

Statuut voor Limburg?

Eindrapport – project fase 1 (NL)

9 november 2018



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

Statuut voor Limburg?

Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot inter-regionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio

Eindrapport – project fase 1 (Nederlandse versie)

- 9 november 2018 -

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

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



I. Inhoud

Overzicht van tabellen	5
Overzicht van casestudies (tekstvakken)	5
Tabel van de bijlagen.....	6
Afkortingen	6
Acknowledgement	6
Samenvatting	7
1. Inleiding.....	11
1.1 Doelstelling en achtergrond.....	11
1.2 Probleemstelling	12
1.3 Structuur van het verslag.....	13
2. Bestuurlijke indeling van Nederland.....	14
2.1 Verdeling van taken en de omvang van provinciale bevoegdheden	14
2.1.1 Bevoegdheidsverdeling.....	15
2.1.2 De omvang van de provinciale bevoegdheden	16
2.2 Reflecties op het Nederlandse parlementair stelsel.....	19
2.3 Juridische instrumenten voor experimenten: kaderwetten en differentiatieclausules	20
2.3.1 Openingsclausules in de wetgeving.....	21
2.3.2 <i>Kaderwetten</i> en de versnippering van de wetgevende macht.....	26
3. Regio's met wetgevende bevoegdheid: een blik op de buurlanden van Limburg.....	30
3.1 Belgische <i>gewesten</i> en gemeenschappen (<i>Gemeenschappen</i>)	33
3.2 Duitse regionale staten (<i>Länder</i>).....	35
3.3 Typische problemen van grensoverschrijdende samenwerking en het complexe zoeken naar mogelijke oplossingen.....	40
4. Multilaterale instrumenten die (interregionale) grensoverschrijdende samenwerking vergemakkelijken	46
4.1 Europees niveau	47
4.1.1. Cohesiebeleid van de EU - Het instrumentarium van de EU ter ondersteuning van grensoverschrijdende samenwerking	47
4.1.2 Raad van Europa.....	61
4.2 Internationaal en regionaal niveau	74
4.2.1 De Benelux-Unie	74
4.2.2. Noordse samenwerking en de Free Movement Council (FMC) - <i>Gränshinderrådet</i>	85

4.2.3 Internationale samenwerking aan de basis van de Rijn	94
4.2.5 De Duits-Frans-Zwitserse Boven-Rijnconferentie - <i>Oberrheinkonferenz</i>	101
4.2.6 Het Oostenrijks-Italiaanse parlement van de drie provincies - <i>Dreier Landtag</i>	108
5. Een model voor Limburg om grensoverschrijdende problemen efficiënter aan te pakken?	111
5.1 <i>Setting the scene</i> : Het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking (GROS).....	112
5.2 Het innovatiepotentieel van het Benelux-model - oplossen van grensoverschrijdende problemen voor de burgers.....	114
5.3 Een alomvattend governancemodel à la Nordic Free Movement Council?	122
5.3.1 Probleemstelling - Eerste stappen van de FMC-systeem voor het uit de weg ruimen van obstakels	122
5.3.2 De Free Movement Database – Zorgen voor politieke verantwoordelijkheid voor grensoverschrijdende problemen.....	124
5.3.3. Het proces voor het uit de weg ruimen van belemmeringen – Prioritering en eliminatie	125
5.3.4 FMC als efficiënt multilevel governance-model	126
5.4 Een Duits-Frans-Zwitsers bestuursmodel - de Bovenrijn Trinationale Metropoolregio.....	127
5.5 Het voorgestelde ECBM als aanvullend proces – een optie voor Limburg?	130
5.5.1 EU-typologie van grensoverschrijdende belemmeringen	131
5.5.2 Doeleinde en inhoud van het Commissievoorstel	133
5.5.3 ECBM een oplossing voor Limburg?	135
5.6 Samenvatting van de multilaterale regelingen ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking en de aanpak van grensoverschrijdende belemmeringen	139
6. Conclusie en aanbevelingen	140
6.1 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen.....	141
6.1.1 Unilaterale instrumenten om het gebrek aan overeenstemming van de wetgeving op te lossen.....	141
6.1.2 Multi-level instrumenten.....	142
6.2 Aanbevelingen.....	143
Onderzoeksteam.....	150

Overzicht van tabellen

Beschrijving	Blz.
Tabel 1: Verdeling van taken tussen de drie bestuursniveaus in Nederland	16
Tabel 2: Federale bevoegdheden van het Koninkrijk België	34
Tabel 3: Overzicht van de bevoegdheden van de Belgische Gewesten en de verschillende taalgemeenschappen	35
Tabel 4: Verdeling van bevoegdheden tussen de Duitse federatie en de regionale staten	38
Tabel 5: Overzicht van de wetgevende bevoegdheden per beleidsterrein (<i>op basis van de matrix in bijlage 4</i>)	41
Tabel 6: Overzicht van EGTS'en waarbij één of meer Benelux-landen betrokken zijn	53
Tabel 7: Niet-uitputtend overzicht van Benelux-samenwerkingsinstrumenten	80
Tabel 8: Overzicht van de prioritaire beleidsterreinen voor de samenwerking tussen de Benelux en NRW	84
Tabel 9: Tien potentiële grensoverschrijdende projecten waarbij wetgeving (al dan niet) kon worden aangepast overeenkomstig het juridische kader van de Benelux-Unie, en rekening houdend met de mogelijke toepassing van het ECBM-voorstel	116
Tabel 10: Typologie van de juridische en bestuurlijke grensoverschrijdende belemmeringen die in de grensoverschrijdende evaluatie van de EU-Commissie zijn vastgesteld	132

Overzicht van casestudies (tekstvakken)

Beschrijving	Blz.
NORTH SEA PORT Gent-Terneuzen-Vlissingen	43
EUREGIONAAL Centrum voor Kinderchirurgie	45
EGTS-ziekenhuis van Cerdanya	56
EGTS(en) Grande Région	58
EGTS Lille-Kortrijk	59
EUROREGIO Rijn-Waal	65
EURODE Business Center	66
ALBERTKNOOP grensoverschrijdend bedrijventerrein tussen Maastricht (NL) en Lanaken (BE)	83
EUROAIRPORT Basel-Mulhouse-Freiburg	107
GRENSOVERSCHRIJDENDE Tramlijn tussen Straatsburg (FR) en Kehl (DE)	108

Tabel van de bijlagen

1. Gewestkaart van de provincie Limburg en haar bureu
2. Overzicht van bronnen voor de casestudies (tekstvakken)
3. Overzicht van Nederlandse kaderwetten
4. Matrix "Oplossen van grensoverschrijdende belemmeringen op Nederlands regionaal niveau"
5. Overzicht van Euroregio's langs de Nederlandse grens
6. Overzicht Grensinformatiepunten (GiP) in de Benelux
7. Overzicht van Benelux werkgroepen
8. Overzicht van Benelux-verdragen en -overeenkomsten
9. Overzicht van Benelux beschikkingen, richtlijnen, aanbevelingen per beleidsveld (als aanvulling op de tabel in bijlage 8 hierboven)

Afkortingen

BGTS	Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking
CCR	Centrale Commissie voor de Rijnvaart
ECBM	Europees grensoverschrijdend mechanisme / <i>European Cross-Border Mechanism (EC-voorstel)</i>
EGTS	Europese groepering voor territoriale samenwerking
ECG	Euroregionale samenwerkingsgroepering
ETS	European Territoriale Samenwerking (Interreg)
FMC	Raad voor vrij verkeer van de Noordse Raad van Ministers / <i>Free Movement Council</i>
FMD	Noordse databank voor vrij verkeer / <i>Free Movement Database</i>
GROS	Grensoverschrijdende samenwerking
ICBR	Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan

Acknowledgement

We danken Prof. mr. P.P.T. (Paul) Bovend'Eert Hoogleraar staatsrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit Nijmegen, en Dr. J.L.W. (Hansko) Broeksteeg, Universitair hoofddocent staatsrecht, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Radboud Universiteit Nijmegen, voor hun advies en commentaar op dit verslag vanuit het staatsrechtelijk perspectief.

Samenvatting

Doelstelling en probleemstelling (hoofdstuk 1)

De Provinciale Staten van Limburg, het regionale parlement, streeft naar meer mogelijkheden voor grensoverschrijdende samenwerking om een nauwere samenwerking tot stand te brengen met Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen (NRW) en het Waalse Gewest. Op verzoek van de provincie onderzoekt het Instituut voor Transnationale Euregionale Grensoverschrijdende Samenwerking en Mobiliteit (ITEM) de juridische en praktische mogelijkheden om de interregionale grensoverschrijdende samenwerking voor de Nederlandse grensregio's te versterken. Het doel van dit projectrapport is om de bestaande instrumenten in kaart te brengen die regionale of lokale publieke overheden in de EU in staat stellen om af te wijken van de geldende wetgeving voor het oplossen van grensoverschrijdende problemen.

In tegenstelling tot zijn drie bovengenoemde burens behoort Limburg niet tot de zogenaamde "regio's met wetgevende macht". Terwijl de provincie Limburg gebruik maakt van bepaalde beslissings- en uitvoeringsbevoegdheden ligt de uiteindelijke bevoegdheid bij het Rijk en de nationale wetgever. De Belgische en Duitse gewestelijke overheden beschikken op hun beurt zowel over aanzienlijke wetgevende bevoegdheden alsook over de capaciteit om internationale overeenkomsten te sluiten op bepaalde beleidsdomeinen. De relaties tussen deze buurlanden over de aanpak van grensoverschrijdende problemen langs de Limburgse grens zijn dus noodzakelijkerwijs asymmetrisch. Den Haag heeft het voorrecht om concrete juridische afspraken met de aangrenzende regio's te maken. Deze asymmetrie geeft aanleiding tot een aantal onderzoeksvragen (paragraaf 1.2) waar dit rapport een antwoord op wil geven.

In dit rapport wordt de analyse aangevuld met illustratieve tekstkaders die meer gedetailleerd inzicht geven in praktische voorbeelden van grensoverschrijdende kwesties en korte casestudies over grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven.

Beoordeling van het regionale "grensoverschrijdende actievermogen" (hoofdstukken 2 en 3)

Wij zijn van plan om de omvang van het (juridische) "actievermogen" te bepalen die een bepaalde regio heeft om *grensoverschrijdende* problemen op te lossen. Om dit actievermogen te kunnen beoordelen, bekijken we eerst de mogelijkheden binnen het Nederlandse staatsbestel. Naast een samenvatting van de bevoegdheidsverdeling tussen de drie bestuursniveaus van Nederland (centraal, provinciaal, gemeentelijk), gaan we dieper in op de beschikbare juridische instrumenten van het systeem die het mogelijk maken om te experimenteren (d.w.z. af te wijken van algemene regels): wettelijke openingsclausules (met name de differentiatie- en openingsclausules) en kaderwetten.

Vervolgens onderzoeken we de vrij complexe bevoegdheidsverdeling voor de buurlanden België en Duitsland om de omvang van de bevoegdheden van de respectievelijke regio's met wetgevende bevoegdheden aan te tonen. Op basis daarvan geven we een vergelijkend overzicht (matrix) van de wetgevende/regelgevende bevoegdheden voor het aanpakken van specifieke grensoverschrijdende problemen per beleidsterrein.

Multilaterale instrumenten die (interregionale) grensoverschrijdende samenwerking vergemakkelijken (hoofdstuk 4)

Hoofdstuk 4 bestudeert verschillende settings – op Europees en regionaal niveau – waar twee of meer lidstaten systematisch en interregionaal samenwerken om grensoverschrijdende problemen op te lossen. We richten ons op een selectie van voorbeelden. In elk geval wordt kort ingegaan op de organisatiestructuur, de fundamentele juridische instrumenten en de institutionele bevoegdheden. De nadruk zal liggen op de bespreking van de innovatieve oplossingen voor grensoverschrijdende samenwerking die in Europa al bestaan om grensoverschrijdende problemen op te lossen.

De studie bestaat uit twee delen en heeft in de eerste plaats betrekking op het Europese niveau, waar zowel de EU als de Raad van Europa al decennialang expertise en gespecialiseerde instrumenten hebben opgebouwd. Een korte evaluatie van het cohesiebeleid van de EU en de beschikbare instrumenten in dat verband zal de basis vormen voor de bespreking van het laatste initiatief van de Europese Commissie voor het opzetten van een nieuw "mechanisme" om administratieve en juridische belemmeringen voor grensoverschrijdende samenwerking aan te pakken (zie hieronder). We kijken ook naar de stand van zaken in de Raad van Europa, die al in de jaren tachtig van de vorige eeuw een voortrekkersrol heeft gespeeld bij het verschaffen van een internationale rechtsgrond voor grensoverschrijdende samenwerking en sindsdien zijn instrumentarium verder heeft ontwikkeld om de intensiteit van de samenwerking te vergroten.

In het laatste geval is de beschikbaarheid van deze instrumenten uiteraard altijd afhankelijk van de betreffende lidstaten om de juridische instrumenten van de Raad van Europa ten uitvoer te hebben gelegd. In die context vormde de goedkeuring van de EGTS-verordening door de EU in 2006 een belangrijke aanvulling op het instrumentarium van de EU, dat voorheen alleen gericht was op financiële steun aan grensoverschrijdende samenwerking via INTERREG. Om de sociale, economische en territoriale cohesie in Europa te versterken, heeft de EU zo een feitelijke rechtsgrondslag gekregen om ook institutionele steun te verlenen aan lokale en regionale actoren. Het duidelijke voordeel ten opzichte van het vergelijkbare instrument (ECG) van de Raad van Europa is de directe toepasbaarheid van de EGTS-verordening in de lidstaten. In de afgelopen jaren is het echter steeds duidelijker geworden dat grensoverschrijdende belemmeringen van juridische en administratieve aard de meeste obstakels vormen voor grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven en concrete projectontwikkeling. Daarom heeft de Europese Commissie in het voorjaar van dit jaar een nieuw mechanisme voorgesteld, dat hieronder verder wordt besproken.

Het tweede deel van hoofdstuk 4 bevat casestudies over regionale samenwerkingsstructuren. Enerzijds worden de vormen van *multilaterale internationale samenwerking* onderzocht, met name de Benelux-Unie, de Noordse Raad voor vrij verkeer (*Gränshinderrådet or Nordic Free Movement Council, FMC*) en de twee organisaties die zijn opgericht om de verschillende aspecten van het rivierbeheer te regelen: de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR) en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR). Anderzijds bestuderen wij twee interessante initiatieven voor *interregionale multilevel samenwerking*, namelijk de Duits-Frans-Zwitserse Bovenrijnconferentie (*Oberreinkonferenz*) en het Oostenrijks-Italiaanse parlement van de drie provincies (*Dreierlandtag*). In deze gevallen wordt bijzondere aandacht besteed aan de verschillende samenwerkingsinstrumenten die in de verschillende regio's beschikbaar zijn om de verschillende

modellen voor een systematische aanpak van grensoverschrijdende kwesties in een multilaterale/multilevel setting te verduidelijken.

Een model voor Limburg om de grensoverschrijdende problematiek efficiënter te kunnen aanpakken? (Hoofdstuk 5)

Uit het uitgebreide overzicht van diverse Europese, multilateraal-internationale en multilevel-interregionale samenwerkingsverbanden ter versterking van grensoverschrijdende samenwerking worden de meest veelbelovende initiatieven geselecteerd om de discussie over de versterking van het regionale grensoverschrijdende actievermogen te verdiepen. In hoofdstuk 5 wordt daarom onderzocht wat een werkbaar model zou kunnen zijn om de capaciteit te verhogen van de Nederlandse grensregio's, en in het bijzonder van de provincie Limburg, om grensoverschrijdende problemen efficiënter aan te pakken.

Hiervoor onderzoeken we welke innovatieve juridische mogelijkheden binnen het bestaande Benelux-kader worden aangeboden, de efficiënte governancestructuur van de Noordse FMC en zijn “obstacle-elimination-system” (een systeem voor het verwijderen van belemmeringen), en de alomvattende geïntegreerde territoriale ontwikkelingsstrategie van de Boven-Rijn Trinationale Metropoolregio. Om te beoordelen in hoeverre een initiatief als voorbeeld kan dienen voor andere grensregio's om gezamenlijk grensoverschrijdende problemen effectief aan te pakken, geven we ten slotte ook een uitgebreide discussie over het nieuwe Europese grensoverschrijdende mechanisme dat de Europese Commissie onlangs heeft voorgesteld.

Op basis van de voorgaande bevindingen kunnen de multilaterale regelingen die we hierboven hebben geïdentificeerd en die bedoeld zijn om grensoverschrijdende samenwerking te versterken door grensoverschrijdende belemmeringen op geïnstitutionaliseerde wijze aan te pakken, als volgt worden samengevat:

- *De ondertekening van interstatelijke overeenkomsten* (zoals het Verdrag tussen Frankrijk en Zwitserland als rechtsgrondslag voor de EurAirport Basel-Mulhouse-Freiburg; of het Verdrag van Anholt als basis voor de Euregio Rijn-Waal etc.);
- *Het institutionaliseren van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, door middel van een organisatievorm/het creëren van een nieuw publiekrechtelijk orgaan* – gebaseerd op Europees recht (EGTS) of internationaal recht (Conventie van Madrid/Raad van Europa, of de Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking/BGTS), waarbij bepaalde bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan het nieuwe transnationale orgaan om grensoverschrijdende projecten en samenwerking te vergemakkelijken;
- *Het opzetten van horizontale samenwerkingsinitiatieven en -netwerken op basis van bestaande multilaterale structuren* – hetzij thematisch, hetzij sectorspecifiek (zoals in het geval van de Noordse FMC), hetzij in de vorm van een territoriale ontwikkelingsplanning voor het gehele samenwerkingsgebied, met inbegrip van beleidsspecifieke grensoverschrijdende strategieën voor het wegnemen van grensoverschrijdende belemmeringen (zoals de EGTS Lille-Kortrijk, de Bovenrijnconferentie en de twee Rijncommissies);
- *Het gebruik van bestaande juridische instrumenten (met name Benelux-instrumenten en, in het bijzonder, een combinatie van beschikkingen en overeenkomsten) om concrete praktische oplossingen toe te passen* voor tegenstrijdige nationale wettelijke of bestuursrechtelijke

bepalingen die de doelmatige uitvoering van grensoverschrijdende projecten belemmeren, hetzij door een passende doelgerichte interpretatie en/of hetzij door selectieve gerichte afwijking van de nationale wetgeving, zonder dat een aanpassing van de nationale wetgeving nodig is (zie het voorbeeld van het Benelux-ALBERTKNOOP-beschikking).

Conclusie en aanbevelingen (Hoofdstuk 6)

Op basis van de voorgaande selectie van veelbelovende grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven worden de verschillende modellen beoordeeld op hun potentieel om werkbare oplossingen te bieden voor de Nederlandse grensprovincies in het algemeen en de provincie Limburg in het bijzonder om hun (juridisch) "actievermogen" t.o.v. een efficiëntere aanpak van grensoverschrijdende problemen te vergroten. In dat opzicht doen we de volgende aanbevelingen.

Welk soort juridisch instrument kan een effectieve oplossing bieden voor de provincie Limburg om grens specifieke juridische problemen beter aan te kunnen pakken? Hoe kan Limburg een bepaald 'mandaat' krijgen om een actieve rol te spelen bij het oplossen van juridische grensobstakels? Naar onze mening kan dit op twee manieren: ten eerste moet Limburg (of Nederlandse grensprovincies in het algemeen) een specifieke rol krijgen bij de toepassing van bestaande multilaterale en bilaterale instrumenten op Benelux- en EU-niveau (zie aanbeveling 1, 2 en 3). Een cruciale rol hierbij zou kunnen zijn weggelegd voor het nieuwe voorgestelde EU-instrument (het grensoverschrijdende mechanisme) waarover nog gestemd moet worden.

Een tweede mogelijkheid zou de oprichting van een specifiek, nationaal juridisch instrument zijn, dat nieuwe instrumenten mogelijk maakt voor de provincie Limburg (of alle Nederlandse grensprovincies) om de Nederlandse wetgeving aan te passen in het geval van grensbelemmeringen (zie aanbeveling 4).

Als laatste, raden we aan om twee specifieke casussen, namelijk de fusie van de havens in Gent en Terneuzen (de Noordzeehaven) en de plannen voor het oprichten van een gezamenlijk kindchirurgisch centrum (Aken/Maastricht/Luik) verder te onderzoeken. Een diepere analyse is nodig om erachter te komen welke van de besproken instrumenten in dit rapport het meest effectief kunnen zijn bij het oplossen van juridische grensobstakels.

1. Inleiding

1.1 Doelstelling en achtergrond

Op 11 mei 2017 heeft de Provinciale Staten van Limburg (het parlement van de regio) een motie aangenomen die een nauwere samenwerking met het Waals Gewest, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen (NRW) beoogt.¹ De provincie wil meer vrijheid krijgen om te kunnen handelen op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking. Meer specifiek beoogt het een *speciaal mandaat* van de nationale regering te krijgen dat **Limburg in staat stelt om rechtstreeks in contact te treden met de soevereine of gemandateerde regeringen aan de andere kant van de grens als een "vooruitgeschoven post"**. Dit betekent dat Limburg daadwerkelijk acties van grensoverschrijdende samenwerking op provinciaal niveau zou initiëren en uitvoeren, terwijl Den Haag (alleen) verantwoordelijk zou zijn voor het toezicht daarop. Een dergelijk speciaal mandaat wordt noodzakelijk geacht om de verschillende grensoverschrijdende belemmeringen van juridische en administratieve aard die momenteel de grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit langs de Nederlandse grens bemoeilijken, uit de weg te ruimen.

Een zogenaamd "Statuut voor Limburg" zou de juridische basis vormen voor deze nieuwe en geherconfigureerde betrekkingen tussen het Rijk en de Provincie. Het zou deze laatste een zekere bevoegdheid geven om grensoverschrijdende betrekkingen aan te gaan en grensoverschrijdende problemen *semi-autonoom* aan te pakken. Een dergelijke verdeling zou in Nederland ongekend zijn. Een grondige studie van het voorstel van de provincie is dan ook onontbeerlijk, omdat het nuttige informatie en een vruchtbare basis biedt om de discussie over dit initiatief te stimuleren. In dit rapport, zullen ook constructieve aanbevelingen worden gedaan over de wijze waarop een dergelijk statuut vorm kan krijgen.

Op verzoek van de Provincie Limburg onderzoekt het Instituut voor Transnationale Euregionale Grensoverschrijdende Samenwerking en Mobiliteit (ITEM) de juridische en praktische mogelijkheden van interregionale grensoverschrijdende samenwerking voor de Nederlandse grensgebieden. Het doel van dit projectrapport is om **de bestaande instrumenten in kaart te brengen die regionale of lokale publieke entiteiten in de EU in staat stellen om af te wijken van de geldende wetgeving voor het oplossen van grensoverschrijdende problemen.**²

ITEM is een expertisecentrum dat zich bezighoudt met de convergentie van onderzoek, advisering, kennisuitwisseling en opleidingsactiviteiten op het gebied van grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking. De landen van de Europese Unie worden geconfronteerd met grote uitdagingen als gevolg van de toenemende globalisering van de economie en de internationalisering van de huidige en toekomstige samenleving. ITEM is een interdisciplinair instituut dat is geïnitieerd door de

¹ Motie 835, Provinciale Raad van Limburg (Van den Akker en Vaessen), over 'Limburg als Nederlandse vooruitgeschoven post', 11 mei 2017.

² Dit achtergrondrapport is in het Engels geschreven omdat het bedoeld is als basis voor de contacten en discussie met andere belangrijke belanghebbenden op lokaal, regionaal, nationaal en EU-niveau buiten Nederland. In feite staat ook de kwestie van het versterken van grensregio's door middel van het wegnemen van juridische en administratieve belemmeringen voor grensoverschrijdende interactie hoog op de Europese agenda (en elders).

Universiteit Maastricht (UM) in samenwerking met de Zuyd Hogeschool, NEIMED, de provincie Limburg, de stad Maastricht en de Euregio Maas-Rijn.

1.2 Probleemstelling

Dit rapport is een verkennende studie. Het onderzoekt of de provincie Limburg een specifiek statuut nodig heeft om grensoverschrijdende problemen op te lossen. Het is echter belangrijk om vooraf op te merken dat Nederland een eenheidsstaat is. Hoewel er een proces van aanzienlijke decentralisatie heeft plaatsgevonden, ligt de wetgevende macht op centraal niveau. Dit betekent dat, ook al maakt de provincie Limburg gebruik van bepaalde beslissings- en uitvoeringsbevoegdheden, de eindbevoegdheid berust bij de nationale regering en de nationale wetgever, de Staten-Generaal.

De directe bureaus van Limburg - Vlaanderen, Wallonië en NRW - behoren daarentegen tot de zogenaamde regio's met wetgevende macht. De **relaties tussen deze buurlanden voor de aanpak van grensoverschrijdende problemen langs de Limburgse grens zijn dus noodzakelijkerwijs asymmetrisch**. Hoewel praktische, alledaagse problemen rechtstreeks op *interregionaal* niveau kunnen worden besproken, zullen de juridische **overeenkomsten met de naburige regio's door Den Haag moeten worden gesloten**. Deze asymmetrie geeft aanleiding tot een aantal vragen (zie hieronder) die het waard zijn om in de daaropvolgende analyse de mogelijkheden voor een Limburgs statuut op te nemen.

Tegen deze achtergrond zullen we onderzoeken welke vorm een dergelijk speciaal mandaat zou kunnen aannemen (met name gezien de ervaring met soortgelijke initiatieven elders in Europa), en tot slot wat de vooruitzichten zijn op een succesvol initiatief (gezien de juridische en politieke vragen die het met zich meebrengt). Om dit te kunnen beantwoorden, staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- II. Hoeveel ruimte biedt het Nederlandse grondwettelijk stelsel voor het oplossen van grensoverschrijdende obstakels door grensregio's? (Hoofdstuk 2)
- III. Welke wetgevende bevoegdheden zijn er op regionaal niveau beschikbaar in de buurlanden van Nederland, m.n. België en Duitsland? Hoe kunnen we bepalen hoeveel (juridisch) "*actievermogen*" er in een bepaalde grensregio bestaat om *grensoverschrijdende problemen* op te lossen? (Hoofdstuk 3)
- IV. Welke samenwerkingsregelingen (bestuursstructuren en juridische instrumenten) waarbij twee of meer Europese landen betrokken zijn, bestaan er al om grensoverschrijdende problemen op te lossen? Wat voor soort bevoegdheden en juridische oplossingen brengen deze met zich mee? (Hoofdstuk 4)
- V. Kunnen de hierboven geanalyseerde samenwerkingsverbanden een model bieden voor de provincie Limburg waardoor zij in staat zijn om grensoverschrijdende problemen efficiënter aan te pakken? Kunnen we aanbevelingen doen over de toepasbaarheid, haalbaarheid en functionaliteit van de bestaande tools (case studies)? (Hoofdstuk 5)

1.3 Structuur van het verslag

Gezien het verkennende karakter van de studie³ zal ons onderzoek beginnen met het verwerven van een beeld van de belangrijkste problemen waarmee Limburg (potentieel) wordt geconfronteerd bij grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking en waar de competenties liggen voor het ontwerpen van passende oplossingen. Hoofdstuk 2 geeft een algemeen overzicht van de bestuurlijke indeling in Nederland en meer specifiek van de verdeling van bevoegdheden tussen de rijksoverheid en het regionale en lokale niveau. Ook zal het Nederlandse politieke staatsbestel nader worden bekeken om te beoordelen hoeveel ruimte het biedt/laat voor oplossingen op maat op lokaal en regionaal niveau.

In feite is het doel van dit rapport om vast te stellen wat voor (juridisch) "*actievermogen*" in een bepaalde regio bestaat om *grensoverschrijdende* problemen op te lossen. Daartoe zullen we proberen om voor Nederlandse grensregio's een vergelijkend overzicht in kaart te brengen per beleidsterrein over de wetgevende/regelgevende bevoegdheden voor de aanpak van specifieke grensoverschrijdende problemen. Nadat de bevoegdheidsverdeling voor Nederland in het tweede hoofdstuk aan bod komt, zal hoofdstuk 3 hetzelfde doen voor de buurlanden België en Duitsland. Aan zowel de Belgische zijde als de Duitse zijde bestaan zogenaamde "regio's met wetgevende macht". Op basis hiervan zullen we proberen een vergelijkende overzicht weer te geven in een uitgebreide matrix.

Op basis daarvan zullen in hoofdstuk 4 verschillende settings worden bestudeerd - op Europees en regionaal niveau - waar twee of meer Europese landen systematisch en *interregionaal samenwerken* om grensoverschrijdende problemen op te lossen. In het bijzonder zullen we onderzoeken welke (multilaterale) bestuursstructuren en juridische instrumenten daarvoor al bestaan en wat voor soort competenties en innovatieve oplossingen daarvoor nodig zijn. Ter illustratie zullen we tekstvakken met concrete voorbeelden van casestudy's toevoegen.

In hoofdstuk 5 zal vervolgens worden beoordeeld of deze hierboven besproken samenwerkingsverbanden mogelijk een model voor de provincie Limburg kunnen zijn en zo Limburg in staat stellen om grensoverschrijdende problemen efficiënter aan te pakken. We zullen kijken naar de veelbelovende initiatieven die voortkomen uit de multilaterale samenwerkings-regelingen die in hoofdstuk 4 worden besproken, en een eerste evaluatie maken van de toepasbaarheid, haalbaarheid en functionaliteit van deze initiatieven.

Het laatste hoofdstuk 6 sluit af met een eerste inschatting of de hierboven bestudeerde initiatieven van nut kunnen zijn bij het vormgeven van een bepaald type bijzonder mandaat om grensoverschrijdende problemen aan te pakken, zoals gevraagd door de provincie Limburg. Deze beoordeling zal gebaseerd zijn op een inschatting van de vooruitzichten die dit initiatief kan hebben om succesvol te zijn (rekening houdend met de juridische en politieke vragen die het met zich meebrengt). Daarom zullen we een aantal aanbevelingen doen over de geschiktheid van Limburg om een bepaalde bestuursstructuur in te voeren of om te lobbyen voor juridische verandering om de ambities voor het verbeteren van de grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit te realiseren.

³ De analyse van de mogelijkheden is niet bedoeld om uitputtend te zijn; het is eerder de bedoeling om een constructief overzicht te geven van illustratieve best practices als basis voor discussie.

2. Bestuurlijke indeling van Nederland

Om te beginnen, is het nuttig om eerst een beeld te krijgen van de belangrijkste problemen die Limburg (potentieel) ondervindt op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking binnen verschillende beleidsterreinen. Tegelijkertijd is het van cruciaal belang om te weten in hoeverre een Nederlandse grensprovincie als Limburg bevoegd is om op te treden om de betreffende grensoverschrijdende obstakel op te lossen. Het is daarom van belang om eerst een algemeen overzicht te krijgen van de bestuurlijke indeling in Nederland en meer specifiek van de verdeling van bevoegdheden tussen de nationale overheid en het regionale en lokale niveau. Daarnaast is het interessant om kort na te gaan welke impact decentralisatie (en andere omstandigheden, zoals het bestaan van de overzeese gebiedsdelen van het Koninkrijk) heeft gehad op het Nederlandse politieke systeem in termen van ruimte voor maatwerk op lokaal en regionaal niveau.

In 2017 vierde de Nederlandse provincie Limburg haar 150-jarig bestaan. Deze gelegenheid was voor de leden van de Provinciale Staten aanleiding om een statuut voor te stellen dat Limburg meer ruimte zou bieden bij het ontwerpen en uitvoeren van grensoverschrijdende samenwerking met zijn buurregio's (Wallonië, Vlaanderen en NRW).⁴ Naast dit gedurfde initiatief ter gelegenheid van het eervolle historische jubileum, riepen de leden van de Gedeputeerde Staten op om dit voorstel op te nemen in de lopende reflectie van de *Staatscommissie Bezinning Parlementair Stelsel* (hierna: de Staatscommissie), die een jaar eerder was opgericht.⁵

Om de haalbaarheid van het initiatief "vooruitgeschoven post" van de Provinciale Staten te evalueren, is enige basisinformatie over de verdeling van de bestuurlijke bevoegdheden in Nederland noodzakelijk. Dat wil zeggen, voordat we kunnen weten wat er ontbreekt, moeten we eerst vaststellen wat we al hebben. In dit hoofdstuk worden daarom de belangrijkste kenmerken van het Nederlandse bestuurlijke systeem samengevat, waarbij aandacht wordt besteed aan de opkomst van experimentele clausules in de Nederlandse wetgeving en worden nadere bijzonderheden verstrekt over de werkzaamheden van de Staatscommissie.

2.1 Verdeling van taken en de omvang van provinciale bevoegdheden

Zoals de meeste landen in de EU is Nederland in principe een *eenheidsstaat*⁶. Deze indeling sluit echter niet uit dat het Koninkrijk der Nederlanden in feite een hybride vorm van staatsorganisatie is door het bestaan van zijn Caribische gebieden. Sommige Europese centralistische staten zoals Italië en Spanje tellen op hun grondgebied ook een aantal autonome regio's (zoals Zuid-Tirol of Catalonië). In feite zien we ook in het **Koninkrijk der Nederlanden een hybride vorm van politieke organisatie:**

⁴ Motie 835, Provinciale Raad van Limburg (Van den Akker en Vaessen), over "Limburg als Nederlandse vooruitgeschoven post", 11 mei 2017.

⁵ Brief van beide kamers van het Nederlandse parlement (*Staten-Generaal*) aan de minister-president, de minister van Algemene Zaken over de oprichting van een Staatscommissie over de reflectie van het parlementaire stelsel, Kamerstukken nr. 34430-3, Den Haag, 14 juli 2016.

⁶ De term "*eenheidsstaat*" betekent het vormen van één enkele of eenvormige eenheid. In de politieke context heeft het betrekking op een systeem van overheid of organisatie waarbij de bevoegdheden van de samenstellende delen in een centraal orgaan zijn ondergebracht. [Zie https://en.oxforddictionaries.com/definition/unitary](https://en.oxforddictionaries.com/definition/unitary) (bekeken op 13-09-2018).

- Sommige van de overzeese gebieden zijn erkend als "landen" van het Koninkrijk der Nederlanden, met een status van *sui generis* autonomie;⁷ terwijl
- Andere – de zogenaamde BES-eilanden – worden beschouwd als bijzondere "openbare lichamen" en maken deel uit van het land Nederland, dat zelf behoort tot het Koninkrijk der Nederlanden (met de mogelijkheid om een "gemeente" van de Nederlandse Staat te worden).⁸

Toch wordt de Nederlandse staat voor zijn grondgebied in Europa (juist in vergelijking met bijvoorbeeld zijn Europese burens) ongetwijfeld beschouwd als een eenheidsstaat.

2.1.1 Bevoegdheidsverdeling

De (Europese) Nederlandse staat wordt beschouwd als een *gedecentraliseerde* eenheidsstaat⁹. In 2018 telt het land 12 provincies en 380 gemeenten. Er is geen vaste taakverdeling tussen de verschillende bestuurlijke niveaus. Dit betekent dat verschillende bestuursniveaus een taak kunnen hebben op hetzelfde beleidsterrein. De Nederlandse wetgever stelt de taakverdeling vast. De mogelijkheid van (wetgevende) interventie door het hoger gezag beperkt de autonomie van de gedecentraliseerde territoriale overheden.¹⁰ **Met name buitenlandse betrekkingen horen, volgens art. 3 eerste lid onder b van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, tot de expliciete bevoegdheid van het Koninkrijk** (zie punt 2.1.2 hieronder).

Het begrip gedecentraliseerde eenheidsstaat impliceert een verdeling van bevoegdheden over verschillende *gelijkwaardige* bestuurlijke niveaus. De Nederlandse Grondwet garandeert noch een vooraf bepaalde rolverdeling, noch een taakverdeling tussen deze niveaus. Dit is een cruciaal verschil met betrekking tot federale systemen waar zowel de vooraf bepaalde rollen van de verschillende bestuurlijke niveaus als de functionele afbakening tussen de verschillende bestuurlijke niveaus worden bewaakt door een grondwettelijk hof. Dit is niet het geval in Nederland. Uit de Nederlandse grondwet kan hier geen rangschikking van de regionale en lokale overheden worden afgeleid: het definieert de provincies niet als de middelste bestuurslaag; het bepaalt ook niet dat de gemeenten

⁷ Artikel 1 van het *Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden* bepaalt dat het Koninkrijk der Nederlanden de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten omvat.

⁸ De wet van 1 november 2017 heeft een nieuw artikel 132a aan de Nederlandse Grondwet toegevoegd. Het vormt de constitutionele basis voor het feit dat het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden is gewijzigd. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES-Islands) zijn daardoor op 10 oktober 2010 officieel onderdeel van Nederland geworden en vallen daarmee onder het Nederlandse rechtssysteem. De aanleiding voor deze ontwikkeling waren de referenda die begin 2000 op vijf eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen werden gehouden over de toekomst van de politieke onderverdeling van de Nederlandse Antillen. [Zie https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=154&categorie=&auteur=&trefwoord=&1=1####artikel154 \(laatst bekeken op 10-10-2018\).](https://www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/artikel.html?artikel=154&categorie=&auteur=&trefwoord=&1=1####artikel154)

⁹ Artikel 124 van de Nederlandse Grondwet. Zie ook: Artikel 132 van de Nederlandse Grondwet, waarin het *unitaire* karakter van Nederland wordt benadrukt. Dit artikel biedt een basis voor de juridische structuur van provincies en gemeenten, het toezicht op hun besturen en de invloed van de staat op hun financiën. Dat Nederland een *gedecentraliseerde* eenheid is, komt tot uitdrukking in veel artikelen van hoofdstuk 7 van de Nederlandse Grondwet. See <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/bestuurlijke-indeling-van-nederland/> (last accessed 05-10-2018).

¹⁰ Artikel 124 van de Nederlandse Grondwet, de volledige tekst luidt als volgt:

1. De bevoegdheden van provincies en gemeenten om hun eigen interne aangelegenheden te regelen en te beheren worden gedelegeerd aan hun eigen interne aangelegenheden aan hun bestuursorganen.
2. Bij of krachtens de wet van het parlement kunnen provinciale en gemeentelijke bestuursorganen worden verplicht om voor regelgeving en bestuur te zorgen.

het lokale bestuursniveau vertegenwoordigen. De Grondwet biedt de wetgever een aanzienlijke discretionaire bevoegdheid om de organisatie van het openbaar bestuur via de (her)verdeling van de taken te bepalen.

Er bestaan dus drie gelijke bestuurslagen met open beheersstructuren (het Rijk, de provincie en de gemeente) naast elkaar. In feite worden de drie soorten bestuurlijke autoriteiten niet beschouwd als **een hiërarchie en ook niet als tegengesteld aan elkaar opererende autoriteiten**.

Tabel 1: Verdeling van taken tussen de drie bestuursniveaus in Nederland¹¹

Nationale overheid	Provincie	Gemeente
12 ministeries bereiden nationaal beleid en wetgeving voor Uitvoeren van diensten (politie, leger, inspecties)	Ruimtelijke ordening (steden en dorpen, bedrijventerreinen, industrieterreinen) en structurele planning (¹² <i>structuurplan</i>) Natuur & recreatie Provinciale infrastructuur (bouw & onderhoud) Milieu (uitvoering van nationale milieuwetgeving, bijv. schoon zwembadwater, veilige transportroutes voor gevaarlijke stoffen) Implementatie van grond-, lucht- en waterwetgeving (Financieel) Toezicht op gemeenten (over gemeentelijke begroting & jaarrekening) Toezicht op waterschappen Zorgen voor toegang tot ambulancevervoer in noodgevallen (binnen 15 minuten)	Registratie van de inwoners ¹³ Openbare diensten (ID's, licenties) Sociaal domein (verlengd tot 01-01-2015) ¹⁴ : - Sociale bijstand; ¹⁵ - Sociale ondersteuning; ¹⁶ - Jeugdzorg; Huisvesting van scholen, financiële steun voor leerlingen die specifieke steun nodig hebben Ruimtelijke ordening (<i>bestemmingsplan</i>) Toezicht op woningbouw, afspraken met woningcorporaties Aanleg en onderhoud van lokale infrastructuur (straten, wegen, voet- en fietspaden) Uitvoering van milieubeheer (bijv. afvalscheiding) ¹⁷ Toekenning van subsidies (bijv. aan zwembad of bibliotheek) Zorgen voor toegang tot bedrijventerreinen

2.1.2 De omvang van de provinciale bevoegdheden

Het navolgende onderzoek wordt geleid door de vraag hoe de provincie Limburg haar manoeuvreerruimte in grensoverschrijdende relaties kan uitbreiden. De focus ligt op het identificeren van instrumenten of manieren waarop Limburg kan afwijken *van de nationale wetgeving om grensoverschrijdende problemen op te lossen*. Het is daarom nuttig om eerst vast te stellen **op welke**

¹¹ Based on <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/themas/overheid-en-democratie> (last accessed 05-10-2018).

¹² Spatial Planning Act (*Wet ruimtelijke ordening*), 20 October 2006.

¹³ *Basisregistratie Personen (Basisregistratie Personen, BRP)*

¹⁴ *Participatiewet (Pw)*, 2 juli 2014.

¹⁵ (Gewijzigde) *Wet werk en bijstand (Wwb)*, 9 oktober 2003.

¹⁶ Social Support Act 2015 (*Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, Wmo*), 9 July 2014.

¹⁷ *Wet milieubeheer*, 13 juni 1979.

beleidsterreinen Limburg bevoegd is om op te treden. De taakverdeling tussen de drie bestuursniveaus is momenteel georganiseerd zoals weergegeven in tabel 1 hierboven.

Boven werd al genoemd dat in Nederland de autonomie van de gedecentraliseerde territoriale overheden beperkt is door het toezicht van de wetgevende macht. Deze toezichtsbevoegdheid is bedoeld om te voorkomen dat de regionale en lokale overheden ernstig tekortschieten in hun takenpakket. Een dergelijke nalatigheid doet zich voor wanneer de betrokken autoriteit in strijd met de wet of het openbaar belang handelt of haar wettelijke verplichtingen niet nakomt (taakverwaarlozing).¹⁸ Hoe weinig de taakverwaarlozing in de praktijk en in deze context relevant is, hoemeer is de bevoegdheid van de Kroon (de regering) van betekenis om besluiten van provincie- en gemeentebesturen te vernietigen.

Het generieke toezicht tussen het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen (het interbestuurlijke toezicht) kent twee mogelijkheden de spontane vernietiging en de indeplaatsstelling.¹⁹ Met het oog op het versterken van grensoverschrijdende samenwerking op regionaal niveau is dus ongetwijfeld de mogelijkheid tot spontane vernietiging van belang. De Provinciewet bepaalt:

‘Een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg van het provinciebestuur kan bij koninklijk besluit worden vernietigd.’²⁰

Dit betekent dat gezien het voorrecht van het Koninkrijk op buitenlandse betrekkingen, zodra de decentrale overheden besluiten tot het voeren van een eigen buitenlandbeleid, in beginsel deze besluiten door de Kroon worden vernietigd. De Grondwet bepaalt wel dat een dergelijk besluit *kan* worden vernietigd²¹ zodat de bevoegdheid van de Kroon tot het vernietigen van besluiten als een *discretionaire* bevoegdheid moet worden beschouwd.²² Hierbij wordt echter een breed begrip gehanteerd wat betreft de aard van besluiten die kunnen worden vernietigd, met name ‘een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg’.²³ Daarnaast bestaan er twee grondwettelijke vernietigingsgronden, met name indien een besluit ‘in strijd met het recht of het

¹⁸ Artikel 132, lid 5, van de Nederlandse Grondwet.

¹⁹ In 2012 werden de Provincie- en Gemeentewet gewijzigd om het stelsel van bestuurlijke toezicht te vereenvoudigen: het werd wenselijk geacht om ‘het toezicht op provincies en gemeenten te verminderen en daartoe de regels in de Provinciewet en de Gemeentewet inzake taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging te herzien en beter toepasbaar te maken, zodat bijzondere vormen van toezicht op provincies en gemeenten in andere wetten kunnen vervallen’. Zie Wet van 24 mei 2012 tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht), geldend sinds 01-01-2013. De specifieke vormen van toezicht waren opgenomen in een bijzonder wet en alleen in dat kader van toepassing.

²⁰ Art. 261 Provinciewet eerste lid. Voor gemeenten legt art. 268 Gemeentewet de bepalingen over schorsing en vernietiging vast.

²¹ Het vierde lid van art. 132 van de Grondwet vormt de grondslag voor het vernietigingsrecht: ‘Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden bij koninklijk besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang.’ Art. 132 regelt de inrichting, samenstelling en bevoegdheid van decentrale besturen in Nederland.

²² Broeksteeg 2009, p. 515-516

²³ Het doel van een vernietiging is om de eenheid in de behartiging van decentrale taken waarborgen. Daarom gelden de volgende minimumeisen voor een besluit dat voor vernietiging wordt voorgedragen: Na het eindigen van een schorsing kan niet meer worden vernietigd; en wanneer een besluit nog moet worden goedgekeurd of er nog de mogelijkheid bestaat om tegen een besluit in bezwaar of beroep te gaan, kan geen vernietiging plaats vinden. Hoewel in de praktijk vaker om dit middel wordt verzocht als een alternatieve vorm van rechtsbescherming, namelijk als de termijnen voor bezwaar en beroep verlopen zijn, is het niet de bedoeling dat de spontane vernietiging gaat dienen als een middel om de bestuursrechtelijke procedure te omzeilen. Zie <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi5u8xre2rz4> (accessed 07-11-2018).

algemeen belang' wordt geacht. In het eerste geval moet onder strijd met het recht alle wetgeving (inklusief EU recht, recht uit de Grondwet en lagere regelgeving) alsook strijd met de algemene rechtsbeginselen worden verstaan. In het tweede geval, onder strijd met het algemeen belang moet worden verstaan strijd met het gemeentebelang, provinciaal belang of rijksbelang en de respectievelijke belangen van de inwoners horend bij deze bestuurslagen.²⁴

Voortvloeiend uit de bovenstaande bevindingen kan worden geconstateerd dat de Rijksoverheid moet toestaan dat Limburg zelf buitenlandse betrekkingen onderhoudt. **Indien de ambities van de grensprovincie(s) om de grensoverschrijdende samenwerking te versterken strekken tot het voeren van een eigen buitenlandbeleid zou de regering hun met het instrument van de spontane vernietiging hier snel een eindeaan kunnen brengen.** De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de hoogste algemene bestuursrechter in Nederland, kan een dergelijk vernietigingsbesluit alsnog annuleren indien zij van oordeel is dat de regering in het Koninklijk besluit de betrokken belangen niet heeft afgewogen en dat het besluit niet deugdelijk is gemotiveerd.²⁵

Hieraan kan de volgende nadere toelichting wat betreft de eigen bevoegdheden van de provincie en de juridische mogelijkheden om die te gebruiken om regelingen bij grensoverschrijdende samenwerking aan te passen, nog worden toegevoegd:

*'De verordenende bevoegdheid van Provinciale Staten allereerst beperkt tot het grondgebied van de Provincie. Het spreekt voor zich dat provinciale verordeningen alleen gelden in die provincies waarbinnen de betreffende volksvertegenwoordiging deze heeft uitgevaardigd. Daarnaast geldt een **bovengrens** voor provincies daar waar hun verordenende werkzaamheden interfereren met nationale wetgeving. Voor gemeenten komt daar de voor hen relevante provinciale regelgeving bij. Zonder daarbij onderscheid te maken tussen autonome verordeningen of verordeningen die zijn gevorderd krachtens medebewind, kent zowel Provincie- als Gemeentewet bepalingen waaruit de bovengrens kan worden afgeleid. Het komt erop neer dat verordeningen van rechtswege vervallen als nieuwe hogere regelgeving ontstaat met betrekking tot hetzelfde onderwerp. In dat geval wordt gesproken van **anterieure** verordeningen. Als gesproken wordt van **posterieure** verordeningen komt de verordening tot stand op het moment dat al hogere regelgeving bestaat ten aanzien van hetzelfde onderwerp. Posterieure verordeningen zijn slechts toegestaan als zij niet met het hogere recht in strijd zijn. **Als er dus een juridische of administratieve belemmering optreedt bij grensoverschrijdende projecten en die belemmering voort uit de toepassing van hogere (dan provinciale) regelgeving, dan kan daar niet middels provinciale regelgeving van afgeweken worden.** [Nadruk toegevoegd]²⁶*

²⁴ Bijvoorbeeld voorbeeld werd een besluit van de gemeente Driebergen-Rijsenburg vernietigd wegens strijd met het algemeen belang (Koninklijk besluit van 20 december 1984, Stb. 1984, nr. 691 (Driebergen-Rijsenburg)) m.b.t. het gemeentelijke beleid voor inwoners met een laag inkomen dat in strijd was met het inkomensbeleid van het rijk. Zie andere voorbeelden van vernietigingen (in het herziene stelsel van interbestuurlijk toezichtzijn) in het Beleidskader schorsing en vernietiging. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2010/07/09/beleidskader-schorsing-en-vernietiging> (accessed 07-11-2018).

²⁵ ABRvS 22 april 2009 (Spontane vernietiging Landsbanki), JB 2009, 144, m.n.v. J.L.W. Broeksteeg.

²⁶ Deze nadere toelichting hebben wij te danken aan een juridisch advies (n.a.v. dit onderzoeksrapport) van de heer P.E.H. (Pieter) Sels, Juridische Zaken en Inkoop, Provincie Limburg.

2.2 Reflecties op het Nederlandse parlementair stelsel

Zoals hierboven vermeld, was de Provinciale Staten van plan om hun voorstel om van Limburg een "Nederlandse vooruitgeschoven post" voor grensoverschrijdende samenwerking te maken, op te laten nemen door de Staatscommissie voor hun lopende reflectie over het Nederlandse parlementaire stelsel. Deze Staatscommissie onderzoekt of het parlementaire stelsel van Nederland in het licht van de vele nieuwe uitdagingen voldoende toekomstbestendig is.²⁷ Verwacht wordt dat zij haar aanbevelingen eind 2018 zal publiceren.

In juni 2018 heeft de Staatscommissie een tussentijds verslag uitgebracht met voorlopige oplossingen voor de volgende problemen, die zij reeds in een eerdere mededeling had vastgesteld.²⁸ *Om de democratie in Nederland te versterken* stelt zij bijvoorbeeld voor om het huidige stelsel van representatieve democratie aan te vullen met meer waarborgen voor directe democratie (bijvoorbeeld een bindend correctief referendum als laatste redmiddel) of het stemmen vanuit het buitenland te vergemakkelijken. *Ter versterking van de rechtsstaat wordt voorgesteld* om de Nederlandse grondwet een prominentere rol toe te kennen (bijvoorbeeld door de oprichting van een Grondwettelijk Hof) en een maximum te stellen aan giften aan politieke partijen, ook uit het buitenland. *Ter versterking van het Nederlandse parlement beveelt* de Staatscommissie aan om middelen in het leven te roepen om conflicten tussen de Eerste en Tweede Kamer op te lossen (bv. gezamenlijke commissie)²⁹ en **nieuwe regels vast te stellen voor situaties waarin de nationale politiek slechts beperkte zeggenschap heeft - met name wat betreft het toekomstige EU-beleid, verdere decentralisatie van bevoegdheden naar het regionale en lokale niveau, en privatiseringen.**

In het kader van deze studie zou het voorstel van de Staatscommissie om een zogenaamde *Kaderwet op decentralisaties* op te stellen een kans kunnen bieden. Gezien het vrij vergaande decentralisatieproces dat de afgelopen jaren in Nederland heeft plaatsgevonden, beveelt de Staatscommissie een dergelijke kaderwet aan om een aantal van de onbedoelde gevolgen van dit proces te verhelpen. In dit verband worden een aantal **fundamentele beginselen vastgesteld waaraan het decentralisatieproces moet voldoen**. De Staatscommissie adviseert om in deze kaderwet het ministerie van Binnenlandse Zaken (MinBZK) een centrale coördinerende en toezichhoudende rol toe te kennen om ervoor te zorgen dat 'de gereedschapskist van regionale en lokale overheden, aan wie bevoegdheden worden overgedragen, op orde is'.³⁰

Meer ruimte voor het aanpakken van grensoverschrijdende belemmeringen, waar Limburg naar streeft, kan ongetwijfeld worden beschouwd als een extra *gewenste* stap in het decentralisatieproces in Nederland. Als we **het voorstel van de Staatscommissie voor een nieuwe Kaderwet decentralisaties als realistisch beschouwen, dan is het zeker aan te bevelen om in die wet expliciet**

²⁷ Brief van beide kamers van het Nederlandse parlement (*Staten-Generaal*) aan de minister-president, de minister van Algemene Zaken over de oprichting van een Staatscommissie over de reflectie van het parlementaire stelsel, Kamerstukken nr. 34430-3, Den Haag, 14 juli 2016.

²⁸ See <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/actueel/nieuws/2018/06/21/tussenstand-staatscommissie-mogelijke-oplossingen-om-democratie-rechtsstaat-en-parlement-te-versterken> (accessed 09-09-2018).

²⁹ Merk op dat de *Gedeputeerde Staten* van Limburg op 18 juli 2017 een brief heeft gestuurd naar de Staatscommissie met het verzoek om een grotere rol voor regionale belangen in beide kamers van het Nederlandse parlement.

³⁰ Staatscommissie Parlementair Stelsel, Tussenstand, d.d. 21 juni 2018, at 110.

te verwijzen naar en rekening te houden met de belangen van de Nederlandse grensregio's en de (mogelijke) instrumenten voor grensoverschrijdende experimenten. Hier geldt natuurlijk dat de inhoud van een dergelijk Kaderwet bepalend is voor de vraag in hoeverre decentrale overheden (Limburg) vrijer in hun handelen worden. Als het slechts een wet betreft die enkele algemene beginselen van decentralisatie regelt (we hevelen de algemene bepalingen uit alle decentralisatiewetten over naar deze wet), dan schieten we er de facto weinig mee op.

Onder Nederlandse rechtswetenschappers is er echter discussie geweest over de **legitimiteit** van dergelijke kaderwetten en over andere juridische middelen van flexibilisering, zoals zogenaamde differentiatieclausules. Het is verstandig om deze discussie kort te heroverwegen om inzicht te krijgen in de mogelijkheden van Limburg om te experimenteren binnen het Nederlandse staatsbestel.

2.3 Juridische instrumenten voor experimenten: kaderwetten en differentiatieclausules

De ambities van Limburg om meer autonomie te krijgen in het vormgeven van grensoverschrijdende relaties is gebaseerd op de **veronderstelling dat de nationale wetgeving, ook wanneer deze voortvloeit uit EU-wetgeving, vaak geen rekening houdt met de specifieke omstandigheden van grensregio's**. Als gevolg kan de toepassing van deze wetten belemmeringen voor grensoverschrijdende interacties creëren, met name wanneer deze in botsing komt met de toepassing van de wetten van het buurland (bijvoorbeeld in het geval van technische normen, subsidiabiliteitsvereisten, enz). **Om dergelijke conflicten te overwinnen, zou** het voor de grensregio voortvarend kunnen zijn als zij kunnen "experimenteren" met regelgevende oplossingen. Dat wil zeggen dat het lokale, of in dit geval het provinciale bestuur, de **ruimte heeft om** – rekening houdend met de wetgeving van het buurland – af te **wijken** van de geldende nationale wetgeving om zo een efficiënte oplossing voor het grensoverschrijdende probleem te formuleren.

Het idee van "juridisch experimenteren" is in Nederland niet nieuw. In het algemeen heeft de Nederlandse overheid er belang bij om het aanpassingsvermogen van het openbaar bestuur te vergroten en ervoor te zorgen dat de wetgeving "toekomstbestendiger" is.³¹ Om een dergelijke aanpasbaarheid mogelijk te maken en de efficiëntie van de regelgevende output te waarborgen, is flexibiliteit in het proces van de vaststelling van de wettelijke normen zelf geïntroduceerd. Dit betekent dat de wetgeving, waar nodig, is voorzien van mogelijkheden tot afwijking (zoals het opnemen van specifieke vrijstellingen of uitzonderingen, het hanteren van een programmatische aanpak of het afwijken door lagere regelgeving).³² Deze derogatieve instrumenten stellen het bestuur vervolgens in staat om met uitvoeringsbesluiten – na een brede en integrale afweging van de betrokken belangen – af te wijken van materiële en procedurele normen.

Het is wellicht in het belang van het bestuur om op deze manier de snelheid en efficiëntie van het beleidsvormingsproces te vergroten. Vanuit het oogpunt van de bescherming van de democratische rechtsstaat roept deze tendens naar flexibilisering van het wetgevingsproces echter belangrijke bedenkingen op. Hieronder bespreken we drie manieren om de flexibiliteit van de regelgeving te vergroten. In de eerste plaats zullen we kijken naar de differentiatie- en experimentele clausules en

³¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Kamerbrief "State of play Municipal Experiments Act", referentie nr. 2015-00000666636, 13 november 2015.

³² K.J. de Graaf and H.D. Tolsma, Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten (2014) Milieu en Recht 126.

de redenen om deze in de wetgeving op te nemen. Ten tweede zullen we kort de kritische discussie over de rechtswetenschap (in Nederland) over de twijfelachtige legitimiteit van kaderwetgeving samenvatten.

2.3.1 Openingsclausules in de wetgeving

Zogenaamde opingsclausules stellen de wetgever in staat om de toepasselijke wetten flexibeler te ontwerpen en verder te gaan dan een eenvoudige ‘command-and-control’ structuur. Openingsclausules maken afwijkende bepalingen mogelijk. Afhankelijk van het soort openingsclausule is het mogelijk om in uitzonderlijke gevallen of op permanente basis af te wijken van de desbetreffende wettelijke bepalingen. Zoals hierboven is aangegeven, wordt Nederland – hoewel het een eenheidsstaat is – gekenmerkt door belangrijke decentralisatieprocessen. Daarom gaan we hieronder kort in op de mate waarin het Nederlandse rechtssysteem al voorziet in mogelijkheden tot differentiatie en experimenteren.

i. Differentiatie

Een manier om een dergelijke flexibiliteit in te voeren is door middel van zogenaamde *differentiatiebepalingen*. Met betrekking tot de bevoegdheden van het regionale en lokale bestuur laat de Nederlandse Provinciewet het volgende toe:

*“Bij of krachtens de wet kan, waar nodig, een onderscheid worden gemaakt tussen provincies”.*³³

Analoog toegepast, dragen enkele bepalingen met betrekking tot dezelfde differentiatieclausule in de Nederlandse Gemeentewet³⁴ bij aan het overwegen van deze mogelijkheid tot regionale differentiatie.

De vraag naar differentiatie op lokaal niveau - van zowel de politiek als de academische wereld - bestaat al geruime tijd.³⁵ Er is een behoefte om op lokaal niveau meer maatwerk te kunnen ontwikkelen, gezien de uiteenlopende omstandigheden waarin Nederlandse gemeenten zich bevinden: *‘Amsterdam is niet Schiermonnikoog’*.³⁶ Dergelijke eisen betreffen:

- Enerzijds de mogelijkheid **om af te wijken** van de regeling van de Gemeentewet betreffende **de organisatie van het gemeentebestuur**; en
- Anderzijds de **noodzaak om de uitoefening van gemeentelijke taken af te stemmen** op de behoeften van de burgers en de beschikbare bestuurlijke capaciteit.³⁷

Bovengenoemde clausule (artikel 109) van de Gemeentewet maakt differentiatie in principe mogelijk. Dit artikel maakt sinds 1992 deel uit van de wet. **In de praktijk is het echter nauwelijks gebruikt.** Op het moment van goedkeuring was het specifiek bedoeld om de grote steden meer speelruimte te

³³ Zie artikel 106 van de *Provinciewet*.

³⁴ Zie artikel 109 van de *Gemeentewet*.

³⁵ J.L. W. Broeksteeg, ‘Differentiatie tussen gemeenten en de BES-eilanden, Een onderzoek naar art. 109 Gemeentewet als grondslag voor differentiatie’, in: P.P.T. Bovend’Eert e.a., *De verhoudingen in het Koninkrijk der Nederlanden*, Staatsrechtconferentie 2015, Oisterwijk: WLP 2016, pp. 201-218.

³⁶ *Ibid.* p. 201.

³⁷ *Ibid.* p.201.

geven. De *Wet bijzondere omstandigheden grootstedelijke problematiek*, de zogenaamde “**Rotterdamwet**”, kent wel enkele bijzondere bevoegdheden toe aan grote gemeenten.³⁸ Maar dat doet het *niet* door het idee van differentiatie te noemen. In feite lijkt er slechts één voorbeeld wetgeving te zijn, de *Wet werk en inkomen van kunstenaars*, die als zodanig werd erkend. Deze wet bestond echter slechts tot 2011, waarna deze formeel werd ingetrokken.³⁹

Een ander voorbeeld van een differentiatieclausule is artikel 132a van de Nederlandse Grondwet, dat betrekking heeft op de bovengenoemde *openbare lichamen*:

*Voor deze openbare lichamen kunnen regels worden vastgesteld en andere specifieke maatregelen worden genomen met het oog op de bijzondere omstandigheden op grond waarvan deze openbare lichamen wezenlijk verschillen van het Europese deel van Nederland.*⁴⁰

Voorgesteld wordt om deze bepaling te gebruiken als anker voor het eventueel grondwettelijk toekennen van de status van "gemeente" aan de BES-eilanden (en de differentiatieclausule van de Gemeentewet dienovereenkomstig toe te passen).⁴¹ Mogelijke rechtvaardigingen voor de toepassing van een dergelijke differentiatie op de BES-eilanden kunnen hun zeer specifieke omstandigheden zijn: de beperking van het aantal inwoners (tussen de 2.000 en 17.000), van de oppervlakte van de eilanden (tussen de 13 en 288 vierkante kilometer) en hun afstand tot (Europees) Nederland (meer dan 7.000 km). De Nederlandse wetgever heeft tot nu toe echter nog niet de optie gevolgd om de BES-eilanden als gemeenten te erkennen.

