



## Grenseffectenrapportage 2022

Samenvatting



## Grenseffectenrapportage 2022

### Samenvatting

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

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



# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Europese integratie via betere regelgeving	1
1.2 De behoefte aan grenseffectenbeoordelingen	1
1.3 De 'ITEM-methode'	2
<b>2. De ITEM Grenseffectenrapportage samenstellen: proces en methode</b>	<b>3</b>
2.1 Het proces van de effectenbeoordeling	3
2.2 De methode toepassen	4
2.3 De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2022	7
<b>3. De dossiers – in samenvatting</b>	<b>9</b>
3.1 Dossier 1: Europese ruimte voor gezondheidsgegevens – <i>Ex ante</i> analyse van de grenseffecten voor de Euregio Maas-Rijn	9
3.2 Dossier 2: Grenseffecten van het EU-voorstel voor een richtlijn inzake platformwerkers (ex ante)	15
3.3 Dossier 3: Energietransitie en energiezekerheid	17
3.4 Dossier 4: Grensoverschrijdende uitwisseling van informatie bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (ex ante)	22
3.5 Dossier 5: Grenseffecten van het Nederlandse vuurwerkverbod (ex-ante)	24
3.6 Dossier 6: De perceptie van de 'grens' en 'identiteit' van grensbewoners na de COVID-19-crisis: hoe stellen we dat vast? (opiniestuk)	27
3.7 Dossier 7: De grensoverschrijdende effecten van het Nederlandse stikstofbeleid (studentendossier)	28
<b>4. Lijst van onderzoekers</b>	<b>31</b>
<b>Annex - De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-upactiviteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016 t/m 2021</b>	<b>32</b>

# 1. Inleiding

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

## 1.1 Europese integratie via betere regelgeving

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

De ITEM Grenseffectenrapportage heeft twee doelen: het herkennen van mogelijke negatieve of positieve effecten van geplande wets- of beleidsinitiatieven *ex ante* en het identificeren van negatieve of positieve grenseffecten van bestaande beleidslijnen of wetgeving (*ex post*, zie onder). Door deze doelen te realiseren, kan de rapportage een bijdrage leveren aan een betere *ex ante* en *ex post* evaluatie van wetgeving en beleid voor de lidstaten en regionale wetgevers. Bovendien kan de gebruikte methode in deze Grenseffectenrapportages van toegevoegde waarde zijn voor de Europese Commissie in het kader van de eigen *ex ante* effectenbeoordeling en voor de evaluatie van bestaande wetgeving. In de recente publicatie van het peer-reviewed European Journal of Law Reform gaan ITEM-onderzoekers verder in op de toepasbaarheid binnen Europees beleid.<sup>2</sup> In deze context beschouwde het Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG Regio) van de Europese Commissie de Grenseffectenrapportages van ITEM als 'good practice' in de publicatie '*Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU*'.<sup>3</sup> In diezelfde publicatie benadrukte de Commissie het belang van de identificatie van grenseffecten in wets- en beleidsprocessen en maakte ze een duidelijk actiepoint van de beoordeling van die grenseffecten.<sup>4</sup> In de latere publicatie '*EU-grensregio's: levende laboratoria van de Europese integratie*' wordt dit nogmaals benadrukt, ook binnen de eigen kaders van de *Better Regulation* voorstellen.<sup>5</sup> Ook op nationaal niveau komt er steeds meer aandacht voor de relevantie van grenseffectenbeoordelingen. In het Nederlandse Regeerakkoord 2021-2025 worden de grensspecifieke effecten van beleid erkend en benoemd.<sup>6</sup> Ook in het Duitse Koalitionsverdrag 2021 wordt gesproken over juridische instrumenten ten behoeve van de grensregio.<sup>7</sup>

## 1.2 De behoefte aan grenseffectenbeoordelingen

Het idee is dat grenseffecten idealiter op zowel Europees, nationaal als regionaal niveau worden beoordeeld. Rekening houdend met het grote aantal grensregio's en de diversiteit van hun kenmerken kunnen de effecten op Europees en nationaal niveau slechts deels door middel van beoordelingen in kaart worden gebracht. Hierdoor

---

1 Alle ITEM Grenseffectenrapportages zijn te raadplegen via de ITEM Cross-Border Portal:

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl/link/id/U8rHnsyQU5BsF9bj>.

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

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

4 Ibid.

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

6 Regeerakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'. Zie ook ITEM Reflectie Regeerakkoord: *Weinig concrete voornemens voor de Grensoverschrijdende Samenwerking maar wel belangrijke randvoorwaarde*, [https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/nl\\_item\\_reflectie\\_regeerakkoord\\_en\\_koalitionsverdrag\\_2021.pdf](https://www.maastrichtuniversity.nl/sites/default/files/nl_item_reflectie_regeerakkoord_en_koalitionsverdrag_2021.pdf)

7 Koalitionsverdrag 2021 'Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit'

ontstaat de behoefte aan aanvullende kleinschalige en bottom-up grenseffectenbeoordelingen die moeten worden uitgevoerd door competente actoren in specifieke grensregio's. Deze uitgebreide grensspecifieke effectenbeoordelingen kunnen op hun beurt bijdragen aan nationale en Europese beoordelingen waarbij de grenseffecten van wetgeving en beleid worden geïdentificeerd.

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

Het uitvoeren van uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen kan lastig zijn op Europees en zelfs op nationaal niveau door de grote verschillen die bestaan tussen Europese grensregio's. Een onderzoek in opdracht van de Europese Commissie uit 2016 legt de nadruk op de behoeften van grensregio's in het licht van hun specifieke kenmerken en laat zien in hoeverre grensregio's van elkaar verschillen.<sup>8</sup> De bestaande verschillen tussen grensregio's bemoeilijken het uitvoeren van grenseffectenbeoordelingen op Europees niveau. Tegelijkertijd levert het voorstel om uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen op nationaal niveau te laten uitvoeren door vakministeries ook problemen op, omdat de diversiteit van grensregio's ook op nationaal niveau groot kan zijn. Duitsland heeft bijvoorbeeld negen buurlanden waardoor er talrijke grensgebieden bestaan.

Ondanks deze uitdagingen wordt er op Europees en nationaal niveau genoeg actie ondernomen om ze aan te pakken. ITEM-onderzoekers zijn bijvoorbeeld betrokken geweest bij DG Regio- en ESPON-projecten die streven naar verbetering van de methoden voor territoriale effectenbeoordelingen op EU-niveau gericht op grensgebieden. Wanneer we naar het nationale niveau in eigen land kijken, helpt ITEM de regering na te gaan hoe haar eigen beleidsbeoordelingen omtrent grenseffecten kunnen worden verbeterd. Sinds 2021 is de beoordeling van grenseffecten een verplicht onderdeel van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).<sup>9</sup> In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft ITEM een "Leidraad grenseffecten" ontwikkeld en is ITEM actief in het houden van workshops met overheidsfunctionarissen om de methodologie en praktische aspecten van een grensoverschrijdende effectenbeoordeling te bespreken.

