



## Grenseffectenrapportage 2024

### Samenvatting



Maastricht University

# Grenseffectenrapportage 2024

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 krip (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).



provincie limburg  
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



Gemeente Maastricht

Zuyd  
Hogeschool  
ZU  
YD





## Inhoudsopgave

1.	Inleiding .....	3
1.1.	Europese integratie via betere regelgeving .....	3
1.2.	De behoefte aan grenseffectenbeoordelingen .....	4
1.3.	De 'ITEM-methode' .....	5
2.	De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode .....	6
2.1.	Het proces van de effectenbeoordeling .....	6
2.2.	De methode toepassen .....	7
2.3.	De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2024.....	11
3.	De dossiers – in samenvatting .....	14
3.1.	Dossier 1: Europese grenseffectentoetsing en cohesiebeleid voor grensregio's.....	14
3.2.	Dossier 2: Voorstel voor een EU-Verordening betreffende het 'Vergemakkelijken van grensoverschrijdende oplossingen' - Grenseffecten in Europese grensregio's .....	18
3.3.	Dossier 3: Het Benelux Politie Verdrag: worden grensregio's veiliger? .....	26
3.4.	Dossier 4: Effecten van de legalisering van cannabis in Duitsland op grensoverschrijdende dynamiek (PREMIUM-studie) .....	28
3.5.	Dossier 5: Nieuwe EU-wetgeving op het gebied van industriebeleid .....	32
3.6.	Dossier 6: Nieuw belastingverdrag Nederland-België (2023): een ex ante beoordeling .....	37
4.	Lijst van onderzoekers .....	40
5.	Annex – De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-upactiviteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016 t/m 2023 .....	41

## 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 negen effectenbeoordelingen van regelgeving uitgevoerd. Deze rapportage is de nieuwste editie van de Grenseffectenrapportage.<sup>1</sup>

### 1.1. Europese integratie via betere regelgeving

ITEM geeft met de Grenseffectenrapportage meer inzicht in Europese en nationale wets- en beleidsinitiatieven. ITEM's Grenseffectenrapportage 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 Grenseffectenrapportages 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 de publicatie van het peer-reviewed European Journal of Law Reform gaan ITEM-onderzoekers verder in op de toepasbaarheid binnen Europees beleid.<sup>2</sup> In deze context beschouwde het Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG Regio) van de Europese Commissie de Grenseffectenrapportages van ITEM als 'good practice' in de publicatie 'Groeien cohesie stimuleren in grensregio's van de EU'.<sup>3</sup> In diezelfde publicatie benadrukte de Commissie het belang van de identificatie van grenseffecten in wets- en beleidsprocessen en maakte ze een duidelijk actiepoint van de beoordeling van die grenseffecten.<sup>4</sup> In de latere publicatie 'EU-grensregio's: levende laboratoria van de Europese integratie' wordt dit nogmaals benadrukt, ook binnen de eigen kaders van de *Better Regulation* voorstellen.<sup>5</sup> Ook op nationaal niveau komt er steeds meer aandacht voor de relevantie van grenseffectenbeoordelingen. In het Nederlandse Beleidskompas staat 'Grenseffecten' als verplichte kwaliteitseis opgenomen sinds 2021.<sup>6</sup> In het Regeerprogramma 2024-

---

<sup>1</sup> Alle ITEM Grenseffectenrapportages zijn te raadplegen via de ITEM website: [www.crossborderitem.eu](http://www.crossborderitem.eu).

<sup>2</sup> Unfried, M., Mertens, P., Büttgen, N., & Schneider, H. (2022). Cross-Border Impact Assessment for the EU's border regions. *European Journal of Law Reform*, (1), 47-67. <https://doi.org/10.5553/EJLR/13872370202204001004>

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU, COM(2017) 534 final, p. 8.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – EU-grensregio's: levende laboratoria van de Europese integratie, COM(2021) 393 final.

<sup>6</sup> <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/grenseffecten>

2027 wordt de aanpak van grensbelemmeringen en grensregionale ontwikkeling ook wederom bekrachtigd.<sup>7</sup> Verder wordt in het Duitse Koalitionsverdrag 2021 gesproken over juridische instrumenten ten behoeve van de grensregio.<sup>8</sup> Tot slot heeft Vlaanderen ook de interesse uitgesproken in grenseffectentoetsing tijdens de Vlaams-Nederlandse top van januari 2023.<sup>9</sup>

## 1.2. De behoefte aan grenseffectenbeoordelingen

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.

Er bestaan op Europees en nationaal niveau verschillende instrumenten voor het beoordelen van grenseffecten. Voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn de effectenbeoordeling 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 in het licht van hun specifieke kenmerken en laat zien in hoeverre grensregio's van elkaar verschillen.<sup>10</sup> De bestaande verschillen tussen grensregio's bemoeilijken het uitvoeren van grenseffectenbeoordelingen op Europees niveau. Tegelijkertijd levert het voorstel om uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen op nationaal niveau te laten uitvoeren door vakministeries ook 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.

Ondanks deze uitdagingen wordt er op Europees en nationaal niveau genoeg actie ondernomen om ze aan te pakken. ITEM-onderzoekers zijn bijvoorbeeld betrokken geweest bij DG Regio- en ESPON-projecten die streven naar verbetering van de methoden voor territoriale effectenbeoordelingen op EU-niveau gericht op grensgebieden. ITEM-onderzoekers hebben de methode ook gepubliceerd in het handboek 'Territorial Impact Assessment'.<sup>11</sup> Wanneer we naar het nationale niveau in eigen land

---

<sup>7</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerprogramma>

<sup>8</sup> Koalitionsverdrag 2021 'Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit'

<sup>9</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/diplomatieke-verklaringen/2023/01/31/slotverklaring-nederlands-vlaamse-regeringstop-2023-door-grenzen-heen-verbonden>

<sup>10</sup> SWECO et al., Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border programmes (2015CE160AT044) Final Report 2016, Europese Commissie.

<sup>11</sup> Unfried, M., Kortese, L., & Bollen-Vandenboorn, A. H. H. (2020). The bottom-up approach: Experiences with the impact assessment of EU and national legislation in the German, Dutch and Belgian cross-border regions. In E. Medeiros

kijken, helpt ITEM de regering na te gaan hoe haar eigen beleidsbeoordelingen omtrent grenseffecten kunnen worden verbeterd. Sinds 2021 is de beoordeling van grenseffecten een verplicht onderdeel van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), dat sinds 2023 omgezet is naar het Beleidskompas.<sup>12</sup> In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft ITEM een “Leidraad grenseffecten” ontwikkeld en is ITEM actief in het houden van workshops met overheidsfunctionarissen om de methodologie en praktische aspecten van een grensoverschrijdende effectenbeoordeling te bespreken. Daarbij is ITEM ook verantwoordelijk voor de jaarlijkse monitoring van grenseffectentoetsing door de verschillende vakdepartementen en de uiteindelijke evaluatie van de toepassing van de grenseffectentoets.

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.<sup>13</sup> Om dit idee verder uit te dragen, omvatte de Grenseffectenrapportage van 2020 voor het eerst een gezamenlijk onderzoek van ITEM en TEIN naar grenseffecten in verschillende grensoverschrijdende regio's in Europa. Deze editie (2024) bevat ook een onderzoek dat samen met het TEIN-netwerk is uitgevoerd. Ook in de editie van 2021 is productief samengewerkt. Samen met het Euro-Institut en Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) was ITEM in het najaar van 2022 betrokken in een onderzoeksproject voor de Duitse Auswärtiges Amt. In het project wordt naar een passende grenseffectenbeoordeling gezocht in het kader van de Frans-Duitse samenwerking, meer specifiek artikel 14 van het Verdrag van Aken.<sup>14</sup> In de zitting van 23 oktober 2023 heeft de Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit (AGZ) besloten aan dit rapport gevolg te geven door de oprichting van een speciale werkgroep voor grenseffectentoetsing.<sup>15</sup>

### 1.3. De ‘ITEM-methode’

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 bovendien 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

---

(Ed.), *Territorial Impact Assessment, Advances in Spatial Science* (pp. 103-121). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-54502-4\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-030-54502-4_6)

<sup>12</sup> De leidraad is te vinden op de officiële site van de Nederlandse overheid, te weten het IAK – Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (zie bijlage): <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/achtergrond-beleidskompas/verplichte-kwaliteitseisen/grenseffecten>.

<sup>13</sup> 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/>. In oktober 2019 en oktober 2020 werden er twee TEIN-workshops georganiseerd omtrent grenseffectenbeoordelingen.

<sup>14</sup> ITEM, MOT & Euro-Institut (2022) *Konzeptstudie zur Analyse der Auswirkungen neuer Rechtsvorschriften auf die Grenzregionen*, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2595406/0bf8fbb3dae396fe69a38e38190aa145/230504-studie-deu-data.pdf>

<sup>15</sup> <https://agz-cct.diplo.de/agz-cct-de/aktuelles/-/2628210>

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.<sup>16</sup> 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 Grenseffectenrapportage 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 2024. De beoordeling bestaat uit zes dossiers waarin zeer uiteenlopende thema's aan bod komen en waarin bestaande alsook toekomstige wetgeving en beleidslijnen worden onderzocht. Dit jaar leggen twee dossiers een nadruk op ex-ante analyses waarin de effecten worden onderzocht van voorgestelde wetten en beleidslijnen (Faciliteren van grensoverschrijdende oplossingen, Belastingverdrag Nederland-België). Drie dossiers gericht op ex-post analyse van wetgeving. Het studentendossier (PREMIUM) is een ex-post analyse van een wet "*Cannabis-Gesetz*". De andere twee ex-post dossiers waren gefocused op het Benelux Politieverdrag en de impact van recente EU-wetgeving op het gebied van EU industrieel beleid. Eén dossier heeft een thematische aanpak, gericht op Europese grensoverschrijdende effectbeoordeling en cohesiebeleid voor grensregio's.

## 2. De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode

### 2.1. Het proces van de effectenbeoordeling

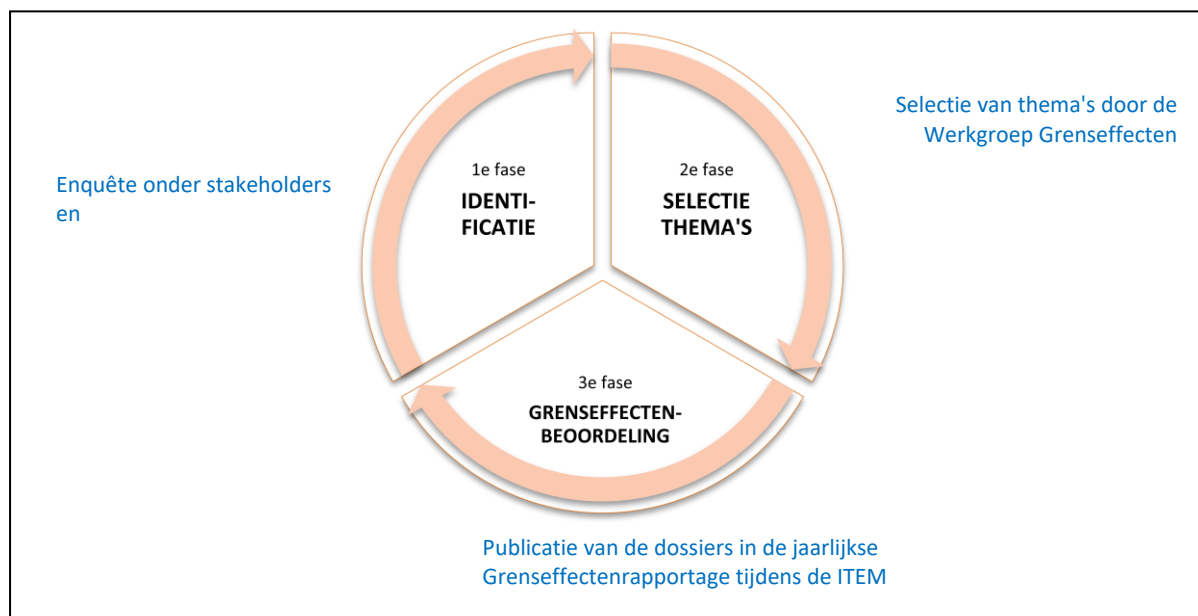
Ondanks de verschillende thema's passen de onderzoekers van de Grenseffectenrapportage allemaal de methode toe die is ontwikkeld door ITEM. Het onderzoek voor de effectenbeoordeling bestaat uit drie fases (zie figuur 1 hieronder). In de eerste fase worden de thema's vastgesteld die in de effectenbeoordeling 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 in de ITEM-jaarcyclus met betrekking tot het uitvoeren van onderzoek, het geven van advies, het uitwisselen van kennis en het geven van trainingen. Tijdens de tweede fase beoordeelt de Werkgroep Grenseffecten 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,

---

<sup>16</sup> 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, at 1. Ontleend aan: <https://www.oecd.org/sti/inno/What-is-impact-assessment-OECDImpact.pdf>. Zie ook: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/>.

het aantal ingediende verzoeken en de frequentie van het probleem. Als de thema's zijn vastgesteld, beginnen de onderzoekers aan de derde fase: de start van hun onderzoek. Dit onderzoek wordt opgenomen in afzonderlijke dossiers die samen de ITEM Grenseffectenrapportage van dat jaar vormen.

Afbeelding 1: cyclus van de ITEM Grenseffectenrapportage

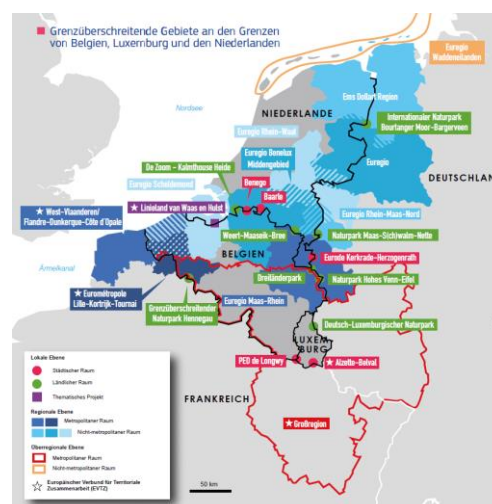


## 2.2. De methode toepassen

*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 grensoverschrijdende gebieden 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 grensregio vereisen. Daarom wordt deze definitie in de afzonderlijke dossiers van deze rapportage per gekozen thema nog verder uitgewerkt. De achterliggende gedachte bij deze definitie van de grensregio op basis van het dossier is dat er nauwelijks generieke oorzaken van

Afbeelding 2: Grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden BE/NL/DE/LU





grenseffecten in algemene zin geconstateerd kunnen worden. Deze problemen hebben hun oorsprong in de nationale implementatie 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.

In het licht van het succes van deze methode wil ITEM de toepassing van de methodologie voor grenseffectenbeoordelingen verder uitbreiden. Een van de ambities is om de methode ook in andere grensregio's in Europa toe te passen en zo de complementaire rol met betrekking tot effectenbeoordelingen van regelgeving op EU-niveau te verbeteren. Terwijl wordt gepoogd om een netwerk van partners op te richten die ook beoordelingen uitvoeren in hun eigen grensoverschrijdende gebieden middels Grenseffectendossiers, werkt ITEM ook actief samen met partners voor grenseffectenbeoordelingen in andere grensregio's. Zo liep in het najaar van 2022 een gezamenlijk project tussen ITEM, Euro-Instituut en MOT naar een grenseffectentoets in de Frans-Duitse samenwerking. Deze gezamenlijke onderzoeken zijn een unieke kans om de methodologie voor grenseffectenbeoordelingen van ITEM in nauwe samenwerking met onze partners die ook zijn gespecialiseerd in grensoverschrijdend onderzoek, ook in andere delen van Europa toe te passen en te testen. Zo wisselt ITEM ook regelmatig met Vlaamse partners ervaringen over grenseffectentoetsing uit.