Belangrijk is dat, indien het wordt toegepast, het niet de Gemeentewet zelf zou zijn die de differentiatie rechtstreeks aanreikt. Deze wet is namelijk bedoeld om voortdurend een *uniform* kader te bieden. De **juridische ruimte voor differentiatie is daarom eerder beperkt**. In het algemeen kan alleen de *medebewindvorderende wetgeving* onderscheid maken tussen gemeenten. Het idee van medebewind is het tegenovergestelde van het principe van autonomie. Dergelijke verordeningen inzake medebewind verplichten het lokaal niveau om samen te werken wanneer de nationale wetgeving de gemeentelijke overheid verplicht om aspecten van deze wetgeving (bv. sociale zekerheid) uit te voeren/te implementeren.⁴² Desalniettemin heeft de Nederlandse regering zich bewust onthouden van het specificeren van criteria voor wanneer differentiatie mogelijk is om de flexibiliteit in de toepassing ervan te behouden. De *Raad van State* adviseerde daarentegen dat **differentiatie alleen aanvaardbaar zou zijn "indien in een bepaalde situatie het belang van differentiatie prevaleert boven het belang van een uniforme benadering van de Nederlandse gemeenten"**.⁴³

³⁸ De Rotterdamwet met zijn bijzondere bevoegdheden heeft zelfs de toets der kritiek van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) doorstaan. Zie EHRM, *Garib vs. the Netherlands*, no. 43494/09.

³⁹ *Ibid.* bij 206.

⁴⁰ Free translation, see original provision of Article 132a (4) of the Dutch Constitution: ‘Voor deze openbare lichamen kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.’

⁴¹ Broeksteeg (2016) p. 202.

⁴² *Ibid.* op 205.

⁴³ *Ibid.* op 204.

De bezorgdheid van juristen met betrekking tot differentiatie heeft duidelijk te maken met het risico dat de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid in het gedrang komen. Wat **het bestuur betreft, kan juridische differentiatie echter wel helpen bij problemen met betrekking tot de bestuurlijke capaciteit voor** het verlenen van algemene openbare diensten (bv. de bouw van wijkhuisvesting of een industriegebied). Om in dit opzicht effectief te zijn, kan opgemerkt worden dat het noodzakelijk is dat de respectievelijke differentiatieclausule van de Gemeentewet zou moeten worden aangepast/uitgebreid.⁴⁴ Op dit moment laat de Gemeentewet alleen **functionele differentiatie (met betrekking tot de uitoefening van gemeentelijke taken)** toe. Er wordt aangevoerd dat een wettelijke **bepaling voor differentiatie in de bestuurlijke structuur van het lagere niveau ook nodig is** om de capaciteit van het bestuur op maat te vergroten.⁴⁵

ii. Experimenteren

Daarnaast vormen de zogenaamde "**experimenteerbepalingen**" een andere mogelijkheid tot juridische flexibilisering. Hieronder volgen enkele prominente voorbeelden van experimentele clausules in de Nederlandse wetgeving:

- De *Participatiewet*, die sinds januari 2015 van kracht is, bevat een dergelijke experimentele clausule. Deze wet bevat onder meer regels voor de activering van de grondige herziening van ontvangers van sociale bijstand. De toepassing van deze wet vraagt om flexibiliteit, omdat de wet de meeste verantwoordelijkheden op dit gebied heeft verlegd naar het gemeentelijk niveau, wat een belangrijk onderdeel vormt van de recente decentralisatie-inspanningen in Nederland.⁴⁶ Daarom voorziet artikel 83 van deze wet uitdrukkelijk in de mogelijkheid van "innovatie" om de toepassing van de wet doeltreffender te maken.⁴⁷
- Artikel 23, lid 3, van de (toekomstige) *Omgevingswet*, die naar verwachting vanaf 2021 van kracht zal zijn, is een ander voorbeeld.⁴⁸ Deze uitgebreide wetgeving combineert alle aspecten van de materiële leefomgeving onder één wet. Het biedt flexibiliteit in het uitvoeren van "experimenten" om de maatschappelijke doelstellingen van de wetgeving te realiseren. Meer in het bijzonder is de experimentele clausule bedoeld om vooruit te lopen op toekomstige ontwikkelingen, technologieën en praktijken, die de huidige wetgeving natuurlijk niet kan voorzien.⁴⁹

⁴⁴ Een dergelijke wijziging van artikel 109 van de Gemeentewet zou ook gepaard kunnen/kunnen gaan met een grondwetswijziging van de autonomie bepaling (artikel 124, lid 1, van de Nederlandse Grondwet). Ibid. op 208.

⁴⁵ Ibid. op 207.

⁴⁶ Dit proces wordt verwezen naar de zogenaamde "3D-transitie", aangezien het respectieve wetgevingspakket drie decentralisaties van het sociale domein in gang heeft gezet, namelijk jeugdzorg, werk en inkomenssteun/sociale bijstand en langdurige zorg. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten> (laatst bekeken op 05-10-2018).

⁴⁷ Artikel 83, lid 1, van de Wet op de medezeggenschap bepaalt: Om de mogelijkheden te onderzoeken om deze wet effectiever toe te passen met betrekking tot de activering van werknemers en een efficiëntere uitvoering van de financiering, zijn afwijkingen van de bepalingen ervan bij *algemene maatregel van bestuur* op experimentele basis mogelijk....". Zie ook het Besluit van de Nederlandse regering van 22 februari 2017 tot vaststelling van een Tijdelijk *Besluit van 22 februari 2017 houdende vaststelling van het Tijdelijk besluit experimenten Participatiewet*.

⁴⁸ Currently Article 23.3. of the legislative proposal. See also <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/nieuws/2018/07/03/belangrijke-stap-naar-eenvoudiger-en-beter-omgevingsrecht> (accessed 09-09-2018).

⁴⁹ De Graaf en Tolsma (2014).

- Er is ook ruimte voor innovatie voorzien voor de organisatie van het openbaar onderwijs in Nederland, namelijk in artikel 176k van de *Wet op het primair onderwijs* en artikel 118t van de *Wet op het voortgezet onderwijs*. Deze clausules staan afwijkingen van de bepalingen van de wetten bij algemene maatregel van bestuur op experimentele basis toe om de kwaliteit, de toegankelijkheid of de effectiviteit van het Nederlandse onderwijsstelsel te verbeteren.

Het begrip "**experimenteren**" in het openbaar bestuursrecht verwijst naar **de mogelijkheid om de bevoegdheid om tijdelijk bijzondere regels te delegeren in afwijking van de toepasselijke wetgeving**. De lokale overheden beschikken met name over een reeks instrumenten om te experimenteren.⁵⁰ In Nederlandse overheidskringen worden dergelijke juridische experimenten met name toegeschreven aan de mogelijkheden om de **effectiviteit van regelgeving te vergroten**⁵¹. Het argument is dat democratisch wetgeven tijd vergt en dat de burgers, gezien de toenemende onzekerheid en complexiteit van de sociale verhoudingen, bovenal eenvoudige en doeltreffende regels eisen. Juridische opties voor tijdelijke experimenten worden overwogen om de doeltreffendheid van de regels te vergroten door ze aan te passen aan de specifieke behoeften.⁵²

De Experimentenwet Gemeenten

In dit verband is het interessant om op te merken dat de Nederlandse regering onlangs is gestart met de voorbereiding van een wetsvoorstel genaamd de *Experimentenwet Gemeenten*. Het voorstel was een bottom-up-benadering, die erop gericht is de gemeenten meer speelruimte te geven - d.w.z. ruimte om te experimenteren - bij het oplossen van concrete, op wetgeving gebaseerde problemen.⁵³ Interessant is **dat het proces van voorbereiding van dit wetgevingsvoorstel zelf al heeft bijgedragen tot de oplossing van een aanzienlijk aantal van dergelijke problemen** (zie hieronder). De regering was namelijk een *dialogo aangegaan* met de betrokken gemeenten naar aanleiding van haar oproep aan de betrokken gemeenten om concrete suggesties te doen voor zaken die volgens hen een algemene Experimentenwet vereisen.

Sterker nog het kabinet heeft onlangs besloten om *niet over te gaan tot* het indienen van een wetsvoorstel voor een gemeentelijke Experimentenwet.⁵⁴ Het bleek dat een dergelijk voorstel geen toegevoegde waarde had naast de bestaande experimentele clausules. Ook de discretionaire ruimte die reeds beschikbaar is in de toepasselijke wetgeving leek eveneens voldoende voor oplossingen op maat.⁵⁵ Gezien de verscheidenheid aan voorstellen voor gemeentelijke experimenten binnen het

⁵⁰ W.J.M. Voermans, M. J. Cohen and G. Boogaard, Onderzoek naar de mogelijkheden voor experimenteerbepalingen in Rotterdamse en Amsterdamse regelgeving (Onderzoeksrapport, Universiteit Leiden: Faculteit Rechtsgeleerdheid, juni 2015): <http://media.leidenuniv.nl/legacy/onderzoeksrapport-lokale-experimenteerbepaling.pdf>.

⁵¹ Zie https://www.kcwj.nl/sites/default/files/Factsheet_Experimenteren.pdf (laatst bekeken op 05-10-2018).

⁵² Ibid.

⁵³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Kamerbrief "Wet op de stand van zaken bij gemeentelijke experimenten", (referentienr. 2015-000000666636, 13 november 2015).

⁵⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Kamerbrief "Herziening biologische wetgeving en experimenten", referentie nr. 2018-0000112320, 19 februari 2018.

⁵⁵ See Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 'Experimentenwet niet nodig voor experimenteerruimte gemeenten', Nieuwsbericht, 19 februari 2018, at <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/02/16/experimentenwet-niet-nodig-voor-experimenteerruimte-gemeenten> (accessed 05-10-2018).

bestaande wettelijke kader heeft de verantwoordelijke Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ollongren gewezen op de noodzaak tot differentiatie. Enerzijds waren er *innovatieve methoden die in overeenstemming met de geldende wetgeving konden worden toegepast*, anderzijds waren er de *innovatieve methoden die in strijd waren met het organieke bestuursrecht*.

Daarom is de minister een **nieuw consultatieproces gestart** waarbij zij samen met de Nederlandse gemeenten en andere regionale overheden zal beoordelen **welke aspecten van de Gemeentewet en de Provinciewet kunnen worden herzien of aangepast** om de ruimte voor lokaal *maatwerk* en innovatie te vergroten. Daarnaast zal het ministerie **onderzoeken onder welke voorwaarden het Nederlandse staatsrechtelijke kader meer mogelijkheden biedt** voor juridische *experimenteeruimte*. In ieder geval moet bij dergelijke **juridische experimenten rekening worden gehouden met de normatieve beginselen van het Nederlandse ambtenarenapparaat**, die in de Grondwet zijn verankerd en die in de nationale organieke wetgeving over de verdeling van het bestuur zijn opgenomen. Ten slotte wil het **ministerie van Binnenlandse Zaken**, gezien het succesvolle consultatieproces met betrekking tot de voorstellen voor gemeentelijke experimenten, **zijn rol als platform voor de coördinatie van de uitwisseling tussen regionale en lokale overheden en de verschillende ministeries om (vermeende) wetgevingsproblemen en de noodzaak om te experimenteren met innovatieve werkmethode**n verder ontwikkelen en bevorderen.⁵⁶

Hoewel de Wet Gemeentelijke Experimenten niet tot een concreet wetsvoorstel heeft geleid, is het toch nuttig om twee belangrijke opmerkingen uit dit wetsvoorstel in overweging te nemen. Ten eerste heeft het consultatieproces, dat het Nederlandse ministerie van BZK 2014-2015 is gestart, een **plan van aanpak opgeleverd voor een noodzakelijkheidstoets met betrekking tot lokale initiatieven voor juridische experimenten**. Dit betekent dat verschillende problemen die op gemeentelijk niveau zijn vastgesteld en die het gevolg zijn van de toepassing van de nationale wetgeving, rechtstreeks kunnen worden aangepakt via een van de volgende kanalen:

- (a) Bestaande experimentele clausules in de sectorale wetgeving;
- (b) Het vinden van structurele oplossingen voor hardnekkige (grootschalige) belemmeringen; of
- (c) Erkenning van de onmogelijkheid van afwijking als gevolg van het bestaan van een hogere norm (bv. grondwettelijk of EU-recht).

Ten tweede heeft het BZK-raadplegingsproces een aanvullende reeks criteria opgeleverd: het zogenaamde subsidiariteitscriterium. Deze criteria vormden de basis voor de beoordeling van de gevallen (d.w.z. gemeentelijke voorstellen) die in aanmerking komen om opgenomen te worden in het toenmalige wetsvoorstel voor een gemeentelijke Experimentenwet. De criteria zijn de volgende:

- i. Het gemeentelijk voorstel mag niet in strijd zijn *met de Nederlandse Grondwet, het EU-recht* en de verdragen en regels van internationale organisaties;
- ii. Er moet *politieke steun* zijn voor het voorstel op lokaal en nationaal niveau;

⁵⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Kamerbrief "Herziening biologische wetgeving en experimenten", referentie nr. 2018-0000112320, 19 februari 2018.

- iii. Het gemeentelijke voorstel moet betrekking hebben op *een of meer concrete bepalingen in de nationale wetgeving*, die zo gedetailleerd mogelijk worden opgesteld, met een duidelijke motivering; en
- iv. De indienende gemeente moet over *voldoende personeelscapaciteit beschikken* om het voorstel verder uit te werken en, indien nodig, samen met overheidsfunctionarissen een evaluatiestudie uit te voeren.

Momenteel, is het ministerie van BZK in overleg met betrokken stakeholders over de mogelijkheden om zowel de Nederlandse Gemeentewet als de Provinciewet aan te passen om meer ruimte te maken voor experimenten op lokaal en regionaal niveau. Gezien het feit **dat het plan om een wetsvoorstel voor een gemeentelijke Experimentenwet in te dienen als overbodig is beschouwd**,⁵⁷ zou het niet constructief zijn om een soortgelijk voorstel voor een Experimentenwet (Grens)Provincies te lanceren.

Desalniettemin kunnen de voorgaande overwegingen voor het testen van experimentele wetgeving door gemeenten nog steeds **nuttig zijn voor de herziening van toekomstige provinciale voorstellen om af te wijken van de toepasselijke wetgeving, wanneer de toepassing ervan praktische (grensoverschrijdende) problemen oplevert in termen van noodzaak en evenredigheid**. De tweede reeks criteria is in feite **illustratief voor de kwesties waarmee rekening moet worden gehouden bij het overwegen van het verlenen van meer vrijheid aan de Nederlandse grensprovincies in het algemeen en de provincie Limburg in het bijzonder om af te wijken** van de nationale wetgeving voor het oplossen van grensoverschrijdende problemen. Deze criteria kunnen dan ook nuttig zijn bij de beoordeling van bestaande modellen voor een eventueel statuut voor Limburg (zie hoofdstuk 5 en 6).

2.3.2 Kaderwetten en de versnippering van de wetgevende macht

Een derde manier om flexibiliteit in het wetgevingsproces in te voeren is het aannemen van kaderwetten. Een kaderwet is een wet die algemene beginselen, verantwoordelijkheden en procedures regelt. Het bevat echter geen gedetailleerde regels. In Nederland zijn kaderwetten meestal wetten in formele zin⁵⁸, die verder worden uitgewerkt bij algemene bestuurlijke maatregel (AMvB) of ministeriële regeling. Er zijn veel Nederlandse kaderwetten, waaronder de *Arbowet*, de *Warenwet* en de *Wet Milieubeheer*, zie het overzicht van de Nederlandse kaderwetten in bijlage 3. Ongeveer twee derde van het Nederlandse recht op nationaal niveau bestaat uit AMvB's en ministeriële besluiten, waarover het parlement nauwelijks of geen zeggenschap heeft.⁵⁹

Gezien het feit dat grensoverschrijdende samenwerking vaak gepaard gaat met institutionele innovatie (zoals de Euregio's of de EGTS - zie hieronder), lijkt het verstandig om kort stil te staan bij één specifieke Nederlandse kaderwet, namelijk de "Kaderwet onafhankelijke bestuursorganen".⁶⁰

⁵⁷ De Raad van State was van mening dat een wetsvoorstel voor een Wet Gemeentelijke Experimenten geen toegevoegde waarde heeft voor het creëren van speelruimte voor lokale overheden om innovatieve beleids-/regelgevingsoplossingen uit te proberen, maar juist het risico inhoudt van ongewenste overregulering en bureaucrativering, waardoor de ruimte voor oplossingen op maat en een opeenstapeling van experimenteerclausules die naast elkaar bestaan, wordt beperkt. Daarom volgde de regering het voorstel van minister van Binnenlandse Zaken Ollongren om het wetsvoorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen. Zie Raad van State, *Advies inzake het voorstel van wet Experimentenwet gemeenten* (Nader Rapport, nr. 2018-0000124117, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, 22 februari 2018).

⁵⁸ Dit betekent dat deze wetten zijn opgesteld in overeenstemming met artikel 81 van de Grondwet. Deze wetten zijn door de regering en het parlement gezamenlijk opgesteld.

⁵⁹ R.A.J. van Gestel, 'Kaderwetgeving en de verstrooiing van de wetgevende macht' (2012) 27 *RegelMaat* 3, pp. 155-171.

⁶⁰Kaderwet zelfstandige bestuursorganen', die op 1 februari 2007 in werking is getreden.

Daarna zullen we de kritiek op kaderwetten herhalen die in Nederland in het algemeen is geuit, gezien de blijvende of zelfs groeiende aandacht voor dit wetgevingsinstrument in het Nederlandse rechtssysteem (en elders in Europa).

i. De kaderwet inzake onafhankelijke bestuursorganen

De *Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* (*Kaderwet zelfstandige bestuursorganen*) omschrijft het functioneren van "onafhankelijke bestuursorganen" (ZBO's). In tegenstelling tot traditionele uitvoerende organen zijn dit onafhankelijke organen die belast zijn met taken die relevant zijn voor de Nederlandse beleidsvorming, maar die in principe niet onderworpen zijn aan directe ministeriële bevoegdheden. De minister van BZK heeft echter wel enige invloed door indirecte controle uit te oefenen. De minister is verantwoordelijk voor het beleid van de ZBO's en het toezicht daarop en kan gevraagd worden om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer over het functioneren van de ZBO. Voorbeelden van ZBO's in Nederland zijn het *Centraal Bureau voor de Statistiek*, de Kamers van *Koophandel* en het *College Bescherming Persoonsgegevens*.

Het vormgeven van de relatie tussen de ZBO's en de minister, zoals hierboven aangegeven, en de rol van de minister in het bijzonder, waren oorspronkelijk de belangrijkste redenen om deze kaderwet inzake ZBO's vast te stellen. Vanuit het perspectief van de Nederlandse parlementaire democratie was er een specifieke ontevredenheid over de positie van semi-uitvoerende organisaties die taken uitvoeren op afstand van de nationale regering. Meer in het bijzonder was er onduidelijkheid over de werkelijke omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van de ZBO en werden bepaalde taken bewust op afstand gehouden van de verantwoordelijke minister. Om dit op te lossen is de Kaderwet zelfstandige bestuurorganen in het leven geroepen.⁶¹

Volgens de Memorie van Toelichting moeten de ZBO's functioneren binnen een bestuursstelsel dat zodanig gestructureerd is dat het de politieke besluitvorming over de taken van deze organen en het politieke toezicht op de uitvoering ervan mogelijk maakt. De volgende vier doelstellingen liggen dan ook ten grondslag aan de ZBO-kaderwet:

- Het organiseren van de bestaande situatie op zo'n manier dat iedere ZBO zijn eigen organisatorische regelingen heeft;
- Het vaststellen van duidelijke regels voor de ministeriële verantwoordelijkheid;
- Zorgen voor duidelijkheid met betrekking tot de financiële controle van de ZBO's; en
- Vergroten van de transparantie over het ontstaan en het functioneren van ZBO's.⁶²

Wat betreft de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het functioneren van de ZBO's bevat de kaderwet verschillende sturingsinstrumenten. Zo heeft de minister de bevoegdheid om vergoedingen goed te keuren, beleidsregels vast te stellen en de jaarlijkse beslissingen van de ZBO te herzien. De kaderwet ZBO's bepaalt verder dat de minister de volgende bevoegdheden heeft:

⁶¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Directoraat-generaal Overheidsorganisatie, 'Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016', 31 May 2018, p. 3.

⁶² Kamerstukken II 2000/01, 27 426, nr. 3, lid 2.

- Benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders van een ZBO;
- Het bepalen van het salaris van de respectievelijke bestuurders; en
- Het bepalen van de beleidsregels die de ZBO in staat stellen zijn taken naar behoren uit te voeren.⁶³

Zoals vereist heeft het ministerie van BZK in 2018 het functioneren van de Kaderwet geëvalueerd.⁶⁴ Uit deze evaluatie is gebleken dat de regels van deze Kaderwet en de toepassing ervan hebben bijgedragen tot de organisatie van de ZBO, zoals bedoeld, de verdeling van de bevoegdheden tussen de minister en de ZBO hebben verduidelijkt en de transparantie van de organen voor de burger hebben vergroot. Geconcludeerd werd dat deze specifieke wet ook het effect had van een algemene kaderwet: de bepalingen van deze Kaderwet kunnen buiten toepassing worden verklaard. In de praktijk is van deze mogelijkheid al gebruikgemaakt, zo wordt bijvoorbeeld de bepaling waarbij de minister de bevoegdheid over jaarlijkse besluiten kan maken als meeste uitgesloten.

Volgens de ministeriële evaluatie was er echter ook ruimte voor verbetering. Met name de organisatie van verschillende wet- en regelgeving kan worden verbeterd. Een aantal ZBO's gaven aan dat de veelheid aan toepasselijke wetgeving en richtsnoeren voor verbetering vatbaar is. De verplichting om de minister de nodige informatie te verstrekken, wordt in de praktijk niet altijd nagekomen door de ZBO's vanwege de onzekerheid over de toepasselijke procedures en termijnen.⁶⁵ Uit de evaluatieresultaten blijkt ook dat er behoefte is aan meer informatie-input, uitwisseling van informatie en van beste practices over verschillende onderwerpen. Daarnaast is er behoefte aan praktische instrumenten om de hoogte van de beloning of vergoeding van de leden van de ZBO's vast te stellen.⁶⁶

ii. Versnippering van de wetgevende macht

De Nederlandse grondwet bepaalt echter **dat de wetgevende macht gezamenlijk wordt uitgeoefend door de regering en het Nederlandse parlement**, de Staten-Generaal.⁶⁷ Zoals hierboven aangegeven, kan de groeiende vraag naar efficiëntie en flexibiliteit in het wetgevingsproces het **risico met zich meebrengen dat er een verschuiving van diezelfde macht van de wetgever naar de uitvoerende macht en de publieke bestuurders plaatsvindt**. Dit risico kan natuurlijk worden beperkt door procedurele waarborgen te verbinden en het Parlement of maatschappelijke organisaties te betrekken bij het opstellen van de gedelegeerde regels. Maar, is dat niet opnieuw in strijd met het

⁶³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Directoraat-generaal Overheidsorganisatie, 'Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016', 31 May 2018, p. 8.

⁶⁴ Dit was verplicht volgens de evaluatieclausule in de kaderwet, in artikel 39, lid 2.

⁶⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Directoraat-generaal Overheidsorganisatie, 'Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016', 31 May 2018, p. 28.

⁶⁶ *Ibid*, p. 29.

⁶⁷ Artikel 81 van de Nederlandse Grondwet. Hoewel dit artikel bepaalt dat de wetgevende macht zowel door de regering als door het Nederlandse parlement wordt uitgeoefend, biedt de Nederlandse grondwet ook de mogelijkheid dat wetgeving alleen door de regering of de minister kan worden gemaakt. Dit is alleen mogelijk als een toewijzingsbepaling in de Nederlandse Grondwet de mogelijkheid biedt tot delegatie aan een lagere toezichthouder, zoals de regering of de minister. Artikel 89, eerste lid, van de Nederlandse Grondwet bepaalt dat "De algemene maatregelen van bestuur worden vastgesteld bij koninklijk besluit", dit zijn de zogenaamde: AMvB's. *Ministeriële regelingen worden niet expliciet genoemd in de Nederlandse Grondwet, maar de bevoegdheid om deze regelingen te laten vallen onder de categorie 'andere algemeen verbindende regels die door de Staat zijn vastgesteld'* van artikel 89, vierde lid, van de Nederlandse Grondwet.

doel om de efficiëntie te verhogen?⁶⁸ Ook is het de vraag in hoeverre kaderwetten in overeenstemming zijn met het principe van het "primaat van de wetgever", zoals vastgelegd in de *Aanwijzingen voor de regelgeving*.⁶⁹

De academische juridische discussie over deze kwestie gaat zelfs zover dat het voorbeeld van nazi-Duitsland wordt aangehaald, waarbij de nadruk wordt gelegd op de wijze waarop kaderwetten destijds werden geïnstrumentaliseerd en misbruik van de uitvoerende macht mogelijk maakten.⁷⁰ In de naoorlogse periode en vooral met de opkomst van de Europese welvaartsstaten is kaderwetgeving echter een inherent onderdeel van het wetgevingsinstrumentarium geworden. Daarom wordt met name kritiek geuit op het feit dat er geen **aanwijzingen zijn dat de goedkeuring van kaderwetten daadwerkelijk leidt tot meer tijd en efficiëntie**.⁷¹

De Raad van State lijkt vooral een negatieve houding te hebben vanwege de hoeveelheid en reikwijdte van de gedelegeerde bepalingen.⁷² Ze lijkt niet overtuigd te zijn van de noodzaak van versnelde implementatietechnieken, zoals zij kritisch stelt:

‘De wet stelt normatieve regels vast. Kaderwetgeving, die in principe geen enkele materiële norm bevat, kan illustratief zijn voor wetgeving die ondergeschikt is geworden aan het beleid. Door geen normen vast te stellen, gaat het voorbij aan het feit dat wetgeving meer functies heeft dan de eenvoudige vertaling van beleid (die mogelijk nog moet worden gemaakt of gewijzigd). De argumenten van "flexibiliteit en maatwerk" worden vaak aangevoerd om dergelijke wetgeving te rechtvaardigen. **Zij rechtvaardigen** echter niet dat **de wet wordt omgezet in een beleidsinstrument. Kaderwetten beschermen burgers niet tegen de overheid, omdat zij geen inhoudelijke normen stellen**.⁷³

Deze kritiek moet niet gemakkelijk van de hand worden gewezen. Het benadrukt het dilemma van regelgeving en normering in een geglobaliseerde wereld, dat gelegen is in de noodzaak om een evenwicht te vinden tussen de vraag naar snel veranderende omstandigheden in een omgeving zonder grenzen en het belang van de bescherming van fundamentele democratische waarden.

In dit hoofdstuk hebben we de verdeling van de bevoegdheden tussen de drie niveaus van het Nederlands openbaar bestuur samengevat. We hebben ook een blik geworpen op het constitutionele systeem van het Koninkrijk der Nederlanden, dat zeker de indruk wekt dat het **Nederlandse politieke systeem niet zo eenduidig is als men op het eerste gezicht zou denken**. Het is begrijpelijk dat de

⁶⁸ Van Gestel (2012) op 155-156.

⁶⁹ Zie Instructies 5.22 en 5.23 van de Instructies voor het opstellen van wetgeving (Ar) Circulaire van de minister-president (Ministerie van Justitie, 1992), zie http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/2018-01-01#Hoofdstuk5_Paragraaf5.5_Artikel5.22 (laatst geraadpleegd op 05-10-2018).

⁷⁰ Van Gestel (2012) op 156-157, 169.

⁷¹ Ibid. op 170.

⁷² Ibid.

⁷³ *Free translation* [NB], see the original quote: ‘De wet is normstellend. Kader- en raamwetgeving, waaraan vrijwel iedere materiële norm ontbreekt, kan een illustratie zijn van wetgeving die onderdeel is geworden van het beleid. Zij miskent dat wetgeving meer functies heeft dan vertaling van (eventueel nog te vormen, of nog te wijzigen) beleid doordat normering ontbreekt. “Flexibiliteit en maatwerk” zijn veel genoemde argumenten voor dergelijke wetgeving. Deze rechtvaardigen niet dat de wet verwordt tot een gewoon beleidsinstrument. Kaderwetten bieden de burger geen bescherming tegenover de overheid, omdat inhoudelijke normering ontbreekt.’ Jaarverslag Raad van State 2006, p. 57 (zie <www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen/>). Quoted in Van Gestel (2012) at 155.

overzeese gebieden een speciale status hebben die is afgestemd op de behoeften van deze (verre) eilandgemeenschappen. Intussen heeft de decentralisatie op het Europese continentale grondgebied van Nederland ook de behoefte van de lagere overheden vergroot om te experimenteren met afwijkingen en te innoveren met regelgevende oplossingen voor problemen die voortvloeien uit de toepassing van (nationale) wetgeving.

Tegen deze achtergrond is het van belang om te concluderen dat het nogal **twijfelachtig is dat het simpele feit dat een grens met een andere staat wordt gedeeld**, wat de bron kan zijn van allerlei grensoverschrijdende obstakels, **voldoende reden zou zijn om te rechtvaardigen dat de Nederlandse grensprovincies een bijzondere juridische (constitutionele) status** of uitzondering krijgen, vergelijkbaar met de status of uitzondering die aan de overzeese gebieden van het Koninkrijk wordt toegekend. Tegelijkertijd is het veelbelovend om te zien dat er ook binnen het unitaire systeem van Nederland ruimte is voor flexibiliteit in de wetgeving. Daarbij houden we rekening met de noodzaak van een zorgvuldig ontwerp met de instrumenten van juridische experimenten om een goede verantwoording en verdere democratische legitimatie te waarborgen. Tevens moet benadrukt worden dat, **ook al bestaat er differentiatie- en experimenteerregelgeving, de bevoegdheid moet nog altijd worden verleend aan de Provinciale Staten om buitenlands beleid te voeren. Ook nieuwe experimentele regelgeving moet daarin dan wel voorzien.**

Hoewel er binnen het Nederlandse rechtssysteem dus weinig ruimte lijkt te zijn voor een daadwerkelijk speciaal statuut, **lijkt er veel meer ruimte te zijn voor multilevel oplossingen**. Dit sluit in feite aan bij wat de Europese Commissie onlangs concludeerde uit haar Cross-Border Review:

Zoals veel belanghebbenden meldden, worden grensproblemen altijd lokaal gevoeld, hoewel de oplossingen zelden lokaal worden gevonden. Het overwinnen van obstakels of het verminderen van complexiteit vereist dat alle niveaus van de overheid en de administratie hand in hand werken.⁷⁴

Tegelijkertijd lijkt het onontbeerlijk om op zoek te gaan naar bilaterale of zelfs multilaterale instrumenten die kunnen helpen om Nederlandse grensregio's in staat te stellen om grensoverschrijdende problemen op te lossen. De voorgaande samenvatting biedt geen voldoende basis om te bepalen hoeveel (juridisch) "actievermogen" er in een regio bestaat om *grensoverschrijdende* problemen op te lossen, omdat het duidelijk te eenzijdig is. Daarom wordt in het volgende hoofdstuk "over de grens" gekeken naar de bevoegdheidsverdeling van de buurlanden en -regio's die zich langs de Nederlandse grens bevinden - met name Vlaanderen en Wallonië aan Belgische en NRW en Nedersaksen aan Duitse zijde.

3. Regio's met wetgevende bevoegdheid: een blik op de buurlanden van Limburg

Aan beide zijden van de Nederlandse grens, de Belgische en de Duitse, komen we zogenaamde "regio's met wetgevende macht" tegen. Na een korte introductie van dit begrip zullen we kort uitleggen hoe

⁷⁴ Europese Commissie, *Mededeling over het stimuleren van groei en cohesie in de grensregio's van de EU* (COM(2017) 534, Brussel, 20 september 2017), punt 6.

de wetgevende bevoegdheden in de federale systemen van België en Duitsland zijn verdeeld, die beide vrij complex zijn. Deze kennis van de bevoegdheidsverdeling aan weerszijden van de Nederlandse grens zal dan de basis vormen voor het in kaart **brenge van de wetgevende/regelgevende bevoegdheden voor de aanpak van specifieke grensoverschrijdende problemen per beleidsterrein en per bestuursniveau** (Europees, nationaal en regionaal). Terwijl in het vorige hoofdstuk het initiatief van de Provinciale Staten om van Limburg een "voortuitgeschoven post" binnen Nederland te maken voor de bevordering, zal dit hoofdstuk de basis vormen (vergelijkend overzicht) voor het bepalen van **het (juridische) "actievermogen" in de betreffende regio om grensoverschrijdende problemen op te lossen**.

Net als Nederland zijn de meeste landen in de EU unitaire staten - ook al hebben we gezien dat, zoals in het Nederlandse geval, hybride vormen mogelijk zijn. Het aantal federale systemen in de EU is dus beperkter, maar zeker niet minder interessant in termen van politieke organisatie. Wat interessant is, in de context van deze studie, is de (deels aanzienlijke) mate van autonomie die (sommige van) de regionale subeenheden van deze staten bezitten.

Om een idee te krijgen van de diversiteit van deze "**regio's met wetgevende macht**", helpt het om te kijken naar het lidmaatschap van de Conferentie van Europese regio's met wetgevende macht (REGLEG). REGLEG is een informeel politiek netwerk dat alle regio's met wetgevende macht binnen de EU samenbrengt.⁷⁵ Het bestaat uit vertegenwoordigers van regionale regeringen van 73 regio's uit slechts acht lidstaten. Deze omvatten:

- alle negen deelstaten van de Bondsrepubliek Oostenrijk;
- alle vijf gewesten en gemeenschappen van het federale Koninkrijk **België**;
- de Ålandeilanden, een autonome regio van Finland;
- alle 16 deelstaten van de Bondsrepubliek **Duitsland**;
- alle 20 regio's van Italië;
- de twee autonome regio's van Portugal, namelijk de Azoren en Madeira;
- alle 17 autonome gemeenschappen van Spanje; en
- de drie landen van het Verenigd Koninkrijk met gedeconcentreerde macht, Noord-Ierland, Schotland en Wales.⁷⁶

Een ander interessant voorbeeld van de verdeling van de wetgevende bevoegdheden is de **Zwitserse Bondsstaat** met zijn kantons.⁷⁷ Sinds de invoering van het federalisme in 1848 in Zwitserland zijn de bevoegdheden van de staat verdeeld tussen de Confederatie, de kantons en de gemeenten. Elke entiteit heeft zijn eigen taken: de federale grondwet legt de bevoegdheden van de Confederatie en de

⁷⁵ Zie www.regleg.eu (op het moment van schrijven was de website helaas niet toegankelijk, NB).

⁷⁶ In 2011 heeft REGLEG een formele samenwerking opgezet met de Conferentie van Europese Regionale Wetgevende Vergaderingen (CALRE). CALRE verenigt vierenzeventig voorzitters van Europese regionale wetgevende vergaderingen: de voorzitters van de regionale vergaderingen van Italië, Spanje, België, Duitsland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk (Wales, Schotland, Noord-Ierland), Portugal (Azoren en Madeira) en Finland (Ålandeilanden). Zie <https://www.calre.net.eu/> (bekeken op 13-09-2018). Zie de definitieve samenwerkingsovereenkomst tussen CALRE en REGLEG, Brussel, 23 februari 2011.

⁷⁷ Het volk en de kantons Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden en Nidwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Basel Stadt en Basel Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden en Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève en Jura vormen de Zwitserse Bondsstaat. Artikel 1 van de federale grondwet van de Zwitserse Bondsstaat.

kantons vast, terwijl de kantons de bevoegdheden van hun gemeenten bepalen.⁷⁸ Op basis daarvan is de bevoegdheidsverdeling in Zwitserland gebaseerd op de volgende regels en beginselen:

- De kantons zijn soeverein, behalve in de mate dat hun soevereiniteit wordt beperkt door de federale grondwet. Zij oefenen alle rechten uit die niet bij de Confederatie berusten.⁷⁹
- Het subsidiariteitsbeginsel vormt de basis voor de bevoegdheidsverdeling tussen de Confederatie, de kantons en de gemeenten.⁸⁰ De Confederatie voert alleen taken uit die de kantons niet kunnen uitvoeren of die een uniforme regelgeving van de Confederatie vereisen.⁸¹ Immers, niets wat op een lager politiek niveau kan worden gedaan, moet op een hoger niveau worden gedaan.
- De Confederatie vervult de taken die haar bij de federale grondwet zijn opgedragen, terwijl de kantons beslissen over de taken die zij in het kader van hun bevoegdheden moeten vervullen.⁸²
- Wat de besluiten op het gebied van het buitenlands beleid betreft, hebben de kantons het recht om geraadpleegd te worden en het recht om deel te nemen aan internationale organisaties, indien van toepassing, wanneer hun bevoegdheden in het geding zijn.⁸³
- De kantons kunnen verdragen sluiten met buitenlandse staten over aangelegenheden die binnen de werkingssfeer van hun bevoegdheden vallen, maar zonder afbreuk te doen aan de belangen van de Confederatie of andere kantons. Ook moet de Confederatie vóór de sluiting van dergelijke verdragen op de hoogte worden gebracht. Ten slotte kan een kanton rechtstreeks contact opnemen met buitenlandse autoriteiten van lagere rang; in andere gevallen onderhoudt de Confederatie betrekkingen met buitenlandse staten namens een kanton.⁸⁴
- Zoals bepaald in de federale grondwet is de Confederatie verantwoordelijk voor het buitenland- en veiligheidsbeleid, douane en monetaire aangelegenheden, wetgeving die op nationaal niveau van toepassing is en defensie. De kantons zijn verantwoordelijk voor de taken die door de federale grondwet niet uitdrukkelijk aan de Confederatie zijn toegewezen. Op sommige gebieden, zoals het hoger onderwijs, worden de verantwoordelijkheden gedeeld. De federale grondwet geeft alle kantons met een gelijk statuut en gelijke rechten de nodige speelruimte met betrekking tot de begroting, het politieke systeem en de fiscaliteit (aangezien zij belastingen kunnen heffen).⁸⁵

Hoewel de provincie Limburg niet over een dergelijke wetgevende bevoegdheid beschikt, zoekt zij de juridische capaciteit/ruimte om grensoverschrijdende belemmeringen effectiever aan te pakken

⁷⁸ Zie <https://www.ch.ch/en/demokratie/federalism/federalism/> (laatst bezocht op 10-10-2018).

⁷⁹ Artikel 43a van de Zwitserse federale grondwet.

⁸⁰ Artikel 5a van de Zwitserse federale grondwet.

⁸¹ Artikel 3 van de Zwitserse federale grondwet.

⁸² Zie respectievelijk de artikelen 42-43 van de Zwitserse federale grondwet.

⁸³ Artikel 55 van de Zwitserse federale grondwet.

⁸⁴ Artikel 56 van de Zwitserse federale grondwet.

⁸⁵ Titel 3 van de Zwitserse Bondsstaat, kantons en gemeenten (artikelen 42-135) van de federale grondwet.

door middel van een directere samenwerking met de aangrenzende regio's. Het is daarom nuttig om eerst een overzicht te krijgen van de bevoegdheden die op het regionale niveau van de gebieden langs de Nederlandse grens (Vlaanderen en Wallonië, in België, en NRW en Nedersaksen, aan de Duitse kant) beschikbaar zijn. Dit zal bijdragen tot de **concretisering van de beleidsdomeinen waar het logisch zou kunnen zijn dat Limburg meer ruimte krijgt om interterritoriale samenwerking te realiseren.**

3.1 Belgische *gewesten* en *gemeenschappen* (*Gemeenschappen*)

Het federale Koninkrijk België onderging onlangs de zesde staatshervorming, die het gevolg was van een langdurige politieke crisis en de (tot nu toe) langst aanslepende Belgische regeringsvorming (541 dagen) in 2010-2011.⁸⁶ De overdracht van bevoegdheden van het federale niveau naar het gewestelijke en gemeentelijke niveau, met inbegrip van een dienovereenkomstige hervorming van de financieringswet van de staat, was een van de belangrijkste kenmerken van deze institutionele hervorming (van kracht vanaf 1 juli 2014).⁸⁷

De hervorming van de federale structuur van België moest ervoor zorgen dat de gewesten en gemeenschappen van het land versterkt zouden worden in hun constitutionele autonomie. Het omvatte een overdracht van bevoegdheden van het federale niveau naar de gemeenschappen en gewesten in de volgende domeinen: arbeidsmarkt; gezondheidsdiensten; gezinsbijslagen; justitie; mobiliteit en verkeersveiligheid.

Zo kregen de gewesten meer zeggenschap over de economische en werkgelegenheidsbevoegdheden, terwijl de gemeenschappen meer verantwoordelijkheid kregen voor het gezinsbeleid. In totaal zijn de competenties ter waarde van ongeveer 17 miljard euro per jaar verschoven. De hervorming van de financieringswet gaf de gemeenschappen en gewesten meer fiscale autonomie, terwijl voor elk niveau verschillende financieringsmodaliteiten werden vastgelegd.

Tegen deze achtergrond is voor het gehele Belgische grondgebied, het federale niveau - de federale regering en het federale parlement - bevoegd om verschillende zaken te reguleren/wetgeven (zie tabel 2 hieronder, eerste kolom). Voor een aantal zaken/beleidsgebieden is het federale niveau slechts

⁸⁶ Een zespartijenregering (christen-democratische CD&V en cdH, sociaal-democratische sp.a en PS, liberale Open Vld en MR) kon uiteindelijk worden gevormd op basis van het zogenaamde "Butterfly Agreement" van Elio Di Rupo (PS), die toen premier werd. Ook de Groenen (de ecooloog Groen! en Ecolo, elk respectievelijk een Vlaamse en Franstalige partij) maakten deel uit van het akkoord, maar sloten zich niet aan bij de coalitieregering. De Vlaams-nationalistische partij Nieuwe Vlaamse Alliantie werd de grootste na de verkiezingen van 2010, maar werd niet opgenomen in de coalitieregering en ook niet in het akkoord.

⁸⁷ Zie het Institutioneel Akkoord over de zesde staatshervorming - Een efficiënte federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten, 11 oktober 2011. Verdere wijzigingen werden aangebracht aan: de Belgische Senaat (met inbegrip van wijzigingen in de macht van de Koninklijke Familie); het statuut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap; en het electoraat van Brussel-Halle-Vilvoorde. Meer bepaald werd een politieke hervorming noodzakelijk geacht die een einde maakte aan de mogelijkheid dat de Belgische Senaat rechtstreeks verkozen zou worden. In plaats daarvan werd het een vergadering van regionale parlementen, met minder leden, en de kinderen van de koning zouden geen zetel meer hebben in de Senaat. Net zoals voor Vlaanderen en Wallonië als Vlaamse en Franstalige gemeenschappen bestond, werd ook voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap de constitutionele autonomie erkend. Omdat er al geruime tijd onenigheid bestaat over de complexe problematiek van het arrondissement Brussel-Halle-Vilvoorde, werd besloten om de kieskring van het arrondissement te splitsen en het gerechtelijk arrondissement Brussel te hervormen.

bevoegd voor bepaalde delen, omdat andere zijn overgedragen aan het gewestelijk/communautair niveau (zie tweede kolom).

Tabel 2: Federale bevoegdheden van het Koninkrijk België⁸⁸

Federale bevoegdheden	Gedeeltelijke/gedeelde competenties
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Federale belastingen ▪ Justitie en veiligheid ▪ Nationaliteit, immigratie en identiteitskaarten ▪ Buitenlandse zaken ▪ Sociale zekerheid en pensioenen ▪ Nationale defensie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volksgezondheid ▪ Economie ▪ Tewerkstelling ▪ Armoedebestrijding ▪ Verkeer en mobiliteit ▪ Wetenschap ▪ Ontwikkelingshulp

De federale staatsstructuur van België is complex. Het bestaat uit drie *gemeenschappen* en drie *gewesten*. In de Belgische staatsstructuur genieten het federale, communautaire en regionale niveau juridische gelijkheid,⁸⁹ maar ze zijn bevoegd voor verschillende beleidsdomeinen. Dit betekent dat de **gemeenschappen en regio's over een aanzienlijke wetgevende autonomie beschikken**. De *Bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWVI)* van 8 augustus 1980 bepaalt de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschappen en de gewesten, zoals weergegeven in tabel 3 hieronder.

De drie Gemeenschappen - met name de Vlaamse of Nederlandstalige Gemeenschap, de Franstalige Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap - zijn bevoegd om zogenaamde "**persoonsgebonden aangelegenheden**" te regelen, zoals cultuur, onderwijs, welzijn, gezondheid, sport en taal.⁹⁰ Belangrijk is dat de Belgische Grondwet ook de bevoegdheid van de Gemeenschappen erkent **om internationale verdragen te sluiten met betrekking** tot deze bevoegdheden.

Daarnaast hebben de drie gewesten - het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het tweetalige Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁹¹ - de bevoegdheid⁹² om "grondgebonden zaken" zoals **milieu, ruimtelijke ordening, huisvesting, mobiliteit, infrastructuur, economie en werkgelegenheid** te regelen.

⁸⁸ Based on https://www.belgium.be/nl/over_belgie/overheid/federale_overheid/bevoegdheden_federale_overheid and <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/organisatie-van-de-vlaamse-overheid/organisatie-en-bevoegdheden-van-de-federale-overheid-van-belgie> (last accessed 05-10-2018).

⁸⁹ Er zijn nog twee lagere bestuurslagen, namelijk de provincies en de gemeenten.

⁹⁰ Zie de artikelen 127 en 128 van de Belgische Grondwet voor de Vlaamse en Franstalige Gemeenschap en artikel 130 van de Belgische Grondwet betreffende de regulerende bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap.

⁹¹ In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest worden de communautaire bevoegdheden uitgevoerd door de *Vlaamse Gemeenschapscommissie* (VGC) voor de Nederlandstalige bevolking van de hoofdstad en de *Franse Gemeenschapscommissie* (Cocof) voor de Franstalige bevolking van Brussel.

⁹² Artikelen 39 en 134 van de Belgische Grondwet.

Tabel 3: Overzicht van de competenties van de Belgische Gewesten en de verschillende taalgemeenschappen, naar het voorbeeld van Vlaanderen⁹³

Vlaams Gewest (Vlaams Gewest)	Nederlandstalige Gemeenschap (Vlaamse Gemeenschap)
<p>Ruimtelijke ordening: ruimtelijke plannen, bouwvergunningen, stadsplanning, monumenten en landschappen</p> <p>Huisvesting: sociale huisvesting, financiële steun voor huisvesting, verhuur, belastingen op huisvesting, enz.</p> <p>Leefmilieu: bescherming, afvalbeheer, elektrische voertuigen en oplaadinfrastructuur, enz.</p> <p>Landgebruik & natuurbehoud: parken, bossen, jacht, visserij, enz.</p> <p>Waterbeheer: drinkwater, afvalwater, afvalwater, riolering, enz.</p> <p>Landbouw & zeevisserij: duurzaamheid, pacht en voeding</p> <p>Economie: bedrijfsondersteuning, handelsfaciliteiten, prijsbeleid en internationale handel</p> <p>Toerisme</p> <p>Dierenwelzijn</p> <p>Energiebeleid: gas- en elektriciteitsdistributie, energie-efficiëntie</p> <p>Gemeenten, provincies, intercommunales: bestuurlijke toezicht, stedelijk beleid, lokale en provinciale verkiezingen, enz.</p> <p>Werkgelegenheid: diensten voor arbeidsvoorziening, werkgelegenheidsprogramma's, activeringsbeleid, economische migratie, dienstencheques, betaald educatief verlof</p> <p>Openbare werken en vervoer: wegen, waterwegen, zeehavens, regionale luchthavens, regionaal vervoer, opleiding en examens voor chauffeurs (excl. vergunningen), zeeverkeerscontrole, enz.</p> <p>Wetenschappelijk onderzoek naar de regionale competenties</p> <p>Internationale betrekkingen met betrekking tot de eigen bevoegdheden, ontwikkelingshulp en internationale handel</p>	<p>Cultuur: taalgebruik, kunst, cultureel erfgoed, musea, bibliotheken, media, sport</p> <p>Onderwijs: alle aspecten van het onderwijsbeleid, met uitzondering van de resterende federale onderwijsbevoegdheden (d.w.z. het bepalen van het begin/eind van de leerplicht, minimumnormen voor de toekenning van diploma's en de pensioenregeling).⁹⁴</p> <p>Gezondheid: erkenning van zorgverleners en instellingen, kwaliteitsborging van zorginstellingen, ouderenzorg, preventie</p> <p>Sociale ondersteuning: jeugdbescherming en -beleid, gezinsbeleid en kinderopvang, gezinsbijslagen, ouderen- en gehandicaptenbeleid, gelijkheid, integratie van migranten, administratief toezicht op vrijwilligerswerk (OCMW's)</p> <p>Justitie: strafrechtelijke handhaving, jeugdstrafrecht, rechtsbijstand, rechtshulp, rechtscentra</p>

3.2 Duitse regionale staten (Länder)

In de Bondsrepubliek Duitsland is de wetgevende bevoegdheid verdeeld tussen het federale parlement (*Bundestag*) en de 16 regionale staten (*Länder*). Het Duitse federalisme onderging in 2006 en 2009 een hervorming die bestond uit twee stappen. De federale wetgevende macht regelt uitsluitend aangelegenheden die rechtstreeks van invloed zijn op de federatie als geheel - zoals het buitenland- en defensiebeleid, valutakwesties, het atoombeleid en de post- en telecommunicatiediensten. De Staatsparlementen (*Landtage*) zijn verantwoordelijk voor alle

⁹³ Based on <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/organisatie-van-de-vlaamse-overheid/de-regionale-overheden-gemeenschappen-en-gewesten> (last accessed 05-10-2018).

⁹⁴ Artikel 127, lid 1, tweede alinea, van de Belgische Grondwet.

culturele aangelegenheden, met name het onderwijsstelsel, aangelegenheden in verband met de interne veiligheid, d.w.z. politie, bouwbegeleiding, gezondheidstoezicht en de media.

De Duitse grondwet of basiswet (*Grundgesetz*) bepaalt dat de regionale staten (*Länder*) bevoegd zijn voor de uitoefening van staatsbevoegdheden en de uitoefening van staatsfuncties.⁹⁵ Als men deze bepaling op zich beschouwt, lijkt het alsof de deelstaten in de eerste plaats bevoegd zijn voor zover de Duitse grondwet niet in een andere regeling voorziet of een andere regeling toestaat. Wanneer het echter gaat om de andere individuele regels voor de verdeling van bevoegdheden, wordt het duidelijk dat **het vermeende overwicht van de regionale staten in het systeem van bevoegdheidsverdeling moesten zij deze theoretische prevalentie aan de federale overheid (*Bund*) afstaan. Als gevolg van een uitgebreide overdracht van bevoegdheden in de praktijk is deze laatste in feite bevoegd voor de meeste aangelegenheden die onder de gelijktijdige bevoegdheden vallen** (zie tabel 4 hieronder).

Belangrijk is dat de basiswet de staatsfuncties en bevoegdheden niet toewijst aan de hand van beleidsdomeinen.⁹⁶ In plaats daarvan verdeelt het eerst de bevoegdheden van de staat op vier gebieden: **buitenlandse betrekkingen, wetgevende bevoegdheid, bestuurlijke bevoegdheid en de bevoegdheid voor de rechtsbedeling**. Op basis van deze functionele structuur worden dus voor elk van deze gebieden respectievelijk de soevereine bevoegdheden per beleidsgebied verdeeld tussen de federale regering en de deelstaten. In onze context is het belangrijk om de bevoegdheid voor buitenlandse betrekkingen en de wetgevende bevoegdheid nader te bekijken.

Wat **de buitenlandse betrekkingen betreft**, kent de basiswet de centrale rol voor de uitoefening van deze taken toe aan de federale overheid. Indien een internationaal verdrag van invloed is op de bijzondere omstandigheden van een regionale staat, moet de federale regering de betrokken staat raadplegen alvorens partij te worden bij het verdrag.⁹⁷

Belangrijk is dat de deelstaten, voor zover zij wetgevende bevoegdheid hebben, met toestemming van de Bondsregering verdragen kunnen sluiten met buitenlandse staten.⁹⁸ Vanuit de grondwet bekeken, heeft deze bepaling een dubbele functie. Enerzijds geeft het **de deelstaten de bevoegdheid om bij wijze van uitzondering internationale verdragen te sluiten**. Anderzijds vormt de bepaling daarmee de rechtsgrond voor de noodzakelijke gedeeltelijke rechtspersoonlijkheid vanuit het oogpunt van het internationaal publiekrecht. Bovendien bevestigt het vereiste van goedkeuring van de federale regering het beslissingsrecht van de federale regering op het gebied van de buitenlandse betrekkingen.⁹⁹

Wat de wetgevende bevoegdheid betreft, zijn de bepalingen van de artikelen 70 en 105 van de Duitse Grondwet en een aantal bijzondere regels relevant. In de artikelen 73 en 105, lid 1, worden de exclusieve bevoegdheden van de Bondsregering opgesomd, terwijl in de artikelen 74 en 105 lid 2 van de Duitse grondwet de gelijktijdige bevoegdheden nader worden omschreven.

⁹⁵ Artikel 30 van de Duitse grondwet.

⁹⁶ Dat zou betekenen dat de federale regering en de gewestelijke staten - per toegewezen beleidsdomein - verantwoordelijk zouden zijn voor alle taken van de wetgever, de uitvoerende macht en de adjudicatie.

⁹⁷ Artikel 32, leden 1 en 2, van de Duitse grondwet.

⁹⁸ Artikel 32, lid 3, van de Duitse grondwet.

⁹⁹ BeckOK Grundgesetz/Heintschel von Heinegg, 38. Ed. 1.3.2015, GG Art. 32 Rn. 1-33.

Artikel 74 vormt een aanvulling op artikel 72 met een (ongesorteerde) lijst van de belangrijkste (en niet de enige) gelijktijdige bevoegdheden.¹⁰⁰ In feite vallen veel beleidsterreinen onder "**gelijktijdige wetgeving**", die in feite een duidelijke actuele bevoegdheidsverdeling vaststelt. Hier hebben de *deelstaten* de bevoegdheid om wetgeving uit te vaardigen zolang en voor zover de federatie haar wetgevende bevoegdheid niet heeft uitgeoefend door een wet uit te vaardigen.¹⁰¹ Dit betekent omgekeerd dat, zodra de federale regering wetgeving heeft uitgevaardigd, de regionale staten in principe niet langer bevoegd zijn om op te treden (tenzij het beleidsterrein onder een kaderbevoegdheid valt).

Vroeger bestond de mogelijkheid van kaderwetgeving (*Rahmengesetzgebung*). De desbetreffende bepaling (artikel 75 van de Grondwet) werd echter ingetrokken met de fundamentele hervorming van het Duitse federalisme in 2006.¹⁰² In plaats daarvan is meer aandacht besteed aan de afweging van het subsidiariteitsbeginsel, wat met name heeft geleid tot een complex systeem van bevoegdheidsverdeling onder de noemer van gelijktijdige bevoegdheden. De tweede kolom van tabel 4 hieronder laat zien hoe de meeste gelijktijdige bevoegdheden de Bondsregering als verantwoordelijke wordt aangewezen (let op: de zaken waar de **deelstaten nog overwegend competent zijn, zijn vetgedrukt** gemarkeerd).

Er zijn nog twee uitzonderingen. Ten eerste mag de federatie voor bepaalde zaken *alleen* wetgeving opstellen indien en voor zover de **handhaving van de juridische of economische eenheid** of de totstandbrenging van gelijkwaardige levensomstandigheden in heel Duitsland een federale aanpak ter bescherming van het nationale belang vereist (zie de *cursief gedrukte* punten in de tweede kolom hieronder).¹⁰³ Een andere kwestie betreft **de mogelijkheid voor de regionale staten om op een bepaald aantal onderwerpen van de federale wetgeving af te wijken** (zie de laatste, in het wit gemarkeerde en in het blauw gemarkeerde punten in de rechtertabel hieronder).¹⁰⁴

¹⁰⁰ Maunz/Dürig/Grzeszick GG Art. 20 IV. Rn. 67-72, beck-online.

¹⁰¹ Artikel 72, lid 1, van de Duitse grondwet.

¹⁰² Zie <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fges%2Fges%2Fgg%2Fcont%2Fgg.a75.htm&anchor=Y-100-GG-A-75#FR1> (laatst bekeken op 05-10-2018).

¹⁰³ Artikel 72, lid 2, van de Duitse grondwet.

¹⁰⁴ Op grond van artikel 72, lid 3, van de Duitse grondwet.

Tabel 4: Verdeling van bevoegdheden tussen de Duitse federatie (Bund) en de regionale staten (Länder)

Exclusieve federale bevoegdheden ¹⁰⁵	Gelijktijdige competenties ¹⁰⁶
<p>Buitenlandse zaken en defensie, met inbegrip van de bescherming van de burgerbevolking;</p> <p>Burgerschap in de Federatie;</p> <p>Vrij verkeer, paspoorten, verblijfsregistratie en identiteitskaarten, immigratie, emigratie en uitlevering;</p> <p>Valuta, geld en muntstukken, gewichten en maten, en de bepaling van de normen van de tijd;</p> <p>De eenheid van de douane- en handelsruimte, verdragen inzake handel en scheepvaart, het vrije verkeer van goederen en de uitwisseling van goederen en betalingen met het buitenland, met inbegrip van douane- en grensbescherming;</p> <p>Bescherming van Duitse cultuurgoederen tegen verwijdering uit het land;</p> <p>Luchtvaart;</p> <p>De exploitatie van spoorwegen die volledig of overwegend in handen zijn van de Federatie (federale spoorwegen), de aanleg, het onderhoud en de exploitatie van spoorlijnen van de federale spoorwegen en de heffing van heffingen voor het gebruik van deze lijnen;</p> <p>Post- en telecommunicatiediensten;</p> <p>De rechtsbetrekkingen van personen die in dienst zijn van de Federatie en van federale vennootschappen van publiek recht;</p> <p>Industriële eigendomsrechten, auteursrechten en publicaties;</p>	<p>Burgerlijk recht, strafrecht, gerechtelijke organisatie en procedure (met uitzondering van het recht inzake voorlopige hechtenis), de advocatuur, notarissen en het verstrekken van juridisch advies;</p> <p>Registratie van geboorten, overlijdens en huwelijken;</p> <p>De wet van de vereniging;</p> <p><i>Het recht inzake verblijf en vestiging van vreemdelingen;</i></p> <p>Kwesties in verband met vluchtelingen en ontheemden;</p> <p><i>Openbaar welzijn (met uitzondering van de wet op de sociale verzorgingstehuizen);</i></p> <p>Oorlogsschade en reparaties;</p> <p>Oorlogsgraven en graven van andere slachtoffers van oorlog of despotisme;</p> <p><i>De wet op de economische aangelegenheden (mijnbouw, industrie, energie, ambachten, ambachten, handel, handel, bankwezen, beurzen en particuliere verzekeringen), met uitzondering van de wet op de sluitingstijden van winkels, restaurants, speelzalen, uitstalling van individuele personen, handelsbeurzen, tentoonstellingen en markten;</i></p> <p>Arbeidsrecht, met inbegrip van de organisatie van ondernemingen, gezondheid en veiligheid op het werk en uitzendbureaus, alsmede sociale zekerheid, met inbegrip van een werkloosheidsverzekering;</p> <p><i>De regeling van onderwijs- en opleidingssubsidies en de bevordering van onderzoek;</i></p> <p>De wet inzake onteigening, voor zover relevant voor de in de artikelen 73 en 74 opgesomde aangelegenheden;</p> <p><i>De overdracht van grond, natuurlijke hulpbronnen en productiemiddelen naar openbaar eigendom of andere vormen van overheidsbedrijven;</i></p> <p>Voorkomen van misbruik van economische macht;</p> <p>Bevordering van de landbouwproductie en de bosbouw (met uitzondering van de wet op de ruilverkaveling), het waarborgen van een toereikende voedselvoorziening, de invoer en uitvoer van land- en bosbouwproducten, de diepzee- en kustvisserij en het behoud van de kusten;</p> <p>Stedenbouwkundige vastgoedtransacties, grondtransacties (met uitzondering van de wet op de ontwikkelingskosten) en de wet op de huursubsidies, subsidies voor oude schulden, premies voor woningbouwleningen, mijnwerkershuisvesting en huis-aan-huisarchitectuur;</p>

¹⁰⁵ Artikel 73 van de Duitse grondwet.

¹⁰⁶ Artikel 74 van de Duitse grondwet.

