



Grenseffectenrapportage 2019

Samenvatting



Grenseffectenrapportage 2019

Samenvatting

Het *Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM* is de spil van wetenschappelijk onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en trainingsactiviteiten omtrent grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode	3
2.1 Het proces van de effectenbeoordeling	3
2.2 De methode toepassen	3
2.3 De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2019	6
3. De Dossiers van 2019	7
3.1 Dossier 1: De kwalificerende buitenlandse belastingplicht (90% regeling) - een ex-post effectenbeoordeling	7
3.2 De Socialezekerheids- en Pensioensituatie van de Grensoverschrijdende Ambtenaar na de Invoering van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA)	9
3.3 “Europees grensoverschrijdend mechanisme (ECBM)” - Ex ante Evaluatie van de grenseffecten voor de oplossing van grensbelemmeringen in BE/NL/DE-grensregio’s	12
3.4 ‘Governance’ onder de nieuwe INTERREG-verordening 2021-2027	15
3.5 Grensoverschrijdende data monitoring: een bijzondere uitdaging	17
3.6 Grensoverschrijdende effecten van de Europese Nitraatrichtlijn en de mestquota tussen Nederland en Duitsland (<i>studentendossier</i>)	18
4. Lijst van onderzoekers	21
Annex - De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-upactiviteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016, 2017 en 2018	23

1. Inleiding

Het Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility / ITEM levert vanuit de wetenschap een bijdrage aan grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking. Een van ITEM's kernactiviteiten is het analyseren van grenseffecten in de jaarlijkse grenseffectenrapportages. Sinds de oprichting in 2015 heeft ITEM vier effectenbeoordelingen van regelgeving uitgevoerd. Deze rapportage is de nieuwste editie van de Grenseffectenbeoordeling.¹

ITEM geeft met de grenseffectenrapportage meer inzicht in Europese en nationale wets- en beleidsinitiatieven. ITEM's effectenbeoordeling is bedoeld als waardevol hulpmiddel voor beleidsmakers op regionaal, nationaal en Europees niveau bij het nemen van beslissingen aangaande grensregio's. In het bijzonder helpen deze jaarlijkse effectenbeoordelingen bestaande of toekomstige grenseffecten te herkennen en dragen ze hiermee bij aan het politieke debat. Bovendien kunnen dankzij de onderzoeksresultaten van de afzonderlijke dossiers wetsvoorstellen tijdig worden aangepast terwijl ze nog in behandeling zijn.

De ITEM Grenseffectenrapportage heeft twee doelen: het herkennen van mogelijke negatieve of positieve effecten van geplande wets- of beleidsinitiatieven *ex ante* en het identificeren van negatieve of positieve grenseffecten van bestaande beleidslijnen of wetgeving (*ex post*, zie onder). Door deze doelen te realiseren, kan de rapportage een bijdrage leveren aan een betere *ex ante* en *ex post* evaluatie van wetgeving en beleid voor de lidstaten en regionale wetgevers. Bovendien kan de gebruikte methode in deze effectenbeoordelingen van toegevoegde waarde zijn voor de Europese Commissie in het kader van de eigen *ex ante* effectenbeoordeling en voor de evaluatie van bestaande wetgeving. In deze context beschouwde het Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG Regio) van de Europese Commissie de grenseffectenbeoordelingen die zijn uitgevoerd door ITEM, als 'good practice' in de publicatie *'Groeï en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU'*.² In diezelfde publicatie benadrukte de Commissie het belang van de identificatie van grenseffecten in wets- en beleidsprocessen en maakte er een duidelijk actiepunt van.³ Ook op nationaal niveau komt er steeds meer aandacht voor de relevantie van grenseffectenbeoordelingen. Staatssecretaris Knops, bijvoorbeeld, erkende onlangs tijdens een debat van de Tweede Kamer het belang van beoordelingen met betrekking tot mogelijke grenseffecten.⁴

Er bestaan op Europees en nationaal niveau verschillende instrumenten voor het beoordelen van grenseffecten. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn de regelgevingseffectbeoordeling van de Europese Commissie, de ESPON Territorial Impact Assessment en de Impact Assessment Toolkit for cross-border cooperation van het Euro-Instituut en het Centre for Cross Border Studies. Elk van deze initiatieven heeft een andere focus en doelstelling. ITEM's grenseffectenrapportage vormt een aanvulling op deze bestaande beoordelingen. Deze complementariteit van ITEM's rapportage bestaat voornamelijk uit de specifieke focus op een bepaalde grensregio.

Het uitvoeren van uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen kan lastig zijn op Europees en zelfs op nationaal niveau door de grote verschillen die bestaan tussen Europese grensregio's. Een onderzoek in opdracht van de Europese Commissie uit 2016 legt de nadruk op de behoeften van grensregio's volgens hun specifieke kenmerken en laat zien in hoeverre grensregio's van elkaar verschillen.⁵ Daarom bemoeilijken de bestaande verschillen in grensregio's het uitvoeren van grenseffectenbeoordelingen op Europees niveau. Tegelijkertijd levert het voorstel om uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen op nationaal niveau te laten uitvoeren door vakministeries problemen op, omdat de diversiteit van grensregio's ook op nationaal niveau groot kan zijn. Duitsland heeft bijvoorbeeld negen buurlanden waardoor er talrijke grensgebieden bestaan.

1 U kunt alle Grenseffectenrapportages van ITEM raadplegen via de volgende link:

<https://www.maastrichtuniversity.nl/research/institutes/item/research/item-cross-border-impact-assessment>.

2 Publicatie van de Commissie voor de Raad en het Europees Parlement - Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU, COM(2017) 534 final, p. 8.

3 Ibid.

4 *Kamerstukken II 2017/18, 32851, 47, p. 18-21*; zie ook Kamerbrief over grensoverschrijdende samenwerking van de Staatssecretaris Binnenlandse Zaken en Koninklijke Relaties van 20 april 2018, 2018-000244202.

5 SWECO et al., *Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border programmes (2015CE16oATo44) Final Report 2016*, Europese Commissie.

Ondanks deze uitdagingen wordt er op Europees en nationaal niveau genoeg actie ondernomen om ze aan te pakken. ITEM-deskundigen zijn bijvoorbeeld recent betrokken geweest bij DG Regio- en ESPON-projecten die streven naar verbetering van de methoden voor territoriale effectbeoordelingen op EU-niveau gericht op grensgebieden. Wanneer we naar het nationale niveau in eigen land kijken, helpt ITEM de regering momenteel na te gaan hoe haar eigen beleidsbeoordelingen omtrent grenseffecten kunnen worden verbeterd. Samen met partners van het TEIN-netwerk voor grensoverschrijdende organisaties bespreekt ITEM de mogelijkheden om een netwerk van partners op te richten die ook beoordelingen uitvoeren in hun eigen grensoverschrijdende gebieden.⁶

Het idee is dat grenseffecten idealiter op zowel Europees, nationaal als regionaal niveau worden beoordeeld. Rekening houdend met het grote aantal grensregio's en de diversiteit van hun kenmerken kunnen de effecten op Europees en nationaal niveau slechts deels door middel van beoordelingen in kaart worden gebracht. Hierdoor ontstaat de behoefte aan aanvullende kleinschalige en bottom-up grenseffectenbeoordelingen die moeten worden uitgevoerd door competente actoren in specifieke grensregio's. Deze uitgebreide grensspecifieke effectenbeoordelingen kunnen op hun beurt bijdragen aan nationale en Europese beoordelingen waarbij de grenseffecten van wetgeving en beleid worden geïdentificeerd.

Vaak is de scheidslijn tussen *ex ante* en *ex post* heel onduidelijk, omdat de effecten van wetgeving die jaren geleden in werking is getreden in de praktijk als gevolg van overgangperiodes of administratieve vertragingen vaak pas na lange tijd aan het licht komen. Op het gebied van socialezekerheids- en belastingwetgeving gaat de beoordeling van de effecten van nieuwe wetgeving hand in hand met de beoordeling van de effecten van bestaand beleid en wetgeving. Bovendien is het bij sommige beleidsmaatregelen en wetgeving lastig om een volwaardige beleidsevaluatie te doen omdat er onvoldoende grensoverschrijdende gegevens beschikbaar zijn. Door dit gebrek aan gegevens is er bij *ex post* onderzoek vaak eerder sprake van een beoordeling dan van een grondige evaluatie. In dat opzicht houdt ITEM zich aan het algemene onderscheid tussen een effectenbeoordeling en een beleidsevaluatie zoals beschreven door de OESO.⁷ Dit impliceert dat een effectenbeoordeling is gericht op de verwachte effecten van de interventie (wat de effecten zouden kunnen zijn), terwijl er bij een evaluatie breder wordt gekeken, onder andere naar de geschiktheid van de opzet van de interventie, de kosten en efficiëntie van de interventie, de onbedoelde effecten en de manier waarop de ervaring van deze interventie kan worden gebruikt om de opzet van toekomstige interventies verbeteren (ibid). Dat houdt in dat als er bij de ITEM Grenseffectenbeoordeling wetgeving *ex post* wordt beoordeeld, die beoordeling vaak wordt beperkt tot de bedoelde en onbedoelde effecten van de wetgeving.

ITEM's jaarlijkse grenseffectenrapportage wil tegemoetkomen aan de bestaande behoefte aan uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen door grenseffecten voor tal van thema's te evalueren. Dit document bevat een overzicht van de resultaten van de ITEM Grenseffectenrapportage 2019. De effectenbeoordeling van dit jaar bestaat uit zes dossiers waarin zeer uiteenlopende thema's aan bod komen en waarin bestaande alsook toekomstige wetgeving en beleidslijnen worden onderzocht. Het gaat onder andere om de *ex ante* beoordeling van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) en het nieuwe 'Governance'-criterium dat is opgenomen in de aanstaande INTERREG-programmaperiode 2021-2027, de *ex post* beoordeling van de Europese Nitraatrichtlijn in relatie tot mestfraude en een voorbereidende analyse met betrekking tot het verzamelen van grensoverschrijdende gegevens.

6 Het Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN), dat is opgericht in 2010, bestaat uit vijftien partners uit negen Europese grensregio's. Uniek aan dit netwerk is dat het universiteiten, onderzoeksinstituten en trainingscentra omvat die zich bezighouden met de praktische invulling van grensoverschrijdende samenwerking in Europa. Zie <http://www.transfrontier.eu/>. Op 10 oktober 2019 werd er een TEIN-workshop georganiseerd omtrent grenseffectenbeoordelingen.

7 OESO (2014) *What is impact assessment?* Werkdocument gebaseerd op het OESO-directoraat Wetenschap, Technologie en Innovatie (2014), "Assessing the Impact of State Interventions in Research - Techniques, Issues and Solutions", niet-gepubliceerd manuscript, pagina 1. Ontleend aan: <https://www.oecd.org/sti/inno/What-is-impact-assessment-OECDImpact.pdf> (geraadpleegd op 4 augustus 2019). Zie ook: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/>.