Een andere manier om meer regio's bij de grensbeoordeling te betrekken is de samenwerking van ITEM met het Comité van de Regio's. Het CvdR heeft een Reghub-netwerk opgezet. De bedoeling is een groep regio's bijeen te brengen die bereid zijn EU-wetgeving en -beleid te evalueren en de gevolgen voor het regionaal beleid te beoordelen. In samenwerking met het Reghub-secretariaat draagt ITEM bij aan de ontwikkeling van een Reghub-vragenlijst, waarin het specifieke vragen formuleert met betrekking tot grenseffecten.

Verder zet ITEM actief in op disseminatie van de opgebouwde ervaring en methodiek. Zo is tijdens de vergadering van de delegatie voor Noordse samenwerking van het Deens parlement met de Deense minister voor Noordse samenwerking in het najaar van 2024 een presentatie gegeven. Ook tijdens de TEIN Conferentie is de grenseffectenmethodiek gepresenteerd en breed bediscussieerd in het kader van het gezamenlijk 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:

- **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);
- **Sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling:** de grenseffecten van wetgeving en beleid op de ontwikkeling van de economie in de grensregio;
- **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 of bevorderen. Zo onderzoekt het dossier over het nieuwe belastingverdrag tussen Nederland en België de mogelijke effecten voor Nederlandse en Belgische grensarbeiders in het licht van het vrije verkeer van werknemers.

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 en samenleving. Dit is ook de focus van het dossier over de impact van recente EU-wetgeving op het gebied van EU-industriebeleid op grensregio's, waarbij wordt gekeken of er specifieke aspecten zijn die positief of negatief zijn als het gaat om industriële activiteiten en investeringen dicht bij de grens en met betrekking tot de zakelijke relatie in de nabijheid. Daarnaast wordt in het dossier over het 'Cannabis-Gesetz' gekeken naar de invloed van de nieuwe wetgeving op de trends in het toerisme in de grensregio.

Tot slot kunnen onderzoekers zich ook afvragen welke grenseffecten een bepaalde maatregel heeft voor Euregionale Cohesie, d.w.z. samenwerking tussen instellingen, ondernemingen, relaties en de mindset van burgers ten aanzien van grensoverschrijdende activiteiten. Deze aspecten spelen een belangrijke rol in de beoordeling van de relaties tussen de totstandkoming en governance van Euregio's. Dit is het belangrijkste aandachtspunt in het dossier "Faciliteren van grensoverschrijdende oplossingen", waarin de effecten van de voorgestelde verordening inzake grensoverschrijdende samenwerking en governance op grensbelemmeringen in Europese grensoverschrijdende regio's worden vergeleken. Het dossier over het nieuwe Benelux-politieverdrag gaat in op de Euregionale samenwerking in de specifieke sector van misdaadbestrijding en -preventie.

Tabel 1: Voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren

Onderzoeksthema's	Principes	Benchmarks	Indicatoren
<b>Europese integratie</b>	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.
<b>Sociaaleconomische /duurzame ontwikkeling</b>	Regionale concurrentiekracht, duurzame ontwikkeling grensregio's	Grensoverschrijdende initiatieven vestiging bedrijven, euregionale arbeidsmarktstrategie, grensoverschrijdende ruimtelijke ordening	Euregionaal: bbp, werkloosheid, kwaliteit grensoverschrijdende cluster, milieuvuiling (emissies), armoede
<b>Euregionale cohesie</b>	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

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 2024 was niet alleen gericht op bronnen die voortvloeien uit wetgeving en beleid, maar ook op empirische gegevens, focusgroepen, interviews en achtergrondgesprekken.

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 het definiëren van benchmarkcriteria (d.w.z. hoe de ideale situatie eruitziet) 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.

De thema's hebben geen specifieke ranking. De volgorde is afhankelijk van de aard van het onderwerp en van in hoeverre het vanuit alle drie de perspectieven te benaderen is. Een gebrek aan gegevens of nuttige kwalitatieve gevolgtrekkingen kan ertoe leiden dat een thema niet wordt besproken. De individuele onderzoekers kunnen dit zelf bepalen, evenals in welke mate ze elk thema behandelen in hun dossier.

## 2.3. De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2024

De enquête voor de effectenbeoordeling van dit jaar is in december 2023 uitgevoerd en is verspreid onder ITEM-stakeholders en andere belanghebbenden. ITEM ontving talrijke schriftelijke reacties van diverse partners op deze enquête. Daarnaast kunnen er ook onderwerpen aan het voetlicht komen in de context van de dagelijkse activiteiten van ITEM onder de ITEM-jaarcyclus. 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). Nadat de ingediende dossiers en onderwerpen waren gescreend, werd de uiteindelijke selectie van de dossiers gemaakt.

De huidige onderzoeksdossiers zijn het resultaat van een succesvolle samenwerking tussen ITEM, zijn onderzoekers en zijn partners. Tabel 2 hieronder geeft een overzicht van de onderzoeksonderwerpen van de dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2024.

Tabel 2: Abstracts van de ITEM Grenseffectenrapportage 2024

No	Titel	Beschrijving
1	<b>Kansenanalyse: Europese grenseffectentoetsing en cohesiebeleid voor grensregio's</b>	Artikel 174 en 175 VWEU benadrukken naast sociale en economische cohesie ook het belang van territoriale cohesie. Desalniettemin vormt de status quo wat betreft de ontwikkeling vna grensregio's niet genoeg. Enerzijds wordt de ontwikkeling van grensregio's niet adequaat genoeg opgepakt en gefaciliteerd, anderzijds houdt beleid onvoldoende rekening met de positie van grensregio's. Onder de Communicatie van de Europese Commissie uit 2021 'Joining forces to make better laws' wordt erkend dat de eigen Impact Assessment verbeterd moet worden door o.a. het perspectief van grensregio's mee te nemen. Ook blijkt uit de verschillende Cohesierapporten van de Europese Commissie dat grensregio's disproportioneel hard geraakt zijn door onder andere de COVID-maatregelen. Er is een zekere 'border blindness', dat vraagt om een beter 'place-based' beleid en wetgeving. Voor EU-beleid en wetgeving bestaat een Toolkit voor Impact Assessment. Een van de tools is de Territorial Impact Assessment, dat echter niet verplicht is en daarmee niet altijd toegepast wordt. Met de lopende vernieuwingen van het Cohesiebeleid, bekijkt deze analyse hoe EU-beleid beter rekening kan en moet houden met grensoverschrijdende regio's en welke actoren hierop moeten worden ingericht.
2	<b>Faciliteren van grensoverschrijdende oplossingen in Europese grensregio's (ITEM-TEIN onderzoek)</b>	Op 12 december 2023 publiceerde de Europese Commissie het voorstel tot wijziging van de Verordening betreffende een Europees Grensoverschrijdend Mechanisme (ECBM). De voorgestelde verordening zal worden bijgewerkt tot Faciliteren van grensoverschrijdende oplossingen. Het doel is om grensbelemmeringen beter aan te pakken en mogelijk ad-hoc oplossingen te bieden. Daartoe stelt de verordening nationale en/of regionale grensoverschrijdende coördinatiepunten in, die worden aangewezen om grensbelemmeringen beter te structureren. In deze casestudy worden de effecten op grensregio's in Europa beoordeeld. Sommige landen hebben al samenwerkingsverbanden en structuren, andere nog niet. Hoe verschilt het effect tussen grensregio's? Samen met TEIN-partners worden verschillende grensregio's onderzocht en vergeleken.
3	<b>Benelux Politieverdrag</b>	Op 1 Oktober 2023 is het nieuwe Verdrag tussen België, Luxemburg en Nederland inzake politiesamenwerking in werking getreden (kortweg BENELUX Politieverdrag). Dit gebeurde meer dan 5 jaar nadat het Verdrag werd ondertekend in 2018. Het verdrag vervangt het 20 jaar oude verdrag inzake



		<p>grensoverschrijdend politieel optreden van 2004. De vraag is of dit verdrag, in termen van grenseffecten, gezien kan worden als een bijzondere mijlpaal in de grensregionale criminaliteitsbestrijding? Leidt het tot meer of betere transregionale cohesie in de grensstreek? Draagt het verdrag bij aan Europese integratie op het gebied van maatschappelijke veiligheid? Hoe grensverleggend is het Benelux politie verdrag in vergelijking met bijvoorbeeld het Beneluxpolitieverdrag van 2004, het verdrag van Prüm, of het verdrag Wederzijdse rechtshulp in strafzaken als het gaat om de grensregionale samenwerking in criminaliteitsbestrijding? Zal het Politieverdrag meer effect sorteren in de grensregio's dan de laatstgenoemde overeenkomsten? Op basis van het vergelijken van de bovengenoemde verdragen, interviews met betrokken experts en een analyse van parlementaire documenten. Literatuur en mediaberichten zal getracht worden een antwoord te geven op de boven genoemde vragen.</p>
4	<b>Grenseffectendossier: Cannabis-Gesetz</b>	<p>Op 1 april 2024 moet de Cannabis-Gesetz in Duitsland in werking treden. Het wetsvoorstel legaliseert cannabis onder bepaalde voorwaarden, zoals een limiet van 25 gram en maximaal drie cannabisplanten in huis. Daarnaast moet verkoop onder de paraplu van cannabisclubs mogelijk worden. Dit dossier kijkt naar de grenseffecten van de Cannabis-Gesetz tussen Duitsland en de Benelux-landen, met een focus op Nederland en België. Wat betekent dit voor bijvoorbeeld Nederlandse grensgemeenten en coffeeshops? Hoe verhouden de grensregio's Nederland-Duitsland zich ten opzichte van België-Duitsland? Een multidisciplinair PREMIUM-team van masterstudenten voert het onderzoek uit.</p>
5	<b>De impact van recente EU-wetgeving op het gebied van EU-industriebeleid op grensregio's</b>	<p>In dit dossier wordt de impact van het EU-industriebeleid op grensregio's beoordeeld. Het analyseert de huidige EU-strategieën op het gebied van industriebeleid en in het bijzonder de recente wetgevingsvoorstellen waarover is onderhandeld.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Europese Commissie, Voorstel voor een verordening tot vaststelling van een kader voor het garanderen van een continue en duurzame voorziening met kritieke grondstoffen, 16 maart 2023, COM(2023) 160</li> <li>• Europese Commissie, Voorstel voor een verordening tot vaststelling van een kader van maatregelen ter versterking van het ecosysteem voor de fabricage van net-nul-technologieproducten in Europa ("Net Zero Industry Act"), COM(2023)161</li> <li>• Europese Commissie, Voorstel voor een richtlijn betreffende Corporate Sustainability Due Diligence, 2022/0051 (COD) COM/2022/71 def.</li> </ul> <p>In december 2022 onderstreepte de Europese Raad het belang van een ambitieus Europees industriebeleid om de economie geschikt te maken voor de groene en digitale transitie en strategische afhankelijkheden te verminderen. De Commissie kwam vervolgens in februari 2023 met een mededeling getiteld 'A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age' om de Nul-Nettotransformatie van de industrie te versnellen en Europa op weg te helpen naar klimaatneutraliteit. Dienovereenkomstig heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een "wet inzake kritieke grondstoffen" voor de toekomst van de toeleveringsketens in de EU. Nieuwe regels zouden gericht zijn op: het vergroten en diversifiëren van de aanvoer van kritieke grondstoffen in de EU, het versterken van circulariteit, waaronder recycling, het ondersteunen van onderzoek en innovatie op het gebied van efficiënt gebruik van hulpbronnen en de ontwikkeling van vervangingsmiddelen het versterken van de strategische autonomie van de EU. In februari 2024 bereikten de Raad en het Europees Parlement een voorlopig akkoord over de 'net-zero industry act'. Deze nieuwe regels zullen de voorwaarden voor investeringen in groene technologieën vergemakkelijken door: vereenvoudiging van de procedures voor het verlenen</p>

		<p>van vergunningen, ondersteuning van strategische projecten op basis van specifieke criteria die bijdragen tot het koolstofvrij maken van de economie, vergemakkelijking van de toegang tot de markten voor technologisch nulproducten, vaststelling van regels voor overheidsstimulansen en verbetering van de vaardigheden van de Europese beroepsbevolking. Het doel is om 40% van de behoeften van de EU aan strategische technologische producten, zoals fotovoltaïsche zonnepanelen, windturbines, batterijen en warmtepompen, te dekken.</p> <p>Op 23 februari 2022 heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel gepubliceerd voor een richtlijn inzake due diligence op het gebied van duurzaamheid. Het voorstel heeft tot doel duurzaam en verantwoord gedrag van bedrijven in alle mondiale waardeketens te bevorderen. Bedrijven zouden worden verplicht om negatieve effecten van hun activiteiten op mensenrechten, zoals kinderarbeid en uitbuiting van werknemers, en op het milieu, zoals vervuiling en biodiversiteitsverlies, te identificeren en waar nodig te voorkomen, te beëindigen of te beperken.</p> <p>Wat zijn de specifieke gevolgen van deze voorstellen voor het bedrijfsleven in de Nederlandse, Duitse en Belgische grensregio's? Zijn er specifieke aspecten die positief of negatief zijn als het gaat om industriële activiteiten en investeringen dicht bij de grens en met betrekking tot de zakelijke relatie in de nabijheid?</p>
6	<b>Nieuw Belastingverdrag Nederland-België: een ex-ante beoordeling</b>	<p>Op 21 juni 2023 hebben Nederland en België het nieuwe belastingverdrag ondertekend. Dit verdrag vervangt het verdrag uit 2001. Het nieuwe belastingverdrag is belangrijk om dubbele belasting te voorkomen, misbruik te bestrijden en het biedt een oplossing voor enige lopende knelpunten onder het huidige verdrag, onder meer voor leraren, hoogleraren en sporters en artiesten. Andere (langlopende) knelpunten, zoals de belastingheffing over grensoverschrijdende pensioenen en thuiswerken door grenswerkers, zijn echter onaangeroerd gebleven. Het verdrag wordt te zijner tijd van een gezamenlijke toelichting voorzien. Daarna kan het verdrag inwerking treden; naar verwachting zal dat in 2025 zijn. Dit dossier kijkt naar de ex-ante effecten van het nieuwe belastingverdrag voor het Nederlands-Belgische grensgebied.</p>

### 3. De dossiers – in samenvatting

#### 3.1. Dossier 1: Europese grenseffectentoetsing en cohesiebeleid voor grensregio's

*Pim Mertens  
Martin Unfried*

##### **Inleiding**

Binnen de Europese Unie (EU) bestaat bijna 30% van het grondgebied uit interne grensregio's, waar een kwart van de EU-bevolking woont.<sup>17</sup> De grensregio's liggen aan de rand van de nationale grenzen en fungeren als "proeftuinen van de EU-integratie".<sup>18</sup> Aan de binnengrenzen van de EU wordt de Europese integratie dagelijks ervaren. Er vinden interacties plaats tussen verschillende culturen, talen, markten en samenlevingen. Hetzelfde geldt echter voor de (nationale en Europese) juridische en administratieve systemen. Dit brengt verschillende uitdagingen met zich mee voor beleid en wetgeving om rekening te houden met de specifieke kenmerken van grensoverschrijdende gebieden. Dit dossier brengt de recente ontwikkelingen in kaart als het gaat om de behandeling van grensoverschrijdende regio's in Europees beleid en wetgeving en beargumenteert wat er gedaan kan worden om de situatie te verbeteren op basis van literatuur en onderzoek bij ITEM.

Dit is een zeer belangrijk en actueel onderwerp. Onderhandelingen over de toekomst van territoriale cohesie zullen plaatsvinden in het kader van de nieuwe politieke zittingsperiode van het Europees Parlement en de Europese Commissie. Daarnaast is het hele cohesiebeleid als zodanig onderwerp van discussie in het kader van het cohesiebeleid na 2027. Zoals de High-Level Group on the Future of Cohesion Policy (HLG) concludeert: "nu de EU aan deze nieuwe integratiefase begint, staat zij voor een dubbele uitdaging: op koers blijven met haar ambitieuze mondiale doelstellingen en tegelijkertijd de ongelijkheden en toenemende ontevredenheid binnen haar grenzen aanpakken."<sup>19</sup> Het dossier is gestructureerd volgens het wat, waarom en hoe.