Tabel 4 (vervolg)

Exclusieve federale bevoegdheden ¹⁰⁷	Gelijktijdige competenties ¹⁰⁸
<p>Bescherming door de federale politie tegen de gevaren van internationaal terrorisme wanneer een dreiging de grenzen van een land overschrijdt, wanneer de jurisdictie van de politieautoriteiten van een land niet kan worden waargenomen of wanneer de hoogste autoriteit van een individueel land de overname van de federale verantwoordelijkheid vraagt;</p> <p>Samenwerking tussen de federatie en de deelstaten op het gebied van a) politieke samenwerking, b) bescherming van de vrije democratische basisorde, het bestaan en de veiligheid van de federatie of van een land (bescherming van de grondwet), en c) bescherming tegen activiteiten op het federale grondgebied die door het gebruik van geweld of de voorbereiding op het gebruik van geweld de externe belangen van de Bondsrepubliek Duitsland in gevaar brengen, alsmede de oprichting van een federale politiedienst en internationale acties ter bestrijding van de criminaliteit;</p> <p>Statistieken voor federale doeleinden;</p> <p>De wet op wapens en explosieven;</p> <p>Uitkeringen voor personen met een handicap ten gevolge van oorlogsgeweld en voor personen ten laste van overleden oorlogsslachtoffers, alsmede bijstand aan voormalige krijgsgevangenen;</p> <p>De productie en het gebruik van kernenergie voor vreedzame doeleinden, de bouw en exploitatie van installaties voor dergelijke doeleinden, bescherming tegen de gevaren die voortvloeien uit het vrijkomen van kernenergie of ioniserende straling, en de verwijdering van radioactieve stoffen.</p>	<p>Maatregelen ter bestrijding van ziekten bij mens en dier die een gevaar voor het publiek vormen of overdraagbaar zijn, toelating tot het medische beroep en tot verwante beroepen of beroepen, alsmede de wet op apotheken, geneesmiddelen, medische producten, geneesmiddelen, verdovende middelen en giftige stoffen;</p> <p><i>De economische levensvatbaarheid van ziekenhuizen en de regulering van de ziekenhuiskosten;</i></p> <p><i>De wet inzake levensmiddelen, met inbegrip van de bij de productie ervan gebruikte dieren, de wet inzake alcohol en tabak, essentiële goederen en diervoeders, alsmede beschermende maatregelen in verband met het in de handel brengen van landbouw- en boszaden en zaailingen, de bescherming van planten tegen ziekten en plagen, en de bescherming van dieren;</i></p> <p>Zee- en kustvaart, alsmede navigatiehulpmiddelen, binnenvaart, meteorologische diensten, zeeroutes en binnenwateren die voor het algemene verkeer worden gebruikt;</p> <p><i>Wegverkeer, autovervoer, aanleg en onderhoud van langeafstandssnelwegen, alsmede de inning van tolgelden voor het gebruik van de openbare weg door voertuigen en de bestemming van de inkomsten;</i></p> <p>Niet-federale spoorwegen, met uitzondering van bergspoorwegen;</p> <p>Afvalverwijdering, bestrijding van luchtverontreiniging en geluidshinder (met uitzondering van de bescherming tegen lawaai in verband met menselijke activiteiten);</p> <p><i>Aansprakelijkheid van de staat;</i></p> <p><i>Medisch geassisteerde generatie van menselijk leven, analyse en modificatie van genetische informatie en de regulering van orgaan-, weefsel- en celtransplantatie;</i></p> <p>De wettelijke rechten en plichten van de ambtenaren van de deelstaten, de gemeenten en andere publiekrechtelijke rechtspersonen, alsmede van de rechters in de deelstaten, met uitzondering van hun loopbaanregelingen, bezoldiging en pensioenen;</p> <p>Jacht;</p> <p>Bescherming van natuur- en landschapsbeheer;</p> <p>Verdeling van de grond;</p> <p>Regionale planning;</p> <p>Beheer van watervoorraden;</p> <p>Toelating tot instellingen voor hoger onderwijs en voorwaarden voor afstuderen in dergelijke instellingen.</p>

¹⁰⁷ Artikel 73 van de Duitse grondwet.

¹⁰⁸ Artikel 74 van de Duitse grondwet.

Dit overzicht van de regionale bevoegdheden aan de Belgische en Duitse kant van de Nederlandse grens illustreert **hoe de directe burens van Limburg over aanzienlijke bevoegdheden beschikken om de interterritoriale samenwerking** op autonome wijze vorm te geven. Tegelijkertijd zijn in hoofdstuk 2 enkele bestaande juridische **bepalingen van de spelruimte van Limburg vanuit het perspectief van het Nederlandse staatsbestel onderstreept**. Daarom is het nu opportuun om een beter inzicht te krijgen in de reeks multilaterale instrumenten die al in de EU bestaan en die veelbelovende mogelijkheden bieden om grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking effectief te bevorderen.

3.3 Typische problemen van grensoverschrijdende samenwerking en het complexe zoeken naar mogelijke oplossingen

Op basis van de voorafgaande verzameling van competentietoewijzingen in Nederland, België en Duitsland zullen we nu proberen om **voorbeelden van (typische) grensoverschrijdende problemen in kaart te brengen en deze te groeperen met de verschillende competenties** die beschikbaar zijn in de drie staten op de verschillende niveaus door middel van een uitgebreide matrix. Deze lijst is niet uitputtend en alle fouten kunnen aan ons worden toegerekend.

Het doel van de matrix is om maatregelen te identificeren waar aanpassingen in regels en voorschriften zouden kunnen leiden tot een reële verbetering van grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit. Deze regeling geeft een overzicht van de verdeling van de bevoegdheden per beleidsterrein. Meer in het bijzonder biedt het een basis om vast te stellen waar de respectievelijke bevoegdheden liggen om specifieke grensoverschrijdende belemmeringen aan te pakken.

Gezien de aanzienlijke omvang van de matrix is besloten deze bij de bijlages te plaatsen (zie bijlage 4). Toch, ter oriëntatie en ter illustratie, geven we hieronder een samenvatting van de matrix. In deze samenvatting, worden de respectievelijke wetgevende bevoegdheden per beleidsterrein opgesomd, zie tabel 5 hieronder.

Tabel 5: Overzicht van de wetgevende bevoegdheden per beleidsterrein (op basis van de matrix in bijlage 4)

Beleidssterrein	Wetgevende bevoegdheid
Arbeidsmarkt (arbeidsrecht en werkgelegenheid)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NL: nationaal ▪ BE: regionaal en nationaal ▪ DE: regionaal en nationaal ▪ EU: gedeelde bevoegdheden (sociaal beleid, voor de in het onderhavige Verdrag genoemde aspecten; economische, sociale en territoriale samenhang), coördinatie (werkgelegenheidsbeleid) <ul style="list-style-type: none"> ➤ EU-richtlijnen ➤ Nationale wetten en regelgeving
Belastingen- algemeen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NL: nationaal ▪ BE: regionaal en nationaal. ▪ DE: Regionaal en nationaal. ▪ EU: gedeelde bevoegdheden (Interne Markt) mbt indirecte belasting, m.n. BTW en accijnzen (unanimiteit) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Belasting Verdrag tussen NL en DE (2016) ➤ Belasting Verdrag tussen NL en BE (wordt op dit moment onderhandeld)
Sociale zekerheid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NL: lokaal en nationaal ▪ BE: regionaal en nationaal ▪ DE: regionaal en nationaal ▪ EU: gedeelde bevoegdheden (sociaal beleid, voor de in het onderhavige Verdrag genoemde aspecten; vrij verkeer van werknemers/Interne Markt) <ul style="list-style-type: none"> ➤ EU Coördinatie-Verordening ➤ Nationale wetten en regelgeving
Verkeer	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NL: lokaal en nationaal ▪ BE: regionaal en nationaal ▪ DE: regionaal en nationaal ▪ EU: gedeelde bevoegdheid (trans-Europese netwerken) <ul style="list-style-type: none"> ➤ EU agentschappen (lucht, water, spoorwegen) toepassing gemeensch.standards voor gezondheid en veiligheid ➤ Nationale wetten en regelgeving
Ziekenhuis/zorg	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NL: nationaal ▪ BE: regionaal en nationaal ▪ DE: Nationaal ▪ EU: gedeelde bevoegdheid (Interne Markt) <ul style="list-style-type: none"> ➤ Patiëntenrichtlijn, VO (EU) 883/2004 ➤ Nationale wetten en regelgeving
Bedrijventerreinen/ grensoverschrijdende havens/ zuinigheid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NL: regionaal en nationaal ▪ BE: regionaal ▪ DE: Nationaal ▪ EU: indirect (milieuwetgeving, technische standards, vrij verkeer...)

Onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NL: nationaal ▪ BE: regionaal en nationaal ▪ DE: regionaal en nationaal ▪ EU: ondersteunend
Migratie/verblijfsvergunning	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NL: nationaal ▪ BE: nationaal ▪ DE: Nationaal ▪ EU: coördinatie, uniformering procedures, geen gemeensch. asielbeleid <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dublin III-VO (bevoegd land asielaanvraag, database vingerafdrukken), EU erkenningsrichtlijnen (uniforme status vuchteling, langdurig ingezetenen derde landen-onderdanen), Europese blauwe kaart toegang en verblijf van hooggekwalificeerde werknemers) ➤ Nationale wetten en regelgeving
Wonen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NL: nationaal ▪ BE: nationaal ▪ DE: Nationaal ▪ EU: indirect (klimaatdoelstellingen, mededingen), macro-economisch beleid (woningprijzen gezien als drijver bankencrisis)
Milieu/ruimtelijke ordening	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NL: nationaal ▪ BE: nationaal ▪ DE: Nationaal ▪ EU: gedeelde bevoegdheden
Ambulances, Brandweer, /politie/rampenbestrijding	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NL- Nationaal ▪ BE- Regionaal ▪ DE- Nationaal en Regionaal ▪ EU: coördinatie (van interventies op het gebied van civiele bescherming in noodsituaties)
Cultuur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NL- Nationaal ▪ BE: Regionaal ▪ DE: Nationaal en regionaal ▪ EU: xtra

In ons rapport zijn tekstvakken opgenomen - zoals de onderstaande - die tot doel hebben om de besproken onderwerpen te illustreren aan de hand van praktische voorbeelden/korte casestudies. In dit hoofdstuk geven de tekstkaders voorbeelden van twee omvangrijke nieuwe grensoverschrijdende projecten waarvan de uitvoering ongetwijfeld gebaat zou zijn bij een versterking van de bestuurlijke en afwikkelingscapaciteit met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking en het wegnemen van grensoverschrijdende belemmeringen.

North Sea Port Gent-Terneuzen-Vlissingen (deel 1)

North Sea Port is een 60 km lang grensoverschrijdend havengebied dat zich uitstrekt van Vlissingen in Nederland tot Gent in België. Het is strategisch gelegen als knooppunt voor de productie en distributie van alle soorten goederen en producten, zowel voor import als export. Daarnaast is het ook een overslaghaven tussen zeevaart en binnenvaart.

North Sea Port wordt beheerd door het Havenbedrijf. Dit bedrijf is ontstaan uit de fusie tussen het Havenbedrijf Gent (Vlaanderen) en Zeeland Seaports (Nederland). Acht publieke aandeelhouders stemden in met deze grensoverschrijdende fusie. Dit omvat namens Zeeland Seaports in Nederland: de provincie Zeeland en de gemeenten Borsele, Terneuzen en Vlissingen. Namens het Havenbedrijf Gent in Vlaanderen: de stad Gent, de gemeenten Evergem en Zelzate en de provincie Oost-Vlaanderen. De beslissingen van het Havenbedrijf worden genomen door de North Sea Port Holding, waarin de 8 publieke aandeelhouders vertegenwoordigd zijn. Deze aandeelhouders worden betrokken en geïnformeerd in het aandeelhouderscommissie. Deze commissie bestaat uit alle verkozenen van de gemeenteraden, de Nederlandse raden en de provinciale raden. Daarnaast is er structureel en bilateraal overleg met de aandeelhouders. In totaal heeft North Sea Port Holding 250 medewerkers in dienst.

Als grensoverschrijdende haven wil North Sea Port het havengebied beheren, exploiteren en ontwikkelen. In dit kader faciliteert North Sea Port de particuliere belangen van de bedrijven in het havengebied. De North Sea Port heeft daartoe een aantal ambities:

- Zij wil de economische groei in stand houden;*
- Zij wil de ontwikkelingskansen voor bestaande en nieuwe klanten verbeteren door de ruimtelijke ontwikkeling af te stemmen op de infrastructuur; en*
- Zij streeft ernaar om actief samen te werken met alle betrokken partners om de bestaande doelstellingen op het gebied van duurzaamheid sneller te bereiken.*
- Daarnaast dienen de doelstellingen van de Noordzeehaven ook het publieke belang:*
- Zij streeft een effectieve, veilige en efficiënte afhandeling van het scheepvaartverkeer te waarborgen;*
- Zij streeft de nautische en maritieme veiligheid en orde in de regio te waarborgen; en*
- Zij streeft de ontwikkeling, de aanleg, het beheer en de exploitatie van het havengebied te bevorderen.*

North Sea Port Gent-Terneuzen-Vlissingen (deel 2)

De verantwoordelijkheden die hieruit voortvloeien, worden echter anders geregeld en beoordeeld door Zeeland (Nederland) en Vlaanderen (België). Hoewel de North Sea Port zich nog in de beginfase van de fusie bevindt, stuitte zij al op een aantal grensoverschrijdende belemmeringen. Deze belemmeringen zijn allemaal gerelateerd aan de North Sea Port, maar ze hebben allemaal te maken met verschillende problemen. De volgende voorbeelden van grensoverschrijdende obstakels kunnen worden genoemd:

- De verantwoordelijkheden van de “havenmeester” zijn anders opgebouwd: voor het Vlaamse deel (de zogenoemde havenkapitein) zijn ze het publiekrechtelijk van aard, voor het Nederlandse deel (de havenmeester) zijn ze vooral van privaatrechtelijke natuur. Een van de taken van de havenkapitein is het bewaken van de veiligheid en het milieu in het havengebied. Hiervoor heeft de havenkapitein speciale bestuurlijke politiebevoegdheden. Door de verschillen in rechtsgrond kan het toezichthoudend personeel dit toezicht echter alleen op hun eigen grondgebied uitoefenen, tot aan de grens. Momenteel wordt er een studie uitgevoerd om een oplossing te vinden voor dit probleem, maar het zou duidelijker en efficiënter zijn indien er één havenmeester danwel havenkapitein voor hetzelfde havenbedrijf zou zijn (ofwel de twee functionarissen aan beide zijden van de grens dezelfde bevoegdheden en verantwoordelijkheden zouden hebben om de samenwerking te faciliteren);*
- De tewerkstellingseisen voor een havenmeester en een havenkapitein zijn volgens Nederlands en Vlaams recht totaal verschillend, zoals de eis dat een havenkapitein 10 jaar of langer kapitein moet zijn geweest;*
- Er is een verschil in bepaalde besluitvormingsprocessen tussen Nederland en België. Bijvoorbeeld het besluitvormingsproces voor de financiering van de spoorinfrastructuur. Er zijn verschillen in procedure, in criteria om in aanmerking te komen voor passende financiering en in budgettaire en formele verantwoordelijkheid. Dit is problematisch omdat de spoorweginfrastructuur van cruciaal belang is voor grensoverschrijdende projecten en momenteel de voortgang van dergelijke projecten belemmert;*
- North Sea Port is een actieve partner van diverse duurzame projecten, zoals het grensoverschrijdende project Steel2Chemicals in het kader van het duurzaamheidsprogramma Smart Delta Resources (SDR). Hier zullen koolstofrijke restgassen van Arcelor Mittal worden gebruikt als grondstof voor Dow Chemical Terneuzen. Op dit moment is er echter geen uniforme regelgeving met betrekking tot vergunningsprocessen, nationaal gedefinieerde milieugebieden, ruimtelijke ordeningsvisies en beperkingen in het grensoverschrijdende transport van CO₂.*

EUREGIONAAL Centrum voor Kinderchirurgie (deel 1)

In 2016 deed het Benelux secretariaat-generaal een aantal aanbevelingen op het gebied van gezondheidszorg, waarin het de uitbreiding van de effectieve grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van gezondheidszorg en de coördinatie van de zorgverlening voor gespecialiseerde vormen van behandeling tussen de Benelux-landen aanbeveelt. De oprichting van het Euregionaal Centrum voor Kinderchirurgie draagt rechtstreeks bij tot deze doelstellingen, aangezien het binnen één expertisegroep een intensieve, innovatieve samenwerking op het gebied van kinderchirurgie tot stand brengt.

Het wordt het eerste grensoverschrijdende centrum waar een vorm van hooggespecialiseerde zorg wordt geconcentreerd. Het gaat veel verder dan een partnerschap tussen de gezondheidszorg op basis van patiëntenverwijzing alleen; in plaats daarvan zal één geïntegreerd team verantwoordelijk zijn voor de levering van deze zorg op verschillende locaties, in verschillende landen en onder verschillende zorgstelsels, volgens dezelfde hoge kwaliteitsnormen en met dezelfde innovatieve zorgpaden.

Dit grensoverschrijdende initiatief heeft een “Euregionaal” karakter, omdat het de barrières van de huidige praktijken voor de planning, erkenning en regulering van hoge complexe zorgverlening op nationaal niveau doorbreekt. De oprichting van een dergelijk Euregionaal Centrum voor Kinderchirurgie zou uniek en innovatief zijn vanuit het oogpunt van financiering en regelgeving in de gezondheidszorg.

De oprichting van het Euregionaal Centrum voor Kinderchirurgie zou op verschillende niveaus en voor meerdere belanghebbenden in de regio voordelen opleveren. De volgende voordelen kunnen worden verwacht:

Voor patiënten:

- *Langdurige beschikbaarheid van hooggespecialiseerde zorgverlening in de eigen regio aangezien de kinderchirurgie en specialismes daarvan afhangen (kindergeneeskunde, kinder- en neonatale intensieve zorg, urologie, gynaecologie, prenatale diagnostiek, radiologie, anesthesiologie, et cetera);*
- *Hoge kwaliteit van de zorgverlening door gedeelde zorgpaden, kwaliteitsbewaking en bundeling van kennis;*
- *Begeleiding gedurende het gehele levenslange zorgpad zonder onderbreking na de kinderleeftijd;*
- *Onderzoek en innovatie: verbeterde en nieuwe behandelingen, preventie van gezondheidsschade.*

Voor zorgverleners:

- *Behoud van essentiële hooggespecialiseerde vaardigheden;*
- *Beter in staat om het gebrek aan gespecialiseerde gezondheidswerkers aan te pakken, bijvoorbeeld door een gezamenlijke inzet en een aantrekkelijker werkgeverschap;*
- *Leren van elkaar (bundeling van kennis en expertise);*
- *Verbeterde opleidingsprogramma's, waardoor meer artsen zullen kiezen voor kinderchirurgie als specialisme.*

Voor regionale overheden:

- *Beschikbaarheid van gezondheidszorg en infrastructuur in de regio (betere spreiding en toegankelijkheid);*
- *Verbetering van de aantrekkelijkheid van de EMR-regio: kenniscentra, gezondheidszorg, activiteiten, bevolking;*
- *Kwaliteitsvolle economische activiteit;*
- *Versterking van de regionale concurrentiepositie;*
- *Ondersteuning van algemene Euregionale doelstellingen.*

EUREGIONAAL Centrum voor Kinderchirurgie (deel 2)

Bij het tot stand brengen van dit soort Euregionale samenwerking wordt echter een groot aantal obstakels verwacht, bijvoorbeeld:

- *Erkenning van een grensoverschrijdend kinderchirurgisch centrum binnen de verschillende systemen;*
- *Beroeps- en institutionele kwalificaties en opleidingen; en*
- *Vraagstukken van dataregistratie en -extractie, bijvoorbeeld met betrekking tot ICT en privacywetgeving.*

Zoals blijkt, liggen de meeste belemmeringen niet binnen de invloedssfeer van de zorgprofessional of het ziekenhuis, maar zijn deze eerder van juridische aard. Om de verschillende problemen in de regio en het project aan te pakken, is een werkgroep opgericht. Deze werkgroep bestaat uit Maastricht UMC+, Universitätsklinikum der RWTH Aken, Centre Hospitalier Chretien Liège en ITEM (Instituut voor Transnationale en Euregionale grensoverschrijdende samenwerking en Mobiliteit). Momenteel heeft de werkgroep een voorstel voor Interreg-financiering ingediend. Indien dit wordt aanvaard, zullen de partners een meer gedetailleerd projectplan opstellen.

4. Multilaterale instrumenten die (interregionale) grensoverschrijdende samenwerking vergemakkelijken

In dit hoofdstuk zullen we verschillende settings bestuderen - op Europees en regionaal niveau - waar twee of meer lidstaten systematisch en interregionaal samenwerken om grensoverschrijdende problemen op te lossen. We zullen een selectie van voorbeelden bekijken en kijken naar hun organisatiestructuur en beschikbare juridische instrumenten om een idee te krijgen welke competenties en innovatieve oplossingen er in Europa al bestaan om grensoverschrijdende problemen op te lossen.

Daartoe is dit hoofdstuk in twee delen gestructureerd. In het eerste deel gaan we in op het Europese niveau, waar zowel de grote spelers, de EU als de Raad van Europa, decennialang expertise en gespecialiseerde instrumenten hebben opgebouwd. Een korte evaluatie van het cohesiebeleid van de EU en de beschikbare instrumenten in deze context zal de basis vormen voor de bespreking van het meest recente initiatief van de Europese Commissie voor het opzetten van een nieuw "mechanisme" om de bestuurlijke en juridische belemmeringen voor grensoverschrijdende samenwerking aan te pakken (zie hoofdstuk 5). Vervolgens kijken we naar de stand van zaken in de Raad van Europa, die lange tijd het middelpunt van de politieke bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking vormde.

De casestudies van het tweede deel zullen een iets andere structuur volgen, zodat we kennis kunnen maken met de verschillende modellen die op regionaal niveau in Europa bestaan. In dit verband zullen we beginnen met de bestudering van vormen van **multilaterale internationale samenwerking**, met name de Benelux-Unie, de Nordic Free Movement Council (*de Noordse Raad voor Vrij Verkeer*) (FMC) en de twee organisaties die zijn opgericht om de verschillende aspecten van het rivierbeheer te regelen, de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR) en de

Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR). Vervolgens zullen we twee interessante initiatieven voor **interregionale samenwerking op meerdere niveaus bestuderen**, namelijk de Duits-Frans-Zwitserse Bovenrijnconferentie en het Oostenrijks-Italiaanse parlement van de 'Dreier Landtag'. Voor al deze gevallen zullen we een korte beschrijving geven van de organisatiestructuur, de betreffende juridische grondslag en het scala aan samenwerkingsinstrumenten om de verschillende modellen die bestaan voor de systematische aanpak van grensoverschrijdende kwesties in een multilaterale/multilevel setting te verduidelijken. Nogmaals, enkele informatieve concrete praktijkvoorbeelden zullen in afzonderlijke tekstvakken worden gegeven.

4.1 Europees niveau

4.1.1. Cohesiebeleid van de EU - Het instrumentarium van de EU ter ondersteuning van grensoverschrijdende samenwerking

Om economische, sociale en territoriale samenhang tot stand te brengen, biedt de EU een reeks doeltreffende instrumenten om regionale en lokale autoriteiten te ondersteunen bij het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking en het bedenken van oplossingen voor grensoverschrijdende obstakels. Deze omvatten enerzijds de instrumenten voor financiële steun, met name de INTERREG-programma's. Anderzijds is er een recenter instrument voor institutionele steun, namelijk de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS).

In principe lijkt men het er algemeen over eens te zijn dat deze instrumenten van cruciaal belang zijn voor de aanpak van de financiële aspecten en organisatorische kwesties bij de verwezenlijking van grensoverschrijdende samenwerking in de EU.¹⁰⁹ Een doorslaggevend nadeel van deze instrumenten is echter dat ze niet veel kunnen helpen bij het oplossen van problemen van juridische of bestuurlijke aard. Dit geldt met name voor de problemen die mogelijk niet waren voorzien vanaf het begin van het gemeenschappelijke grensoverschrijdende samenwerkingsproject. Daarom heeft de Europese Commissie voorgesteld een nieuw instrument aan te nemen, een zogenaamd "mechanisme".¹¹⁰

In dit hoofdstuk zal eerst kort worden ingegaan op het bestaande instrumentarium van de EU voor de bevordering van grensoverschrijdende samenwerking - d.w.z. de beschikbare financiële en institutionele instrumenten. Dit zal de basis vormen voor de bespreking van het nieuwe voorgestelde mechanisme in hoofdstuk 5.

i. Financiële steuninstrumenten

Lange tijd ontbrak het aan een juridische grondslag voor de invoering van regelgeving inzake territoriale samenwerking in de EU. Daarom heeft de EU zich in de eerste plaats gericht op het verlenen van financiële bijstand, terwijl de politieke coördinatie van de bevordering van grensoverschrijdende samenwerking door middel van juridische instrumenten al sinds de jaren tachtig in de Raad van Europa heeft plaatsgevonden (zie hieronder).

¹⁰⁹ Europese Commissie, Mededeling over het stimuleren van groei en cohesie in de grensregio's van de EU (COM(2017) 534, Brussel, 20 september 2017).

¹¹⁰ Europese Commissie, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme voor het oplossen van juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context (COM(2018) 373, Straatsburg, 29 mei 2018).

Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) van de EU is al in 1975 opgericht. Dit werd versterkt door de Europese Akte die een wettelijk mandaat uitvaardigde voor de Europese Commissie om het gebruik van de zogenaamde Structuurfondsen, waaronder het EFRO, in 1987 te coördineren en te structureren.¹¹¹ Sindsdien geeft het Verdrag de EU de bevoegdheid om de versterking van haar economische, sociale en territoriale samenhang te ondersteunen.¹¹² Het is met name bedoeld om de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de verschillende regio's binnen de EU te verkleinen door gebruik te maken van de structuurfondsen van de EU.¹¹³

Verdere erkenning van regionale belangen in het kader van het cohesiebeleid van de EU werd later aan het Verdrag toegevoegd.¹¹⁴ In 2006 is het instrumentarium van de Unie voor de bevordering van grensoverschrijdende samenwerking aanzienlijk versterkt door een institutioneel model voor de oprichting van gezamenlijke grensoverschrijdende organen.

Europese territoriale samenwerking (ETS) - INTERREG

Voortbouwend op het eerdere wettelijke kader voor de structuurfondsen heeft de Commissie in 1991 het Unie-initiatiefprogramma "Interreg" - ook bekend als Europese territoriale samenwerking (ETS) - gelanceerd.¹¹⁵ Interreg heeft tot doel de specifieke kenmerken van grensregio's aan te pakken, hun specifieke belemmeringen te overwinnen en de samenwerking tussen de lidstaten te stimuleren. Dit gebeurt door de uitvoering en planning van grensoverschrijdende programma's te ondersteunen en gezamenlijke institutionele en bestuurlijke structuren op te zetten om de samenwerking te ondersteunen en aan te moedigen.

Evolutie van de ETS-financiering

Aanvankelijk werd Interreg ontwikkeld voor programma's die uitsluitend grensoverschrijdende samenwerking bevatten, beter bekend als Interreg A. Later is Interreg ook uitgebreid tot de twee andere vormen van samenwerking, namelijk transnationale (Interreg B) en interregionale samenwerking (Interreg C). Terwijl de steun voor "**grensoverschrijdende samenwerking**" gericht is op lokale betrekkingen tussen buurlanden, omvat "**transnationale samenwerking**" samenwerking op grotere schaal. Bovendien is de "**interregionale samenwerking**" gericht op het verbeteren van de doeltreffendheid van het beleid en de instrumenten voor regionale ontwikkeling door middel van netwerken, met name tussen subnationale autoriteiten en overheidsinstanties.

Al meer dan 25 jaar financiert Interreg duizenden projecten en initiatieven die hebben bijgedragen aan de Europese integratie in de grensregio's. Om zich aan te passen aan de steeds ontwikkelende projectbehoeften, waarbij rekening moet worden gehouden met de evaluatie van het programma en veranderende beleidsprioriteiten, is Interreg gedurende vijf opeenvolgende programmeringsperioden

¹¹¹ N. Levrat (ed), *The European Grouping of Territorial Cooperation - EGTS* (Study carried out by Groupe d'Etudes Politiques Européennes (GEPE), in opdracht van het Comité van de Regio's, Genève: Universiteit van Genève, januari 2007) op 38.

¹¹² Artikel 174 VWEU (ex artikel 158 EG, ex artikel 130 A EG).

¹¹³ Artikel 175, lid 1, VWEU (ex artikel 159, ex artikel 130 B EG).

¹¹⁴ In 1997 voegde het Verdrag van Amsterdam aan artikel 307 VWEU (ex artikel 265 EG, ex artikel 198 C) toe dat "het Comité van de Regio's door de Raad of door de Commissie wordt geraadpleegd in de gevallen waarin dit Verdrag daarin voorziet en in alle andere gevallen, met name die welke betrekking hebben op grensoverschrijdende samenwerking, waarin een van deze twee instellingen dit passend acht".

¹¹⁵ J. Wouters and M. Vidal, *Grensoverschrijdende samenwerking van lokale overheden: een Europees- en internationaalrechtelijk perspectief* (Working Paper No. 119, Leuven: Catholic University of Leuven, January 2008) at 16.

ingezet: Interreg I (1989-1993); Interreg II (1994-1999); Interreg III (2000-2006); Interreg IV (2007-2013); en, momenteel in werking, Interreg V (2014-2020).

In de nasleep van de financiële en economische crisis – met name als reactie op het uitbreken van de eurocrisis waardoor meer nadruk kwam te liggen op sociale investeringen in het kader van de Juncker-commissie – werden de structuurfondsen van de EU in 2013 fundamenteel herzien. Zij worden nu beheerd onder de gemeenschappelijke "Europese structuur- en beleggingsfondsen (ESIF)" en worden beheerst door gemeenschappelijke beginselen en gestroomlijnd volgens gemeenschappelijke prioriteiten.¹¹⁶ Er is nu meer aandacht voor resultaten (meetbare doelstellingen), vereenvoudiging (één reeks regels voor vijf fondsen) en conditionaliteit (specifieke voorwaarden voor het kanaliseren van middelen, naleving van de economische regels van de EU).

Deze nieuwe opzet van het cohesiebeleid van de EU komt ook tot uiting in de huidige Interreg V-programmeringsperiode (2014-2020). Interreg is aanzienlijk hervormd om een grotere impact en een nog effectiever gebruik van de investeringen te bereiken. Het is nu gebaseerd op 11 investeringsprioriteiten die zijn vastgelegd in de EFRO-verordening.¹¹⁷ Deze zijn afgestemd op de doelstellingen van de meerjarenstrategie van de EU in het kader van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei.¹¹⁸ Van de totale Interreg-begroting van 10,1 miljard euro voor de vijfde periode is ongeveer 6,6 miljard euro van de EFRO-middelen naar 60 grensoverschrijdende programma's langs 38 binnengrenzen van de EU (Interreg V-A) gegaan.¹¹⁹

Voordelen en tekortkomingen van Interreg

Erkend moet worden dat door het cohesiebeleid van de EU er aanzienlijk geïnvesteerd wordt in de aanpak van economische ongelijkheden tussen de regio's van de EU.¹²⁰ Er is geïnvesteerd in innovatie, onderwijs en digitale en vervoersnetwerken medegefinancierd en zo is bijgedragen aan de

¹¹⁶ Zie Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot vaststelling van algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad [PB L 347/2013, blz. 320].

¹¹⁷ VERORDENING (EU) Nr. 1301/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en specifieke bepalingen inzake de doelstelling "investeren in groei en werkgelegenheid".

¹¹⁸ De investeringen uit het EFRO zullen de volgende 11 doelstellingen ondersteunen, terwijl 1-4 de belangrijkste investeringsprioriteiten zijn: 1. Versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie; 2. Verbetering van de toegang tot en het gebruik en de kwaliteit van informatie- en communicatietechnologieën; 3. Verbetering van het concurrentievermogen van het MKB; 4. Ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie; 5. Bevordering van aanpassing aan de klimaatverandering, risicopreventie en -beheer; 6. Behoud en bescherming van het milieu en bevordering van een efficiënt gebruik van hulpbronnen; 7. Bevordering van duurzaam vervoer en verbetering van de netwerkinfrastructuur; 8. Bevordering van duurzame en hoogwaardige werkgelegenheid en ondersteuning van de arbeidsmobiliteit; 9. Bevordering van sociale integratie, bestrijding van armoede en eventuele discriminatie; 10. Investeren in onderwijs, opleiding en levenslang leren; en 11. Investeren in onderwijs, opleiding en levenslang leren; en 11. Investeren in onderwijs, opleiding en levenslang leren; en Verbetering van de efficiëntie van het openbaar bestuur.

¹¹⁹ De resterende middelen worden toegewezen aan transnationale en interregionale programma's en aan EU-programma's voor samenwerking aan de buitengrenzen via andere instrumenten (pretoetredingsinstrument, Europees nabuurschapsinstrument). Zie http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/ (laatst bekeken op 05-10-2018).

¹²⁰ Europese Commissie, Mijn regio, Mijn Europa, Onze toekomst - Zevende verslag over de economische, sociale en territoriale cohesie (COM(2017) 583, Brussel, 9 oktober 2017).

totstandkoming van een interne markt die groei, productiviteit en specialisatie bevordert.¹²¹ Echter, realiseerde men zich dat de loutere ondersteunende rol van de EU op het gebied van territoriale samenwerking haar tekortkomingen had. Het is duidelijk dat de Interreg-programma's er niet in zijn geslaagd om gemeenschappelijke institutionele of bestuurlijke structuren op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking op te zetten, ondanks de uitdrukkelijke aanmoediging daartoe.¹²² In haar evaluatie achteraf van Interreg IV (2007-2013) in 2016 heeft de Commissie in dat opzicht **verschillende beperkingen vastgesteld, waarbij zij de nadruk heeft gelegd op het volgende:**

- Interreg-programma's waren eerder projectgeoriënteerd en leiden niet tot een verdere versterking van de samenwerking tussen grensregio's buiten de reikwijdte en bijdrage van het project;¹²³
- Hierdoor werd beperkte aandacht besteed aan duurzaamheid waardoor duurzame projectresultaten niet konden worden gegarandeerd, zodat Interreg-programma's er niet in slaagden een solide basis te leggen voor toekomstige grensoverschrijdende samenwerking en integratie;¹²⁴ en
- Er was een gebrek aan bewijs dat de Interreg-programma's ook de juridische en institutionele belemmeringen hebben verminderd.¹²⁵

Het feit **dat de Interreg-programma's niet (veel) verder gingen dan de financiële stimulering van de territoriale samenwerking hield** immers verband met het ontbreken van een passend wettelijk kader op Europees niveau dat de oprichting van gezamenlijke beheersstructuren regelde.

ii) Instrumenten voor institutionele ondersteuning

Op 5 juli 2006 werd de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) in het leven geroepen door het aannemen van Verordening 1082/2006.¹²⁶ De EGTS is een nieuw juridisch EU-instrument dat het doel heeft om grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking tussen publieke actoren in de hele Unie te vergemakkelijken en te bevorderen.¹²⁷ De onderhandelingen voor de totstandkoming van deze Verordening waren aanvankelijk moeilijk. Dit werd opgelost door het Verdrag van Nice dat de unanimitetsvereiste, die voorheen de cohesietitel

¹²¹ In 2016 evalueerde de Europese Commissie Interreg, zijn programma's en zijn bijdrage aan de opheffing van grensoverschrijdende belemmeringen. In deze evaluatie werd vastgesteld dat Interreg heeft bijgedragen tot het wegnemen van specifieke belemmeringen voor samenwerking, met name op het gebied van cultuur, fysieke afstand, mentale en taalbarrières. Daarnaast hebben haar programma's geleid tot een betere sociale integratie. Zie Europese Commissie, *Europese territoriale samenwerking - Werkpakket 11: Evaluatie achteraf van de programma's van het cohesiebeleid 2007-2013, gericht op het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds* (eindverslag, ADE, contract nr. 2014CE16BAT047 voor DG REGIO B.2, juli 2016) op 117.

¹²² V. Borger, *Territoriale samenwerking in Europa: Welke toekomst voor de tUL? Een scriptie over recente ontwikkelingen in de wetgeving op het gebied van Europese territoriale samenwerking en de mogelijke relevantie daarvan voor de transnationale Universiteit Limburg* (Masterproef onder leiding van Prof. dr. H. Schneider, Maastricht: Faculteit der Rechtsgeleerdheid, 2010) op 27. Zie ook Levrat (2007) op 56.

¹²³ Europese Commissie, *Europese territoriale samenwerking - Werkpakket 11: Evaluatie achteraf....* (2016) op 118.

¹²⁴ *Ibid*, op 124.

¹²⁵ *Ibid*, op 19 en 101.

¹²⁶ VERORDENING (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) [PB L 210/2006, blz. 19], gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1302/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 [PB L 347/2013, blz. 303] (*hierna*: de herziene Verordening 1082/2006).

¹²⁷ In de particuliere sector bestaat deze mogelijkheid al veel langer. Zie Verordening (EEG) nr. 2137/85 van de Raad van 25 juli 1985 betreffende het Europees economisch samenwerkingsverband (EESV).

beheerste, vervangde voor de medebeslissingsprocedure van artikel 294 VWEU (ex artikel 251 VEG).¹²⁸ Hierdoor werd de EGTS-verordening vrij snel aangenomen, omdat deze gekoppeld was aan de onderhandelingen over de verordeningen inzake de structuurfondsen en het Oostenrijkse voorzitterschap er destijds op aandrong.¹²⁹

De juridische grondslag voor Verordening (EG) nr. 1082/2006 is artikel 175 lid 3 VWEU. Deze bepaling geeft de Raad de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen "indien specifieke acties *buiten* de fondsen noodzakelijk blijken, onverminderd de maatregelen waartoe in het kader van het overige beleid van de Unie wordt besloten" [onderstreping toegevoegd]. Hoewel het formeel losstaat van de EU-wetgeving inzake de structuurfondsen, is het duidelijk **dat de op deze bepaling gebaseerde wetgeving tot doel moet hebben de economische en sociale cohesie van de Unie te versterken**.¹³⁰

De invoering van de **EGTS is een nieuwe aanpak** om het gebrek aan een Europees juridisch kader aan te pakken voor het opzetten van **gezamenlijke beheersstructuren die** de uitvoering van grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten verbeteren. Opgemerkt moet worden dat de EU-wetgever, na een eerste herziening van het EGTS-instrument, in 2013 de toepasselijke regels heeft herzien om meer duidelijkheid en enkele vereenvoudigingen te verschaffen.¹³¹ Deze bijwerking van de wetgeving had tot doel de oprichting en werking van de EGTS'en te vergemakkelijken om een breder gebruik mogelijk te maken en bij te dragen aan een betere beleidscoherentie. Het creëren van extra lasten voor nationale of EU-overheden moest worden vermeden.

Belangrijkste kenmerken EGTS

De Verordening voorziet zowel in een model, als in het procedurele kader. Artikel 1 lid 3 bepaalt dat een EGTS **rechtspersoonlijkheid bezit**, hetgeen noodzakelijk is voor de doeltreffende werking van een dergelijke gezamenlijke managementstructuur. De bepaling maakt echter niet duidelijk of het om een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke entiteit moet gaan. Het besluit over de juridische aard van de EGTS wordt dus aan de lidstaten overgelaten.

Belangrijk is dat een EGTS in elke lidstaat de **breedste handelingsbevoegdheid heeft** die krachtens de nationale wetgeving van die lidstaat aan rechtspersonen wordt toegekend.¹³² Een EGTS kan met name roerende en onroerende goederen verwerven of vervreemden, personeel in dienst hebben en in rechte optreden.

Cruciaal is de **kwestie van het toepasselijke recht**. Dit vereist een beslissende keuze, d.w.z. in welke lidstaat de zetel van **de Europese groepering gevestigd zal zijn**. Het moet een lidstaat zijn onder wiens recht ten minste een van de leden van de EGTS is opgericht.¹³³ Dit is zeer relevant omdat de nationale wetgeving het EGTS-instrument in grote mate kenmerkt. Artikel 2 lid 1 sub a bepaalt dat voor aangelegenheden die niet of slechts gedeeltelijk onder de Verordening vallen, de statutaire zetel van

¹²⁸ Zie ook Borger (2010) op 28.

¹²⁹ Levrat (2007) op 63.

¹³⁰ Artikel 1, lid 2, erkent de versterking van de economische en sociale samenhang als het exclusieve doel van de EGTS-verordening.

¹³¹ Europese Commissie, "Evaluatie van de toepassing van de EGTS-verordening", Eindverslag, 20 april 2018, op v. Zie Verordening nr. 1302/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013, O.J. L 347, tot wijziging van Verordening nr. 1082/2006.

¹³² Artikel 1, lid 4, van de herziene Verordening (EG) nr. 1082/2006.

¹³³ Artikel 1, lid 5, van de herziene Verordening (EG) nr. 1082/2006.

een EGTS bepalend voor het toepasselijke nationale recht. Deze wet zal ook van toepassing zijn op de interpretatie en handhaving van het verdrag van de groepering.¹³⁴ De lidstaat waar de Europese groepering in gevestigd is heeft ook het recht om de bevoegde autoriteit aan te wijzen die toezicht houden op het beheer van overheidsmiddelen van een EGTS¹³⁵ en waarvan de rechtbanken bevoegd zijn om een EGTS te ontbinden.¹³⁶

De **procedure voor de oprichting van een EGTS wordt** geregeld in artikel 4. Het besluit tot oprichting van een EGTS wordt genomen op initiatief van de kandidaat-leden. Dit zijn bijvoorbeeld nationale, regionale of lokale autoriteiten of openbare bedrijven.¹³⁷ Elk kandidaat-lid stelt de lidstaat onder wiens wetgeving hij is opgericht in kennis van zijn voornemen om deel te nemen aan een EGTS en zendt een kopie van de voorgestelde overeenkomst en statuten aan die lidstaat.¹³⁸ Na deze kennisgeving heeft de lidstaat zes maanden de tijd om de deelname van het kandidaat-lid aan de EGTS en de overeenkomst goed te keuren. In het algemeen wordt goedkeuring verleend, tenzij deze deelname niet in overeenstemming is met de Verordening of de EU-wetgeving in het algemeen. De lidstaat kan ook zijn goedkeuring onthouden indien deze deelname niet gerechtvaardigd is om redenen van openbare orde of openbaar belang of wanneer de statuten niet in overeenstemming zijn met het verdrag.¹³⁹ Indien goedgekeurd, in termen van organen, moet een EGTS ten minste een vergadering hebben.¹⁴⁰ Deze bestaat uit vertegenwoordigers van de leden van de groepering en een directeur, die de EGTS vertegenwoordigt en namens haar optreedt. Artikel 7 geeft een overzicht van de taken van een EGTS.

Beoordeling van de toepassing van de EGTS-verordening

Op 3 juli 2018 waren er, tot nu toe, in totaal 72 EGTS'en geregistreerd bij de door het Comité van de Regio's (CvdR) beheerde EGTS-registers.¹⁴¹ In het voorjaar van 2018 heeft de Europese Commissie een nieuwe evaluatie van de toepassing van de (herziene) EGTS-verordening afgerond. Het resulterende verslag heeft betrekking op de doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie en duurzaamheid van het instrument.

¹³⁴ Artikel 8, lid 2, onder g).

¹³⁵ Artikel 6 (1).

¹³⁶ Artikel 14 (1).

¹³⁷ Artikel 3 (1).

¹³⁸ Artikel 4, lid 2. Een EGTS wordt bestuurd door een overeenkomst die unaniem door haar leden is gesloten. Artikel 8 bepaalt de inhoud en de vereisten van dit verdrag. Bovendien worden in artikel 9 de minimumeisen van de wet gespecificeerd.

¹³⁹ Artikel 4, lid 3.

¹⁴⁰ Artikel 10.

¹⁴¹ Eén van deze EGTS'en werd in 2017 gesloten, namelijk het EGTS Interreg - Programma Grande Région, dat optrad als beheersautoriteit voor de Belgisch-Frans-Frans-Luxemburg-Duitse partnerschapssamenwerking voor de INTERREG IV A Grande Région. Het is opgevolgd door het GECT-Autorité de gestion programma INTERREG V A Grand Région (DE, FR, LU). Zie de volledige lijst en kaart van de geregistreerde EGTS'en op: <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRAactivities/Pages/egtc-map.aspx>.

Tabel 6: Overzicht van EGTS'en waarbij één of meer Benelux-landen betrokken zijn¹⁴²

Nee	EGTS (afkorting)	Zitplaats	Lidstaten	Datum van oprichting
1	Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai / Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai (Lille-Kortrijk-Tournai)	Lille, FR	<u>FR/BE</u>	22/1/2008 (Publicatie)
8	Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking West-Vlaanderen/Flander-Duinkerken-Côte d'Opale	Duinkerke, FR	<u>FR/BE</u>	25/3/2009 (Registratie)
14	GECT INTERREG "Grande Région Programme" EGTS INTERREG "Greater Region Programme" EGTS (Grande Région/Großregion)	Metz, FR	<u>FR/DE/ LU/BE</u>	29/3/2010 (R) <i>Gesloten 2017</i>
39	GECT "Secrétariat du Sommet de la Grande Région" / EVTZ "Gipfelsekretariat der Großregion".	Luxemburg, LU	<u>LU/DE/BE/FR</u>	28/8/2013 (P)
58	EGTS-beheersautoriteit INTERREG-programma V Een grote regio	Luxemburg, LU	<u>LU/FR</u>	19/10/2015 (R)
20	"Linie land van Waas en Hulst" Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS Linie land van Waas en Hulst)	Sint-Gillis-Waas, BE	<u>BE/NL</u>	15/6/2011 (R)
32	Europese groepering voor territoriale samenwerking Europees stedelijk kennisnetwerk beperkt (EGTS EUKN)	Den Haag, NL	<u>NL/BE/BE/ CY/CZ/ FR/DE/ HU/LU/RO</u>	3/12/2012 (P)
52	ESPON EGTS - Europees knooppunt voor territoriaal bewijsmateriaal (ESPON EGTS)	Luxemburg, LU	<u>LU/BE</u>	19/1/2015 (P)
54	Interregionale alliantie voor de EGTS Rijn-Alpijncorridor	Mannheim, DE	<u>DE/NL</u>	27/5/2015 (P)

Met betrekking tot **doeltreffendheid**, wordt het EGTS-instrument geacht zijn taken te vervullen, door het ondersteunen van de uitvoering van de ETS door middel van projecten en de uitvoering van programma's. De belangrijkste voordelen kunnen als volgt worden samengevat:

- De EGTS ondersteunt bestuursstructuren op meerdere niveaus, waardoor een "grensoverschrijdende bottom-up-benadering" wordt bevorderd en meer intensievere en hogere niveaus van grensoverschrijdende samenwerking mogelijk worden;¹⁴³
- Het instrument helpt de dienstverlening in grensregio's te verbeteren door de deelnemende leden te helpen bij de gezamenlijke planning en uitvoering van strategieën en door hun gezamenlijke belangen boven de nationale belangen te stellen;
- EGTS'en hebben gemakkelijker toegang tot EU-financiering en lijken over het algemeen geschikt voor het verdiepen en professionaliseren van reeds bestaande

¹⁴² Gebaseerd op: <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2016-04572-00-04-tcd-tra-en.docx/content> (laatst bekeken op 05-10-2018).

¹⁴³ In dit verband zij erop gewezen dat een nadeel kan zijn dat euregio's soms geen EGTS kunnen oprichten als natuurlijke personen lid zijn van hun verenigingen, ook al wordt de EGTS gedomineerd door de overheid (zie artikel 3). Europese Commissie, *Evaluatie van de toepassing van de EGTS-verordening* (Eindverslag, 20 april 2018) op 20-21.

brede samenwerkingsstructuren (in plaats van voor het beheer van specifieke sectorale projecten);¹⁴⁴

- EGTS'en krijgen een betere zichtbaarheid en een betere acceptatie door andere overheden;
- EGTS'en fungeren vaak als een betrouwbaar en duurzaam communicatiekanaal;
- Het vermogen van EGTS'en om diensten van algemeen economisch belang te verlenen, genereert positieve terugkoppelingseffecten - enerzijds, waardoor de druk op landen om het juridische kader te harmoniseren toeneemt en anderzijds het "mentale effect" van de nationale grenzen afneemt, wat bijdraagt tot de ontwikkeling van grensoverschrijdende ruimten.¹⁴⁵

De kwestie van de **efficiëntie** is daarentegen veel moeilijker te beoordelen vanwege een gebrek aan betrouwbare informatie over de efficiënte prestaties van het EGTS-instrument.¹⁴⁶ Desalniettemin heeft de Europese Commissie gewezen op de volgende redenen waarom de oprichting van een EGTS niet werd goedgekeurd door de lidstaten:

- In één geval werd de oprichting van een EGTS stopgezet ten gunste van een andere, efficiëntere structuur;
- Soms was het, het gevolg van onverenigbaarheden tussen nationale voorschriften, die kunnen leiden tot een afkeuring of een vertraging van de goedkeuring; en
- Doordat de partners verschillende doelstellingen en structuren nastreefden.¹⁴⁷

Wat relevantie en **duurzaamheid betreft**, zijn er enkele EGTS'en die niet actief zijn. Hun gebrek aan activiteit wordt echter vooral veroorzaakt door een gebrek aan middelen, op het gebied van financiën en personeelstekorten.¹⁴⁸

Over het geheel genomen kan er gesteld worden dat er een gemengd beeld ontstaat over de prestaties van EGTS'en bij de bevordering van grensoverschrijdende samenwerking. In dit verband is het de moeite waard het laatste evaluatieverslag van de Commissie uitvoerig te citeren:

De betrokkenheid van de EGTS bij de ETS wordt over het algemeen ondersteund door de versterking van de juridische banden tussen de EGTS-verordening en de verordeningen van het EU-cohesiebeleid 2014-2020. De wijziging van de EGTS-verordening heeft er echter niet toe geleid dat nieuwe EGTS'en als beheersautoriteit van ETS-programma's fungeren. Blijkbaar is het EGTS-instrument geen meerwaarde voor deze functie en geven veel ETS-programma's er de voorkeur aan om programma-autoriteiten op te richten zoals zij dat eerder hebben gedaan (Zillmer en Toptsidou, 2014, blz. 6). Bijna de helft van de EGTS'en zijn betrokken bij de uitvoering van de ETS, meestal via partnerschappen in een of meerdere projecten. Dit is aanzienlijk hoger dan in 2014. De betrokkenheid is

¹⁴⁴ Borger (2010).

¹⁴⁵ Europese Commissie, EGTS-beoordelingsverslag 2008, om 8 uur.

¹⁴⁶ *Ibid*, p. 10.

¹⁴⁷ *Ibid*, p. 11.

¹⁴⁸ *Ibid*, p. 14.

echter ook afhankelijk van de programma cyclussen. EGTS'en maken zeer zelden gebruik van de mogelijkheid om als enige begunstigde van een concrete actie op te treden. De ervaring met EGTS'en leert dat met name in het vroege stadium van de programmeringsperiode 2014-2020 veel verduidelijkingen nodig waren met betrekking tot de ETS-programma's. Dit kan een belemmering zijn geweest voor verdere aanvragen door afzonderlijke begunstigten.

Over het geheel genomen is de betrokkenheid van EGTS'en bij samenwerkingsprogramma's sterk toegenomen. Naast de kwantitatieve maatregelen hebben de EGTS'en ook andere rollen in de ETS gespeeld en laten zien dat de EGTS'en steeds belangrijker worden. Zij spelen ook een andere rol bij het gebruik van de EU-fondsen en benadrukken de grote verscheidenheid aan gebruiksmogelijkheden waarover het instrument geschikt is. De wijziging van de EGTS-verordening kan ook een rol hebben gespeeld bij het verminderen van de moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging en het beheer van de territoriale samenwerking hebben. Echter, aangezien slechts enkele EGTS-projecten als afzonderlijke begunstigten worden uitgevoerd of een programma of delen daarvan beheren, lijkt het effect beperkt te zijn.

De relevantie voor individuele leden die toetreden tot EGTS-overeenkomsten wordt onderstreept door de vaak genoemde voordelen en de toename van het aantal lidmaatschappen, aangezien de leden slechts tot een bestaande EGTS toetreden als de resultaten ervan in overeenstemming zijn met hun beweegredenen. Dit wordt ondersteund door het aantal EGTS'en dat over het geheel genomen niet lijkt af te nemen. Hoewel sommige grensgebieden verzadigd kunnen zijn, is het EGTS-instrument nog steeds relevant.

De relevantie en duurzaamheid hoeft niet in twijfel te worden getrokken vanwege een gebrek aan activiteit in enkele EGTS'en. Hun inactiviteit is vooral te wijten aan een gebrek aan middelen. Dit omvat financiële en personele middelen en de beschikbare capaciteit om met succes een aanvraag in te dienen voor ETS- of andere financiering. In enkele gevallen is er sprake van een misverstand, aangezien sommige belanghebbenden van mening zijn dat het EGTS-instrument automatisch toegang verschaft tot financiële middelen, hoewel de Verordening duidelijk stelt dat dit niet het geval is. Hierdoor is het instrument wellicht niet relevant voor grensoverschrijdende structuren die niet over voldoende middelen beschikken voor continue grensoverschrijdende samenwerking. Dit wordt ook ondersteund door de bevindingen van een studie van het Europees Parlement.¹⁴⁹

Al met al wordt in het beoordelingsverslag geconcludeerd dat het EGTS-instrument een "Europese toegevoegde waarde" heeft. Op basis van de bovengenoemde voordelen heeft deze toegevoegde waarde betrekking op een algemene verbetering van de besluitvorming, doelstellingen en strategieën,

¹⁴⁹ *Ibid*, p. 15. Zie ook: Zillmer en Toptsidou, 2014, p. 6. Het Europees Parlement heeft verklaard dat de EGTS de inhoudelijke vraagstukken niet oplost. Voor bepaalde beleidsterreinen die specifieke regelgeving vereisen (bijvoorbeeld milieu), is het bijvoorbeeld noodzakelijk om te bepalen welke normen worden toegepast. Zie de studie van het EP (2015) over de EGTS'en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563384/IPOL_STU\(2015\)563384_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563384/IPOL_STU(2015)563384_EN.pdf).

de onafhankelijkheid, gezamenlijke krachten en zichtbaarheid.¹⁵⁰ Gezien de geconstateerde nadelen bij de toepassing van de EGTS-verordening worden in bovengenoemde rapport de volgende aanbevelingen gedaan:

- Mogelijkheid tot verdere verduidelijkingen en vereenvoudigingen door een wijziging van de EGTS-verordening;
- Verdere acties om de toepassing van het EGTS-instrument beter te vergemakkelijken; en
- Verdere maatregelen om de toepassing van de verordening beter te beoordelen.

Het voorbeeld van het EGTS-ziekenhuis van Cerdanya toont aan dat de EGTS (en soortgelijke structuren) de belanghebbenden een juridisch organisatorisch kader bieden voor hun gezamenlijke werkprocessen. Maar het laat ook zien dat een EGTS geen wezenlijke inhoud bevat, noch zijn ze in staat om bestuurlijke en juridische obstakels op te lossen.¹⁵¹

EGTS-ziekenhuis van Cerdanya (deel 1)

Het EGTS Hospital de la Cerdanya werd opgericht op 26 april 2010 en werd geopend in september 2014. Dit project heeft tot doel de gezondheidszorg in de regio's Cerdanya en Capcir te verbeteren door de oprichting van een grensoverschrijdend ziekenhuis voor de inwoners. Er zijn ongeveer 30.000 inwoners die van dit project profiteren (17.000 aan Spaanse zijde en 13.000 aan Franse zijde). Het dient niet alleen als kader voor de behandeling van acute medische problemen, maar ook als de kern van een netwerk van grensoverschrijdende gezondheidsdiensten. Het ziekenhuis is uitgerust met 64 bedden, 32 kamers, drie operatiekamers, een bevallingskamer en extra multifunctionele voorzieningen.

Het is een initiatief van de Franse en Spaanse gezondheidsautoriteiten. In totaal nemen zeven autoriteiten deel aan het project. In Frankrijk nemen het ministerie van Volksgezondheid en Solidariteit, de Nationale Ziektekostenverzekering en het Regionaal Agentschap voor ziekenhuizen van Languedoc-Rousillon deel aan het project. De Spaanse deelnemers zijn de gemeente Puigcerdá, de provincieraad van Cerdanya, de Catalaanse gezondheidsdienst, de Catalaanse gezondheidsdienst en het Spaanse ministerie van Volksgezondheid en Consumentenzaken.

Aangezien het ziekenhuis is gevestigd in Puigcerdá, Catalonië, valt de EGTS onder het Spaanse en Catalaanse recht, tenzij de EGTS-verordening anders bepaalt. Het ziekenhuis wordt gefinancierd door het Franse socialezekerheidsstelsel (40%) en de Catalaanse regering (60%) gezamenlijk. Bovendien is de EGTS een volledig onafhankelijke juridische entiteit, wat betekent dat de raad van bestuur bij gewone meerderheid van de stemmen kan besluiten dat de Franse wetgeving onder bepaalde omstandigheden van toepassing is. De Raad van Bestuur van het EGTS Hospital de la Cerdanya, bestaande uit 25 vertegenwoordigers van de verschillende aangesloten instellingen en regio's, is het belangrijkste besluitvormings- en controleorgaan van de EGTS.

Het belangrijkste succes van deze EGTS is dat zij een goed functionerend grensoverschrijdend ziekenhuis heeft kunnen funderen. De EGTS was een nuttig instrument om dit ziekenhuis gezamenlijk te bouwen en opereert nu succesvol. Door de exploitatie van dit ziekenhuis in Puigcerdá werden de afstanden tot het dichtstbijzijnde ziekenhuis voor patiënten verkleind.

¹⁵⁰ *Ibid*, p. 16.

¹⁵¹ Werkgroep Innovatieve oplossingen voor grensoverschrijdende hindernissen, "Achtergrondverslag - juli 2016-juli 2017", blz. 11.

EGTS-ziekenhuis van Cerdanya (deel 2)

Belangrijk is echter dat de EGTS de wet niet wijzigt: de partners ondervonden veel problemen als gevolg van de verschillende gezondheidszorgsystemen in beide landen. Veel van deze problemen werden opgelost, maar dit duurde soms erg lang. Zo was de eenmaking van medische protocollen het gemakkelijkst op te lossen probleem. Stakeholders en de deelnemers woonden bilaterale bijeenkomsten bij om te leren hoe de twee systemen werkten en stemden vervolgens in met een gemeenschappelijk beleid voor het Cerdanya Ziekenhuis. Zo volgen de Catalaanse protocollen voor verloskunde de patiënt uitgebreider dan de Franse, dus kozen ze voor deze. Ze besloten om Franse protocollen te gebruiken voor radiologiediensten, omdat deze duurder zijn dan het Catalaanse equivalent.

Toch zijn andere obstakels - meestal van juridische aard - moeilijker op te lossen, aangezien de EGTS als zodanig geen administratieve en juridische obstakels kan oplossen omdat dit niet haar doel is. Deze problemen, die nog moeten worden opgelost, zijn onder meer:

Administratieve belemmeringen, die vooral betrekking hebben op werkgelegenheidsprocedures:

- *Wanneer de EGTS personeel werft, wordt een aanzienlijk deel van het personeel niet op basis van een vast contract aangenomen omdat deze professionals afkomstig zijn van andere gezondheidsstructuren in Frankrijk of Spanje.*
- *Er bestaat een aanzienlijk verschil in de erkenning van diploma's en aanwervingsvereisten. Franse beroepsbeoefenaren die in het EGTS-ziekenhuis willen werken, moeten dezelfde procedure voor de erkenning van diploma's volgen als wanneer zij overal in Spanje zouden willen werken. Bovendien verschillen de regels voor de aanwerving. De aanwervingsregels verschillen van land tot land, wat ertoe kan leiden dat een Franse kandidaat voor een bepaalde functie niet wordt aangeworven als hij of zij niet aan de Spaanse vereisten voldoet.*

Juridische belemmeringen bestaan in de volgende gevallen:

- *In geval van een verkeersongeval in Frankrijk kunnen de slachtoffers die in het ziekenhuis van Cerdanya zijn opgenomen, niet worden ondervraagd door de Franse politiediensten.*
- *De omzetting van de geboorteaangifte en de nationaliteit van Franse baby's die in het ziekenhuis van Cerdanya zijn geboren, naar Frans recht.*
- *Overlijdensakten en terugkeer van lichamen naar het Franse grondgebied. Franse patiënten die in het Cerdanya-ziekenhuis sterven, worden geacht in het buitenland te overlijden, wat wordt geregeld door het Verdrag van Straatsburg. De regels van de diensten blijven echter voorbehouden aan de staat, wat voor de Franse begrafenisdiensten moeilijk is om in Spanje toe te passen.*
- *Ambulancetransporten aan beide zijden van de grens zijn complex met betrekking tot de wet van de bodem en de kosten van het internationale vervoer van lichamen.*
- *In geval van een medische fout is het voor het Franse personeel onduidelijk of de EGTS hen, hun Franse werkgever of een particuliere verzekering zou dekken.*

EGTS'en die gevestigd zijn in/aangrenzend aan de Benelux - zoals de EGTS(en) opgericht in het kader van de Grande Région en de EGTS Lille-Kortrijk – bieden inspirerende voorbeelden van vooruitstrevende, capabele en duurzame grensoverschrijdende multilevel samenwerkingsinitiatieven.

EGTS(en) Grande Région

De Grande Région van de EGTS is een project waaraan verschillende autoriteiten uit vier verschillende lidstaten deelnemen. Het beoogt de institutionalisering van de programma's en initiatieven die vroeger door de deelnemende lokale overheden werden ondernomen. Vóór de oprichting van de EGTS vormde de Grande Région al een gebied waar veel grensoverschrijdende samenwerkingsactiviteiten plaatsvonden. Deze activiteiten werden gefinancierd door verschillende Interreg-projecten in de periode 2000-2013.