Samen met partners van het TEIN-netwerk voor grensoverschrijdende organisaties bespreekt ITEM de mogelijkheden om een netwerk van partners op te richten die ook beoordelingen uitvoeren in hun eigen grensoverschrijdende gebieden.<sup>10</sup> Om dit idee verder uit te dragen, omvatte de Grenseffectenrapportage van 2020 voor het eerst een gezamenlijk onderzoek van ITEM en TEIN naar grenseffecten in verschillende grensoverschrijdende regio's in Europa. Ook in de editie van 2021 is productief samengewerkt. Samen met het Euro-Institut en Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) is ITEM in het najaar van 2022 betrokken in een onderzoeksproject voor de Duitse Auswärtiges Amt. In het project wordt naar een passende grenseffectenbeoordeling gezocht in het kader van de Frans-Duitse samenwerking, meer specifiek artikel 14 van het Verdrag van Aken.

### 1.3 De 'ITEM-methode'

Vaak is de scheidslijn tussen *ex ante* en *ex post* heel onduidelijk, omdat de effecten van wetgeving die jaren geleden in werking is getreden in de praktijk als gevolg van overgangperiodes of administratieve vertragingen vaak pas na lange tijd aan het licht komen. Op het gebied van socialezekerheids- en belastingwetgeving gaat de beoordeling

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

9 De leidraad is te vinden op de officiële site van de Nederlandse overheid, te weten het IAK – Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (zie bijlage): [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving).

10 Het Transfrontier Euro-Institut Network (TEIN), dat is opgericht in 2010, bestaat uit vijftien partners uit negen Europese grensregio's. Uniek aan dit netwerk is dat het universiteiten, onderzoeksinstituten en trainingscentra omvat die zich bezighouden met de praktische invulling van grensoverschrijdende samenwerking in Europa. Zie <http://www.transfrontier.eu/>. In oktober 2019 en oktober 2020 werden er twee TEIN-workshops georganiseerd omtrent grenseffectenbeoordelingen.

van de effecten van nieuwe wetgeving bovendien hand in hand met de beoordeling van de effecten van bestaand beleid en wetgeving. Bovendien is het bij sommige beleidsmaatregelen en wetgeving lastig om een volwaardige beleidsevaluatie te doen omdat er onvoldoende grensoverschrijdende gegevens beschikbaar zijn. Door dit gebrek aan gegevens is er bij ex-post onderzoek vaak eerder sprake van een beoordeling dan van een grondige evaluatie.

In dat opzicht houdt ITEM zich aan het algemene onderscheid tussen een effectenbeoordeling en een beleidsevaluatie zoals beschreven door de OESO.<sup>11</sup> Dit impliceert dat een effectenbeoordeling is gericht op de verwachte effecten van de interventie (wat de effecten zouden kunnen zijn), terwijl er bij een evaluatie breder wordt gekeken, onder andere naar de geschiktheid van de opzet van de interventie, de kosten en efficiëntie van de interventie, de onbedoelde effecten en de manier waarop de ervaring van deze interventie kan worden gebruikt om de opzet van toekomstige interventies verbeteren.<sup>12</sup> Dat houdt in dat als er bij de ITEM Grenseffectenrapportage wetgeving ex-post wordt beoordeeld, die beoordeling vaak wordt beperkt tot de bedoelde en onbedoelde effecten van de wetgeving.

ITEM's jaarlijkse Grenseffectenrapportage wil tegemoetkomen aan de bestaande behoefte aan uitgebreide en grensspecifieke effectenbeoordelingen door grenseffecten voor tal van thema's te evalueren. Dit document bevat een overzicht van de resultaten van de ITEM Grenseffectenrapportage 2022. De beoordeling bestaat uit zeven dossiers waarin zeer uiteenlopende thema's aan bod komen en waarin bestaande alsook toekomstige wetgeving en beleidslijnen worden onderzocht. Dit jaar leggen vier dossiers een nadruk op ex-ante analyses waarin de effecten worden onderzocht van voorgestelde wetten en beleidslijnen (de Europese dataruimte voor gezondheid, platformrichtlijn, bestrijding georganiseerde criminaliteit en het vuurwerkverbod). Daarbij worden ex-post analyses van het huidige wetgevend kader meegenomen. Het studentendossier (stikstof) is een ex-post analyse van het Nederlandse beleid. Eén dossier (energietransitie) kent een thematische insteek, waarbij huidige discussies en de grensoverschrijdende dimensie worden geanalyseerd. Het laatste dossier vormt een opiniestuk, ter verkenning van de perceptie van de grensbewoner over de 'grens'. Het dossier vormt een eerste verkenning, als basis voor de ontwikkeling van een unieke gelokaliseerde barometer over identiteit, die in toekomstig onderzoek verder zal worden uitgebouwd.

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

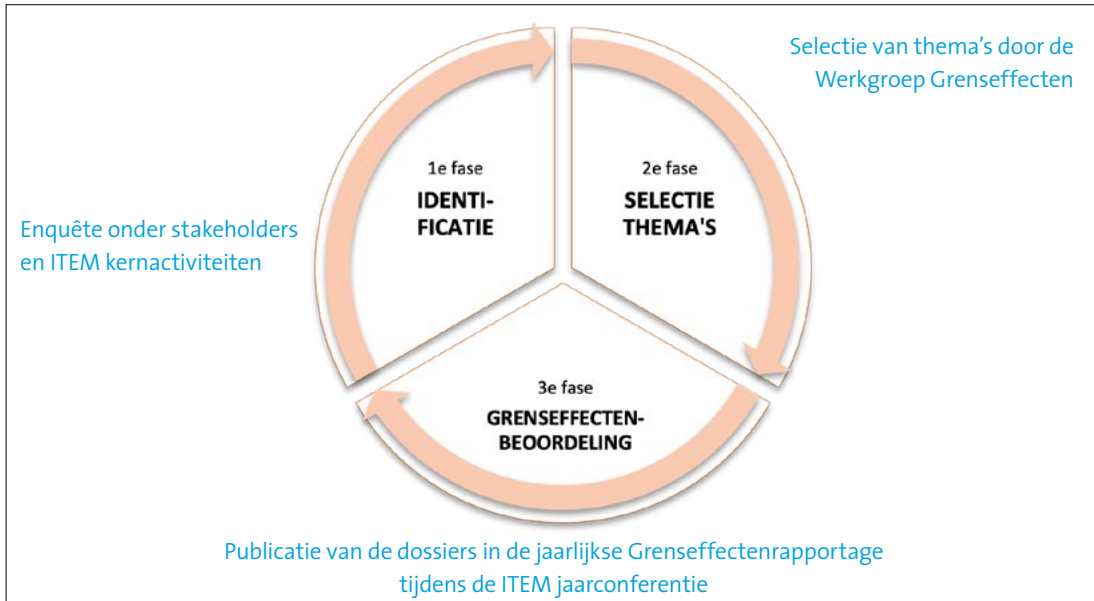
### 2.1 Het proces van de effectenbeoordeling