##### **Wat: Territoriale cohesie**

Territoriale cohesie is een van de pijlers van de Europese Unie, naast sociale en economische cohesie.<sup>20</sup> Met territoriale cohesie wordt beoogd een evenwichtige en harmonieuze territoriale ontwikkeling tussen en binnen landen en lokale en regionale niveaus te bevorderen. Grensoverschrijdende regio's worden beschouwd als een specifieke territoriale categorie die via territoriale cohesie moet worden gestimuleerd. Rekening houden met de territoriale, en dus ook grensoverschrijdende, dimensie in beleid en wetgeving gebeurt op een ex-ante en ex-post wijze.

---

<sup>17</sup> Europese Commissie (2024). Ninth report on economic, social and territorial cohesion. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

<sup>18</sup> Europese Commissie (2021). 'Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Border Regions: Living labs of European integration', COM(2021) 393 final.

<sup>19</sup> Europese Commissie: Directoraat-generaal Regionaal en stedelijk beleid. (2024). Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 9.

<sup>20</sup> Artikel 3 VEU en artikel 174 VWEU.

### *Ex-ante*

Bij het opstellen van nieuw beleid en nieuwe wetgeving moet de Europese Commissie een effectbeoordeling uitvoeren. Als onderdeel van de 'toolbox voor betere regelgeving' biedt tool 34 richtlijnen voor het beoordelen van de specifieke territoriale gevolgen. Een territoriale effectbeoordeling is vrijwillig en hoewel grensoverschrijdende regio's in aanmerking kunnen komen bij het doorlopen van de ESPON TIA Tool, is er geen specifieke grensoverschrijdende effectbeoordeling.

### *Ex-post*

Het cohesiebeleid is een van de belangrijkste investeringsinstrumenten van de Europese Unie. Bijna een derde van de totale EU-begroting is gereserveerd voor het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027, gericht op het versterken van de economische, sociale en territoriale cohesie. Vooral belangrijk voor grensoverschrijdende regio's is de Europese Territoriale Samenwerking (ETS), ook bekend als Interreg, in het kader van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. Terwijl het cohesiebeleid een groot deel van de EU-begroting vertegenwoordigt, is de Interreg-begroting relatief beperkt tot ongeveer 2,5%. Ondanks het beperkte budget is de toegevoegde waarde van Interreg voor grensoverschrijdende regio's en samenwerking onbetwist. Het heeft belangrijke bijdragen geleverd aan territoriale integratie, netwerkvorming, planning, bestuur en functionaliteit.

### **Waarom: aanhoudende grensoverschrijdende uitdagingen**

Ondanks de Europese integratie, het cohesiebeleid en de interne markt blijven grensoverschrijdende belemmeringen in grensregio's bestaan. In een studie in opdracht van de Europese Commissie wordt geschat dat deze grensbelemmeringen ongeveer 8,8% van het BBP in landgrensregio's kosten. Er zijn aanzienlijke geografische verschillen: in bepaalde grensregio's kan het verlies aan regionaal BBP oplopen tot bijna 20%. Juridische en administratieve obstakels belemmeren niet alleen de economische groei, maar ook de sociale cohesie en duurzame ontwikkeling.

Deze grensoverschrijdende belemmeringen zijn illustratief voor de noodzaak om de ex-ante en ex-post behandeling van grensoverschrijdende regio's in beleid en wetgeving te verbeteren. Wat de ex-ante effectbeoordeling betreft, blijft de territoriale dimensie vrijwillig en vaak beperkt. Het zogenaamde instrument 33 is in veel wetgevingsvoorstellen niet toegepast en de territoriale dimensie kan sterker naar voren komen. Daarom heeft het Comité van de Regio's verzocht om de territoriale effectbeoordeling verplicht te stellen en roept de Territoriale Agenda 2030 op om de territoriale dimensie te versterken in het Europees semester en in effectbeoordelingen. In de laatste mededeling over betere regelgeving heeft de Commissie ook erkend dat het perspectief van onder andere grensoverschrijdende gebieden in effectbeoordelingen moet worden verbeterd.<sup>21</sup>

Ex-post betekent de huidige stand van zaken ook een kritische beschouwing van het cohesiebeleid en de ETS in het bijzonder. Het potentieel van het grensoverschrijdende beleid wordt niet volledig

---

<sup>21</sup> Europese Commissie (2021). Communication from the Commission to the European Parliament and Council, Joining forces to make better laws, available at [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-joining-forces-make-better-laws\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-joining-forces-make-better-laws_en).



benut.<sup>22</sup> Ondanks tastbare successen in grensoverschrijdende gebieden, staat de EU nog steeds voor grote uitdagingen om de ETS zowel aan de binnen- als aan de buitengrenzen te versterken.<sup>23</sup> Het CrossQuality-project, geleid door ITEM, heeft ook aangetoond dat Interreg-projecten vaak niet resulteren in duurzame samenwerkingsverbanden die grensoverschrijdende ontwikkelingen ondersteunen.

### **Hoe: grensoverschrijdende effectbeoordeling & plaatsgebonden beleid**

Er is dus behoefte aan verbeteringen om de ontwikkeling van grensoverschrijdende gebieden specifiek te bevorderen, zowel vooraf als achteraf. Dit houdt ook nauw verband met de interne markt en de toekomst daarvan, zoals naar voren gebracht door Letta en Draghi en prominent op de agenda gezet door de voorzitter van de Commissie, Von der Leyen. In dit opzicht moet het cohesiebeleid worden gezien als een fundamenteel onderdeel van de interne markt en moet het elkaar wederzijds versterken.

#### *Ex-ante: Europese grenseffectenbeoordeling*

Voorkomen dat belemmeringen ontstaan, is natuurlijk effectiever dan ze achteraf oplossen. Daarom is aan te bevelen dat de territoriale effectbeoordeling verplicht wordt gesteld, zoals wordt bepleit onder de paraplu van het beginsel "do not harm cohesion". Gezien het feit dat grensoverschrijdende gebieden te maken hebben met de gevolgen van Europese en nationale wetgeving, beleidsmaatregelen en programma's, het aanzienlijke economische potentieel van grensoverschrijdende regio's en hun functioneren als "proeftuinen van EU-integratie", moet een sterkere grensoverschrijdende dimensie worden opgenomen in de effectbeoordeling van regelgeving. De grenseffectenbeoordeling in de herziene Schengengrenscodex is in dit opzicht een noviteit.

Met een grote diversiteit aan grensoverschrijdende regio's kan het moeilijk zijn om de effecten voor nationale en EU-beleidsmakers te beoordelen. Adequate regionale en grensoverschrijdende gegevens zijn zelden beschikbaar. Een diepgaande en grensspecifieke beoordeling kan daarom alleen worden uitgevoerd in nauwe samenwerking met belanghebbenden op lokaal en regionaal niveau in het grensoverschrijdende gebied. Voor een adequate effectbeoordeling is een multilevel governance-benadering nodig.<sup>24</sup> Het Europees Comité van de Regio's en zijn RegHub zijn zulke belanghebbenden, die ook een speciaal netwerk van grensregio's zouden kunnen opzetten.

#### *Ex-post: Plaatsgebonden beleid en capaciteitsopbouw*

In het algemeen concludeert de HLG dat het cohesiebeleid nog meer een plaatsgebonden en transformatief beleid moet worden, dat gevoelig is voor de behoeften van (grens)regio's. Bovendien is er behoefte aan een zinvolle vereenvoudiging en een adequaat budget. Het budget voor grensoverschrijdende samenwerking mag namelijk niet worden beperkt tot 2,5%, aangezien de binnengrensregio's een groter deel van het grondgebied en de bevolking van de EU vertegenwoordigen en een goed functionerende grensoverschrijdende samenwerking essentieel is voor de huidige en toekomstige uitdagingen voor de interne markt. Administratieve vereenvoudiging en actieve ondersteuning en maatregelen om het "stop-and-go"-fenomeen te overwinnen, kunnen de

---

<sup>22</sup> Europese Rekenkamer (2021). Interreg cooperation: The potential of the European Union's cross-border regions has not yet been fully unlocked. Special report 2021-14.

<sup>23</sup> Böhm, H. (2023). Reinforcing territorial cooperation and addressing challenges on European integration. Final report to the Group of High-Level specialists of future of cohesion policy.

<sup>24</sup> Unfried, M., Mertens, P., Büttgen, N., & Schneider, H. (2022). Cross-Border Impact Assessment for the EU's border regions. *European Journal of Law Reform*, (1), 47-67. <https://doi.org/10.5553/EJLR/138723702022024001004>

samenwerking in Interreg-projecten verbeteren en een blijvend effect hebben. In de Interreg-periode 2021-2027 wordt de specifieke doelstelling "a better cooperation governance" ingevoerd, maar uit analyses is gebleken dat capaciteitsopbouw met betrekking tot stabiele grensoverschrijdende netwerken nog meer prioriteit moet krijgen. Hier zou meer aandacht kunnen worden besteed aan het realiseren van stabiele grensoverschrijdende netwerken in 'echte' grensoverschrijdende gebieden. Dit vereist een bottom-up benadering vanuit het grensoverschrijdende gebied, waarbij nationale belangen niet over de grensoverschrijdende behoeften heen gaan. Ten slotte moet de grensoverschrijdende dimensie niet alleen in het ETS worden geïnstrumentaliseerd, maar ook in Europese en nationale programma's worden geïntegreerd. De grensoverschrijdende dimensie is relevant op veel beleidsterreinen en voor veel andere territoriale categorieën in het cohesiebeleid. Betere coördinatie moet deze "grensblindheid" overwinnen.

### 3.2. Dossier 2: Voorstel voor een EU-Verordening betreffende het 'Vergemakkelijken van grensoverschrijdende oplossingen' - Grenseffecten in Europese grensregio's

Gezamenlijk onderzoek met Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN)

*Susanne Sivonen, Martin Unfried, Pim Mertens (ITEM)*

*Case study Frankrijk-Duitsland: Clarisse Kauber, Maëlle François (Euro-Institut)*

*Case study het Tsjechische en Poolse deel van de Euregio Neisse-Nysa-Nisa: Hynek Böhm (Technical University of Liberec, Czech Republic and University of Opole, Polen), Joanna Kurowska-Pysz (WSB University, Polen), Ondrej Havlicek (Euroregion Nisa, Tsjechië)*

*Case study de Oostenrijkse en Hongaarse voorstedelijke regio van Bratislava: Gyula Ocskay, Katalin Fekete, Teodor Gyelník (Central European Service for Cross-Border Initiatives, CESCI)*

#### Inleiding

Juridische en administratieve obstakels over de grenzen heen vormen aanzienlijke uitdagingen voor burgers, bedrijven en instellingen in grensregio's. Obstakels als gevolg van verschillen in administratieve en juridische systemen zijn complex en duur, waardoor effectieve grensoverschrijdende praktijken en samenwerking moeilijk tot stand komen. Als gevolg daarvan hebben burgers mogelijk minder effectieve toegang tot diensten zoals gezondheidszorg dan burgers die in centraal gelegen gebieden wonen. In een studie die in 2017 in opdracht van de Europese Commissie is uitgevoerd, zijn 239 wettelijke en administratieve belemmeringen geïnventariseerd en ingedeeld in drie typen<sup>25</sup> :

- EU-gerelateerde juridische belemmeringen: veroorzaakt door een specifieke status van een EU-grens, Europese wetgeving of de uitvoering van EU-wetgeving. Dit kan zijn op gebieden waar de EU exclusieve of gedeelde bevoegdheden heeft;
- Lidstaatgerelateerde juridische belemmeringen: veroorzaakt door verschillende en/of regionale wetten, die conflicteren aan de grens of met de grensoverschrijdende realiteit. Op deze gebieden heeft de EU geen of slechts beperkte bevoegdheid;
- Administratieve belemmeringen: veroorzaakt door onwil, asymmetrische samenwerking of gebrek aan horizontale, grensoverschrijdende coördinatie van beleid of praktijken. Het kan ook gaan om verschillende administratieve culturen of talen.

In een andere studie die in 2017 in opdracht van de Europese Commissie is uitgevoerd, zijn de effecten van juridische en administratieve grensbelemmeringen gekwantificeerd, waarbij ook is gekeken naar de ruimtelijke verdeling van de verliezen.<sup>26</sup> Hier bleken de verliezen als gevolg van de grensbelemmeringen nog groter te zijn in meer geïntegreerde grensoverschrijdende regio's. Deze studie schatte het totale verlies aan Europees bbp op 458 miljard euro (3%) en 6 miljoen banen (ook

---

<sup>25</sup> Pucher, J., Stumm, T., & Schneidewind, P., Easing Legal and Administrative Obstacles in EU Border Regions, Luxemburg: Publicatiebureau van de Europese Unie, 2017.

<sup>26</sup> A. Caragliu, R. Capello, R. Camagni, et al., Quantification of legal and administrative border obstacles in land border regions, DG REGIO, Europese Commissie, mei 2017.

3% van de totale Europese werkgelegenheid).<sup>27</sup> In een in 2021 gepubliceerd rapport, waarin grensregio's worden omschreven als "proeftuinen van Europese integratie", heeft de Commissie de positieve effecten aangetoond voor zowel grensregio's als voor de Unie als geheel van het oplossen van grensbelemmeringen.<sup>28</sup> De Europese Commissie schat dat het wegnemen van slechts 20% van deze belemmeringen het bbp met 2% zal doen toenemen en meer dan een miljoen banen zal creëren in deze regio's.<sup>29</sup>

Ondanks het grote effect dat grensbelemmeringen hebben op Europese grensregio's, bestaat er op EU-niveau geen uniforme procedure om dergelijke belemmeringen op te lossen. In 2018 deed de Europese Commissie een poging om een dergelijke procedure in te voeren door een instrument voor te stellen om grensbelemmeringen op te lossen, via het "Europees Grensoverschrijdend Mechanisme" (ECBM). Het ECBM zou de toepassing van een wettelijke bepaling in een andere lidstaat mogelijk maken om een wetsconflict bij de uitvoering van een gezamenlijk (grensoverschrijdend) project op te lossen. Hoewel het een instrument van vrijwillige aard is, werd het voorstel geblokkeerd door de lidstaten vanwege zorgen over de verenigbaarheid van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, de rechtsgrondslag van het voorstel en de bevoegdheden van de EU en het constitutionele recht van de lidstaten.<sup>30</sup>

In een beoordeling van de Europese toegevoegde waarde van de Europese Parlementaire Onderzoeksdienst over een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context op te lossen, wordt echter benadrukt dat er EU-maatregelen nodig zijn om grensbelemmeringen uit de weg te ruimen.<sup>31</sup> De status quo zou een tastbaar negatief effect hebben. In de beoordeling werd ook gesteld dat er geen uniforme aanpak bestaat, aangezien grensregio's gewoonlijk te maken hebben met een combinatie van juridische en administratieve belemmeringen en ten tweede verschillende administratieve praktijken in de EU-grensregio's. Aangezien het voorstel van 2018 niet voldoende politieke steun kreeg in de Raad, nam het Europees Parlement het initiatief tot een wetgevingsinitiatiefresolutie.<sup>32</sup> Op 14 september 2023 heeft het Europees Parlement zijn resolutie aangenomen met aanbevelingen aan de Commissie tot wijziging van het voorgestelde mechanisme voor het oplossen van juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context.<sup>33</sup> In een bijlage bij de resolutie stelde het Parlement ook concrete wijzigingen van de verordening voor onder de naam Border Regions' Instrument for Development and Growth in the EU (BRIDGEU).

Op 12 december 2023 publiceerde de Europese Commissie haar gewijzigde voorstel voor een "Verordening betreffende het vergemakkelijken van grensoverschrijdende oplossingen" (hierna: de

---

<sup>27</sup> *Ibid*, p. 16.

<sup>28</sup> EU-grensregio's: Proeftuinen van Europese integratie" COM(2021) 393 definitief. 2021.