Op de 9e top van de Grande Région werd echter besloten dat het EGTS-instrument de institutionele structuur moet bieden om de activiteiten die in het kader van dit programma worden ondernomen, te coördineren. De EGTS is formeel opgericht op 1 april 2010. Het toepasselijke recht zal het Franse recht zijn, ook toepasselijk op het financieel toezicht, omdat de EGTS is opgericht in Metz, Frankrijk.

Het grondgebied van de regio omvat het hele grondgebied van Luxemburg, Saarland en Rijnland-Palts in Duitsland, Lotharingen in Frankrijk en Wallonië en de Duitstalige gemeenschap in België (bekend als Ostbelgië). Op 1 januari 2016 telde de Grande Région meer dan 11,5 miljoen inwoners. In totaal nemen elf partners deel aan dit project, zowel nationale als regionale overheden. Niet alle partners zijn van hetzelfde administratieve niveau. Daarom brengt de EGTS autoriteiten van verschillende bestuursniveaus en met verschillende bevoegdheden samen in één institutionele structuur.

Het hoofddoel van de EGTS Grande Région is om de voormalige Interreg-programma's samen te voegen tot één enkel programma waarbinnen de deelnemende lokale en regionale overheden verschillende gezamenlijke projecten kunnen uitvoeren. Om deze institutionele structuur tot stand te brengen, is de EGTS Grande Région de eerste organisatie die een beheersautoriteit van het Interreg IV A-programma is geworden. Dit programma richt zich op drie kerngebieden, de EGTS-doelstellingen:

- *Bevordering en versterking van het concurrentievermogen van de interregionale economie, ondersteuning van innovaties en bevordering van de arbeidsmarkt;*
- *De levenskwaliteit verbeteren, de aantrekkelijkheid van de afzonderlijke gebieden vergroten en het milieu beschermen; en*
- *De verwerving en verspreiding van kennis en het gebruik van culturele middelen ondersteunen en de sociale cohesie versterken.*

De EGTS Grande Région voert programma's of projecten voor territoriale samenwerking uit die gericht zijn op de verwezenlijking van de bovengenoemde doelstellingen. Enkele concrete voorbeelden van grensoverschrijdende projecten die door de EGTS Grande Région worden ondersteund, zijn onder meer:

- *De oprichting van een Universiteit van de Grande Région;*
- *De culturele portaalsite, www.plurio.net, die de gebruikers de mogelijkheid biedt om alle culturele evenementen en locaties in de Grande Région te vinden;*
- *Het geografische informatiesysteem van de Grande Région;*
- *Het mobiliteitsportaal, www.mobiregio.net, dat de gebruikers in staat stelt om de mogelijkheden van het openbaar vervoer in de Grande Région te controleren.*

EGTS Lille-Kortrijk (deel 1)

De Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai is de eerste EGTS die werd opgericht, namelijk op 28 januari 2008. De EGTS bestaat uit 14 partners die gevestigd zijn in het Frans-Belgische grensgebied rond Rijsel (Frankrijk), Kortrijk (België, Vlaams Gewest) en Doornik (België, Waals Gewest). Met deze 14 oprichtende leden die de lidstaten, regionale overheden en intercommunales vertegenwoordigen, bestrijkt de EGTS het grondgebied van in totaal 147 gemeenten in het Frans-Belgische grensgebied. De EGTS is gebaseerd op een strategie die gericht is op de bevordering van een geïntegreerde territoriale ontwikkeling in relatie tot de sociaal-economische ontwikkeling, de mobiliteit en het leefmilieu. De juridische zetel van de EGTS Eurométropole is gevestigd in Frankrijk, wat betekent dat de EGTS onder het Franse recht valt.

De EGTS Eurométropole bestaat uit verschillende organen. De Assemblee is het belangrijkste besluitvormings- en controleorgaan van de EGTS en bestaat uit 84 vertegenwoordigers. Het Bureau is het uitvoerend orgaan van de EGTS en is belast met het dagelijks beheer van de EGTS. Op administratief en technisch gebied wordt de EGTS ondersteund door een grensoverschrijdend agentschap. Een conferentie van burgemeesters heeft tot taak te zorgen voor een doeltreffende uitwisseling van informatie over projecten van de EGTS tussen alle burgemeesters van de Eurométropole. Daarnaast kunnen comités of werkgroepen worden opgericht om belangrijke onderwerpen te bestuderen en voorbereidend werk te verrichten met het oog op de formulering van een meerjarig actieprogramma.

De Eurométropole heeft tot doel het bevorderen en stimuleren van effectieve grensoverschrijdende samenwerking binnen haar gebied. De EGTS wil er vooral voor zorgen dat deze samenwerking op haar grondgebied coherenter wordt. Bij het realiseren van deze doelstellingen beperkt de Eurométropole zich niet tot een specifiek themagebied. In plaats daarvan heeft het verschillende aandachtsgebieden waarin grensoverschrijdende samenwerking al plaatsvindt, gaande van onderwijs tot economische ontwikkeling en van toerisme tot energiebeheer en duurzame ontwikkeling. De volgende voorbeelden van lopende projecten tonen de diversiteit van de EGTS Eurométropole:

- *Tussen bepaalde Franse en Belgische ziekenhuizen werd een samenwerkingsakkoord gesloten;*
- *De crematoria in de Eurométropole werken ook samen om de inwoners van de Eurométropole de best mogelijke diensten aan te bieden;*
- *De universiteit van Leuven en de universiteit van Rijsel hebben in Kortrijk een academische samenwerkingsovereenkomst ondertekend waarin zij zich ertoe verbinden de samenwerking en het leren van de eigen taal door de bureaus aan te moedigen;*
- *De Eurométropole neemt deel aan het Interreg IV-project van LKT Toerisme, dat de uitwisseling van informatie tussen toeristische professionals bevordert. Daarnaast is ook de toeristische kaart van Eurométropole gecreëerd;*
- *Er is een overeenkomst gesloten tussen Eurométropole en de nationale spoorwegdiensten om de spoorverbinding tussen Brussel en Doornik via Moeskroen uit te breiden naar Kortrijk;*
- *De Eurométropole heeft een platform over vervuiling gecreëerd, dat een permanent overlegforum is. Dit garandeert een permanente uitwisseling van informatie tussen de bevoegde diensten van de drie gewesten. Daarnaast heeft het een alarmerend en doeltreffend netwerk opgezet waarin gezamenlijke studies en metingen worden uitgevoerd met betrekking tot de vervuiling in de Eurométropole-regio.*

EGTS Lille-Kortrijk (deel 2)

Naast de reeds bestaande projecten heeft de Eurométropole de ambitie om op een hoger niveau samen te werken om grensoverschrijdende obstakels op te lossen. Bijvoorbeeld:

- *Het voorziet in de oprichting van een gemeenschappelijke gezondheidszorg zone;*
- *Het wil de spoorwegnetten tussen de steden Lille, Kortrijk en Doornik harmoniseren; en*
- *Het zou graag een grensoverschrijdende instelling voor hoger onderwijs op het gebied van kunst willen oprichten.*

Deze verscheidenheid aan aandachtsgebieden is een van de redenen waarom de EGTS Eurométropole wordt gebruikt als voorbeeld van een goede praktijk van het EGTS-instrument. Dankzij het scala aan activiteiten die Eurométropole beoogt, biedt de EGTS Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai een adequate oplossing voor de dagelijkse uitdagingen van de inwoners van een grensoverschrijdend gebied. Deze EGTS zorgt voor een betere coördinatie van het beleid en biedt doeltreffende oplossingen op verschillende gebieden zoals woon-werkverkeer, grensoverschrijdende gezondheidsdiensten, enz. Bovendien werd de EGTS opgericht voordat de nodige nationale uitvoeringsbepalingen waren vastgesteld. Bij de oprichting van de EGTS hebben de partners van deze EGTS zich zeer proactief opgesteld bij de oprichting van de EGTS, aangezien de feitelijke voorbereidingsfase van de EGTS iets meer dan een jaar in beslag nam, wat de snelste in zijn soort in Europa is.

De EGTS Eurométropole vervangt de deelnemende autoriteiten niet. In principe worden er geen bevoegdheden overgedragen van de deelnemende autoriteiten aan de EGTS. Deze autoriteiten hebben daarom de verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de besluiten die door de EGTS op hun respectieve bestuursgebieden ten uitvoer worden gelegd. In de praktijk lijkt dit echter geen probleem te zijn. Een van de belangrijkste successen van de EGTS Eurométropole is dat zij kan bogen op de inzet van het hoogste politieke niveau op het gebied van samenwerking. Dit komt tot uiting in de interne structuur van de EGTS: de Eurométropole geniet de steun van de burgemeester van Rijsel als voorzitter van de Vergadering, samen met drie ondervoorzitters, bestaande uit de burgemeester van Kortrijk, de minister-president van het Waalse Gewest en de vice-voorzitter van de Rijselse Métropole Communauté urbaine. Dit zorgt niet alleen voor een buitengewoon politiek engagement, maar ook voor stabiliteit op lange termijn voor het initiatief. Het lijkt er dus op dat politieke steun een van de belangrijkste elementen is om het succes van een EGTS te verzekeren.

Kortom, we hebben de bestaande samenwerkingsinstrumenten van de EU, die zijn toegesneden op het bevorderen van economische, sociale en territoriale cohesie, herzien. We hebben zowel de voor- als nadelen van de financiële instrumenten van de Unie, met name de ETS/Interreg, en het tot nu toe belangrijkste instrument voor het aanpakken van institutionele belemmeringen voor grensoverschrijdende samenwerking, de EGTS, in overweging genomen. Voortbouwend op deze inzichten zullen we in hoofdstuk 5 het laatste initiatief van de Europese Commissie bespreken voor het opzetten van een nieuw "mechanisme" om bestuurlijke en juridische belemmeringen voor grensoverschrijdende samenwerking aan te pakken.

4.1.2 Raad van Europa

De Raad van Europa is een van de oudste politieke fora voor de bevordering van grensoverschrijdende samenwerking onder de Europese landen. Meer in het bijzonder heeft zij bijzondere aandacht besteed aan de bevordering van een effectieve lokale democratie door onder meer de samenwerking tussen lokale en regionale autoriteiten over de politieke en geografische grenzen heen te vergemakkelijken. Hierna zullen wij ons concentreren op het toelichten van de belangrijkste juridische instrumenten die de Raad van Europa biedt op het gebied van de bevordering van "grensoverschrijdende samenwerking".¹⁵²

i. Het instrumentarium van de Raad van Europa voor de ondersteuning van grensoverschrijdende samenwerking

De juridische instrumenten van de Raad van Europa op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking bestaan uit vier overeenkomsten, verschillende aanbevelingen en een handvol praktische instrumenten. Dit geheel van wetten en andere instrumenten heeft tot doel de samenwerking tussen naburige of niet-aangrenzende territoriale gemeenschappen/overheden juridisch haalbaar en praktisch duurzaam te maken.

Het Europees Kaderovereenkomst van Madrid van 1980

Het Europees Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, ook bekend als de "Conventie van Madrid", kan zeker worden beschouwd als de "moeder" van Europese juridische instrumenten ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking. Bijna vier decennia geleden werd - **voor het eerst op internationaal niveau - een juridische grondslag gecreëerd voor intergouvernementele verdragen die lokale overheden uit verschillende landen zouden verplichten om met elkaar samen te werken.**¹⁵³ Dit verdrag, dat het initiatief is van de Raad van Europa, is ondertekend op 21 mei 1980 en sinds 22 december 1981 van kracht is.¹⁵⁴ In totaal zijn er 39 staten, waaronder Nederland, Duitsland en België, partij geworden bij het Europees Kaderovereenkomst van Madrid.¹⁵⁵

Dit verdrag heeft tot doel om staten aan te moedigen grensoverschrijdende overeenkomsten tussen lokale en regionale overheden te sluiten binnen het kader van hun respectievelijke bevoegdheden en dit proces te vergemakkelijken. Destijds werd getracht om een juridische leemte op te vullen door vormen van grensoverschrijdende samenwerking aan te bieden die zijn afgestemd op de behoeften van grensoverschrijdende gemeenschappen en een aanvullende juridische grond te verschaffen voor elke overeenkomst die dergelijke autoriteiten kunnen sluiten. Bovendien voorziet

¹⁵² De term "grensoverschrijdende samenwerking" is de voorkeusterminologie van de Raad van Europa als algemeen begrip voor de verschillende vormen van grensoverschrijdende samenwerking. De EU-terminologie concentreert zich op "grensoverschrijdende" kwesties en samenwerking. We zullen deze termen waar nodig door elkaar gebruiken. Zie Raad van Europa, "Cross-border co-operation toolkit", 2012, blz. 33. Beschikbaar op: <https://rm.coe.int/1680747160>.

¹⁵³ Verdrag nr. 106 van de Raad van Europa: Europees Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, Madrid, 21 mei 1980.

¹⁵⁴ Raad van Europa, 'Explanatory Report to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities', Madrid, 21 mei 1980, para. 6.

¹⁵⁵ https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106/signatures?p_auth=OnniihaM

het verdrag in verschillende middelen die staten kunnen gebruiken voor toezicht en controle om de naleving van het beginsel van staatssoevereiniteit te waarborgen.¹⁵⁶

De voorgenomen grensoverschrijdende overeenkomsten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op regionale ontwikkeling, milieubescherming of verbetering van de openbare diensten.¹⁵⁷ Het verdrag zelf voorziet echter niet **in een "recht" van de lokale autoriteiten op een dergelijke samenwerking**. In plaats daarvan legt het de verdragsluitende staten een overeenkomstige internationale verplichting op. In plaats van de bevoegdheden van de lokale overheden te reguleren, verlangt zij van de verdragsluitende partijen dat zij "de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten die onder hun juridisch gezag vallen en territoriale gemeenschappen of autoriteiten die onder de juridisch gezag van andere verdragsluitende partijen vallen, te vergemakkelijken en bevorderen". Hiervoor dienen de staten de mogelijkheid te overwegen om overeenkomsten te sluiten om juridische, bestuurlijke of technische grenzen van grensoverschrijdende samenwerking op te lossen.¹⁵⁸

Hoewel het nationale recht gericht is op het bevorderen van grensoverschrijdende juridische betrekkingen tussen overheidsinstanties (op verschillende niveaus), behoudt het nationale recht een prominente rol in deze missie. Volgens artikel 2 lid 1 van het Europees Kaderovereenkomst van Madrid wordt onder **grensoverschrijdende samenwerking verstaan elke maatregel die erop gericht is de betrekkingen tussen de territoriale autoriteiten van twee of meer verdragsluitende partijen te versterken of te bevorderen en de sluiting van de daartoe noodzakelijke overeenkomsten en regelingen**. Deze samenwerking vindt plaats binnen het nationale kader dat de bevoegdheden van de lokale overheden bepaalt in overeenstemming met de nationale wetgeving. Volgens het verdrag kunnen de verdragsluitende partijen een lijst opstellen van de lokale autoriteiten en hun respectievelijke verantwoordelijkheden, waarop het verdrag al dan niet van toepassing is.¹⁵⁹ Daardoor kunnen de staten de reikwijdte van grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven beperken, wat zou kunnen betekenen dat regionale autoriteiten meer bevoegdheden hebben op grond van de nationale wetgeving.

Het Europees Kaderovereenkomst van Madrid is niet ontworpen als *directe* juridische grondslag voor transnationale samenwerking, maar **het vereist instrumenten in de vorm van verdere intergouvernementele overeenkomsten voor de tenuitvoerlegging ervan**¹⁶⁰. Door het sluiten en ondertekenen van bilaterale verdragen kunnen staten lokale gemeenschappen en autoriteiten binden om grensoverschrijdend samen te werken. In een dergelijke interstatelijke overeenkomst worden de betrokken autoriteiten geïdentificeerd, evenals de onderwerpen en modaliteiten van een dergelijke samenwerking.¹⁶¹ Wanneer de lokale overheden de in een verdrag vastgelegde overeenkomsten ten uitvoer leggen, moeten zij de nationale bepalingen inzake internationale betrekkingen en het

¹⁵⁶ Raad van Europa, "Explanatory Report to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities", Madrid, 21 mei 1980, paragraaf. 10.

¹⁵⁷ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/106>.

¹⁵⁸ Artikel 1 van het Kaderovereenkomst van Madrid.

¹⁵⁹ Artikel 2, lid 2, van het Kaderovereenkomst van Madrid.

¹⁶⁰ D. Scholich (red.), "German Annual of Spatial Research and Policy 2007- Territorial Cohesion", Berlijn/Nieuw. York/Heidelberg: Springer, 2007, p. 65.

¹⁶¹ Artikel 3, leden 1 en 2, van het Kaderovereenkomst van Madrid.

algemene beleid van de staat eerbiedigen. Deze lokale overheden blijven onderworpen aan controle en toezicht op hun handelen.¹⁶²

Dit vertrouwen op andere internationale juridische instrumenten voor de tenuitvoerlegging ervan wordt beschouwd als een van de belangrijkste tekortkomingen van de Kaderovereenkomst. De bepalingen hiervan hebben geen rechtstreekse betrekking op de gemeenschappelijke problemen die gepaard gaan met grensoverschrijdende samenwerking, maar verwijzen slechts naar de wettelijke bepalingen van de verdragsluitende staten. Deze staten mogen bovendien het toepassingsgebied van grensoverschrijdende samenwerking beperken door de lokale overheden en hun bevoegdheden te bepalen.¹⁶³ Bovendien is het toepassingsgebied van het Verdrag beperkt tot het nogal vage begrip "nabuurchap" tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten.¹⁶⁴

Om deze problemen aan te pakken heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa een aanbeveling goedgekeurd over 'good practices' met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerkingen en het wegnemen van belemmeringen hierbij.¹⁶⁵ In deze aanbeveling wordt een lange reeks juridische, bestuurlijke en praktische maatregelen opgesomd die kunnen worden uitgewerkt om veel belemmeringen bij grensoverschrijdende samenwerking te beperken. Zo beveelt zij de staten aan een passend juridisch kader voor grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking tot stand te brengen en aanvullende maatregelen te nemen op het gebied van voorlichting, opleiding en institutionele dialoog.¹⁶⁶ In november 2009 hebben de lidstaten van de Raad van Europa zich gebonden aan de verplichting om belemmeringen voor grensoverschrijdende samenwerking weg te nemen en toe te zien op de uitvoering van deze aanbeveling.¹⁶⁷

Ondanks haar nadelen heeft de Kaderovereenkomst van Madrid de oprichting van een aantal internationale overeenkomsten overeenkomstig artikel 3 lid 2 van het Verdrag gestimuleerd. Het Nederlands-Duitse Verdrag van Anholt is een van deze overeenkomsten en zal ter illustratie kort worden gepresenteerd.

Verdrag van Anholt

Niet alleen de nationale regeringen van Duitsland en Nederland ondertekenden op 23 mei 1991 het Verdrag van Anholt, maar ook de Duitse deelstaten NRW en Nedersaksen.¹⁶⁸ Dit Verdrag verschaft een juridische grondslag voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen de overheidsinstanties van de partijen,¹⁶⁹ waardoor zij gezamenlijke grensoverschrijdende activiteiten kunnen institutionaliseren. De overheid kan daartoe zogenaamde "grensoverschrijdende overheidsinstanties" oprichten. Deze organen hebben de bevoegdheid om personeel op contractbasis in dienst te nemen

¹⁶² Artikel 3, lid 4, van het Kaderovereenkomst van Madrid.

¹⁶³ *Ibid*, para. 11.

¹⁶⁴ Zie opnieuw artikel 2 van het Kaderovereenkomst van Madrid.

¹⁶⁵ Aanbeveling Rec (2005) 2 over goede praktijken bij en het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten.

¹⁶⁶ 1. Deel A en B van Aanbeveling Rec (2005) 2. Deel A en B van de Aanbeveling Rec (2005)

¹⁶⁷ Dit gebeurde ter gelegenheid van de ¹⁶⁶ zitting van de Europese Conferentie van ministers van lokale en regionale overheden van de Raad van Europa.

¹⁶⁸ Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen, en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten met Protocol, Isselburg-Anholt, 23 mei 1991.

¹⁶⁹ Op Europees niveau wordt dezelfde aanpak mogelijk gemaakt door het EGTS-instrument.

en hun eigen begroting op te stellen. De mogelijkheid voor een dergelijk grensoverschrijdend orgaan om soevereine rechten uit te oefenen is echter duidelijk uitgesloten.

Hieronder presenteren we twee voorbeelden van de soorten grensoverschrijdende samenwerking die zijn aangemoedigd door/gebaseerd op het Anholt Verdrag.

In 1993 vormde het Verdrag van Anholt de basis voor de oprichting van de Euregio Rijn-Waal, die de eerste grensoverschrijdende gemeenschappelijke overheidsinstantie in Europa werd.¹⁷⁰ Sindsdien heeft de Euregio Rijn-Waal zich ontwikkeld van één organisatie voor grensoverschrijdende samenwerking tussen grensgemeenten tot een geïntegreerd openbaar lichaam met een aanzienlijk aantal leden aan beide zijden van de grens.¹⁷¹

¹⁷⁰ Issemburg-Anholt overeenkomst van 25 juni 1991.

¹⁷¹ <https://www.euregio.org/geschiedenis/>

EUREGIO Rijn-Waal (deel 1)

De Euregio Rijn-Waal is een Nederlands-Duitse overheidsinstantie met 55 lidorganisaties, waaronder gemeenten, regionale overheden en kamers van koophandel uit de grensregio. Aan Nederlandse zijde omvat het samenwerkingsgebied van de Euregio Rijn-Waal de provincie Gelderland, waaronder de regio's Arnhem-Nijmegen en West-Veluwe, delen van Noordoost-Brabant en het noordelijke deel van de provincie Limburg. De Duitse zijde omvat het district Kleef, het district Wesel en de steden Duisburg en Düsseldorf. Negen Nederlandse gemeenten maken deel uit van deze Euregio, evenals 20 Duitse gemeenten.

In het verleden werkten de gemeenten Kleef, Emmerich, Arnhem en Nijmegen samen in de werkgroep Rijn-Waal. Later richtten zij de Rijn Waal Raad op, die de versterking van de economische structuren, de intensivering van de sociale en culturele contacten en de bevordering van het toerisme in het grensgebied tot stand bracht. In 1993 werd de Rijn-Waal-regio op basis van het Verdrag van Anholt officieel de Euregio Rijn-Waal. Daarmee was het de eerste grensoverschrijdende openbaar lichaam in Europa. Vandaag de dag beslaat het 8663 vierkante kilometer met een bevolking van ongeveer 4,2 miljoen inwoners.

De Euregio Rijn-Waal is een officiële openbaar lichaam met het hoofdkantoor in Kleef, Duitsland. Het hoofddoel is het verbeteren en intensiveren van de grensoverschrijdende samenwerking, zowel economisch als sociaal. Het brengt de partners samen om samen te werken, gezamenlijke initiatieven te lanceren en te profiteren van wederzijdse synergieën.

De Euregio-Raad is het belangrijkste besluitvormingsorgaan. Alle lid organisaties zijn vertegenwoordigd in de Raad, die in totaal 136 vertegenwoordigers telt en minstens twee keer per jaar bijeenkomt. Dit orgaan is verantwoordelijk voor het nemen van strategische beslissingen voor de verdere ontwikkeling van de Euregio Rijn-Waal. Daarnaast zijn er drie commissies, die de besluiten van de Raad voorbereiden en subsidieaanvragen behandelen. De uitvoering van de besluiten van de Raad en de algemene leiding van de Euregio Rijn-Waal wordt verzorgd door de voorzitter, de raad van bestuur en het secretariaat. De voorzitter en vicevoorzitter worden gekozen uit de gelederen van de Euregio, hun ambtstermijn duurt vier jaar.

Met het oog op zijn doelstellingen gaat de Euregio Rijn-Waal een intergemeentelijke samenwerking aan en streeft zij naar strategische samenwerking met instellingen en overheden. Een van de belangrijkste problemen voor grensoverschrijdende samenwerking tussen de leden zijn hun deels verschillende juridische kaders. Deze juridische problemen worden opgelost via de zogenaamde "ronde tafelsessies" of via commissies. De ronde tafelsessies worden bijgewoond door leden van beide zijden van de grens en richten zich op een bepaald thema, zoals crisisbeheer. Naast de commissies – zoals de Duits-Nederlandse commissie ruimtelijke ordening – die specifieke onderwerpen aangaan, is ook het GROS-overleg tussen het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de aanbevelingen van het Actieteam Grensoverschrijdende Economie en Arbeidsmarkt (GEA) van belang voor de verder ontwikkeling van de Euregionale samenwerking.

EUREGIO Rijn-Waal (deel 2)

De projecten die in het kader van de Euregio Rijn-Waal worden uitgevoerd variëren van klimaat tot economische ontwikkeling en van cultuur en toerisme tot gezondheidszorg en onderwijs. Een voorbeeld hiervan is het Kliker-project, waarin 11 Nederlandse en Duitse gemeenten actief samenwerken op het gebied van klimaatbescherming en aanpassing. In dit project werken zij samen op gebieden als duurzame energie, renovatie van gebouwen en aanpassing aan klimaatverandering. Dit gebeurt door het organiseren van thematische workshops waarin zij ondersteuning en advies krijgen van klimaatdeskundigen. Daarnaast voeren de partners studies uit voor regionale plannen, zoals het opzetten van een register van zonne-energie en van methoden om CO2 in evenwicht te brengen. De gemeenten bouwen samen aan een Euregionaal klimaatnetwerk. Voor elke gemeente wordt een lokale klimaatroutekaart 2020 ontwikkeld met maatregelen en activiteiten die nodig zijn om de CO2-uitstoot te verminderen.

De Euregio Rijn-Waal heeft ook een grensinformatiecentrum opgericht, dat toegankelijk is voor Duitsers en Nederlanders die vragen hebben over de wettelijke regelingen met betrekking tot werk, inkomen en sociale zekerheid. Het grensinformatiecentrum geeft advies aan inwoners, werknemers en werkgevers. De grootste doelgroep zijn de grenspendelaars die zich op de grensoverschrijdende arbeidsmarkt oriënteren. Bovendien werkt het grensinformatiecentrum samen met een netwerk van nationale organisaties, zoals de nationale belastingdienst en ziektekostenverzekeringen. Samen met deze nationale organisaties organiseert het grensinformatiecentrum speciale (fiscale) spreekuren voor burgers. Ook zal het centrum op verzoek advies verstrekken aan specifieke doelgroepen. Daarnaast biedt het centrum opleiding en onderwijs aan primaire adviseurs van alle Duits-Nederlandse grensinformatiecentra.

Een ander interessant voorbeeld is de binationale stad Eurode en een van haar petprojecten, het grensoverschrijdende Eurode Business Centre.

EURODE Business Centre (deel 1)

Het Eurode Business Centre ligt aan de Nederlands-Duitse grens en is het eerste grensoverschrijdende bedrijvencomplex in Europa. Het is een joint venture tussen de Nederlandse gemeente Kerkrade en de Duitse stad Herzogenrath.

In het begin richtte het Eurode Business Centre zich op bedrijven die algemene of specifieke diensten aanboden. Tot de bedrijven die algemene diensten aanboden, behoorden advocatenkantoren, belastingadviseurs, bedrijfsadviseurs en PR-bedrijven. Voorbeelden van bedrijven die een meer specifieke dienstverlening aanboden zijn: grensoverschrijdende multimediabedrijven, grensoverschrijdende zorgaanbieders en hightech innovatiebedrijven.

In 1997 werd het idee geopperd om een grensoverschrijdend gebouw te realiseren waarin allerlei soorten bedrijven konden worden ondergebracht. Daarnaast ondervonden de gevestigde bedrijven nog steeds grensoverschrijdende belemmeringen in hun dagelijkse activiteiten. Bij de oprichting van het Eurode Business Centre was het idee dat een concentratie van bedrijfsactiviteiten zou leiden tot wetswijzigingen in beide systemen en uiteindelijk tot een harmonisatie van de Nederlandse en Duitse rechtssystemen. Om dit te bereiken was de voorwaarde dat het Eurode Business Centre precies aan de staatsgrens moest worden gebouwd.

Op 5 juni 2001 werd het Eurode Business Centre geopend met een commerciële oppervlakte van 3.630 m². In 2011 had het een bezettingsgraad van bijna 100% en momenteel zijn er ongeveer 70 bedrijven en organisaties in het centrum gevestigd. Sinds de oprichting heeft het Eurode Business Centre zich ontwikkeld tot een Euregionaal centrum met expertise in economische grensoverschrijdende activiteiten.

EURODE Business Centre (deel 2)

Eurode is de naam van het gezamenlijk openbaar lichaam (*Zweckverband*) dat de Duitse stad Herzogenrath en de Nederlandse stad Kerkrade op 1 januari 1998 hebben opgericht. Dit orgaan bestaat uit twee bestuursorganen, een raad en een uitvoerende instantie. Dit openbaar lichaam, dat gebaseerd is op de permanente samenwerking tussen twee lokale overheden uit twee verschillende lidstaten, houdt zich bezig met de belangrijkste aspecten van het beleid op dit gebied:

- Verbetering van de economie;
- Vervoersinfrastructuur;
- Onderwijs;
- Advies en begeleiding van grensoverschrijdende pendelaars;
- Recht en orde; en cultuur en sport;
- Cultuur en sport.

Op basis van deze langdurige samenwerking wordt Eurode nu beschouwd als een zogenaamde "bi-nationale stad". Dit betekent dat Eurode ongeveer 100.000 inwoners heeft uit twee verschillende landen die nauw met elkaar verbonden zijn door relationele en functionele verbindingen.

Een gevolg van deze bi-nationaliteit voor het Eurode Business Centre is dat het aan de bedrijven is om te beslissen onder welke wetgeving ze zich willen vestigen. Zij kunnen ervoor kiezen om zich aan de Duitse kant te vestigen en daarom kiezen voor een Duitse ondernemingsvorm, bijvoorbeeld een GmbH. Of ze kiezen voor de Nederlandse kant en kiezen voor een Nederlandse rechtsvorm van een onderneming als een BV. Sommige bedrijven hebben aan beide zijden huurwoningen gehuurd, wat betekent dat zij twee rechtspersonen zijn. Deze bedrijven kunnen profiteren van grote verschillen tussen Duitsland en Nederland op het gebied van arbeidsrecht, belastingrecht en sociaal zekerheidsrecht.

Naast zijn functie als grensoverschrijdend zakencentrum fungeert het Eurode Business Centre ook als officiële ontmoetingsplaats voor tal van grensoverschrijdende instanties en instellingen, zoals de 'Ronde Tafel van de Euregio Maas-Rijn'. Daarnaast zijn er maandelijks adviesdagen voor forensen die in het ene land wonen en in het andere land werken en advies krijgen over hun grensoverschrijdende problemen.

Ondanks deze voordelen bleef er echter één opvallende grensoverschrijdende hindernis bestaan: het was voor een bedrijf niet mogelijk om binnen het gebouw van de ene kant naar de andere te verhuizen. Bijvoorbeeld om van de Nederlandse kant naar de Duitse kant te verhuizen. De reden hiervoor is dat het territorialiteitsbeginsel door verschillende belastingdiensten strikt werd toegepast. Om dit probleem op te lossen wilde Eurode de keuzevrijheid voor het belastingrecht binnen het Eurode Business Centre realiseren. Dit werd gerealiseerd door middel van een 'Third Tax Protocol', dat het voor bedrijven die in het Eurode Business Centre zijn gevestigd, mogelijk maakt om het grootste deel van de onderneming (inclusief personeel en management) aan de ene kant van de grens en een kleiner deel van de onderneming aan de andere kant te hebben en toch belasting te mogen betalen in het land waar het hoofdkantoor van de onderneming is gevestigd. Hoewel het een goed voorbeeld is van de flexibele handhaving van verschillende nationale wetten in het Business Centre, was de oplossing voor het probleem een klassieke intergouvernementele overeenkomst tussen de twee nationale regeringen die uiteindelijk dit protocol hebben aangenomen.

De aanvullende protocollen bij de Europese Kaderovereenkomst van Madrid

In totaal heeft de Raad van Europa tot nu toe drie aanvullende protocollen (1995, 1998 en 2009) goedgekeurd die tot doel hebben de Kaderovereenkomst van Madrid te versterken. De eerste twee protocollen zullen hierna kort worden beschreven, terwijl er meer aandacht wordt besteed aan het derde protocol, dat een nieuwe vorm van geïnstitutionaliseerde grensoverschrijdende samenwerking biedt die vergelijkbaar is met de EGTS.

Het eerste aanvullend protocol (1995) heeft betrekking op het probleem dat in het oorspronkelijke verdrag alleen de verplichtingen van de staten worden gecodificeerd in plaats van rechten over grensoverschrijdende samenwerking voor lokale autoriteiten vast te stellen. Dit aanvullend protocol is op 1 december 1998 in werking getreden. 24 staten zijn partij geworden, waaronder Nederland, België en Duitsland.¹⁷² Het protocol erkent, onder bepaalde voorwaarden, het subjectieve recht van territoriale gemeenschappen en autoriteiten om grensoverschrijdende overeenkomsten te sluiten en te ondertekenen.¹⁷³ De besluiten van deze plaatselijke overheden moeten door elke overeenkomstsluitende partij ten uitvoer worden gelegd en hebben dezelfde geldigheid als de besluiten die onafhankelijk krachtens het nationale recht worden genomen.¹⁷⁴

Hoewel het onder het Aanvullend Protocol reeds mogelijk is om grensoverschrijdende samenwerkingsorganen op te richten en wettelijk te erkennen als publiekrechtelijke entiteit met rechtspersoonlijkheid in een verdragsluitende staat,¹⁷⁵ wordt het niet duidelijk welke bevoegdheden deze organen hebben. Het sluit alleen de mogelijkheid uit dat lokale autoriteiten maatregelen van algemene strekking kunnen nemen en dat zij de rechten en vrijheden van personen niet kunnen beperken. Verder mogen er ook geen maatregelen worden genomen waarbij belasting wordt geheven of die in strijd zijn met het nationale recht. Verder wordt in dit protocol niet uitgelegd wat de essentiële bevoegdheden van deze organen zijn en voor welke doeleinden zij deze kunnen gebruiken. Deze lacunes hebben volgens een recenter verslag van de Raad van Europa de oprichting van nieuwe grensoverschrijdende instellingen belemmerd.¹⁷⁶

Het Tweede Aanvullend Protocol (1998) heeft betrekking op het probleem van de beperkte werkingssfeer van het Verdrag aangezien het alleen van toepassing is op lokale overheden in de grensregio's. Het protocol van 1998 breidt het geografische bereik uit tot interregionale samenwerking. Sinds de inwerkingtreding op 1 februari 2001 zijn 23 staten partij geworden bij dit protocol, waaronder Nederland, België en Duitsland.¹⁷⁷

Uit ervaring en onderzoek is gebleken dat grensoverschrijdende activiteiten niet noodzakelijkerwijs beperkt zijn tot grensoverschrijdende autoriteiten. Ook lokale overheden die geografisch ver van de grens liggen en ver van elkaar verwijderd zijn, zijn geïnteresseerd in grensoverschrijdende activiteiten.¹⁷⁸ Het tweede protocol bij de Conventie van Madrid heeft dan ook tot doel de

¹⁷² https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/159/signatures?p_auth=OnniihaM.

¹⁷³ Artikel 1 van het Aanvullend Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, nr. 159 van 9 november 1995, Straatsburg.

¹⁷⁴ Artikel 2 van het aanvullend protocol.

¹⁷⁵ Artikel 3-6 van het aanvullend protocol.

¹⁷⁶ Raad van Europa, 'Cross-border co-operation toolkit', 2012, blz. 38. Beschikbaar op: <https://rm.coe.int/1680747160>.

¹⁷⁷ https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/169/signatures?p_auth=OnniihaM.

¹⁷⁸ Ibid, p. 39.

interterritoriale samenwerking tussen Europese landen te versterken. Interterritoriale samenwerking wordt gedefinieerd als "elke gecoördineerde actie gericht op het tot stand brengen van betrekkingen tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten van twee of meer overeenkomstsluitende partijen, met uitzondering van betrekkingen van grensoverschrijdende samenwerking tussen naburige autoriteiten, met inbegrip van de sluiting van samenwerkingsovereenkomsten met territoriale gemeenschappen of autoriteiten van andere staten".¹⁷⁹

Artikel 3 van het tweede protocol stelt de interterritoriale samenwerking op gelijke voet met de grensoverschrijdende samenwerking. Dit betekent dat ook niet-aangrenzende lokale overheden een beroep kunnen doen op de Kaderovereenkomst van Madrid en de bijbehorende protocollen. Deze autoriteiten hebben het recht om discussies en overeenkomsten te bevorderen op gebieden die onder de gemeenschappelijke bevoegdheid vallen.¹⁸⁰ Dit recht wordt door de verdragsluitende staten erkend.

ii. De Euregionale Samenwerkingsgroepering (ECG)

Onlangs de Kaderovereenkomst van Madrid en haar twee protocollen, is het de Raad van Europa tot nu toe niet gelukt om een *gemeenschappelijk* juridisch kader voor grensoverschrijdende samenwerking in Europa tot stand te brengen.¹⁸¹ Alle drie overeenkomsten verwijzen grotendeels naar nationale regelgeving. Dit is problematisch omdat de Raad van Europa een zeer divers lidmaatschap heeft van 45 staten die partij zijn. De voortdurende verwijzing van de Madrid Conventie naar het nationale recht voor de regelingen omtrent juridische kwesties over het Verdrag, heeft het praktisch onmogelijk gemaakt om een uniform recht te hebben op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking.¹⁸²

Om deze tekortkomingen te verhelpen heeft de Raad van Europa op 16 november 2009 het derde protocol bij de Kaderovereenkomst van Madrid aangenomen.¹⁸³ Dit **protocol introduceert een nieuw instrument: de zogenaamde "Euroregionale Samenwerkingsgroepering" (ECG)**. Dit instrument is bedoeld als aanvulling op het huidige juridische kader van de Raad van Europa en is bedoeld om de bestaande juridische en niet-juridische belemmeringen voor grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking in Europa weg te nemen.¹⁸⁴ Het protocol is op 1 maart 2013 in werking getreden. Tot op heden hebben slechts zeven staten het Verdrag geratificeerd. **Nederland en België hebben het**

¹⁷⁹ Artikel 1 van Protocol nr. 2 van de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten betreffende interterritoriale samenwerking, *Europese Verdragsreeks 169*, 5 mei 1998, Straatsburg.

¹⁸⁰ Artikel 2 van Protocol nr. 2.

¹⁸¹ Borger (2010).

¹⁸² GEPE, "The European Grouping of Territorial Cooperation -EGTC- A study carried out by Groupe d'Etudes Politiques Européennes (GEPE) under the supervision of Professor Nicolas Levrat and commissioned by the Committee of the Regions", Genève: Universiteit van Genève, 2007, blz. 36 en 37.

¹⁸³ Protocol nr. 3 van de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten betreffende Euroregionale samenwerkingsverbanden, *European Treaty Serie 106*, 16 november 2009, Utrecht.

¹⁸⁴ Raad van Europa, "Explanatory Report to Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)", *Serie 206*, 2009, Raad van Europa, blz. 2.

verdrag alleen ondertekend, maar niet geratificeerd. Duitsland heeft het Verdrag op 8 november 2012 geratificeerd.¹⁸⁵

Het instrument mag dan wel nieuw zijn, maar voor de vorm en toepassing ervan wordt nog steeds – begrijpelijkwijs in de context van de Raad van Europa – vertrouwd op het nationale recht.¹⁸⁶ Artikel 2 lid 1 van het derde protocol bepaalt dat de EGG een rechtspersoon is die valt onder het nationale recht van de lidstaat waar zij haar hoofdkantoor heeft. Aangezien een ECG rechtspersoonlijkheid bezit, kan het een contract sluiten, personeel in dienst nemen, roerende en onroerende goederen verwerven en een gerechtelijke procedure inleiden.¹⁸⁷ Vervolgens wordt in artikel 2 lid 3 bepaald dat het recht dat van toepassing is op het soort rechtspersoon dat door de leden van de ECG wordt gekozen, moet worden vastgelegd in de overeenkomst tot oprichting van de ECG. Het is **aan de leden van de ECG om het type rechtspersoon te kiezen dat het best bij hun behoeften past, en daarbij rekening houdend met de oplossingen die beschikbaar zijn in de rechtsorde van de staat waar het hoofdkantoor zal worden gevestigd**¹⁸⁸. Voorts neemt de ECG besluiten ten aanzien van en ten behoeve van individuele personen of juridische entiteiten die onder het juridisch gezag vallen van de staten waartoe de leden behoren en ziet zij toe op de uitvoering daarvan.¹⁸⁹

Bijzonderheden over het lidmaatschap van een ECG worden gegeven in artikel 3 lid 1.¹⁹⁰ Territoriale gemeenschappen of autoriteiten worden omschreven als "gemeenschappen, autoriteiten of organen die lokale en regionale functies uitoefenen en als zodanig worden beschouwd in de nationale wetgeving".¹⁹¹ In tegenstelling tot de EGTS kan **staat een ECG ook open voor territoriale autoriteiten van zogenoemde 'een derde land', d.w.z. een staat die dit protocol niet heeft geratificeerd, mits zij behoren tot een staat die grenst aan een staat waar het hoofdkantoor van de EGTS is gevestigd.** Dit is alleen mogelijk als een overeenkomst tussen deze twee staten dit toestaat.¹⁹²

Evenals in artikel 2 lid 2 van de Kaderovereenkomst van Madrid staat het derde protocol toe dat verdragsluitende partijen mogen aangeven welke van de entiteiten die in beginsel in aanmerking komen voor lidmaatschap van de ECG krachtens artikel 3 lid 1, zij willen uitsluiten van de werkingssfeer van het protocol.¹⁹³ Dit werd ingesteld om te voorkomen dat territoriale entiteiten die op grond van het nationale recht tot dusver geen recht op grensoverschrijdende samenwerking hadden, een manier vinden om dit toch te doen door een beroep te doen op het derde protocol.

¹⁸⁵ https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/206/signatures?p_auth=OnniihaM.

¹⁸⁶ Hoewel de kwestie van het toepasselijke recht in het kader van de EGTS-verordening nogal gecompliceerd is, "vanwege het uniale karakter van het grensoverschrijdende instrument en de soms verwarrende rangorde van het recht die in de verordening is vastgelegd. Het onderwerp lijkt eenvoudiger voor wat betreft het ECG, aangezien het derde protocol in wezen een instrument van internationaal recht is. Om naar behoren te kunnen functioneren, moet het verdrag worden geratificeerd en vervolgens in de nationale rechtsorden van de lidstaten van de Raad van Europa worden omgezet. Borger (2010) op 137.

¹⁸⁷ Artikel 2, lid 5, van het derde protocol bij het Kaderovereenkomst van Madrid.

¹⁸⁸ Raad van Europa, "Explanatory Report to Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)", *Treaty Serie 206*, 2009, *Raad van Europa*, blz. 4.

¹⁸⁹ Artikel 7, lid 2, van het derde protocol bij het Kaderovereenkomst van Madrid.

¹⁹⁰ Artikel 3, lid 1, van het derde protocol bepaalt dat de volgende entiteiten in aanmerking kunnen komen voor het lidmaatschap van de EGG: Territoriale gemeenschappen of autoriteiten van een overeenkomstsluitende partij; de betrokken lidstaat van de Raad van Europa zelf; en rechtspersonen die zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang en die geen industrieel of commercieel karakter hebben.

¹⁹¹ Artikel 2, lid 2, van het Kaderovereenkomst van Madrid.

¹⁹² Artikel 3, lid 2, van het derde protocol bij het Kaderovereenkomst van Madrid.

¹⁹³ Artikel 16, lid 1, van het derde protocol bij het Kaderovereenkomst van Madrid.

Bovendien probeert Protocol nr. 3 ervoor te zorgen dat organisaties van bijzonder belang (zoals kamers van koophandel) die gemachtigd kunnen worden om deel te nemen aan een ECG,¹⁹⁴ de territoriale gemeenschappen of autoriteiten niet kunnen “overrulen” in de beleidsontwikkeling en besluitvormingsprocessen van de samenwerkingsgroepering. In lijn hiermee bepaalt artikel 3 lid 3 dan ook dat de territoriale gemeenschappen of autoriteiten van de overeenkomstsluitende partijen de meerderheid van de stemrechten hebben om zo de controle over de EGG uit te oefenen. Deze bepaling is in overeenstemming met de juridische instrumenten van de Raad van Europa die territoriale en functionele samenwerking als hoofddoel van deze publieke entiteiten onderschrijft, aangezien zij taken van algemeen belang voor hun bevolking uitvoeren.¹⁹⁵

Overeenkomstig artikel 4 lid 1 van het derde protocol wordt de EGG bij schriftelijke overeenkomst tussen de oprichtende leden opgericht. In deze overeenkomst moeten de leden, de naam van de ECG, het adres van het hoofdkantoor, de duur, het doel en de taken van de ECG en de geografische reikwijdte ervan vermelden.¹⁹⁶ De aspirant-leden moeten alle passende documenten overleggen om aan te tonen dat de door de toepasselijke nationale wetgeving vereiste procedures of formaliteiten zijn nageleefd.¹⁹⁷ Vervolgens zijn zij ook verplicht de betrokken nationale autoriteiten te informeren, kennis te geven of toestemming te krijgen van hun voornemen om een oprichtingsovereenkomst te sluiten of zich aan te sluiten bij een bestaande ECG.¹⁹⁸ Van deze eis kan echter door elke verdragsluitende staat in het algemeen, of voor specifieke categorieën territoriale gemeenschappen of autoriteiten of voor specifieke vormen van samenwerking, worden afgeweken.¹⁹⁹ Goedkeuring kan worden geweigerd indien het lidmaatschap van de EGG in strijd zou zijn met het protocol zelf, de bepalingen van de nationale wetgeving of wanneer het in strijd zou zijn met de openbare belangen of de openbare orde van de betrokken partij.²⁰⁰ Artikel 4 lid 7 van het derde protocol bepaalt dat de oprichtingsovereenkomst van de EGG moet worden geregistreerd of gepubliceerd in de vestigingsstaat en in de andere staten waar de leden gevestigd zijn, in overeenstemming met het toepasselijke nationale recht.

De Raad van Europa specificeert niet welke organen een ECG moet bevatten. Het biedt de oprichtende leden maximale flexibiliteit, aangezien artikel 5 lid 3 van het derde protocol alleen bepaalt dat "de statuten van een ECG regels moeten bevatten over de organen en hun taken". In principe zou de ECG kunnen worden gebruikt voor een breed scala aan onderwerpen die betrekking hebben op bedrijven, maar ook op meer specifieke onderwerpen zoals grensoverschrijdend vervoer of rampenbestrijding.²⁰¹ Dezelfde flexibele aanpak wordt gehanteerd om de taken van de ECG te

¹⁹⁴ Wat de in artikel 3, lid 1, van het derde protocol genoemde rechtspersonen betreft, staat de bepaling hun deelname aan een ECG toe "indien hun activiteit hoofdzakelijk wordt gefinancierd door de staat, een territoriale gemeenschap of autoriteit of een soortgelijk orgaan; of hun beheer is onderworpen aan de controle van deze entiteiten; of de helft van de leden van hun administratieve, bestuurlijke of toezichthoudende functies worden benoemd door de staat, een territoriale gemeenschap of autoriteit of een soortgelijk orgaan".

¹⁹⁵ Zie Toelichtend rapport bij het Derde Protocol, op 4-5; zie ook Borger (2010) op 132.

¹⁹⁶ Artikel 4, lid 3, van het derde protocol bij het Kaderovereenkomst van Madrid.

¹⁹⁷ Artikel 4, lid 2, van het derde protocol bij het Kaderovereenkomst van Madrid.

¹⁹⁸ Artikel 4, lid 4, van het derde protocol bij het Kaderovereenkomst van Madrid.

¹⁹⁹ Artikel 4, lid 6, van het derde protocol bij het Kaderovereenkomst van Madrid.

²⁰⁰ Artikel 4, lid 5, van het derde protocol bij het Kaderovereenkomst van Madrid.

²⁰¹ Raad van Europa, "Explanatory Report to Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)", *Serie 206*, 2009, Raad van Europa, blz. 6.

bepalen.²⁰² Artikel 7 lid 1 van het derde protocol bepaalt dat de EGG de taken uitvoert die haar leden haar toevertrouwen. De taken van de ECG zijn echter enigszins beperkt door artikel 7 lid 3 van het derde protocol:

- De taken van een ECG hebben geen betrekking op de uitoefening van regelgevende bevoegdheden; of
- De ECG is niet bevoegd maatregelen te nemen die van invloed zijn op de rechten en vrijheden van personen; of
- De ECG legt geen fiscale heffingen op.

Bovendien bepaalt artikel 7 lid 4 van het derde protocol dat "de ECG geen bevoegdheden mag uitoefenen die territoriale gemeenschappen of autoriteiten uitoefenen als gemachtigden van de staat waartoe zij behoren". Een uitzondering hierop is wanneer de EGG naar behoren gemachtigd was om deze bevoegdheden uit te oefenen waarin zij de bevoegdheden uitoefent die de leden van de EGG aan haar toekennen.

Zoals hierboven is aangegeven, zullen **toekomstige leden**, gezien het feit dat het derde protocol nog steeds gebaseerd is op nationale wetgeving,²⁰³ "**de juridische situatie van de lidstaten van de Raad van Europa die mogelijk als hoofdkantoor in aanmerking komen, zorgvuldig moeten onderzoeken om een omgeving te creëren waarin hun ECG optimaal kan functioneren**".²⁰⁴ Hoewel de leden van een ECG hun samenwerking in aanzienlijke mate zullen kunnen bepalen door middel van de overeenkomst en de statuten, zal de ECG hoofdzakelijk onderworpen zijn aan het recht van het land waar het hoofdkantoor is gevestigd. Hierdoor is er, net als bij het EGTS-instrument van de EU, niet één uniforme ECG die van toepassing zal zijn op het hele Europese continent. Deze conclusie is des te relevanter voor het ECG-instrument, gezien de sterkere afhankelijkheid van het nationale recht van de lidstaat waar het hoofdkantoor is gevestigd.²⁰⁵

Op de vergelijking tussen de ECG van de Raad van Europa (RvE) en de EGTS van de EU is het de moeite waard om Borger (2010) uitgebreid te citeren:

Wat de vergelijking met de EGTS betreft, zijn er enkele interessante verschillen waarneembaar. Ten eerste biedt het derde protocol derde landen meer mogelijkheden om deel te nemen aan samenwerkingsinitiatieven met territoriale autoriteiten of andere entiteiten uit de RvE-staten. Ten tweede is het derde protocol minder prescriptief dan de EGTS-verordening wat betreft de wijze waarop bepaalde zaken in de overeenkomst en

²⁰² Raad van Europa, "Explanatory Report to Protocol No. 3 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning Euroregional Co-operation Groupings (ECGs)", *Serie 206*, 2009, *Raad van Europa*, blz. 6.

²⁰³ Zie bijvoorbeeld artikel 1, lid 2, over de doelstellingen van de EGG, artikel 4, lid 7, over de oprichtingsovereenkomst van de EGG, artikel 7, lid 1, over de taken van de EGG en artikel 9, lid 3, over de aansprakelijkheid van de organen van de EGG voor inbreuken op de wet bij de uitoefening van hun taken.

²⁰⁴ Borger (2010) op 138.

²⁰⁵ Ibid. Borger (2010, 138) geeft verder aan: 'Een ander element dat een belemmering vormt voor het uniforme karakter van het ECG' is het feit dat er niet één rechter is die de eindverantwoordelijkheid heeft voor de interpretatie van de eisen van het derde protocol. Het derde protocol, dat een instrument van internationaal recht is, zal in laatste instantie door de hoogst mogelijke nationale rechter worden geïnterpreteerd. Begrippen als "openbaar belang" of "openbare orde" kunnen bijvoorbeeld een andere betekenis hebben, afhankelijk van het nationale rechtssysteem in kwestie.

de statuten moeten worden geregeld. Vooral als het gaat om de interne organisatie van de organisatie en haar organen, biedt de ECG haar leden meer vrijheid dan het EGTS-instrument. Bovendien is de ECG in nog grotere mate afhankelijk van de nationale wetgeving dan de EGTS. Het belangrijkste verschil lijkt echter te bestaan tussen de mogelijke objecten van de instrumenten en de taken die ze kunnen uitvoeren. Het derde protocol is bedoeld om potentiële leden zoveel mogelijk vrijheid te bieden ten aanzien van de taken die een ECG mag uitvoeren. De EGTS daarentegen beperkt zich hoofdzakelijk tot de bevordering van de economische en sociale cohesie en de uitvoering van programma's of projecten die door de EU (mede)gefinancierd worden via het EFRO, het ESF en/of het Cohesiefonds.

Desalniettemin zijn de overeenkomsten tussen de twee instrumenten veel prominenter. In het derde protocol en de EGTS-verordening worden vaak identieke bewoordingen gebruikt. RvE-staten die ook lid zijn van de EU zullen de uitvoeringswetgeving voor de EGTS-verordening waarschijnlijk slechts op enkele minder belangrijke punten moeten wijzigen om hun uitvoeringsverplichtingen uit hoofde van het derde protocol na te komen. In dit verband is het interessant om te vermelden dat hoe meer ontwerpen van het derde protocol door het Comité van deskundigen zijn gepresenteerd, hoe meer het instrument leek op de EGTS-verordening. In de toelichting bij het derde protocol wordt in verschillende gevallen zelfs melding gemaakt van het EGTS-instrument. Volgens de opstellers van het protocol is het de bedoeling dat de ECG volledig compatibel is met het EGTS-instrument. Territoriale gemeenschappen of autoriteiten en de andere betrokken entiteiten zijn vrij om gebruik te maken van de ECG of de EGTS. De twee instrumenten sluiten elkaar niet uit en de kandidaat-leden zijn vrij in hun keuze, rekening houdend met de doelstellingen van hun samenwerking en de middelen waarover zij beschikken, een van hen.²⁰⁶

Al met al biedt de Kaderovereenkomst van Madrid en haar bijbehorende protocollen een solide kader voor grensoverschrijdende samenwerking. Het is echter sterk afhankelijk van de nationale wetgeving en het lost de juridische en bestuurlijke belemmeringen niet op waarmee autoriteiten bij de samenwerking met grensoverschrijdende regio's worden geconfronteerd. Ook is meestal het sluiten van een internationale overeenkomst vereist om de beoogde samenwerkingsstructuren tot stand te brengen.

Het derde protocol introduceert een juridisch instrument dat een deel van de bovengenoemde problemen oplost. Zowel Nederland als België hebben dit instrument echter niet geratificeerd. Dit instrument zou derhalve **alleen kunnen worden toegepast tussen Duitsland en Nederland indien het hoofdkantoor van een dergelijke ECG in Duitsland was gevestigd en een overeenkomst tussen deze twee staten Nederlandse deelname mogelijk maakte** (zie artikel 3 lid 2 van het derde protocol). Indien een Nederlandse grensregio voor deze oplossing zou kiezen, zou het Duitse recht van toepassing zijn op de ECG, gezien de locatie van het hoofdkantoor (zie artikel 2 lid 4 van het derde protocol).

²⁰⁶ Borger (2010) op 141-142.

4.2 Internationaal en regionaal niveau

Na het bestuderen van het scala aan instrumenten voor grensoverschrijdende samenwerking op Europees niveau, zullen we ons nu richten op het regionale niveau. Hieronder worden eerst de verschillende vormen van **multilaterale internationale samenwerking besproken**, te weten de Benelux-Unie, de Nordic Free Movement Council (*de Noordse Raad voor Vrij Verkeer*) (FMC) en de twee organisaties die opgericht zijn om verschillende aspecten van het rivierbeheer te regelen: de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR) en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR), en vervolgens een aantal illustratieve initiatieven voor **multilevel/interregionale samenwerking**, te weten de Duits-Frans-Zwitserse Bovenrijn-conferentie en het parlement van de drie Oostenrijkse en Italiaanse provincies: ‘de Dreier Landtag’.

4.2.1 De Benelux-Unie

De Benelux-Unie (BU) is een uitstekend voorbeeld van Europese versterkte samenwerking. Sinds de jaren veertig van de vorige eeuw hebben België, Nederland en Luxemburg hun formele betrekkingen in stand gehouden en verdiept. Wat begon als een douane-unie (1944) vertegenwoordigt vandaag de dag een structuur van intensieve samenwerking die verder gaat dan een economische unie. Na een vernieuwing van de rechtsgrondslag in 2008²⁰⁷ is de BU nu gebaseerd op een reeks algemene beginselen en doelstellingen.²⁰⁸ In het volgende zullen we de organisatiestructuur en het juridische kader bespreken, waarbij we ons concentreren op de middelen en structuren waarover de BU beschikt om grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit te faciliteren en te verbeteren. Daarbij kijken we ook naar het huidige politieke klimaat waarin de Benelux-samenwerking gestalte krijgt en hoe de betrekkingen van de BU met haar burens - met name NRW - er uitzien.

i. Organisatiestructuur van de Benelux-Unie (bestuursmodel)

De goedkeuring van het nieuwe Benelux-verdrag, van kracht vanaf 2012, heeft de institutionele structuur die ten grondslag ligt aan de Benelux-Unie vereenvoudigd. Het wordt nu bestuurd door **vijf belangrijke instellingen**, namelijk het Benelux-Comité van Ministers, de Raad, het Parlement, het Hof van Justitie en de Secretariaat-Generaal.

De belangrijkste instellingen van de Benelux-Unie

Het **Benelux-Comité van Ministers** is het hoogste besluitvormingsorgaan van de BU. Het bestaat uit ten minste één ministeriële vertegenwoordiger van de drie landen, waarbij de samenstelling van het Comité van Ministers kan worden aangepast aan het agendapunt. Het Comité bepaalt de politieke richtlijnen en prioriteiten van de samenwerking voor de BU²⁰⁹ en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het Verdrag tot oprichting van de Benelux-Unie.²¹⁰ Daartoe beschikt zij over de volgende instrumenten:

²⁰⁷ Zie het Verdrag betreffende de herziening van het Verdrag van 3 februari 1958 tot oprichting van de Benelux Economische Unie van 2008 (hierna: het Benelux Unieverdrag of BU-verdrag).

²⁰⁸ Cf. J. Wouters and M. Vidal, *De Benelux: Tijd voor een Wedergeboorte?* (Intersentia, 2006).

²⁰⁹ Het Comité van Ministers stelt het gemeenschappelijk meerjarig werkprogramma vast op basis van het gecoördineerde voorstel van het secretariaat-generaal (artikel 3), de begroting volgens de procedure van artikel 22, het Benelux-werkprogramma en het jaarverslag van de BU.

²¹⁰ Artikel 6 van het Verdrag van 2008 betreffende de herziening van het Verdrag van 3 februari 1958 tot oprichting van de Benelux Economische Unie.

- **Ontwerpovereenkomsten** die door de overeenkomstsluitende partijen moeten worden gesloten en volgens de grondwettelijke voorschriften van elke partij moeten worden geratificeerd;
- Het goedkeuren van **(bindende) beschikkingen** over de uitvoering van het verdrag van 2008 tot oprichting van de BU die rechtstreeks bindend zijn voor de verdragsluitende partijen; en
- Het aannemen van **(niet-bindende) beleidsaanbevelingen en interne richtlijnen** aan de Raad en het Secretariaat-Generaal.

Het Comité van Ministers wordt bij toerbeurt voorgezeten door een Belgisch, Luxemburgs of Nederlands lid voor de periode van één jaar. Momenteel bekleedt België het voorzitterschap voor 2018. Daarnaast kan het Comité taken delegeren aan ministeriële werkgroepen.

De **Raad van de Benelux bestaat** uit hooggeplaatste ambtenaren van de verantwoordelijke ministeries. Ook hier kan de samenstelling van de Raad veranderen naar gelang de actuele prioriteiten op de agenda. Het is het hoogste bestuursorgaan van de BU, haar belangrijkste taak is het voorbereiden van het Comité van Ministers.²¹¹

De Interparlementaire Raad van de BU, het zogenaamde "Benelux-Parlement", werd opgericht bij een afzonderlijk verdrag, dat in november 1955 in werking trad. Het Benelux-Parlement telt in totaal 49 leden, respectievelijk uit België (21 afgevaardigden), Nederland (21 afgevaardigden) en Luxemburg (7 afgevaardigden). Deze parlementsleden informeren en adviseren hun respectievelijke regeringen over alle aangelegenheden die verband houden met de BU. Zij hebben ook een adviserende rol met betrekking tot de goedkeuring van verdragen, overeenkomsten en protocollen.²¹²

Op 20 januari 2015 hebben de drie Verdragsluitende Partijen een nieuw Verdrag betreffende de Interparlementaire Raad voor de Benelux ondertekend. Dit nieuwe verdrag versterkt het recht op interpellatie, d.w.z. de mogelijkheid om een minister op te roepen voor een spoeddebat, en verbetert de werking van het Benelux-Parlement. De Interparlementaire Raad is (nog) niet bevoegd voor (mede)besluitvorming. Het Verdrag van 2015 is nog niet in werking getreden, omdat het in België nog niet geratificeerd is.²¹³

Het Verdrag betreffende de oprichting en het statuut van een **Benelux-Hof van Justitie werd** op 31 maart 1965 ondertekend. Dit Verdrag bepaalt de samenstelling, de bevoegdheid en de werkwijze van het Hof.²¹⁴ Op 11 mei 1974 werd het Benelux-Hof van Justitie geïnstalleerd. De vaste zetel is nu in Luxemburg (sinds december 2016), waar het zijn gewone zittingen houdt²¹⁵, terwijl de griffie van het Hof is gevestigd bij het secretariaat-generaal in Brussel. In zijn samenstelling telt het Benelux-Hof van

²¹¹ Artikelen 12-14 van het BU-verdrag.