Ondanks de verschillende thema's passen de onderzoekers van de Grenseffectenrapportage allemaal<sup>13</sup> de methode toe die is ontwikkeld door ITEM. Het onderzoek voor de effectenbeoordeling bestaat uit drie fases (zie figuur 1 hieronder). In de eerste fase worden de thema's vastgesteld die in de effectenbeoordeling van dat jaar moeten worden opgenomen. Dit wordt gedaan met behulp van een enquête waarmee stakeholders en andere belanghebbenden ITEM kunnen informeren over wetgeving en beleid met mogelijke grenseffecten. Behalve via deze enquête worden thema's onder andere ook vastgesteld aan de hand van ITEM's kernactiviteiten in de ITEM-jaarcyclus met betrekking tot het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek, het geven van advies, het uitwisselen van kennis en het geven van trainingen. Tijdens de tweede fase beoordeelt de Werkgroep Grenseffecten de voorgestelde thema's. Tijdens deze beoordelingsfase richt de werkgroep (bestaande uit vertegenwoordigers van partnerorganisaties) zich op de actualiteit van het probleem, de relatie tot ITEM's onderzoeksfocus, het aantal ingediende verzoeken en de frequentie van het probleem. Als de thema's zijn vastgesteld, beginnen de onderzoekers aan de derde fase: de start van hun onderzoek. Dit onderzoek wordt opgenomen in afzonderlijke dossiers die samen de ITEM Grenseffectenrapportage van dat jaar vormen.

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

12 *Ibid*

13 Met uitzondering van dossier 6, dat een opiniestuk vormt.



Afbeelding 1: cyclus van de ITEM Grenseffectenrapportage

## 2.2 De methode toepassen

### Het onderzoek afbakenen: wat is een grensregio?

Onderzoekers die meewerken aan de Grenseffectenrapportage gebruiken dezelfde methode die is ontwikkeld door ITEM. Bij deze methode wordt begonnen met de definitie van de grensregio. Zoals hierboven vermeld, wil ITEM het bestaande gebrek aan grensspecifiekere effectenbeoordelingen aanvullen. De grenzen die het onderwerp van analyse van de ITEM Grenseffectenrapportage vormen, zijn de grensoverschrijdende gebieden rond de grenzen van Nederland, België en Duitsland. Hierbij gaat het om een brede definitie met betrekking tot de gehele effectenbeoordeling. Verschillende thema's kunnen een verschillende definitie van de grensregio vereisen. Daarom wordt deze definitie in de afzonderlijke dossiers van deze rapportage per gekozen thema nog verder uitgewerkt. De achterliggende gedachte bij deze definiëring van de grensregio op basis van het dossier is dat er nauwelijks generieke oorzaken van grenseffecten in algemene zin geconstateerd kunnen worden. Deze problemen hebben hun oorsprong in de nationale implementatie van Europees recht, de mate van afstemming tussen de buurlanden en de manier waarop bepaalde nationale wetgeving of beleidslijnen worden gevormd.



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

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

Ter illustratie van de op het dossier gebaseerde definitie van de grensregio is de Grenseffectenrapportage van dit jaar inderdaad gericht op een aantal verschillende grensgebieden, in het bijzonder binnen de Nederlandse, Belgische en Duitse grensregio. Drie van de dossiers hebben Europese en dus nationale (uitvoerings-)wetgeving als uitgangspunt. Daarom is de definitie van de grensregio noodzakelijkerwijs breed. Die omvat alle grensgebieden die deze landen delen en mogelijk zelfs ook andere regio's (aangezien personen niet altijd binnen een vooraf bepaalde geografische straal rond de landsgrens blijven). Het regionale over de perceptie van de grens bewoner over de 'grens' richt zich bijvoorbeeld met name op het drielandengebied van de Euregio Maas-Rijn.

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

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

Een andere manier om meer regio's bij de grensbeoordeling te betrekken is de samenwerking van ITEM met het Comité van de Regio's. Het CvdR heeft een Reghub-netwerk opgezet. De bedoeling is een groep regio's bijeen te brengen die bereid zijn EU-wetgeving en -beleid te evalueren en de gevolgen voor het regionaal beleid te beoordelen. In samenwerking met het Reghub-secretariaat draagt ITEM bij aan de ontwikkeling van een Reghub-vragenlijst, waarin het specifieke vragen formuleert met betrekking tot grenseffecten. Tijdens de Europese week van regio's en steden 2021 hebben ITEM en het CvdR een workshop over dit onderwerp georganiseerd.

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

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

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

Het eerste thema betreft de mogelijke effecten van wetgeving op burgers die in grensregio's wonen en werken. Dossiers die zijn gericht op Europese Integratie gaan in op kwesties zoals in hoeverre bepaalde wets- of beleidsmaatregelen de principes van non-discriminatie en vrij verkeer schenden of bevorderen. Het dossier over de Europese ruimte voor gezondheidsdata is een goed voorbeeld, waarbij het vrij verkeer van gezondheidsdata wordt bestudeerd.



Onderzoekers die zich richten op de Sociaaleconomische/Duurzame Ontwikkeling van bepaalde maatregelen hebben een andere invalshoek. Hun onderzoek is gericht op kwesties met betrekking tot het functioneren van de grensoverschrijdende en euregionale economie. Vanuit dit oogpunt brengt de rapportage van dit jaar enerzijds de (mogelijke) effecten van de richtlijn voor platformwerkers onder het voetlicht en wordt anderzijds besproken wat de (on)mogelijkheden zijn voor de grensoverschrijdende energietransitie.

Tot slot kunnen onderzoekers zich ook afvragen welke grenseffecten een bepaalde maatregel heeft voor Euregionale Cohesie, d.w.z. samenwerking tussen instellingen, ondernemingen, relaties en de mindset van burgers ten aanzien van grensoverschrijdende activiteiten. Deze aspecten spelen een belangrijke rol in de beoordeling van de relaties tussen de totstandkoming en governance van Euregio's en de euregionale mindset van burgers. Het dossier over de perceptie van de grensbewoner over de 'grens' concentreert zich hierop. In de dossiers over het vuurwerkverbod en de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit wordt gekeken naar de samenwerking en afstemming tussen autoriteiten en overheden. Dit richt zich op de vraag hoe ongewenste, waterbed, effecten kunnen worden voorkomen.

Tabel 1: Voorbeelden van principes, benchmarks en indicatoren

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

Dossiers kunnen gericht zijn op een van of al deze thema's, afhankelijk van de relevantie van het thema voor hun onderwerp, de omvang van hun onderzoek en de beschikbaarheid van vereiste gegevens. Het onderzoek voor de Grenseffectenrapportage 2022 was niet alleen gericht op bronnen die voortvloeien uit wetgeving en beleid, maar ook op empirische gegevens, diepte-interviews en achtergrondgesprekken.