2. De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode

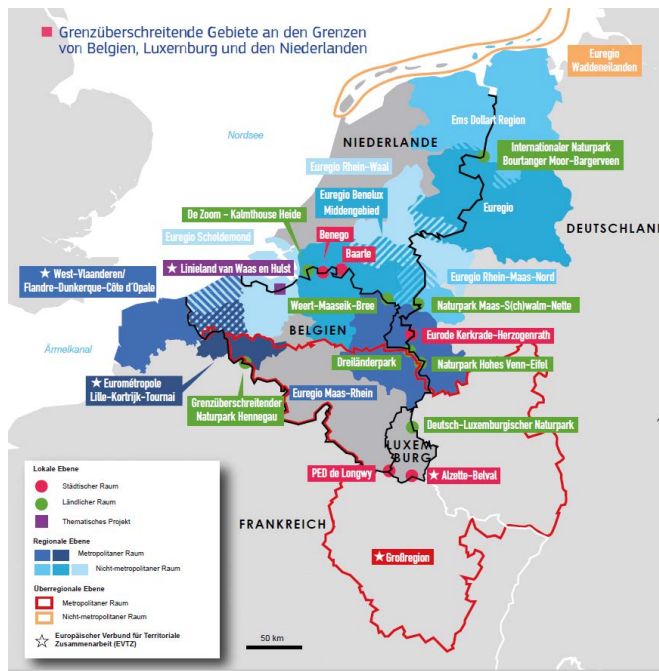
2.1 Het proces van de effectenbeoordeling

Ondanks de verschillende thema's passen de onderzoekers van de grenseffectenrapportage allemaal de methode toe die is ontwikkeld door ITEM. Het onderzoek voor de effectenbeoordeling bestaat uit drie stadia. In het eerste stadium worden de thema's vastgesteld die in de effectenbeoordeling van dat jaar moeten worden opgenomen. Dit wordt gedaan met behulp van een enquête waarmee stakeholders en andere belanghebbenden ITEM kunnen informeren over wetgeving en beleid met mogelijke grenseffecten. Behalve via deze enquête worden thema's onder andere ook vastgesteld aan de hand van ITEM's kernactiviteiten met betrekking tot het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek, het geven van advies, het uitwisselen van kennis en het geven van trainingen. Tijdens het tweede stadium beoordeelt de ITEM-werkgroep voor effectenbeoordeling de voorgestelde thema's. Tijdens deze beoordelingsfase richt de werkgroep (bestaande uit vertegenwoordigers van partnerorganisaties) zich op de actualiteit van het probleem, de relatie tot ITEM's onderzoeksfocus, het aantal ingediende verzoeken en hoe vaak het probleem voorkomt. Als de thema's zijn vastgesteld, beginnen de onderzoekers aan het derde stadium: de start van hun onderzoek. Dit onderzoek wordt opgenomen in afzonderlijke dossiers die samen de ITEM Grenseffectenrapportage van dat jaar vormen.

2.2 De methode toepassen

Het onderzoek afbakenen: wat is een grensregio?

Onderzoekers die meewerken aan de grenseffectenrapportage gebruiken dezelfde methode die is ontwikkeld door ITEM. Bij deze methode wordt begonnen met de definitie van de grensregio. Zoals hierboven vermeld, wil ITEM het bestaande gebrek aan grensspecifiekere effectenbeoordelingen aanvullen. De grenzen die het onderwerp van analyse van de ITEM Grenseffectenrapportage vormen, zijn de grensgebieden rond de grenzen van Nederland, België en Duitsland. Hierbij gaat het om een brede definitie met betrekking tot de gehele effectenbeoordeling. Verschillende thema's kunnen een verschillende definitie van de grens vereisen. Daarom



Afbeelding 1 Grensoverschrijdende samenwerkings-verbanden BE/NL/DE/LU, Bron: DG Regio

wordt deze definitie in de afzonderlijke dossiers van deze rapportage per gekozen thema nog verder uitgewerkt. De achterliggende gedachte bij deze definiëring van de grens op basis van het dossier is dat er nauwelijks generieke oorzaken van grenseffecten in algemene zin geconstateerd kunnen worden. Deze problemen hebben hun oorsprong in de nationale invoering van Europees recht, de mate van afstemming tussen de buurlanden en de manier waarop bepaalde nationale wetgeving of beleidslijnen worden gevormd.

Verder is het belangrijk te benadrukken dat ITEM streeft naar het behouden van een echt grensoverschrijdend perspectief met betrekking tot de grensregio (in tegenstelling tot een nationaal perspectief). De keuze voor een dergelijk perspectief is bewust, omdat hiermee wordt voorkomen dat de focus op het nationale perspectief wordt gelegd. Met deze keuze willen we voorkomen dat er sprake is van partijdigheid waarbij de voorkeur uitgaat naar het perspectief van een bepaald land op een bepaald thema in plaats van een echt grensoverschrijdend perspectief te vertegenwoordigen. De ITEM Grenseffectenrapportage probeert dit perspectief zo goed mogelijk te vertegenwoordigen door niet alleen het grensgebied Nederland, België en Duitsland als uitgangspunt te nemen, maar met name de grensoverschrijdende Euregio's binnen dat gebied.

Na deze grensoverschrijdende, op het dossier gebaseerde definitie van de grensregio kunnen we zien dat de grenseffectenrapportage van dit jaar inderdaad is gericht op een aantal verschillende grenzen binnen de Nederlandse, Belgische en Duitse grensregio. Het team van studenten dat onderzoek deed naar de uitvoering van de Europese nitraatrichtlijn keek bijvoorbeeld zowel naar de euregio Rijn-Maas-Noord als naar het oostelijke deel van de provincie Noord-Brabant. In het dossier over de kwalificerende buitenlandse belastingplicht (90%-regeling) werd de grensregio in navolging van de Grenseffectenbeoordeling van 2018 opnieuw gedefinieerd als de Nederlandse NUTS3/COROP-gebieden die direct aan de Nederlands-Belgische en Nederlands-Duitse grens liggen. In het dossier over de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) wordt de term 'grensregio' daarentegen juist breed geïnterpreteerd. Daarmee is dit dossier gericht op elk deel van Nederland waar grensoverschrijdende activiteiten op het gebied van werkgelegenheid mogelijk zijn. In het dossier over het 'Governance'-criterium van INTERREG lag de focus dan weer op alle INTERREG-programmagebieden die binnen de grensoverschrijdende regio's aan de Nederlandse, Belgische en Duitse grens lagen.

Behalve deze territoriale afbakening van de grensregio passen onderzoekers ook andere afbakeningen toe die relevant zijn voor hun onderzoek.

De centrale onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren vaststellen

Grenseffecten zijn er in vele vormen. De ITEM Grenseffectenrapportage is gericht op drie overkoepelende thema's waarvoor grenseffecten worden geanalyseerd:

1. *Europese integratie*: de grenseffecten van bepaalde wetgeving en beleidslijnen vanuit het perspectief van burgers, verenigingen en ondernemingen gerelateerd aan de doelstellingen en principes van de Europese integratie (d.w.z. vrijheden, burgerschap, non-discriminatie);
2. *Sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling*: de grenseffecten van wetgeving en beleid op de ontwikkeling van de economie in de grensregio;
3. *Euregionale cohesie*: de grenseffecten van wetgeving en beleid op cohesie en grensoverschrijdende governance-structuren in grensregio's (bijv. samenwerking met overheden, burgers, ondernemers etc.).

Het eerste thema betreft de mogelijke effecten van wetgeving op burgers die in grensregio's wonen en werken. Dossiers die zijn gericht op Europese integratie gaan in op kwesties zoals in hoeverre bepaalde wets- of beleidsmaatregelen de principes van non-discriminatie en vrij verkeer schenden. Het dossier over de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) is een voorbeeld van een dossier dat zich richt op Europese Integratie en vrij verkeer van werknemers. Een ander voorbeeld is de kwalificerende buitenlandse belastingplicht (90%-regel) en de consequenties daarvan voor grensarbeiders.

Onderzoekers die zich richten op de sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling van bepaalde maatregelen hebben een andere invalshoek. Hun onderzoek is gericht op kwesties met betrekking tot het functioneren van de grensoverschrijdende en euregionale economie. Een goed voorbeeld hiervan is de beoordeling van de uitvoering van de Europese Nitraatrichtlijn en de kans op frauduleuze mestexport naar vanuit Nederlandse naar Duitse grensregio's. Opvallende kwesties hebben betrekking op de milieu-impact en de potentiële kosten voor de volks- en diergezondheid. Een ander voorbeeld in de huidige effectenbeoordeling is de *ex ante* beoordeling van het

voorgestelde European Cross-Border Mechanism (ECBM) en de mogelijke oplossingen die dit mechanisme belooft te bieden voor aan grenzen gerelateerde obstakels die de (snelle) vooruitgang van grensoverschrijdende infrastructuurprojecten in de weg staan. In termen van sociaaleconomische ontwikkeling zou de hieruit voortvloeiende verbeterde grensoverschrijdende mobiliteit niet alleen voor consumenten en bedrijven reële (kosten)voordelen met zich mee kunnen brengen, maar in het bijzonder ook voor investeringen en de werkgelegenheid. Nog een voorbeeld is het dossier over de uitdagingen op het vlak van de productie van grensoverschrijdende statistieken. In dit dossier blijkt uit de verkennende analyse dat er een steeds grotere behoefte is aan nauwkeurige grensoverschrijdende gegevens als basis voor het formuleren en evalueren van beleid.

Tot slot kunnen onderzoekers zich ook afvragen welke grenseffecten een bepaalde maatregel heeft voor euregionale cohesie, d.w.z. samenwerking tussen instellingen, ondernemingen alsook de contacten en de mindset van burgers over grensoverschrijdende activiteiten. Deze aspecten spelen een belangrijke rol in de beoordeling van de relaties tussen de totstandkoming en governance van Euregio's en de euregionale mindset van burgers. De onderzoekers die het nieuwe 'Governance'-criterium van de nieuwe INTERREG-verordening 2021-2027 beoordelen, maken bijvoorbeeld een inschatting van de mate waarin deze gerichte toewijzing van EU-middelen de samenwerking binnen de grensregio zal versterken en grensoverschrijdende netwerken op een duurzame manier in stand zal houden tot nadat een project of programmaperiode is afgelopen.

Dossiers kunnen gericht zijn op een van of al deze thema's, afhankelijk van de relevantie van het thema voor hun onderwerp, de omvang van hun onderzoek en de beschikbaarheid van vereiste gegevens. Het onderzoek voor de Grenseffectenrapportage 2019 was niet alleen gericht op bronnen die voortvloeien uit wetgeving en beleid, maar ook op empirische gegevens die werden verzameld door gespecialiseerde instellingen en de onderzoekers zelf. Het onderzoek voor het dossier over de kwalificerende buitenlandse belastingplicht ('90%-regeling') was bijvoorbeeld gebaseerd op gegevens van het CBS.

Tabel 1: Voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren

Onderzoeksthema's	Principes	Benchmarks	Indicatoren
1. Europese integratie	Europese integratie, Europees burgerschap, non-discriminatie	Geen grenscontroles, open arbeidsmarkt, makkelijkere erkenning diploma's, adequate afstemming sociale zekerheden, belastingen	Hoeveelheid grenscontroles, grenspendel, duur en kosten erkenning diploma's, toegang huizenmarkt etc.
2. Sociaaleconomische / duurzame ontwikkeling	Regionale concurrentiekracht, duurzame ontwikkeling grensregio's	Grensoverschrijdende initiatieven vestiging bedrijven, euregionale arbeidsmarktstrategie, grensoverschrijdende ruimtelijke planning	Euregionaal: bbp, werkloosheid, kwaliteit grensoverschrijdende cluster, milieuvervuiling (emissies), armoede
3. Euregionale cohesie	Grensoverschrijdende samenwerking/'Good Governance', euregionale cohesie	Functioneren van grensoverschrijdende diensten, samenwerking organisaties, afstemmingsprocedures, verenigingen	De hoeveelheid grensoverschrijdende instellingen, de kwaliteit van samenwerking (in vergelijking met het verleden) de ontwikkeling van euregionale governance-structuren, hoeveelheid en kwaliteit grensoverschrijdende projecten

Na het kiezen van de onderzoeksthema's met betrekking tot hun dossier identificeren onderzoekers de principes die relevant zijn voor hun dossier. Deze principes vormen vervolgens de basis voor de ontwikkeling van benchmarkcriteria en uiteindelijk indicatoren waarmee getoetst kan worden of wetgeving of andere regels best practices mogelijk maken dan wel belemmeren. Tabel 1 hierboven geeft voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren voor de drie onderzoeksthema's van de ITEM Grenseffectenrapportage.