²¹² Artikelen 15-16 van het BU-verdrag.

²¹³ Nederland heeft op 9 juli 2015 het Verdrag betreffende de interparlementaire Benelux-Raad van 2015 geratificeerd, Luxemburg op 26 februari 2018.

²¹⁴ Artikel 17 van het BU-verdrag.

²¹⁵ Artikel 2 van het Verdrag van 1965 betreffende het Benelux-Hof van Justitie.

Justitie negen rechters, zes plaatsvervangende rechters en drie advocaten-generaal.²¹⁶ De drie nationaliteiten zijn gelijkelijk verdeeld over al deze functionarissen.²¹⁷

Het Hof van Justitie is verantwoordelijk voor de **uniforme toepassing van de gemeenschappelijke regelgeving** van de Benelux.²¹⁸ Daartoe is zij bevoegd om vragen te ontvangen over de interpretatie van de Benelux-rechtsregels, om te oordelen over (een aantal van) deze regels en om een adviserende rol te spelen.²¹⁹ Het Benelux-Comité van Ministers heeft echter de bevoegdheid om bepaalde beschikkingen uit te sluiten van de bevoegdheid van het Hof.²²⁰ Met ingang van december 2016 zijn de bevoegdheden van het Benelux-Hof uitgebreid.²²¹ Het Hof heeft met name de bevoegdheid gekregen om uitspraak te doen over merken, tekeningen en modellen (naast de bestaande bevoegdheid om uitspraak te doen in zaken van ambtenaren in dienst van de Benelux), die momenteel alleen wordt verleend op het gebied van de intellectuele eigendom.²²² Het is mogelijk dat in de toekomst ook andere beleidsterreinen onder de beoordelingsbevoegdheid van het Hof vallen door middel van een aanvullend verdrag. Gezien de uitbreiding van de bevoegdheden van het Hof is ook zijn structuur aangepast. Het heeft nu drie kamers, waarvan de eerste prejudiciële vragen ontvangt, de eerste de adviserende functie vervult en beroep instelt bij de Tweede Kamer; de tweede is uitsluitend belast met de taak van de uitspraak; en de derde is bevoegd voor de zaken betreffende de administratieve beroepen van het personeel van de BU of het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom.

Het **secretariaat-generaal van de Benelux verzorgt** de gemeenschappelijke centrale administratie van de BU. De zetel is Brussel. Het wordt geleid door een college van drie secretarissen-generaal - de Benelux-secretaris-generaal en twee adjunct-secretarissen-generaal, die elk de nationaliteit van een van de Benelux-landen vertegenwoordigen. Het secretariaat-generaal initieert, ondersteunt en volgt de Benelux-samenwerking met het oog op de drie prioritaire thema's economie, duurzaamheid en veiligheid.²²³

Politieke prioriteiten

De uitbreiding van de Benelux-samenwerking buiten het economische terrein is ook terug te vinden in de naam: de organisatie wordt nu vooral aangeduid als de Benelux Unie en niet langer als de Benelux Economische Unie. **Drie brede thema's** structureren momenteel de macroregionale samenwerking in de Benelux. De primaire focus ligt op de **interne markt en de economie enerzijds en justitie en binnenlandse zaken** anderzijds. **Duurzaamheid wordt** ondertussen eerder als een overlappend thema gezien. Deze prioritaire thema's vormen de leidraad voor de formulering van het

²¹⁶ Artikel 3 van het Verdrag van 1965 betreffende het Benelux-Hof van Justitie.

²¹⁷ De leden van het Hof zijn afkomstig uit de hoogste rechterlijke instanties van hun land, de *Hoge Raad* van Nederland, het Belgische *Hof van Cassatie* en het Hof van Justitie van Luxemburg. Naast hun taken voor het Benelux-Gerechtshof kunnen de rechters actief blijven voor hun nationale rechtbanken.

²¹⁸ Artikel 1, lid 2, van het Verdrag betreffende het Benelux-Hof van Justitie van 1965.

²¹⁹ Een lijst van deze gemeenschappelijke rechtsregels is beschikbaar op de website van het Benelux Gerechtshof: http://www.courbeneluxhof.be/nl/rechtsregels_intro.asp (laatst geraadpleegd op 02-10-2018).

²²⁰ Artikel 1, leden 6 en 7, van het Verdrag betreffende het Benelux-Hof van Justitie van 1965.

²²¹ Zie M(2011)09 Protocol betreffende de wijziging van het Verdrag betreffende het Benelux-Hof van Justitie van 1965 van 15 oktober 2012.

²²² Daartoe is het Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom van 25 februari 2005 gewijzigd bij het Protocol van 21 mei 2014, dat op 1 juni 2018 in werking treedt.

²²³ Artikelen 18-23 van het BU-verdrag.

gemeenschappelijke werkprogramma, dat om de vier jaar door het Comité van Ministers wordt vastgesteld.²²⁴ Dit gezamenlijke werkprogramma zorgt voor een sterkere politieke betrokkenheid (dan vóór de vernieuwing van het Benelux-verdrag) van de drie lidstaten. Vervolgens wordt het verder uitgewerkt door middel van jaarlijkse werkplannen die door het Secretariaat-generaal van de Benelux in Brussel worden opgesteld.²²⁵

Duurzaamheid en digitalisering zijn de brede prioriteiten van het Benelux-werkprogramma 2017-2020. De Benelux-landen streven naar synergieën op de volgende beleidsterreinen:²²⁶

Beleidsterrein	ECONOMIE & INTERNE MARKT	JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN
Geplande acties	Vergemakkelijken van werk in een grenzeloze arbeidsmarkt Het waarborgen van toekomstgerichte mobiliteit Voltooiing van de interne markt	De krachtenbundeling tussen politie, justitie en andere diensten Gezamenlijk optreden in crisisbeheersing & rampenbestrijding Gezamenlijk optreden op het gebied van fraudebestrijding

Meer concreet hebben de Benelux-landen volgens het Benelux Jaarwerkplan de volgende gezamenlijke beleidsacties voorzien die in 2018 moeten worden gerealiseerd.²²⁷

Beleidsterrein	ECONOMIE & INTERNE MARKT	JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN
Geplande acties	Verdieping van de interne markt in de sectoren detailhandel, telecommunicatie en vervoer Verduurzaming van transport en logistiek en stimulering van digitalisering Versterking van de circulaire economie Ondersteuning van de energietransitie en het opzetten van een laboratorium voor samenwerking op energiegebied in de EU Het werken over de grens eenvoudiger maken en de wetgeving stroomlijnen	Verdieping van de politieke samenwerking, intensivering van de actuele samenwerking, crisisbeheersing, asiel en migratie Fiscale samenwerking & fraudebestrijding, sociale samenwerking & fraudebestrijding, andere vormen van fraudebestrijding Verbetering van de leefomgeving, aanpak van grensoverschrijdende uitdagingen

²²⁴ Zie het huidige Benelux-werkprogramma 2017-2020.

²²⁵ Zie het huidige Benelux-werkplan 2018.

²²⁶ Benelux-secretariaat-generaal, Werkprogramma 2017-2020 - Baanbrekende samenwerking (Benelux-secretaris-generaal, Brussel, januari 2017).

²²⁷ Benelux-secretariaat-generaal, Jaarlijks werkplan 2018 - Een steeds groener en jongere Benelux (Benelux-secretaris-generaal, Brussel, januari 2018).

ii. Het juridische kader van de Benelux en haar samenwerkingsinstrumenten

Nederland, België en Luxemburg ondertekenden in 1958 het eerste Verdrag tot oprichting van de Benelux Economische Unie tussen de landen van de Benelux. Dit oorspronkelijke verdrag zou na 50 jaar aflopen, wat de deelnemende regeringen ertoe aanzette om de verdragsbasis voor de Benelux-samenwerking te vernieuwen.

Benelux-verdragen

Op 17 juni 2008 ondertekenden zij het **nieuwe Benelux-verdrag**, die rekening houdt met de nieuwe kenmerken van de Benelux-samenwerking, zoals op het gebied van veiligheid en de nieuwe federale staatsstructuur van België.²²⁸ Samen met een politieke verklaring en een Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Benelux-Unie is het vernieuwde Verdrag betreffende de Benelux Economische Unie op 1 januari 2012 in werking getreden.²²⁹

Het nieuwe Verdrag erkent uitdrukkelijk de mogelijkheid van grensoverschrijdende samenwerking tussen de Benelux-landen als een van de **twee hoofddoelstellingen**. De andere doelstelling betreft de versterking van de Benelux-samenwerking als experimenteel platform voor verdieping van de Europese integratie.²³⁰ Het Verdrag onderstreept de mogelijkheid voor de Benelux-landen om samen te werken met andere Europese lidstaten of regionale samenwerkingsstructuren.

In februari 2014 ondertekenden de verantwoordelijke ministers een **nieuw Benelux-verdrag over grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking**²³¹. Dit nieuwe verdrag actualiseert en versterkt de vorige Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking van 12 september 1986 (van kracht sinds 1 april 1991). Met dit verdrag willen de Benelux-landen hun voortrekkersrol op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de EU nieuw leven inblazen.²³² Op 1 mei 2018 is het vernieuwde verdrag in werking getreden.²³³ Aanvankelijk was het alleen van toepassing tussen België en Luxemburg.²³⁴ Maar recentelijk heeft ook Nederland het Verdrag van 2014 geratificeerd,²³⁵ wat betekent dat alle drie de lidstaten nu de volgende instrumenten

²²⁸ Het Verdrag betreffende de herziening van het Verdrag van 3 februari 1958 tot oprichting van de Benelux Economische Unie van 2008 (hierna: het Benelux Unieverdrag of BU-verdrag).

²²⁹ Het nieuwe verdrag is voor onbepaalde tijd gesloten. Het voorziet echter wel in de mogelijkheid dat een lidstaat na een eerste periode van tien jaar zijn lidmaatschap kan opzeggen met een opzegtermijn van drie jaar.

²³⁰ Article 2 of the BU Treaty reads: '1. De Benelux Unie heeft tot doel de samenwerking tussen de Hoge Verdragsluitende Partijen te verdiepen en uit te bouwen, opdat deze verder een voortrekkersrol kan vervullen binnen de Europese Unie en de grensoverschrijdende samenwerking op alle niveaus kan versterken en verbeteren. 2. De Benelux Unie richt zich met name op: a) het voortbestaan en de verdere ontwikkeling van een economische unie, die een vrij verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten omvat en die een afgestemd beleid op economisch, financieel en sociaal gebied betreft, met inbegrip van een gezamenlijk beleid in de economische relaties met derde landen; b) de duurzame ontwikkeling, waarin een evenwichtige economische groei, maatschappelijke bescherming en de bescherming van het milieu worden verenigd; c) de samenwerking op de gebieden van justitie en binnenlandse zaken.'

²³¹ Besluit M(2014)2 van het Benelux-Comité van Ministers tot vaststelling van een Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking.

²³² See <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/wat-is-de-rol-van-het-benelux-verdrag-bij-grensoverschrijdende-samenwerking/> (last accessed 02-10-2018).

²³³ België heeft het Verdrag van 2014 geratificeerd op 27 april 2017, Luxemburg op 9 maart 2018.

²³⁴ De overeenkomst van 1986 (besluit M(86)4) wordt bijgevolg ingetrokken tussen België en Luxemburg, evenals besluit M(97)2 met inbegrip van het protocol van 22 september 1998 tot aanvulling van de overeenkomst betreffende grensoverschrijdende samenwerking.

²³⁵ Artikel 26, lid 6, van het Verdrag van 2014. Zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/35021/kst-35021-1?resultIndex=0&sorttype=1&sortorder=4> (laatsst bekeken op 30-10-2018).

kunnen gebruiken om hun onderlinge grensoverschrijdende samenwerking en mogelijk ook die met hun buurlanden te versterken.

Benelux-instrumenten voor grensoverschrijdende samenwerking

Het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking 2014 biedt een basis om de betrokken regeringen en openbare instellingen, met name die in grensregio's, in staat te stellen zonder beperkingen en in een omgeving van rechtszekerheid samen te werken. In vergelijking met de overeenkomst van 1986 zijn deze nieuwe verdragsbepalingen flexibeler en gaan ze verder dan de EU-regelgeving ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking in de Benelux. Overheden en andere actoren kunnen dus op meer gebieden dan voorheen grensoverschrijdende projecten starten (zoals cultuur, gezondheidsdiensten of veiligheid), met inbegrip van projecten met meer directe voordelen voor de burgers. Hiertoe kunnen de projectpartners zelf bepalen welke juridische vorm hun samenwerking moet aannemen. De drie bestaande vormen van grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking zullen worden voortgezet:

- de Benelux-groepering voor territoriale samenwerking (BGTS);²³⁶
- het gemeenschappelijk orgaan; en
- de administratieve afspraak.

Bovendien wordt in het nieuwe verdrag de **samenwerking met de buurlanden** van de Benelux uitdrukkelijk onderschreven. Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kunnen zelf (of delen daarvan) partij worden bij het Benelux-Verdrag 2014.²³⁷

In feite combineert het Benelux-Verdrag van 2014 inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking de voordelen van de EGTS-Verordening van de EU en het oude Benelux-Verdrag van 1986. Dit laatste stelde gemeenten, provincies en verenigingen al in staat om samen te werken zonder voorafgaande toestemming van de rijksoverheid.²³⁸ Zij stond ook reeds toe dat de samenwerkende partijen bepaalde bevoegdheden overdroegen aan hun grensoverschrijdende samenwerkingsverband, zonder dat zij verplicht waren een directeur aan te stellen voor hun samenwerking.²³⁹ Geïnspireerd door de EGTS-verordening kunnen nationale autoriteiten en publiekrechtelijke instellingen in het kader van de nieuwe overeenkomst nu ook deelnemen aan een BGTS.²⁴⁰ De kwestie van het toepasselijke recht is ook enigszins vereenvoudigd, namelijk die van het land waar de zetel van de grensoverschrijdende samenwerkingsverband is geregistreerd.²⁴¹ Een andere innovatie van het

²³⁶ Artikel 3 van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking 1986.

²³⁷ Artikel 27 van het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking 2014.

²³⁸ Artikel 2, lid 1, van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking 1986.

²³⁹ Artikel 3 van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking 1986.

²⁴⁰ Dit betreft de overheidsinstanties als omschreven in artikel 1, lid 4, van RICHTLIJN 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG.

²⁴¹ Artikel 11, lid 1, van het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking 2014. Voor Nederland blijft artikel 3, lid 3, van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking van 1986 van toepassing zolang Nederland het Verdrag van 2014 niet heeft geratificeerd.

Verdrag van 2014 is de mogelijkheid dat de zetel van de grensoverschrijdende samenwerkingsverband naar een andere staat kan worden verplaatst zonder eerst te worden ontbonden.²⁴²

Tot op heden telt de Benelux ongeveer 18 verdragen en conventies. Een van de bestaande multilaterale bindende (d.w.z. verdragen) en niet-bindende (memoranda van overeenstemming, intentieverklaringen) instrumenten is opgenomen in bijlage 8 van dit rapport. De bewustmaking van deze intergouvernementele (sectorale) overeenkomsten is belangrijk omdat zij in principe een juridische grondslag kunnen bieden voor de oplossing van een specifiek grensoverschrijdend probleem. Deze procedure wordt hieronder in hoofdstuk 5 nader besproken. Ter voorbereiding van deze latere discussie geeft onderstaande tabel 7 al een indicatie van de operationele instrumenten (zoals beschikkingen, aanbevelingen etc.) per beleidsterrein waarover de Benelux beschikt om gerichte en actuele grensoverschrijdende samenwerkingsregelingen op te stellen.

Tabel 7: Niet-uitputtend overzicht van Benelux-samenwerkingsinstrumenten²⁴³

Beleidsterrein	Benelux-instrument (beschikkingen, aanbevelingen, richtlijnen)	Totaal
Afval & Circulaire economie	M(2017)17, M(2015)16, M(1986)07 M(2016)12	4
Ambulancediensten	M(2016)8, M(2014)01, M(2012)05, M(2009)08	4
Arbeidsmobiliteit & Professionele kwalificaties	M(2014)17 M(2018)6, M(1971)17, M(1966)26	4
Begrotingsbeleid	M(1983)06, M(1972)100, M(1963)25	3
Belastingen & fiscale samenwerking	M(2016)9, M(2012)01, M(2006)05, M(1970)08, M(1963)12	5
Duurzame ontwikkeling	M(2017)15, M(2015)10, 2014_SG-S_60rev3, M(1992)11, M(1988)08, M(1986)14, M(1983)26, M(1981)04, M(1980)12, M(1978)16, M(1974)12.	11
Grensoverschrijdende weiden	M(2017)4, M(2012)17, M(1990)07	3
Grensoverschrijdend park	M(2017)6, M(2011)04, M(2007)05, M(2001)01, M(1992)03, M(1987)10	6
Haven & zeevaart	M(2016)6	1
Intellectuele eigendom	M(2017)13, M(2015)1, M(2014)8, M(2014)14, M(2013)3, M(2009)07, M(2007)08, M(2006)06	8
Jacht & vogelbescherming	M(2015)8, M(2015)9, M(2014)03, M(2010)04, M(2007)03, M(1999)10, M(1998)04, M(1996)08, M(1990)06, M(1983)17, M(1983)16, M(1983)03, M(1977)08, M(1970)07.	14
Onderwijs	M(2018)1, M(2015)3	2
Politie en justitie	M(2006)05, M(1993)06, M(1990)13, M(1973)31, M(1971)28, M(1971)21, M(1971)20, M(1970)14, M(1969)03	9

²⁴² Artikel 15 van het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking 2014. Deze mogelijkheid is niet opgenomen in de Benelux-Overeenkomst van 1986 inzake grensoverschrijdende samenwerking.

²⁴³ Dit overzicht is samengesteld uit een handmatige compilatie op basis van de Benelux Juridische Databank (verzameld op basis van "keywords", zie <http://www.benelux.int/nl/juridische-databank>, status 10-10-2018). Zie de volledige lijst van instrumenten, inclusief hun titels, in bijlage 9.

Sociale zekerheid & fraudebestrijding	M(1995)08 M(2015)7	2
--	-----------------------	---

Een van deze Benelux-beschikkingen is M(2017)15, dat betrekking heeft op de beperking van de geluidshinder afkomstig van bedrijven in het grensoverschrijdende bedrijventerrein *Albertknoop*. Deze Benelux beschikking heeft recentelijk aan belang gewonnen in territoriale samenwerkingskringen voor zijn **innovatieve oplossing voor een typisch grensoverschrijdend probleem dat ontstaat door uiteenlopende nationale technische normen**

ALBERTKNOOP grensoverschrijdend bedrijventerrein tussen Maastricht (NL) en Lanaken (BE)

Het strategische grensoverschrijdende project Albertknoop werd in 2009 opgezet om op een duurzame en geïntegreerde wijze een multimodaal en regionaal bedrijventerrein te ontwikkelen in het resterende open grensgebied tussen de Nederlandse stad Maastricht en de Vlaamse gemeente Lanaken. Dit project past binnen het Economisch Netwerk Albertkanaal, dat dit gebied heeft aangewezen als een belangrijke regio voor de toekomstige ruimtelijke economische ontwikkeling van Vlaanderen en de Euregio. De grens tussen België en Nederland loopt door dit projectgebied. De ambitie van het project Albertknoop is het coördineren van beleidsaanbevelingen en regelgeving op het gebied van milieu, geluid, industrie, natuur en infrastructuur.

Projectpartners zijn de provincies Belgisch en Nederlands Limburg, de gemeente Maastricht, de gemeente Lanaken en het bedrijf NV De Scheepvaart. Onder deze partners is een regiomanager grensregio aangesteld om dit complexe grensoverschrijdende project te bevorderen en te coördineren.

Alle lokale partners kunnen ruimtelijke beleidsplannen indienen bij de Stuurgroep van Albertknoop, die de onderwerpen op de agenda zet. Deze commissie is het belangrijkste besluitvormingsorgaan en bestaat uit vertegenwoordigers van de provincies Belgisch en Nederlands Limburg en de gemeenten Lanaken en Maastricht. Op het gebied van probleemidentificatie en -oplossing wordt een gebiedsgerichte aanpak gevolgd, waarbij speciale aandacht wordt besteed aan problemen die inherent zijn aan de regio, en aan oplossingen die worden gepresenteerd op basis van de kwaliteiten en mogelijkheden die de regio biedt.

Een projectteam voert de geselecteerde projecten uit. Naast inspanningen met een vrij gezamenlijke langetermijnvisie wordt er ook gewerkt aan specifieke projecten door specifieke werkgroepen. Deze werkgroepen onderstrepen dat het grensoverschrijdende project van Albertknoop verder gaat dan het opzetten van een grensoverschrijdend bedrijventerrein. Zo werkt de Werkgroep Mobiliteit aan een nieuwe snelle tramverbinding tussen de steden Hasselt (België) en Maastricht (Nederland) of onderzoekt de Grensoverschrijdende Werkgroep momenteel de sterk uiteenlopende woningmarkten in de grensregio die verbonden zijn met Vlaanderen en de Nederlandse provincie Limburg.

Een goed voorbeeld van de effectieve coördinerende functie van deze grensoverschrijdende multilevel projectstructuur is de Benelux-beschikking "Albertknoop" over de vermindering van de geluidsoverlast van bedrijven die gevestigd zijn in de grensoverschrijdende industriële zone. Door deze beschikking beschikken de Vlaamse gemeente Lanaken en de Nederlandse gemeente Maastricht nu over een gezamenlijk beoordelingskader voor geluidsvoorschriften voor het grensoverschrijdende bedrijventerrein Albertknoop. De ratio hierachter was dat de geluidsnormen die gelden voor bedrijven verschillen tussen Nederland en Vlaanderen. Ondernemers die een bedrijf oprichten en een vergunningaanvraag indienen, zouden dus verschillend worden beoordeeld, afhankelijk van de ligging ten opzichte van de grens. Zowel de Vlaamse als de Nederlandse wetgeving bood geen eenzijdige oplossing voor de manier waarop de verschillen in geluidsniveaus in grensgebieden moeten worden aangepakt. Daarom werd besloten deze Benelux-beschikking aan te nemen, die enkel van toepassing is op het grensoverschrijdende bedrijventerrein Albertknoop. Het besluit is gebaseerd op het Benelux-Verdrag inzake de natuurbehoud en landschapschapsbescherming van 8 juni 1982.

Deze oplossing is uniek in Europa en biedt een niveau van flexibiliteit voor ondernemers en een efficiënt geluidsbeheer voor omwonenden. Daarnaast schept het ook rechtszekerheid voor zowel bewoners als bedrijven. Bewoners wordt gegarandeerd dat de afgesproken geluidsnormen effectief worden nageleefd. Tegelijkertijd kunnen bedrijven zich effectief vestigen op het grensoverschrijdende bedrijventerrein, omdat duidelijk is aan welke voorwaarden ten aanzien van geluid moet worden voldaan.

Naast deze juridische mogelijkheden heeft de Benelux ook een proactieve houding bij de ontwikkeling en uitbreiding van enkele veelbelovende bestuursstructuren die de grensoverschrijdende relaties en mobiliteit kunnen verbeteren door politieke coördinatie en afstemming op operationeel-technisch niveau. Het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking is een van de belangrijkste doelstellingen van de Benelux Unie. Gezien de dynamiek van grensoverschrijdende samenwerking en de wens van de Benelux-landen om een voortrekkersrol te spelen in de Europese integratie, is het niet meer dan logisch dat de wil en toewijding voor samenwerking niet stopt bij de buitengrenzen van de drie lidstaten. Met andere woorden, grensoverschrijdende samenwerking voor de Benelux strekt zich ook uit tot regelmatige uitwisseling en samenwerking met grensregio's, andere internationale organisaties en grensoverschrijdende samenwerkingsstructuren.

De artikelen 24 tot en met 27 van het Verdrag tot oprichting van de Benelux-Unie onderstrepen de openheid van de organisatie ten aanzien van andere landen en organisaties. In deze geest en op basis van die juridische grondslag heeft de BU enerzijds beleid en administratieve ondersteuning verleend aan informele netwerken, zoals de Euro Contrôle Route, of het Pentalaterale Energieforum. Anderzijds heeft zij een structurele samenwerking met het Duitse buurland NRW in stand gehouden en ontwikkeld, die we hieronder nader zullen beschrijven.

Tabel 8: Overzicht van de beleidsterreinen die prioriteit zijn voor de samenwerking tussen de Benelux en NRW²⁴⁴

Beleidsterrein	Samenwerkingsprojecten
Verkeer en vervoer	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intelligente transportsystemen ▪ Spoorwegen agenda ▪ Langere en zwaardere vrachtwagencombinaties (LHV)
Energiebeleid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Grensoverschrijdende energievoorziening en voorzieningszekerheid ▪ Ondersteuning van de energietransitie
Arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bevordering van de wederzijdse erkenning van beroepsdiploma's ▪ Ondersteuning van de universiteiten bij het opzetten van grensoverschrijdende studieprogramma's in het kader van een grensoverschrijdende kennisregio ▪ Versterking van de grensoverschrijdende arbeidsmarkt en een (digitale) werkgelegenheidsdienst met een grensoverschrijdende dimensie ▪ het vaststellen van de vergelijkbaarheid van arbeidsmarktgegevens als basis voor het identificeren en wegnemen van knelpunten in de grensoverschrijdende mobiliteit door middel van een gemeenschappelijk grensoverschrijdend arbeidsmarktbeleid
Interne veiligheid, crisisbeheer & rampbestrijding	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intensivering van de politiesamenwerking (operationele ondersteuning, gemeenschappelijke training & opleiding, bestrijding van cybercriminaliteit,) ▪ Samenwerking van NRW in een informatie- en expertisecentrum voor de bestrijding van de georganiseerde misdaad (bikersbendes) in de Euregio Maas-Rijn ▪ Versterking en verbetering van de samenwerking tussen crisiscentra bij natuurrampen ▪ Verbetering van de grensoverschrijdende medische noodhulpdiensten

²⁴⁴ Zie Benelux Secretariaat-generaal, Benelux Jaarplan 2018 - Een steeds groenere, en jongere Benelux, januari 2018.

iii. Samenwerking met Noordrijn-Westfalen (NRW)

De Benelux-samenwerking met NRW is gebaseerd op een politieke verklaring die in 2008 is aangenomen. Inhoudelijk strekt deze samenwerking zich uit over de beleidsterreinen zoals uitgewerkt in tabel 8 hierboven.

In de praktijk is de samenwerking tussen NRW en de Benelux sinds 2008 goed gegroeid. Naast het intensiveren van aanvullende bilaterale afspraken (sinds het aantreden van het nieuwe kabinet NRW in 2017), nemen NRW-ambtenaren in verschillende mate actief deel aan de betreffende actuele Benelux-werkgroepen. Juridisch gezien is het niet mogelijk dat NRW partij wordt of formeel deelneemt aan de besluitvorming in de Benelux. Dit belet de Duitse regionale staat echter niet om zich politiek te committeren aan Benelux-initiatieven, wanneer hij dat passend acht. Zo heeft NRW zich gecommitteerd aan de richtlijnen uit de Benelux RECOMMENDATIE M(2014)17 over grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit.

Artikel 27 van het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking 2014 biedt de buurlanden (en regio's met overeenkomstige bevoegdheden) - waaronder Duitsland/NRW - de mogelijkheid om formeel partij te worden bij dit verdrag.

4.2.2. Noordse samenwerking en de Free Movement Council (FMC) - *Gränshinderrådet*

Dit onderdeel gaat over de Noordse multilaterale samenwerking: een vrij langdurige vorm van regionale samenwerking in Europa. Het omvat de vijf Noordse landen: Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden, alsmede hun autonome regio's, de Faeröer (Denemarken), Groenland (Denemarken) en de Åländeilanden (Finland).²⁴⁵ De Noordse samenwerking bestrijkt vandaag de dag een breed scala aan gebieden, waaronder cultuur, duurzaamheid, gelijkheid, mensenrechten en andere juridische kwesties, de economie, klimaat en ontwikkeling, enz.

Vervolgens zullen we ons buigen over de interparlementaire Noordse Raad en de intergouvernementele Noordse Raad van ministers - de meest prominente instellingen van de Noordse samenwerking. Eerst wordt kort ingegaan op de institutionele structuur, met inbegrip van de samenstelling, de organisatiestructuur, de besluitvormingsprocessen en de bevoegdheden van deze twee regionale organen. Ten tweede zullen we de belangrijkste juridische instrumenten die ten grondslag liggen aan de Noordse samenwerking herzien. Dit zal worden gevolgd door een onderzoek van de FMC en het zogenaamde "obstacle elimination system", dat ook in hoofdstuk 5 nader zal worden uitgewerkt.

i. Organisatiestructuur van de Noordse samenwerking

Reeds in de jaren vijftig waren de Noordse landen het erover eens dat gezamenlijk overleg, zo nodig aangevuld met gecoördineerde actie, de beste manier was om de Noordse samenwerking op permanente basis te ontwikkelen, te bevorderen en uit te voeren. Deze geformaliseerde Noordse samenwerking heeft plaatsgevonden in de Noordse Raad en de Noordse Raad van Ministers. Deze

²⁴⁵ T. Etzold, "The Case of the Nordic Councils", Mapping Multilateralism in Transition No. 1 - International Peace Institute", 2013, blz. 1.

organen zijn onafhankelijk, maar ze zijn sterk met elkaar verbonden. Beide zullen hieronder afzonderlijk worden besproken.

Interparlementaire samenwerking: Samenstelling van de Noordse Raad

Binnen de Noordse Raad vindt de parlementaire samenwerking plaats en het dient als forum voor de bevordering van de samenwerking tussen de nationale parlementen van de Noordse landen. Het werd in 1952 door Denemarken, IJsland, Noorwegen en Zweden opgericht naar aanleiding van een Deens voorstel tot oprichting van een raadgevend orgaan waarin de Noordse parlementariërs regelmatig bijeenkomen.²⁴⁶ Finland trad toe in 1955. Een decennium later was er behoefte aan een permanent verdrag inzake Noordse samenwerking, wat resulteerde in de goedkeuring van de zogenaamde "Noordse Grondwet", beter bekend als het Verdrag van Helsinki.²⁴⁷ Dit Verdrag formaliseerde de Noordse samenwerking op het gebied van het internationaal publiekrecht.

De Noordse Raad telt in totaal 87 leden. Zij zijn gekozen leden van de nationale parlementen en worden voorgedragen door de fracties. Er zijn geen rechtstreekse verkiezingen voor de Noordse Raad mogelijk. Denemarken, Finland, Zweden en Noorwegen hebben elk 20 zitplaatsen. Onder de Deense vertegenwoordigers zijn er twee van de Faeröer en twee van Groenland, terwijl Finland twee vertegenwoordigers van Åland heeft. Het parlement van IJsland benoemt zeven gekozen leden.²⁴⁸

Organisatiestructuur van de Noordse Raad.

De Noordse Raad bestaat uit drie belangrijke organen:

- Het voorzitterschap van de Raad,
- De plenaire vergadering, en
- De verschillende comités.²⁴⁹

Het eerste orgaan, de plenaire vergadering, is het belangrijkste besluitvormingsorgaan.²⁵⁰ Aangezien de bevoegdheden van de Noordse Raad (zie hieronder) worden uitgeoefend door de plenaire vergadering, bestaat deze uit alle 87 leden. Het mandaat van de leden duurt één jaar. De plenaire vergadering houdt twee jaarlijkse vergaderingen: de gewone zitting in het najaar en de themasessie in het voorjaar, die elk worden gehouden in het land dat het jaarlijkse voorzitterschap van de Noordse Raad bekleedt.²⁵¹ Deze sessies zijn openbaar²⁵² en er moeten minimaal 44 gekozen leden aanwezig zijn tijdens de sessies.²⁵³

Het tweede orgaan, het Presidium, is de politieke leiding van de Noordse Raad. Het is het hoogste besluitvormingsorgaan van de samenwerking tussen de zittingen van de plenaire vergadering. Het

²⁴⁶ Ratificatie van het voorstel van de Deense premier Hans Hedtoft tijdens de 28e vergadering van de Noordse Interparlementaire Vereniging van 13 augustus 1951.

²⁴⁷ Verdrag tot samenwerking tussen Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden [hierna: het Verdrag van Helsinki]. Dit verdrag werd ondertekend op 23 maart 1962 en trad in werking op 1 juli 1962.

²⁴⁸ Artikel 47 van het Verdrag van Helsinki.

²⁴⁹ Artikel 50 van het Verdrag van Helsinki. Zie ook: Afdeling 1 van het reglement van orde van de Noordse Raad.

²⁵⁰ Artikel 3 van het reglement van orde van de Noordse Raad.

²⁵¹ Artikel 2 van het reglement van orde van de Noordse Raad.

²⁵² Artikel 51 van het Verdrag van Helsinki.

²⁵³ Artikel 18 van het reglement van orde van de Noordse Raad.

Presidium is verantwoordelijk voor de activiteiten van de Noordse Raad en coördineert informatie en besluiten voor de nationale parlementen en internationale organisaties.²⁵⁴ Zij stelt het jaarlijkse actieplan op en de voorzitter vertegenwoordigt de Noordse Raad in het openbaar. Daarnaast is zij ook verantwoordelijk voor diverse politieke en bestuurlijke aangelegenheden, waaronder buitenlandse zaken, defensie- en veiligheidsbeleid en de begrotingen van de Raad en de Noordse Raad van Ministers.²⁵⁵ Het presidium wordt door de voltallige vergadering in de herfstvergadering benoemd voor een termijn van één jaar. Het bestaat uit een voorzitter en maximaal 15 gekozen leden. Elk land en verschillende politieke opvattingen zijn vertegenwoordigd in het presidium.²⁵⁶ Het voorzitterschap van de Raad rouleert jaarlijks tussen de Noordse landen.²⁵⁷

Het derde type orgaan wordt vertegenwoordigd door de permanente comités, die het grootste deel van de politieke werkzaamheden in de Noordse Raad uitvoeren. Elk comité moet uit 16 tot 18 leden bestaan.²⁵⁸ Naast een controlecommissie²⁵⁹ en een verkiezingscommissie²⁶⁰ zijn er momenteel vier actuele commissies:

- Het Comité voor kennis en cultuur in de Noordse regio,
- Het Comité voor een duurzame Noordse regio,
- het Comité voor groei en ontwikkeling in de Noordse regio, en
- Het Comité voor het welzijn in de Noordse regio's.

Deze comités zijn verantwoordelijk voor de voorbereidende werkzaamheden op de gebieden waarvoor zij bevoegd zijn, voordat de Noordse Raad zich definitief over deze kwestie buigt. Zij bestuderen en bereiden de voorstellen van de voltallige vergadering voor met het oog op de voorlegging ervan aan het presidium of aan een zitting.²⁶¹

Op hetzelfde niveau van de comités hebben de gekozen leden van de Noordse Raad ook het recht om zogenaamde "partijgroepen" te vormen. Deze groepen zijn in de jaren tachtig opgericht om grensoverschrijdende samenwerking tussen politieke partijen van dezelfde of soortgelijke aard te bevorderen, die verder gaat dan de loutere samenwerking langs nationale grenzen. Het idee achter deze oprichting van partijgroepen is dat het de politieke impact op de Noordse samenwerking versterkt en dat het de nadruk legt op het gezamenlijke Noordse karakter van de samenwerking. Een dergelijke groep moet bestaan uit ten minste vier leden uit ten minste twee verschillende landen.²⁶² Momenteel zijn er vijf verschillende partijgroepen: (i) de linkse socialistische groene fractie, (ii) de

²⁵⁴ Artikel 4 van het reglement van orde van de Noordse Raad. Volgens artikel 13 van het reglement van orde van de Noordse Raad hebben de Sámi-parlementen in Finland, Noorwegen en Zweden, de etnische minderheid, een zogenaamde "waarnemersstatus". Dit betekent dat zij - via de parlementaire raad van Sámi - het recht hebben om het woord te voeren tijdens algemene debatten en zoals anders bepaald door het presidium.

²⁵⁵ Afdeling 27 van het reglement van orde van de Noordse Raad.

²⁵⁶ Art. 52 van het Verdrag van Helsinki en punt 22 van het reglement van orde van de Noordse Raad.

²⁵⁷ Art. 52 van het Verdrag van Helsinki.

²⁵⁸ Afdeling 34 van het reglement van orde van de Noordse Raad.

²⁵⁹ Het controlecomité oefent controle uit op de door de Noordse Raad gefinancierde activiteiten en voert audits uit. Afdeling 6 van het reglement van orde van de Noordse Raad.

²⁶⁰ De Verkiezingscommissie stelt lijsten met voordrachten op en organiseert alle verkiezingen die tijdens de plenaire vergaderingen worden gehouden. Afdeling 7 van het reglement van orde van de Noordse Raad.

²⁶¹ Afdeling 5 van het reglement van orde van de Noordse Raad.

²⁶² Afdeling 8 van het reglement van orde van de Noordse Raad.

sociaal-democratische fractie, (iii) de centrumfractie, (iv) de conservatieve fractie en (v) de Noordse vrijheid. Elke partijgroep heeft een eigen secretariaat en secretaris.²⁶³

Als laatste orgaan dat benoemd moet worden, steunt het Secretariaat van de Noordse Raad in Kopenhagen het werk van het presidium, de comités en andere werkgroepen. Het bestaat uit een secretaris-generaal en wordt ondersteund door vijftien personeelsleden.

De bevoegdheden van de Noordse Raad

De Noordse Raad heeft de bevoegdheid om voorstellen te initiëren en advies te geven over aangelegenheden en kwesties die verband houden met de samenwerking tussen alle of sommige lidstaten en gebieden.²⁶⁴ Tijdens de zittingen van de Noordse Raad nemen de leden van de Noordse Raad besluiten over kwesties die zij de Noordse regeringen oproepen uit te voeren. Artikel 45 van het Verdrag van Helsinki bepaalt dat de Noordse Raad aanbevelingen mag aannemen of verklaringen mag afleggen aan een of meer regeringen van de Noordse Raad of aan de Raad van Ministers.²⁶⁵ De Noordse Raad moet ook de gelegenheid krijgen om zich uit te spreken over belangrijke kwesties in verband met de Noordse samenwerking.²⁶⁶

De Noordse Raad kan alleen niet-bindende aanbevelingen doen aan de Raad van Ministers en de regeringen van de Noordse landen. Op die manier uit het kritiek, oefent het (zachte) controle uit, en neemt het initiatief. De Noordse Raad kan dan ook meer worden gezien als een instrumentele instelling voor het vinden van oplossingen voor gemeenschappelijke problemen in de regio en als een forum voor debat, informatie-uitwisseling en meningsvorming over onderwerpen van Noordse samenwerking in het algemeen en over grensoverschrijdende kwesties in het bijzonder.²⁶⁷

Intergouvernementele samenwerking: Samenstelling van de Noordse Raad van Ministers

In 1971 werd de Noordse Raad van Ministers opgericht als een afzonderlijke intergouvernementele instelling die als samenwerkingsplaats voor de regeringen van de Scandinavische landen moest dienen.²⁶⁸ De premiers van de Noordse landen staan officieel aan het hoofd van de Noordse Raad van Ministers.²⁶⁹ In principe komen zij ten minste tweemaal per jaar bijeen voor informeel overleg.

De premiers hebben deze bevoegdheid echter gedelegeerd aan de nationale ministers van Samenwerking. Deze laatste komt bijeen in **de ministerraad voor algemene Noordse samenwerking, die de spil vormt van de formele intergouvernementele Noordse samenwerking**. Zoals hierboven vermeld, hebben de Noordse landen de algemene beslissingsbevoegdheid binnen de Noordse Raad

²⁶³ Laatste toegang: 16 september 2018.

²⁶⁴ Artikel 44 van het Verdrag van Helsinki.

²⁶⁵ De voorzitter van de plenaire vergadering of vijf gekozen leden van de Noordse Raad kunnen een voorstel indienen. Er zijn twee procedures voor de goedkeuring van een dergelijk voorstel. Ten eerste kan de voltallige vergadering een voorstel goedkeuren met een tweederde meerderheid van de stemmen tijdens een zitting. Ten tweede kan het presidium een voorstel aannemen als ten minste de helft van alle leden, of in zaken die slechts bepaalde landen betreffen, de helft van de vertegenwoordigers van deze landen vertegenwoordigd zijn. Bij staking van stemmen beslist de voorzitter.

²⁶⁶ Artikel 46 van het Verdrag van Helsinki.

²⁶⁷ T. Etzold, "The Case of the Nordic Councils", Mapping Multilateralism in Transition No. 1 - International Peace Institute", 2013, blz. 2.

²⁶⁸ Het Verdrag van Helsinki van 1962 werd gewijzigd om de Raad van Ministers als officiële intergouvernementele instantie in de regio te ratificeren.

²⁶⁹ Artikel 61 van het Verdrag van Helsinki.

van ministers-presidenten gedelegeerd aan het niveau van de nationale ministers voor Noordse samenwerking. Daarnaast coördineert het Noordse Comité voor samenwerking de dagelijkse praktijk van de Raad. Dit comité bestaat uit hoge ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken van de Noordse landen. In de regel komt het acht tot tien keer per jaar bijeen. In feite is het Comité, binnen zijn mandaat van dagelijkse coördinatie, ook verantwoordelijk voor de overeenkomstige besluitvorming.²⁷⁰

De Noordse Raad van Ministers werkt via verschillende ministerraden. Momenteel zijn er tien permanente en één ad hoc ministerraad. Elke ministerraad is verantwoordelijk voor één of meer specifieke beleidsterreinen. De Noordse Raad van ministers van Arbeid bestaat bijvoorbeeld uit de nationale ministers van Werkgelegenheid en Arbeid. Het werkterrein van deze Raad varieert van werkgelegenheidskwesties tot arbeidsrecht en het arbeidsmilieu.²⁷¹

Het belangrijkste orgaan van de Noordse Raad van Ministers is het voorzitterschap, dat jaarlijks rouleert tussen de lidstaten.²⁷² Het land dat het voorzitterschap van de Noordse Raad van Ministers bekleedt, zit ook de vergaderingen van de Ministers voor Noordse Samenwerking voor. Vervolgens is de voorzitter ook verantwoordelijk voor de coördinatie van de intergouvernementele samenwerking door prioritaire thema's vast te stellen.

Elk voorzitterschap stelt drie specifieke prioriteiten vast voor zijn jaarlijkse werkperiode (zie hieronder). Daarnaast moet het ook zes algemene thema's in acht nemen: drie horizontale thema's moeten in de Noordse beleidsvorming in het algemeen worden geïntegreerd. Daarnaast zijn er drie overlappende thema's die zijn toegesneden op **het doel van de samenwerking zelf**. Aangezien *samenwerking* het hart van de betrekkingen tussen de Noordse landen vormt, is het niet alleen een middel om een doel te bereiken, maar blijktbaar ook een doel op zich.²⁷³

Huidige prioriteiten van het voorzitterschap	Algemene horizontale thema's	Horizontale samenwerkingsprioriteiten
Duurzame ontwikkeling in plattelandsgebieden	Gelijkheid van mannen en vrouwen	Het Noordpoolgebied
Innovatieve en veerkrachtige regio's	Kinderen en jongeren	Integratie
Duurzame steden en stedelijke ontwikkeling	Economische, sociale en ecologische duurzaamheid	Administratieve hervormingen

²⁷⁰ Meer informatie is beschikbaar op: <https://www.norden.org/en/information/about-nordic-committee-co-operation-nsk>. (laatst beoordeeld op 16 september 2018).

²⁷¹ Naast deze Raad zijn er nog de volgende: (a) Noordse Raad van ministers van duurzame groei, (b) Noordse Raad van ministers van Digitalisering, (c) Noordse Raad van ministers van Visserij, Aquacultuur, Landbouw, Voedsel en Bosbouw, (d) Noordse Raad van ministers van Cultuur, (e) Noordse Raad van ministers van Gendergelijkheid, (f) Noordse Raad van ministers van Wetgeving, (g) Noordse Raad van ministers van Milieu en Klimaat, (h) Noordse Raad van ministers van Volksgezondheid en Sociale Zaken, (i) Noordse Raad van ministers van Onderwijs en Onderzoek, en (j) Noordse Raad van ministers van Financiën.

Zie: <https://www.norden.org/en/taxonomy/term/745>. Laatste toegang: 16 september 2018.

²⁷² Als algemene regel geldt dat het voorzitterschap van de Noordse Raad en dat van de Noordse Raad van Ministers in een bepaald jaar nooit door hetzelfde land wordt bekleed.

²⁷³ A. Giertl et al., *Analysis of the Nordic Model - Study on the Nordic Council* (Project "Legal accessibility among the V4 countries", Visegradfonds, 30 juli 2018) op 14.

Het werk van de Noordse Raad van Ministers wordt ondersteund door verschillende comités van hoge ambtenaren en werkgroepen. De comités zijn samengesteld uit hooggeplaatste deskundigen op een specifiek gebied. Zo is er bijvoorbeeld een Scandinavisch Comité van hoge ambtenaren voor gendergelijkheid. De werkgroepen bestaan op hun beurt uit ambtenaren uit de Noordse staten. Deze zijn ook onderverdeeld in groepen van hun vakgebied. De Marinegroep bijvoorbeeld steunt de Noordse landen bij het verzamelen van gegevens en het opzetten van een wetenschappelijke basis voor Noordse initiatieven ter voorkoming en bestrijding van verontreiniging van het mariene en kustmilieu.²⁷⁴ Bovendien worden de bestuurlijke taken van de Noordse Raad van Ministers uitgevoerd door het secretariaat van de Noordse Raad van Ministers, dat in Kopenhagen werkzaam is.

De bevoegdheden van de Noordse Raad van Ministers

De belangrijkste taak van de Noordse Raad van Ministers is het coördineren van de intergouvernementele samenwerking. Het is verantwoordelijk voor de uitvoering van gemeenschappelijk beleid en projecten. De artikelen 64 en 65 van het Verdrag van Helsinki vereisen dat de Raad van Ministers:

- De Noordse Raad jaarlijks een verslag voorlegt over de Noordse samenwerking en de plannen voor toekomstige samenwerking;
- Haar voorstellen voor budgettaire maatregelen ter overweging voorlegt aan de Noordse Raad; en
- Verslag uitbrengt aan de Noordse Raad over de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de aanbevelingen van de Raad en andere vertegenwoordigingen.

Elk land heeft één stem in de Noordse Raad van Ministers. Zij kan slechts met unanimitieit van stemmen besluiten nemen, behalve voor procedurekwesties die met gewone meerderheid van stemmen kunnen worden bepaald.²⁷⁵ De besluiten van de Noordse Raad van Ministers zijn bindend voor elk land. Beslissingen over zaken die volgens een van de grondwetten van de lidstaten de goedkeuring van het parlement behoeven, zijn voor dat land echter pas bindend nadat het door het parlement is goedgekeurd.²⁷⁶

ii. Juridisch kader en samenwerkingsinstrumenten

Het Verdrag betreffende de samenwerking tussen Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen, Noorwegen en Zweden - het Verdrag van Helsinki - is al sinds 1962 van kracht en is herhaaldelijk gewijzigd.²⁷⁷

²⁷⁴ Voor een overzicht van de raadsformaties, commissies en werkgroepen van de Noordse Raad van Ministers, zie de bijlagen van de V4-studie over de Noordse Raad, *ibid.* op 60 sequenties.

²⁷⁵ Artikel 62 van het Verdrag van Helsinki.

²⁷⁶ Artikel 63 van het Verdrag van Helsinki.

²⁷⁷ De overeenkomsten tot wijziging van de oorspronkelijke tekst van het Verdrag van Helsinki werden ondertekend op 13 februari 1971, 11 maart 1974, 15 juni 1983, 6 mei 1985, 21 augustus 1991, 18 maart 1993 en 29 september 1995. De meest recente wijzigingen zijn op 2 januari 1996 in werking getreden. [Zie https://www.norden.org/en/information/helsinki-treaty](https://www.norden.org/en/information/helsinki-treaty) (laatst bekeken op 10-10-2018).

Het Verdrag van Helsinki

Als hoofddoel van de Noordse samenwerking bepaalt het Verdrag van Helsinki het volgende:

*De Hoge Verdragsluitende Partijen streven ernaar **de samenwerking tussen de Noordse landen op juridisch, cultureel, sociaal en economisch gebied, alsmede op het gebied van vervoer en communicatie en milieubescherming te handhaven en verder te ontwikkelen.** De Hoge Verdragsluitende Partijen dienen gezamenlijk overleg te plegen over aangelegenheden van gemeenschappelijk belang die door Europese en andere internationale organisaties en conferenties worden behandeld.*²⁷⁸

Het Verdrag bevat vervolgens een aantal afzonderlijke bepalingen voor elk van deze gebieden, d.w.z. waarin de respectievelijke vereisten voor sectorale samenwerking worden gespecificeerd. Wat bijvoorbeeld de justitiële samenwerking betreft, wordt bepaald dat de Noordse landen "hun samenwerking op het gebied van het recht voortzetten met het doel een zo groot mogelijke uniformiteit op het gebied van het privaatrecht te bereiken".²⁷⁹ Een andere bepaling bepaalt in grote lijnen dat zij "streven naar coördinatie van de wetgeving op andere gebieden dan de bovengenoemde, die passend worden geacht".²⁸⁰

De bepalingen inzake culturele samenwerking zijn illustratief voor de inhoudelijke samenwerkingsclausules in het Verdrag en dus ook voor de aanzienlijke materiële werkingssfeer van de zogenaamde "Noordse Grondwet". Zo staat in het Verdrag van Helsinki over de erkenning van diploma's:

*De Hoge Verdragsluitende Partijen dienen het deel van het openbare onderwijsstelsel dat kwalificaties voor bepaalde beroepen en beroepen verstrekt, te coördineren. De kwalificaties die dit onderwijs biedt, moeten zoveel mogelijk in alle Noordse landen worden erkend en geaccepteerd. Er kunnen echter eisen worden gesteld aan de aanvullende opleiding die door de nationale omstandigheden noodzakelijk is.*²⁸¹

Deze inhoudelijke samenwerkingsclausules van het Verdrag worden aangevuld met de volgende specificaties met betrekking tot de verschillende vormen die de Noordse samenwerking kan aannemen:

- Gezamenlijk overleg op permanente basis en, waar nodig, gecoördineerde maatregelen nemen;²⁸²

²⁷⁸ Artikel 1 van het Verdrag van Helsinki.

²⁷⁹ Artikel 4 van het Verdrag van Helsinki.

²⁸⁰ Artikel 6 van het Verdrag van Helsinki.

²⁸¹ Artikel 10 van het Verdrag van Helsinki. Een ander illustratief voorbeeld is artikel 13, dat hierin voorziet: Om de culturele ontwikkeling te ondersteunen en te versterken, bevorderen de Hoge Verdragsluitende Partijen gratis Scandinavisch volwassenenonderwijs en uitwisselingen tussen de Noordse landen op het gebied van literatuur, kunst, muziek, theater, film en andere culturele gebieden, en maken zij daarbij gebruik van de mogelijkheden van radio en televisie.

²⁸² Artikel 39 van het Verdrag van Helsinki. Meer in het bijzonder zal gebruik worden gemaakt van gezamenlijk overleg en gecoördineerde maatregelen om de Noordse samenwerking ten uitvoer te leggen en verder te ontwikkelen in het kader van dit Verdrag en andere overeenkomsten.

- De verschillende geïnstitutionaliseerde vormen waarin de Noordse samenwerking zal plaatsvinden;²⁸³
- Bepalingen die voortvloeien uit de samenwerking tussen twee of meer Noordse landen mogen door geen enkele partij zonder voorafgaande kennisgeving worden gewijzigd;²⁸⁴ en
- In aangelegenheden die betrekking hebben op de Noordse samenwerking moet het beginsel van de toegang van het publiek zoveel mogelijk in acht worden genomen.²⁸⁵

Een van deze bepalingen springt er in het bijzonder uit en wordt daarom apart genoemd. Artikel 42 van het Verdrag van Helsinki bepaalt:

*Overheidsinstanties in de Noordse landen kunnen rechtstreeks met elkaar corresponderen over andere aangelegenheden dan die welke naar hun aard of om andere redenen door tussenkomst van hun buitenlandse diensten moeten worden afgehandeld.*²⁸⁶

Dit is in principe een vrij ruime bepaling die de overheden in de Noordse landen en blijkbaar ongeacht hun bestuursniveau in staat stelt om met elkaar samen te werken, behalve als het gaat om zaken die het onderwerp zijn van diplomatieke betrekkingen. Deze gedetailleerdheid in een internationaal verdrag over grensoverschrijdende samenwerking, zoals hierboven beschreven, lijkt inderdaad vrij uniek.

Op basis daarvan zullen wij, na een algemeen overzicht te hebben verkregen van de organisatie van de geïnstitutionaliseerde Noordse samenwerking en het juridische kader daarvan, nu nader ingaan op de "samenwerkingsinstrumenten" ervan. Meer in het bijzonder zullen wij ons buigen over één specifieke formatie binnen de Noordse Raad van Ministers, namelijk de zogenaamde Free Movement Council (FMC). Dit is met name van belang in het licht van onze onderzoeksvragen, omdat het een geavanceerd bestuursmechanisme is dat is toegesneden op de pragmatische oplossing van grensoverschrijdende obstakels.

De Free Movement Council

De FMC heeft tot doel de grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen en de mobiliteit van de bevolking tussen de Noordse landen te vergemakkelijken. Het opereert binnen het kader van de Noordse Raad van Ministers voor Samenwerking. Het FMC is in 2014 opgericht op initiatief van de Noordse premiers. In de bijbehorende verklaring verklaarden zij dat "wij [.....] het erover eens zijn dat

²⁸³ Artikel 40 van het Verdrag van Helsinki. Tot deze instellingen behoren: de Noordse Raad, de Noordse Raad van Ministers, de ministeriële bijeenkomsten, speciale samenwerkingsorganen en de gespecialiseerde overheidsinstanties van de Noordse landen.

²⁸⁴ Artikel 41 van het Verdrag van Helsinki. Kennisgeving is echter niet vereist in dringende gevallen of wanneer de betrokken bepalingen van ondergeschikt belang zijn.

²⁸⁵ Artikel 43 van het Verdrag van Helsinki.

²⁸⁶ Artikel 42 van het Verdrag van Helsinki.

de bevordering van het vrije verkeer met het oog op het scheppen van werkgelegenheid en groei in de Noordse landen een van de belangrijkste uitdagingen voor de Noordse samenwerking is".²⁸⁷

A. Samenstelling en taken van de FMC

Het FMC is in principe een adviesorgaan dat voornamelijk uit **deskundigen bestaat**. In totaal bestaat het uit tien leden. Alle Noordse landen en autonome regio's wijzen één nationaal lid aan. Deze nationale leden zijn **personen met een adequate politieke, professionele en bestuurlijke achtergrond en in staat om op nationaal niveau bij te dragen aan de opheffing van de grenzen voor personen en bedrijven in de Noordse regio**. Naast deze nationale leden heeft de secretaris-generaal van de Noordse Raad van Ministers en voor een vertegenwoordiger van de Noordse Raad een zetel binnen de FMC.

Om het vrije verkeer van personen en bedrijven in de Noordse regio te bevorderen en te vergemakkelijken, moet meer informatie worden verzameld en moeten belemmeringen aan de grenzen worden weggenomen. Op basis van deze premisse heeft het FMC drie belangrijke missies:

- *Het wegnemen van* bestaande grensbelemmeringen;
- *Het voorkomen van* nieuwe grensbelemmeringen; en
- *Verbetering en verbetering van* de informatie-inspanningen.

Het belangrijkste doel van de FMC is om het vrije verkeer van personen in de Noordse regio te vergemakkelijken en ervoor te zorgen dat het vrije verkeer van personen in die regio niet wordt belemmerd. Om dit doel te bereiken is het FMC verantwoordelijk voor:

1. **Het verzamelen en analyseren van grensbelemmeringen** om de grenzen van het vrije verkeer in de Noordse regio vast te stellen. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met lokale belanghebbenden, regionale informatiediensten en lokale overheden;
2. Het belangrijkste werk van het FMC is het vinden van **oplossingen voor deze obstakels**. Hier wordt een voorstel gedaan om de betrokken belemmering weg te nemen, gevolgd door een passende oplossing;
3. **Het aanmoedigen en monitoren van de nationale ministeries en regeringen om samen te werken** en grensbelemmeringen op te lossen. Deze autoriteiten beschikken over de instrumenten om grensoverschrijdende belemmeringen op te lossen. Nadat het probleem is opgelost, blijft het FCM de stappen en prestaties van de lidstaten volgen.²⁸⁸

Om deze taken te vervullen is de missie van het FMC gericht op de thema's arbeidsmarkt, sociaal welzijn en onderwijs.

²⁸⁷ Verklaring van de Noordse premiers over de werkzaamheden tegen grensbelemmeringen op 29 oktober 2013. Er zij op gewezen dat dit een niet-officiële vertaling is, maar dat deze werd gebruikt in een presentatie van de Noordse Raad van Ministers. Zie: http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documenten/WG_Innovative_Solutions/WG_CB_obstacles_Brux_28_09_09_16_PPPT_Nordic_Council.pdf.

²⁸⁸ Giertl et al/V4 studie over de Noordse Raad (2018) op 17.

Elk jaar begint het FMC met een jaarlijkse kick-off meeting, waar de leden de resultaten van het voorgaande jaar samenvatten en het jaarlijkse werkplan opstellen. In dit werkprogramma selecteren zij onder meer de grensoverschrijdende belemmeringen die in het betreffende jaar moeten worden weggenomen. In totaal houdt het FMC vier reguliere vergaderingen per jaar waarin het verslag uitbrengt over de stand van het eliminatieproces.

Het werk van het FMC wordt ondersteund door verschillende comités van hoge ambtenaren en werkgroepen. Om grensoverschrijdende belemmeringen in de Noordse landen op te lossen, werkt het FMC op drie niveaus samen met een aantal instellingen en organisaties, en wel als volgt:

- Regionale diensten en comités;
- Nationale en lokale instellingen; en
- Verschillende ministerraden van de Noordse Raad van Ministers, bijvoorbeeld de Raad van Ministers van Arbeid of de Raad van Ministers van Volksgezondheid en Sociale Zaken.

Op basis van dit algemene overzicht van de Noordse samenwerking en het institutionele kader van het FMC zullen we in hoofdstuk 5 de werking van het FMC - ook wat betreft de voor- en nadelen ervan - nader bespreken.

4.2.3 Internationale samenwerking aan de basis van de Rijn

Wanneer we kijken naar verschillende vormen van multilaterale samenwerking, is het ook interessant om te kijken naar meer specifieke sectorale vormen van internationale samenwerking in Europa. Daarom zullen wij ons buigen over de twee organisaties die zijn opgericht voor enerzijds de scheepvaart en anderzijds de bescherming van de Rijn.

In feite zijn er geen nationale of internationale grenzen voor water: via de Rijn passeert het water negen staten voordat het in de Noordzee terechtkomt. Op haar doorgang naar de Noordzee wordt het water op verschillende manieren gebruikt. Zowel de verschillende vormen van riviergebruik als de bescherming van de Rijn vereisten dus regulering. Daartoe zijn respectievelijk de Centrale Commissie voor de Rijnvaart en de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn opgericht. In de volgende paragraaf wordt de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, haar samenstelling en bevoegdheden besproken. Daarna zal dezelfde aanpak worden gevolgd om de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn te onderzoeken.

i. De Centrale Commissie voor de Rijnvaart - CCR

De Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR), die dateert van 1815, is de oudste internationale organisatie in de moderne geschiedenis. De CCR stimuleert de uitvoering van initiatieven om de vrijheid van de Rijnvaart te waarborgen en te bevorderen. Het biedt een institutioneel kader voor de aanpak van de problemen in de binnenvaart op de Rijn en voor de oplossing ervan. Bij de uitvoering van deze taken werkt zij nauw samen met andere internationale organisaties die werkzaam zijn op het gebied van het Europese vervoersbeleid en met niet-gouvernementele organisaties die actief zijn

op het gebied van de binnenvaart.²⁸⁹ De juridische grond is de zogenaamde Mannheim-conventie, d.w.z. de Herziene Rijnvaartconventie van 17 oktober 1868.²⁹⁰

Geografisch en materieel bereik van de CCR

Tot de lidstaten van de CCR behoren Duitsland, België, Frankrijk, Nederland en Zwitserland.²⁹¹ In aanvulling op haar permanente lidmaatschap heeft de CCR in 2001 de status van waarnemer in het leven geroepen om de deelname van staten die niet formeel bij haar activiteiten zijn betrokken, aan te moedigen, overeenkomstig haar mandaat.²⁹² Momenteel hebben elf staten de status van waarnemer: Oostenrijk, Bulgarije, Luxemburg, Hongarije, Slowakije, Tsjechië, Roemenië, het Verenigd Koninkrijk, Oekraïne, Polen en Servië.