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

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

## 2.3 De dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2022

De enquête voor de effectenbeoordeling van dit jaar is tussen december 2021 en januari 2022 uitgevoerd en is verspreid onder ITEM-stakeholders en andere belanghebbenden. ITEM ontving talrijke schriftelijke reacties van diverse partners op deze enquête. Daarnaast kunnen er ook onderwerpen aan het voetlicht komen in de context van de dagelijkse activiteiten van ITEM onder de ITEM-jaarcyclus. Een andere manier om thema's vast te stellen is het door ITEM laten uitvoeren van een quickscan van beleidsinitiatieven of -programma's (zoals het regeerakkoord 2021). Nadat de ingediende dossiers en onderwerpen waren gescreend, werd de uiteindelijke selectie van de dossiers gemaakt op basis van het advies van de Werkgroep Grenseffecten.

De huidige onderzoeksdossiers zijn het resultaat van een succesvolle samenwerking tussen ITEM, zijn onderzoekers en zijn partners. Tabel 2 hieronder geeft een overzicht van de onderzoeksonderwerpen van de dossiers van de ITEM Grenseffectenrapportage 2022.

Tabel 2: Abstracts van de ITEM Grenseffectenrapportage 2022

Nr.	Thema	Toelichting
<b>Dossiers</b>		
1.	<b>Europese ruimte voor gezondheidsgegevens - Ex-ante analyse van de grenseffecten voor de Euregio Maas-Rijn</b>	Op 3 mei 2022 heeft de Europese Commissie een voorstel gepubliceerd voor een verordening tot instelling van een "Europese ruimte voor gezondheidsgegevens" (EHDS). Met de EHDS zou een digitale infrastructuur voor gezondheidsgegevens worden gecreëerd, waardoor gezondheidsgegevens gemakkelijker in de hele EU kunnen worden uitgewisseld. In dit dossier worden de mogelijke gevolgen van de EHDS voor de Euregio Maas-Rijn geanalyseerd, mocht het voorstel worden uitgevoerd.
2.	<b>Grenseffecten van het EU-voorstel voor een richtlijn inzake platformwerkers (ex ante)</b>	Vandaag de dag werken meer dan 28 miljoen mensen in de EU online via digitale arbeidsplatforms. Tegen 2025 zal hun aantal naar verwachting oplopen naar 43 miljoen mensen. In reactie op deze snelgroeiende arbeidsmarkt en een onduidelijk rechtskader heeft de Europese Commissie een richtlijn voorgesteld om de arbeidsomstandigheden en sociale rechten van platformwerkers te verbeteren, van digitale arbeidsplatforms meer transparantie te vragen en de duurzame groei van de platforms te bevorderen. In dit dossier worden de mogelijke grensoverschrijdende gevolgen van de voorgestelde wetgeving beoordeeld.
3.	<b>Energietransitie en energiezekerheid: De effecten van het huidige juridische, ruimtelijke en economische kader op duurzame grensoverschrijdende projecten (en grensoverschrijdende samenwerking in tijden van energiecrisis)</b>	Welke gevolgen heeft het huidige juridische, ruimtelijke en economische kader voor grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van hernieuwbare energie en daarmee samenhangende klimaatuitdagingen. Dit houdt verband met de door vele belanghebbenden geformuleerde veronderstelling dat grensregio's een enorme achterstand hebben wanneer zij hun verplichtingen met betrekking tot de doelstellingen inzake hernieuwbare energie en andere doelstellingen van de energietransitie willen nakomen. De focus ligt op de Duits-Nederlandse verhoudingen.
4.	<b>Grensoverschrijdende uitwisseling van informatie bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (ex ante)</b>	De georganiseerde misdaad stopt niet waar de grens begint. Om het probleem van de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit aan te pakken, heeft de Europese Commissie twee wetgevingsvoorstellen ingediend in het kader van de strategie voor de Veiligheidsunie. Deze bestaan uit een ontwerp-richtlijn en een ontwerpverordening. In dit dossier worden de mogelijke effecten van beide maatregelen op de grensoverschrijdende regio's van Nederland, Duitsland en België beoordeeld, als zij ten uitvoer worden gelegd.
5.	<b>Grenseffecten van het Nederlandse vuurwerkverbod (ex-ante)</b>	Nederland heeft tijdens de jaarwisseling 2021-2022 een verbod ingesteld op de verkoop, het vervoer, het bezit buitenshuis en het afsteken van vuurwerk. Dit werd omschreven als een tijdelijke maatregel om het aantal ziekenhuisopnames tijdens de COVID-19-crisis te verminderen en zo de druk op gezondheidswerkers te verlichten. Deze maatregelen waren destijds niet van kracht in België en Duitsland, waar vuurwerk (deels) legaal bleef. In dit dossier worden de grenseffecten van het Nederlandse vuurwerkverbod geëvalueerd, aangezien er een wetsvoorstel ligt waarin wordt voorgesteld het verbod permanent te maken.
6.	<b>De perceptie van de 'grens' en 'identiteit' van grensbewoners na de COVID-19-crisis: hoe stellen we dat vast? (opiniestuk)</b>	Tijdens de crisis van COVID-19 zijn de (fysieke) grenzen tussen de lidstaten van de EU opnieuw opgetrokken. Dit fenomeen is waarschijnlijk van invloed geweest op de perceptie die de bewoners van de grens hebben. Vooral in een grensoverschrijdende regio als de Euregio Maas-Rijn, waar een 360°-perspectief wordt bevorderd als het gaat om grensoverschrijdende samenwerking, wonen en werken, zijn diepere inzichten in dergelijke percepties van belang bij het nadenken over ideeën als Euregionale identiteit. Dit jaar zal een commentaar op deze aspecten worden gegeven als vervolg op de twee onderzoeksdossiers over de coronapandemie van 2020 en 2021. Daarnaast dient het als basis voor de ontwikkeling van een unieke gelokaliseerde barometer over identiteit, die in toekomstig onderzoek verder zal worden uitgebouwd.
7.	<b>De grensoverschrijdende effecten van het Nederlandse stikstofbeleid (studentendossier)</b>	In 2019 werd het Nederlandse stikstofbeleid door de Nederlandse Raad van State strijdig geacht met Europese regelgeving, na een eerdere prejudiciële uitspraak van het Hof van Justitie van de EU met dezelfde strekking. In reactie op deze beoordelingen heeft de Nederlandse regering een mix van maatregelen uitgerold om stikstof te reduceren. Deze variëren van het verlagen van de maximumsnelheid op snelwegen tot het instellen van subsidieregelingen voor de aanpassing van landbouwbedrijven. Omdat stikstofuitstoot over de grens heen gevolgen heeft voor natuur, gezondheid, landbouw en industrie aldaar, worden in dit dossier de grenseffecten van het Nederlandse stikstofbeleid in zijn huidige vorm beoordeeld. Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van een PREMIUM-project door een multidisciplinair studententeam.