<sup>29</sup> "Groeï en cohesie in EU-grensregio's bevorderen" COM(2017) 534 definitief. 2017, p. 6.

<sup>30</sup> Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme voor de beslechting van juridische en administratieve belemmeringen in grensoverschrijdend verband, COM(2023) 790 definitief. 2023.

<sup>31</sup> L. Jancová, C. Kammerhofer-Schlegel, "Mechanisme voor het oplossen van juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context. European added value assessment", Europese parlementaire onderzoeksdienst, mei 2023.

<sup>32</sup> In overeenstemming met artikel 225 VWEU.

<sup>33</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 14 september 2023 met aanbevelingen aan de Commissie tot wijziging van het voorgestelde mechanisme voor het oplossen van juridische en administratieve belemmeringen in grensoverschrijdend verband (2022/2194(INL)).



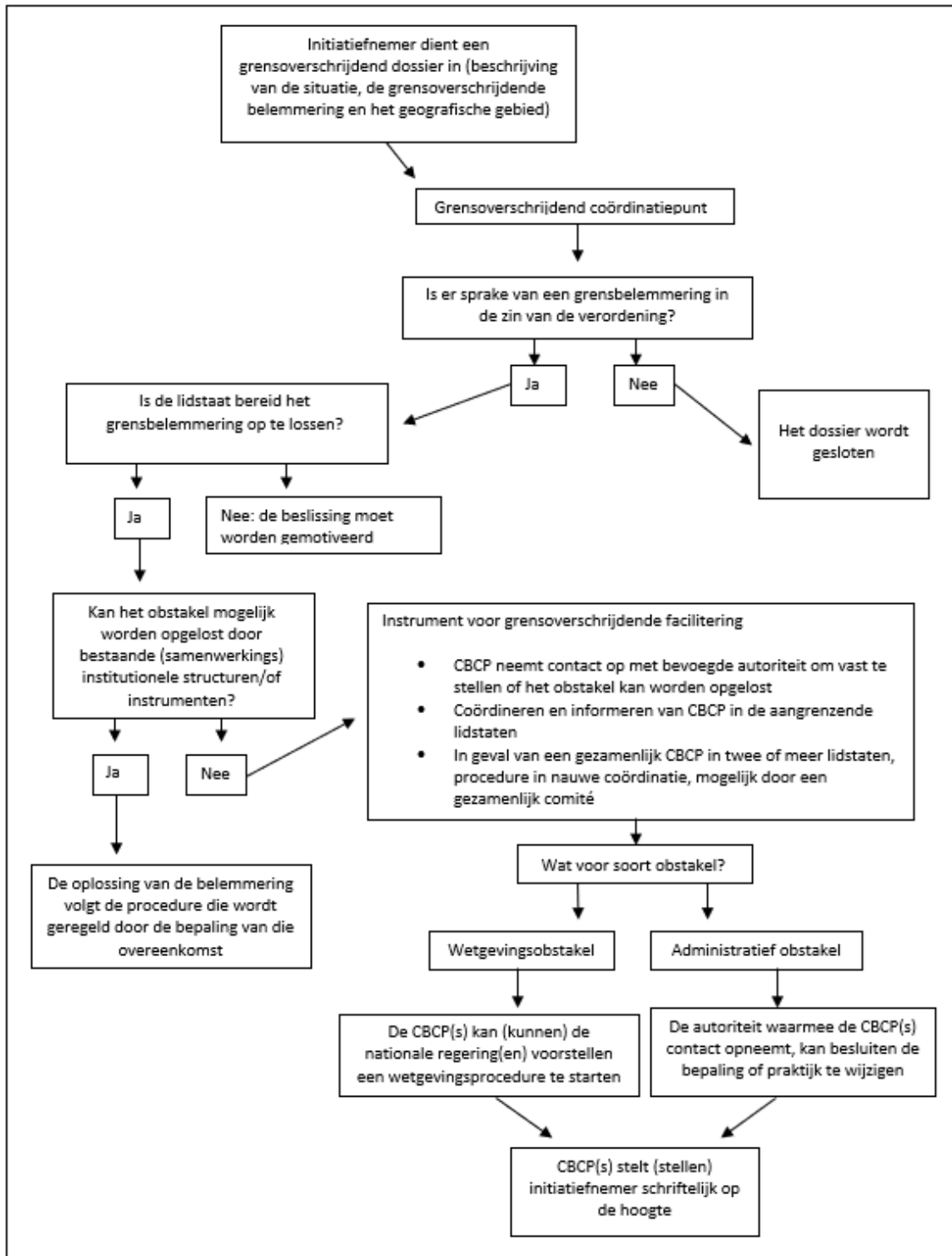
FCBS-verordening). In de FCBS-verordening wordt voorgesteld dat de lidstaten grensoverschrijdende coördinatiepunten (CBCP's) oprichten, die grensbelemmeringen beoordelen en optreden als "schakel" tussen belanghebbenden aan de grens en de nationale autoriteiten. De lidstaten zouden dan de optie hebben om een "instrument voor grensoverschrijdende facilitering" toe te passen, een vrijwillige procedure die is bedoeld om administratieve en juridische belemmeringen in grensregio's op te lossen. Het besluit om een grensbelemmering al dan niet op te lossen, blijft het voorrecht van de bevoegde nationale autoriteiten.

Verschillende grensregio's kennen mogelijk al vergelijkbare praktijken voor het aanpakken en oplossen van grensbelemmeringen. Op EU-niveau biedt het project *b-solutions* bijvoorbeeld al een instrument en financiering voor belanghebbenden om deskundigen advies te laten geven over oplossingen voor grensbelemmeringen. Op nationaal en regionaal niveau bestaan er echter verschillen in de bestaande instrumenten en structuren voor dergelijke belemmeringen. Sommige landen hebben al samenwerkingsverbanden en structuren, andere nog niet. Het is ook mogelijk dat de bestaande structuren alleen voor bepaalde landgrenzen bestaan, maar niet voor alle grenzen van een bepaalde lidstaat. Daarom rijzen de volgende vragen:

- Hoe verschilt de impact van de voorgestelde FCBS-verordening tussen grensregio's?
- Wat voegt het EU-voorstel toe aan de bestaande praktijken?
- Levert de FCBS-verordening voor sommige regio's positievere resultaten op dan voor andere?

Samen met TEIN-partners onderzoekt dit dossier deze vragen in vier verschillende grensregio's in Europa: de Benelux-Duitsland, Frankrijk-Duitsland, Euregio Nisa Neisse-Nysa-Nisa (het Tsjechische en Poolse deel), en de Oostenrijkse en Hongaarse voorstedelijke regio van Bratislava.

Figuur 1: Vereenvoudigde beslissingsstructuur voor het oplossen van grensbelemmeringen in het kader van de FCBS-verordening



## Conclusies

De FCBS-verordening vormt een overgang van het *oplossen van* grensbelemmeringen via een juridisch instrument (het ECBM-mechanisme) naar *het faciliteren van* oplossingen voor grensbelemmeringen via een gemeenschappelijke governancestructuur (grensoverschrijdende coördinatiepunten, CBCP's). De bevindingen van de casestudies laten significante verschillen zien in de mate van integratie en samenwerking tussen regio's, waarbij gebieden met een hoge mobiliteit, zoals de Benelux-Duitsland en Frankrijk-Duitsland, structurele samenwerking laten zien in vergelijking met regio's met beperkte grensoverschrijdende kaders, zoals de Hongaars-Slowaaks-Oostenrijkse grensregio rond Bratislava. Ondanks de verschillen zal het geschatte effect van de voorgestelde FCBS-verordening positief zijn en toegevoegde waarde bieden voor beide soorten regio's. Hoewel de casestudies aanzienlijke verschillen vertoonden in de mate waarin grensoverschrijdende samenwerking was gestructureerd en geïnstitutionaliseerd, hadden de casestudies met elkaar gemeen dat zij een groot aantal juridische en administratieve belemmeringen ondervonden, die burgers, bedrijven en instellingen in grensregio's voor aanzienlijke uitdagingen stellen. Hoewel de directe kwantitatieve effecten nog volledig moeten worden beoordeeld, zijn de potentiële positieve voordelen van het verminderen van grensbelemmeringen voor de sociaaleconomische ontwikkeling van grensregio's duidelijk.

Het duidelijke voordeel van de FCBS-verordening is dat zij voor het eerst een coördinatiepunt kan instellen dat administratieve en juridische grensoverschrijdende belemmeringen verzamelt en analyseert, samen met een bestuurskader om deze aan te pakken, met name in grensregio's die niet over dergelijke structuren beschikken. In Europese grensregio's waar deze structuren al bestaan, kan de FCBS-verordening de cohesie vergroten en de kwaliteit van de samenwerking verbeteren door de functies van bestaande institutionele kaders te legitimeren en deze een meer permanente basis te geven. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Frans-Duitse comité voor grensoverschrijdende samenwerking en het proefcoördinatiepunt *Schakelpunt* tussen Vlaanderen (België) en Nederland. De aanwezigheid van deze gevestigde structuren en instrumenten kan de doeltreffendheid van de FCBS-verordening verder vergroten door de kloof te overbruggen die is ontstaan door het ontbreken van een wetgevingsinstrument voor het overwinnen van grensbelemmeringen, bijvoorbeeld doordat de "toolkit" van de Benelux-Unie deze benodigde juridische instrumenten aanbiedt.

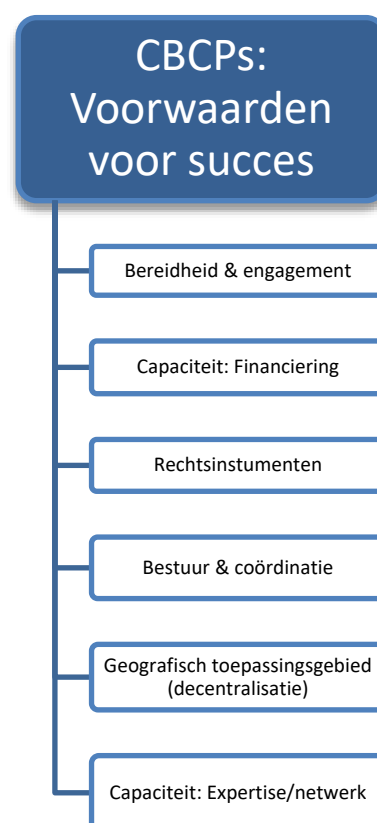
Ondanks het ontbreken van een rechtsinstrument stelt de FCBS-verordening nieuwe rechten vast voor belanghebbenden die door grensbelemmeringen worden getroffen. De meerwaarde van de verordening is dat "initiatiefnemers" een nieuw recht krijgen om grensbelemmeringen in te dienen en dat de lidstaten een gemotiveerde rechtvaardiging moeten geven voor hun besluit om een belemmering te verwijderen of te handhaven. Zelfs in grensregio's met een hoge mate van integratie en samenwerking blijkt dit een toegevoegde waarde te zijn, aangezien er niet altijd duidelijk sprake is van één loket voor grensbelemmeringen. Bovendien ligt de meerwaarde van de FCBS-verordening in haar bredere toepassingsgebied voor het aanpakken van grensobstakels die weliswaar geen schending van wettelijke rechten zijn en mogelijk niet ontvankelijk zijn voor rechtbanken, maar toch de ontwikkeling van projecten en diensten belemmeren, en die het potentieel hebben om de rechten van vrij verkeer te vergemakkelijken en de Europese integratie en interne markt te versterken door de werking te verbeteren en de ontwikkeling van grensoverschrijdende overheidsdiensten en -projecten in grensoverschrijdende regio's te versnellen. Tot slot biedt de verordening de mogelijkheid

om een netwerk van coördinatiepunten in heel Europa op te zetten, waardoor de zichtbaarheid van grensregio's wordt vergroot en grensbelemmeringen op regionaal, nationaal en Europees niveau systematisch worden verzameld, geanalyseerd en weggenomen. Dit kan ook toegevoegde waarde hebben voor het bevorderen van beter onderbouwd beleid en wetgeving met betrekking tot grensgebieden.

Niettemin heeft de verordening een aantal nadelen, omdat zij de lidstaten een aanzienlijke beoordelingsmarge laat bij de tenuitvoerlegging ervan, bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal coördinatiepunten. Bovendien blijft dit het prerogatief van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om te beslissen of een belemmering al dan niet wordt opgelost. Gezien de verschillen in de wijze waarop de lidstaten de CBCP's ten uitvoer leggen en de uiteenlopende mate van inspanning en bereidheid die zij aan de dag leggen om grensbelemmeringen aan te pakken, zou de doeltreffendheid van de verordening aanzienlijk kunnen variëren. Dit punt van zorg wordt nog prangender als het voorstel zodanig wordt gewijzigd dat het verplichte karakter van ten minste één CBCP komt te vervallen, zodat het geheel vrijwillig wordt, zoals naar voren komt uit informele discussies die in het kader van dit onderzoek zijn gevoerd. Desalniettemin zou dit een sleutel kunnen zijn tot het vinden van voldoende politieke steun in alle lidstaten om de verordening aan te nemen. In die zin zou de verordening op dezelfde manier kunnen functioneren als de EGTS-verordening: hoewel zij voor alle lidstaten geldt, kunnen de coördinatiepunten en het oplossen van grensbelemmeringen voor sommige lidstaten relevanter zijn dan voor andere.

Deze bevindingen resulteren in de volgende aanbevelingen. Om het potentieel van de FCBS-verordening volledig te benutten, moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan voor een succesvolle implementatie van grensoverschrijdende coördinatiepunten (zie figuur 2). Daartoe behoren de politieke bereidheid en inzet van de nationale en regionale autoriteiten in de lidstaten, doeltreffend bestuur en coördinatie, voldoende capaciteit in termen van financiering, deskundigheid, netwerken en juridische instrumenten om grensbelemmeringen aan te pakken en op te lossen, en een passend evenwicht in de geografische uitvoering en het aantal coördinatiepunten.

Figuur 2: Aanbevelingen



1. **Bereidheid en engagement:** Omdat de beslissing om een grensbelemmering op te lossen vrijwillig is en er krachtens de verordening slechts één grensoverschrijdend coördinatiepunt hoeft te worden opgericht, is politieke bereidheid en engagement van de lidstaten vereist om de verordening volledig ten uitvoer te leggen en het belang en de economische en sociale voordelen van het oplossen van grensbelemmeringen te erkennen. Het nadeel van bestaande instrumenten voor het oplossen van grensbelemmeringen, zoals *b-oplossingen*, is dat zij niet over de bevoegdheid beschikken om actie af te dwingen. Zonder passende bevoegdheden

hebben de coördinatiepunten geen toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande instrumenten.