De territoriale toepasbaarheid van de Akte van Mannheim is vrij complex. Stroomopwaarts begint het toepassingsgebied op het punt waar de "natuurlijke navigatie" begint. Volgens de Zwitserse autoriteiten bevindt dit punt zich op de middelste brug stroomopwaarts van de haven van Bazel.²⁹³ Stroomafwaarts is de Akte van Mannheim van toepassing tot op zee, op alle waterwegen die gebruikt worden voor de commerciële scheepvaart en die van de Rijn naar de zee of naar België lopen.²⁹⁴ Bovendien is de gehele breedte van de rivier onderworpen aan de Akte van Mannheim, met inbegrip van de oevers, de havenwateren en de kades en opslagplaatsen.²⁹⁵

Organisatiestructuur van de CCR

Zoals gezegd telt de CCR vijf leden: Duitsland, België, Frankrijk, Nederland, België en Zwitserland. Elke staat is vertegenwoordigd in de plenaire vergadering. De waarnemende staten kunnen aan de plenaire vergaderingen van de CCR deelnemen.²⁹⁶ Tijdens de plenaire vergaderingen neemt de CCR de meeste van haar besluiten. Deze bijeenkomsten worden twee keer per jaar gehouden, in het voorjaar en het najaar. In dit verband kan elke staat vier volwaardige commissarissen en twee plaatsvervangers aanwijzen, vergezeld van een delegatiesecretaris en een aantal nationale deskundigen.²⁹⁷ De plenaire vergadering wordt voorgezeten door de voorzitter van de CCR.²⁹⁸ Dit is een commissaris, benoemd voor een periode van twee jaar roulerend tussen de overeenkomstsluitende partijen.²⁹⁹ De voorzitter vertegenwoordigt de CCR, wat betekent dat hij of zij niet langer een lidstaat vertegenwoordigt.³⁰⁰

De CCR kan werkgroepen en comités oprichten die nodig zijn voor haar activiteiten. Deze organen kunnen zowel op permanente als op tijdelijke basis worden opgericht. Zij worden voorgezeten door een lid van de Commissie of een plaatsvervangend lid van de Commissie volgens een tweejaarlijkse

²⁸⁹ Er moet worden opgemerkt dat nog niet zo lang geleden ook een Interregionale Alliantie voor de Rijn-Alpencorridor EGTS is opgericht, waarbij de verschillende administratieve entiteiten uit Nederland, België en NRW (en natuurlijk de andere Rijnstaat) partij zijn. [Zie https://egtc-rhine-alpine.eu/](https://egtc-rhine-alpine.eu/) (laatst bekeken op 05-10-2018).

²⁹⁰ Herziene Rijnvaartakte van 17 oktober 1868, zoals opgenomen in de tekst van 20 november 1963.

²⁹¹ *Ibid*, de inleidende opmerkingen, para. 1.

²⁹² Resolutie van 3 januari 2001 over de status van waarnemer voor derde landen of intergouvernementele organisaties.

²⁹³ Artikel 1 van de Akte van Mannheim.

²⁹⁴ Artikel 2 van de Akte van Mannheim.

²⁹⁵ Artikel 8. 27 en 31 van de Akte van Mannheim.

²⁹⁶ Resolutie over de status van waarnemer voor derde staten of intergouvernementele organisaties, 1 januari 2003, derde protocol, punt 2.

²⁹⁷ Artikel 43 van de Akte van Mannheim en artikel 11 van het Reglement voor de procesvoering.

²⁹⁸ Artikel 13, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering.

²⁹⁹ Artikel 44 van de Akte van Mannheim.

³⁰⁰ Artikel 13, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering.

roulatie tussen de overeenkomstsluitende partijen.³⁰¹ Elk werkorgaan of comité bestaat uit nationale deskundigen³⁰² en is opgezet voor een specifieke taak met specifieke competenties.³⁰³ Het verschil is dat de comités bestaan uit door hen aangewezen nationale deskundigen, terwijl de samenstelling van de werkgroep afhankelijk is van de taken die hun zijn toevertrouwd; zij kunnen ook externe gekwalificeerde personen omvatten. In het algemeen bereiden beide soorten organen de resoluties van de plenaire vergadering voor. Er zijn tien comités, zoals het Voorbereidend Comité, het Comité voor de verordeningen van de politie en het Comité voor sociale zaken, werkgelegenheid en beroepsopleiding. Daarnaast zijn er vijftien werkgroepen, zoals de werkgroep "Inspectiereglementering" of de werkgroep "Infrastructuur en milieu".³⁰⁴ De waarnemende staten kunnen actief deelnemen aan de comités en werkgroepen, met uitzondering van het voorbereidend comité en het begrotingscomité.³⁰⁵

De CCR wordt ondersteund door een secretariaat in Straatsburg. Het bereidt de werkzaamheden van de verschillende organen voor en zorgt ervoor dat de besluiten worden uitgevoerd. Het zorgt er ook voor dat documenten worden verspreid, resoluties worden gepubliceerd, vergaderingen worden georganiseerd en vertalingen worden uitgevoerd. Het secretariaat wordt geleid door de secretaris-generaal, de adjunct-secretaris-generaal en de hoofdingenieur.³⁰⁶ Zij hebben een speciale status en worden daarom door de CCR benoemd voor een hernieuwbare termijn van vier jaar. De overige leden van het secretariaat worden op contractbasis aangeworven door de secretaris-generaal. Alle leden van het secretariaat genieten voorrechten en immuniteit, zoals besloten in de resolutie van 10 mei 1978 tussen de Franse regering en de CCR.³⁰⁷

Juridisch kader en samenwerkingsinstrumenten

Hoewel de CCR en haar Akte van Mannheim beide specifiek betrekking hebben op de scheepvaart, zijn er in de overeenkomst geen specifieke navigatierechten opgenomen. Artikel 3 van de Akte van Mannheim bepaalt alleen dat de lidstaten zich dienen te onthouden van het opleggen van tolgelden, belastingen, accijnzen of heffingen die rechtstreeks op het feit van de scheepvaart zijn gebaseerd. Toch voorziet de Akte van Mannheim in een aantal beginselen die betrekking hebben op de volgende aspecten van de scheepvaart:

- Beginsel van de vrijheid van scheepvaart³⁰⁸;
- Beginsel van de eenheid van de regeling³⁰⁹;
- Beginsel van gelijke behandeling³¹⁰; en
- Principe van onderhoud en verbetering van de bevaarbare waterweg.³¹¹

³⁰¹ Artikel 44 ter van de Akte van Mannheim.

³⁰² Artikel 20 van het Reglement voor de procesvoering.

³⁰³ Artikel 17, leden 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering.

³⁰⁴ <https://www.ccr-zkr.org/11030200-en.html>.

³⁰⁵ Resolutie over de status van waarnemer voor derde staten of intergouvernementele organisaties, 1 januari 2003, derde protocol, punt 2.

³⁰⁶ Artikel 2 van het reglement van orde van het secretariaat van de CCR.

³⁰⁷ Artikel 6 van het reglement van orde van het secretariaat.

³⁰⁸ Artikel 24 van de Overeenkomst van Mannheim en Aanvullend Protocol nr. 2.

³⁰⁹ Artikel 23 van de Akte van Mannheim.

³¹⁰ Artikel 2 van de Akte van Mannheim. Zie bijvoorbeeld ook artikel 4 van de Akte van Mannheim.

³¹¹ Artikel 2 en 3 van de Akte van Mannheim.

Naast de bovengenoemde regels ter waarborging van de vrije vaart, voorziet de Akte van Mannheim ook in regels van orde. De CCR heeft verschillende verordeningen aangenomen om de veiligheid van de scheepvaart op de Rijn te waarborgen. Deze verordeningen hebben betrekking op verschillende onderwerpen, namelijk:

- Technische voorschriften voor schepen³¹²;
- Regels voor de personen die betrokken zijn bij de binnenvaart³¹³;
- Regels voor de verkeerssituatie³¹⁴; en
- Voorschriften voor het vervoer van gevaarlijke stoffen.³¹⁵

Bevoegdheden van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart

Zoals hierboven is aangegeven, worden de belangrijkste besluiten van de CCR genomen tijdens de plenaire vergadering. Krachtens artikel 45 sub b van de Akte van Mannheim krijgt de CCR de bevoegdheid om de voorschriften vast te stellen die nodig zijn voor de veiligheid van de scheepvaart op de Rijn. Elke lidstaat heeft één stem in de plenaire vergadering. Hoewel de waarnemende staten aan de plenaire vergaderingen kunnen deelnemen, hebben zij geen stemrecht.³¹⁶

De vastgestelde voorschriften kunnen betrekking hebben op elk aspect van de veiligheid en de welvaart van de scheepvaart op de Rijn. De status van de resoluties is afhankelijk van het stemgedrag van de lidstaten. De **resoluties die worden aangenomen met unanieme stemmen zijn bindend**, tenzij een lidstaat de CCR binnen een maand meedeelt dat hij de goedkeuring alsnog weigert of dat hij moet wachten op de goedkeuring van zijn wetgevende organen. Indien de besluiten slechts met een meerderheid van de stemmen worden aangenomen, blijft het een aanbeveling, wat betekent dat zij niet bindend is.³¹⁷

Daarnaast is de CCR bevoegd om, naast het nemen van (bindende) besluiten, ook klachten over het niet naleven van de Akte van Mannheim of de door de nationale autoriteiten genomen (bindende) besluiten te onderzoeken.³¹⁸ Een klacht kan worden ingediend door een lidstaat, een natuurlijke of rechtspersoon en alle publiekrechtelijke organen die een "rechtmatig belang" hebben tegen handelingen van een lidstaat.³¹⁹

³¹² Bijvoorbeeld het Reglement inzake de inspectie van schepen op de Rijn.

³¹³ Bijvoorbeeld de verordening betreffende het varend personeel.

³¹⁴ Bijvoorbeeld het politiereglement.

³¹⁵ Bijvoorbeeld de AND-regelgeving.

³¹⁶ Resolutie over de status van waarnemer voor derde staten of intergouvernementele organisaties, 1 januari 2003, derde protocol, punt 2.

³¹⁷ Artikel 46 van de Akte van Mannheim.

³¹⁸ Artikel 45, onder a), van de Akte van Mannheim.

³¹⁹ Artikel 3 van het reglement van orde van de klachtenprocedure.

Gerechtelijke instanties: nationale rechtbanken en rechtbanken en de kamer van beroep van de CCR

Naast de meer wetgevende taken biedt de Akte van Mannheim ook rechtsmiddelen bij geschillen in verband met de Rijn. Daartoe is elke lidstaat verplicht om in eerste aanleg zogenaamde *Rijnvaartrechtbanken* en beroepshoven in te stellen die bevoegd zijn om deze kwesties te behandelen.

Beide gerechtelijke instanties zijn bevoegd in strafzaken met betrekking tot inbreuken op het navigatie- en rivierbeleid en in burgerlijke zaken, bijvoorbeeld met betrekking tot schade veroorzaakt door schippers of de betaling van loodsgelden.³²⁰ De beslissingen van beide rechterlijke instanties zijn bindend en uitvoerbaar in alle andere staten "met inachtneming van de procedure voorgeschreven door de wetgeving van de staat waar zij ten uitvoer worden gelegd".³²¹ Indien een van de partijen in de zaak het niet eens is met de beslissing van het Gerecht, kan zij in beroep gaan bij de nationale beroepshoven.³²²

Als alternatief voor het instellen van beroep bij de nationale gerechtshoven kunnen de partijen ook besluiten **het beroep rechtstreeks bij de CCR in te stellen**. Dit betekent dat een internationaal orgaan over dezelfde bevoegdheden beschikt als de nationale gerechtshoven van beroep. Tot 1968 werden de beslissingen in beroep voorbereid door het secretariaat van de CCR en door de delegaties van de lidstaten tijdens de plenaire vergaderingen van de CCR unaniem goedgekeurd. Dit is veranderd door het Verdrag van Straatsburg van 20 november 1963, waarbij een internationaal gerechtshof, de Kamer van Beroep, is opgericht.³²³

De eigen Kamer van Beroep van de CCR bestaat uit vijf onafhankelijke rechters en vijf plaatsvervangers, te weten één rechter en één plaatsvervanger per lidstaat. De plaatsvervangende rechter neemt de plaats in van de aangewezen rechter, indien hij of zij verhinderd is.³²⁴ Zij worden voor een periode van zes jaar benoemd door de CCR op basis van een door elk van de lidstaten voorgestelde lijst.³²⁵ De meesten hebben een juridische achtergrond of ervaring op het gebied van de scheepvaart op de Rijn. Volgens de CCR is de Kamer van Beroep daarmee een **gespecialiseerde rechtbank die zich beter dan een nationale rechtbank kan bezighouden met zaken die betrekking hebben op de Rijnvaart**.³²⁶

ii. De Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn - ICBR

Naast de regulering van de Rijnvaart is er ook sprake van internationale samenwerking ter bescherming van de Rijn. Deze samenwerking is enerzijds gebaseerd op het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de Rijn en anderzijds op verschillende EU-richtlijnen, zoals de Europese Kaderrichtlijn Water en de Europese richtlijn Hoogwaterbeheer. In deze paeagraaf wordt alleen het Verdrag inzake de bescherming van de Rijn besproken.

³²⁰ Artikel 34 van de Akte van Mannheim.

³²¹ Artikel 40 van de Akte van Mannheim.

³²² Artikel 37 van de Akte van Mannheim.

³²³ Verdrag van Straatsburg van 20 november 1963 tot wijziging van de Herziene Rijnvaartakte, ondertekend te Mannheim op 17 oktober 1868, in werking getreden op 14 april 1967.

³²⁴ Artikel 1 van het Reglement voor de procesvoering van de kamer van beroep. Beschikbaar op: https://www.ccr-zkr.org/files/regl-interieur/regl-de-procedure-CA_nl.pdf.

³²⁵ Artikel 45bis van de Akte van Mannheim.

³²⁶ Zie <https://www.ccr-zkr.org/12050200-en.html>. De besluiten van de CCR worden gepubliceerd via de databank www.iwt-law.eu

Het Verdrag inzake de bescherming van de Rijn is op 12 april 1999 ondertekend door Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Zwitserland en de Europese Gemeenschap.³²⁷ Deze landen zijn ook lid van de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR). Daarnaast werken de ICBR-leden ook samen met Oostenrijk, Liechtenstein, de Belgische regio Wallonië en Italië om de rivieren te beschermen.³²⁸

Organisatiestructuur van de ICBR

Het verdrag bepaalt de samenstelling van de ICBR. Deze laatste bestaat uit de delegaties van de lidstaten. Elke lidstaat benoemt zijn afgevaardigden, van wie er één het hoofd van de delegatie is.³²⁹ Artikel 7 lid 3 van het verdrag bepaalt dat het voorzitterschap van de Commissie gedurende drie jaar bij roulartie door elke delegatie wordt bekleed in de volgorde van de verdragsluitende partijen zoals vermeld in de preambule. De delegatie die het voorzitterschap van de Commissie bekleedt, benoemt de voorzitter. Deze persoon treedt niet op als woordvoerder van zijn delegatie, maar vertegenwoordigt de Commissie.³³⁰ De afgevaardigden van de ICBR zijn georganiseerd in de plenaire vergadering.

De voltallige vergadering komt ten minste één zitting per jaar bijeen. Het is het belangrijkste besluitvormingsorgaan van de ICBR. Buitengewone plenaire zittingen kunnen worden belegd op initiatief van de voorzitter of op verzoek van ten minste de delegaties. Uiterlijk twee maanden voor de voltallige vergadering stelt de voorzitter de agenda op en deelt hij deze mee aan de delegatieleiders. Elke delegatie heeft het recht om punten op de agenda te laten opnemen.³³¹

De voltallige vergadering en haar vergaderingen vinden jaarlijks plaats in samenwerking met het Coördinatiecomité (CC) van de Rijn. Dit **orgaan is in 2001 door de ministers van de Rijnstaten in het leven geroepen om de tenuitvoerlegging van de EU-richtlijnen in het internationale stroomgebiedsdistrict van de Rijn te coördineren**³³². De CC bestaat uit vertegenwoordigers van de regeringen van de verdragsluitende partijen bij de ICBR (Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland en Zwitserland) en vertegenwoordigers van de regeringen van Oostenrijk, Liechtenstein en het Belgische Gewest Wallonië. Italië maakt formeel deel uit van het internationale stroomgebiedsdistrict Rijn, maar vanwege het kleine geografische aandeel in het stroomgebied neemt het niet deel aan de CC.³³³

De Conferentie van Rijnministers bestaat uit de bevoegde ministers van Duitsland, Frankrijk, Frankrijk, Liechtenstein, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Zwitserland en Wallonië, belast met de bescherming van het water in het Rijnstroomgebied en de Europese Commissie. Deze ministers komen regelmatig bijeen in het kader van de Conferentie, die besluiten neemt over kwesties van politiek

³²⁷ Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn, "Internationaal Verdrag inzake de bescherming van de Rijn", 12 april 1999, Bern. Beschikbaar op: https://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/Dokumente_en/Convention_on_the_Protection_of_the_Rhine_12.04.99-EN_01.pdf.

³²⁸ <https://www.iksr.org/en/international-cooperation/about-us/>.

³²⁹ Artikel 7 lid 1 van het verdrag.

³³⁰ Artikel 6 lid 2 van het verdrag.

³³¹ Artikel 9 van het verdrag.

³³² Reglement van orde en financieel reglement voor de samenwerking van de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn met de Coördinatiecommissie Rijn, paragraaf 4.1.2.2.1. 1 van de preambule.

³³³ Artikel 1 van het Reglement voor de procesvoering.

belang en de basis legt voor coherente en gecoördineerde programma's van maatregelen. Haar besluiten zijn bindend voor de betrokken regeringen.³³⁴

Daarnaast zijn er ook verschillende werkgroepen en deskundigengroepen die zich bezighouden met meer technische en specifieke onderwerpen. De Strategiegroep (SG) is de overkoepelende organisatie die de besluiten voorbereidt van de gezamenlijke zittingen van de plenaire vergadering en de CC en van de conferenties van ministers. Daarnaast coördineert het de technische werkzaamheden van verschillende werkgroepen en deskundigengroepen.³³⁵ In totaal zijn er drie werkgroepen: de Werkgroep Hoogwater en Laagwater, de Werkgroep Waterkwaliteit en Emissies en de Werkgroep Ecologie. Elke werkgroep heeft een duidelijk omschreven mandaat. Elke voorzitter van de werkgroepen brengt regelmatig verslag uit aan de SG over de stand van zaken en eventuele problemen. Bovendien wordt elke werkgroep op haar beurt ondersteund door verschillende deskundigengroepen.³³⁶

Ten slotte beschikt de ICBR ook over een permanent secretariaat, dat de taken uitvoert die haar door de ICBR zijn toevertrouwd en wordt geleid door een uitvoerend secretaris.³³⁷ Het secretariaat is gevestigd in Koblenz en is verplicht onpartijdig te zijn. Het ondersteunt de bovengenoemde organen en bereidt de inhoud van alle vergaderingen voor. Het secretariaat is verantwoordelijk voor de organisatie, de public relations en fungeert als aanspreekpunt voor deskundigen en geïnteresseerden.³³⁸

Juridisch kader en samenwerkingsinstrumenten

De centrale doelstellingen van dit verdrag zijn het behoud, de verbetering en de duurzame ontwikkeling van het ecosysteem van de Rijn.³³⁹ Daarnaast moet het verdrag ook zorgen voor de productie van drinkwater, de kwaliteit van het sediment verbeteren, algemene overstromingen voorkomen en bijdragen aan het herstel van de Noordzee.³⁴⁰

Om deze doelstellingen te bereiken moeten de Verdragsluitende Partijen samenwerken en elkaar informeren over de maatregelen die op hun grondgebied worden genomen om de Rijn te beschermen. Zij moeten internationale meetprogramma's en studies over het ecosysteem van de Rijn uitvoeren en analyses van de verontreiniging uitvoeren. Voorts kunnen zij autonome maatregelen nemen die zij nodig achten om de rivier op hun grondgebied te beschermen; in geval van een incident moeten zij de ICBR en de overeenkomstsluitende partijen die getroffen kunnen worden, daarvan in kennis stellen.³⁴¹

³³⁴ <https://www.iksr.org/en/international-cooperation/about-us/organisation/>.

³³⁵ Organigram en mandaten 2016-2021, "Mandaatstrategiegroep 2016-2021", blz. 3.

Beschikbaar op:

https://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/Dokumente_en/Mandates/ICPR_mandates_mandates_en.pdf.

³³⁶ *Ibid*, p. 5, 7, 8-11 en 13.

³³⁷ Artikel 12 lid 1 van het verdrag.

³³⁸ <https://www.iksr.org/en/international-cooperation/about-us/secretariat/>.

³³⁹ Artikel 3, lid 1, van het verdrag.

³⁴⁰ Artikel 3, leden 2 tot en met 5, van het verdrag.

³⁴¹ Artikel 5 van het verdrag.

Om dit verdrag uit te voeren en toezicht te houden op de uitgevoerde maatregelen, heeft het verdrag de ICBR ingesteld.³⁴² Overeenkomstig artikel 6 lid 2 van het verdrag heeft de **ICBR rechtspersoonlijkheid. Op het grondgebied van de lidstaten geniet zij de rechtsbevoegdheid die door het nationale recht aan rechtspersonen wordt toegekend.**

De ICBR bereidt in de gezamenlijke jaarlijkse plenaire vergadering en de CC-vergadering resoluties voor die door de Rijnministersconferentie moeten worden aangenomen.³⁴³ Als deze besluiten betrekking hebben op de gecoördineerde tenuitvoerlegging van de EU-richtlijnen in het Rijnstroomgebied of op de evenredige begroting, dan worden de besluiten met unaniem genomen door de voltallige vergadering en de CC.³⁴⁴ Alle andere besluiten worden genomen in de voltallige vergadering, waar elke delegatie één stem heeft en ook deze besluiten worden met unaniem enomen.³⁴⁵

Besluitvorming en bevoegdheden van de ICBR

Zoals gezegd kan de ICBR voorstellen doen voor individuele maatregelen en maatregelenprogramma's.³⁴⁶ Deze besluiten worden aan de overeenkomstsluitende partijen meegedeeld in de vorm van aanbevelingen, die ten uitvoer worden gelegd overeenkomstig de nationale wetgeving van deze lidstaten.³⁴⁷ De **ICBR kan besluiten dat deze aanbevelingen vergezeld gaan met een tijdschema of dat zij op gecoördineerde wijze worden uitgevoerd.**³⁴⁸

De ICBR houdt ook toezicht op de uitvoering van haar besluiten. De lidstaten moeten **regelmatig verslag uitbrengen** aan de ICBR over de wetgevende, regelgevende en andere maatregelen die zij hebben genomen om deze besluiten ten uitvoer te leggen. Daarnaast moeten zij ook verslag uitbrengen over de resultaten van de uitgevoerde maatregelen en de eventuele problemen die zich bij de uitvoering van deze maatregelen kunnen voordoen.³⁴⁹ Indien een lidstaat het besluit van de ICBR niet of slechts gedeeltelijk ten uitvoer kan leggen, meldt hij dit aan de ICBR en motiveert hij dit. De ICBR kan dan **besluiten maatregelen te nemen om de uitvoering** van de besluiten in die lidstaat te ondersteunen.³⁵⁰

Zoals gezegd kan alleen de Conferentie van Ministers bindende besluiten nemen. De besluiten van de voltallige vergadering en de CC moeten echter ook in het nationale systeem worden uitgevoerd in overeenstemming met de nationale wetgeving. De ICBR houdt actief toezicht op de uitvoering van deze beslissingen.

4.2.5 De Duits-Frans-Zwitserse Boven-Rijnconferentie - Oberrheinkonferenz

De hoofdverantwoordelijkheid voor de grensoverschrijdende samenwerking in de Boven-Rijnregio is de zogenaamde *Oberrheinkonferenz (ORK)*. Deze instelling zorgt voor een permanente

³⁴² Artikel 6, lid 1, van het verdrag.

³⁴³ Paragraaf 1.3 van de plenaire vergaderingen PLEN-CC. Beschikbaar op: <https://www.iksr.org/en/international-cooperation/about-us/organisation/plenary-assembly-plen/>.

³⁴⁴ Artikel 2.2 van het Reglement voor de procesvoering.

³⁴⁵ Artikel 10, leden 1 en 2, van het verdrag.

³⁴⁶ Artikel 8, lid 1, onder b), van het verdrag.

³⁴⁷ Artikel 11, lid 1, van het verdrag.

³⁴⁸ Artikel 11, lid 2, van het verdrag.

³⁴⁹ Artikel 11, lid 3, van het verdrag.

³⁵⁰ Artikel 11, lid 4, van het verdrag.

samenwerking tussen de overheids- en bestuurlijke autoriteiten van drie landen, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland. Het initieert een scala aan projecten en ziet toe op de uitvoering ervan. Daarnaast vertegenwoordigt de *Oberrheinrat* de interregionale vergadering van politieke kiezers en treedt zij op als adviesorgaan voor regionale aangelegenheden, ook ten aanzien van de nationale regeringen van de deelnemende staten en de EU.

In de Boven-Rijnregio begonnen de grensoverschrijdende betrekkingen en de sectorale samenwerking na afloop van de Tweede Wereldoorlog op informele wijze te groeien. De bouw van de binationale luchthaven Basel-Mulhouse en de oprichting van een gezamenlijke administratie van de haven van Kehl waren in dat verband eerste mijlpalen. De grensoverschrijdende betrekkingen tussen de Duitse, Franse en Zwitserse lokale overheden werden geleidelijk uitgebreid tot de oprichting van gemeenschappelijke samenwerkingsstructuren, de autoriteiten Regio Basiliensis (1963) en Regio du Haut-Rhin (1965). De grensoverschrijdende samenwerking op institutioneel niveau is begonnen met de organisatie van tweejaarlijkse bijeenkomsten tussen de hoofden van de besturen in de Boven-Rijnregio, getiteld "Conférence Tripartite permanente de coordination régionale" (1971-1975). Deze laatste diende in de eerste plaats voor de onderlinge uitwisseling van informatie.³⁵¹

Het Akkoord van Bonn van 1975 formaliseerde de toen trinationale samenwerking en voorzag deze van een institutioneel kader (zie hieronder). Door een institutionele reorganisatie in 1991 is de Bovenrijnconferentie in 1991 omgevormd tot het centrale orgaan voor informatie en coördinatie van de samenwerking in de huidige grensoverschrijdende regio. Deze succesvolle bestuurlijke samenwerking in het gebied werd in 1997 aangevuld met de oprichting van de Boven-Rijnraad voor politieke samenwerking tussen parlementsleden. Aan het begin van het nieuwe millennium hebben de betrokken regeringen en regionale autoriteiten in het kader van het akkoord van Bazel opnieuw bevestigd dat zij zich blijven inzetten voor samenwerking (zie hieronder). Op dat moment zijn meer autoriteiten toegetreden tot de samenwerkingsstructuur. Het geografische gebied van de Bovenrijnconferentie omvat vandaag de dag de volgende autoriteiten:³⁵²

- De departementen Bas-Rhin en Haut-Rhin, de regio Elzas en de Franse staat aan **Franse** zijde;
- Aan **Duitse** zijde vier regio's en districten uit de deelstaat Baden-Württemberg (Midden-Opperrijn, Zuidelijke Bovenrijn, Lörrach en Waldshut) en zes regionale en lokale overheden voor de deelstaat Rijnland-Palts (Zuid-Pfalz, Südliche Weinstraße, Gernersheim, Landau, Dahner Felsenland en Hauenstein).
- De kantons Solothurn, Bazel-Stad, Bazel-Stad, Bazel-Stad, Aargau en Jura aan de **Zwitserse** kant.

Hieronder beschrijven we de organisatiestructuur van het geïnstitutionaliseerde grensoverschrijdende samenwerking in de Boven-Rijnregio. Vervolgens zullen we kort ingaan op de desbetreffende juridische grondslagen en relevante samenwerkingsinstrumenten. Dit zal de basis vormen voor een nadere beschouwing van de nieuwe bestuursstructuur die de

³⁵¹ Zie <https://www.oberrheinkonferenz.org/de/home.html> (laatst bekeken op 05-10-2018).

³⁵² Artikel 2 van de Overeenkomst van Bazel.

respectievelijke samenwerkingspartners in 2010 hebben opgezet, de zogenaamde Trinationale Metropolitane Regio (RMT-TMO) van de Bovenrijn, in hoofdstuk 5.

i. Organisatiestructuur van de Bovenrijnconferentie

Als instelling ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking is de **Boven-Rijnconferentie** georganiseerd als een piramide. De gezamenlijke **Regeringscommissie** voor de Duits-Franse Bovenrijn staat aan de top, dit impliceert samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken van de drie landen. De Commissie is verantwoordelijk voor de behandeling van grensoverschrijdende samenwerkingsaangelegenheden die niet op (inter)regionaal niveau, d.w.z. door de Boven-Rijnconferentie, kunnen worden behandeld.³⁵³ Zij kan aanbevelingen doen aan de deelnemende regeringen, bijvoorbeeld over de herziening van het Verdrag.³⁵⁴ Zo nodig kan zij ontwerpen opstellen voor intergouvernementele overeenkomsten van de partijen of de Bovenrijnconferentie verzoeken dergelijke ontwerpen of aanbevelingen op te stellen.³⁵⁵

De regering van elk lid benoemt maximaal acht leden. Zij zullen de drie delegaties vormen op basis waarvan de Commissie opereert.³⁵⁶ Sommige van hun leden zijn ook lid van de Bovenrijnconferentie. De Commissie komt eenmaal per jaar bijeen op een van de aangesloten gebieden. De officiële werktalen zijn Duits en Frans. De Commissie behandelt grensoverschrijdende vraagstukken op de volgende gebieden:³⁵⁷

- Ruimtelijke ordening;
- Milieu;
- Regionaal economisch beleid;
- Energie;
- Verkeer en communicatie;
- Arbeids- en sociale kwesties, met name voor grensarbeiders;
- Oprichting van industriële en agrarische bedrijven;
- Stedenbouw, nederzettingen, huisvesting, grondbeleid;
- Onderwijs, professionele en occupationele opleiding, onderzoek;
- Gezondheid;
- cultuur, vrije tijd, sport en toerisme; en
- Ramp relief.

De werking van de Commissie kan bovendien worden ondersteund door de diensten van deskundigen, zoals bevoegde vertegenwoordigers van vakministeries of van de regio's. De Commissie vertrouwt op de steun van de Bovenrijnconferentie om haar taken te vervullen.³⁵⁸ Daarom moet zij haar vergaderingen (trachten) te coördineren met die van de Bovenrijnconferentie.³⁵⁹ Wat de politieke

³⁵³ Artikel 4, lid 1, van de Overeenkomst van Bazel.

³⁵⁴ Artikel 4, lid 3, van de Overeenkomst van Bazel.

³⁵⁵ Artikel 4, lid 2, van de Overeenkomst van Bazel.

³⁵⁶ Artikel 5, leden 1 en 2, van de Overeenkomst van Bazel.

³⁵⁷ Punt 2 van het Akkoord van Bonn.

³⁵⁸ Artikel 3, lid 1, van de Overeenkomst van Bazel. De Commissie wordt regelmatig op de hoogte gehouden van de werkzaamheden en besluiten van de Bovenrijnconferentie (zie artikel 7).

³⁵⁹ Artikel 6 van de Overeenkomst van Bazel.

organen en comités betreft, bestaat de conferentie uit een voorzitterschap, een coördinatiecomité dat zorgt voor het toezicht door de verantwoordelijke partijen, een gemeenschappelijk secretariaat, 11 werkgroepen en 36 comités van deskundigen.³⁶⁰

Op 6 maart 1996 werd een **gemeenschappelijk secretariaat opgericht** om de samenwerking tussen de verschillende organen van de Bovenrijnconferentie te intensiveren. Het wordt bemand door een vaste afgevaardigde uit elk land en ondersteund door een assistent. Het gemeenschappelijk secretariaat is belast met de volgende taken:

- Coördinatie tussen de werkgroepen, de comités van deskundigen en de besluitvormingsorganen van de Conferentie, waarbij regelmatig contact wordt onderhouden tussen de Conferentie en de andere bij grensoverschrijdende samenwerking betrokken actoren;
- Organisatie van de plenaire en presidentszittingen van de Boven-Rijnconferentie;
- Tenuitvoerlegging van de besluiten (*Beschlüsse*) van de conferentie en de presentatie van de jaarlijkse activiteitenverslagen;
- Public relations voor de conferentie; en
- Ondersteuning van de voorzitter van de Conferentie in zijn rol als woordvoerder van de Boven-Rijnconferentie en de verspreiding van de schriftelijke resultaten daarvan.³⁶¹

Als instelling is de Duits-Frans-Zwitserse **Boven-Rijnraad** formeel onafhankelijk. Het werd in 1997 opgericht als aanvulling op de Boven-Rijnconferentie door de grensoverschrijdende informatieverstrekking en de politieke samenwerking in het gebied te verbeteren.³⁶²

De Raad is de interregionale vergadering van politieke vertegenwoordigers, bestaande uit 71 verkozenen (waaronder leden van regionale staatsparlementen, regionale raden en provincies, districtsbestuurders.³⁶³ De vier regionale delegaties van de Raad bestaan uit Baden-Württemberg (26 leden), de Elzas (26 leden), de Zwitserse Noordwest-Europese landen (11 leden) en Rijnland-Palts (8 leden). De plenaire vergadering komt ten minste tweemaal per jaar bijeen. De Boven-Rijnraad kan resoluties, adviezen en protocollen aannemen (plenaire vergadering). In de meeste gevallen doet zij haar aanbevelingen en veronderstellingen door middel van resoluties.

De Raad is in 1998 operationeel geworden met de bedoeling de democratische legitimiteit van de trinationale samenwerkingsstructuren te vergroten. De in de Raad vertegenwoordigde kiezers zijn immers bevoegd om de nodige fondsen voor grensoverschrijdende samenwerking op gemeentelijk of regionaal niveau goed te keuren. Tot nu toe beschikt de Boven-Rijnraad echter noch over een eigen begroting, noch over een permanent secretariaat. Het bestuur wordt

³⁶⁰ Ibid.

³⁶¹ Zie <https://www.oberrheinkonferenz.org/de/oberrheinkonferenz/gemeinsames-sekretariat.html> (laatst bekeken op 05-10-2018).

³⁶² Overeenkomst inzake de oprichting van de Raad van de Opperrijn (hierna "de overeenkomst" genoemd): Oprichtingsovereenkomst (*Gründungsvereinbarung*): <https://www.oberrheinrat.org/de/der-oberrheinrat/gruendungsvereinbarung.html> (laatst geraadpleegd op 05-10-2018).

³⁶³ Artikel 3 van de oprichtingsovereenkomst.

gewoonlijk beheerd door de respectievelijke autoriteit, die het jaarlijkse voorzitterschap van de Raad bekleedt.

ii. Juridisch kader en samenwerkingsinstrumenten

Het intergouvernementele verdrag van Bonn van 22 oktober 1975 vormde de eerste juridische mijlpaal van de trilaterale samenwerking in het Boven-Rijngebied.³⁶⁴ Deze internationale overeenkomst legt de basis voor de opbouw van een organisatorische infrastructuur die is toegesneden op de ondersteuning van de burenerelaties en grensoverschrijdende kwesties in het gebied. Het bood zo een institutioneel kader voor de eerdere regionale samenwerkingsinitiatieven. Dit omvatte de oprichting van de *Regierungskommission (Regierungskommission)*, die werd ondersteund door twee regionale comités (*Regionalaussschüsse*), een voor het noordelijke stroomgebied van de Bovenrijn en een voor het zuidelijke stroomgebied, die later werden samengevoegd (1991). Op die manier hebben de Duitse, Franse en Zwitserse regeringen zich er al vroeg AAN verbonden om een interregionale grensoverschrijdende samenwerking te organiseren, regelmatige contacten te onderhouden en gezamenlijk de grensoverschrijdende kwesties van alle partners te behandelen.

De overeenkomst van Karlsruhe "Quattropôle" van 1996 over grensoverschrijdende samenwerking is weliswaar niet specifiek verbonden met de regio van de Boven-Rijn, maar toch is het de moeite waard om de overeenkomst van Karlsruhe van 1996 over grensoverschrijdende samenwerking te vermelden.³⁶⁵ Het is een internationale overeenkomst die tot doel heeft de grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale gemeenschappen en overheidsinstanties uit Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en Zwitserland te vergemakkelijken en te bevorderen, met inachtneming van de lokale wetgeving en internationale verplichtingen (bv. jaarlijkse organisatie van Luxemburgse cursussen in de aangrenzende regio's op basis van jaarlijkse overeenkomsten).³⁶⁶ Gezien het toenemende belang van regionale en gemeentelijke samenwerking over de grenzen heen is een solide rechtsgrond nodig. Met de ondertekening van de Overeenkomst van Karlsruhe hebben de overeenkomstsluitende partijen getracht de rechtszekerheid in de formele regelingen voor grensoverschrijdende samenwerking in het gebied te vergroten.³⁶⁷

Daarna is de juridische grondslag van de Bovenrijnconferentie geactualiseerd. De Overeenkomst van Bonn is uiteindelijk vervangen door de overeenkomst die op 21 september 2000 in Bazel door de regeringen van Duitsland, Frankrijk en Zwitserland is ondertekend.³⁶⁸ In dit vernieuwde verdrag wordt de rol van de Regeringscommissie als bemiddelaar van de Conferentie ten overstaan van de respectievelijke regeringen met betrekking tot de vragen die in een binnenlandse en regionale context niet kunnen worden beantwoord, opnieuw bevestigd. Zoals hierboven vermeld, is met de

³⁶⁴ Overeenkomst tussen de regeringen van de Zwitserse Bondsstaat, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek betreffende de oprichting van een Commissie voor het onderzoeken en oplossen van nabuurschapsvraagstukken, ondertekend te Bonn op 22 oktober 1975.

³⁶⁵ Overeenkomst van Karlsruhe van 23 januari 1996 tussen de regeringen van de Duitse Bondsrepubliek, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg en de Zwitserse Bondsraad (*Schweizerischer Bundesrat*), handelend namens de kantons Solothurn, Bazelstad, Bazelstaat, Aargau en Jura, over grensoverschrijdende samenwerking tussen regionale autoriteiten en lokale openbare diensten.

³⁶⁶ Zie https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/bilateral-agreements-and-worldwide-cooperation-40_mk (laatst bekeken op 05-10-2018).

³⁶⁷ Zie <https://www.saarland.de/3885.htm> (laatst bekeken op 05-10-2018).

³⁶⁸ Artikel 10 van de Overeenkomst van Bazel.

Overeenkomst van Bazel het werkterrein van de conferentie uitgebreid.³⁶⁹ De overeenkomst is voor onbepaalde tijd gesloten. Elke partij kan deze overeenkomst aan het einde van een kalenderjaar beëindigen door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de andere partijen, met inachtneming van een opzegtermijn van ten minste zes maanden.³⁷⁰

Hieronder volgen enkele voorbeelden van initiatieven van de Bovenrijnconferentie om grensoverschrijdende kwesties aan te pakken:

- De interregionale culturele samenwerking heeft gestalte en concretisering gekregen door middel van een trinationale museumpas, gebaseerd op en beheerd door de gezamenlijke vereniging Museum-Pass-Musée,³⁷¹
- De organisatie van grensoverschrijdende projecten voor kinderen en jongeren van 12 tot 25 jaar met behulp van een gezamenlijk Jeugdfonds, opgericht in 1998, dat bijdraagt tot de sensibilisering van kinderen voor taal en interculturele aangelegenheden en een grotere populariteit van de grensoverschrijdende samenwerkingsstructuren in het algemeen;³⁷² en
- De oprichting van een "Europese universiteit", voortbouwend op een lange traditie van samenwerking (30 jaar) tussen vijf universiteiten uit Baden-Württemberg, Zwitserland en Frankrijk, die de studietermen van studenten in het buitenland, curricula in ten minste twee talen, gemeenschappelijke onderzoeksprogramma's, gemeenschappelijke onderzoeksinfrastructuur en betere toegang tot EU-financiering vergemakkelijkt.³⁷³

³⁶⁹ Overeenkomst tussen de Zwitserse Bondsraad, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland en de regering van de Franse Republiek over grensoverschrijdende samenwerking in de Boven-Rijnregio, 21 september 2000.

³⁷⁰ Artikel 9 van de Overeenkomst van Bazel.

³⁷¹ Gemeenschappelijk secretariaat van de Boven-Rijnconferentie, Persbericht, Edenkoben, 4 mei 2018: https://www.oberrheinkonferenz.org/de/oberrheinkonferenz/downloads.html?file=files/activa/ORK/docs_de/Medien/Pressemitteilung_ORK_4.05.18.pdf.

³⁷² Ibid.

³⁷³ Zie <https://www.welt.de/regionales/baden-wuerttemberg/article174258003/Am-Oberrhein-soll-eine-Europaeische-Universitaet-entstehen.html> (laatst bekeken op 05-10-2018).

EUROAIRPORT Basel-Mulhouse-Freiburg

EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg is een internationale luchthaven in de buurt van Basel, Mulhouse en Freiburg. De luchthaven is gelegen in Frankrijk, op de administratieve grond van de gemeente Saint-Louis nabij de Zwitserse en Duitse grenzen. Het is een van de weinige luchthavens in de wereld die twee landen met elkaar verbindt. De luchthaven is gelegen op Frans grondgebied, maar door overeenkomsten tussen Frankrijk en Zwitserland in 1946, is het land gedeeltelijk Zwitsers geworden. In 1949 werden deze overeenkomsten geratificeerd in het zogenaamde 'Französisch-Schweizerischer Staatsvertrag' [hierna: F-S Verdrag]. Door dit verdrag hebben beide landen toegang tot de luchthaven zonder douane- of andere beperkingen.

Het F-S Verdrag bepaalt dat Frankrijk verantwoordelijk was voor de terbeschikkingstelling van de grond, terwijl het Zwitserse kanton Basel-Stadt de bouwkosten voor zijn rekening zou nemen. In het algemeen is het Franse recht van toepassing op het gehele grondgebied van de luchthaven, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald. De Franse regering is verantwoordelijk voor de verkeersleiding, het beheer van de start- en landingsbanen en de algemene radiodiensten. Het luchthavengebouw zelf is onderverdeeld in een Zwitsers en een Frans deel. Artikel 2 van het F-S Verdrag bepaalt dat de Zwitserse autoriteiten binnen het Zwitserse deel de bevoegdheid hebben om de Zwitserse wet- en regelgeving toe te passen. Op dit gebied hebben de Zwitserse autoriteiten ook het recht om de Zwitserse wetgeving inzake douane, medische diensten en politie toe te passen. De Franse politie mag echter wel steekproefsgewijze controles uitvoeren, ook in het Zwitserse deel van de luchthaven.

Omdat Zwitserland in maart 2009 tot de Schengenuitvoeringsovereenkomst is toegetreden, is er een Schengen- en een niet-Schengen-zone gecreëerd. De grenscontrole wordt beheerd door zowel Franse als Zwitserse grenswachters. Dit betekent dat de passagiers een Zwitserse of Franse stempel krijgen, afhankelijk van welke ambtenaar ze hebben benaderd.

De EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg is een naamloze vennootschap opgericht door de Franse en Zwitserse overheid. Omdat de luchthaven is opgericht bij een bilateraal verdrag tussen Frankrijk en Zwitserland, betekent dit ook dat overeenkomsten op andere gebieden en problemen die zich voordoen, moeten worden opgelost door officiële overeenkomsten tussen beide regeringen. Zo heeft een groot aantal gespecialiseerde bedrijven hun activiteiten gevestigd aan de Zwitserse kant van de luchthaven, waar zij hebben geprofiteerd van gunstige fiscale voorwaarden. In 2010 heeft een vakbond van voormalige werknemers van een Zwitsers bedrijf een rechtszaak aangespannen in Frankrijk. Het Hof van Cassatie oordeelde dat het Franse arbeidsrecht van toepassing moet zijn in deze zone. Hierdoor ontstond bij bedrijven en politici de zorg dat het Franse arbeidsrecht van toepassing zou moeten zijn en dat veel bedrijven de luchthaven zouden verlaten. In maart 2012 werd een raamovereenkomst getekend tussen de Franse en Zwitserse autoriteiten, waardoor EuroAirport haar bestaande praktijken kon handhaven om de bedrijven in de regio te behouden. Dit heeft het probleem echter niet volledig opgelost. Daarom werd in december 2017 een nieuw belastingstelsel ingevoerd voor de luchthaven met betrekking tot de belastingen betaald door Zwitserse bedrijven die op de luchthaven actief zijn. Deze overeenkomsten verduidelijken welke belastingen de op de luchthaven werkzame ondernemingen aan de Zwitserse en Franse regering moeten betalen.

GRENDOERSCHRIJDENDE Tramlijn tussen Straatsburg (FR) en Kehl (DE)

De tram Straatsburg-Kehl is de uitbreiding van een tramlijn van het tramnet van Straatsburg (Frankrijk) naar de kleine Duitse stad Kehl. De belangrijkste doelstelling hiervan is het verkeer van de inwoners te vergemakkelijken en een leidende rol te spelen bij de ontwikkeling van grensoverschrijdende verbindingen tussen Frankrijk en Duitsland.

Vóór de aanleg van de tram was buslijn 21 de belangrijkste openbaarvervoersverbinding tussen Straatsburg en Kehl. Het is de drukste buslijn van Straatsburg en het aantal passagiers is tussen 2007 en 2012 met 65% gestegen. Daarnaast rijden er dagelijks ongeveer 36.000 voertuigen van Straatsburg naar Kehl voor werk.

Om een betaalbare oplossing te bieden voor grensoverschrijdende forensen en andere reizigers, hebben de steden samengewerkt bij de aanleg van een tramlijn die de twee steden met elkaar verbindt. Een belangrijk punt van zorg waren de tickettarieven, aangezien het nogal problematisch was om de tarieven van de tramlijnen in te passen in de prijsstelling van het openbaar vervoer, die in beide steden al beschikbaar zijn. Eindelijk besloten Straatsburg en Kehl om een gemeenschappelijke tariefzone voor grensoverschrijdend transitoverkeer in te stellen om het probleem van de ticketprijzen op te lossen. Een geïntegreerd tariefgebied biedt reizigers de mogelijkheid om met een enkel ticket toegang te krijgen tot verschillende vervoermiddelen of verschillende vervoersbedrijven binnen een dekkingsgebied. De tramlijn is begin 2017 in gebruik genomen over een nieuwe brug.

Ondanks het feit dat de tramlijn in gebruik is, duurde het meer dan tien jaar om de uitbreiding van de tramlijn naar Kehl te voltooien. Dit was te wijten aan de belangrijkste obstakels bij de planning en exploitatie van dit project. Eén obstakel is hierboven al genoemd: de kwesties met betrekking tot de prijsstelling en de kaartverkoop. Daarnaast waren er nog andere problemen. Zo waren er verschillen in normen tussen beide landen. Dit wordt opgelost door te stellen dat de tram zowel aan de Duitse als aan de Franse technische normen moet voldoen.

4.2.6 Het Oostenrijks-Italiaanse parlement van de drie provincies - Dreier Landtag

Zuid-Tirol is een regio in Italië met een autonome status. Het grenst aan Oostenrijk, waar het officieel deel van uitmaakte tot 1918, het einde van de Eerste Wereldoorlog, toen het grensgebied werd overgeheveld naar Italië. Dat deze abrupte tweedeling nog steeds problematisch is en dat de territoriale status van Zuid-Tirol omstreden is, blijkt uit een recent conflict tussen Italië en Oostenrijk. Tot ergernis van de Oostenrijkse regering, een coalitie tussen ÖVP en de populistische rechtse FPÖ, bereidt momenteel een wet voor die de Oostenrijkse nationaliteit aan de burgers van Zuid-Tirol zou aanbieden. Ongeveer 70 % van de Zuid-Tirolers zijn Duitse moedertaalsprekers. Ladinisch, een Reto-Romeins dialect, wordt ook in de regio gesproken. De wet in voorbereiding is een vervolg op een overeenkomstige belofte van de Oostenrijkse regering in haar regeerakkoord van december 2017.³⁷⁴

³⁷⁴ ANP, 'Italië wijst Oostenrijks plan Zuid-Tirol af', HP/DE Tijd, 8 September 2018: <https://www.hpdetijd.nl/nieuws/italie-wijst-oostenrijks-plan-zuid-tirol-af/> (last accessed 04-10-2018).

i. Organisatiestructuur van het parlement van de drie provincies

De Dreierlandtag is een gezamenlijke vergadering van de Zuid-Tiroler Landtag, de Tirol Landtag en het regionale parlement van de autonome provincie Trento. Het parlement van Vorarlberg krijgt de status van waarnemer in het kader van de tripartiete Landtag en neemt deel aan de gezamenlijke parlementaire vergadering met de voorzitter en zijn leden, alsmede met de leden van het uitgebreide presidium. Het parlement van Vorarlberg heeft te allen tijde het recht om het volledige lidmaatschap aan te vragen. De *Dreierlandtag* is opgericht in 1991.³⁷⁵

Wat de operationele organen van deze interprovinciale vergadering betreft, is de interregionale Landtagcommissie verantwoordelijk voor de agendering. Het bestaat uit 21 leden. Het omvat de voorzitters van de drie parlementen en zes afgevaardigden per deelstaatparlement. Bij de benoeming moet rekening worden gehouden met de samenstelling van elke Landtag. De Commissie speelt een belangrijke rol in de te nemen besluiten, aangezien zij de agenda van de vergaderingen van de *Dreierlandtag vaststelt door te beslissen* welke aanvragen van de leden worden toegelaten voor bespreking tijdens de vergadering. Er moet een meerderheid van de commissarissen voor stemmen (het quorum is dat meer dan de helft van de vertegenwoordigers van één van elke Landtag aanwezig is) en dan wordt de aanvraag op de agenda gezet. Op voorstel van haar leden kan de Commissie ook de ingediende aanvragen wijzigen en vervolgens wordt het gewijzigde formulier ingediend bij de Dreier Landtag.

De *Dreierlandtag* zelf bestaat uit de afgevaardigden van de provinciale raden van de autonome provincie Trento en de autonome provincie Zuid-Tirol (Bolzano), de leden en regeringsfunctionarissen van de staat Tirol, de leden van het presidium en de fractievoorzitters van het parlement van Vorarlberg. Deze instantie onderzoekt de ingediende aanvragen die door de Commissie op de agenda zijn geplaatst.

Wat de procedure betreft, komt de *Dreierlandtag* om de twee jaar bijeen, afwisselend in Zuid-Tirol, Tirol en Trentino.³⁷⁶ De afgevaardigden van de Landtag van Zuid-Tirol, de Landtag van Trentino en de Landtag van Tirol en de leden van de regering van de provincie Tirol kunnen verzoeken om agendapunten op de agenda te plaatsen. Elke deelstaatparlement kan niet meer dan tien aanvragen indienen. Wat het tijdstip van de aanvraag betreft, bepaalt het reglement van de organisatie dat deze uiterlijk 45 dagen vóór de vergadering van de Commissie ter voorbereiding van de agenda voor de tweejaarlijkse zitting van de Dreierlandtag moet worden ingediend.³⁷⁷

Wat de stemprocedure betreft, stemmen alle drie de parlementen in de regel samen. Op verzoek van de meerderheid van de huidige leden van een van de drie *Landtages kan* echter per Landtag een aparte stemming worden gehouden. Belangrijk om op te merken is dat noch de stemmen in de *Dreier Landtag*, noch in de Commissie een onthouding van stemming toestaan. Dit betekent dat zij alleen tegen of voor een voorstel kunnen stemmen, **een neutraal standpunt is niet mogelijk. Dit komt door**

³⁷⁵ Zie Art. 1 (2) en (5) van het Reglement van orde van de Dreier Landtag.

³⁷⁶ Art. 1 (1) van het reglement van orde van de Dreier Landtag.

³⁷⁷ Indien echter twee derde van de aanwezige Commissieleden ermee instemt, kunnen tijdens de vergadering van de Commissie nog steeds moties worden ingediend, op voorwaarde dat het maximum van tien aanvragen van elke lidstaat niet is bereikt. Naast de in totaal 30 aanvragen kunnen verzoeken om dringende bijstand uiterlijk acht dagen voor de vergadering van de Dreier Landtag worden ingediend. Over de ontvankelijkheid van deze aanvragen beslist de Commissie met een meerderheid van 3/4 van de aanwezige leden.

het Italiaanse rechtssysteem, dat niet toestaat dat afgevaardigden zich van stemming onthouden. Daarom is deze bepaling in beide reglementen van orde opgenomen.³⁷⁸

ii. Juridisch kader en samenwerkingsinstrumenten

Met het oog op de verantwoordelijkheden die aan het parlement van de drie provincies zijn toevertrouwd, behandelt de *Dreierlandtag* "**grensoverschrijdende kwesties** en andere kwesties en kan de *Dreierlandtag* resoluties aannemen over de onderwerpen die ter discussie staan".³⁷⁹ **Tot nu toe zijn in totaal 218 besluiten genomen op het gebied van onderwijs, cultuur en jeugd, economische en plattelandsontwikkeling, vervoer en milieu, sociale zaken, gezondheid en werk, grensoverschrijdende samenwerking en institutionele zaken.**

Wat betreft de **status van de besluiten** van de *Dreierlandtag*, met betrekking tot de goedgekeurde aanvragen, verplicht de *Dreierlandtag* de provinciale besturen om actie te ondernemen. Deze besluiten worden naar de provinciegouverneurs van de autonome provincies Sud-Tirol (Bolzano) en Trento en Tirol gestuurd om binnen hun bevoegdheidsgebied de nodige stappen te ondernemen. De meeste van de door de *Dreierlandtag* aangenomen resoluties zijn resoluties die regeringen verplichten of verplichten om actie te ondernemen. Deze **provinciegouverneurs moeten periodiek verslagen over de uitvoering van de goedgekeurde aanvragen naar de provinciale vergaderingen sturen**. Het eerste verslag moet één jaar na de laatste vergadering worden toegezonden en het tweede verslag 60 dagen voor de volgende vergadering van de *Dreierlandtag*.

Belangrijk is echter dat de besluiten, net als voor de parlementen zelf, niet juridisch bindend zijn voor de regeringen van de lidstaten. Zij vormen een soort orde, een dwingend maar technisch niet-bindend instrument voor de erkenning van de verschillende competenties die in de drie regio's bestaan. Desalniettemin wordt elke *Landtag gehouden om* de goedgekeurde interregionale resoluties om te zetten en uit te voeren. Dit laatste moet in feite worden omgezet in regionaal beleid, waarbij rekening moet worden gehouden met de verschillende bevoegdheden van de autonome provincies Sud-Tirol en Trento en de deelstaat Tirol.

De aanvragen die gericht zijn aan andere instellingen, zoals centrale regeringen, worden door de voorzitters van de Landtag doorgestuurd naar de bevoegde autoriteiten.

Hieronder volgen enkele illustratieve voorbeelden van de besluitvorming van de *Dreierlandtag*:

- Besluit nr. 1 betreffende de uitdagingen bij de aanpak van vluchtelingensituaties in de Europese regio Tirol / Zuid-Tirol / Trentino.
- Besluit nr. 2 betreffende de uitvoering van de besluiten.
- Besluit nr. 3 betreffende de ontwikkeling van radio- en televisiesignalen in het Duits, Italiaans en Ladinisch in de provincies Trento, Bolzano en Tirol.
- Besluit nr. 4 betreffende cultuur en koren.
- Besluit nr. 5 betreffende de erkenning van diploma's.
- Besluit nr. 6 betreffende de bevordering van de cultuur van de Europese regio.

³⁷⁸ Zie Art. 9 van het reglement van orde van de Dreier Landtag.

³⁷⁹ Art. 1 (3) van het reglement van orde van de *Dreierlandtag*.

- Besluit nr. 7 betreffende het transatlantische handels- en investeringspartnerschap van TTIP.
- Besluit nr. 8 betreffende de bescherming van de biodiversiteit in de Europese regio en de bevordering van avonturenparken en sociale landbouw.
- Besluit nr. 9 betreffende de opstelling van een gezamenlijk actieplan voor de Europese regio Tirol voor onderzoek en onderwijs op het gebied van landbouw en levensmiddelenwetenschap.
- Besluit nr. 10 betreffende het paraplumerk Berg product.

Op basis van deze bevindingen is het nu opportuun om dieper in te gaan op een aantal van deze regelingen en hun respectievelijke mogelijkheden om het regionale actievermogen voor grensoverschrijdende samenwerking te versterken.

5. Een model voor Limburg om grensoverschrijdende problemen efficiënter aan te pakken?

In hoofdstuk 4 is een uitgebreid overzicht gegeven van diverse Europese, multilaterale, internationale en interregionale samenwerkingsregelingen op meerdere niveaus ter versterking van grensoverschrijdende samenwerking. In dit hoofdstuk wordt een **werkbaar model besproken dat de capaciteit van de Nederlandse grensregio's, en met name van de provincie Limburg, kan vergroten om grensoverschrijdende problemen efficiënter aan te pakken**. Daarom hebben wij uit het bovenstaande overzicht gekozen wat wij als de **meest veelbelovende initiatieven beschouwen** in termen van de mate waarin een initiatief als voorbeeld kan dienen voor andere grensregio's om gezamenlijk grensoverschrijdende problemen effectief aan te pakken.

In dat opzicht is het nuttig om nota te nemen van de literatuur waarin de evolutie van grensoverschrijdende samenwerking wordt besproken en waarin de nadruk wordt gelegd op de toenemende behoefte aan capaciteitsopbouw voor geïnstitutionaliseerde vormen van grensoverschrijdende samenwerking. Gezien de trend van toenemende convergentie en institutionalisering van de Europese grensoverschrijdende samenwerking, wordt erkend **dat grensoverschrijdende instellingen eerder als "platformen" dan als echte administratieve eenheden functioneren**:

Het wordt steeds duidelijker dat grensoverschrijdende instellingen vandaag de dag meer platformen zijn dan echte administratieve eenheden, die het mogelijk maken om zeer pragmatisch te zoeken naar gezamenlijke oplossingen voor gemeenschappelijke lokale problemen die voortvloeien uit de toenemende sociaaleconomische dynamiek van grensoverschrijding (Wille, 2012; Beck, Thevenet & Wetzel, 2009), op gebieden als vervoer, ruimtelijke ordening, milieubescherming, risicopreventie, burgeradvies en

*samenwerking op het gebied van gezondheid, enz. in plaats van grote strategische ambities te definiëren en uit te voeren.*³⁸⁰

Met andere woorden, de **behoefte aan multilevel en vooral horizontale interactie in grensoverschrijdende samenwerking wordt steeds meer erkend.**³⁸¹ Er zijn echter tal van uitdagingen die de horizontale interactie in de beleidsvorming voor grensoverschrijdende samenwerking vaak beperken.³⁸² Daarom wordt de **noodzaak van capaciteitsopbouw** onder de betrokken actoren benadrukt.³⁸³ Dit omvat capaciteitsopbouw door middel van opleiding en facilitering – met inbegrip van de ontwikkeling van basis- en sectoroverschrijdende vaardigheden (kennis over buurlanden, methodologische en taalvaardigheden); gespecialiseerde opleiding (met een neutraal platform voor de uitwisseling van beleidsgerichte onderwerpen); en de verbetering van de bevoegdheden van lokale en regionale overheden op het gebied van Europese aangelegenheden.³⁸⁴

Het **TEIN - Transfrontier Euro-Institute-Network**³⁸⁵, waarvan ITEM lid is, verenigt inmiddels 14 instituten die gespecialiseerd zijn in grensoverschrijdende samenwerking. TEIN richt zich op het uitbreiden van de kennisbasis en het opbouwen van opleidingscapaciteit voor grensoverschrijdende vraagstukken op EU-niveau. Zij doet dit onder meer door een uitgebreid overzicht samen te stellen van de behoefte aan professionalisering van de actoren in de grensoverschrijdende samenwerking, de uitwisseling van beste praktijken en de ontwikkeling van een gezamenlijk certificeringssysteem voor grensoverschrijdende opleiding.

Tegen deze achtergrond is het in de eerste plaats nuttig om het huidige standpunt van het kabinet ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking kort te bespreken om daarna dieper in te gaan op de onderstaande evaluatiediscussie.

5.1 *Setting the scene*: Het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking (GROS)

Zeven van de twaalf provincies van Nederland liggen aan de grens. De Nederlandse regering erkent het belang van grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking in de grensregio's (en daarbuiten) om de ontwikkeling en het economisch groeipotentieel van deze regio's te stimuleren. Gezien de trends van toenemende regionalisering en decentralisatie worden ook maatschappelijke vraagstukken – zoals veiligheid, milieubescherming en werkgelegenheid – steeds meer beïnvloed door regionaal beleid.

³⁸⁰ J. Beck, Prospects of Cross-Border Cooperation in Europe: Capacity-Building and the Operating Principle of “Horizontal Subsidiarity” (2013) XI *Mednarodna revija za javno upravo* (Slovenian International Journal of Public Administration) 1, blz. 7-24, p 8. Het citaat leest in het origineel als volgt: *‘it becomes more and more evident, that cross-border institutions today are more platforms than real administrative units, allowing for the very pragmatic search for joint solutions to common local problems resulting from the increasing border-crossing socioeconomic dynamics (Wille, 2012; Beck, Thevenet & Wetzel, 2009), in areas such as transportation, spatial planning, environmental protection, risk prevention, citizen’s advice and health cooperation, etc. rather than for the definition and implementation of big strategic ambitions.’*

³⁸¹ Beck noemt dit de ontwikkeling van het beginsel van “horizontale subsidiariteit”. Ibid.

³⁸² Beck (2013) identificeert zeven van deze uitdagingen, bijvoorbeeld met betrekking tot nadelen in functionele interfaces voor samenwerking tussen partners met verschillende institutionele achtergronden, gebrek aan effectief kennisbeheer of het ontbreken van geïntegreerde territoriale ontwikkelingsstrategieën (om er maar een paar te noemen). Ibid. bij 8-9.

³⁸³ Zie ook J. Beck, 'Territorial Institutionalism - Capturing a Horizontal Dimension of the European Administrative Space' (2018), *Journal of Borderlands Studies*, pp 1-27.

³⁸⁴ Beck (2013) pp 10-11.