2.3 De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2019

De enquête voor de effectenbeoordeling van dit jaar is tussen november 2018 en januari 2019 uitgevoerd en is verspreid onder ITEM-stakeholders en andere belanghebbenden. ITEM ontving schriftelijke reacties van diverse partners op deze enquête. Daarnaast zijn er onderwerpen voorgesteld en/of specifiek aangevraagd (bijv. het ECBM-dossier) in de context van de dagelijkse activiteiten van ITEM. Een andere manier om thema's vast te stellen is het door ITEM laten uitvoeren van een quickscan van beleidsinitiatieven of -programma's (zoals het regeerakkoord 2017). Nadat de ingediende dossiers en onderwerpen waren gescreend, werden er door de ITEM-werkgroep voor effectenbeoordeling uiteindelijk zes dossiers geselecteerd. De uiteindelijke dossiers zijn het resultaat van een succesvolle samenwerking tussen ITEM, zijn onderzoekers en zijn partners. Net als bij de effectenbeoordelingen van 2016, 2017 en 2018 was het onderzoek voor sommige dossiers mogelijk dankzij de inzet van verschillende studenten. Tabel 2 hieronder geeft een overzicht van de thema's en het onderzoek van de dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2019. Zoals eerder aangegeven zijn twee van deze dossiers verkennende analyses die tot doel hebben om de methodologische aspecten te verbeteren zodat er gerichtere effectenbeoordelingen kunnen worden uitgevoerd.

Tabel 2: Thema's van de ITEM Grenseffectenrapportage 2019

Nr.	Thema	Toelichting
Dossiers		
1.	De kwalificerende buitenlandse belastingplicht ('90%-regeling'): een voorlopige ex post effectenbeoordeling	In aanvulling op de eerdere effectenbeoordelingen wordt onderzoek gedaan naar trends op basis van aanvullende gegevens. Het gaat hierbij om trends in de periode 2012-2017 waarbij wordt gekeken of er opvallende veranderingen optraden in het aantal en de samenstelling van niet-ingezetenen werknemers in Nederland nadat de 90%-regeling van kracht werd.
2.	Grensoverschrijdende effecten van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra)	Op 1 januari 2020 zal de nieuwe Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in werking treden. Deze wet heeft gevolgen op het vlak van belasting en sociale zekerheid voor ambtenaren die grensarbeiders zijn. Dit dossier brengt <i>ex ante</i> in beeld wat de effecten zijn van de nieuwe wet.
3.	Evaluatie van het voorgestelde European Cross-Border Mechanism (ECBM)	Een <i>ex ante</i> beoordeling van het voorgestelde European Cross-Border Mechanism dat tot doel heeft om grensoverschrijdende samenwerking voor projecten en diensten te faciliteren door conflicten tussen nationale wettelijke bepalingen in grensregio's op te lossen. In dit dossier worden de potentiële voordelen van het wetsvoorstel voor de Duits-Nederlandse en Nederlands-Vlaamse grensregio's beoordeeld.
4.	'Governance' onder de nieuwe INTERREG-verordening 2021-2027	De nieuwe Interreg-verordening voor 2021-2027 vermeldt dat ieder Interreg-programma minimaal 15% van het budget dient te besteden aan 'Governance'. Dit dossier voorziet in een <i>ex ante</i> beoordeling van wat 'Governance' betekent voor verschillende stakeholders in programmagebieden in de Benelux. Het richt zich op de verwachtingen over de manier waarop deze nieuwe doelstelling de tenuitvoerlegging van programma's beïnvloedt en de reikwijdte ervan verandert.
5.	Grensoverschrijdende data monitoring: een bijzondere uitdaging	Het verzamelen van gegevens is de laatste jaren een veelbesproken onderwerp. In dit dossier wordt vertrokken vanuit de probleemstelling dat gegevens vaak alleen op nationaal niveau worden verzameld en er niet over de grens gekeken wordt. Met dit voorbereidende onderzoek wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn en wordt ervoor gepleit om grensoverschrijdende gegevens beschikbaar te maken.
6.	Grensoverschrijdende effecten van de Europese Nitraatrichtlijn en de mestquota tussen NL/DE	Dit dossier biedt een <i>ex post</i> beoordeling van de Europese Nitraatrichtlijn van 1991, die grenzen stelt aan het gebruik van nitraten en meststoffen. De analyse is gericht op de effecten van de richtlijn en de mestquota. Hierbij wordt met name gekeken naar de huidige praktijk wat betreft grensoverschrijdende handel in mest en mogelijke fraude aan de Nederlands-Duitse grens.

3. De Dossiers van 2019

3.1 Dossier 1: De kwalificerende buitenlandse belastingplicht (90% regeling) - een ex-post effectenbeoordeling

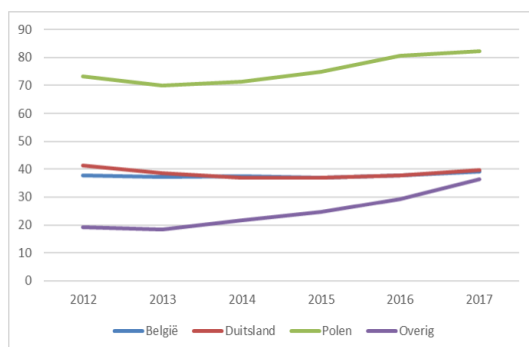
Johan van der Valk
 Myrte ter Horst
 Prof. dr. Maarten Vink

De kwalificerende buitenlandse belastingplicht (hierna: KBB), die op 1 januari 2015 van kracht ging, bepaalt dat niet-ingezeten belastingplichtigen in Nederland in aanmerking kunnen komen voor dezelfde aftrekposten en belastingvoordelen als ingezeten belastingplichtigen, indien zij minstens 90% van hun totale inkomen in Nederland verdienen. Zij zijn hiervan uitgesloten wanneer hun inkomen beneden deze drempel blijft. De KBB kan invloed hebben op de arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit van met name grensarbeiders die minder dan 90% van hun wereldinkomen in Nederland verdienen en in hun woonland niet voldoende belastbaar inkomen hebben.

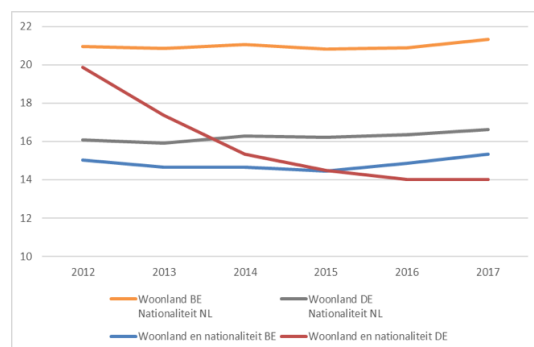
In de ITEM Grenseffectenrapportage van 2018 werd een voorlopige ex-post effectenbeoordeling uitgevoerd om te analyseren of er opvallende veranderingen optraden in het aantal niet-ingezeten werknemers in Nederland nadat de KBB werd ingevoerd. Uit deze analyse over de periode 2013-2016 bleek dat er geen trendbreuk zichtbaar was. In de huidige editie van de Grenseffectenrapportage wordt de analyse uitgebreid met twee nieuwe elementen om een betere ex-post effectenbeoordeling te kunnen uitvoeren. Ten eerste gebruiken we dit jaar een langere tijdreeks, namelijk van 2012 tot en met 2017. Hiermee kunnen we een eventueel vertraagd effect in beeld brengen en is een eventuele trendbreuk nauwkeuriger vast te stellen. Het tweede nieuwe onderdeel betreft een longitudinale analyse, waarin per werknemer wordt onderzocht hoe zijn/haar woonsituatie of arbeidssituatie wijzigt door de tijd heen.

Figuur 1 toont het aantal niet-ingezeten werknemers naar woonland over de jaren 2012-2017. De aantallen niet-ingezeten werknemers woonachtig in Polen en woonachtig in overige landen zijn toegenomen over de periode 2012-2017. De aantallen niet-ingezeten werknemers woonachtig in buurlanden België en Duitsland zijn nagenoeg gelijk gebleven over deze periode. Uit figuur 2 blijkt dat dit het geval is voor zowel Nederlanders woonachtig in België of Duitsland als Belgen woonachtig in België. Echter, het aantal Duitse niet-ingezetenen woonachtig in Duitsland neemt duidelijk af tussen 2012 en 2017. Figuur 1 en 2 laten geen opvallende veranderingen zien in de aantallen niet-ingezeten werknemers tussen de periode vóórdat de KBB werd ingevoerd (2012, 2013, 2014) en de periode nadat de KBB werd ingevoerd (2015, 2016, 2017).

Figuur 1: Aantal niet-ingezeten werknemers, naar land van verblijf, 2012-2017 (x 1 000)

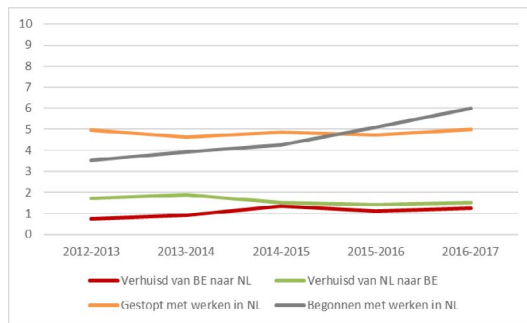


Figuur 2: Aantal niet-ingezeten werknemers naar land van verblijf en nationaliteit, 2012-2017 (x1,000)

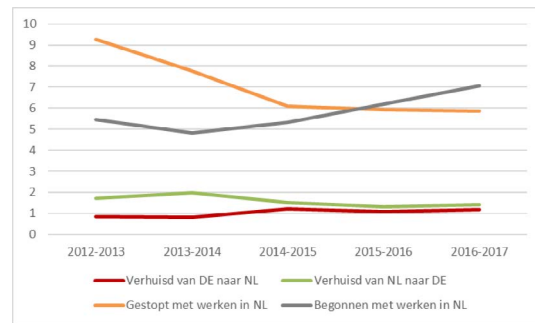


Figuur 3 en 4 geven een samenvatting van de analyse wat betreft arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit. Omdat de focus van dit dossier ligt op het inschatten van de mogelijke effecten van de KBB op de grensgebieden, richten wij ons in deze analyse op de niet-ingezetenen woonachtig in de buurlanden België en Duitsland. Beide figuren laten zien dat er jaar op jaar van 2012 tot en met 2017 meer mensen zijn begonnen met werken in Nederland, terwijl zij in het jaar dat ze begonnen met werken in België of Duitsland woonden. Daarnaast zijn er jaar op jaar minder niet-ingezetenen die in Duitsland woonden gestopt met werken in Nederland. Er zijn geen opvallende veranderingen te zien in de aantallen personen werkzaam in Nederland die verhuisden van en naar Nederland. De analyse laat dus zien dat de arbeidsmobiliteit groter is dan de woonmobiliteit, en dat er geen opvallende veranderingen plaatsvonden nadat de KBB werd ingevoerd.

Figuur 3: Arbeidsmobiliteit en woonmobiliteit van het aantal niet-ingezeten werknemers met België als land van verblijf, 2012-2017 (x1,000)



Figuur 4: Arbeidsmobiliteit en huisvestingsmobiliteit van het aantal niet-ingezeten werknemers met Duitsland als land van verblijf, 2012-2017 (x1,000)



De analyse geeft dus geen aanwijzingen voor een effect van de KBB op het aantal niet-ingezeten werknemers in Nederland. Het aantal personen dat in België of Duitsland woont en in Nederland werkt als werknemer is vrijwel stabiel sinds 2015. Daarnaast blijkt uit de longitudinale analyse niet dat er opeens meer buitenlandse werknemers terug naar Nederland verhuizen sinds 2015 of dat Nederland opeens minder aantrekkelijk is geworden als werkland voor mensen die in de buurlanden wonen. We zien dus ook geen opvallende veranderingen in de woon- en arbeidsmobiliteit sinds de invoering van de KBB.