2. **Financiering:** De FCBS-verordening voorziet nog niet in een specifiek budget, terwijl *b-solutions* en Interreg expertise financieren. Als de implementatie van grensoverschrijdende coördinatiepunten in het kader van de verordening vrijwillig zou zijn, zou (gedeeltelijke) financiering door de Europese Commissie - vergelijkbaar met de steun voor *b-solutions* - een stimulans kunnen zijn voor lidstaten met beperkte capaciteit en middelen voor grensoverschrijdende samenwerking om deze punten op te richten en eventueel analyses uit te voeren. Dit is ook naar voren gebracht door het Comité van de Regio's.<sup>34</sup>
3. **Rechtsinstrumenten:** Een betreuwenswaardige ontwikkeling bij de wijziging van de ECBM-verordening in het FCBS is dat deze niet langer een wetgevingsinstrument biedt voor het overwinnen van grensbelemmeringen, maar een "instrument voor grensoverschrijdende facilitering" dat slechts functioneert als een procedure die autoriteiten kunnen gebruiken overeenkomstig hun eigen nationale wetgeving. Bestaande juridische instrumenten in de regio's kunnen de effectiviteit van de verordening en goede oplossingen voor grensbelemmeringen vergroten. Een voorbeeld hiervan is de casus Benelux-Duitsland, waar de "toolkit" van de Benelux-Unie een aantal juridische instrumenten biedt, of het Verdrag van Aken, dat een rechtsgrondslag biedt voor Frans-Duitse grensoverschrijdende samenwerking en afwijkingen.
4. **Bestuur en coördinatie:** De FCBS-verordening kan de kwaliteit van de samenwerking en de Euregionale cohesie in grensregio's helpen verbeteren als de nieuwe procedures de bestaande bestuurskaders niet verstoren en als de nieuwe grensoverschrijdende coördinatiepunten in bestaande organen worden geïntegreerd, in een netwerk met alle deskundigen werken en worden gefinancierd. Grensregio's met bestaande structuren hebben verder de mogelijkheid om de coördinatiepunten in bestaande organen te integreren, in een netwerk met alle deskundigen te werken en gefinancierd te worden.
5. **Geografisch toepassingsgebied:** In plaats van één gecentraliseerd grensoverschrijdend samenwerkingspunt op te richten, wat het minimumvereiste van de verordening is, kan het doeltreffender zijn om meerdere regionale coördinatiepunten op te richten, eventueel in samenwerking met buurlanden of -regio's. Deze aanpak biedt betere regionale en lokale inzichten, capaciteit en deskundigheid, met name in landen met meerdere grenzen. Een lokaal coördinatiepunt zou ook zichtbaarder zijn voor burgers en organisaties, zoals momenteel blijkt uit de ervaringen met het *Schakelpunt*. Er kunnen verschillende implementatiemodellen worden onderscheiden, variërend van het minst voordelige (één centraal coördinatiepunt) tot een toereikende optie (meerdere regionale coördinatiepunten), en uiteindelijk tot het meest optimale scenario (gezamenlijke regionale coördinatiepunten die met naburige regio's in een andere lidstaat worden opgericht). In dit verband is het relevant om rekening te houden met de overheidsstructuur van elke lidstaat: in federale landen zoals Duitsland, Oostenrijk en België zullen meerdere regionale CBCP's waarschijnlijk doeltreffender functioneren, terwijl in meer gecentraliseerde staten zoals Hongarije één coördinatiepunt voldoende kan zijn. Tot slot is het belangrijk op te merken dat de vrijwillige uitvoering van de FCBS-verordening tot complicaties kan leiden. Als de ene lidstaat een coördinatiepunt opricht, terwijl de aangrenzende staat, waar

---

<sup>34</sup> Comité van de Regio's, Advies Mechanisme voor het oplossen van juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context - Het instrument voor grensoverschrijdende vergemakkelijking, COTER-VII/037.

het obstakel vandaan komt, dat niet doet, kan het moeilijk blijken om dat obstakel op te lossen.

6. **Expertise/netwerk:** een analyse van een belemmering in het kader van de FCBS-verordening kan een waardevolle basis vormen voor de daaropvolgende dialoog tussen autoriteiten, vooral als een dergelijke analyse niet vaak wordt verstrekt. Een eerste vereiste hiervoor is de beschikbaarheid van expertise in en informatie over grensoverschrijdende aspecten binnen de regio. In de Benelux zijn er bijvoorbeeld verschillende grensoverschrijdende informatiepunten, zoals INFOBEST in de regio Bovenrijn (Frankrijk-Duitsland-Zwitserland), die deze informatie verstrekken, in tegenstelling tot de grens tussen Slowakije en Hongarije, waar een dergelijk informatiepunt ontbreekt. Daarnaast spelen onderzoeksinstituten zoals ITEM, CESC en het Euro-Institute - die bij de auteurs zijn aangesloten - een cruciale rol in dit netwerk door hun expertise in te brengen via onderzoek en goede analyses van belemmeringen en oplossingen.



### **3.3. Dossier 3: Het Benelux Politie Verdrag: worden grensregio's veiliger?**

*Prof. Dr. Math Noortmann*

Het antwoord op de vraag of door het Benelux politieverdrag de grensregio's veiliger wordt in hoge mate bepaald door de wijze van (operationele) uitvoering in die grensregio's. Een jaar na de inwerkingtreding van het Benelux-politieverdrag is het nog te vroeg om op 'harde' gegevens gebaseerde conclusies te trekken. Dit betekent echter niet dat er niet op basis van de tekst van het verdrag een aantal conclusies getrokken kunnen worden ten aanzien van:

1. De innovatieve elementen die het verdrag bevat (wat is nieuw?)
2. Het bijzondere karakter van het verdrag (wat is uniek?)
3. De uitvoering van het verdrag (wat behoeft aandacht?)

#### **Wat is nieuw?**

In de eerste plaats van de veranderde titel van het verdrag op. Daar waar het verdrag uit 2004 gericht was op "grensoverschrijdend politieel optreden", is het huidige verdrag gericht op "politie samenwerking". Het verschil tussen een focus op 'optreden' of een focus op 'samenwerking' is essentieel en geeft aan hoe de problematiek van grensoverschrijdende criminaliteitsbestrijding in de afgelopen 20 jaar veranderd is. Andere noemenswaardige veranderingen zijn:

1. Het expliciet noemen van 'onderzoek' als doel van het verdrag, naast "voorkoming en opsporing".
2. Het nadrukkelijk toegang verlenen tot verschillende "databanken",
3. De invoering van het concept van de zogenaamde "Speciale eenheden",
4. "Bestuurlijke en justitiële autoriteiten" worden uitdrukkelijk genoemd even als het treffen van "bestuurlijke maatregelen",
5. Naast gemeenschappelijke politie centra worden nu ook gemeenschappelijke politieposten genoemd.

Deze veranderingen zullen ook daadwerkelijk moeten worden uitgevoerd, om tot concrete (meetbare) resultaten te leiden. De uitvoering van het verdrag, voor zover dit niet al begonnen is met bijvoorbeeld grensoverschrijdende achtervolgingen (art. 21), zal moeten gevat in uitvoeringsovereenkomsten, uitvoeringswetgeving en uitvoeringsmaatregelen.

#### **Wat is uniek?**

1. Het opnemen van de "bestuurlijke maatregel" (art 4) als middel om de grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden is uniek in een 'politie' verdrag. Het effect van de erkenning van het concept van de integrale benadering in een politieverdrag valt niet te onderschatten en zal in de toekomst zeker tot verdere uitvoeringsvraagstukken leiden. Het Benelux politie verdrag heeft de deur naar een trilaterale integrale aanpak op een kier gezet. Het is aan de uitvoerings autoriteiten om deze verder te openen en niet dicht te slaan.
2. De inbedding van het verdrag in de transnationale besluitvormingsstructuur van de Benelux Unie is een tweede uniek element, welk eerste in "de wijze van toepassing" (titel 7) aan de orde. Met name bij het vaststellen van 'beschikkingen' (art 62 lid 4) en beslechten van

geschillen (art. 64) blijft de Benelux een rol spelen. De trilaterale 'samenwerking' krijgt daarom een transnationaal karakter.

3. Tenslotte is het concept van de "grensstreek" (art. 1, 6, en 19, en bijlage 3) uniek, in de zin dat slechts weinig verdragen het bijzondere karakter van grensregio's expliciet erkennen. Binnen de grensregio's kunnen samenwerkende politie-eenheden en individuele politiemensen meer informatie met elkaar delen.

### **Wat behoeft aandacht?**

In het Benelux-politieverdrag zijn (1) de uitwisseling van persoonsgegevens en informatie en (2) het idee van gemeenschappelijkheid en gezamenlijkheid in het oog springende zaken die aandacht behoeven. In de uitwisseling van persoonsgegevens en informatie wordt een verschil gemaakt tussen "rechtstreeks uitwisseling" (b.v. art. 6.4, 15.5 en 16.5) en raadpleging door individuele politieambtenaren (art. 15 & 16). In dat laatste geval speelt de 'grensstreek' als voorwaarde een rol. Gemeenschappelijkheid en gezamenlijkheid wordt met name gebruikt in het kwalificeren van: politieposten (art. 15), patrouilles en controles (art. 20), politiecentra (art. 30), mechanismen voor analyse en evaluatie (art. 29) en opleidingen en oefeningen (art 31).

De uitwisseling van persoonsgegevens en informatie en (het idee van gemeenschappelijkheid en gezamenlijkheid zullen zeker uitvoeringsvragen oproepen die om specifieke aandacht vragen. In dat kader dient er ook op gewezen te worden dat de lidstaten, de Benelux en politiekorpsen in gemeenschappelijkheid werken aan een Benelux monitoring mechanisme, dat er niet alleen op gericht is op het verzamelen van gegevens voor de volgende verdragswijziging, maar vooral op het verbeteren van de dagdagelijkse praktijk in de samenwerking in de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit in de Benelux.

### **Conclusie**

Met de ondertekening van het verdrag zijn we er zeker nog niet. Met een gedeeltelijke inwerkingtreding is een eerste stap gezet. De eerste 'oordelen' zijn voorzichtig positief, maar er blijft nog veel te doen. De verdere uitvoering zal zeker meer kritische vragen oproepen. Het is derhalve aan te bevelen ook direct verder aan de slag te gaan met opleiding zoals de 'zonder zorg de grens over' en met evaluatie en monitoring niet al te lang te wachten.

### 3.4. Dossier 4: Effecten van de legalisering van cannabis in Duitsland op grensoverschrijdende dynamiek (PREMIUM-studie)

*Lorenzo Neri*

*Nadja Kulesza*

*Naud Wetzels*

*Margaux Furlan*

*Anne van Heeckeren*

#### **Inleiding**

Deze studie valt binnen de context van de inspanningen van de Duitse nationale overheid om cannabis tot op zekere hoogte te legaliseren. Dit onderwerp werd uitvoerig besproken en bediscussieerd binnen de regering, waarbij de voor- en nadelen van een dergelijk voorstel uitgebreid werden besproken. Uiteindelijk stemde de regering over het voorstel en werd de legalisatie goedgekeurd. Deze goedkeuring vond plaats in het midden van dit onderzoek, waardoor de onderzoekers de geplande analyse van de effecten van deze "voorgestelde" legalisatie moesten aanpassen. Omdat duidelijke gegevens helaas nog niet beschikbaar zijn en daarom niet betrouwbaar of geldig voor dit onderzoek, werd de focus gelegd op het ontvangen van input van het publiek en intrigerende individuen op dit gebied door respectievelijk een enquête te versturen naar mensen die in de Euregio Maas-Rijn (EMR) wonen en interviews te houden met individuen variërend van een burgemeester en een politieagent tot een sociale wetenschapper, allemaal experts op hun respectievelijke gebieden die (in)direct beïnvloed zouden worden door een dergelijke legalisatie.

De EMR staat bekend om zijn samenwerking en maatschappelijke vermenging, ook over de grenzen heen. Aangezien de EMR dichtbevolkt is en drie landen in een relatief klein gebied herbergt, kan bovendien worden verwacht dat een verandering in de Duitse nationale wetgeving een aanzienlijke impact kan hebben op de grensregio's met Nederland en België.

Veel onderzoeken naar georganiseerde misdaad zijn gebaseerd op gegevens die in één specifiek land zijn verzameld. Ondanks het feit dat veel drugsgerelateerde georganiseerde misdaad transnationaal van aard is, hebben veel wetenschappers geen toegang tot gegevens in verschillende landen en richten ze zich op de situatie in hun eigen land. Als gevolg daarvan worden grensoverschrijdende aspecten van drugshandel vaak verwaarloosd.

Daarnaast is het redelijk om aan te nemen dat er in de toekomst niet alleen in Duitsland, maar ook in andere grensregio's veranderingen zullen optreden. Variërend van gezondheidsbeleid en bescherming tot vrij verkeer, drugstoerisme, verslaving en crimineel gedrag, beoogt dit artikel enkele mogelijke gevolgen van de legalisering van cannabis in Duitsland in kaart te brengen, door een brede aanpak te hanteren en hypothesen te onderbouwen met empirisch onderbouwde inzichten.

#### **Inhoudelijke conclusies**

##### **Interne markt en vrij verkeer**

De beginselen van de interne markt van de EU ondersteunen arbeidsmobiliteit tussen de lidstaten. De economische impact van cannabiswetgeving in Duitsland, België en Nederland wordt momenteel

echter beperkt door restrictieve regelgeving voor cannabisclubs. Deze beperkingen remmen de groei van nieuwe en bestaande bedrijven, waardoor de potentiële groei van de werkgelegenheid wordt afgeremd in vergelijking met meer open markten zoals de VS. In de Maas-Rijn-regio wordt arbeidsmobiliteit voornamelijk gedreven door bredere economische mogelijkheden in plaats van cannabiswetgeving. Als Duitsland de commerciële verkoop van cannabis goedkeurt, zou dit de vooruitzichten op werk en economische activiteit aanzienlijk kunnen verbeteren, ten gunste van sectoren als reclame, communicatie en investeringen. Het potentieel van de cannabiswetgeving om de arbeidsmobiliteit en economische groei in de regio positief te beïnvloeden, hangt dus af van het aannemen van een commercieel vriendelijker beleid.

### **Gezondheid en bescherming van de volksgezondheid**

Duitsland kan leren van succesvolle strategieën in Canada, de VS en Nederland, die zich richten op onderwijs, schadebeperking en samenwerking binnen de gemeenschap. Canada maakt bijvoorbeeld gebruik van campagnes gericht op jongeren, de VS heeft staatspecifieke schadebeperkingsstrategieën en Nederland investeert de opbrengsten van de cannabisbelasting in preventie- en behandelingsprogramma's. Canada hanteert strenge normen voor kwaliteitscontrole. Terwijl Canada strenge normen hanteert voor kwaliteitscontrole, staat Nederland voor uitdagingen vanwege zijn soepelere beleid. De Duitse wetgeving dwingt strenge kwaliteitsbeoordelingen af om productveiligheid te garanderen. Effectieve strategieën omvatten uitgebreide voorlichting, sterke partnerschappen met de gemeenschap en evenwichtige maatregelen voor kwaliteitscontrole om een verschuiving naar de zwarte markt te voorkomen.

### **Criminaliteit**

Vanuit criminologisch perspectief is het duidelijk dat de illegale markt zich zal aanpassen aan legalisering, maar niet zal verdwijnen. Het is onwaarschijnlijk dat legalisering zal leiden tot een significante toename van crimineel gedrag; het kan echter wel leiden tot licht afwijkend gedrag en ongemak bij het publiek. Het effectief beheer van deze kleine verstoringen is essentieel om het vertrouwen van het publiek in het nieuwe wettelijke kader te behouden.

### **Verslavingspreventie**

Legalisering van cannabis brengt problemen met de volksgezondheid met zich mee, vooral voor adolescenten en jongvolwassenen. Regelmatig gebruik wordt in verband gebracht met verschillende gezondheidsproblemen, zoals ademhalingsproblemen en hart- en vaatziekten. Legalisering is in verband gebracht met een verhoogde aanwezigheid van cannabis in huishoudens en gebruik door de moeder tijdens de zwangerschap, wat gevolgen kan hebben voor de ontwikkeling van kinderen. Hoewel gegevens suggereren dat burgers geen significante toename in gebruik verwachten na legalisatie, ligt er een sterke nadruk op verslavingspreventie. Duitsland kan deze risico's beperken door gerichte regelgeving en voorlichtingscampagnes.

### **Toerisme**

Het effect van de Duitse legalisering van cannabis op het drugs- en coffeeshoptoerisme in Nederland blijft onzeker, afhankelijk van factoren als prijs en het gemak waarmee Duitsers aan cannabis kunnen komen. Minder drugstoerisme naar Nederland zou kunnen leiden tot minder economische activiteit, maar ook tot minder openbare overlast. Het drugstoerisme naar Duitsland en België zal naar verwachting niet significant veranderen, hoewel het te vroeg is om definitieve conclusies te trekken.

Het volgen van deze trends zal essentieel zijn voor het begrijpen van de langetermijneffecten op de dynamiek van het regionale toerisme.