³⁸⁵ [Zie www.transfrontier.eu](http://www.transfrontier.eu).

Het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Buitenlandse Zaken voeren daarom al bijna tien jaar een gezamenlijk project uit om de samenwerking met de buurlanden te versterken. Het *Grensoverschrijdende samenwerking* (GROS)-project heeft tot doel specifieke knelpunten in de Nederlandse grensregio's met België en Duitsland weg te nemen en zo grensoverschrijdende samenwerking en de onderlinge kennisuitwisseling te stimuleren.³⁸⁶

Sinds oktober 2017 geeft staatssecretaris R.W. (Raymond) Knops, verantwoordelijk voor Binnenlandse Zaken en Koninklijke Betrekkingen, leiding aan het GROS-initiatief en stelt daarmee het contactpunt voor grensoverschrijdende samenwerkingsaangelegenheden voor de Nederlandse overheid. Ter ondersteuning van deze functie heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken een gespecialiseerd secretariaat opgericht – het GROS-secretariaat – dat de werkrelaties met de buurlanden onderhoudt en de grensoverschrijdende samenwerking coördineert, ook op regionaal niveau.³⁸⁷

Als aanvulling op het politiek-bestuurlijke engagement van het kabinet voor grensoverschrijdende samenwerking werd in oktober 2015 een *Actieteam Grensoverschrijdende Economie en Arbeid* (GEA) opgericht. De missie (een jaar lang) van het Actieteam was om de grensoverschrijdende economische en arbeidsverhoudingen te bevorderen en een impuls te geven aan het werken en zakendoen over de grens. Het eindverslag van het GEA-Team, inclusief een actieplan van 40 actiepunten, is in januari 2017 gepubliceerd.³⁸⁸

In lijn met de afspraken die in dit kader zijn gemaakt, heeft staatssecretaris Knops in april 2018 de jaarlijkse voortgangsrapportage over het GEA-actieplan gepresenteerd.³⁸⁹ In de bijbehorende brief aan de Tweede Kamer schetst Knops als volgt de randvoorwaarden voor de Nederlandse inzet bij het aanpakken van grensoverschrijdende belemmeringen:

- De staatssecretaris benadrukt onder meer het belang van capabele instellingen zoals de *grensinformatiepunten* (zie bijlage 6) en de samenwerking tussen openbare diensten voor arbeidsvoorziening.
- Hij erkent ook het **belang van grensoverschrijdende effectenbeoordelingen** (*grenseffectentoets*) voor toekomstige beleidsinitiatieven en wetgevingsvoorstellen, waarvoor hij vertrouwt op de steun van ITEM voor het uitvoeren van relevante studies over concrete beleidszaken.
- Knops gaat verder in op het voorbeeld van de recent gecreëerde Nederlands-Vlaamse North Sea Port (zie het tekstvak hierboven, paragraaf 3.3) en benadrukt **het potentieel van dit grensoverschrijdende project als proeftuin om de verschillen in regelgeving tussen Nederland en Vlaanderen aan het licht te brengen en zo een intensivering van de grensoverschrijdende administratieve samenwerking** tussen beide landen te bevorderen.
- Op basis van het bovenstaande onderstreept hij het huidige initiatief van de Nederlandse regering om een **duurzame governancestructuur te ontwikkelen voor**

³⁸⁶ Het GROS-project is gestart naar aanleiding van het advies van de *Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob)* in 2008.

³⁸⁷ See <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/grensoverschrijdende-samenwerking/> (last accessed 10-10-2018).

³⁸⁸ M.E. Huizing (voorzitter GEA), 'Grenzen slechten, regio's verbinden, mensen bewegen', Rapportage Actieteam Grensoverschrijdende Economie en Arbeid, 30 januari 2017.

³⁸⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, brief aan het parlement betreffende grensoverschrijdende samenwerking (nr. 2018-0000244202, 20 april 2018).

het verdiepen van de bilaterale betrekkingen, het versterken en uitbreiden van de samenwerkingsafspraken met de aangrenzende regio's – met name NRW, Nedersaksen en Vlaanderen (bijvoorbeeld door regelmatig overleg op meerdere bestuurlijke niveaus te bevorderen).³⁹⁰

- Ten slotte wijst Knops ook op de **bereidheid van het kabinet om voort te bouwen op de waardevolle samenwerkingsstructuren die reeds bestaan op Benelux-niveau en in het kader van de EU**; hij erkent de noodzaak van een op maat gesneden aanpak die gebruik maakt van de speelruimte die wordt geboden door de Benelux-verdragen en overeenkomsten en door het Verdrag van Anholt, dat als rechtsgrond dient voor het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking met de Duitse autoriteiten.

Uit deze overwegingen blijkt niet alleen **de algemene openheid van de Nederlandse regering ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking**. Belangrijker nog is dat de staatssecretaris de noodzaak benadrukt om op te treden door zowel "*het wegnemen van belemmeringen voor grensoverschrijdende samenwerking*" als "*het ondersteunen van grensoverschrijdende initiatieven*".³⁹¹ Hieruit blijkt dat het kabinet zich **uitdrukkelijk inzet voor een meer omvattende en responsievere aanpak om de specifieke problemen van grensregio's op te lossen** en hun ontwikkelingspotentieel te vergroten.

Deze kans moet worden aangegrepen om **een model voor Nederlandse grensregio's te ontwikkelen dat (juridisch) "actievermogen" kan genereren op basis van multilaterale, meerlagige grensoverschrijdende samenwerkingsregelingen voor het wegnemen van grensoverschrijdende obstakels**. In de volgende paragrafen wordt besproken welke aspecten van het Benelux-model, het Scandinavische FMC-model en het TMR-model voor de Bovenrijn een waardevolle impuls kunnen geven aan met name het ontwikkelingspotentieel van Limburg.

5.2 Het innovatiepotentieel van het Benelux-model – oplossen van grensoverschrijdende problemen voor de burgers

Er zij aan herinnerd dat de bevordering van grensoverschrijdende samenwerking tussen de Benelux-lidstaten rechtstreeks en tussen deze lidstaten en hun buurlanden een van de twee hoofddoelstellingen van de BU is. De andere betreft een experimenteel platform te bieden voor de verdieping van de Europese integratie. Sinds de inwerkingtreding van het vernieuwde Benelux-verdrag op 1 januari 2012 hebben de verdragsluitende partijen zich geleidelijk ingespannen om het

³⁹⁰ De versterkte governancestructuur voor grensoverschrijdende samenwerking is verder uitgewerkt in recente ministeriële mededelingen aan de Tweede Kamer. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, brief aan het parlement betreffende grensoverschrijdende samenwerking (nr. 2018-0000776224, 19 september 2018).

³⁹¹ In his recent letter to the Second Chambre, State Secretary Knops underlines: 'Het **slechten van grensbarrières** en het creëren van gunstige(r) randvoorwaarden vormen volgens het kabinet een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor het benutten van grensoverschrijdende kansen. Het gaat bovenal om daadwerkelijke grensoverschrijdende initiatieven die burgers, bedrijven en instellingen (willen) ontplooiën. Het kabinet zal daarom in de tweede plaats waar nodig en mogelijk **concrete initiatieven voor samenwerking in grensoverschrijdende projecten in grensregio's ondersteunen**. Dit kan door specifiek op passend niveau afspraken te maken met buurlanden, door wet- en/of regelgeving aan te passen, door kennis beschikbaar te stellen, door samenwerkingspartners bij elkaar te brengen. Bovendien kunnen integrale, op de benutting van het zogenoemde regiobudget gerichte, regionale proposities mede betrekking hebben op grensoverschrijdende initiatieven.' Ibid. at 6.

institutionele kader en de bestaande instrumenten efficiënter te gebruiken. Hoewel er onderweg enige twijfel is gerezen,³⁹² heeft de Nederlandse regering recentelijk – zoals hierboven vermeld (paragraaf 5.1) – opnieuw bevestigd dat zij het Benelux-kader voor de bevordering van grensoverschrijdende samenwerking wil gebruiken.

In het bijzonder zijn er specifieke inspanningen gaande om de governancestructuren van de Benelux-organisatie te ontwikkelen en te stroomlijnen,³⁹³ en het Benelux juridisch kader doelgerichter te gebruiken om grensoverschrijdende kwesties aan te pakken. Enerzijds maken de Benelux-landen nog steeds gebruik van de traditionele middelen om overeenkomsten te sluiten om grensoverschrijdende samenwerking te versterken, zoals de recente verlenging van het Benelux-Verdrag inzake politieke samenwerking (juli 2018).

Anderzijds maken zij ook gebruik van meer innovatieve manieren om met behulp van de Benelux-juridische instrumenten concrete belemmeringen voor de effectieve uitvoering van gezamenlijke grensoverschrijdende projecten weg te nemen. Zie hiervoor, bijvoorbeeld, de recente beschikking inzake de vermindering van de geluidshinder in het grensoverschrijdende bedrijventerrein van de Albertknoop (zie het tekstvak, bij paragraaf 4.2.1). Elementen die in dit geval lijken bij te dragen aan de succesvolle oplossing van de grensbelemmering (d.w.z. het overwinnen van de verschillen in de nationale geluidsvoorschriften) zijn:

- De alomvattende meerlagige opzet van de grensoverschrijdende projectstructuur;
- Het opzetten van een gezamenlijk beoordelingskader voor geluidsvoorschriften door de projectpartners; en
- Een beschikking genomen door het Comité van Ministers op basis van het Benelux-Verdrag inzake natuurbehoud en landschapsbescherming van 8 juni 1982 dat een oplossing biedt voor het conflict in de regelgeving inzake geluidsoverlast.

De bestaande Benelux-samenwerkingsinstrumenten, zoals beschreven in paragraaf 4.2.1 hierboven (en in de bijlagen 8 en 9), laten dus een veelbelovende ruimte voor flexibiliteit zien die kan helpen om juridische conflicten en administratieve belemmeringen als gevolg van de gelijktijdige toepassing van verschillende regelingen aan weerszijden van de grens te overbruggen. Op basis van deze bevinding hebben we voor deze studie fictieve cases ontwikkeld om de mogelijke toepassing van juridische instrumenten te testen (zie tabel 9 hieronder). De volgende voorbeelden werden voorgelegd aan het Secretariaat-generaal van de Benelux om te beschrijven of in het geval van een bepaald grensoverschrijdend project de aanpassing van de wetgeving in overeenstemming met de wetgeving van het buurland mogelijk zou zijn.

³⁹² Zie het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken, *Brief aan de Tweede Kamer over de evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief* (Directie Europese Zaken, nr. DEU-0021/13, 13 februari 2013); en het ministerie van Buitenlandse Zaken, IOB Evaluatie Betrekkingen, resultaten en efficiëntie - Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, IOB, nr. 372, november 2012); zie ook J. Wouters en M. Vidal, *Kritische stemmen over de Benelux-samenwerking: een Belgisch-Vlaams perspectief* (werkdocument nr. 154, Instituut voor Internationaal Recht, KU Leuven, april 2013).

³⁹³ Zie bijvoorbeeld het uitgebreide gebruik van administratieve werkgroepen - gebaseerd op artikel 12, onder b), van het BU-verdrag - die aan het begin van elk jaar door de Benelux-Raad worden aangewezen bij de goedkeuring van het Benelux-jaarplan, zoals gespecificeerd in http://www.benelux.int/files/1915/1661/6691/BENELUX_Jaarplan_2018_NL-DEF.pdf (laatst geraadpleegd op 05-10-2018).

Tabel 9: Tien potentiële grensoverschrijdende projecten waarbij wetgeving (al dan niet) zou kunnen worden aangepast in overeenstemming met het juridische kader van de Benelux-Unie, en rekening houdend met de mogelijke toepassing van het ECBM-voorstel³⁹⁴

Beschrijving van het voorbeeld	Mogelijke toepassing Benelux samenwerkingsinstrument?	Mogelijke toepassing van grensoverschrijdende mechanismen van de EU (voorstel van de Commissie)?
Voorbeeld 1: Grensoverschrijdend bedrijventerrein		
De toepassing van de inkomstenbelastingwetgeving van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B voor werknemers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen specifiek Benelux-instrument lijkt in dit geval van toepassing ▪ In het Benelux-kader kunnen belastingzaken enkel geregeld worden door intergouvernementele overeenkomsten, nooit door een beschikking van het Comité van Ministers. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ECBM waarschijnlijk niet van toepassing ▪ Dit is een horizontale kwestie en niet zozeer gekoppeld aan een specifiek project.
De toepassing van de milieuwetgeving (bijvoorbeeld geluidshinder) van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie art. 4 van de Benelux-Conventie inzake natuurbehoud en landschapsbescherming biedt deze een wettelijke basis om bepaalde zaken te regelen door middel van een <i>Benelux-beschikking</i> "rekening houdend met de juiste omstandigheden van elk land of delen daarvan". Een Benelux-beschikking kan dus ook worden gebruikt voor de "harmonisatie van beleidsuitgangspunten en -instrumenten" ("harmonisatie van de beleidsuitgangspunten en -instrumenten", art. 2) voor afgebakende grensgebieden. Concrete toepassingen van deze bepalingen zijn bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Benelux-beschikking M(2017)15 betreffende de beperking van de geluidshinder afkomstig van ondernemingen op het bedrijventerrein ALBETRKNOOP (oplossing van de verschillen tussen de Vlaamse en Nederlandse geluidswetgeving; Vlaanderen verbindt zich ertoe de Nederlandse methode van "inkomende geluidszonering" toe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Technische normen zijn potentieel een van de meest veelbelovende gebieden waar zij nog niet op EU-niveau zijn gereguleerd.

³⁹⁴ Deze beoordeling is een eerste aanwijzing van ITEM na informele gesprekken met deskundigen uit de Benelux en de Commissie. Het is zeker geen definitief juridisch advies. Het lopende debat over het instrument ECBM maakt waarschijnlijk in de nabije toekomst een betere beoordeling van de toekomstige toepasbaarheid mogelijk.

	<p>te passen en er worden afspraken gemaakt over maximale geluidsniveaus en over voorafgaand onderling overleg; de respectievelijke geluidsvoorschriften blijven van kracht en integraal geldig zoals ze zijn).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Benelux-beschikking M(83)26 betreffende de wederzijdse bijstand bij de erkenning van schade veroorzaakt door grensoverschrijdende effecten van <i>grondwateronttrekking</i> (oplossing van de verschillen tussen België en Nederland met betrekking tot de regels voor de berekening van de schade als gevolg van de effecten van grondwateronttrekking; dit is een praktische oplossing die wederzijds overleg/geschillenbeslechting vereist, die evenmin de grensoverschrijdende toepassing van nationale regelgeving inhoudt; de beschikking is uitsluitend van toepassing op het Belgisch-Nederlandse grensgebied; in 1984 en 1988 is zij uitgebreid tot de grensoverschrijdende samenwerking met betrekking tot het verlenen van vergunningen en de afbakening van grondwaterbeschermingsgebieden; in 1992 is de beschikking ook van toepassing geworden op het grensgebied tussen België en Luxemburg; de beschikking is onlangs van toepassing geworden na schade aan het Vlaams-Nederlandse grensgebied). 	
<p>De toepassing van bepaalde bouwnormen of brandveiligheidsbepalingen van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen specifiek Benelux-instrument lijkt in dit geval van toepassing 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ja, vanwege de technische aard, indien gerelateerd aan nieuwe projecten
<p>Voorbeeld 2: De vestiging van een grensoverschrijdende haven</p>		
<p>De toepassing van de wetgeving van lidstaat A met betrekking tot de bevoegdheden van de verschillende functies (havenmeester, scheepsloodsen) op het grondgebied van lidstaat B</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Een mogelijke aanpak zou kunnen zijn om gebruik te maken van het aan het Benelux-verdrag toegevoegde Protocol inzake belemmeringen voor de interne markt (<i>Protocol Belemmeringen</i>), dat het Comité van Ministers de bevoegdheid geeft om - met behulp van een Benelux-beschikking - toestemming te verlenen voor het wegnemen van allerlei belemmeringen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ja, als er een nieuwe grensoverschrijdende haven werd gecreëerd, zou het ECBM een potentieel instrument kunnen zijn.

	<p>voor het vrije verkeer die <i>de jure</i> voor de gehele Benelux zijn weggenomen, maar op bepaalde (beleids)gebieden bijzonder duidelijk kunnen worden (zie voor een recent voorbeeld het Benelux-beschikking M(2016) 6 betreffende de wederzijdse erkenning van het bewijs van het beroep van zeevarende.</p>	
<p><u>Voorbeeld 3: Erkenning van beroepskwalificaties</u></p>		
<p>De automatische erkenning van bepaalde beroepskwalificaties van lidstaat A in lidstaat B (<i>buiten het bereik van de EU-wetgeving</i>) voor concrete projecten (grensoverschrijdende projecten van scholen, ziekenhuizen, enz.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie hierboven; dergelijke maatregelen zijn meestal niet beperkt tot één grensgebied; zie ook het Benelux-beschikking "taxibeschikking" (M (1971) 52), dat chauffeurs vandaag de dag nog steeds toestaat om met hun nationale taxivergunning in het buurland te werken (de vorige toepasselijke Benelux-beschikking M(1969)23 was geografisch beperkt tot bepaalde grensgemeenten). ▪ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ja, zie hierboven
<p><u>Voorbeeld 4: Pensioen</u></p>		
<p>De toepassing van de pensioenleeftijd van lidstaat A in lidstaat B in overeenstemming met de vraag waar een werknemer werkte toen hij de pensioenleeftijd bereikte.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen specifiek Benelux-instrument lijkt in dit geval van toepassing 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lijkt buiten het toepassingsgebied te vallen
<p><u>Voorbeeld 5: Grensoverschrijdende vervoersinfrastructuur</u></p>		
<p>De toepassing van technische normen van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen specifiek Benelux-instrument lijkt in dit geval van toepassing 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ja, technische normen
<p>De toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B in het geval van een grensoverschrijdend vervoersproject</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Een zogenaamde BGTS kan volgens de nationale wetgeving van het land waar de groepering haar statutaire zetel heeft openbaar aanbesteden; uitvoerende bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan een BGTS in een mate die niet mogelijk is voor EGTS'en; nu de Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking van 2014 door alle Benelux-leden is geratificeerd, kunnen BGTS's worden opgericht tussen partners van alle drie landen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ja, hoewel dit natuurlijk al mogelijk is in het kader van EGTS'en. Vragen met betrekking tot de EU-wetgeving indien de keuze van één wetgeving de toegang tot openbare aanbestedingen zou beperken

<u>Voorbeeld 6: Grensoverschrijdende gezondheidsdiensten</u>		
Toepassing van de wetgeving op het gebied van aansprakelijkheid, uitrusting, diploma's, rijbewijzen van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B	<ul style="list-style-type: none"> Zie de zogenaamde "Ambulance-beschikkingen" voor respectievelijk België-Nederland en België-Luxemburg; het Benelux-beschikking M(2016)8 introduceerde een specifieke oplossing voor de verschillen in regelgeving tussen BE en LUX met betrekking tot de vereiste rijbewijzen; met betrekking tot BE-NL, Art. 5 van Benelux-beschikking M(2009)8 wordt een ambulance die voldoet aan de wettelijke vereisten van het land van herkomst op dezelfde wijze behandeld als een ambulance die is toegelaten volgens de wetgeving van het ontvangende land; deze voorschriften zijn alleen van toepassing als de ambulanceauto's worden gebruikt overeenkomstig de vereisten van de respectievelijke beschikkingen. 	<ul style="list-style-type: none"> jawel
De toepassing van de wetgeving van lidstaat A met betrekking tot betalingen voor gezondheidsdiensten op het grondgebied van lidstaat B	<ul style="list-style-type: none"> In dit geval lijkt er geen specifiek Benelux-instrument beschikbaar te zijn, maar mogelijk zou een oplossing kunnen worden gebaseerd op het aanvullende protocol "Obstakels" (Benelux-Protocol "<i>belemmeringen</i>" (zie hierboven), naar analogie met de EU-patiëntenrichtlijn (die ook gebaseerd is op het beginsel van vrij verkeer en niet op de zeer beperkte bevoegdheid van de EU voor volksgezondheid). 	<ul style="list-style-type: none"> Lijkt te vallen onder Europees recht (coördinatie van de sociale zekerheid + richtlijn grensoverschrijdende gezondheidszorg), waarschijnlijk geen toepassing van ECBM
De toepassing van de wetgeving van lidstaat A met betrekking tot de melding van ziekten op het grondgebied van lidstaat B voor grensarbeiders	<ul style="list-style-type: none"> Geen specifiek Benelux-instrument lijkt in dit geval van toepassing 	<ul style="list-style-type: none"> Als werknemers in dienst van een nieuwe grensoverschrijdende dienst, waarschijnlijk wel ja
<u>Voorbeeld 7: Vereisten inzake grensoverschrijdende talen</u>		
Afwijking van de nationale regels inzake taalkwalificaties met betrekking tot de toegang tot universiteiten, of in het geval van binationale diploma's in het kader van	<ul style="list-style-type: none"> Geen specifiek Benelux-instrument lijkt in dit geval van toepassing 	<ul style="list-style-type: none"> Mogelijke toepassing: wanneer de taaleisen in de nationale/regionale wetgeving zijn vastgelegd.

<p>een grensoverschrijdend project.</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mogelijk niet waar dezelfde eisen ook daadwerkelijk rechtstreeks door de universiteiten worden gesteld.....
<p><u>Voorbeeld 8: Grensoverschrijdende migratieprojecten</u></p>		
<p>Erkenning van verblijfstitels van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B in het kader van grensoverschrijdende huisvestingsprojecten (voor studenten of asielzoekers uit derde landen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoewel het theoretisch mogelijk lijkt in de hedendaagse context, biedt de <i>Benelux-Overeenkomst</i> inzake de afschaffing van de grenscontroles op personen (<i>Benelux-Overeenkomst "Personencontrole"</i>) hier wellicht een mogelijke oplossing voor hier misschien een oplossing voor bieden (zie Art. 8); ter uitvoering van de overeenkomst zou een beschikking kunnen worden genomen tot instelling van een gemeenschappelijk systeem/benadering van binnenkomst, doorreis en verwijdering van vreemdelingen; dit betreft normaliter de drie Benelux-landen in hun geheel; deze overeenkomst vormt in feite de rechtsgrond voor de Benelux om ten aanzien van derde landen als één entiteit op te treden op het gebied van visa en terugname. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Waarschijnlijk niet. Een grensoverschrijdend huisvestingsproject zou geen betrekking hebben op degenen die dan de huisvesting "gebruiken", d.w.z. de migranten.
<p><u>Voorbeeld 9: Grensoverschrijdende landbouw en natuurbescherming</u></p>		
<p>De toepassing van de natuurwetgeving van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B in het geval van grensoverschrijdende natuurgebieden of grensoverschrijdende landbouwpraktijken</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie de Benelux-Conventie voor natuurbehoud en landschapsbescherming, hierboven vermeld. De betreffende Benelux-beschikkingen kunnen ook worden gebruikt voor de erkenning van een beschermingsstatus voor grensoverschrijdende natuurparken van waardevolle landschappen; het bekendste voorbeeld is waarschijnlijk het grensoverschrijdende park De Zoom-Kalmthoutse Heide; de erkenning van een dergelijk beschermingsstatuut vereist onder meer de afstemming van programma's voor het beheer en de bescherming van de betreffende gebieden, de regelmatige uitwisseling van informatie over de uitvoering van deze programma's, en overleg over initiatieven en voorgenomen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ja, als dit het geval is bij een nieuw specifiek grensoverschrijdend project

	ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor de betreffende grensoverschrijdende gebieden.	
Voorbeeld 10: Grensoverschrijdende ruimtelijke ordening		
De toepassing van de wetgeving van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B bij de planning van windparken in de nabijheid van de grens (d.w.z. wettelijke bepalingen inzake lawaai en afstanden tot huizen)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie de Benelux-Conventie voor natuurbehoud en landschapsbescherming, hierboven vermeld. In dit kader werd deze kwestie ook besproken tijdens de vaststelling van het Albertknoop-beschikking; windturbines zijn echter van deze beschikking uitgesloten omdat de betreffende wetgeving fundamenteel verschilt van de "normale" geluidsregelgeving. ▪ Op het gebied van ruimtelijke ordening zijn binnen het Benelux-kader richtlijnen ontwikkeld voor grensoverschrijdend overleg over ruimtelijke ordening; dit is een praktisch-politiek instrument (geen juridisch instrument) voor het omgaan met verschillen in de respectievelijk toepasselijke Vlaamse en Nederlandse procedures. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ja, als dit het geval is bij een nieuw specifiek grensoverschrijdend project

5.3 Een alomvattend governance model à la Nordic Free Movement Council?

Na een algemeen overzicht te hebben gegeven van de Noordse samenwerking en het institutionele kader van de FMC in punt 4.2.2 hierboven, gaan we hieronder nader in op de werking van de FMC.³⁹⁵ Na zijn oprichting in 2014 is de FMC onlangs op basis van zijn succesvolle werking tot nu toe een tweede mandaatperiode goedgekeurd. De FMC kan in feite rekenen op sterke politieke steun. Het onderliggende beginsel van vrij verkeer vormt een prioriteit in het actieplan van de Noordse Raad van Ministers en het uitdrukkelijke voornemen van de Noordse premiers om "de meest geïntegreerde regio van de wereld te worden".

Het succes van de FMC kan zeker worden toegeschreven aan twee factoren, in het bijzonder de toegewijde inzet van geselecteerde en goed samenwerkende professionals en de klaarblijkelijke efficiënte werking van een alomvattend "obstakelverwijderingssysteem".

5.3.1 Probleemstelling - Eerste stappen van de FMC-systeem voor het uit de weg ruimen van obstakels

Om de grensoverschrijdende samenwerking actief uit te schakelen, heeft de FMC het zogenaamde "systeem voor het uit de weg ruimen van belemmeringen" (*obstacle-elimination-system*) ontwikkeld. Deze procedure bestaat uit verschillende fasen, namelijk het identificeren, rapporteren, analyseren, prioriteren, het verwijderen van de grensoverschrijdende hindernis en het toezicht op de genomen maatregelen. In deze subparagraaf worden deze fasen besproken. Speciale nadruk zal worden gelegd op de Databank Vrij verkeer (FMD), die een belangrijke rol speelt in het systeem voor het uit de weg ruimen van hindernissen. De laatste fasen – prioritering, eliminatie en monitoring – zullen ook afzonderlijk worden besproken, aangezien de individuele leden van de FMC verantwoordelijk zijn voor deze belangrijke taak. Het systeem voor het uit de weg ruimen van hindernissen maakt het niet alleen gemakkelijker voor verschillende instellingen om alert te zijn op grensoverschrijdende hindernissen, maar is ook bedoeld om onnodige bureaucratie uit de weg te ruimen.³⁹⁶

Zoals hierboven vermeld, begint het systeem voor het uit de weg ruimen van belemmeringen met het identificeren en rapporteren van wettelijke grensoverschrijdende belemmeringen. Om deze belemmeringen in kaart te brengen, werkt de FMC samen met lokale en regionale partners. Dit zijn informatiepunten en regionale comités die worden gefinancierd door de Noordse Raad van Ministers en verschillende beroepsorganisaties, die betrokken zijn bij grensoverschrijdende activiteiten.³⁹⁷ Alleen deze lokale en regionale partners zijn bekwaam om grensoverschrijdende belemmeringen op te sporen en te melden. Om na te gaan of de vastgestelde grensoverschrijdende hindernis in aanmerking komt voor dit verwijderingssysteem, moeten zij een checklist volgen die door de FMC is ontwikkeld.

³⁹⁵ De auteurs zijn dankbaar voor de nuttige toelichting op en constructieve discussies over het functioneren van de Noordse FMC met de voorzitter van de FMC, mevrouw Eva Tarselius Hallgren en de heer Claes Håkansson, Senior Adviseur Vrijheid van Bewegen, en andere nationale en Europese deskundigen op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking op uitnodiging van de provincie Limburg, op 27 september 2018 in Brussel.

³⁹⁶ Giertl et al/V4 studie over de Noordse Raad (2018) op 19.

³⁹⁷ *Ibid*, op 20 en 21 jaar.

In dit stadium wordt bewust de nadruk gelegd **op de noodzaak van probleemstelling**³⁹⁸. Volgens de Noordse Raad van Ministers moet een grensoverschrijdend probleem dat in aanmerking komt voor het systeem voor het wegnemen van belemmeringen verband houden met "een wet, een openbare regel, praktijk of gewoonte die de mobiliteit van personen en bedrijven in hun vrijheid van verkeer en activiteit tussen Noordse landen beperkt". Dit betekent dat belemmeringen die bijvoorbeeld het gevolg zijn van onjuiste informatie, taalverschillen of een gebrek aan kennis *niet* worden beschouwd als grensbelemmeringen in het kader van deze databank.³⁹⁹ De belemmeringen die geen grensoverschrijdende dimensie of geen juridisch karakter hebben, vallen ook buiten het toepassingsgebied van dit systeem. Wanneer aan deze eisen is voldaan, kunnen de lokale en regionale instanties het desbetreffende nieuwe probleem melden bij het secretariaat van de Noordse Raad van Ministers.

Nadat een probleem aan het secretariaat is gemeld, bepaalt het secretariaat of het obstakel zich tussen de publieke en de private sector bevindt en of het niet onderworpen is aan de staatsveiligheid of andere bijzondere strategische publieke regelgeving. Als het obstakel volledig in de particuliere sector ligt of om redenen van staatsveiligheid is afgegeven, valt het vastgestelde obstakel aan de grens weer buiten het toepassingsgebied van het systeem voor het wegnemen van obstakels. Wanneer wordt vastgesteld dat een obstakel in aanmerking komt voor verdere eliminatie, is het identificatieproces voltooid en aanvaardt het secretariaat van de Noordse Raad van Ministers het probleem als nieuwe grensobstakel.

Na de acceptatie wordt er meer informatie verzameld over het probleem – een **belangrijk proces van kwaliteitsborging met betrekking tot de inhoud van de FMC-databank en een middel om de nationale eigen verantwoordelijkheid te waarborgen**, aangezien deze berust op de expertise van de ministeries in de betrokken landen. Dit gebeurt door verschillende autoriteiten en deskundigen te raadplegen en door een FMC studie of analyse van het vastgestelde grensprobleem te maken.⁴⁰⁰ Pas wanneer de "definitieve beschrijving van het obstakel" expliciet is goedgekeurd door het verantwoordelijke nationale ministerie, zal het secretariaat het in de obstakelendatabank – de Free Movement Database (FMD) – registreren.

Na de registratie van het obstakel in de databank is er een periode van vier maanden voor de Noordse landen om de feiten in de databank te controleren. De lidstaten zijn dan ook gelegitimeerd om een oplossing te vinden om de geregistreerde belemmering weg te nemen.

³⁹⁸ Ten eerste, wanneer een van de bovengenoemde eerstelijnsinformatiediensten van mening is dat zij een nieuw grensoverschrijdend obstakel hebben gevonden, moeten zij eerst nagaan of een dergelijk probleem niet reeds in de Free Movement Database is geregistreerd (zal in de volgende paragraaf nader worden uitgewerkt). Als het probleem nog niet geregistreerd is, moeten zij bepalen of het een grensoverschrijdende dimensie heeft en of het een juridisch obstakel is.

³⁹⁹ Nordic Centre for Spatial Development, "Nordic Cross-border Cooperation Committees and Cross-border Authority Integration - Nordic Working Group 2: Globalisation and Cross-border Cooperation", *Nordregio Electronic Working Paper*, Vol. 3, 2010, blz. 17.

⁴⁰⁰ Met name het betrokken nationale ministerie is belast met het verzamelen van nadere informatie over de geconstateerde belemmering. In haar verslag aan het secretariaat moet zij de volgende vragen behandelen: a) Waarom is de grensbelemmering opgetreden? b) Wat zijn de problemen die door het obstakel worden veroorzaakt en wie wordt erdoor getroffen? Hier moet worden uitgewerkt of het gaat om lidstaten, ondernemers, bedrijven of particulieren, etc.; en c) Wat zijn de mogelijke oplossingen om dit grensoverschrijdende obstakel uit de weg te ruimen?

5.3.2 De Free Movement Database – Zorgen voor politieke verantwoordelijkheid voor grensoverschrijdende problemen

De FMD biedt een informatieplatform voor nieuw geïdentificeerde juridische grensoverschrijdende belemmeringen, zoals deze via de verschillende Noordse informatiediensten in het systeem worden ingevoerd en door het secretariaat van de Noordse Raad van Ministers worden verwerkt.⁴⁰¹ Tegelijkertijd bevat het ook (nog steeds) de obstakels die met succes zijn opgelost en de obstakels die onoplosbaar zijn verklaard. De FMD wordt gezien als **de kern van het systeem voor het uit de weg ruimen van hindernissen, aangezien het één enkele beschrijving geeft van het probleem dat op politiek niveau is geformuleerd.**⁴⁰² Dit betekent dat de nationale minister die "verantwoordelijk" is voor een geïdentificeerde grensoverschrijdende belemmering jaarlijks wordt aangesproken op de juiste en actuele beschrijving van het probleem (maar ook wordt "beloond" met de mogelijkheid om het succesvol wegnemen van een belemmering in het jaarverslag van de FMC tot haar verdienst te rekenen).

Gebruikers en bezoekers kunnen zoeken naar geïdentificeerde obstakels in de FMD.⁴⁰³ De FMD wordt in zes talen aangeboden: Deens, Engels, Fins, Noors, IJslands en Zweeds. De beschrijving van de zaak is echter alleen beschikbaar in het Zweeds.⁴⁰⁴ Belangrijk om op te merken is dat de databank zich niet alleen beperkt tot obstakels waarbij een van de Scandinavische landen en autonome regio's betrokken is. Grensoverschrijdende belemmeringen die ook andere landen dan de Noordse landen hebben getroffen, worden ook geregistreerd.⁴⁰⁵ Dienovereenkomstig dient de FMD meerdere taken voor verschillende soorten gebruikers:

- Het stelt verschillende instellingen in staat om het eliminatieproces te volgen;
- Lokale en regionale kantoren kunnen controleren of een probleem dat ze tegenkomen al in de database is geregistreerd;
- Het maakt het mogelijk om de kennis over grensbelemmeringen te synthetiseren, aangezien het structurele en geografische patronen in de geregistreerde problemen laat zien; en
- Zij moedigt de betrokken verantwoordelijke ministeries of autoriteiten aan om grensoverschrijdende belemmeringen actief uit de weg te ruimen.

⁴⁰¹ De databank is toegankelijk via: <https://transition.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/ministers-for-co-operation-mr-sam/freedom-of-movement/freedom-of-movement-database>.

⁴⁰² Elk obstakel wordt geregistreerd in een gestandaardiseerde structuur die bestaat uit verschillende categorieën, waaronder: de titel; een korte introductie van het obstakel; beschrijving van het obstakel; opmerkingen van de betrokken regeringen; de personen die betrokken zijn bij het grensoverschrijdende obstakel; de voorgestelde oplossing, indien van toepassing/reeds beschikbaar; of het obstakel al dan niet prioriteit heeft; de status van het obstakel binnen het eliminatieproces; de categorie van het obstakel; het serienummer van het obstakel; de landen die betrokken zijn bij het grensoverschrijdende obstakel; de verantwoordelijke contactpersoon van de FMC; en de laatste updates.

⁴⁰³ Bezoekers kunnen verschillende categorieën filteren en bijvoorbeeld alleen naar Noordse obstakels of obstakels zoeken, die door de Noordse Raad van Ministers als prioritair worden aangemerkt.

⁴⁰⁴ Een geregistreerde hindernis kan ook als rapport worden afgedrukt, met daarin een aanvullende samenvatting en basisinformatie over het hindernisopruimingssysteem. Volgens Giertl et al/V4-studie (2018) verbreedt deze mogelijkheid het gebruik van de FMD, omdat het ook voorziet in een rapport dat wordt gebruikt voor alle soorten bijeenkomsten en besluitvormingsprocessen.

⁴⁰⁵ Deze landen zijn Wit-Rusland, België, Canada, China, het Sami-taalgebied van Estland, Frankrijk, Duitsland, Hongarije, Japan, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Polen, Roemenië, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

5.3.3. Het proces voor het uit de weg ruimen van belemmeringen – Prioritering en eliminatie

Deze uitgebreide procedurele vereisten en voorwaarden voor informatiebeheer, zoals hierboven beschreven, zijn uiteindelijk allemaal toegesneden op het hoofddoel van het systeem: het wegnemen van geregistreerde grensoverschrijdende belemmeringen. Belangrijk is echter dat zowel het systeem voor het wegnemen van belemmeringen van de FMC als de deelname van de lidstaten daarin **vrijwillig van aard is**. Er bestaat geen internationaal verdrag of autoriteit die bevoegd is om de nationale regeringen te dwingen de geregistreerde belemmeringen op te lossen. Het hele systeem is in principe gebaseerd op politieke verklaringen.

Daarom is de verantwoordelijkheid voor het oplossen van deze belemmeringen niet juridisch afdwingbaar, maar uitsluitend gebaseerd op de bereidheid tot samenwerking. Dit is ook een van de redenen waarom er **geen formele procedure bestaat voor de prioritering en eliminatie**. Omdat het niet bindend is voor de lidstaten, is het onmogelijk om uniforme regels vast te stellen, omdat elk land zijn eigen wetgeving heeft. Dit facultatieve karakter betekent echter niet dat van de Noordse landen weinig of geen inspanningen kan worden verwacht. Vanaf het moment dat een grensoverschrijdend obstakel wordt geregistreerd, wordt de politieke verantwoordelijkheid van de lidstaat overgenomen. Dit betekent dat **door het registreren van een obstakel in de FMD, dit probleem niet alleen een gemeenschappelijk probleem van de Noordse landen wordt, maar ook een intern probleem van het betrokken land**. Het is in het belang van die lidstaat om het probleem op te lossen en daarom is zij bereid om actief deel te nemen aan het systeem voor het wegnemen van belemmeringen. Deze **politieke verantwoordelijkheid** van de lidstaten vloeit voort uit het feit dat zij lid zijn van de Noordse Raad en de Noordse Raad van Ministers en uit hun uitdrukkelijke toezegging om gezamenlijk het vrije verkeer te bevorderen.

Wat de rangschikking van de relevantie van de belemmeringen betreft, zijn er twee fasen of liever gezegd niveaus van prioriteitstelling. De FMC is de eerste die prioriteit geeft aan de geregistreerde obstakels. Daarbij richt zij zich op de grensproblemen die zich voordoen op de volgende gebieden: arbeidsmarkt, sociale zekerheid, bedrijven, onderwijs en wetten die de mobiliteit van individuen of bedrijven belemmeren. Naast de genoemde beleidsterreinen zijn er nog andere redenen voor het stellen van prioriteiten: met name, grensoverschrijdende kwesties die de agenda van het huidige voorzitterschap van de Noordse Raad van Ministers weerspiegelen of belemmeringen die alle Noordse landen raken. In dit kader geeft de FMC momenteel prioriteit aan 30 van de 100 geïdentificeerde belemmeringen.

Op het tweede individuele niveau zou elk lid van de FMC elk jaar drie tot vijf belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit moeten prioriteren.⁴⁰⁶ Elk FMC lid moet dus ervoor zorgen dat zijn of haar prioritaire obstakels een prioriteit blijven en worden opgelost. Dit gebeurt door het organiseren van voorbereidende workshops op nationaal niveau en het opvolgen van de vertegenwoordigers van de betrokken ministeries en autoriteiten (inclusief adviesgeven over mogelijke oplossingen).⁴⁰⁷ De

⁴⁰⁶ Deze individuele prioritaire obstakels worden geselecteerd tijdens de jaarlijkse startbijeenkomst, naast het opstellen van het jaarlijkse werkplan van de FMC.

⁴⁰⁷ Het hoofddoel van deze bijeenkomsten is de vertegenwoordigers te informeren over deze belemmering en de besluitvorming over het wegnemen van deze belemmering te adviseren en te vergemakkelijken. Dit betekent dat de leden

belangrijkste taak is het wegnemen van grensoverschrijdende belemmeringen door middel van overeenkomsten of beleidswijzigingen die door de verantwoordelijke autoriteiten tot stand zijn gebracht – zo nodig ook door middel van wijzigingen van de nationale wetgeving.⁴⁰⁸ Recente wijzigingen in het mandaat van de FMC (in het kader van de verlenging van zijn mandaat) hebben ertoe bijgedragen dat de toegang van de FMC leden tot de nationale ministers is verbeterd en de prioriteiten beter zijn vastgesteld.⁴⁰⁹

De meeste geregistreerde belemmeringen houden verband met sociale en gezondheidsdiensten (34%). 19% heeft betrekking op de arbeidsmarkt en 14% op het gebied van belastingen en financiële kwesties. Er is ook een aanzienlijk aantal zogenaamde "willekeurige problemen" (15%). Deze problemen kunnen niet in een van de categorieën worden ondergebracht. Ze zijn meer specifiek van aard, bijvoorbeeld met blindengeleidehonden, wapenvergunningen of rijbewijzen. In totaal zijn alle Noordse landen 376 keer getroffen door alle 100 obstakels. Het zwaarst getroffen land is Zweden, met 76 hindernissen.

5.3.4 FMC als efficiënt multilevel governance-model

Erkend moet worden dat de Noordse Raad van Ministers een verfijnde manier heeft ontwikkeld om grensoverschrijdende mobiliteitsproblemen aan te pakken. Ondanks de uitgebreide structuren van het systeem wordt gezegd dat het de administratieve lasten helpt *vermindere*n in plaats van ze te verhogen, omdat het voortbouwt op bestaande instellingen en middelen en hulpmiddelen om ze resultaatgerichter en efficiënter te maken.

Deze aanpak van de Noordse Raad is dan ook voor een beperkt aantal landen met een hoge mate van interactie als adequaat en proportioneel aangemerkt.⁴¹⁰ Medio 2018 waren er 100 obstakels geregistreerd in de database. 34% van deze geregistreerde belemmeringen werden opgelost, 54% bleef onopgelost en 12% van de belemmeringen werd geseponeerd. Deze geseponeerde belemmeringen worden om formele of politieke redenen geseponeerd. Ze blijven echter wel in de FMD zitten voor toekomstige kansen of mogelijkheden om ze op te lossen.

van de FMC een sturende rol hebben bij het zorgen dat de nationale ministeries samenwerken om grensoverschrijdende obstakels op te lossen.

⁴⁰⁸ De besluiten over de opheffing van grensoverschrijdende belemmeringen worden gewoonlijk op nationaal niveau genomen. Als een geregistreerde grensoverschrijdende belemmering niet kan worden opgelost, dan moeten de betrokken nationale ministeries een overeenkomstige conclusie trekken dat deze niet kan worden opgelost. Nadat het besluit tot eliminatie is genomen, houdt de FMC toezicht op de maatregelen die door de lidstaten worden genomen. Het biedt ondersteuning bij de implementatie van de oplossing, bijvoorbeeld door hulp te bieden wanneer zich problemen voordoen of door een kostenanalyse van de eliminatie voor te bereiden. Daarnaast blijven de FMC-leden controleren of de uitvoeringsmaatregelen voldoende en effectief zijn geweest om de grensoverschrijdende belemmering in de praktijk op te lossen. Voor de controlewerkzaamheden is het ook van belang dat het Scandinavische systeem voor het wegnemen van grensoverschrijdende hindernissen gebaseerd is op een strikte rapportage.

⁴⁰⁹ Elk individueel lid van de FMC brengt verslag uit aan de FMC over zijn vergaderingen en dient jaarlijks een verslag in bij de ministers van Samenwerking. Het voorzitterschap van de FMC brengt jaarlijks verslag uit aan de eerste ministers van de Noordse landen over zijn werkzaamheden en de geboekte vooruitgang. Daarnaast wordt bij elke jaarlijkse startvergadering het jaarverslag opgesteld, waarin de behaalde resultaten worden samengevat en de geregistreerde obstakels met prioriteit worden belicht. Deze verslagen worden door de Noordse Raad van Ministers gepubliceerd op hun officiële website, maar zijn alleen beschikbaar in het Zweeds.

⁴¹⁰ De Werkgroep Innovatieve oplossingen voor grensoverschrijdende hindernissen, 'Achtergrondrapport: Juli 2016-juli 2017', blz. 15.

Het proces van (individuele) prioritering heeft de meeste oplossingen voor grensoverschrijdende belemmeringen opgeleverd. Tussen 2015 en 2016 zijn 17 van de 36 prioritaire grensbelemmeringen door de leden van de FMC opgelost. De geregistreerde obstakels die door de FMC zelf als prioritair worden aangemerkt, zijn echter moeilijker op te lossen. Tot nu toe zijn er slechts twee prioritaire obstakels uit de weg geruimd. Dit resultaat kan worden verklaard door het feit dat de meeste van de prioritaire belemmeringen van de FMC complexer zijn, bijvoorbeeld door het aantal getroffen landen.

Uit de voorgaande discussie is dan ook gebleken dat de **Noordse FMC en haar systeem voor het uit de weg ruimen van belemmeringen elementen zijn van een geavanceerd multilevel governance-mechanisme**. Voortbouwend op een complex, maar efficiënt procedureel kader, lijkt veel afhankelijk te zijn van de toegewijde inzet van de FMC-leden en de nadruk te leggen op de persoonlijke verantwoordelijkheid van de respectievelijke Noordse ministers (bijvoorbeeld via het jaarverslag van de FMC). Als het echter gaat om het daadwerkelijk oplossen/verwijderen van grensoverschrijdende obstakels, worden ook de grenzen ervan aan het licht gebracht, omdat concrete juridische conflicten die de grensoverschrijdende mobiliteit in de weg staan afhankelijk blijven van wetswijzigingen.⁴¹¹ Er bestaat ook geen Noordse kaderwet die afwijkingen van de nationale wetgeving en de toepassing van het aangrenzende Noordse land voor de oplossing van juridische grensbelemmeringen toestaat.

5.4 Een Duits-Frans-Zwitsers bestuursmodel – de Bovenrijn Trinationale Metropoolregio

De Trinationale Metropoolregio (TMR) van de Bovenrijn omvat de subregio's Elzas, Baden, Zuid-Pfalz en het noordwesten van Zwitserland. Het biedt een gemeenschappelijke cultuur, leef- en economische ruimte voor ongeveer 6 miljoen inwoners. Veel particuliere en publieke initiatieven ondersteunen mobiliteit, onderwijs, onderzoek en milieubescherming in de regio van de drie landen.

De Bovenrijnconferentie en de Bovenrijnraad zijn de belangrijkste partners in de TMR van de Bovenrijn.⁴¹² De TMR werd in 2010 opgericht en vormt nu het officieel erkende dak van de samenwerkingsstructuur van de Bovenrijn.

Naar aanleiding van een eerder initiatief van de Elzas-regio worden sinds 1988 om de twee jaar de zogenaamde "*Dreiländerkongresse*" in de Duits-Frans-Zwitserse Bovenrijnregio gehouden, met één specifiek grensoverschrijdend thema. Deelnemers uit de politieke, economische en wetenschappelijke wereld zijn meestal naast vertegenwoordigers van bedrijven, beroepsverenigingen, maatschappelijke organisaties, de overheid en de media aanwezig. Deze trinationale congressen bieden een open forum en geven nieuwe impulsen voor de institutionele grensoverschrijdende samenwerking.

De volgende onderwerpen zijn tot nu toe door de tweejaarlijkse congressen behandeld:

- Verkeer, Kehl 1988;
- Cultuur, Straatsburg 1989;
- Milieu, Bazel 1991;

⁴¹¹ Zie de lijst van prioritaire grensbelemmeringen in de V4-studie over de Noordse Raad, 37-41.

⁴¹² De vier Eurodistricten van de regio - Eurodistrict Pamina, Eurodistrict Straatsburg-Ortenau, Eurodistrict Regio Freiburg-Centre en Zuid-Elzas, en het Trinationaal Eurodistrict Basel - zijn formeel verbonden met de Boven-Rijnraad, die zitting heeft in de Raad van Bestuur.

- Economie, Karlsruhe 1992;
- Jeugd, onderwijs en beroep, Straatsburg 1995;
- Vakmanschap en handel, Bazel 1997;
- Ruimtelijke ordening, Neustadt a. d. Weinstraße 1999;
- Burger zijn aan de Bovenrijn, Straatsburg 2002;
- Media en communicatie aan de Bovenrijn, Bazel, 2004;
- De toekomst van de Bovenrijn in het uitgebreide Europa, Freiburg 2006;
- Naar een model voor ontwikkeling en samenwerking, Straatsburg 2008; en
- Onderwijs, onderzoek en innovatie in de Boven-Rijnregio, Bazel 2010⁴¹³

Net als andere functionele grensregio's is ook de Boven-Rijnregio meer dan de respectievelijke administratieve districten en territoriale bevoegdheden van de bestaande instellingen. Dit trinationale netwerk met belanghebbenden uit alle levenssferen heeft tot doel een **gemeenschappelijke strategie voor de toekomst te ontwikkelen die ertoe bijdraagt de grensoverschrijdende regio van de Bovenrijn op een innovatieve manier te modelleren, duurzaam te ontwikkelen en te positioneren als een unieke regio in Europa en in de wereld op de kaart.**⁴¹⁴ Meer in het bijzonder hebben de belangrijkste actoren getracht een *innovatief governancemodel op te zetten dat zich aan elke vorm van partnerschap kan aanpassen*. Dit moet als basis dienen om de sterke punten van de regio te benutten, het potentieel van het hele grondgebied ten volle te benutten en een nieuwe, allesomvattende samenwerkingsdynamiek te ontwikkelen.⁴¹⁵

Tegen deze achtergrond zijn vanaf 2006 praktische stappen gezet om dit idee van versterking en verdieping van de gezamenlijke grensoverschrijdende governancestructuur te concretiseren. Tijdens de 11e bijeenkomst van de Drie Landen in januari 2008 is begonnen met een eerste gerichte brainstorming in dat jaar, met de goedkeuring van een gezamenlijke verklaring over de oprichting van de "Trinationale Metropoolregio Boven-Rijn" (TMR).⁴¹⁶ Belangrijk is dat dit niet bedoeld is om weer een nieuwe administratieve laag te creëren. Het gaat meer over:

- Versterking van de bestaande structuren door verbetering van de coördinatie tussen de traditionele actoren;
- Openstelling naar nieuwe partners om platforms en netwerken mogelijk te maken en te creëren;
- Gezamenlijk gebruik te maken van het ontwikkelingspotentieel van de regio; en
- Het gezamenlijk kanaliseren van de bestaande middelen naar een effectieve interregionale inzet.

⁴¹³ Zie <http://www.rmtmo.eu/de/de/rmt-tmo/das-konzept-der-trinationalen-metropolregion-oberrhein/dreilaenderkongresse.html> (laatst bekeken op 05-10-2018).

⁴¹⁴ Zie <http://www.rmtmo.eu/de/metropolregion.html> (laatst bekeken op 05-10-2018).

⁴¹⁵ Zie <http://www.rmtmo.eu/de/de/rmt-tmo/das-konzept-der-trinationalen-metropolregion-oberrhein.html> (laatst bekeken op 05-10-2018). Op 9 december 2010 ondertekenden de vertegenwoordigers van de betrokken politieke organen en de grensoverschrijdende samenwerking in het gebied en van de vier pijlers van de middellangetermijnstrategie de oprichtingsverklaring van de Trinationale Metropoolregio Boven-Rijn. Ondergetekenden nodigden ook de nationale vertegenwoordigers die van de EU uit om de vele belanghebbenden van de TMR te steunen in hun inspanningen op het gebied van fondsen, populariteit en ontwikkeling van de TMR en zijn internationale reputatie.

⁴¹⁶ Ibid.

Om deze doelstelling te bereiken, moet het Boven-Rijngebied een gemeenschappelijke ontwikkelingsstrategie voor de middellange termijn ontwikkelen. Zoals de initiatiefnemer beweert dat dit initiatief uniek is en dat het beslissende innovatiepotentieel ervan ongeëvenaard blijft in Europa, heeft de TMR een **innovatieve governancestructuur opgebouwd op basis van vier basispijlers die respectievelijk de politieke, economische, academische/educatieve en maatschappelijke belangen vertegenwoordigen**.⁴¹⁷

Ter gelegenheid van de presentatie van het groenboek van de Europese Commissie over territoriale cohesie in maart 2009 werd het samenwerkingsmodel voor de Bovenrijn erkend als een van de meest dynamische in Europa. In februari 2010 krijgt de TMR de officiële steun van de Duits-Franse Agenda 2020. Het werd verder erkend door het Duits-Frans-Zwitserse regeringsoverleg in Offenburg in december 2010.⁴¹⁸

Voortbouwend op de Verklaring van Straatsburg van 2008 bouwt de **gezamenlijke interregionale ontwikkelingsstrategie** van de Bovenrijn voor de uitvoering van het concept van de trinationale metropoolregio voort op de volgende vier pijlers:⁴¹⁹

Politieke pijler:

- a. De politieke pijler verenigt de traditionele samenwerkingspartners van de regio Bovenrijn – namelijk de Bovenrijn-conferentie en de Raad, de Eurodistricten en het stadsnetwerk.
- b. Het vergemakkelijkt de interinstitutionele coördinatie door gebruik te maken van een meer geïntegreerde manier van communiceren om de administratie efficiënter te maken.
- c. Het stelt het kader vast voor nieuwe voorstellen voor een transparantere verdeling van de bevoegdheden tussen besluitvormingsstructuren en -organen.
- d. Deze pijler zet aan tot mogelijke herziening van het huidige governancestelsel met het oog op een doelgerichtere en efficiëntere werking die de vooruitgang van de Bovenrijnregio veiligstelt.

Economische pijler:

- e. De economische pijler beoogt de TMR bij te dragen tot de ontwikkeling van een concurrerende, duurzame economie die gebaseerd is op de innovatie en complementariteit van de actoren.
- f. Met name economische actoren (waaronder kamers van koophandel, kamers van ambachten, ontwikkelingsagentschappen, clusters, enz.) streven gezamenlijk naar duurzame groei, bevordering van de oprichting van grensoverschrijdende economische clusters, ondersteuning van het scheppen van banen door middel van een beter geïntegreerde arbeidsmarkt, bevordering van de samenwerking in de toeristische sector, versterking van de economische samenwerking in

⁴¹⁷ [Zie http://www.rmtmo.eu/de/de/rmt-tmo/das-konzept-der-trinationalen-metropolregion-oberrhein/das-ziel.html](http://www.rmtmo.eu/de/de/rmt-tmo/das-konzept-der-trinationalen-metropolregion-oberrhein/das-ziel.html) (laatst bekeken op 05-10-2018).

⁴¹⁸ [Zie http://www.rmtmo.eu/de/de/rmt-tmo/das-konzept-der-trinationalen-metropolregion-oberrhein/meilensteine-der-tmo.html](http://www.rmtmo.eu/de/de/rmt-tmo/das-konzept-der-trinationalen-metropolregion-oberrhein/meilensteine-der-tmo.html) (laatst bekeken op 05-10-2018).

⁴¹⁹ <http://www.rmtmo.eu/de/de/rmt-tmo/das-konzept-der-trinationalen-metropolregion-oberrhein/der-weg.html>

strategische sectoren van de toekomst, versterking van het concurrentievermogen en de innovatiecapaciteit van het gebied rond de Boven-Rijn, en zorgen voor een gezamenlijke economische branding en marketing op Europees en internationaal niveau.

Wetenschappelijke pijler:

- g. De wetenschappelijke pijler verenigt universiteiten, academische instellingen voor toegepaste wetenschappen en onderzoekscentra voor een gezamenlijk strategisch engagement.
- h. Het bevordert en structureert de ontwikkeling van het Boven-Rijngebied tot een "innovatie- en kennisregio", zoals gedefinieerd in de gemeenschappelijke verklaring van het 12e Drie Landencongres van 2 december 2010.
- i. Het voorziet in de oprichting van een netwerk tussen alle relevante belanghebbenden om de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van onderwijs, onderzoek en innovatie te versterken.
- j. Het kadert de noodzaak om onderzoek en innovatie te bevorderen, met name door de overdracht van technologieën en kennis, door het gebied van de Bovenrijn op nationaal, Europees en internationaal niveau te bevorderen als een "regio van uitmuntendheid".
- k. Met deze pijler wordt beoogd om van de trinationale Bovenrijnregio tegen 2020 de meest dynamische, op kennis gebaseerde, grensoverschrijdende economische ruimte van Europa te maken.

Burgerlijke pijler:

- l. De burgerpijler is ontstaan uit de werken van de Trinationale Burgerfora, die burgers die geïnteresseerd zijn in grensoverschrijdende onderwerpen, verenigingen, andere organisaties, stichtingen uit de particuliere sector en officiële instellingen met elkaar in contact brengen.
- m. Het is de bedoeling een "Burgergrensregio" te creëren die profiteert van de ervaringen, meningen en voorstellen van de betrokken burgers in de verschillende gebieden van de Bovenrijn.
- n. Deze pijler streeft ook naar de ontwikkeling van een (sterker) gevoel van erbij horen in een gemeenschappelijke leefomgeving.

Deze strategie voor de middellange termijn biedt een routekaart voor de verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen van de TMR. Het legt de basis voor verdere werkprogramma's en overeenkomsten tussen de verschillende partners. De TMR is bedoeld om de succesvolle uitvoering van gezamenlijke projecten te versnellen en nieuwe dynamiek in het Boven-Rijngebied mogelijk te maken.

5.5 Het voorgestelde ECBM als aanvullend proces – een optie voor Limburg?

In paragraaf 4.1.1 hebben we de bestaande samenwerkingsinstrumenten van de EU, die zijn toegesneden op de bevordering van de economische, sociale en territoriale samenhang, onder de loep genomen. We hebben zowel de voor- als nadelen van de financiële instrumenten van de Unie, met name de ETS/Interreg, en het tot nu toe belangrijkste instrument van de Unie voor het aanpakken van institutionele belemmeringen voor grensoverschrijdende samenwerking, de EGTS, in overweging

genomen. Voortbouwend op deze inzichten zullen we nu het laatste initiatief van de Europese Commissie bespreken om een nieuw "mechanisme" op te zetten om de administratieve en juridische belemmeringen voor grensoverschrijdende samenwerking aan te pakken.

Het voorstel van de Commissie is het vervolg op een initiatief van het Luxemburgse EU-voorzitterschap van de Raad, dat voortbouwt op de overtuiging dat "de EGTS-verordening een grote prestatie is, maar op zich niet voldoende om alle wettelijke en regelgevende belemmeringen op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking waarmee lokale overheden en de EGTS'en zelf worden geconfronteerd, te overwinnen".⁴²⁰ Naar aanleiding van dit initiatief is een speciale werkgroep opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie van de EU, onder voorzitterschap van Luxemburg en Frankrijk.⁴²¹ Tegelijkertijd heeft de Commissie zelf ook een brede raadpleging van belanghebbenden en een grensoverschrijdende evaluatie uitgevoerd, de 'EU Cross-Border Review' (zie hieronder).⁴²² Ook hier is uit de resultaten gebleken dat de nadruk ligt op het bestaan van juridische en administratieve grensoverschrijdende belemmeringen waarvoor momenteel blijkbaar geen geschikt EU-instrument voorhanden is.

Na een overzicht te geven van haar inspanningen en ambities met betrekking tot het stimuleren van groei en cohesie in de grensregio's van de EU in het najaar van 2017,⁴²³ heeft de Europese Commissie in mei van dit jaar een **voorstel voor een verordening betreffende een mechanisme voor het oplossen van juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context** ingediend.⁴²⁴ Hierna zullen we eerst kort ingaan op enkele van de belangrijkste bevindingen van de grensoverschrijdende evaluatie van de Commissie en vervolgens de belangrijkste motieven en kenmerken van het wetgevingsvoorstel voor een nieuwe EU-verordening bespreken. Tot slot, zullen we een korte evaluatie geven van de geschiktheid van het voorgestelde EU-mechanisme voor Limburg in het licht van de hierboven bestudeerde bevindingen en de kans op succes van de voorgestelde verordening in overweging nemen.

5.5.1 EU-typologie van grensoverschrijdende belemmeringen

Van juli 2015 tot februari 2017 heeft DG REGIO intensief onderzoek verricht en een dialoog gevoerd met belanghebbenden aan de grenzen, nationale autoriteiten van de lidstaten en partnerlanden en regionale/lokale autoriteiten. Deze inspanningen – bekend als de *Cross-Border Review*

⁴²⁰ De Luxemburgse regering, "A tool for the attribution and application of specific provisions for the improvement of cross-border cooperation (Article 3 of the IT-LV-LU Trio Presidency)- Input paper for the Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion under the Luxembourg Presidency", Luxemburg, 26 november 2015, blz. 4.

Beschikbaar op: https://amenagement-territoire.public.lu/dam-assets/fr/eu-presidency/Events/26-27-November-2015_-_Luxembourg-City/Material/IMM-Territorial-_LU-Voorzitterschap_---Input-Paper-Action-3.pdf.

⁴²¹ Van juli 2016 tot juli 2017 heeft de werkgroep Innovatieve oplossingen voor grensoverschrijdende hindernissen, onder het gezamenlijk voorzitterschap van Frankrijk en Luxemburg, met de steun van de grensoverschrijdende operationele missie [hierna: MOT] de haalbaarheid en het ontwerp van een nieuw instrument onderzocht. Dit nieuwe instrument, het toen zogenaamde "Europese Grensoverschrijdende Conventie" (ECBC), werd in 2015 onder het Luxemburgse voorzitterschap gepresenteerd. Zie de discussienota voor de informele ministeriële bijeenkomst over territoriale cohesie onder Luxemburgs voorzitterschap/ http://www.amenagement-territoire.public.lu/fr/eu-presidency/Informal-MinisterialMeetings-on-Territorial-Cohesion-and-Urban-Policy-_26-27-november-2015_-_LuxembourgCity_.html#.