Ook al vinden we geen bewijs voor een effect van de KBB op de aantallen niet-ingezeten werknemers en hun gedrag wat betreft woon- en arbeidsmobiliteit, neemt dit niet weg dat personen lasten kunnen ondervinden van de wetgeving. Niet-ingezeten werknemers komen als gevolg van de KBB bijvoorbeeld in aanraking met administratieve lasten die ze in afwezigheid van de wet niet gehad zouden hebben.

We bevelen aan om cijfers over grenspendel over een langere periode te blijven monitoren. Het is natuurlijk mogelijk dat effecten niet direct optreden maar zich uiten over een langere periode. Daarvoor zou een langere tijdreeks noodzakelijk zijn.

3.2 De Socialezekerheids- en Pensioensituatie van de Grensoverschrijdende Ambtenaar na de Invoering van de Wet Normalisering Rechtspositie Ambtenaren (WNRA)⁸

Prof. Dr. Marjon Weerepas
Charlotte Conjaerts

Inleiding

Met ingang van 1 januari 2020 zal naar alle waarschijnlijkheid de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (WNRA) in werking treden.⁹ Als gevolg van deze wet zal met name een aantal groepen medewerkers niet meer als ambtenaar worden bestempeld. Aan de andere kant komen er nieuwe ambtenaren bij, zoals de medewerkers werkzaam bij het UWV en de SVB. Er komt ook een nieuwe Ambtenarenwet 2017. Voor medewerkers werkzaam in het onderwijs geldt dat naast de WNRA nog een wet in werking zal treden, nl. de Wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs. Het wordt niet meer wenselijk geacht een onderscheid te laten bestaan tussen bijzonder en openbaar onderwijs.¹⁰

Op basis van internationale regelgeving staat vast dat grenswerkers maar in één land sociaal verzekerd mogen zijn. Terwijl bij 'gewone' werknemers doorgaans het werklandbeginsel als hoofdregel van toepassing is, geldt voor ambtenaren bij wijze van uitzondering een voorangsregel die de sociale zekerheid doorgaans neerlegt in het land waarin de overheidsdienst gevestigd is. *In concreto* kunnen de wet en het wetsvoorstel belangrijke gevolgen hebben voor personeelsleden in de onderwijssector die grensarbeid verrichten (m.n. in twee of meer landen werken).

In dit onderzoek is onderzocht welke de gevolgen kunnen zijn per 1 januari 2020 van de WNRA in het geval in internationaal verband de toewijzing van de verzekeringsplicht per 1 januari 2020 wijzigt. Opgemerkt zij dat hier alleen de gevolgen ten aanzien van de premieplicht worden beschreven. De gevolgen die eventueel optreden ten aanzien van de sociale zekerheidsuitkeringen worden niet beschreven. Ook worden de mogelijke gevolgen van de WNRA ten aanzien van het heffingsrecht over het pensioen in internationale situaties beschreven.

Ontbreken juiste cijfers

Het is echter onduidelijk hoeveel mensen de gevolgen van de WNRA zullen ondervinden. Er zijn geen exacte cijfers voorhanden. Volgens de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaan als gevolg van de WNRA meer dan een half miljoen ambtenaren over van een publiekrechtelijke aanstelling naar een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst.¹¹ De vraag is hoeveel ambtenaren de wetswijziging betreft die in het buitenland wonen en in Nederland werken. Alleen al bij het UMC+ in Maastricht werken ongeveer 800 grenswerkers; 740 afkomstig uit België en 60 uit Duitsland. Een van de vragen is hoeveel van deze medewerkers naast hun baan in Nederland ook werkzaamheden buiten Nederland verrichten. Half augustus is een vragenlijst naar de UM-medewerkers uitgegaan om meer inzicht te verkrijgen in hun woon- en werksituatie.¹² Het CBS heeft enkel cijfers over het totaal aantal grenswerkers die woonachtig zijn in Nederland of in het buitenland en grensoverschrijdend werkzaamheden in het buitenland resp. in Nederland verrichten. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen ambtenaar en werknemer.

Een eerste aanbeveling zou kunnen zijn dat het CBS meer inzichtelijk zou moeten maken hoeveel van de grenswerkers een ambtenarenstatus hebben.

8 Het onderwerp is thans erg in beweging. Deze samenvatting betreft de stand van zaken per 31 augustus 2019.

9 Stb. 2017, 123.

10 Kamerstukken II 2018/19, 35 o89, nr. 3. De wet is in juni 2019 door de Tweede Kamer aangenomen. Zie Kamerstukken II 2018/19, Stemmingen Normalisering rechtspositie ambtenaren in het onderwijs, p. 94-21-1.

11 'Hoeveel ambtenaren gaan onder de WRNA vallen?', Website Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

12 Dit gebeurt ook bij andere universiteiten.

Gevolgen WNRA

Verzekeringplicht

Wat betreft de verzekeringsplicht kan deze wijzigen als gevolg van de WNRA in het geval de medewerker ook werkzaamheden in het buitenland verricht. De verzekeringsplicht kan ingevolge de Europese toewijzingsregels van de Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende het verrichten van werkzaamheden in twee of meer lidstaten wijzigen. Een van de regels is dat in het geval een grenswerker werkzaam is in lidstaat A als ambtenaar en in lidstaat B als werknemer, de grenswerker is verzekerd in de staat waar hij als ambtenaar werkzaam is. Als de positie van de ambtenaar in dit geval wijzigt in een werknemerspositie, geldt de toewijzingsregel dat eerst bepaald moet worden of de werknemer 25% of meer van zijn arbeidstijd en/of beloning in zijn woonstaat verricht resp. verkrijgt. Is dat het geval dan is de verzekeringsplicht toegewezen aan de woonstaat. Wordt niet aan het 25%-criterium voldaan, dan wordt afhankelijk van de feiten en omstandigheden de verzekeringsplicht toegewezen aan de woonstaat of aan een andere lidstaat.¹³

In de rapportage is voor het inzichtelijk maken van de gevolgen van een wijziging van de verzekeringsplicht gebruik gemaakt van een aantal cijfervoorbeelden. In deze voorbeelden is uitgegaan van het jaar 2018, daar dat een heel jaar is, waarin ook de vakantie- en eindejaarsuitkering in acht is genomen. Ter illustratie kan een voorbeeld in de relatie met België worden genomen (zie tabel 3 hieronder). Het betreft een persoon die in België woont, en zowel in Nederland (0,9 fte) als in België werkt.

Uit dit voorbeeld volgt dat met name de werkgeverslasten omhoog zullen gaan indien de verzekeringsplicht aan België in plaats van aan Nederland is toegewezen. Dit komt met name omdat België in tegenstelling tot Nederland geen plafond kent wat betreft de te betalen premies en het zwaartepunt van de te betalen sociale zekerheidspremies in België bij de werkgever ligt. Mocht een werkgever een groot aantal van dergelijke gevallen kennen, dan kan de toename van de werkgeverslasten substantieel worden genoemd.

Pensioen

Indien sprake is van een particulier pensioen is, wat betreft de fiscaliteit, de heffingsbevoegdheid in beginsel toegewezen aan de woonstaat. De vraag is of na de inwerkingtreding van de WNRA het pensioen dient te worden gesplitst in een overheids- en een particulier pensioen. Immers, de medewerker bouwt tot 1 januari 2020 een overheidspensioen op en na die datum is hij als werknemer werkzaam. Deze materie heeft in het verleden tot problemen geleid.¹⁴ Bij overheidspensioenen geldt dat het heffingsrecht toekomt aan Nederland over loon- of pensioenbetalingen voor diensten bewezen aan de Nederlandse staat, een staatkundig onderdeel daarvan of een plaatselijk publiekrechtelijk lichaam. Dit is de toepassing van het kasstaatstelsel.

In de uitvoeringspraktijk wordt in het algemeen aangesloten bij de aanwezigheid van een ambtelijke aanstelling. Volgens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaat dat criterium na de inwerkingtreding van de WNRA niet meer goed werken. En zal voor de uitleg van het begrip 'overheidsfunctie' directer worden aangesloten bij het verdragscriterium dienstbetrekking bij een Nederlands publiekrechtelijk lichaam, waarbij het niet uitmaakt of sprake is van een ambtelijke aanstelling of arbeidsovereenkomst. In beginsel wijzigt de verdeling van de heffingsrechten niet, aldus de Minister. Nederland zal mogen blijven heffen over de pensioenen. Duidelijk is wel dat in ieder geval met België en Duitsland contact dient te worden opgenomen om onduidelijkheden over het heffingsrecht van overheidspensioenen te voorkomen.¹⁵ De vraag rijst of België, Duitsland en de overige buitenlandse autoriteiten deze zienswijze zullen accepteren.

Conclusie

Duidelijk is dat er wat betreft de totstandkoming van de WNRA nauwelijks een grenseffectentoets heeft plaatsgevonden. Hier wordt dan ook uitdrukkelijk aanbevolen dat voor betrokken grenswerkers, (overheids) werkgevers en instanties het wenselijk is dat nog vóór de invoering van de wet de benodigde duidelijkheid zal worden verschaft.

¹³ Zie art. 13 Verordening nr. 883/2004 en art. 14 lid 8 Verordening nr. 987/2009.

¹⁴ Zie bijv. HR 5 december 2008, nr. 43 722, BNB 2009/199.

¹⁵ Brief van 8 juli 2019 Nadere vragen over de herziening EU-verordening coördinatie sociale zekerheidsstelsels, nr. 2019-000099383, p. 4 en 5.

Tabel 3: Rekenvoorbeeld van de mogelijke gevolgen (verschil premieplicht) van de inwerkingtreding van de WNRA per 1 januari 2020 met betrekking tot de wijziging van de verzekeringplicht bij werken in twee landen.

Medewerker 0,9 fte in NL, 0.1 fte België												
Belgische SV	Brutosalaris	Deeltijd factor	RSZ-bijdrage gewone bezoldiging	RSZ-bijdrage enkel vakantiegeld	RSZ-bijdrage uitz. vergoedingen	Bijzondere bijdrage sociale zekerheid	Werknemers-deel sociale zekerheid	Patronale lasten sociale zekerheid	Vermindering patronale lasten	-	Werkgevers-deel sociale zekerheid	Totale sociale zekerheid
Totaal 12 maanden	57.399,30	90%	7.553,08	531,38	614,86	607,47	9.306,79	17.069,98	0	-	17.069,98	26.376,77
Nederlandse SV	SV loon	Deeltijd factor	Premies VV (tabel)	Premies VV (BT)	-	-	Werknemers-deel sociale zekerheid	Premie WIA	Premie ZVW	Premie UFO	Werkgevers-deel sociale zekerheid	Totale sociale zekerheid
Totaal 12 maanden	63.848,05	90%	9.685,67	850,72	-	-	10.536,39	3.698,31	3.768,31	425,87	7.466,62	18.003,01
TOTAAL VERSCHIL							1.229,60				-9.603,36	-8.373,76

3.3 “Europees grensoverschrijdend mechanisme (ECBM)” - Ex ante Evaluatie van de grenseffecten voor de oplossing van grensbelemmeringen in BE/NL/DE-grensregio's

Dr. Hannelore Niesten¹⁶
(Met ondersteuning van
Dr. Nina Büttgen
Martin Unfried)

Opzet - Dit dossier behelst een (multidisciplinaire) *ex ante* analyse waarin de grenseffecten van het uit hoofde van een voorgestelde verordening opgelegde Europees grensoverschrijdend mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen wordt onderzocht. De hoofddoelstelling van deze grenseffectenrapportage is het onderzoeken van de juridische en praktische mogelijkheden van het Europees grensoverschrijdend mechanisme voor de grensregio's België - Nederland - Duitsland.