### **Consumentenbescherming en -veiligheid**

Legale cannabisverkoop moet prioriteit geven aan het welzijn van de consument en voldoen aan strenge wetten voor consumentenbescherming. De mogelijke invloed van de THC-potentie op de geestelijke gezondheid moet verder worden onderzocht, aangezien uit gegevens van na de legalisatie blijkt dat illegale cannabis vaak goedkoper en sterker is. Grensbewoners verwachten voordelen van legalisatie op het gebied van veiligheid door kwaliteitscontrole, vergelijkbaar met de Nederlandse cannabisexperimenten van de overheid. De Duitse wetgeving, die het testen van monsters en het waarborgen van welzijn omvat, suggereert dat consumenten beter beschermd kunnen zijn in een gereguleerd systeem.

### **Economische ontwikkeling van grensondernemers**

In Limburg profiteren bijna 30 coffeeshops in de buurt van de Duitse en Belgische grens van klanten uit het buitenland, waardoor lokale Nederlandse bedrijven worden gestimuleerd. De legalisering van cannabis in Duitsland zou dit economische voordeel naar Duitsland kunnen verschuiven, hoewel het totale effect onzeker blijft. De meningen van grensbewoners zijn voorzichtig optimistisch, terwijl de meningen van experts uiteenlopen. Toekomstig onderzoek moet het bredere economische effect van aangrenzend cannabisgebruik op de lange termijn beoordelen.

### **Vriendelijk nabuurschap en grensoverschrijdende beleidssamenwerking**

Grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van cannabislegalisering ontbeert academisch onderzoek en politieke dialoog. De publieke opinie is verdeeld, maar deskundigen pleiten voor meer informatie-uitwisseling om de effecten te beoordelen. De burgemeester van Kerkrade is van mening dat legalisering kan leiden tot minder criminele inkomsten, wat ten goede komt aan de grensbewoners. Effectieve grensoverschrijdende beleidssamenwerking in de EMR-Euregio zal afhangen van culturele affiniteiten en op vertrouwen gebaseerde elementen. Verbeterde internationale afstemming en vergelijkend leren zijn cruciaal voor het verbeteren van cannabisbeleid en het aanpakken van verschillen in wet- en regelgeving.

### **Rechtshandhaving**

De grensoverschrijdende regio's van de EMR hebben internationale mechanismen ontwikkeld om de samenwerking op het gebied van wetshandhaving tegen drugshandel te verbeteren. Er zijn echter meer overheidsmiddelen nodig om effectieve systemen voor het delen van informatie en het coördineren van operaties te implementeren. Het versterken van deze mechanismen is essentieel voor het aanpakken van de veranderende uitdagingen als gevolg van de legalisering van cannabis.

### **Sociale perceptie**

De meningen over de legalisatie van cannabis lopen uiteen. Voorstanders benadrukken de economische voordelen, verminderde criminalisering en medisch gebruik, terwijl tegenstanders hun bezorgdheid uiten over het gebruik door jongeren, rijden onder invloed en veiligheid op de werkplek. Legalisering zal waarschijnlijk de sociale perceptie in de Duitse samenleving veranderen, vooral onder jongere generaties. Zorgen over openbare overlast en grensoverschrijdend cannabistoerisme blijven bestaan, hoewel enquêtegegevens gemengde attitudes laten zien. Er is een lichte tendens naar een positieve kijk, maar er blijft een aanzienlijke neutraliteit en onenigheid bestaan.

Concluderend kan worden gesteld dat de Duitse legalisering van cannabis zowel positieve als negatieve grenseffecten kan hebben. Zorgvuldige beleidsontwikkeling, voortdurende controle en internationale samenwerking zullen essentieel zijn om de voordelen te maximaliseren en de risico's te beperken.



### 3.5. Dossier 5: Nieuwe EU-wetgeving op het gebied van industriebeleid

*Martin Unfried*

#### **Inleiding**

Europese industrieën zijn vaak transnationaal, ze opereren op verschillende markten binnen de EU en wereldwijd. Toch is er ook een grensoverschrijdende dimensie als het gaat om samenwerking en coördinatie van activiteiten in een grensoverschrijdend gebied. Het is duidelijk dat op het gebied van de 'greening' van economische activiteiten en klimaatneutraliteit ook grensoverschrijdende samenwerking in het geding is. In deze effectbeoordeling werd de vraag gesteld of er specifieke kansen of bedreigingen zijn met betrekking tot de onlangs aangenomen wetgeving op het gebied van het industriebeleid van de EU. De basisvraag was of er bij het opstellen van de wetgeving rekening is gehouden met de territoriale dimensie van grensregio's? Wat zijn mogelijke effecten en kansen voor industrieën in een grensgebied als het gaat om aspecten als Europese integratie, Euregionale economische ontwikkeling en cohesie. In dit geval was het geografische gebied een groter Benelux-gebied met zijn buurlanden. Aangezien de effectbeoordeling betrekking heeft op drie recente wetgevingsbesluiten, was de aanpak om het concept van grensoverschrijdende samenwerking en de geografische reikwijdte te verbreden om de mogelijke gevolgen voor verschillende industrieën in dit grensgebied te bespreken.

#### De wettelijke initiatieven

Volgens de Europese Commissie vormen klimaatverandering en aantasting van het milieu een existentiële bedreiging voor de EU. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden is de Europese Green Deal erop gericht de EU om te vormen tot een moderne, hulpbronnenefficiënte en concurrerende economie, die ervoor zorgt dat er in 2050 geen broeikasgassen worden uitgestoten en dat de economische groei wordt losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen.<sup>35</sup> Tegen deze achtergrond moet volgens de Commissie de omschakeling van de EU-industrieën een cruciale rol spelen. In februari 2023 kwam de Commissie met een mededeling getiteld "Een Green Deal Industrieplan voor het Nul-Nettotijdperk" om de Nul-Nettotransformatie van de industrie te versnellen en Europa op weg te helpen naar klimaatneutraliteit.<sup>36</sup> Dienovereenkomstig heeft de Commissie verschillende wetgevingsvoorstellen gedaan. In 2024 werd de "Wet kritieke grondstoffen"<sup>37</sup> voor de toekomst van de toeleveringsketens in de EU aangenomen door de Raad en het Parlement. De nieuwe regels hebben tot doel de aanvoer van kritieke grondstoffen in de EU te vergroten en te diversifiëren, de circulariteit te versterken, met inbegrip van recycling, en onderzoek en innovatie op het gebied van efficiënt gebruik van hulpbronnen en de ontwikkeling van vervangingsmiddelen te ondersteunen om de strategische autonomie van de EU te versterken. In februari 2024 bereikten de Raad en het Europees

---

<sup>35</sup> Zie: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en).

<sup>36</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Een Green Deal Industrieel Plan voor het Nul-Nettotijdperk, COM/2023/62 definitief, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0062>.

<sup>37</sup> European critical raw materials act, Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials.

Parlement een akkoord over de 'net-zero industry act'<sup>38</sup>. Volgens de Commissie zal de wet de voorwaarden voor investeringen in groene technologieën vergemakkelijken door de procedures voor het verlenen van vergunningen te vereenvoudigen, strategische projecten te ondersteunen op basis van specifieke criteria die bijdragen tot het koolstofvrij maken van de economie, de toegang tot de markten voor netto-nul-technologieproducten te vergemakkelijken, regels voor overheidsstimulansen vast te stellen en de vaardigheden van de Europese beroepsbevolking te verbeteren. Het doel is om 40% van de behoeften van de EU aan strategische technologische producten te dekken, zoals fotovoltaïsche zonnepanelen, windturbines, batterijen en warmtepompen.

Op 25 juli 2024 is de richtlijn betreffende de zorgvuldigheid ten aanzien van duurzaamheid<sup>39</sup> bij ondernemingen (Richtlijn 2024/1760) in werking getreden. Het doel van deze richtlijn is het bevorderen van duurzaam en verantwoord gedrag van ondernemingen bij hun activiteiten en in hun wereldwijde waardeketens. De lidstaten moeten de richtlijn uiterlijk op 26 juli 2026 omzetten in nationale wetgeving en de relevante teksten aan de Commissie meedelen. Een jaar later zullen de regels volgens een gefaseerde aanpak van toepassing worden op de eerste groep bedrijven (met volledige toepassing op 26 juli 2029). De nieuwe regels zullen ervoor zorgen dat bedrijven nadelige gevolgen voor mensenrechten en het milieu van hun activiteiten binnen en buiten Europa identificeren en aanpakken. Het is de bedoeling dat de EU-regels een uniform rechtskader bieden en zorgen voor een gelijk speelveld voor bedrijven op de interne EU-markt.

Wat zijn de specifieke gevolgen van deze voorstellen voor de industrie in de Nederlandse, Duitse en Belgische grensregio's? Zijn er specifieke aspecten die positief of negatief zijn als het gaat om industriële activiteiten en investeringen dicht bij de grens en met betrekking tot de zakelijke relatie in de nabijheid?

---

<sup>38</sup> Net-zero industry act (Regulation (EU) 2024/1735), Regulation (EU) 2024/1735 on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology manufacturing ecosystem.

<sup>39</sup> Richtlijn (EU) 2024/1760 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 inzake passende zorgvuldigheid in het bedrijfsleven op het gebied van duurzaamheid en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 en Verordening (EU) 2023/2859

Tabel 3: Onderzoeksthema's, beginselen, benchmarks en beoordeling van grensoverschrijdende effecten en kansen

Thema	Principes	Benchmarks	Indicator- resultaten
<b>Euregionale cohesie</b>	<p>Goede samenwerking en coördinatie van industriële activiteiten in de grensregio.</p> <p>Capaciteitsopbouw voor grensoverschrijdende industriële clusters.</p> <p>Samenwerking en coördinatie op het gebied van grondstoffen en technologieën voor de nulindustrie.</p>	<p>Industriële samenwerking in een niet-grensoverschrijdende situatie</p> <p>Nationale clusters versus grensoverschrijdende clusters</p> <p>Transnationale waardeketen versus Euregionale waardeketen.</p>	<p>Er zijn nauwelijks initiatieven voor grensoverschrijdende clusters of strategieën met betrekking tot de inhoud van de drie EU-rechtshandelingen. Er is echter ruimte om een specifieke grensoverschrijdende aanpak te ontwikkelen.</p> <p>Er zijn duidelijk kansen met betrekking tot grensoverschrijdende clusters op het gebied van grondstoffen, maar deze moeten actief financieel worden ondersteund door overheden in NL/BE/DE/LUX.</p> <p>In de voorgestelde wetgevingsbesluiten wordt grensoverschrijdende industriële samenwerking niet expliciet bevorderd. De territoriale dimensie van grensregio's is niet beoordeeld of benadrukt.</p> <p>Nationale strategieën houden in de eerste plaats rekening met transnationale activiteiten, maar ook met Euregionale cohesie.</p>
<b>Europese integratie</b>	<p>Artikel 173 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).</p> <p>Het industriebeleid van de EU is specifiek gericht op: (1) "de aanpassing van de industrie aan structurele veranderingen te bespoedigen"; (2) "een gunstig klimaat voor het ontplooiën van initiatieven en voor de ontwikkeling van ondernemingen in de gehele Unie, met name van kleine en middelgrote ondernemingen" te bevorderen; (3) "een gunstig klimaat voor de samenwerking tussen ondernemingen" te bevorderen; en (4) "een betere benutting van het industrieel potentieel van het beleid inzake innovatie, onderzoek en technologische ontwikkeling te stimuleren" (artikel 173 VWEU).</p>	<p>Nationaal beleid met betrekking tot de uitvoering van de rechtshandelingen.</p> <p>Bijvoorbeeld de Duitse "Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz" en de coördinatie van de omzetting van de Corporate Due Diligence-richtlijn.</p>	<p>De Due diligence voor bedrijven, de Grondstoffenwet en de Nulstoffenwet gaan verder dan de huidige nationale wetgeving en bieden instrumenten voor een sterkere Benelux- of Euregionale samenwerking.</p> <p>Op het gebied van de Corporate Due Diligence-richtlijn biedt de bestaande Duitse wetgeving al eerste ervaringen.</p> <p>BE/DE/NL/LUX zouden een werkgroep kunnen oprichten om het nationale implementatieproces te coördineren teneinde wrijvingen voor de grensoverschrijdende activiteiten van industrieën te voorkomen.</p>
<b>Duurzame ontwikkeling/ Sociaal-economische ontwikkeling</b>	<p>De Benelux biedt een platform om uitwisselingen en projecten op het gebied van een circulaire economie te coördineren en kan een voortrekkersrol spelen binnen het</p>	<p>Impact van het industriebeleid op de sociaaleconomische situatie van niet-grensregio's.</p> <p>De situatie van grensregio's voordat de nieuwe wetgeving</p>	<p>Grensoverschrijdende toegevoegde waarde?</p> <p>Tot nu toe is het niet duidelijk of de overheid streeft naar specifieke grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van</p>

	Europese programma voor circulaire economie.	werd aangenomen (nul/materieel/zorgvuldigheid).  Impact van het beleid op de belangrijkste sectoren in bestelgebieden in de Benelux/buurlanden	materiaal, circulaire economie, corporate diligence. Er liggen voor de hand kansen om de industriële samenwerking in grensregio's te versterken.  Benelux-landen plus Duitsland zouden bijvoorbeeld netto-nul versnellingsvalleien kunnen aanwijzen als specifieke gebieden om netto-nul industriële activiteiten te versnellen, in het bijzonder om de implementatie van netto-nul technologie productieprojecten te versnellen.
--	--	--	---

Eigen compilatie

De huidige strategische samenwerkingsovereenkomsten over de stimulering van specifieke industriële producten of technologieën bevinden zich in de Benelux nog in een vroeg stadium. Eerste documenten zoals de "Benelux Green Deal for Carbon Neutrality with focus on CCSU and Hydrogen"<sup>40</sup> of de "Hyperloop in de Benelux: Opportunities for cross-border connectivity and high-tech cluster development" zijn goede uitgangspunten.<sup>41</sup> Daarnaast zijn er bilaterale overeenkomsten over waterstofproductie en -transport en offshore windenergie.<sup>42</sup> De verschillende doelstellingen en sectoren van de net-nul industrie wet zouden een gemeenschappelijk kader kunnen vormen voor een bredere samenwerking. Er zou bijvoorbeeld een gezamenlijk initiatief kunnen komen voor de vereenvoudiging van de vergunningverlening, waarbij de verplichtingen van de verordening in proefprojecten zouden kunnen worden toegepast en ervaringen over de grenzen heen zouden kunnen worden uitgewisseld. Benelux-landen plus DE zouden bijvoorbeeld grensoverschrijdende netto-nul 'acceleration valleys' kunnen aanwijzen als specifieke gebieden om netto-nul industriële activiteiten te versnellen, in het bijzonder om de uitvoering van netto-nul technologie productieprojecten te versnellen. Er moet worden besproken of grensoverschrijdende locaties zoals North-Sea Port of Avantis kunnen worden aangewezen als grensoverschrijdende Versnellingsvalleien. De doelstellingen van de Valleys zijn het creëren van clusters van netto nul industriële activiteit en het verder stroomlijnen van administratieve procedures.

De Grondstoffenwet kan een kans zijn voor grensoverschrijdende samenwerking in de Benelux. De wet stelt benchmarks vast voor de binnenlandse capaciteit langs de strategische toeleveringsketen van grondstoffen die tegen 2030 moet worden bereikt. De recycling van grondstoffen zou op een gecoördineerde manier met nationale middelen door de buurlanden kunnen worden bevorderd om een sterke secundaire markt te ontwikkelen. Dit kan ook worden bereikt door een gezamenlijke Benelux/Duitsland/Frankrijk-strategie voor de terugwinning van kritieke grondstoffen uit winningsafvalvoorzieningen. De Benelux zou samen met zijn buurlanden koploper kunnen worden op

<sup>40</sup> Zie: <https://www.beneluxbusinessroundtable.org/wp-content/uploads/2020/11/Benelux-Green-Deal-for-Carbon-Neutrality-4.pdf>.

<sup>41</sup> <https://www.benelux.int/nl/publication/hyperloop-in-the-benelux-opportunities-for-cross-border-connectivity-and-high-tech-cluster-development-2/>.