### 3. De dossiers – in samenvatting

#### 3.1 Dossier 1: Europese ruimte voor gezondheidsgegevens – Ex ante analyse van de grenseffecten voor de Euregio Maas-Rijn

Gezamenlijk onderzoek met Care and Public Health Research Institute (CAPHRI)

Susanne Sivonen (ITEM)

Timo Clemens (CAPHRI)

##### Inleiding

Het delen van gezondheidsgegevens heeft een extra dimensie in grensregio's zoals de Euregio Maas-Rijn, waar personen, gezondheidswerkers en gezondheidsdiensten zich vaker over de grens bewegen.<sup>14</sup> Zo willen ziekenhuizen in Aken, Luik en Maastricht nauwer samenwerken op het gebied van kinderchirurgie, waar het voor de kwaliteit en continuïteit van de zorg van cruciaal belang is dat de gezondheidswerkers toegang hebben tot de medische gegevens van hun patiënten.<sup>15</sup> Gegevens zijn ook essentieel bij het aanbieden van digitale gezondheidsdiensten - bijvoorbeeld de samenwerking tussen de academische ziekenhuizen van Maastricht en Aken op het gebied van bloedvatchirurgie, waarbij chirurgen een patiënt in het ziekenhuis van Aken opereren terwijl een neurofysioloog in Maastricht de toestand van de patiënt op afstand realtime volgt.<sup>16</sup> Daarnaast zijn gezondheidsgegevens waardevol voor onderzoek, innovatie en beleidsvorming, met name om de veerkracht van gezondheidszorgsystemen te versterken. Veerkracht is vooral belangrijk in grensregio's met verslechterende sociaaleconomische omstandigheden, een kortere levensverwachting en vergrijzing.<sup>17</sup> Bovendien spelen gezondheidsgegevens, zoals de COVID-19-pandemie heeft aangetoond, ook een cruciale rol bij een efficiënte crisisbeheersing in grensregio's. De Euregio-Maas Rijn werd namelijk negatief beïnvloed door het gebrek aan relevante grensoverschrijdende gegevens om beleidsbeslissingen te onderbouwen: de verschillende monitoringsystemen voor infectiecijfers leverden incompatibele gegevens op, waarbij elk land zijn eigen definities en indicatoren hanteerde.<sup>18</sup> Hoewel grenssluitingen als ad-hoc crisismaatregel negatieve sociale en economische gevolgen hadden voor de regio, bleken zij geen effect te hebben op de infectiecijfers.<sup>19</sup>

---

14 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, "Een Europese ruimte voor gezondheidsgegevens: de kracht van gezondheidsgegevens benutten voor mensen, patiënten en innovatie", COM(2022) 196 definitief, p. 2.

15 Lees meer op <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/onderzoek/item/onderzoek/archief/euregionaal-kinderchirurgisch-centrum>, Prof. dr. H. Schneider, Dr. N. Büttgen, Dr. L. Kortese R. Tans, LL.M. M. Unfried, M.A., 'De Weg Vrijmaken voor een Euregionaal Kinderchirurgisch Centrum Toekomstbestendige Grensoverschrijdende Zorgsamenwerking in de Euregio Maas-Rijn' oktober 2020.

16 Europese Commissie, Directoraat-generaal Gezondheid en voedselveiligheid, Lupiáñez-Villanueva, F., Gunderson, L., Vitiello, S., et al., Studie over gezondheidsgegevens, digitale gezondheid en kunstmatige intelligentie in de gezondheidszorg, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2875/702007>.

17 Zie, bijvoorbeeld, ITEM Grenseffectenrapportage 2021 Dossier 4: "Is de EU-richtlijn betreffende de rechten van patiënten geschikt om te voorzien in goed functionerende gezondheidszorg in grensoverschrijdende regio's? Een ex-post beoordeling", Europese Commissie, "Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU" SWD(2017) 307 final, p. 4.

18 Covid-19 Crisis beheersing in de Euregio Maas-Rijn: Study on lessons learned of cross border cooperation in the field of healthcare during the Pandemic crisis (PANDEMERIC, 2021), opgehaald via: <https://pandemic.info/wp3-studies-and-legal-advice/>.

19 Zie bijvoorbeeld Onderzoek: *Sluiten van grens had geen effect op coronapandemie en was vooral voor de Bühne*, opgehaald via <https://www.gelderlander.nl/home/onderzoek-sluiten-van-grens-had-geen-effect-op-coronapandemie--en-was-vooral-voor-de-buhne-a1d73do8/>.

## Nieuwe EU-initiatieven inzake gegevens

De gefragmenteerde normen en specificaties voor het opslaan en delen van gegevens, wettelijke en administratieve regels, onzekerheid over de toepassing van gegevensbeschermingsbepalingen en beperkte interoperabiliteit vormen obstakels voor de uitwisseling van gezondheidsgegevens. De Europese Commissie heeft dit probleem op EU-niveau aangepakt in het kader van de Europese datastrategie in 2020, waarin als eerste de oprichting van *gemeenschappelijke Europese dataruimtes* werd voorgesteld. Met de dataruimten wil de EU een interne markt voor gegevens tot stand brengen waarin gegevens vrij kunnen stromen binnen de EU en tussen sectoren ten behoeve van bedrijven, onderzoekers en overheidsdiensten.<sup>20</sup> In het licht van de prioriteiten van de Europese Commissie op het gebied van gezondheid en de opbouw van de Europese gezondheidsunie<sup>21</sup> heeft de Europese Commissie op 3 mei 2022 een voorstel voor een Verordening betreffende de Europese ruimte voor gezondheidsgegevens (the European Health Data Space, “EHDS”) gepubliceerd als eerste van deze dataruimten. Het voorstel pakt gezondheidsspecifieke belemmeringen voor de toegang tot en het delen van elektronische gezondheidsgegevens aan en bevordert de ontwikkeling van een interne digitale gezondheidsmarkt. Doel van de verordening is een veiligere en betrouwbaardere uitwisseling van gezondheidsgegevens en de bestaande belemmeringen te vergemakkelijken.<sup>22</sup>

Dit dossier biedt een *ex-ante* beoordeling van de mogelijke grenseffecten van de voorgestelde wetgeving inzake de Europese ruimte voor gezondheidsgegevens op de Euregio Maas-Rijn (EMR). Onder de thema's **Europese integratie, Sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling en Euregionale cohesie** (zie tabel 1) wil het dossier de huidige praktijken van uitwisseling van gezondheidsgegevens binnen de nationale grenzen en in de grensoverschrijdende EMR-context beoordelen. Aan de hand van een literatuurstudie, een juridische analyse en interviews met belanghebbenden bij de uitwisseling van gezondheidsgegevens wordt nagegaan welke uitdagingen en beste praktijken bij de uitwisseling van gezondheidsgegevens een rol spelen en of de voorgestelde EHDS-verordening hiervoor oplossingen kan bieden.