Doelstelling - De interne grensregio's in de EU dragen in belangrijke mate bij tot de sociaaleconomische rijkdom van Europa. De EU-verordening beoogt binnen het kader van een specifiek grensoverschrijdend project ruimte voor de aanpassing van nationale/regionale wetgeving. In samenwerking met de lidstaten, regio's en andere belanghebbenden kan het Europees grensoverschrijdend mechanisme een op maat gesneden instrument op EU-niveau zijn om het potentieel van de grensregio's beter te benutten. Het mechanisme wil bijdragen aan het wegnemen van grensbelemmeringen door middel van verbintenissen of verklaringen die door de verantwoordelijke autoriteiten tot stand moeten worden gebracht, zo nodig ook door middel van wijzigingen van de nationale wetgeving. EU-lidstaten kunnen kiezen voor dit mechanisme of kunnen gebruik maken van bestaande nationale methoden om juridische grensbelemmeringen op te lossen. Een minimalisatie van de negatieve effecten van het aanhoudende gebrek aan territoriale, juridische en administratieve samenhang in grensregio's heeft positieve gevolgen voor het Europese integratieproces.

Inhoud - Het Europees grensoverschrijdend mechanisme biedt (te verwelkomen) initiatieven aan lokale actoren om grensoverschrijdende kansen te bevorderen. Een gestroomlijnde nieuwe duidelijke procedure (tijdschema/aanvraag) wordt aangeboden aan belanghebbenden-initiatiefnemers die te maken hebben met grensbelemmeringen bij de opzet van grensprojecten. Het horizontaal grensmechanisme zou de lidstaten aanmoedigen om ook voor de reeds bestaande nationale samenwerkingsinstrumenten de initiatiefnemers, adressanten van het verzoek en het tijdschema op een welomschreven manier vast te stellen. Uiteindelijk zullen de grensbelemmeringen op een (minstens even) efficiënte wijze worden weggewerkt.

Meerwaarde - De (meer)waarde van het Europees grensoverschrijdend mechanisme voor Benelux-landen met een uitgebreid *governance*-systeem is in beginsel beperkter dan voor andere lidstaten. Benelux-landen kennen reeds een heel gamma van op maat gemaakte en effectieve grensinstrumenten. De meerwaarde van het EU-grensmechanisme voor de Benelux-landen/grensregio's ligt dan ook vooral in een *incentive* ter verbetering van het huidige Benelux-*governance*-systeem. Op Benelux-niveau ontbreekt immers een horizontaal juridisch instrument voor juridische aanpassingen in een grensoverschrijdende context buiten de sectorale overeenkomsten om. Het bestaande Benelux-*governance*-systeem kan dus aangevuld worden met een op maat gesneden horizontaal Benelux-mechanisme. Voor grensregio's waarbij het huidige instrumentarium minder is uitgerust voor het wegwerken van grensbelemmeringen (vnl. Oost/Zuid-Europese landen/grensregio's) door de afwezigheid van multilaterale of multilevel samenwerkingsverbanden zou het grensmechanisme een zeer gunstig effect kunnen hebben. Als zodanig zou het nuttig zijn voor lokale actoren die nu oplossingen geval per geval uitvinden, in het bijzonder voor grensregio's zonder bilaterale overeenkomsten of een doeltreffende infrastructuur.

Ingevolge het voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme zouden de grensregio's (bv. Vlaanderen met Duitsland en Nederlandse grensregio's met Duitsland, maar ook Wallonië met Frankrijk) op basis van een uitbreiding van het Benelux-instrumentarium efficiënter kunnen samenwerken. Indien bv. de grensbelemmering niet kan worden opgelost door regionale of nationale samenwerking, zou op multilevel (Benelux) een horizontaal

16 Doctor-navorser, Faculteit Rechten, Universiteit Hasselt. Zowel deze functie alsook het rapport zijn tot stand gekomen met de financiële ondersteuning van de Provincie Limburg (B).

Benelux-instrument ingesteld kunnen worden om alsnog de grensbelemmering aan te pakken en weg te werken. Bovendien zou een verzameling, bespreking en agendering van juridische grensoverschrijdende problemen op een geïnstitutionaliseerde wijze door de Benelux systematischer georganiseerd kunnen worden (bv. door de inspiratie van de Noorse Raad van Ministers/FMC om te zetten naar een “Europese Raad voor Vrij Verkeer” voor de Benelux). Dergelijke organisatie zou een aanvulling kunnen zijn voor het huidige Benelux-governance-systeem, zodat grensoverschrijdende samenwerking verder ontwikkeld kan worden en grensbelemmeringen efficiënter weggewerkt kunnen worden.

Instrument - Het grensmechanisme opgelegd vanuit de EU in de vorm van een verordening kan gesteund worden. Een richtlijn zou omzettingproblemen met zich meebrengen voor gedecentraliseerde landen (o.a. België/Duitsland), en zou kunnen leiden tot uiteenlopende nationale implementatiewetgevingen. De keuze van de verordening is innovatief. De verordening biedt weliswaar de keuze tussen het Europees grensoverschrijdend mechanisme (verbintenis/verklaring) of het toepassen van een eigen mechanisme (en is deze zin facultatief). Desalniettemin zal de verordening rechtstreekse verplichtingen opleggen aan de lidstaten om grensbelemmeringen gebaseerd in wetgevingsconflicten binnen een concreet tijdschema weg te werken. Door de keuze voor de juridische vorm van een verordening zou het doel van het wegnemen van grensbelemmeringen in beginsel juridisch afdwingbaar kunnen worden. Vanaf het moment dat een grensbelemmering wordt geïdentificeerd, wordt de politieke verantwoordelijkheid van een lidstaat versterkt. De uit hoofde van de verordening opgelegde verplichtingen voor de lidstaten zou tot gevolg hebben dat een lidstaat in beginsel (juridisch) aansprakelijk gesteld kunnen worden indien bv. zijn rechtvaardiging voor de weigering om een verbintenis/verklaring te tekenen niet als rechtens wordt geaccepteerd. Het nieuwe juridische statuut van het grensmechanisme uit hoofde van een verordening zou het wegnemen van grensbelemmeringen uiteindelijk steeds minder afhankelijk maken van de bereidheid en de goede wil van de overheid en de autoriteiten tot samenwerking en dit op meerdere niveaus. De initiatiefnemer van een grensoverschrijdend project dat belemmeringen door niet op elkaar afgestemde nationale wetbepalingen ervaart, kan een bepaalde procedure volgen met een tijdschema voor hun aanvraag met een duidelijke addressaat voor hun aanvraag (bevoegde autoriteit van de lidstaat). Deze machtiging van de initiatiefnemer heeft tot gevolg dat de noodzaak van (en het wachten op) een akkoord tussen beide zijden van de grens om een mismatch in de wetgeving aan te passen, vermindert.

Implementatie - Nationale uitvoeringswetgeving is noodzakelijk om doeltreffend gebruik van het Europees grensoverschrijdend mechanisme te waarborgen. De EU-verordening legt een solide status op voor initiatiefnemers met duidelijk omschreven bevoegdheden en verplichtingen voor de bevoegde nationale autoriteiten. De grensprovincies moeten dit basisidee van de EU-verordening ondersteunen. Het is aanbevolen dat elke lidstaat een juridisch model vastlegt met een op maat gesneden *governance*-systeem om de doelstelling van het wegnemen van grensbelemmeringen voor grensprojecten te verwezenlijken. Ingevolge het uit hoofde van de verordening ingestelde mechanisme moeten de lidstaten per grens met een naburige lidstaat een (tweeledig gestructureerde) mechanisme instellen om de juridische belemmeringen in een gemeenschappelijke grensoverschrijdende regio uit de weg te ruimen. Voor de behandeling van het verzoek van initiatiefnemers tot oplossing van grensbelemmeringen bij grensprojecten kan een groot belang toekomen aan de nationale/regionale coördinatiepunten in alle grensregio's. Belanghebbenden in grensprojecten die geconfronteerd worden met een grensbelemmering, zouden het recht moeten hebben om het verzoek te kunnen indienen bij de nationale coördinatiepunten die vervolgens *case per case* moet beoordelen of het verzoek ontvankelijk en gegrond is (zelfs indien de lidstaat zich later terugtrekt uit de procedure om de zaak via andere middelen dan de EU-verordening af te handelen).

Aanbevelingen - Ter verbetering van het voorgestelde Europees grensoverschrijdend mechanisme kunnen enkele aanbevelingen worden geformuleerd. De implementatie van het Europees grensoverschrijdend mechanisme zou moeten plaatsvinden binnen het ruimere debat van verbetering van bestaande *governance*-systemen op basis van bestaande samenwerkingsinstrumenten. Voor de uitvoering van het Europees grensoverschrijdend mechanisme is het aanbevolen dat de lidstaten in de nationale wetgeving een expliciete bepaling opnemen dat bepaalde juridische afwijkingen voor bepaalde grensregio's mogelijk maakt. Daarenboven moet een kader met (noodzakelijke) verdere verduidelijkingen en definities worden geboden waar het eigen bestaande mechanisme aan moet voldoen. Immers, bepaalde aspecten blijven onduidelijk (met name reikwijdte van de grensbelemmering, de rol van de actoren, de verwachtingen en de bevoegdheden van de coördinatiepunten, vrijwillig karakter en de gevolgen voor implementatie). Daarenboven, mogen de lidstaten kiezen, of de grensregio's (of zelfs evt. op projectniveau)? Wat als één lidstaat kiest voor toepassing van het grensmechanisme,

maar het buurland niet? Moeten de grensoverschrijdende coördinatiepunten in elke lidstaat komen? Of zou het beter zijn als die in grensoverschrijdende regio's komen? De procedure en bepaalde definities moeten dan ook meer in detail uitgedacht worden. De procedure wordt (hopelijk) goed beschreven zodat die duidelijk is voor stakeholders die het Europees grensoverschrijdend mechanisme willen gebruiken.

Europese integratie - Uiteindelijk is het aan de lidstaten om (hopelijk ook) overtuigd te worden van de geschiktheid van het Europees grensoverschrijdend mechanisme. Het uit hoofde van de verordening ingestelde Europees grensmechanisme helpt alleszins aan het minimaliseren van juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context als stap dichterbij het bewerkstelligen van een EU interne markt. Het op nationaal/ regionaal niveau ingesteld mechanisme moet in overeenstemming worden gebracht met de doelstellingen en uitgangspunten van het Europees (en Benelux) grensoverschrijdend mechanisme. Voor het geval dat de EU-verordening uiteindelijk toch niet zou aangenomen worden, biedt de toelichting en het voorstel (minstens) een duidelijke en omvattende leidraad voor de steunende lidstaten om de interregionale samenwerking te verbeteren.

3.4 'Governance' onder de nieuwe INTERREG-verordening 2021-2027

Vera Hark
Martin Unfried
Dr. Mariska van der Giessen

Met het oog op de aanstaande INTERREG VI-A-periode 2021-2027 ontwikkelen programmagebieden in heel Europa nieuwe samenwerkingsprogramma's waarvoor ze hun strategieën en doelstellingen formuleren. Voor deze nieuwe programmaperiode heeft de Europese Commissie (EC) een nieuwe verordening ontwikkeld en voorgesteld aan het Europees Parlement en de Europese Raad. In deze verordening wordt 'Governance' geïntroduceerd als een nieuwe doelstelling.¹⁷ De term 'Governance' kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en gedefinieerd. De term wordt voor het eerst gebruikt in een INTERREG-verordening als een bindende doelstelling met een verplicht aandeel in de begroting. Hoe interpreteren de verschillende INTERREG-programmagebieden dit concept en hoe zijn ze van plan hier invulling aan te geven in hun samenwerkingsprogramma? In dit dossier onderzoeken we de verschillende benaderingen van de doelstelling 'Governance' van drie INTERREG-programmagebieden, te weten het programma Duitsland-Nederland, het programma Euregio Maas-Rijn en het programma Grote Regio. Hiertoe hebben we interviews gehouden met belangrijke stakeholders van deze programmagebieden en een vertegenwoordiger van het DG Regio van de EC.