⁴²² Europese Commissie, Easing legal and administrative obstacles in EU border regions – Final Report (Service Request No 2015CE160AT013, DG REGIO, maart 2017).

⁴²³ Europese Commissie, COM(2017)534.

⁴²⁴ Europese Commissie, "Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme voor het oplossen van juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context", COM(2018) 373 definitief van 29 mei 2018.

("grensoverschrijdende evaluatie") van de Commissie – hebben geleid tot de mededeling van de Commissie "Het stimuleren van groei en cohesie in de EU-grensregio's", die op 20 september 2017 is uitgegeven.⁴²⁵

Uit de grensoverschrijdende evaluatie is gebleken dat er 239 wettelijke en administratieve belemmeringen bestaan die de grensoverschrijdende interactie in de Europese binnengrensregio's belemmeren.⁴²⁶ Een van de belangrijkste conclusies van de Commissie is dat de bestaande EU-instrumenten (met name INTERREG en de EGTS-verordening) helpen bij het aanpakken van financiële en institutionele belemmeringen voor grensoverschrijdende interacties. Maar ze blijken echter niet toereikend om de juridische en administratieve belemmeringen voor grensoverschrijdende samenwerking en succesvolle projectuitvoering op te heffen.

*Tabel 10: Typologie van de juridische en administratieve grensoverschrijdende belemmeringen die in de grensoverschrijdende evaluatie van de EU-Commissie zijn vastgesteld*⁴²⁷

Type een grensoverschrijdend obstakel	Beschrijving
EU-gerelateerde juridische belemmeringen (type 1)	Belemmeringen die "kunnen worden veroorzaakt door de specifieke status van een EU-grens of door EU-wetgeving op beleidsterreinen waarvoor een exclusieve of gedeelde EU-bevoegdheid bestaat".
Juridische belemmeringen gerelateerd aan de lidstaten (type 2)	Belemmeringen die "kunnen worden veroorzaakt door verschillende nationale of regionale wetten van EU-lidstaten (inclusief de niet-EU-landen CH, NO, LI en AD) op beleidsterreinen waarvoor alleen een ondersteunende of geen EU-bevoegdheid bestaat".
Administratieve belemmeringen (type 3)	Belemmeringen die "kunnen worden veroorzaakt door een gebrek aan bereidheid om bepaalde problemen in een grensoverschrijdende context aan te pakken, door een asymmetrische samenwerkingsconstellatie of een gebrek aan horizontale coördinatie of door verschillende administratieve culturen of officiële talen aan weerszijden van een gemeenschappelijke grens".

De analyse van de Commissie heeft de volgende typologie van de belemmeringen opgeleverd (zie tabel 10 hierboven), waarin de aard van de uiteenlopende wettelijke normen en administratieve eigenheden die bij grensoverschrijdende samenwerking kunnen botsen, worden gespecificeerd. Op basis daarvan wijst deze uitgebreide analyse op tien interventiegebieden die het meest last hebben van juridische en administratieve belemmeringen (per beleidsgebied) in de binnengrensregio's van de EU:

⁴²⁵ Europese Commissie, COM(2017)534.

⁴²⁶ Het initiatief van DG REGIO "Grensoverschrijdende evaluatie" was opgebouwd rond drie pijlers: een studie om een inventaris van kritieke grensbelemmeringen op te stellen en voorbeelden te geven van de manier waarop deze aan bepaalde grenzen zijn aangepakt; een openbare raadpleging; en vier workshops met de belangrijkste belanghebbenden. Zie de "online-inventarisatie" van de Commissie [zie "Launch fullscreen"] met gedetailleerde informatie over de meer dan 200 belemmeringen die tussen 2015-2017 zijn geïdentificeerd: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/#1.

⁴²⁷ Gebaseerd op Europese Commissie, Easing legal and administrative obstacles in EU border regions – Final Report (Service Request No 2015CE160AT013, DG REGIO, maart 2017), punt 33.

- "Mobiliteit van grensarbeiders" (arbeidsmarkt en onderwijs),
- "Uitvoer van goederen en grensoverschrijdende verlening van commerciële diensten, met inbegrip van e-handel" (Industrie & Handel),
- "Toegang tot het socialezekerheidsstelsel" (Sociale Zekerheid & Gezondheidszorg),
- "Toegang tot gezondheidszorg en medische behandeling" (Sociale Zekerheid & Gezondheid),
- "Openbaar vervoer per bus, trein, lightrail of metro" (Vervoer & Mobiliteit),
- "Nood- en reddingsdiensten (Beleidsplanning & Openbare diensten),
- "Mobiliteit van stagiairs, studenten en docenten" (Arbeidsmarkt & Onderwijs),
- "Erkenning van diploma's of getuigschriften van beroepskwalificaties" (Arbeidsmarkt & Onderwijs),
- "Toepassingsgebied en kwaliteit van regionale/lokale en grensoverschrijdende vervoersinfrastructuur en van de daarmee verband houdende onderhoudsdiensten (Vervoer & Mobiliteit),
- "Bescherming en beheer van natuurlijke hulpbronnen" (Milieu).⁴²⁸

De studie wordt onder meer afgesloten met aanbevelingen met betrekking tot de verschillende bestuursniveaus (EU- danwel nationaal niveau) waar in het kader van de verschillende beleids- en interventiegebieden maatregelen moeten worden genomen om juridische en administratieve belemmeringen weg te nemen of ten minste te verlichten. Verder benadrukt men ook de noodzaak van betere samenwerking tussen de centrale overheden van de lidstaten en hun grensregio's.⁴²⁹ Tot slot, biedt het onderzoek een poging aan om het begrip "grensoverschrijdende belemmering" te verfijnen door de effecten en de bredere impact van juridische of administratieve belemmeringen te schetsen.⁴³⁰

5.5.2 Doeleinde en inhoud van het Commissievoorstel

Net als het instrument van de EGTS valt het voorstel van de Commissie onder de algemene doelstelling van versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang, die eveneens gebaseerd is op artikel 175 VWEU. Dit zogenaamde Europees Grensoverschrijdend Mechanisme ("*European Cross-Border Mechanism*", kort: ECBM) dat zij voorstelt, is gericht op publieke actoren in de grensregio's van de Unie. Het is de bedoeling hen een doeltreffend middel te bieden om de juridische en administratieve belemmeringen die een succesvolle implementatie van grensoverschrijdende samenwerking in de weg staan, aan te pakken en uit de weg te ruimen.

Meer in het bijzonder zal de ECBM zich richten op het **wegnemen van belemmeringen voor de effectieve werking van grensoverschrijdende projecten, die voortvloeien uit het – feitelijke of vermeende – conflict dat ontstaat door de (geplande) gelijktijdige toepassing van uiteenlopende nationale wetgevingen of administratieve regels en procedures aan weerszijden van de respectievelijke grens.** Een dergelijk wetsconflict kan niet alleen veroorzaakt worden door

⁴²⁸ Ibid. bij 37-38.

⁴²⁹ Ibid. bij 39.

⁴³⁰ Ibid. op 48 (figuur 5).

verschillende nationale normen bijvoorbeeld met betrekking tot de technische veiligheidseisen van tramtreinen. Een vermeend conflict kan tevens in de uiteenlopende manieren liggen waarop een gemeenschappelijk (juridisch) begrip aan weerszijden van de grens verschillend kan worden geïnterpreteerd als gevolg van de verschillende institutionele en culturele contexten.

In beginsel bouwt het voorstel van de Commissie voort op de **erkenning dat er reeds een aantal doeltreffende governance-systemen bestaan om vergelijkbare doelstellingen in Europese grensregio's te verwezenlijken, zoals die van de Benelux-Unie of de Noordse Raad van Ministers** (hierboven besproken). De voornaamste reden om het ECBM voor te stellen is dan ook de doelstelling om een *nieuw* mechanisme met enkele innovatieve governance-elementen (m.n. grensoverschrijdende coördinatiepunten) aan te bieden aan die grensregio's waar er *geen* vergelijkbare institutionele structuren en/of juridische instrumenten beschikbaar zijn voor het oplossen van deze obstakels. Een tweede motivatie is om een specifiek juridisch instrument te verschaffen voor de aanpassing van nationale/regionale wetgeving in het geval van specifieke grensoverschrijdende projecten, dat vandaag de dag in zijn horizontale aard zelfs aan de grenzen met uitgewerkte governance-instrumenten in het algemeen niet beschikbaar is.

Het is waar dat de EU Commissie als juridisch instrument heeft gekozen voor een verordening die rechtstreeks toepasselijk is in alle lidstaten en in feite vrijwel al hun binnengrenzen raakt. Tegelijkertijd benadrukt de Commissie echter het facultatieve karakter van het mechanisme dat zij voorstelt en legt uit waarom haar keuze voor de vorm van een verordening dit facultatief karakter niet in de weg staat. **Zij acht een richtlijn als basis voor het instellen van de ECBM niet het meest effectieve instrument te zijn, omdat het in feite de kans verhoogd op het creëren van nieuwe grensoverschrijdende belemmeringen door uiteenlopende nationale implementatiewetgevingen.**⁴³¹ Immers hebben “EU-gerelateerde juridische belemmeringen (type 1)” in de Cross-Border Review van DG REGIO (zie hierboven, paragraaf 5.5.1) het kleinste aandeel (ca. 15 %) van de geïdentificeerde 239 grensoverschrijdende belemmeringen opgeleverd.⁴³² Hoewel het aandeel van lidstaten-gerelateerde (43 %) en administratieve obstakels (42%) significant hoger is, zou de keuze voor een richtlijn als basis van het ECBM daarom in rechtstreekse tegenstelling staan met de doelstelling van dit nieuwe EU-instrument (m.n. het wegwerken van grensoverschrijdende belemmeringen).

Wat de inhoud van het voorstel betreft, bevat het de volgende hoofdkenmerken. Het ECBM zou een vrijwillig toepasbaar juridisch instrument zijn, dat zowel voor lokale en regionale autoriteiten als voor belanghebbenden beschikbaar is. Volgens het voorstel van de Commissie zou het mogelijk zijn om voor een specifieke grens een opt-out toe te staan en haar eigen instrumenten te gebruiken om juridische belemmeringen op te lossen. Als de lidstaten ervoor kiezen om het EU-instrument toe te passen, moet worden gekozen voor een van de twee verschillende vormen:⁴³³ een Europese grensoverschrijdende *verbintenis* [hierna: de verbintenis]; of een Europese grensoverschrijdende *verklaring* [hierna: de verklaring].⁴³⁴

⁴³¹ Europese Commissie, COM(2018) 373, pp 3-4.

⁴³² Europese Commissie, Easing legal and administrative obstacles in EU border regions – Final Report (Service Request No 2015CE160AT013, DG REGIO, maart 2017) pp 34-35.

⁴³³ *Ibid*, preambule para. 9.

⁴³⁴ *Ibid*, artikel 1, lid 2, onder a) en b).

De lidstaten kiezen voor dit mechanisme of zij maken gebruik van bestaande methoden om juridische belemmeringen op te lossen.⁴³⁵ Artikel 1, lid 2, onder a), van het voorstel voor een verordening bepaalt dat indien voor een verbintenis wordt gekozen, dit op zichzelf staat. Dit betekent dat sommige wettelijke bepalingen van een lidstaat op het grondgebied van de aangrenzende lidstaat moeten worden toegepast.⁴³⁶ De verklaring vereist een wetgevingsprocedure in de lidstaat.⁴³⁷ De autoriteit die de verklaring afsluit, moet hier "formeel verklaren dat zij binnen een bepaalde termijn de wetgevingsprocedure in gang zal zetten die nodig is om de normaal toepasselijke nationale wetgeving te wijzigen en om, bij wijze van uitdrukkelijke afwijking, de wetgeving van een aangrenzende lidstaat toe te passen".⁴³⁸ In de praktijk zouden deze maatregelen de bevoegde autoriteiten in staat stellen de administratieve of wettelijke voorschriften en bepalingen van een ander land in een bepaald toepassingsgebied langs de grens gedurende een bepaalde tijd toe te passen.

Bovendien is elke lidstaat die voor het mechanisme kiest, verplicht om nationale en regionale grensoverschrijdende coördinatiepunten op te richten.⁴³⁹ De Commissie moet ook een Europees coördinatiepunt op het niveau van de Unie oprichten.⁴⁴⁰ Het is vandaag (september 2018) niet duidelijk dat de verordening vóór de verkiezingen in 2019 door de Raad en het Parlement zal worden aangenomen.⁴⁴¹ Het is waarschijnlijk dat het proces vertraging oploopt en dat het nieuwe Europees Parlement hierover zal onderhandelen.

5.5.3 ECBM een oplossing voor Limburg?

Kan de nieuwe regeling van waarde zijn voor de provincie Limburg? Zou het mechanisme als nieuw instrument van belang kunnen zijn bij het overwinnen van de ontbrekende overeenstemming tussen nationale wetgevingen als specifiek probleem bij grensoverschrijdende projecten? Momenteel wordt over het voorstel inzake de ECBM onderhandeld in het Europees Parlement (rapporteur van Miltenburg, D66)⁴⁴² en in de desbetreffende werkgroep van de Raad onder Oostenrijks voorzitterschap. De Nederlandse regering formuleerde een kritische eerste standpunt (beschreven in de "BNC Fiche 2").⁴⁴³ Het kabinet is met name van mening dat een richtlijn de lidstaten in de fase van omzetting in nationale wetgeving meer ruimte laat. Gezien de zeer uiteenlopende situaties in grensregio's wordt een verordening als te rigide beschouwd. De nationale regeringen hebben

⁴³⁵ *Ibid*, artikel 4.

⁴³⁶ *Ibid*, preambule para. 10.

⁴³⁷ *Ibid*, artikel 1, lid 2, onder b).

⁴³⁸ *Ibid*, preambule para. 11.

⁴³⁹ *Ibid*, preambule para. 13.

⁴⁴⁰ *Ibid*, preambule para. 14.

⁴⁴¹ Met het oog op de verkiezingen voor het Europees Parlement heeft de Nederlandse Stichting NoBorder (*GeenGrens*) de Nederlandse politieke partijen onlangs opgeroepen de noodzaak te overwegen om de waardevolle positie van Nederlandse grensprovincies in nationaal en Europees perspectief te versterken en een lijst van actiepunten met betrekking tot grensoverschrijdende problemen in hun komende verkiezingscampagnes. Zie Stichting GeenGrens, *Grensprovincies maken Nederland groter en sterker in Europa*, Maastricht, 23 september 2018.

⁴⁴² Europees Parlement, Ontwerpverslag over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme voor het oplossen van juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context (COM(2018)0373 - C8-0228/2018 - 2018/0198(COD), Commissie regionale ontwikkeling, rapporteur: Matthijs van Miltenburg, 25 september 2018).

⁴⁴³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Informatie over nieuwe Commissievoorstellen (2 dossiers bijgevoegd) - Fiche 2: Regeling mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context op te lossen, *Werkgroep Evaluatie Nieuwe Commissievoorstellen (werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen, BNC)*, Directie Integratie Europa, BZDOC-240920879-59, 24 september 2018.

kennelijk (aanzienlijke) moeite met het idee om ten faveure van naburige wetgeving de nationale regelgeving buiten werking te stellen.⁴⁴⁴ Het kabinet stelt daarom:

‘Nederland is van mening dat de gekozen vorm van een verordening niet aansluit bij het doel dat de Commissie wenst te bereiken. Het doel – via maatwerk juridische grensknelpunten wegnemen – kan volgens het kabinet beter bereikt worden via een richtlijn. Via een richtlijn kunnen lidstaten geconformeerd worden tot een gezamenlijk doel (het opheffen van grensoverschrijdende belemmeringen) waarbij het lidstaten vrijstaat hoe dit bereikt wordt. Op deze manier kan op maximale wijze maatwerk worden verkregen en wordt er via een inspanningsverplichting wel slagvaardig gewerkt aan het oplossen van grensoverschrijdende belemmeringen binnen de gehele.’⁴⁴⁵

Het kabinet is verder van mening dat de focus op juridische belemmeringen in de context van de Nederlandse grens niet de juiste aanpak is. Indien de verordening in werking treedt, geeft de Nederlandse regering er de voorkeur aan gebruik te maken van artikel 4 van de voorgestelde verordening, dat de lidstaten de mogelijkheid biedt om grensbelemmeringen op te lossen door middel van bestaande "mechanismen". Dit betekent dat het kabinet van mening is dat het huidige verbeterde governancesysteem van meer waarde zou zijn.

Dit standpunt is tot op zekere hoogte verrassend, aangezien het niet duidelijk is dat de voorgestelde ECBM-verordening een bedreiging zou kunnen vormen voor de huidige verbeteringen van het binnenlandse grensoverschrijdende governancesysteem en de mogelijke toekomstige "zelfgemaakte" oplossingen voor grensbelemmeringen. Zoals uitdrukkelijk vermeld, bepaalt artikel 4 van de verordening dat de lidstaten kunnen *kiezen* voor een bestaand proces, bijvoorbeeld de oplossing van grensbelemmeringen door middel van een "nationaal mechanisme". In dit opzicht zijn de Nederlandse regering en haar partners in Duitsland en België (of in de Benelux) nog minder beperkt dan veel andere lidstaten waar de eigen "mechanismen" veel zwakker zijn. Hiervoor is de huidige EGTS-verordening (beschreven in paragraaf 4.1.1.1) een goed voorbeeld: in vergelijking met andere lidstaten zijn er slechts een zeer klein aantal EGTS'en met Nederlandse partners. Blijkbaar was de toegevoegde waarde van het juridisch instrument in de Nederlandse zaak niet zo overtuigend. Een belangrijke reden hiervoor is zeker dat veel grensoverschrijdende organisaties al zijn opgericht op basis van andere geavanceerde binnenlandse grensoverschrijdende overeenkomsten of verdragen, of het nu gaat om bilaterale (het Anholt-verdrag met Duitsland) of multilaterale (in de Benelux).

De conclusie zou dan ook kunnen zijn dat het toekomstige "mechanisme"-verordening ook minder interessant is voor de Nederlandse praktijk, als eigen grensoverschrijdende oplossingen in de toekomst veel meer op maat gesneden en effectief zijn. (Dit is ook de reden waarom het kabinet zoveel nadruk legt op de noodzaak om het vrijwillige karakter van het ECBM-voorstel van de Commissie beter te accentueren.) Dit betekent echter niet dat het ECBM niet veel gunstiger zou kunnen zijn voor *andere* grensregio's, waar de juridische en politieke voorwaarden voor de oplossing van grensbelemmeringen tot nu toe minder gunstig zijn. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn

⁴⁴⁴ Dit punt werd ook nog eens benadrukt in een juridisch advies (n.a.v. dit onderzoeksrapport) van de heer P.E.H. (Pieter) Sels, Juridische Zaken en Inkoop, Provincie Limburg, met de aanwijzing dat deze kwestie op provinciaal niveau pragmatischer zou worden beoordeeld.

⁴⁴⁵ Ibid. at 5.

aan de grens van Oost-Europese landen waar tot nu toe niet veel bilaterale of multilaterale verdragen bestaan.

Nog verrassender in het standpunt van de Nederlandse regering is het idee van een richtlijn die moet leiden tot meer maatwerk. Dit kan betekenen dat in het geval van de buurlanden Nederland, België en Duitsland de richtlijn in nationale wetgeving moeten omzetten. In het geval van België en Duitsland zou dit zelfs een specifieke omzetting in federale wetgeving en bovendien de wetgeving van de gewesten/Länder betekenen. Het lijkt in feite niet zo gemakkelijk om een dergelijk complex proces van nationale/regionale omzetting te stroomlijnen om de samenhang van de verschillende onderdelen van de wetgeving te waarborgen. Er zijn voorbeelden waar nationale verschillen in de omzetting van een EU-richtlijn nog steeds tot grensoverschrijdende problemen leiden. Dit kan bijvoorbeeld worden beschreven voor de erkenning van beroepskwalificaties.

Om de mogelijke voordelen van de voorgestelde regeling voor de provincie Limburg te analyseren, maken we een onderscheid tussen een juridische, politieke en praktische meerwaarde.

De toegevoegde waarde in deze zin kan niet worden vastgesteld voor de grensregio's van de EU als zodanig. Vanwege de juridische, politieke en geografische complexiteit van grensregio's hangt de toegevoegde waarde natuurlijk sterk af van het bestaande juridische kader aan een bepaalde grens. Waar er al expliciete juridische instrumenten bestaan in het geval van grensprojecten is de nieuwe verordening misschien niet zo belangrijk, terwijl zij in andere situaties een leemte zou opvullen. Dit heeft ook betrekking op de positie van potentiële belanghebbenden bij grensoverschrijdende projecten. Terwijl de procedures voor het starten van grensoverschrijdende projecten in één grensregio worden ondersteund door een vrij stabiel grensoverschrijdend governancestelsel (zoals voorhanden bij de Noordse Raad van Ministers, of de Benelux), **zou de ECBM-verordening toekomstige initiatiefnemers een zekere status ten opzichte van de politieke arena garanderen.**

Juridische toegevoegde waarde

De juridische meerwaarde hangt dan af van de vraag of de verordening een innovatief instrument in het leven zal roepen om een einde te maken aan het gebrek aan overeenstemming van de wetgeving in het geval van grensoverschrijdende projecten. De aanname is dat de juridische meerwaarde in de Nederlandse situatie kleiner is dan in veel andere grensgebieden. Dit betekent dat grensbelemmeringen nu al door de bestaande juridische instrumenten kunnen worden opgelost. Dit is in de voorgaande hoofdstukken op indrukwekkende wijze aangetoond met betrekking tot de wetgevingsachtergrond die in het Benelux-Verdrag is vastgesteld (zie de paragrafen 4.2.1 en 5.2.1).

Zoals bijvoorbeeld in het geval van het grensoverschrijdende bedrijventerrein Albertknoop is gebleken, is aanpassing van de nationale (of regionale) wetgeving om het gebrek aan overeenstemming van de wetgeving op basis van een Benelux-overeenkomst al mogelijk geweest. Uit de indicatieve lijst van mogelijke gevallen in punt 5.2.1 (Tabel 9 hierboven) blijkt dat de Nederlands-Belgische grensoverschrijdende projecten in het kader van het Benelux-Verdrag nu al zouden kunnen profiteren van een soort "mechanisme" waarbij de EU-verordening niet noodzakelijkerwijs nodig is.

Uit de analyse blijkt echter ook dat de Benelux-oplossing voor grensoverschrijdende belemmeringen alleen kan functioneren op basis van bestaande overeenkomsten in het kader van het Benelux-Verdrag. **Wat tot dusver ontbreekt, is een horizontaal juridisch instrument ("mechanisme") om juridische aanpassingen in een grensoverschrijdende context mogelijk te maken buiten de sectorale**

overeenkomsten om. Als het kabinet van mening zou zijn dat oplossingen op maat geschikter zijn dan het EU-mechanisme, zou men de actualisering van het Benelux juridisch instrumentarium kunnen bevorderen door toevoeging van een "Benelux-mechanisme". Zoals blijkt uit het geval van de BGTS (de Benelux-variant van de EGTS) is het niet ongebruikelijk dat de Benelux een op maat gesneden juridisch instrument opstelt op basis van de ideeën en beginselen van de EU-wetgeving.

Gezien de relatief gelukkige situatie in het geval van de Benelux zou men kunnen concluderen dat de toekomstige EU-verordening een grotere toegevoegde waarde zou hebben voor de Nederlands-Duitse situatie. De Benelux-instrumenten zijn in beginsel niet van toepassing aan de grens met de twee Duitse deelstaten NRW en Nedersaksen. Het Land NRW is geassocieerd met de Benelux, maar dit betekent niet dat het Benelux-verdrag en de Benelux-overeenkomsten allemaal van toepassing zijn. De verdere ontwikkeling van de Benelux-toolbox zou er dan ook toe kunnen leiden dat NRW (het betreffende land ten opzichte van de provincie Limburg) zou kunnen overwegen om toe te treden tot bepaalde Benelux-overeenkomsten, zoals het Verdrag van 2014, om oplossingen te bieden voor juridische grensproblemen. Als meer omvattende oplossing zou de Benelux in samenwerking met het Land NRW het zojuist genoemde horizontale juridisch instrument (een soort Benelux-mechanisme) kunnen ontwikkelen.

Buiten de Benelux zou het zeker ook een optie zijn om de rol van juridische instrumenten tussen Nederland en Duitsland te bespreken als onderdeel van het bredere debat over het toekomstige governancestelsel en alternatieven op maat voor de EU-verordening.

Politieke toegevoegde waarde

Misschien nog interessanter in de context van het ECBM is de potentiële politieke meerwaarde. Er bestaan reeds wettelijke instrumenten zoals hierboven beschreven om juridische obstakels uit de weg te ruimen. Wat zeer innovatief is als onderdeel van de nieuwe "mechanisme-verordening" is het *initiatiefrecht* dat wordt verleend aan belanghebbenden in grensoverschrijdende regio's die te maken hebben met specifieke grensoverschrijdende projecten. Deze initiatiefnemers hebben een bepaalde status en kunnen een bepaalde procedure volgen met een tijdschema voor hun aanvraag. Dit is het geval als de lidstaten ervoor kiezen de procedure van het EU-mechanisme te volgen. Zelfs in de Benelux is er tot nu toe geen duidelijke procedure als initiatiefnemers van grensoverschrijdende projecten te maken krijgen met juridische problemen en willen dat de bevoegde overheden deze oplossen. Er is ook een duidelijke adressaat voor het verzoek van initiatiefnemers: dit is de bevoegde autoriteit in de eigen lidstaat.

Vanuit het perspectief van de provincie Limburg **kan de vaststelling van een specifieke procedure die moet worden gevolgd, van groot belang zijn.** Tot nu toe zijn de initiatieven die de provincie heeft genomen om wettelijke belemmeringen aan de grenzen te overwinnen, nogal uiteenlopend geweest. Net als bij de erkenning van beroepskwalificaties is het niet eenvoudig om een gestroomlijnd proces op gang te brengen met welomschreven initiatiefnemers, adressen en een bepaald tijdschema. Op dit gebied worden de processen bijvoorbeeld gekenmerkt door de aanvankelijke moeilijkheid om een duidelijk proces op te zetten. Dit geldt zeker ook voor de problemen van verschillende grensoverschrijdende spoorweginfrastructuurprojecten, waar grensoverschrijdende bevoegdheden zeer vaak complex zijn en een effectief proces in de weg staan.

Deze potentiële politieke meerwaarde is van het grootste belang voor grensoverschrijdende regio's. Ook als de Nederlandse regering vasthoudt aan haar standpunt dat een eigen mechanisme op maat

(in samenwerking met de buurlanden) veel efficiënter zou zijn, dan nog **zal dat mechanisme zich moeten richten op de vraag naar de rol en positie van initiatiefnemers en de noodzaak om effectieve processen te ontwerpen met duidelijke verplichtingen en tijdschema's die leiden tot snellere oplossingen.**

Praktische meerwaarde

Dit zou uiteindelijk de laatste praktische toegevoegde waarde hebben: elk nieuw mechanisme of juridisch instrument zou processen in gang moeten zetten waarbij de bevoegde autoriteiten juridische belemmeringen veel sneller en minder bureaucratisch zouden kunnen oplossen dan nu het geval is. Dat het mogelijk is de bureaucratie terug te dringen door iets nieuws te creëren, blijkt uit de analyse van de FMC, d.w.z. de Noordse Raad voor het vrije verkeer (paragrafen 4.2.2 en 5.3).

Daarom is het idee van de Europese Commissie om met duidelijke deadlines en een tijdschema te werken zeker ook een interessant aspect van een mechanisme op maat aan de Nederlands-Duits-Belgische grens. De provincie Limburg moet vooral het idee ondersteunen dat initiatiefnemers van grensoverschrijdende projecten een solide status krijgen, ondersteund door duidelijk omschreven verplichtingen van de bevoegde nationale autoriteiten. De Nederlandse grensprovincies moeten het idee van een EU-verordening zeker ondersteunen en stellen dat dit de Nederlandse overheid er niet van weerhoudt om de op maat gemaakte bestuursystemen aan de eigen grenzen te ontwikkelen en te versterken.

5.6 Samenvatting van de multilaterale regelingen ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking en de aanpak van grensoverschrijdende belemmeringen

Op basis van de voorafgaande selectie van veelbelovende grensoverschrijdende samenwerkings-initiatieven zal in het volgende hoofdstuk worden besproken welk model kan helpen om het (juridisch) "actievermogen" van Nederlandse grensprovincies in het algemeen en de provincie Limburg in het bijzonder te versterken om grensoverschrijdende problemen efficiënter aan te pakken. Dit subparagraaf geeft daarom een beknopt overzicht van de multilaterale regelingen, die we hierboven hebben geïdentificeerd en die bedoeld zijn om grensoverschrijdende samenwerking te versterken en grensoverschrijdende belemmeringen op geïnstitutionaliseerde wijze aan te pakken.⁴⁴⁶ De geanalyseerde multilaterale en interregionale mogelijkheden tot het wegwerken van grensoverschrijdende belemmeringen omvatten:

- **De ondertekening van interstatelijke overeenkomsten** (zoals het Staatsverdrag tussen Frankrijk en Zwitserland als rechtsgrondslag voor de EurAirport Basel-Mulhouse-Freiburg; of het Verdrag van Anholt als basis voor de Euregio Rijn-Waal etc.);
- **Het institutionaliseren van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden, door middel van een organisatievorm/het creëren van een nieuw publiekrechtelijk orgaan** – gebaseerd op Europees recht (EGTS) of internationaal recht (Conventie van Madrid/Raad van Europa, of het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking/BGTS),

⁴⁴⁶ Zie ook het eindverslag dat het resultaat is van de grensoverschrijdende evaluatie van de Europese Commissie, met inbegrip van een niet-uitputtend overzicht van algemene praktijken die - afzonderlijk of in combinatie - kunnen worden toegepast om juridische en administratieve belemmeringen op verschillende beleidsterreinen weg te nemen of te verlichten. Europese Commissie, Easing legal and administrative obstacles in EU border regions – Final Report (Service Request No 2015CE160AT013, DG REGIO, maart 2017) op 51-52.

waarbij bepaalde bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan het nieuwe transnationale orgaan om grensoverschrijdende projecten en samenwerking te vergemakkelijken;

- **Het opzetten van horizontale samenwerkingsinitiatieven en -netwerken op basis van bestaande multilaterale structuren** – hetzij thematisch, hetzij sectorspecifiek (zoals in het geval van de Noordse FMC), hetzij in de vorm van een territoriale ontwikkelingsplanning voor het gehele samenwerkingsgebied, met inbegrip van beleidsspecifieke grensoverschrijdende strategieën voor het wegnemen van grensoverschrijdende belemmeringen (zoals de EGTS Lille-Kortrijk, de Bovenrijnconferentie en de twee Rijncommissies);
- **Het gebruik van bestaande juridische instrumenten (met name Benelux-instrumenten en, in het bijzonder, beschikkingen en overeenkomsten in combinatie) om concrete praktische oplossingen toe te passen** voor tegenstrijdige nationale wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de doelmatige uitvoering van grensoverschrijdende projecten belemmeren, hetzij door een passende doelgerichte interpretatie en/of door selectieve gerichte afwijking van de nationale wetgeving, zonder dat een aanpassing van de nationale wetgeving nodig is (zie het voorbeeld van het Benelux-ALBERTKNOOP-beschikking).

Het is duidelijk geworden dat er behoefte is aan capaciteitsopbouw onder de betrokken actoren om de horizontale interactie in grensoverschrijdende samenwerking enerzijds en de ontwikkeling en bevordering van effectieve samenwerkingsoplossingen op *meerdere niveaus* anderzijds te verbeteren. Deze laatste optie lijkt met name geschikt om regionale actoren meer bevoegdheden te geven, terwijl de eerste optie een meer gerichte betrokkenheid bij de aanpak van grensoverschrijdende belemmeringen mogelijk zou maken. Al met al wordt het verbeteren van grensoverschrijdende samenwerking in feite een kwestie van het tastbaarder maken van de voordelen van de Europese integratie – niet alleen in termen van het stimuleren van (regionale) economische groei, maar ook in termen van het bieden van oplossingen voor concrete obstakels die Europese bedrijven en burgers, met name grensoverschrijdende pendelaars, in hun dagelijks leven treffen.

6. Conclusie en aanbevelingen

De missie van dit verkennend projectrapport is het onderzoeken van de juridische en praktische mogelijkheden van interregionale grensoverschrijdende samenwerking voor de Nederlandse grensprovincies. In de voorgaande hoofdstukken hebben we eerst de speelruimte van Limburg binnen het Nederlandse staatsbestel geschetst (hoofdstuk 2). We hebben dit afgezet tegen de relatief ruime bevoegdheden van de aangrenzende regio's, Vlaanderen en NRW (hoofdstuk 3). Tegen deze achtergrond hebben we een selectie van **instrumenten in kaart gebracht die regionale of lokale overheden in de EU momenteel al in staat stellen om op maat gesneden oplossingen voor grensoverschrijdende problemen op structurele basis aan te nemen** (hoofdstuk 4).

Dit heeft geleid tot een eerste evaluatie (hoofdstuk 5) van de meest veelbelovende initiatieven die voortkwamen uit de eerder beschreven multilaterale grensoverschrijdende samenwerkingsregelingen. Daarom hebben wij ons gebogen over de toepasbaarheid (in hoeverre is het initiatief gericht op het oplossen van vergelijkbare problemen) en de haalbaarheid (zou een dergelijk model passen binnen het Nederlandse constitutionele systeem en de samenwerkingsstructuren waar

Nederland deel van uitmaakt) van het nieuwe voorgestelde mechanisme (ECBM) van de Europese Commissie, het nieuw leven ingeblazen samenwerkingskader van de Benelux, het holistische governance-model van de Noordse FMC, en het strategisch-inclusieve model van de TMR Boven-Rijn.

Op basis daarvan zullen we nu besluiten met een **eerste inschatting van de functionaliteit van deze modellen** (d.w.z. of de besproken modellen, gelet op het wettelijk kader, een realistisch vooruitzicht bieden voor het oplossen van grensoverschrijdende problemen in de lokale context). Meer bepaald probeert dit rapport een antwoord te geven op de vraag in **hoeverre deze modellen (of aspecten daarvan) geschikt zijn om in de context van de Nederlandse grensprovincies "geïmporteerd" te worden om de provincie Limburg meer ruimte te geven voor het oplossen van grensoverschrijdende obstakels** via grensoverschrijdende samenwerking.

6.1 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

6.1.1 Unilaterale instrumenten om het gebrek aan overeenstemming van de wetgeving op te lossen

In hoofdstuk 2 hebben we de verdeling van bevoegdheden tussen de drie niveaus van het Nederlandse openbaar bestuur samengevat. We hebben ook een blik geworpen op het constitutionele systeem van het Koninkrijk der Nederlanden, dat zeker de indruk heeft gewekt dat het **Nederlandse politieke systeem niet zo eenduidig is** als men op het eerste gezicht zou denken. Het is begrijpelijk dat de overzeese gebieden een speciale status hebben die is afgestemd op de behoeften van deze (verre) eilandgemeenschappen. Intussen heeft de decentralisatie op het Europese continentale grondgebied van het land ook de behoefte van de lagere overheden vergroot om te experimenteren met afwijkingen en te innoveren met regelgevende oplossingen voor problemen die voortvloeien uit de toepassing van (nationale) wetgeving.

Tegen deze achtergrond is het van belang om te concluderen dat het nogal **twijfelachtig is dat het simpele feit dat een grens met een andere staat wordt gedeeld**, wat de bron kan zijn van allerlei grensoverschrijdende obstakels, **voldoende reden zou zijn om te rechtvaardigen dat de Nederlandse grensprovincies een bijzondere juridische (constitutionele) status** of uitzondering krijgen, vergelijkbaar met de status of uitzondering die aan de overzeese gebieden van het Koninkrijk wordt toegekend. Tegelijkertijd is het veelbelovend om te zien dat er ook binnen het unitaire systeem van Nederland ruimte is voor flexibiliteit in de wetgeving. Daarbij moet rekening gehouden worden met de noodzaak van een zorgvuldig ontwerp bij de instrumenten die juridische experimenten mogelijk maken, om een goede verantwoording en verdere democratische legitimatie te waarborgen.

Ook al zou een eenzijdige aanpassing van de wetgeving onder innovatieve Nederlandse wetgeving mogelijk zijn, dan nog zijn juridische grensoverschrijdende belemmeringen vaak afhankelijk van de goede wil van beide zijden over de grens. Dit betekent dat **een verkeerde afstemming van de wetgeving vraagt om aanpassingen van de wetgeving van beide partners**.

Hoewel er binnen het Nederlandse rechtssysteem dus weinig ruimte lijkt te zijn voor een daadwerkelijk speciaal statuut, lijkt er veel **meer ruimte te zijn voor multilevel oplossingen**. Dit sluit aan bij de conclusie van de grensoverschrijdende evaluatie van de Europese Commissie, waarin werd benadrukt dat het overwinnen van grensoverschrijdende belemmeringen vereist dat alle niveaus van de overheid en de administratie hand in hand werken.

6.1.2 Multi-level instrumenten

Zoals hierboven is aangetoond, lijkt het onontbeerlijk om te zoeken naar bilaterale of multilaterale instrumenten die de Nederlandse grensregio's kunnen helpen bij het "empowerment" van de Nederlandse grensregio's met het oog op het oplossen van grensoverschrijdende problemen. De natuurlijke optie met betrekking tot de Nederlands-Belgische grens zoals weergegeven in paragraaf 4.2.1 is het kader van het Benelux-Verdrag en de respectievelijke kaderovereenkomsten en verdragen.

De Benelux beschikt over een instrumentarium dat de leden in staat stelt om de wetgeving op bepaalde beleidsterreinen die onder de Benelux-wetgeving vallen, aan te passen. Er zijn zelfs instrumenten – zoals de BGTS – die nu pas beschikbaar zijn sinds Nederland in september 2018 heeft geratificeerd. **Hoewel de BGTS al veel ruimte biedt voor de overdracht van bepaalde bevoegdheden aan dit transnationale orgaan om de grensoverschrijdende samenwerking te verbeteren, voorziet de Benelux (nog) niet in duidelijke procedures (zoals voorzien door het EU-mechanisme) die initiatiefnemers van grensoverschrijdende projecten een specifieke positie toekennen.**

Naast de Noordse Raad van Ministers kan de Benelux worden omschreven als een zeer geavanceerd multilateraal governancestelsel van een groep EU-lidstaten dat ook een solide basis vormt voor intergouvernementele en interparlementaire (Benelux-parlementaire) samenwerking. De Noordse Raad van Ministers heeft echter de verzameling, bespreking en agendering van juridische grensoverschrijdende problemen systematischer georganiseerd met de oprichting van de "Raad voor vrij verkeer" (FMC). Het zou zeker mogelijk zijn om een dergelijke tool te integreren in de huidige Benelux-organisatie. Het zou een aanvulling vormen op de huidige instrumenten, met name de bovengenoemde kaderovereenkomsten, die tot op zekere hoogte juridische flexibiliteit bieden ten aanzien van grensbelemmeringen. Het kan inspiratie bieden voor de verdere ontwikkeling van de Benelux-governancestructuren en deze versterken met een duidelijkere actuele oriëntatie en nadruk op de doelstelling van het bevorderen van "grensoverschrijdende mobiliteit".

Aangezien Duitsland en de betrokken deelstaten NRW (en Nedersaksen) geen volwaardig lid zijn van de Benelux, is er aan de grens van Limburg (nog) geen uniform governancestelsel en juridisch instrumentarium. Dit betekent juridische en procedurele complexiteit met betrekking tot grensbelemmeringen. Zoals blijkt uit punt 4.1.2 bieden het Verdrag van Anholt en het huidige GROS-systeem (punt 5.1) een ander grensoverschrijdend governancestelsel met aanvullende juridische instrumenten die bijvoorbeeld de oprichting van grensoverschrijdende lichamen mogelijk maken.

Met name het Land NRW heeft al nauwe en bijzondere betrekkingen met de Benelux, gebaseerd op de Politieke Verklaring van 2008. In het huidige gunstige politieke klimaat lijkt het opportuun om in de nabije toekomst een nog nauwere associatie mogelijk te maken. In dit verband zou NRW zich kunnen aansluiten bij een aantal kaderovereenkomsten voor de sector – in het bijzonder, bij het Benelux-verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking 2014. Dat zou oplossingen mogelijk maken zoals in het geval van het bedrijventerrein Albertknoop (NL/BE).

Daarnaast kan de huidige diversiteit met betrekking tot de Duitse en Belgische grens – op haar beurt – een belangrijke reden zijn om bijkomende oplossingen op het niveau van de EU te ondersteunen. De voorgestelde EU-verordening kan worden beschouwd als een verkorting van de termijn waarbinnen de provincie Limburg kan profiteren van één enkel instrument voor de twee buitenlandse grenzen. De verordening zou zeker niet in de plaats komen van het grensoverschrijdende Benelux- of

het Nederlands-Duitse governancestelsel. Het kan eerder worden beschouwd als een aanvullend instrument om de nationale wetgeving aan te passen.

6.2 Aanbevelingen

Algemene aanbeveling

Welk soort juridisch instrument kan een effectieve oplossing bieden voor de provincie Limburg om grens specifieke juridische problemen beter aan te kunnen pakken? Hoe kan Limburg een bepaald ‘mandaat’ krijgen om een actieve rol te spelen bij het oplossen van juridische grensobstakels? Naar onze mening kan dit op twee manieren: ten eerste moet Limburg (of Nederlandse grensprovincies in het algemeen) een specifieke rol krijgen bij de toepassing van bestaande multilaterale en bilaterale instrumenten op Benelux- en EU-niveau (zie aanbeveling 1, 2 en 3). Een cruciale rol hierbij zou kunnen zijn weggelegd voor het nieuwe voorgestelde EU-instrument (het grensoverschrijdende mechanisme) waarover nog gestemd moet worden.

Een tweede mogelijkheid zou de oprichting van een specifiek, nationaal juridisch instrument zijn, dat nieuwe instrumenten mogelijk maakt voor de provincie Limburg (of alle Nederlandse grensprovincies) om de Nederlandse wetgeving aan te passen in het geval van grensbelemmeringen (zie aanbeveling 4).

Als laatste, raden we aan om twee specifieke casussen, namelijk de fusie van de havens in Gent, Terneuzen en Vlissingen (de North Sea Port) en de plannen voor het oprichten van een gezamenlijk kindchirurgisch centrum (Aken/Maastricht/Luik) verder te onderzoeken. Een diepere analyse is nodig om erachter te komen welke van de besproken instrumenten in dit rapport het meest effectief kunnen zijn bij het oplossen van juridische grensobstakels.

Aanbeveling 1: Het gebruik van multilaterale en bilaterale instrumenten als eerste keuze

Als voornaamste oplossing, raden wij aan om bilaterale of multilaterale problemen met betrekking tot juridische grensobstakels op te lossen via bestaande bilaterale en multilaterale instrumenten. Succesvolle aanpassing of harmonisatie van wetgeving in een specifieke grensoverschrijdende situatie is alleen mogelijk als een brede grensoverschrijdende dialoog plaatsvindt.

Zelfs als de Nederlandse wetgeving – via horizontale experimentele wetgeving – een speciaal ‘Statuut voor Limburg’ toestaat, dat nieuwe mogelijkheden zou bieden voor de provincie Limburg (of andere grensprovincies) om in bepaalde omstandigheden af te wijken van de Nederlandse wetgeving, is het maar de vraag of dit soort aanpassingen ook mogelijk is voor partners in de buurlanden.

Veel oplossingen vragen om een ‘goodwill’ en om aanpassing van de wetgeving in het geval van een specifiek project aan beide kanten van de grens. Een voorwaarde voor het succesvol oplossen van grensoverschrijdende problemen is het verbeteren van algemene governancestructuren waarin dit soort uitdagingen intensief besproken kunnen worden. Het huidige politieke proces met betrekking tot een toekomstige nieuwe grensoverschrijdende governance structuur is dan ook een essentieel onderdeel van het debat. Hierbij neemt de provincie Limburg, samen met andere grensprovincies, een sterke positie in.

Elk voorgesteld juridisch instrument (zoals de bovengenoemde experimentele wetgeving) moet passen binnen de bredere context van grensoverschrijdend bestuur. Voor de provincie Limburg is het dan ook van belang om de vraag te beantwoorden of bestaande grensoverschrijdende instrumenten naar aanleiding van multilaterale regelingen (vooral van de Benelux, maar ook van de EU en de Raad van Europa) en bilaterale regelingen (zoals bilaterale verdragen met NRW of Nedersaksen of met Vlaanderen en Wallonië) een prominentere rol kunnen gaan spelen. Verder is het van belang om te onderzoeken of de Provincie Limburg (of alle Nederlandse grensprovincies in het algemeen) dan ook meer invloed zullen hebben op de toepassing van deze instrumenten.

Aanbeveling 2: Het optimaliseren van de toepassing van bestaande Benelux instrumenten

Gezien het feit dat de Benelux al een multilateraal governance model en juridisch raamwerk heeft ontwikkeld voor het oplossen van grensoverschrijdende obstakels, is het de vraag hoe de provincie Limburg hier meer van zou kunnen profiteren. Dit geldt ook voor de wettelijke instrumenten die worden aangeboden onder het Benelux-verdrag, waarbij het de vraag is hoe de provincie Limburg bij de toepassing van deze instrumenten een actieve rol kan spelen. Zoals besproken in hoofdstuk 4.2.1, is de aanpassing van wetgeving in het geval van bepaalde grensoverschrijdende projecten al mogelijk via het instrument ‘Benelux-beschikking’ op basis van het Benelux-verdrag of via aanvullende kaderovereenkomsten. Het voordeel van deze Benelux-oplossingen is dat ze relatief ‘licht’ zijn met betrekking tot het bureaucratische en politieke proces, vooral in vergelijking met specifieke bilaterale verdragen.

Er zijn vier interessante opties om de Benelux-capaciteiten te verbeteren ten voordele van de provincie Limburg en andere grensprovincies:

- Ten eerste, als een volgende stap, zou men de beleidsterreinen kunnen identificeren waar nieuwe Benelux-overeenkomsten de reikwijdte van wederzijdse aanpassing van de wetgeving kunnen verbreden in het kader van grensoverschrijdende projecten. Praktische voorbeelden met betrekking tot geluidsnormen (Albertknoop, NL/BE) of rijbewijzen voor ambulances (BE/LUX) tonen aan dat dit nu al in de praktijk gebruikt wordt en als interessant voorbeeld kunnen dienen voor beleidsterreinen waar op dit moment nog geen wettelijke basis bestaat op grond van een speciale Benelux-overeenkomst. Bovendien blijkt uit de lijst van mogelijke grensoverschrijdende projecten, dat volgens het Secretariaat van de Benelux in meer gevallen dan misschien verwacht, aanpassing van de wetgeving met Benelux-instrumenten kan worden overwogen. Om hiervan optimaal te kunnen profiteren, zou er een meer gestructureerde relatie tussen de Benelux en Limburg (en andere grensprovincies) opgezet moeten worden. Hiervoor moet de provincie Limburg haar eigen capaciteiten vergroten om het gebruik van bestaande Benelux-instrumenten te ondersteunen voor Limburgse gemeenten, bedrijven of burgers die op zoek zijn naar grensoverschrijdende oplossingen.
- Ten tweede, bevelen we een debat aan over de noodzaak van een horizontaal Benelux-instrument dat de aanpassing van wetgeving voor grensoverschrijdende projecten mogelijk maakt die geen verband houden met specifieke beleidssectoren waar de Benelux-wetgeving al van toepassing zijn. In feite, zou zo’n mechanisme vergeleken kunnen worden met het huidige idee van het EU-voorstel, maar dan op basis van het Benelux-verdrag. Het zou moeten worden onderzocht of een

dergelijk ‘Benelux-mechanisme’ wellicht al met behulp van een aanvullend protocol bij het 2014 Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking een optie zou kunnen zijn.

- Ten derde, raden we aan om de deelstaat NRW dichterbij de Benelux te brengen door Benelux-overeenkomsten te sluiten en zo de weg vrij te maken voor de beschreven ‘lichtere’ oplossingen onder het Benelux-kader. Dit moet gezien worden in het bredere context van het toekomstige governance systeem en de relaties tussen de centrale Nederlandse overheid, de provincie Limburg en NRW.
- Ten vierde, zou de Benelux een ‘free movement council’ (*Raad voor het vrije verkeer*) kunnen instellen als onderdeel van haar governance systeem. De Noordse Raad van Ministers kan hiervoor als voorbeeld dienen. Dit zou een duidelijke afbakening en de analyse van grensbelemmeringen kunnen stroomlijnen. Hiermee wordt ook een verantwoordelijke instantie opgericht met bijbehorende duidelijke procedures zodat Benelux-oplossingen mogelijk zijn.

Met betrekking tot alle vier genoemde opties, moet bekeken worden hoe de provincie Limburg en grensprovincies in het algemeen een sterkere rol kunnen krijgen bij de implementatie. Dit vereist een bepaald niveau van bestuurlijke capaciteit om in de toekomst een dergelijke rol adequaat te kunnen vervullen.

Aanbeveling 3: Het EU grensoverschrijdend mechanisme als essentieel onderdeel voor toekomstige mogelijkheden

Elk juridisch instrument voor de provincie Limburg, Nederland of in de Benelux-context moet worden beoordeeld aan de hand van haar standpunt ten opzichte van de momenteel voorgestelde EU-verordening betreffende een grensoverschrijdend mechanisme (hoofdstuk 5). In deze verordening, heeft de Europese Commissie een instrument voorgesteld dat de behoefte van de provincie Limburg kan ondersteunen: namelijk juridische flexibiliteit in gebieden waar een mismatch tussen Nederlandse en buitenlandse wetgeving een belemmering vormt voor succesvolle grensoverschrijdende samenwerking. Het doel van de voorgestelde verordening is om binnen het kader van een duidelijk omschreven project ruimte te creëren voor de toepassing van bepaalde wettelijke normen van een lidstaat, in een andere lidstaat.

Het instrument zou voor de provincie Limburg (en voor alle andere grensprovincies) kunnen dienen als een nuttig hulpmiddel ter uitbreiding van het bestaande instrumentarium voor grensoverschrijdende samenwerking. Zoals in ons rapport is aangetoond, zijn er andere instrumenten mogelijk, zoals een effectief governance systeem (met toewijzing van specifieke verantwoordelijkheden zoals in het geval van de Noordse Raad van Ministers, zie hoofdstuk 4.2.2), of de oprichting van grensoverschrijdende entiteiten zoals beschreven in hoofdstuk 4.1.1 (via EGTS, Anholt of de instrumenten van de Raad van Europa). Echter, met betrekking tot juridische grensoverschrijdende aanpassingen zou het ‘mechanisme’ een meerwaarde kunnen bieden ten opzichte van bestaande instrumenten.

In dit geval zou het nuttig zijn als het kabinet een constructievere positie zou overwegen met betrekking tot hun huidige geformuleerde positie (oktober 2018).

Het nieuwe voorgestelde ‘mechanisme’ beschrijft in de eerste plaats een procedure dat een innovatief initiatiefrecht voor regionale belanghebbenden, die een grensoverschrijdend project willen aangaan en hierbij juridische problemen ondervinden, toestaat. Deze procedure richt zich tot de verantwoordelijke overheden die moeten reageren in overeenstemming met een bepaald tijdsbestek en moeten beslissen hoe ze problemen gaan oplossen (via de procedure van de verordening of met een eigen ‘mechanisme’). Een essentieel element voor initiatiefnemers – zoals Limburgse gemeenten – zou het recht zijn om een verzoek in te dienen bij een nationaal coördinatiepunt, ook al zou de nationale overheid in een later stadium beslissen om de zaak via andere middelen dan de EU-verordening af te handelen. In die zin heeft EP-rapporteur Matthijs van Miltenburg in zijn eerste ontwerpversie (oktober 2018) het vrijwillige karakter van het mechanisme benadrukt, maar ook aangedrongen op een ‘case-by-case’ benadering en op de oprichting van grensoverschrijdende coördinatiepunten met betrekking tot alle grenzen. Dit zou ook mogelijkheden kunnen bieden om de provincie Limburg (en andere grensprovincies) een gedefinieerde positie te geven binnen coördinatiepunten en hun rol bij grensoverschrijdend bestuur te versterken.

In de huidige situatie, zijn er noch in de Benelux-context, noch in de Nederlands-Duitse situatie duidelijke procedures voor de aanpassing van wetgeving in grensoverschrijdende projecten. Dit aspect kan met name van grote toegevoegde waarde zijn voor stakeholders in Limburg met grensoverschrijdende infrastructuurprojecten. Dit procedurele voordeel zou door de Nederlandse grensprovincies benadrukt moeten worden. Zelfs als de definitieve versie van de verordening de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de definitieve toepassing van het mechanisme beperkt: het recht om een officieel verzoek in te dienen door belanghebbenden in grensregio's zou een zeer positief effect kunnen hebben.

De toekomstige vorm van deze verordening is natuurlijk essentieel voor elk voorgesteld nationaal juridisch instrument. In dit perspectief, zou een eenzijdige bepaling in het Nederlandse recht die bepaalde juridische afwijkingen in een bepaald grensgebied (zoals de provincie Limburg) mogelijk zou maken, overeenkomen met de doelstellingen van de EU-verordening. Het zou in de eerste plaats meer ruimte bieden voor het oplossen van grensoverschrijdende problemen via het gebruik van eigen instrumenten/mechanismen (zoals beschreven als een mogelijke optie).

Daarom is de beslissing voor een instrument dat op maat is gemaakt voor de situatie van de provincie Limburg (of grensprovincies) geen alternatief voor een EU-mechanisme of Benelux-oplossingen, maar complementair. De uiteindelijke vorm moet ontworpen worden volgens de ontwikkelingen op EU- en Benelux-niveau.

- Als er een multilateraal instrument is dat aan de behoeften voldoet, zou men zich kunnen concentreren om de toepassing van het EU-instrument zo effectief mogelijk te maken met de Belgische en Duitse partners. Zelfs als de verordening in de Raad van de EU wordt geblokkeerd, omdat te veel lidstaten het idee niet steunen, zou er een mogelijkheid zijn voor nauwere samenwerking wanneer slechts een kleiner aantal lidstaten (ten minste negen) samenwerken. Voor de provincie Limburg zou het hier gaan om de groep lidstaten van de Benelux, met Duitsland en Frankrijk als belangrijke partners.

- Als het mechanisme de problemen aan de Nederlandse grens slechts gedeeltelijk zou oplossen, kan het doel verlegd worden waarmee het idee overgedragen wordt naar Benelux-niveau om zo een meer uitgebreider horizontaal Benelux-instrument te ontwikkelen.
- In beide gevallen moet aanvullende nationale (experimentele) wetgeving zo complementair mogelijk zijn aan EU- en/of Benelux-oplossingen.
- Als het EU-instrument in het geheel niet voldoet aan de basisbehoeften van de Nederlandse situatie en als er geen mogelijkheid is om een specifiekere multilateraal instrument op Benelux-niveau te ontwikkelen, dan is de noodzaak van een volwaardig juridisch instrument voor de provincie Limburg duidelijk.
- Voor al deze scenario's geldt dat een effectief grensoverschrijdend governance systeem een voorwaarde is voor de succesvolle toepassing van een juridisch instrument.

Aanbeveling 4: Welk type unilaterale juridisch instrument is mogelijk binnen het kader van de Nederlandse wetgeving?

Naast de multilaterale/bilaterale benadering hebben we ook verschillende mogelijke vormen van unilaterale juridische instrumenten overwogen in het kader van de Nederlandse wetgeving.

Onze eerste aanbeveling in dit verband is om niet te pleiten voor een specifiek wetgevingsinstrument voor de provincie Limburg (Statuut voor Limburg), maar voor een specifiek wetgevingsinstrument voor alle provincies die betrokken zijn bij grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten. Zo'n wetgevingsinstrument zou kunnen worden opgesteld als een kaderwet. Het zou ook kunnen worden gebaseerd op openingsclausules met afwijkende bepalingen of de zogenoemde 'experimentatieclausules'. Als voorbeeld zou men de ervaringen van de gemeentelijke experimentenwet nader moeten bekijken. Zelfs nu het kabinet heeft besloten om het wetgevingsproces met betrekking tot de experimentele wetgeving niet voort te zetten, leert de ervaring dat grensoverschrijdende problemen kunnen worden opgelost door een dialoog aan te gaan tussen de overheid en de betrokken gemeenten. Een soortgelijk proces zou kunnen worden geïmplementeerd bij grensprovincies.

Bovendien is onze aanbeveling dat dit 'Nederlandse statuut' moet worden opgesteld met het specifieke doel om grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten te faciliteren. Verder moet het duidelijk in overeenstemming zijn met het door de Europese Commissie voorgestelde 'mechanisme'. Een dergelijke nationale wetgevingshandeling zou in zo'n geval kunnen voldoen aan de vereisten van een uitvoeringshandeling die nodig zijn wanneer het Europees mechanisme daadwerkelijk in werking treedt. Ook al is het grensoverschrijdende EU-mechanisme in de vorm van een verordening opgesteld, een zekere nationale tenuitvoerlegging blijft noodzakelijk om doeltreffend gebruik van een dergelijk instrument te waarborgen. Zoals voorgesteld zou een dergelijk nationaal instrument, die wordt uitgevaardigd voor de facilitering van grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten voor alle Nederlandse grensprovincies, dit doel kunnen vervullen.

Naast de vereisten van een uitvoeringshandeling in het kader van een Europees mechanisme, moeten dergelijke *unilaterale* wetgevingsoplossingen ook voldoen aan de eisen van het Nederlands

constitutioneel stelsel. Enerzijds moet de inhoud van een mogelijke Kaderwet decentralisaties feitelijke ruimte scheppen voor het vrijer kunnen handelen van decentrale overheden (Limburg). Hierbij moet rekening gehouden worden met de noodzaak van een zorgvuldig ontwerp met de instrumenten van juridische experimenten om een goede verantwoording en verdere democratische legitimatie te waarborgen. Anderzijds moet ook een provinciaal experimentenwet t.a.v. grensoverschrijdende samenwerking de speciale status van Limburg *expliciet* toestaan. Immers moet de Kroon altijd de *bevoegdheid* om buitenlands beleid te voeren aan de Provinciale Staten *verlenen*.

Aanbeveling 5: Twee testcasussen voor nieuwe juridische instrumenten

Momenteel zijn er twee belangrijke grensoverschrijdende projecten waarbij juridische obstakels verwacht worden. We adviseren om nader onderzoek te doen naar deze twee casussen om te analyseren welke van de genoemde oplossingen in dit rapport geschikt zijn om de problemen op te lossen.

A) De North Sea Port Gent-Terneuzen-Vlissingen

Met betrekking tot dit project, bevelen we aan om een zorgvuldige analyse te maken van problemen die al kunnen worden opgelost met behulp van de bestaande Benelux-instrumenten. Albertknoop zou hierbij als voorbeeld kunnen dienen. Dit bedrijventerrein tussen Maastricht (NL) en Lanaken (BE) heeft laten zien dat veel problemen opgelost kunnen worden op basis van de bestaande Benelux-instrumenten. Zo'n analyse zal als eerste moeten plaatsvinden.

In het geval dat uit de analyse blijkt dat er gebieden zijn die niet kunnen worden opgelost door bestaande Benelux-instrumenten, kan het hierbij voorgestelde nationale instrument(en) een oplossing bieden. Doordat het havenproject complex van aard is, is een zeer gedetailleerde analyse noodzakelijk. Mogelijk kunnen lessen worden getrokken uit de ervaringen van EuroAirport Basel (CH) -Mulhouse (FR)- Freiburg (DE).

B) Het Euregionaal Centrum voor Kinderchirurgie

Het Euregionaal Centrum voor Kinderchirurgie kan als voorbeeld dienen van een project waarvan de problemen niet puur op basis van de bestaande Benelux-instrumenten kunnen worden opgelost, omdat NRW (DE) geen lid is van dit wettelijk kader. Hierdoor is onze eerste aanbeveling om een samenwerking met NRW en waarbij nodig de federale Duitse regering te overwegen bij de toepassing van de Benelux-instrumenten (zogenoemde Benelux+).

Bovendien moet het mogelijke nut van het EU-mechanisme voor een dergelijk initiatief besproken worden en getest worden. Daarnaast moet de voorgestelde Nederlandse wetgevingshandeling in het licht van een dergelijk project opnieuw bekeken worden.

Hierdoor is onze aanbeveling om onderzoek te ondersteunen voor een grondige analyse van een dergelijk initiatief met als doel oplossingen te vinden voor dit grensoverschrijdende

samenwerkingsproject in het kader van de bestaande instrumenten en om op nationaal niveau nieuwe instrumenten of oplossingen voor te stellen, waarbij rekening wordt gehouden met het EU-initiatief voor een mechanisme voor grensoverschrijdende samenwerking.

Onderzoeksteam

Prof. Hildegard Schneider

Professor of European Union Law

Free movement of natural and legal persons and migration issues, the recognition of qualifications and EU policies in the field of education and culture, international trade law, and comparative law

Martin Unfried

Ontgrenzer

EU environmental policy and EU regional and cross-border policies

Dr. Nina Büttgen

Researcher

European labour law and EU governance

Peggy ter Vrugt

Junior Researcher

Dutch constitutional and administrative law



Gemeente Maastricht



Maastricht University



Zuyd
Hogeschool



provincie limburg
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



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

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

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl



www.maastrichtuniversity.nl/item