---

20 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Europese datastrategie" COM(2020) 66 definitief.

21 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Bouwen aan een Europese gezondheidsunie: de veerkracht van de EU bij grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid versterken", COM(2020) 724 definitief.

22 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese ruimte voor gezondheidsgegevens, COM(2022) 197 definitief. De EHDS-verordening bouwt voort op de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de voorgestelde Datagovernanceverordening, de Data Act en de NIS-richtlijn. Voor de haalbaarheid van het onderzoek ligt de nadruk echter op de EHDS-verordening.

Table 1: Onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren voor de beoordeling van de grenseffecten

Thema	Principes	Benchmarks	Indicator
<b>Europese integratie</b>	<p>Volksgezondheid Art. 168 VWEU Art. 35 EUCFR</p> <p>Vrij verkeer van patiënten Verordening 883/2004 Richtlijn 2011/24 Gegevensbescherming Artikel 16 VWEU Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)</p>	<p>Burgers hebben toegang tot hun persoonlijke gezondheidsgegevens (binnen de nationale grenzen)</p> <p>Zorgaanbieders kunnen patiëntengegevens uitwisselen om de continuïteit en de kwaliteit van de patiëntenzorg te waarborgen</p>	<p>Hebben patiënten en hun zorgverleners toegang tot gezondheidsgegevens in grensoverschrijdende situaties?</p> <p>Wat zijn de huidige tekortkomingen en uitdagingen bij de (grensoverschrijdende) uitwisseling van gezondheidsgegevens?</p>
<b>Sociaaleconomische/ duurzame ontwikkeling</b>	<p>Interne markt Art. 114 VWEU</p> <p>Vrij verkeer van diensten Art. 56 VWEU</p>	<p>Goed functionerende gezondheidszorg in grensregio's vanuit het oogpunt van economische, sociale en territoriale ontwikkeling en duurzaamheid</p>	<p>Kan de voorgestelde Europese ruimte voor gezondheidsgegevens de onder het thema Europese integratie vastgestelde tekortkomingen oplossen?</p>
<b>Euregionale cohesie</b>	<p>Versterking van de economische, sociale en territoriale cohesie Art. 174 VWEU</p> <p>Wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de lidstaten Art. 4(3) VEU Art. 10 Richtlijn 2011/24 Art. 76 Verordening 883/2004</p>	<p>Organisatie van een goed functionerende gezondheidszorg en gegevensuitwisseling in grensregio's, ondersteund door samenwerking van de regionale actoren</p> <p>De zorg op het grensoverschrijdende grondgebied is gelijk aan die op het nationale grondgebied</p>	<p>Wat zijn de voordelen van de voorgestelde Europese ruimte voor gezondheidsgegevens voor grensregio's zoals de Euregio Maas-Rijn?</p>

### Voorstel voor een verordening betreffende de Europese ruimte voor gezondheidsgegevens

Op basis van de rechtsgrondslag van de interne markt (artikel 114 VWEU) en gegevensbescherming (artikel 16 VWEU) stelt de verordening een rechtskader en een verplichte grensoverschrijdende infrastructuur voor het gebruik van elektronische gezondheidsgegevens voor.<sup>23</sup> Er wordt onderscheid gemaakt tussen primair en secundair gebruik van dergelijke gegevens. De verordening spreekt van **primair gebruik** wanneer de gegevens rechtstreeks worden gebruikt voor de verstrekking van gezondheidszorg op nationaal en grensoverschrijdend niveau.<sup>24</sup> **Secundair gebruik** daarentegen betreft situaties waarin gezondheidsgegevens worden gebruikt voor onderzoeksdoeleinden, bijvoorbeeld om het volksgezondheidsbeleid te beoordelen of voor de ontwikkeling van nieuwe geneesmiddelen, medische hulpmiddelen of producten.<sup>25</sup>

23 Artikel 1, leden 1 en 2 Voorstel voor een verordening betreffende de Europese ruimte voor gezondheidsgegevens.

24 *Ibid*, hoofdstuk II.

25 *Ibid*, hoofdstuk IV.

Tabel 2: Het gebruik van elektronische gezondheidsgegevens volgens de voorgestelde EHDS-verordening

Primair gebruik van gezondheidsgegevens	Secundair gebruik van gezondheidsgegevens
<ul style="list-style-type: none"> <li>De toegang tot en de controle door personen over hun persoonlijke elektronische gezondheidsgegevens verbeteren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regels inzake het gebruik van gezondheidsgegevens ten behoeve van de samenleving als geheel: onderzoek, innovatie, beleidsvorming, statistiek</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Het delen van gegevens met en tussen zorgverleners voor behandelingsdoeleinden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gegevens opgeslagen in een gesloten, beveiligde omgeving waar niet-persoonlijke gegevens toegankelijk zijn via gegevensvergunningen (alleen voor beperkt gebruik)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>MyHealth@EU: centraal platform voor digitale gezondheid, dat de uitwisseling van gezondheidsgegevens tussen de lidstaten vergemakkelijkt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>HealthData@EU: centraal platform dat een koppeling tot stand brengt tussen nationale toegangspunten voor het secundaire gebruik van elektronische gezondheidsgegevens</li> </ul>

**Wat het primaire gebruik betreft**, voorziet de verordening in een reeks rechten en plichten voor personen en gezondheidswerkers met betrekking tot het gebruik van persoonlijke elektronische gezondheidsgegevens.<sup>26</sup> Personen hebben recht op toegang tot hun gezondheidsgegevens, in een leesbaar, geconsolideerd en toegankelijk formaat.<sup>27</sup> De medische voorgeschiedenis, foto's en laboratoriumresultaten van patiënten zullen worden verstrekt in een **Europees uitwisselingsformaat voor elektronische patiëntendossiers**,<sup>28</sup> dat door de gezondheidswerkers tijdens de behandeling van hun patiënten wordt gebruikt en bijgewerkt, ongeacht de lidstaat van aansluiting en de lidstaat waar de behandeling plaatsvindt.<sup>29</sup> De verordening voorziet ook in een recht voor patiënten om hun gegevens binnen en over de nationale grenzen heen onmiddellijk en kosteloos over te dragen aan de beroepsbeoefenaar in de gezondheidszorg van hun keuze.<sup>30</sup>

Om het delen van gezondheidsgegevens mogelijk te maken, zijn in de verordening gemeenschappelijke eisen en normen voor interoperabiliteit, beveiliging en privacy vastgesteld. Een infrastructuur genaamd **MyHealth@EU** zal de grensoverschrijdende uitwisseling van elektronische gezondheidsgegevens voor primair gebruik vergemakkelijken. De verordening stelt echter geen gecentraliseerde Europese databank voor, maar de persoonlijke gezondheidsgegevens moeten worden uitgewisseld via **nationale contactpunten**, die in elke lidstaat moeten worden opgericht. De zorgverleners zijn rechtstreeks verbonden met de nationale contactpunten. Apotheken bijvoorbeeld kunnen via deze punten elektronische recepten uitwisselen en raadplegen.<sup>31</sup> Voorts schrijft het voorstel voor dat elke lidstaat een **Digitale gezondheidsautoriteit** aanwijst, die toezicht houdt op de nationale contactpunten en de verordening op nationaal niveau uitvoert en handhaaft.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> *Ibid*, artikel 3.