In ons dossier stellen we dat het stimuleren van 'Governance'-activiteiten de *euregionale cohesie* in grensregio's kan bevorderen en een basis kan vormen voor *sociaaleconomische ontwikkeling* in deze gebieden door grensoverschrijdende obstakels weg te nemen. Er zou zelfs gesteld kunnen worden dat de 'Governance'-doelstelling een leidraad wordt voor een ingrijpende hervorming van het INTERREG-programma, waarbij de standaard 'projectmodus' plaatsmaakt voor een meer strategische en op de lange termijn gerichte opbouw van een duurzaam 'kader' voor grensoverschrijdende samenwerking. De projectmodus is na bijna dertig jaar van INTERREG-samenwerking wellicht verouderd en je zou kunnen zeggen dat de 'overkoepelende doelstelling' van structurele grensoverschrijdende samenwerking gaandeweg uit het oog is verloren. Een innovatief kader voor structurele samenwerking waarbij we ons laten leiden door de 'Governance'-doelstelling zou duurzamere processen voor grensoverschrijdende samenwerking mogelijk kunnen maken. Dit zou leiden tot een betere *euregionale cohesie* en zou de *sociaaleconomische ontwikkeling* bevorderen door het creëren van banen en economische kansen.

In het algemeen zijn de geïnterviewde INTERREG-stakeholders eensgezind als het gaat om de interpretatie van de 'Governance'-doelstelling: deze moet een duurzamere grensoverschrijdende samenwerking bevorderen met instanties die structureel samenwerken. Belangrijk in deze context is de noodzaak om een 'kader' te creëren voor betere en duurzamere grensoverschrijdende samenwerking. Er zijn echter verschillende visies op de manier waarop de 'Governance'-doelstelling in de praktijk wordt gebracht. De voorstellen en plannen variëren van vergaderplatforms voor potentiële partners tot gezamenlijke trainingen voor overheidsinstellingen en betere PR. De EC heeft geanticipeerd op deze diversiteit in lokale realisatieplannen door de doelstelling breed te formuleren om rekening te houden met de verschillende context in de Europese grensregio's en een flexibele uitvoering mogelijk te maken.

Hoewel te verdedigen is dat de EC geen strikte vereisten koppelt aan deze doelstelling, gaven verschillende vertegenwoordigers van programmagebieden in de interviews aan dat ze liever een concretere leidraad hadden gehad voor de tenuitvoerlegging. Sommige vertegenwoordigers waren sceptisch over de nieuwe doelstelling. Zij waren van mening dat de doelstelling vooral gericht was op 'minder ervaren' grensregio's en vonden de doelstelling niet relevant voor hun eigen grensregio. Van buitenaf bezien vraagt deze situatie dat er beter wordt gecommuniceerd over de kansen die de nieuwe doelstelling met zich meebrengt voor de programmagebieden en dat er meerdere manieren van tenuitvoerlegging worden bediscussieerd. Door meer thematische uitwisseling tussen vertegenwoordigers van de EC en de programmagebieden kan worden voorkomen dat de doelstelling en de

17 Europese Commissie: "Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende specifieke bepalingen voor de doelstelling 'Europese territoriale samenwerking' (Interreg) ondersteund door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en financieringsinstrumenten voor extern optreden", Strasbourg, 29-05-2018, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1aefb38-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0012.03/DOC_1&format=PDF, p.30, geraadpleegd op 1 juli 2019.

onderliggende concepten verkeerd worden geïnterpreteerd, waardoor de kans groter is dat de verwachtingen van het DG Regio worden ingelost. In dit verband kan onder andere worden gewezen op de “Cross-Border Review”¹⁸ van de Europese Commissie (2017), waarin verschillende voorbeelden van grensoverschrijdende uitdagingen waar veel grensregio’s nog altijd mee te maken hebben worden uitgelicht, waaronder ook de uitdagingen die centraal staan in dit dossier. Dankzij Interact¹⁹ wordt dit soort uitwisseling gestimuleerd. Bovendien moet worden opgemerkt dat formeel met de EC nog wordt onderhandeld over de samenwerkingsprogramma’s voordat deze worden goedgekeurd. Het valt daarom nog te bezien of vertegenwoordigers van programmagebieden na dergelijke verduidelijkingen een beter beeld hebben van hoe ze de doelstelling in de praktijk kunnen brengen.

Bovendien valt te betwisten of de ‘Governance’-doelstelling kan en moet worden gerealiseerd via de gebruikelijke projectmodus of dat hier een innovatievere aanpak voor nodig is. De ‘Governance’-doelstelling vestigt de aandacht op de uitdaging waar INTERREG en programma’s met een vergelijkbare financieringsstructuur keer op keer tegenaan lopen, namelijk dat projecten tijdelijk van aard zijn en de financiële middelen beperkt zijn, in combinatie met het feit dat het vaak niet lukt om na een succesvol afgerond project de financiering voor een follow-up- of langetermijnproject rond te krijgen. Dit staat continuïteit in de weg. Zoals verschillende gesprekspartners aangaven tijdens de interviews zou kunnen worden overwogen om de geldstromen op een andere manier te beheren om langduriger activiteiten mogelijk te maken. Dergelijke overwegingen lijken aan te sluiten bij de intentie van de EC om institutionele samenwerking te intensiveren, waardoor er meer kans is op duurzamere financieringsmodellen voor samenwerkingsactiviteiten.

Tot slot gaf de vertegenwoordiger van de EC die we hebben geïnterviewd aan dat er in het algemeen te weinig gegevens beschikbaar zijn over de kwaliteit van grensoverschrijdende samenwerking voor ‘Governance’-structuren en dat er methodes moeten worden gevonden om de positieve effecten van ‘Governance’-samenwerking te meten. Aangezien slechts een klein deel van het cohesiebudget van de Europese Unie wordt toegewezen aan INTERREG, zijn er geen middelen beschikbaar voor het verzamelen en evalueren van gegevens van deze aard. De beoordeling van activiteiten op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking die wordt gefinancierd door INTERREG, richt zich op dit moment bovendien op kwantitatieve indicatoren, die weinig relevant zijn voor de ‘Governance’-doelstelling. Als de nieuwe doelstelling zou worden gekoppeld aan een reeks kwalitatieve indicatoren, gericht op doelen en targets, zou dit de tenuitvoerlegging faciliteren. De programma’s zouden ook kunnen worden gestimuleerd een klein deel van hun budget te investeren in onderzoek naar de effecten van ‘Governance’-activiteiten. Op de lange termijn zou er een soort scorebord voor grensoverschrijdende samenwerking kunnen worden ontwikkeld, te vergelijken met de “European Quality of Government Index 2017”.²⁰ Opvallend is dat deze Index de enige maatstaf van institutionele kwaliteit is die op regionaal niveau beschikbaar is in de Europese Unie²¹, maar dat deze Index geen aspecten met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking omvat.

18 Cf. “Cross-Border Review” van de Europese Commissie, 2017, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1, geraadpleegd op 15 juli 2019.

19 Cf. “Interact, Interreg.” van de Europese Commissie, https://ec.europa.eu/regional_policy/nl/atlas/programmes/2014-2020/europe/2014tc16rfiro02, geraadpleegd op 15 juli 2019.

20 Europese Commissie: “European Quality of Government Index 2017”, 2017, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/quality_of_governance, geraadpleegd op 1 juli 2019.

21 Cf. ib.

3.5 Grensoverschrijdende data monitoring: een bijzondere uitdaging

Johan van der Valk

Grensoverschrijdende monitoring en grenseffectenbeoordelingen zijn lastig uit te voeren omdat er onvoldoende gedetailleerde kwantitatieve informatie is. Er zijn op structurele basis grensoverschrijdende gegevens nodig voor alle soorten gebruikers. Deze gebruikers en stakeholders van grensoverschrijdende informatie zijn zeer divers en op zoek naar informatie die specifiek is voor hun respectieve doel. Tegelijkertijd hebben ze er allemaal baat bij dat er geharmoniseerde gegevens beschikbaar zijn die consistent zijn binnen de landsgrenzen en over de grenzen heen. Voor nationale en internationale gebruikers spreekt dit voor zich. Maar ook voor lokale, regionale en in het bijzonder euregionale gebruikers zijn deze geharmoniseerde gegevens bijzonder nuttig.

Met behulp van gegevens op de juiste schaal kunnen deze stakeholders laten zien welke aspecten hen uniek maken. Wat is de specifieke situatie in hun regio in vergelijking met andere regio's? Door deze gegevens kunnen kansen worden vastgesteld. Gebruikers kunnen bijvoorbeeld onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor slimme specialisatie in hun regio. Ook kunnen ze zien welke obstakels in hun regio hardnekkiger zijn dan in andere regio's. Tot slot kunnen grensregio's zo van elkaar leren. Als een maatregel werkt in een specifieke regio, komt dat naar voren in de grensoverschrijdende indicatoren. Andere regio's kunnen vervolgens profiteren van dit bewijs. Voor evidence-based beleidsvorming is het tenslotte essentieel om de effectiviteit te meten. Hiervoor moeten geschikte indicatoren worden gedefinieerd en concrete benchmarks worden toegepast, met name als gestreefd wordt naar een longitudinale beoordeling en vergelijking. Als de methodologie dan niet consistent is (bijv. doordat de indicatoren veranderen) en ook de (kwaliteit van de) gegevensaanvoer niet voldoet (bijv. onvoldoende regionale details), heeft dat met name voor grensregio's negatieve gevolgen.

Het Europees Statistisch Systeem (ESS) is een partnerschap van instanties die statistische informatie produceren. Deze instanties zijn in staat en bereid om dit hiaat in grensoverschrijdende gegevens op te vullen. Wij zijn van mening dat het daarnaast nodig is om een netwerk van bureaus voor de statistiek op te zetten dat methodes ontwikkelt om grensoverschrijdende statistieken te produceren en verspreiden. Zij kunnen dit op een kostenefficiënte en duurzame manier organiseren door optimaal gebruik te maken van bestaande (inter)nationale bronnen, methodes en infrastructuren. Een dergelijk netwerk zou de gegevens moeten aanleveren die nodig zijn voor het grensoverschrijdend monitoren van alle soorten gebruikers op regionaal, nationaal en internationaal niveau. Bovendien zou dit netwerk instrumenten moeten ontwikkelen om de gegevens via visualisatie-instrumenten om te zetten in praktische informatie. Dit alles moet worden uitgevoerd met betrokkenheid van alle relevante Europese instanties, zoals Eurostat en ESPON. Interessant om te vermelden is dat Frankrijk en Duitsland recent het initiatief hebben genomen om een netwerk voor grensoverschrijdende monitoring op te zetten. Het is heel zinvol om aan te sluiten bij dit bilaterale initiatief. We raden de betrokken partijen dan ook aan hun krachten te bundelen.

Een belangrijke vereiste voor het opzetten van dit netwerk en het verrichten van het betreffende werk, is dat er voldoende middelen worden toegewezen. Naar onze mening is het in de basis een nationale aangelegenheid om te zorgen dat er grensoverschrijdende gegevens beschikbaar komen en is dit geen regionale of Europese verantwoordelijkheid. Het is onontbeerlijk dat nationale overheden zich realiseren dat gegevens van over de grens van belang zijn. Het is bovendien essentieel dat bureaus voor de statistiek stoppen hun land als 'een eiland' neer te zetten. In de praktijk steken mensen, bedrijven en instanties regelmatig de grens over. De situatie over de grens is dus relevant. Daarnaast is het belangrijk om te meten welke beleidsgebieden het vaakst met grensoverschrijdende praktijken te maken hebben. Om dit te vertalen naar statistiek is het vanuit nationaal perspectief voor alle thema's relevant op de hoogte te zijn van de situatie over de grens en te weten in welke mate mensen, bedrijven en instanties de grens oversteken. Bureaus voor de statistiek moeten de leiding nemen bij discussies binnen hun eigen land over het uitbreiden van hun takenpakket in deze richting.