<sup>42</sup> Zie bijvoorbeeld de overeenkomsten van de North Seas Energy Cooperation; <https://www.rvo.nl/onderwerpen/windenergie-op-zee/internationale-samenwerking>.

het gebied van certificeringsregelingen en wederzijdse erkenning om de duurzaamheid van kritieke grondstoffen op de EU-markt te vergroten. Vertegenwoordigers van de industrie bevelen ketendialogen aan om zaken op gang te brengen, om het risico te ondervangen dat bedrijven in een keten op elkaar blijven wachten terwijl iedereen graag dezelfde kant op wil. De Benelux zou kunnen zoeken naar afspraken met de buurlanden om activiteiten met in Europa geproduceerde en gerecyclede grondstoffen voorrang te geven bij vergunningstrajecten en preferentiële toegang tot financiële instrumenten.

Tot nu toe zijn de nationale regels voor duurzaamheidsverplichtingen van bedrijven in de Benelux en het aangrenzende gebied versnipperd. Dit vertraagt de invoering van goede praktijken en de uitwisseling van praktijken over de grenzen heen. Op zichzelf staande maatregelen van sommige lidstaten (zoals in het geval van Duitsland) helpen bedrijven niet om hun potentieel volledig te benutten. Met de Corporate Due Diligence-richtlijn hebben de lidstaten nu de kans om de EU-richtlijn zo om te zetten dat hun praktijk wordt gestroomlijnd en administratieve of andere belemmeringen worden vermeden. De Benelux-landen moeten samen met hun buurlanden de tijd tot 2026 gebruiken om de omzetting in nationale en regionale wetgeving te coördineren en grensoverschrijdende administratieve fricties te vermijden. Een gezamenlijk initiatief, gecoördineerd door de Benelux-Unie, zou de verantwoordelijke ministeries voor het omzettingsproces bijeen kunnen brengen.

### 3.6. Dossier 6: Nieuw belastingverdrag Nederland-België (2023): een ex ante beoordeling

*Dr. Bastiaan Didden – op persoonlijke titel  
Dr. Sander Kramer*

Op 21 juni 2023 is het nieuwe belastingverdrag Nederland-België ondertekend. Momenteel (oktober 2024) heeft deze parlementaire behandeling nog niet plaatsgevonden en is de concrete inwerkingtredingsdatum nog niet bekend. Ofschoon de gezamenlijke artikelsgewijze toelichting nog niet voorhanden is, kan wel al – op basis van de verdragstekst – een eerste vergelijking worden gemaakt tussen het nieuwe belastingverdrag en het huidige belastingverdrag.

Aan de hand van een korte *ex ante* beschouwing van de relevante bepalingen die zien op internationale arbeid is beschreven wat de mogelijke effecten zijn van het nieuwe belastingverdrag voor een Nederlandse en Belgische grenswerker in vergelijking met het huidige verdrag. De focus ligt daarbij op de werknemer, ambtenaar en directeur-groootaandeelhouder die in een van de twee landen woont en in het andere land actief is. Daarbij is ook – waar mogelijk – oog geweest voor de toetsingsmaatstaf ‘gelijkheid in de straat’ en ‘gelijkheid op de werkvloer’ als. De beoordeling fungeert als indicatie voor het vrij verkeer van werknemers zoals begrepen onder het centraal staande thema in deze rapportage: ‘Europese integratie’. Op basis van deze analyse blijkt dat de inkomenseffecten bij de meeste bepalingen in het nieuwe verdrag ongewijzigd blijven, afgezien van eventuele wijzigingen in nationaal belastingrecht (bv. grondslag, tarief).

Ten aanzien van sporters en artiesten; en (hoog)leraren ervaren zijn onder het huidige verdrag knelpunten die administratief van aard zijn, dan wel worden zij geconfronteerd met discoördinatie tussen afdracht sociale zekerheid en fiscale bijdragen. Ten aanzien van de hoogleraren is opvolging gegeven aan één van de aanbevelingen uit het rapport van de Commissie grenswerkers.<sup>43</sup> In het nieuwe verdrag lijkt het streven van Nederland te zijn overgenomen, in die zin dat een artiesten- en sportersbepaling ontbreekt. Voor de vaststelling van het heffingsrecht over de inkomsten van artiesten en sporters zal onder het nieuwe verdrag, afhankelijk van de positie (zelfstandige/niet zelfstandige) teruggevallen worden op respectievelijk artikel 7 juncto artikel 5 dan wel artikel 14 van het nieuwe verdrag. Het laten vervallen van de artiesten- en sportersbepaling kan voor het betreffende individuen inkomenseffecten tot gevolg hebben, nu niet per definitie de heffing aan de tijdelijke werkstaat toekomt. Dit is afhankelijk van de in het bevoegde land vigerende fiscale regelgeving, bv. vaststelling belastinggrondslag, hoogte belastingtarief etc. Het hooglerarenartikel is geschrapt in het nieuwe belastingverdrag. Op grond van art. 20, lid 1 van het oude verdrag waren inkomsten van hoogleraren en andere leden van het onderwijzend personeel, vrijgesteld van belastingheffing in de werkstaat voor ten hoogste twee jaar (‘tijdelijke werkzaamheden’). Onder de nieuwe verdragsbepaling betalen de over de grens werkende leraren en hoogleraren in principe belasting in het land waar zij werken. Met het nieuwe verdrag is dit grensoverschrijdende knelpunt weggenomen en ontstaat meer gelijkheid op de werkvloer.

---

<sup>43</sup> Rapport van de Commissie grenswerkers, Grenswerkers in Europa; Een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken (Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap no. 257), Vereniging voor Belastingwetenschap 2017.



Ten aanzien van de andere werkenden, indachtig het gesloten systemen van arbeidsbeloningen (artikel 15 tot en met artikel 19 OESO-Modelverdrag) zijn niet dan wel beperkte wijzigingen doorgevoerd in het nieuwe verdrag. Het knelpunt dat werknemers die thuiswerken ervaren en het bieden van duidelijkheid is in zoverre in relatie met België niet opgepakt met het nieuwe verdrag. Over de situatie van grenswerkers die thuiswerken zijn Nederland en België echter nog in gesprek. Er is voor gekozen om de ondertekening van dit verdrag nu niet te laten wachten tot deze besprekingen zijn afgerond. Een dergelijke afspraak zal dan via een wijzigingsprotocol in het belastingverdrag worden geïmplementeerd. In de belastingverdragen met Duitsland en België streeft Nederland er overigens naar om voor grensarbeiders zoveel mogelijk 'gelijkheid in de straat' en 'gelijkheid op de werkvloer' te realiseren en discoordinatie tussen de belasting- en premieheffing daar waar mogelijk te voorkomen. Nederland zet hier ook op in tijdens verdragsonderhandelingen als het gaat over thuiswerken over de grens.

Een van de meest besproken bepalingen in het huidige verdrag is de pensioenbepaling. Het betreft dan met name de toepassingsvoorwaarden van de conditionele bronbelasting zoals neergelegd in lid 2, sub b. Veelal spitste de vraag zich toe of/en in hoeverre het heffingsrecht over Nederlands pensioen dat een inwoner van België ontving, aan Nederland als bronstaat toekwam. Mede gezien de discussie ter zake van deze bepaling, mede in de jurisprudentie, is het verrassend dat deze bepaling in zijn geheel niet gewijzigd is. Gezien de soortgelijke verdragstekst zijn niet direct inkomenseffecten te verwachten in vergelijking met het huidige verdrag. Dat de discussie omtrent lid 2, sub b gedeeltelijk terugkeert, is niet geheel onwaarschijnlijk.

De compensatieregeling, bedoeld voor inwoners van Nederland die in België werken, beoogt te komen tot de gelijkheid met de buurman in de straat. Het behouden blijven van de compensatieregeling in het nieuwe verdrag is positief te noemen. Vraag hierbij blijft echter in hoeverre sprake is van gelijkheid met de buurman in de straat in de spiegelbeeldsituatie (Belgische grensarbeider, werkzaam in Nederland). Het is mogelijk dat België dit niet opportuun achtte vanwege de veelheid aan buurlanden, maar dit is niet met zekerheid te stellen. Verdere eventuele grenseffecten kunnen pas worden vastgesteld bij het verschijnen van de artikelsgewijze toelichting op het 2023-verdrag.

Table 4: Centrale onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren voor het beoordelen van de grensoverschrijdende effecten op de grenswerker onder het nieuwe belastingverdrag Nederland-België

Onderzoeksthema	Principes	Benchmarks	Indicatoren
Europese integratie	<p><b>Vrij reis- en verblijfrecht</b> ex art. 21 VWEU juncto Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, Pb.L. 29 juni 2004, afl. 229, 35;</p> <p><b>Vrij verkeer van werknemers</b> ex. art. 45 VWEU;</p> <p><b>Vrijheid van zelfstandigen</b> ex art. 49 VWEU; non-discriminatie</p>	<p>Geen discriminatoire behandeling van grensarbeider</p> <p>Gelijkheid met de collega (gelijkheid op de werkvloer)</p>	<p>Een <u>algemene vergelijking</u> van de veranderingen tussen het oude en het nieuwe belastingverdrag dat grensarbeiders aangaat.</p> <p>Vergelijking tussen ingezetene en niet-ingezetene belastingplichtige; Is er een belemmering van de vrijheid om te wonen buiten België, resp. Nederland?</p>
	<p><i>Internationaal Recht:</i></p> <p>a. Doel van het belastingverdrag: voorkoming van juridische dubbele belastingheffing.</p> <p>b. Art. 26 Verdrag NL-BEL, non-discriminatie.</p>	<p>Geen juridische dubbele belastingheffing: één object (inkomen uit arbeid) en één subject (grensarbeider) worden belast door twee staten.</p>	<p>Onderzoeken onder welke omstandigheden het nieuwe belastingverdrag leidt tot dubbele belastingheffing of dubbele niet-belastingheffing.</p>

## 4. Lijst van onderzoekers

### **Anne van Heeckeren (Dossier 4)**

Student

### **Dr. Bastiaan Didden (Dossier 6)**

Senior onderzoeker, ITEM  
Grensoverschrijdend belasting- en  
pensioenrecht

### **Lorenzo Neri (Dossier 4)**

Student

### **Margaux Furlan (Dossier 4)**

Student

### **Martin Unfried (Dossiers 1, 2, 5)**

Senior onderzoeker en 'Ontgrenzer', ITEM  
EU-milieubeleid en Europees regionaal en  
grensoverschrijdend beleid

### **Prof. Dr. Math Noortmann (Dossier 3)**

Senior onderzoeker, ITEM

### **Nadja Kulesza (Dossier 4)**

Student

### **Naud Wetzels (Dossier 4)**

Student

### **Pim Mertens (Dossiers 1, 2)**

Wetenschappelijk coördinator, ITEM  
Vergelijkende aspecten van belasting- en  
pensioenrecht, Euregionale arbeidsmarkt en  
governance

### **Dr. Sander Kramer (Dossier 6)**

Onderzoeker, ITEM  
Grensoverschrijdend belasting- en  
pensioenrecht, informatievoorziening

### **Susanne Sivonen (Dossier 2)**

Onderzoeker, ITEM  
Grensoverschrijdende gezondheidszorg en  
arbeid

## 5. Annex – De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-upactiviteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016 t/m 2023

Grenseffecten die van invloed zijn op het leven en werken in grensregio's in Europa zijn de laatste jaren zelden zo duidelijk voelbaar geweest als gedurende de COVID-19-pandemie en de nationale maatregelen die in de bestrijding genomen zijn. De daaropvolgende langdurige crisis heeft onderstreept hoe belangrijk het is om deze effecten in kaart te brengen en om te analyseren welke weerslag ze hebben op de grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking.<sup>44</sup> Er is steeds meer vraag naar dergelijke analyses om grensoverschrijdende projecten vooruit te helpen, de transnationale samenwerking tussen overheidsinstanties te bevorderen, en grensarbeid en ondernemen in de grensstreek te faciliteren. Zo benadrukte de Europese Commissie recent nog de “Levende laboratoria van de Europese integratie”-karakter van de EU-grensregio's:

*‘Hoewel grensregio's vaak in geografisch opzicht perifeer zijn en een ruraal karakter hebben, zijn het streken met een groot economisch groeipotentieel, dat wordt gestimuleerd door hun culturele en taalkundige verscheidenheid, complementaire concurrentievoordelen, ongerepte natuur en originele toeristische bestemmingen. Grensoverschrijdende uitwisselingen met burens, samenwerking en gezamenlijk optreden kunnen vaak de afstand tussen de grensregio en het centrum van het land compenseren. Daarvoor is wel nodig dat de grensregio's koploper zijn in en ten volle profiteren van de Europese integratie.’<sup>45</sup>*

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 de manier waarop bestaande wetgeving en beleidslijnen grensregio's beïnvloeden. Sinds de oprichting in 2015 tot in 2025 zal ITEM in totaal 57 Grenseffectenrapportages hebben uitgevoerd. De assessments omvatten een divers scala aan thema's, waaronder grensoverschrijdende arbeidsmarkten, gezondheidszorg, mobiliteit en infrastructuur, veiligheid, energietransitie, sociale zekerheid, pensioenen en belastingen, Euregionaal bestuur en brede welvaart in grensregio's. In de afgelopen tien jaar hebben de Grenseffectenrapportages van ITEM een basis kunnen bieden voor verdere actie en onderzoek gericht op het verbeteren van grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking.

De beoordelingen van 2017 en 2018 vormden al een brede basis voor actie. De Dossiers Sociale Zekerheid leidden tot vervolgacties. Zo leverde ITEM input aan de rapporteur van het Europees Parlement over de detacheringsrichtlijn. In het geval van het dossier over de verschillende pensioenleeftijden, werden Belgische grensarbeiders die in Nederland werkten, geconfronteerd met een financieel gat op 65-jarige leeftijd in geval van werkloosheid als gevolg van de latere pensioenleeftijd in Nederland. De Belgische wetgever heeft dat in december 2018 gecorrigeerd en het mogelijk gemaakt dat getroffen werknemers ook na het bereiken van de 65-jarige leeftijd een

---

<sup>44</sup> Zie bijvoorbeeld Online ITEM & HNP Side Event "How to prevent the return of national borders in a future pandemic and crisis situation - Multilevel governance in a practical way", Brussel, 13 oktober 2021.

<sup>45</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over 'EU-grensregio's: levende laboratoria van de Europese integratie', COM(2021) 393 final, Brussel, 14 juli 2021.

werkloosheidsuitkering kunnen ontvangen (*Koninklijk Besluit d.d. 12 december 2018*). ITEM heeft ook opvolgingsactiviteiten ontwikkeld met betrekking tot de sociale zekerheid van niet-standaardarbeid in grensoverschrijdende situaties. De Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) van de Eerste Kamer heeft in de zomer van 2019 een brief gestuurd aan de Nederlandse minister van Sociale Zaken met een pleidooi richting de regering voor de aanpak van concrete grensoverschrijdende problemen waar specifiek grensarbeiders in het dagelijks leven mee te maken hebben. De commissie waarschuwde bijvoorbeeld voor het gebrek aan grensoverschrijdende afstemming tussen socialezekerheids- en belastingregimes. De ITEM Cross-Border Impact Assessment heeft de ruggengraat geleverd voor dit pleidooi. Ook het dossier uit 2019 over de effecten van de Wet rechtspositie ambtenaren heeft geleid tot Kamervragen van de commissie. Daarnaast oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het ontzeggen van toegang tot DigiD aan grensarbeiders discriminatie is. Deze rechtszaak, voorbereid met hulp van het Expertisecentrum ITEM, heeft er direct toe bijgedragen dat de Nederlandse overheid haar toegangsbeleid tot online overheidsdiensten heeft herzien.