<sup>27</sup> *Ibid*, artikel 3, lid 1.

<sup>28</sup> *Ibid*, artikel 6.

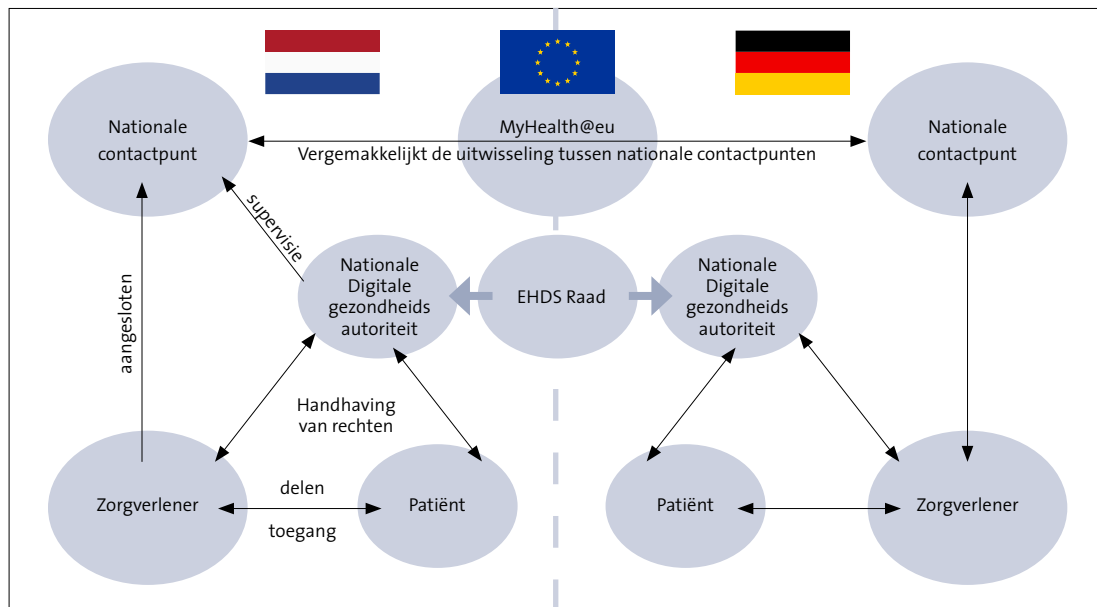
<sup>29</sup> *Ibid*, artikel 4.

<sup>30</sup> *Ibid*, artikel 3, lid 8.

<sup>31</sup> *Ibid*, artikel 12.

<sup>32</sup> *Ibid*, artikel 10, leden 1 en 2.

Tabel 3: Illustratie van het governancestelsel voor primair gebruik van gezondheidsgegevens



Gezondheidsgegevens **voor secundair gebruik** zullen op nationaal niveau worden geregeld door **instanties voor toegang tot gezondheidsgegevens**, die belast zijn met het verlenen van vergunningen voor gegevens aan gebruikers van de gegevens. In de gegevensvergunning wordt gespecificeerd voor welke doeleinden de gegevens mogen worden gebruikt. Voorts moeten de gegevens altijd worden verstrekt in een niet-identificeerbare vorm, die niet tot de betrokkene kan worden herleid.<sup>33</sup> Het voorstel houdt ook de verplichting in voor houders van gezondheidsgegevens (bijvoorbeeld ziekenhuizen, autoriteiten en onderzoeksinstituten) om bepaalde categorieën gegevens beschikbaar te stellen voor secundair gebruik.<sup>34</sup> De instanties voor toegang tot gezondheidsgegevens zijn verbonden met een EU-infrastructuur, **HealthData@EU**, die de toegang tot grensoverschrijdende gegevens voor secundaire doeleinden zal vergemakkelijken.

Op EU-niveau zal de grensoverschrijdende samenwerking tussen de gevestigde nationale autoriteiten worden vergemakkelijkt door een nieuwe **Raad voor de Europese ruimte voor gezondheidsgegevens**, dat zal bestaan uit vertegenwoordigers van de digitale gezondheidsautoriteiten en de instanties voor toegang tot gezondheidsgegevens uit alle lidstaten, en de Commissie.<sup>35</sup>

### Uitwisseling van gezondheidsgegevens in de Euregio Maas-Rijn

De interviews in het kader van dit onderzoek bevestigden dat gezondheidsgegevens een cruciale rol spelen in de Euregio Maas-Rijn, zowel bij de verstrekking van gezondheidszorg (primair gebruik) als bij onderzoek en beleidsvorming (secundair gebruik). Het werd echter al snel duidelijk dat de uitwisseling van gezondheidsgegevens binnen en over de landsgrenzen in de Euregio Maas-Rijn verschillende uitdagingen kent. Deze belemmeringen kunnen in het algemeen in drie categorieën worden ingedeeld: juridische, infrastructurele en technische belemmeringen.

In het algemeen werd de uitwisseling van gezondheidsgegevens gezien als een tijdrovend en complex proces, dat onderworpen is aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de privacywetgeving. Afhankelijk van de aard van de gegevens omvat de procedure vaak het verkrijgen van toestemming van de patiënt, goedkeuring van een medische en ethische toetsingscommissie en een beoordeling van de plannen voor gegevensbeheer. Er waren infrastructurele belemmeringen omdat gezondheidsgegevens voor onderzoekdoeleinden vaak uit gefragmenteerde gegevensbronnen moesten worden gehaald, bij gebrek aan een gecentraliseerd contactpunt. Interoperabiliteit werd ook als een belemmering gezien. Vaak waren de technische systemen en interfaces niet

33 *Ibid*, artikel 44: In geanonimiseerde of gepseudonimiseerde vorm.

34 *Ibid*, artikel 33.

35 *Ibid*, artikel 64.



compatibel. De voornaamste belemmeringen voor de uitwisseling van gezondheidsgegevens houden echter niet alleen verband met de vindbaarheid van de gegevens, maar ook met de kwaliteit ervan. Er werd opgemerkt dat vooral in een grensoverschrijdende context inconsistenties kunnen bestaan in de onderliggende indicatoren en terminologie van de gegevens. Als gevolg van deze verschillen in methodologie en gegevensverzameling zijn de gegevens, zelfs wanneer zij uit een buurland toegankelijk zijn, niet altijd vergelijkbaar en bruikbaar voor onderzoeksdoeleinden.