Daarnaast zou men kunnen denken aan de EC om het netwerk voor grensoverschrijdende monitoring te steunen en te faciliteren door middelen toe te kennen voor de coördinerende taken. We stellen voor dit op te nemen onder de acties om de 'Governance' in de volgende programmaperiode van Interreg te verbeteren.

3.6 Grensoverschrijdende effecten van de Europese Nitraatrichtlijn en de mestquota tussen Nederland en Duitsland (*studentendossier*)

Jurian van Beusekom

Youri Cremers

Jenny Franke

Enrico Wegner

Zuzanna Zmuda

In dit dossier worden de effecten van de Europese Nitraatrichtlijn (91/676/EEG) op de Nederlands-Duitse grensregio's en de mogelijke implicaties voor mestfraude *ex post* geanalyseerd. De onderzochte grensregio is de euregio Rijn-Maas-Noord, die bestaat uit het noordelijke deel van de provincie Limburg, het westelijke deel van de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen en - afwijkend van de 'officiële' definitie van de euregio Rijn-Maas-Noord - het oostelijke deel van de provincie Noord-Brabant. Dit dossier legt de focus op de twee hoofdthema's: *Europese integratie en duurzame en sociaaleconomische ontwikkeling*. Het thema euregionale cohesie is geschrapt, hoofdzakelijk omdat er nauwelijks bruikbare gegevens te vinden waren op basis waarvan gedegen conclusies konden worden getrokken. Dat komt waarschijnlijk doordat het onderwerp fraude gevoelig ligt, waardoor instanties en landbouwers niet bereid zijn om informatie te verstrekken. Voor de twee thema's die wel worden besproken, is de huidige situatie vergeleken met bepaalde juridische en politieke benchmarks. Deze vergelijking is gedaan op basis van de volgende indicatoren (zie onderstaande tabel).

Thema	Principes	Benchmarks	Indicatoren
Europese integratie	Artikel 191 VwEU	Normen van de Nitraatrichtlijn	Juridische analyse van EU-verdragen
	Europese Nitraatrichtlijn	Geharmoniseerde wetten	EU-richtlijnen
	Landelijke uitvoering van de richtlijn	Effectieve handhaving	Nationale wetgeving
Duurzame en sociaaleconomische ontwikkeling	Duurzame landbouw	Vermindering van milieuschade	Bodemkwaliteit Waterkwaliteit Nitratvervuiling
	Strafrechtelijk/ economisch	Fraudepreventie	Productie van mest Export

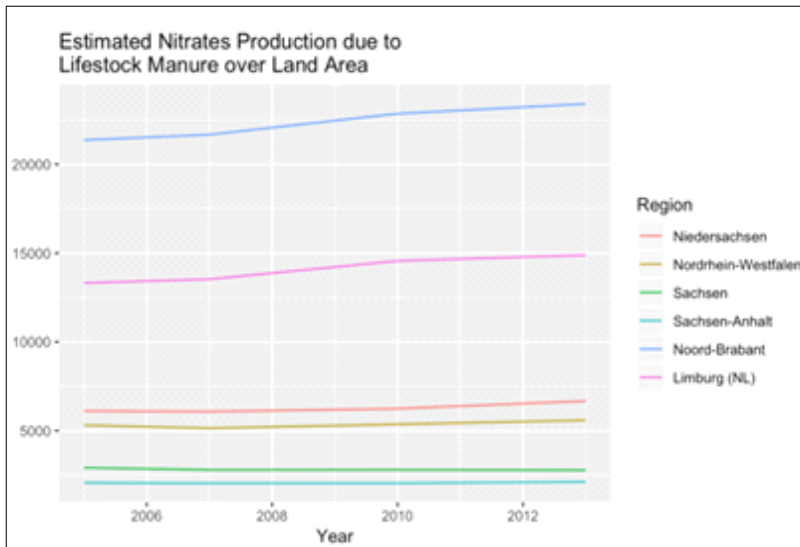
Tabel 4: Thema's, principes, benchmarks en indicatoren van het dossier over de Europese Nitraatrichtlijn

Het dossier voorziet allereerst in een diepgaande analyse van de juridische achtergrond van de situatie, te beginnen met de EU-verdragen (het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU)) en het juridische kader waarbinnen de richtlijn wordt uitgevoerd. De lidstaten oefenen hun eigen bevoegdheid uit met betrekking tot het milieu, maar omdat de Unie op dit gebied een gedeelde bevoegdheid heeft met de lidstaten (zie Artikel 4, lid 2 sub e VwEU), mag de EU optreden als zij dit noodzakelijk acht om naleving van het verdrag te waarborgen. De Nitraatrichtlijn werd begin jaren 1990 aangenomen omdat er veel stikstofvervuiling aanwezig was in de wateren van de lidstaten en deze wateren niet binnen landsgrenzen vallen. Deze hoge stikstofniveaus kunnen een negatief effect hebben op het leven in het water en de gezondheid van dieren en mensen die het water als drinkwater gebruiken. Daarom heeft deze EU-richtlijn tot doel [1] de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen, en [2] verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen (Artikel 1).

De richtlijn maakt deel uit van een uitgebreid kader van EU-wetgeving om het milieu te beschermen en milieutoepassingen - direct of indirect - verder te reguleren. Als zodanig is de richtlijn een instrument om de doelen zoals uiteengezet in Artikel 191 lid 1 van de VwEU (behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu; bescherming van de gezondheid van de mens; behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen; bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen) te realiseren. De richtlijn hangt ook nauw samen met EU-beleid betreffende water, lucht, klimaatverandering en landbouw (bijv. de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG)), waarvan de uitvoering voordelen oplevert op al deze gebieden, evenals met het Gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU, dat bijdraagt aan de doelstellingen van de richtlijn via directe ondersteuning en maatregelen voor plattelandontwikkeling.

Lidstaten moeten (nationale) wetten creëren om de richtlijn te vertalen naar nationale wetgeving, omdat de bepalingen van de richtlijn niet direct toepasbaar zijn. Zowel Nederland als Duitsland heeft dit gedaan door de bepalingen verspreid op te nemen in verschillende (al bestaande) wetten. Het belangrijkste juridische instrument in Nederland is de Meststoffenwet, in Duitsland is dat de Düngeverordnung. Toch heeft de Europese Commissie in het verleden tegen beide landen een inbreukprocedure gestart wegens niet-naleving van de Nitraatrichtlijn als gevolg van onvoldoende tenuitvoerlegging. In het licht van aanhoudende niet-naleving van de toegestane stikstofniveaus, lijken vermoedens over frauduleuze praktijken niet vergezocht.

In 2003 oordeelde het Europese Hof van Justitie dat het Nederlandse beleid - met het MINAS (MINeralen AangifteSysteem) als centrale instrument - niet aansloot op de verplichtingen die voortvloeiden uit de richtlijn. Er werd vooral kritiek geuit op het systeem vanwege de manier waarop normen werden vastgesteld voor de hoeveelheid stikstof: er waren geen normen of ze waren onduidelijk. Na de uitspraak spande Nederland zich in om de tenuitvoerlegging van de wetgeving in overleg met de Europese Commissie aan te passen. Iets vergelijkbaars gebeurde in Duitsland: ondanks het feit dat uit cijfers bleek dat de nitraatvervuiling in het grond- en oppervlaktewater steeds verder toenam, slaagde Duitsland er niet in om voldoende aanvullende corrigerende maatregelen te nemen. In 2016 spande de Commissie een rechtszaak aan tegen de Duitse regering, ook al was deze een herziening van de Düngeverordnung gestart om de verordening bondiger te maken en verplicht te stellen. Recent (in 2018) oordeelde het Europese Hof van Justitie dat de Duitse herziening niet toereikend was om voldoende bescherming te bieden tegen nitraatvervuiling.



Figuur 5: Manure Production over Land Area (km²). Bron: Data from EUROSTAT 2017.

Naast de juridische analyse wordt ook de milieutechnische en economische impact van de Europese Nitraatrichtlijn onderzocht. De analyse begint met de milieu-impact en richt zich daarbij vooral op de watervervuiling, omdat er geen bruikbare gegevens over bodemvervuiling beschikbaar zijn. De effecten op de watervervuiling zijn geanalyseerd met behulp van de officiële impactrapporten voor Nederland (RIVM, 2017) en Duitsland (BMU, 2017). Er werd gebruikgemaakt van landelijke gegevens, aangezien er geen gedetailleerde gegevens op het niveau van de euregio beschikbaar waren. De conclusies zijn dan ook algemener van aard dan gehoopt. Desondanks zijn de conclusies bruikbaar om een algemeen beeld te krijgen van de huidige problemen waar men bij de tenuitvoerlegging van de Nitraatrichtlijn tegenaan loopt.

Zowel in Nederland als in Duitsland waren geen noemenswaardige veranderingen te zien in de nitraatvervuiling van het grondwater tussen de laatste twee uitvoeringstermijnen. Technisch gezien lijkt het feit dat er op meerdere locaties een dalende trend van watervervuiling werd waargenomen juist indirect een positieve verandering te impliceren. Zorgwekkender lijkt daarentegen het feit dat de watervervuiling in een groot percentage zones dat al als probleemzones was geclassificeerd nog altijd toeneemt, in ieder geval in Duitsland. Deze bevindingen wijzen erop dat de richtlijn met name in kwetsbare gebieden geen effect sorteert. Wat met name alarmerend is met betrekking tot de huidige tenuitvoerlegging van de Nitraatrichtlijn, is dat een vrij groot percentage van de probleemzones in beide landen nabij de grens ligt. Uit nieuwsberichten blijkt dat er mogelijk overmatig veel Nederlandse mest wordt geëxporteerd naar Duitsland. Dat zou een verklaring kunnen zijn voor deze bevinding.

Vervolgens werd de economische impact geanalyseerd met behulp van export- en impactrapporten (RVO, 2019b) en gegevens van EUROSTAT. Uit de gegevens van EUROSTAT blijkt dat er aan de Nederlandse kant van de Euregio een groot mestoverschot is. Figuur 5 (hierboven) laat zien dat de Nederlandse regio's een veel hogere mestproductie in verhouding tot het landoppervlak hebben dan de Duitse regio's. Dit verklaart ook de enorme hoeveelheid legale mestexport van Nederland naar Duitsland. Duitsland ontvangt zo'n 50% van alle legaal geëxporteerde Nederlandse mest. Zo vond het onderzoeksteam vele aanwijzingen dat er in deze context veel wordt gefraudeerd in de Euregio. Aangezien legale verwijdering duur is voor landbouwers en verwijderingszones schaars zijn, staan de prijzen van geëxporteerde mest waarschijnlijk in toenemende mate onder druk. De toenemende stikstofvervuiling in Duitse probleemzones die vlak bij de grens liggen, suggereert dat de export van Nederlandse mest illegale proporties aanneemt. Door de stijgende prijzen is het voor landbouwers wellicht steeds minder goed te betalen om mest op legale wijze te verwijderen, en dat werkt fraude in de hand.

Aangezien deze grensregio's specifiek in de hierboven beschreven Euregio liggen, zou de effectiviteit van de huidige tenuitvoerlegging van de Nitraatrichtlijn in deze grensoverschrijdende regio verder moeten worden onderzocht.