Bovendien heeft de juridische analyse die is opgenomen in het Grenseffectenrapportage dossier van ITEM over het Duitse voorstel voor tolheffing voor auto's uit 2017, op zijn beurt mede bijgedragen aan het besluit van Nederland om zich aan te sluiten bij Oostenrijk in een vordering tegen Duitsland bij het Hof van Justitie van de Europese Unie. In lijn met de analyse van ITEM oordeelde het Hof in juni 2019 dat de heffing voor het gebruik van infrastructuur, in combinatie met de vrijstelling van motorrijtuigenbelasting die eigenaren van in Duitsland geregistreerde voertuigen genieten, indirecte discriminatie op grond van nationaliteit vormt en in strijd is met de beginselen van het vrije verkeer van goederen en van het vrij verrichten van diensten (zaak C-591/17 Oostenrijk/Duitsland). Na de conclusie van ITEM in de evaluatie van 2018 van het Duitse "*Baukindergeld*" (huursubsidie voor kopers) dat het waarschijnlijk was dat grensarbeiders die in Duitsland werken maar in het buitenland wonen, in aanmerking zouden moeten komen voor de Duitse subsidie. In juli 2019 formuleerde Pascal Arimont, een Belgisch lid van het Europees Parlement, een verwante vraag aan de Commissie (E-002147-19) op basis van dezelfde veronderstelling. De achtergrond was dat de Commissie op 7 maart 2019 besloot Duitsland een met redenen omkleed advies te sturen naar aanleiding van de weigering van Duitsland om een andere uitkering, de *Wohnungsbauprämie* (woonpremie), toe te kennen aan grensarbeiders. Of deze toelagen mogen worden uitgebreid tot grensarbeiders, zelfs als de woning zich buiten Duitsland bevindt, werd onderwerp van beoordeling.

In Kamerbrieven werd vaak verwezen naar het dossier uit 2018 over de grensoverschrijdende effecten van de verhoging van het lage btw-tarief in Nederland als het gaat om grensoverschrijdende effecten van wijzigingen in btw-tarieven of accijnzen. Wat betreft de onderzoeksresultaten van de Cross-Border Impact Assessment van 2020 heeft ITEM in de tweede helft van het jaar drie (online) workshops georganiseerd. Het eerste gezamenlijke effectbeoordelingsproject dat samen met drie andere grensoverschrijdende onderzoeksinstituten - Euro-Institut Kehl, Centre for Cross-border Studies in Noord-Ierland en het B/ORDERS IN MOTION-Center van de Viadrina Universiteit in Frankfurt/Oder - werd uitgevoerd, kreeg bijzondere aandacht. Deze gezamenlijke studie onderzocht de effecten van de nationale COVID-19-crisisbeheersing op bepaalde grensoverschrijdende regio's. Het diende ook als een succesvolle test om de door ITEM ontwikkelde methodologie toe te passen in andere grensoverschrijdende regio's in de EU. De eerste resultaten werden gepresenteerd op een officieel evenement van de Europese dagen van regio's en steden in Brussel, mede georganiseerd door

ITEM en haar partnerinstellingen uit het TEIN-netwerk.<sup>46</sup> ITEM en de TEIN-partners presenteerden later de volledige studie in een internationale workshop in november 2020, waarbij de resultaten onder andere werden besproken met de Europese Commissie en een lid van de Gedeputeerde Staten van de Nederlandse provincie Limburg.<sup>47</sup> Een derde online workshop bracht ook enkele tientallen deelnemers bijeen, met wie ITEM de onderzoeksresultaten van de resterende 2020-dossiers besprak.<sup>48</sup>

Ook een ander dossier uit 2020 kreeg direct een vervolg: Het onderzoek naar de implementatie en mogelijke effecten van de Nederlandse Strategie Ruimte en Milieu (NOVI) vanuit Euregioonaal perspectief. Voortbordurend op de samenwerking met onze partners bij Fontys heeft ITEM vervolgens onderzoek gedaan naar de mogelijke grensoverschrijdende opties om de strategische planning van de Nederlandse Provincie Limburg met betrekking tot de NOVI te informeren. Dit heeft op zijn beurt geleid tot het lidmaatschap van ITEM in een bijbehorende thematische werkgroep onder voorzitterschap van de Provincie Limburg en de Stadsregio Parkstad.

Wat betreft de onderzoeksresultaten van de Grenseffectenrapportages van 2021, heeft het COVID-19 dossier van ITEM over crisismanagement en de effecten ervan op de Euregio Maas-Rijn veel media-aandacht gekregen en schriftelijke vragen aan het provinciebestuur over de ontwikkeling van de crisisrespons gegenereerd. Het dossier komt voort uit de onderzoeksinspanningen van ITEM samen met collega's van de Universiteit Leiden en het Ockham IPS Institute als onderdeel van het INTERREG Pandemic project. Het Pandemic-project heeft drie diepgaande studies opgeleverd, over grensoverschrijdende crisisrespons, grensoverschrijdend ambulancevervoer en grensoverschrijdende inkoop.<sup>49</sup> Het onderzoek resulteerde in meerdere bijdragen in artikelen, essays en presentaties. Vermeldenswaardig is bijvoorbeeld het werkbezoek van de Tijdelijke Commissie Corona van de Tweede Kamer in januari 2023 waarbij ITEM de resultaten van het COVID-19 dossier presenteerde en besprak.<sup>50</sup>

In wetenschappelijke zin vormden het dossier en het Pandemic-onderzoek een startpunt voor een groter onderzoeksproject. In het kader van het NWO-programma 'Nationale Wetenschapsagenda: Onderzoek naar Routes door Consortia' (NWA ORC) werd het onderzoeksvoorstel 'Grenzen in tijden van crisis: Uitdagingen en Kansen' (BITOC) geïnitieerd door ITEM. In deze aanvraag bracht ITEM onderzoekers, beleidsmakers, stakeholders en andere maatschappelijke actoren over de Nederlandse landsgrens met Duitsland en België bij elkaar voor onderzoek naar veerkracht van grensregio's. De aanvraag heeft de eindfase niet gehaald, maar herindiening is gepland. Het BITOC voorstel richt zich ook op de resultaten van het 2021 Healthcare dossier. Het dossier werd verder aangehaald in de

---

<sup>46</sup> TEIN-ITEM workshop over Grenseffectenrapportages (met speciale aandacht voor Coronavirus crisismanagement) als onderdeel van de (web)sessies van de open dagen van DG Regio in oktober 2020. Zie ook de presentatie van M. Unfried 'Effects on Cross-border Territories: The blind spot of regulatory impact assessment' op de TEIN Annual Conference 'Assessing impact across borders' (waarin het Centre for Cross Border Studies' Annual Brussels Policy Seminar is opgenomen), Brussel, 10 oktober 2019.

<sup>47</sup> Zie <https://www.maastrichtuniversity.nl/events/item-online-workshop-20nov2020-crisis-border-regions-first-wave>

<sup>48</sup> Zie <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/events/item-online-workshop-04dec2020-item-Grenseffectenrapportage-2020?view=overlay>

<sup>49</sup> De onderzoeken zijn hier te vinden: <https://pandemic.info/wp3-studies-and-legal-advice/>

<sup>50</sup> <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/tijdelijke-commissie-corona-brengt-werkbezoek-aan-zuid-limburg>



publicatie "Cross-Border Patient Mobility in Selected EU Regions" van AEBR voor de Europese Commissie.<sup>51</sup>

Een dossier dat bijzondere aandacht kreeg, was het dossier over thuiswerken uit 2021. Verschillende media besteedden aandacht aan het dossier.<sup>52</sup> Daarnaast werd de dossierstudie gepubliceerd en geciteerd in verschillende vakbladen en tijdschriften.<sup>53</sup> Het dossier kreeg ook politieke en beleidsmatige opvolging. Naar aanleiding van de publicatie werden parlementaire vragen gesteld, waarbij in de antwoorden werd aangegeven dat het rapport zou worden gebruikt bij het vormgeven van toekomstig beleid.<sup>54</sup> De ITEM-studie werd ook aangehaald in het SER-advies Toekomst Hybride Werken, dat mede de basis vormt voor het Nederlandse beleid.<sup>55</sup> Expertisecentrum ITEM heeft zelf ook verschillende vervolgacties ondernomen op dit onderwerp, niet alleen in 2022 maar ook in 2023. Op 14 juni 2023 vond de B-Solutions workshop plaats, georganiseerd door ITEM, GIP Aachen/Eurode en AEBR, in samenwerking met de Benelux Unie, in het kader van een B-Solutions project gefinancierd door DG REGIO. Met een focus op de grensregio's tussen Duitsland, Nederland en België, onderzocht de workshop oplossingen op het gebied van telewerken, grensoverschrijdend werken, belastingen en kwesties met betrekking tot sociale zekerheid, onderzocht hoe deze kwesties kunnen worden opgelost binnen nieuwe kaders op zowel EU- als nationaal niveau en besprak de rol van de belangrijkste organisaties voor het implementeren van eerder gedane aanbevelingen.<sup>56</sup>

Dossiers uit 2022 kregen ook voldoende opvolging. Het dossier over de grensoverschrijdende energietransitie bijvoorbeeld resulteerde in meerdere vermeldingen in nieuwsartikelen. Het vormde bovendien het begin voor opvolging in meerdere projecten zoals het Euregionaal Duurzaamheidscentrum<sup>57</sup> met Fontys Venlo en een wetenschappelijke Horizon Europe aanvraag. Ook het vuurwerkdossier uit 2022 trok media-aandacht en de aangereikte oplossingsrichtingen staan inmiddels op de lijst van op te lossen knelpunten van het Bestuurlijk Grensstreekoverleg tussen Nederland en Vlaanderen.

Naast de politieke en praktische follow-up die de ITEM Cross-Border Impact Assessment methodologie genereert, zorgde het ook voor publiciteit en verdere tractie voor ITEM's border impact assessment methodologie.<sup>58</sup> Het concept van ITEM's benadering van regelgevend bestuur leidde tot een artikel voor het nieuwste handboek over "Territorial Impact Assessment" geredigeerd door Prof. Eduardo

---

<sup>51</sup> [https://health.ec.europa.eu/publications/cross-border-patient-mobility-selected-eu-regions\\_en](https://health.ec.europa.eu/publications/cross-border-patient-mobility-selected-eu-regions_en)

<sup>52</sup> Zoals L1 (27-12-2021), L1mburg Centraal: thuiswerkproblemen voor grenswerkers, <https://l1.nl/l1mburg-centraal-thuiswerkproblemen-voor-grenswerkers-168630/>; FD (19-11-2021), Grenswerkers de klos als zij ook na corona blijven thuiswerken, <https://fd.nl/economie/1420109/grenswerkers-de-klos-als-zij-ook-na-corona-blijven-thuiswerken>.

<sup>53</sup> Verschuere H. The Application of the Conflict Rules of the European Social Security Coordination to Telework During and After the COVID-19 Pandemic. *Europees tijdschrift voor sociale zekerheid*. 2022;24(2):79-94. doi:[10.1177/13882627221107042](https://doi.org/10.1177/13882627221107042); Mertens, P. (2022). De veelzijdige impact van thuiswerken voor grensarbeiders. *Pensioen Magazine*, 2022(3), 11-15; Weerepas, M. J. G. A. M. (2021). Grenswerkers na de crisis: aanpassing regelgeving vereist? *Vakblad Grensoverschrijdend Werken*, 2021(43), 3-9; Mertens, P. (2022). Grenzen aan grensarbeid. *Thema Hoger Onderwijs*, 2022 (3).

<sup>54</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2021Z21404&did=2021D50692>

<sup>55</sup> <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2022/hybride-werken.pdf>, p. 88.

<sup>56</sup> <https://crossborderitem.eu/succesvolle-workshop-wegwerken-van-belemmeringen-voor-grensoverschrijdend-telewerken/>

<sup>57</sup> <https://sustainabilitycenter.eu/>

<sup>58</sup> N. Büttgen, "Grenseffectenrapportages: een bottom-up instrument voor betere regelgeving en meer cohesie" in "Blizej Brukseli" ("Dichter bij Brussel") - Speciaal nummer over grensoverschrijdende samenwerking, e-magazine van het Bureau voor Brussel van de regio Malopolska (PL), 2019, nr. 26, pp. 10-13: [https://issuu.com/blizejbrukseli/docs/26\\_closer\\_to\\_brussels\\_-\\_cross-border\\_cooperation](https://issuu.com/blizejbrukseli/docs/26_closer_to_brussels_-_cross-border_cooperation).

Medeiros (Instituto Universitário de Lisboa) en gepubliceerd door Springer in 2020.<sup>59</sup> In 2022 verscheen de peer-reviewed publicatie "Cross-Border Impact Assessment for EU's Border Regions" in het European Journal of Law Reform, waarin de methodologie van ITEM, grenseffecten en implicaties voor het EU-beleid worden besproken.<sup>60</sup> Verder heeft ITEM samen met het Europees Comité van de Regio's (CvdR) op 13 oktober 2021 een workshop georganiseerd in het kader van de EU Regions Week over "Evaluation and assessment of EU policies: how to strengthen the voice of cross-border regions?". Op die manier bevordert het actief de ontwikkeling van het "Fit for Future"-platform van het Comité van de Regio's als essentieel instrument voor regionale inbreng in de beoordeling en evaluatie van EU-beleid. In dezelfde lijn is het Regional Hub-netwerk (RegHub) van het CvdR een recente aanpak om de expertise van regionale overheden beter te integreren. In Juni 2024 was ITEM uitgenodigd door het Comité van de Regio's om voor de leden van het netwerk "RegHub" een interactieve workshop te geven over de evaluatie van wetgeving met hulp van het instrument stakeholder engagement.<sup>61</sup> Tijdens de workshop werd onderzocht hoe RegHub grensoverschrijdende perspectieven kan omvatten.<sup>62</sup>

Van de dossiers van de editie 2023 krijgt het werk van ITEM aan brede welvaartsindicatoren vanuit een grensoverschrijdend perspectief een vervolg. Uit de effectbeoordeling bleek dat de meting die wordt toegepast in het kader van de Nederlandse benadering van brede welvaart enkele tekortkomingen heeft als het gaat om grensregio's. Op dit moment worden gegevens van de andere kant van de grens niet meegenomen. Op dit moment worden gegevens van de andere kant van de grens niet meegenomen, wat betekent dat instellingen zoals ziekenhuizen, universiteiten, enz. of grensoverschrijdende interacties geen deel uitmaken van de meting. De bevindingen zijn gepresenteerd en besproken met deskundigen en belanghebbenden in het Nationaal Netwerk Brede Welvaart. Met het CBS en anderen maakt ITEM deel uit van een werkgroep die onderzoekt of het mogelijk is om een beter beeld te krijgen van de situatie in grensregio's door grensoverschrijdende gegevens op te nemen.

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 zet zich er bovendien voor in zijn effectenbeoordelingsmethoden verder te ontwikkelen<sup>63</sup> en kijkt ernaar uit dit te doen in samenwerking met zijn partners, stakeholders en onderzoekers.

---

<sup>59</sup> E. Medeiros (red.), Territorial Impact Assessment, Springer International Publishing, 2020: <https://www.springer.com/de/book/9783030545017>.

<sup>60</sup> Martin Unfried, Pim Mertens, Nina Büttgen e.a., "Grenseffectenrapportages voor de grensregio's van de EU", (2022) European Journal of Law Reform 47-67.

<sup>61</sup> <https://cor.europa.eu/en/news/external-reghub-workshop-cologne>

<sup>62</sup> Zie <https://cor.europa.eu/en/events/Pages/ewrc-evaluation-eu-policies.aspx>.

<sup>63</sup> In dit kader heeft ITEM bijvoorbeeld samengewerkt met UHasselt, RWTH Aachen en ULiège in het INTERREG EMR Crossquality project, waarbij een grenseffectenmethodologie wordt ontwikkeld om de effecten van het INTERREG programma op de kwaliteit van grensoverschrijdende samenwerking inzichtelijk te maken.

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

**Bezoekadres:**

Kapoenstraat 2, 6211 KW Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: [item@maastrichtuniversity.nl](mailto:item@maastrichtuniversity.nl)

[www.twitter.com/ITEM\\_UM](https://www.twitter.com/ITEM_UM)

[www.linkedin.com/company/item-maastricht](https://www.linkedin.com/company/item-maastricht)

[www.crossborderitem.eu](http://www.crossborderitem.eu)