4. Lijst van onderzoekers

Jurian van Beusekomj (Dossier 6)

Student UM - SBE

Charlotte Conjaerts (Dossier 2)

Student Zuyd - ITEM stagiair

Youri Cremers (Dossier 6)

Student UM - FASoS

Jenny Franke (Dossier 6)

Student UM - SBE

Dr. Mariska van der Giessen (Dossier 4)

Lector, NHL Stenden

Internationaal ondernemen, grensoverschrijdende samenwerking, Europese ontwikkelingen

Vera Hark (Dossier 4)

Onderzoeker

Myrte ter Horst (Dossier 1)

Junioronderzoeker

mr. dr. Hannelore Niesten (Dossiers 3)

Onderzoeker, UH

Europese regelgeving, Europese en internationale fiscaliteit, grensoverschrijdende economisch actieve EU-persoonen

Martin Unfried (Dossier 4)

Senioronderzoeker en 'Ontgrenzer', ITEM

EU-milieubeleid en Europees regionaal en grensoverschrijdend beleid

Johan van der Valk (Dossier 1, Dossier 6)

Statisticus

Centraal Bureau voor de Statistiek / CBS

Prof. dr. Maarten Vink (Dossier 1)

Hoogleraar, UM

Politieke wetenschap, politieke sociologie, vergelijkende methoden, migratie, burgerschap, integratie van immigranten, europeanisering

Prof. Dr. M. J.G.A.M. Weerepas (Dossier 2)

Universitair hoofddocent/Bijzonder hoogleraar fiscale aspecten van grensoverschrijdende arbeid (Internationale) Loonbelasting en premieheffing, inkomstenbelasting (niet-winst), successie

Enrico Wegner (Dossier 6)

Student UM - Rechten

Zuzanna Zmuda (Dossier 6)

Student UM - Rechten

Met dank aan de Werkgroep Grenseffectenrapportage:

Dr. Nina Büttgen, PhD, LL.M - ITEM

drs. Veronique Eurlings - ITEM

Lavinia Kortese, LL.M. - ITEM

Maja Ročak - NEIMED

Jan Schlievert - Euregio Maas-Rijn

Martin Unfried - ITEM

Johan van der Valk - CBS

Annex - De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-upactiviteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016, 2017 en 2018

Een van ITEM's belangrijkste taken is het uitvoeren van jaarlijkse Grenseffectenbeoordelingen. Met deze beoordelingen wil ITEM inzicht geven in de effecten van nieuwe wetgeving en beleidslijnen op grensregio's en hoe bestaande wetgeving en beleidslijnen grensregio's beïnvloeden. ITEM begon hiermee in 2015 en heeft sindsdien vier effectenbeoordelingen succesvol afgerond, waarvan u de laatste nu aan het lezen bent. De succesvolle voltooiing van deze grenseffectenbeoordelingen is voornamelijk te danken aan de inspanningen van de onderzoekers van de Universiteit Maastricht. Hun inzet resulteerde in waardevol onderzoek naar de effecten van wetgeving en beleidslijnen op grensregio's.

De impact en het succes van de ITEM Grenseffectenrapportages is echter niet uitsluitend beperkt tot het bieden van een nuttige bijdrage aan het wetenschappelijke debat rondom grensregio's. ITEM's effectenbeoordeling is gericht op beleidsmakers op regionaal, nationaal en Europees niveau die beslissingen nemen aangaande grensregio's. De Grenseffectenbeoordeling draagt bij aan het politieke debat door bestaande of toekomstige grenseffecten te helpen herkennen. In deze context heeft ook het rapport van 2018 bewezen dat er een solide basis is voor verdere actie en verder onderzoek gericht op het verbeteren van grensoverschrijdende mobiliteit.

De beoordeling van 2017 heeft bewezen dat deze een nog bredere basis voor actie kan vormen. Wederom leidde het dossier over sociale zekerheid tot follow-upacties. ITEM gaf een reactie op de Detacheringsrichtlijn aan de rapporteur van het Europees Parlement.

Het dossier over de Duitse tolheffing van 2017 is een goed voorbeeld van het belang van een degelijke effectenbeoordeling. Destijds besloot de Duitse overheid geen beoordeling te doen van de effecten op grensoverschrijdende gebieden in termen van verkeers- en milieuproblemen voor bepaalde gemeentes aan de grens. Ook de onzekerheden met betrekking tot de vraag of de Duitse wetgeving wel in lijn was met de Europese wetgeving werden niet beoordeeld. De juridische analyse die is opgenomen in het dossier over de Duitse tolheffing voor personenauto's van de ITEM Grenseffectenrapportage droeg voor een deel bij aan het besluit van Nederland om zich bij Oostenrijk te voegen in de zaak die bij het Europees Hof van Justitie tegen Duitsland is aangespannen. ITEM was tot de conclusie gekomen dat er een groot risico bestond dat het Hof van Justitie de geplande tol zou aanvechten. In juni 2019 stelde het Hof vast dat de combinatie van de infrastructuurheffing en de vrijstelling van motorvoertuigenbelasting die de houders van in Duitsland geregistreerde voertuigen genieten, een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit vormt en in strijd is met de beginselen van het vrij verkeer van goederen en van diensten (zaak C-591/17 Oostenrijk/Duitsland).

In 2018 concludeerde ITEM in een beoordeling van het Duitse Baukindergeld ('bouwkindergeld') dat de kans groot was dat grensarbeiders die in Duitsland werken maar in een ander land wonen in aanmerking zouden moeten komen voor deze Duitse subsidie. In juli 2019 formuleerde Pascal Arimont, een Belgisch lid van het Europees Parlement, een vraag aan de Commissie (E-002147-19) die op dezelfde aanname was gebaseerd. De achtergrond was dat de Commissie op 7 maart 2019 had besloten om Duitsland een met redenen omkleed advies te sturen in antwoord op de weigering om een andere subsidie, namelijk de Wohnungsbauprämie ('woningbouwpremie'), toe te kennen aan grensarbeiders. Momenteel beoordeelt de Commissie of deze subsidies ook mogen worden toegekend aan grensarbeiders, ook als de woning zich buiten Duitsland bevindt. In het geval van de tolheffing kwam ITEM herhaaldelijk tot de conclusie dat de Duitse overheid dergelijke grensoverschrijdende implicaties niet op voorhand had beoordeeld of besproken. Nu is bekend dat de Europese Commissie de Duitse overheid om verheldering gaat vragen met betrekking tot de subsidieregeling Baukindergeld. In een antwoord op de recente parlementaire vraag meldt de Commissie dat zij inderdaad een vorm van indirecte discriminatie zien in een aantal van de voorwaarden van de Kinderbaugeld subsidie, zoals de verplichting om in Duitsland te wonen.

Ook in het geval van het dossier over verschillende pensioenleeftijden zijn recent politieke activiteiten gestart. Belgische grensarbeiders die in Nederland werkten, kregen op 65-jarige leeftijd te maken met een inkomensgat als ze op dat moment werkloos waren, omdat de pensioenleeftijd in Nederland hoger ligt dan in België. De

Belgische wetgever heeft dat in december 2018 gecorrigeerd door mogelijk te maken dat de getroffen medewerkers ook nadat zij de leeftijd van 65 hadden bereikt nog een werkloosheidsuitkering konden krijgen (Koninklijk Besluit d.d. 12 december 2018).

ITEM heeft ook follow-upactiviteiten ontwikkeld met betrekking tot de sociale zekerheid bij niet-standaard werk in grensoverschrijdende situaties. De vaste Eerste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft recent een brief gestuurd naar de minister van Sociale Zaken waarin de commissie ervoor pleit om concrete grensoverschrijdende problemen waar grensarbeiders specifiek tegenaan lopen in het dagelijks leven aan te pakken. De commissie waarschuwt bijvoorbeeld voor het gebrek aan grensoverschrijdende coördinatie van de socialezekerheids- en belastingstelsels. De ITEM Grenseffectenbeoordeling vormde de basis voor het verzoek.

Dit is een van de onderwerpen van het Interreg-project YOUREGION in de euregio Maas-Rijn, waarbij ITEM informatie-instrumenten ontwikkelt voor freelancers die over de grens werken of willen werken. Niet-standaard contracten in grensoverschrijdende situaties maakten ook deel uit van een project over 'eerlijke mobiliteit' dat ITEM in 2018 heeft uitgevoerd namens de interregionale vakbondsraden. Op 11 juni 2019 organiseerden de gezamenlijke interregionale vakbondsraden van Duitsland, Nederland en België een conferentie over eerlijke mobiliteit in Duisburg. Tijdens de conferentie werd de eerste fase van het onderzoeksrapport over de ontwikkeling van 'Fair Mobility Tool' gepresenteerd aan een breed gespecialiseerd publiek van vakbondsmedewerkers, leden en actoren in grensoverschrijdende tewerkstelling en arbeidsmarktbeleid.

Toch zijn niet alleen de dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportages reden tot follow-upacties; de methode die wordt gebruikt in de effectenbeoordeling kwam ook in de publiciteit. De methode die is toegepast door ITEM en zijn onderzoekers werd bijvoorbeeld als best practice aangeduid door het Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG Regio) van de Europese Commissie in de publicatie *Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU (september 2017)*. De erkenning die ITEM kreeg, leidde tot verdere samenwerking tussen het expertisecentrum en de Europese Commissie. In het bijzonder werkt ITEM op Europees niveau samen met het DG Regio en op nationaal niveau met de Nederlandse overheid aan de ontwikkeling van een methodologie voor grenseffectenbeoordelingen.²²

Bovendien werden de methodologie die in de grensoverschrijdende effectbeoordeling van de ITEM en de bevindingen uit de afzonderlijke dossiers van de ITEM in de loop van 2019 op verschillende evenementen gepresenteerd. Er werden onder meer presentaties gegeven op de CESCI 10 - Internationale conferentie over de 10e verjaardag van CESCI in Boedapest, op bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de Nederlandse regering en de Vlaamse overheid, tijdens de Open Dagen van DG Regio van de Europese Commissie, op een door het Euroinstituut in Kehl georganiseerde conferentie, op een bijeenkomst voor vertegenwoordigers van het Europees Parlement, op een door ESPON georganiseerde workshop over Interreg-effectrapportage in Porto en op bijeenkomsten met leden van de NRW-Landtag en het Benelux Parlement.

Naast het geven van presentaties over de methode en inhoud van de ITEM Grenseffectenrapportage, promoot ITEM ook het gebruik van effectenbeoordelingen in het algemeen. Als groot voorstander van regelmatige, grensspecifieke, bottom-up effectenbeoordelingen heeft ITEM zich uitgesproken voor en aangedrongen op het uitvoeren van meer grenseffectenbeoordelingen in Nederland bij verschillende ministeries.²³

Tot slot besteedt ITEM steeds meer aandacht aan de *ex ante* identificatie van grenseffecten van voorgestelde wetgeving en beleidslijnen. ITEM heeft een quickscan geïntroduceerd om te bepalen of een voorschrift of maatregel een bepaalde impact heeft op grensregio's. Dit initiatief biedt een eigen methode die kan worden toegepast om in te schatten in hoeverre een bepaald thema verder moet worden beoordeeld wat betreft de grenseffecten. In 2017 voerde ITEM twee quickscans uit. Een van deze quickscans was gericht op het analyseren van het regeerakkoord en de andere onderzocht de grenseffecten van de verhoging van het lage btw-tarief. Zoals de grenseffectenbeoordeling van dit jaar aantoonde, werden twee thema's van deze quickscans (de verhoging van het lage btw-tarief en het experiment met betrekking tot legale wietteelt) in dossiers opgenomen.

22 Presentatie M. Unfried 'Effects on Cross-border territories: The blind spot of regulatory impact assessment', TEIN Annual Conference 'Assessing impact across borders' (incorporating the Centre for Cross Border Studies' Annual Brussels Policy Seminar), Brussels, 10 oktober 2019.

23 M. Unfried and L. Kortese, 'Cross-border impact assessment as a bottom-up tool for better regulation' in: J. Beck (ed.), *Transdisciplinary discourses on cross-border cooperation in Europe*, EUROCLIO vol. 107, Peter Lang, Brussels, 2019, pp. 463-481.

In de toekomst blijft ITEM zich in grenseffectenbeoordelingen richten op het in kaart brengen van de effecten van internationale, Europese, nationale en regionale wetgeving en beleidslijnen. Het expertisecentrum is bovendien van plan zijn effectenbeoordelings- en quickscanmethoden verder te ontwikkelen en kijkt ernaar uit dit te doen in samenwerking met zijn partners, stakeholders en onderzoekers.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Institute for Transnational and Euregional
cross border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht
Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

ITEM Cross-Border Portal:

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/>

www.maastrichtuniversity.nl/item