## Conclusies

In het algemeen werd het voorstel voor een verordening betreffende de Europese ruimte voor gezondheidsgegevens positief ontvangen: de ondervraagden gaven aan dat het rechtskader en de technische infrastructuur hun veel mogelijkheden zouden kunnen bieden om de belemmeringen die zij momenteel ondervinden, te overwinnen. Desalniettemin was men sceptisch over de vraag in hoeverre de bestaande regelingen voor gegevensuitwisseling in een bi- of trilaterale setting in de EMR (met gegevensinfrastructuur en wettelijke bepalingen uit twee of drie rechtsgebieden) kunnen worden opgeschaald en veralgemeend tot 27 lidstaten en tegelijkertijd praktisch uitvoerbaar en zinvol blijven. Vanwege de gevoelige aard van gezondheidsgegevens werd bovendien bezorgdheid geuit over de privacy en de cyberveiligheid van de gegevens. Volgens de ondervraagden is het bij aanneming van de verordening essentieel dat alle relevante actoren in de grensoverschrijdende gezondheidszorg bij de uitvoering ervan worden betrokken en dat ieders rechten en verantwoordelijkheden uit hoofde van de verordening duidelijk worden gemaakt.

Door het ruime toepassingsgebied van het voorstel zal de verordening gevolgen hebben voor diverse actoren in de gezondheidszorg in de Euregio Maas-Rijn. De huidige stand van de uitwisseling van gezondheidsgegevens vormt inderdaad een belemmering voor de **Euregionale cohesie** op het gebied van gezondheidszorg. Het voorstel voor een Europese ruimte voor gezondheidsgegevens kan de patiëntenzorg verbeteren, de samenwerking tussen ziekenhuizen, onderzoekers en overheden vergemakkelijken en de kosten en bureaucratie verminderen. Het zou ook gunstig kunnen zijn voor de **Sociaaleconomische/duurzame ontwikkeling** en de economische positie van de Euregio, door meer mogelijkheden te creëren voor de grensoverschrijdende ontwikkeling van (digitale) gezondheidszorgproducten en -diensten. Voorts zou het voorstel de mobiliteit van patiënten en gezondheidswerkers kunnen bevorderen vanuit het oogpunt van **Europese integratie**. Hoewel het voorstel bepaalde problemen bij de uitwisseling van gezondheidsgegevens kan verzachten, is het wellicht geen oplossing voor alle ondervonden belemmeringen. Het effect van de verordening betreffende de Europese ruimte voor gezondheidsgegevens op de Euregio Maas-Rijn zal in het volledige dossier uitvoerig worden besproken.

## 3.2 Dossier 2: Grenseffecten van het EU-voorstel voor een richtlijn inzake platformwerkers (ex ante)

*Dr. Saskia Montebovi  
Prof. Dr. Marjon Weerepas*

### Inleiding

Op 9 december 2021 presenteerde de Europese Unie (EU) een voorstel voor een Richtlijn betreffende de Verbetering van de Arbeidsvoorwaarden bij Platformwerk.<sup>36</sup> Het algemene doel van deze richtlijn is de arbeidsomstandigheden en de sociale rechten van mensen die via arbeidsplatforms werken, te verbeteren en tegelijkertijd ook de mogelijkheden, de flexibiliteit en innovatie van de platformeconomie te ondersteunen.

Omdat afdoende Europese wetgeving ontbreekt, de regelingen van de lidstaten soms (sterk) van elkaar verschillen en de kwalificatie in een groot aantal gevallen onterecht doorslaat naar het statuut van zelfstandige komt het (te) vaak voor dat platformwerkers geen of beperkte bescherming hebben met betrekking tot arbeidsrecht en socialezekerheidsrecht. Die (onjuiste) kwalificatie weegt vervolgens ook door in hun fiscale positie. Bovendien is platformwerk bij uitstek een vorm van arbeid die grensoverschrijdend kan plaatsvinden, bijvoorbeeld door online werk te doen voor een bedrijf dat in een ander land gevestigd is of door tijdelijk in een ander land bijvoorbeeld fietskoerier te worden zonder de eigen officiële woonplaats te verplaatsen.

De geschatte effecten van dit richtlijnvoorstel zijn zeer divers. Niet alleen treft het de werkenden (werknemers en zelfstandigen) en de platformen, maar ook de economie en de uitvoeringsorganen die verantwoordelijk zijn voor de inning van de sociale en fiscale bijdragen. Door de nieuwe regels omtrent de correcte kwalificatie van de arbeidsstatus (doelstelling 1) wordt verwacht dat ongeveer twee tot vier miljoen werknemers op basis van deze richtlijn een herkwalificatie als werknemer krijgen. Dat zal ook leiden tot een hoger salaris voor zij die nu onder het minimumloon werken én tot meer arbeidsrechtelijke bescherming voor alle platformwerknemers. Voor zelfstandige platformwerkenden wordt geschat dat bijna 4 miljoen van hen op een herbevestiging van hun zelfstandige status kunnen rekenen. Het rechtsvermoeden van artikel 4 van het voorstel tot richtlijn speelt bij de kwalificatie van de werkrelatie een cruciale rol. Als voldaan is aan ten minste twee van de vijf criteria van artikel 4, wordt immers uitgegaan van een arbeidsverhouding (employment relationship) tussen de platformwerker en het platform. En dat betekent in veel gevallen dat de platforms zich moeten gedragen als werkgever in plaats van opdrachtgever en dus gehouden zijn aan de nationale en Europese regels voor arbeidsrechtelijke bescherming.

De nieuwe regels omtrent algoritmisch management bij platforms (doelstelling 2) zouden moeten leiden tot een verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor meer dan 28 miljoen mensen in de EU én tot meer transparantie van het gebruik van artificiële intelligentie op de werkplekken. Meer transparantie en traceerbaarheid van platformwerk (doelstelling 3) zouden moeten leiden tot betere handhaving, door nationale autoriteiten, van de bestaande regels op vlak van arbeidsrecht, fiscaal recht en sociale zekerheid.

Wat de lidstaten dus niet of onvoldoende regelen – namelijk, het creëren én handhaven van een fatsoenlijk rechtskader voor platformwerk – is nu door de EU opgepakt. Bovendien is platformwerk vanzelfsprekend bij uitstek een werkvorm die grensoverschrijdend kan zijn; soms omdat de platformwerker woont en werkt in verschillende lidstaten maar vaak ook omdat het platform als opdrachtgever of werkgever in een andere lidstaat is gevestigd dan de platformwerker. Voor de EU ligt hier de rechtvaardiging van een rechtsinstrument op EU-niveau voor platformwerk. De grensoverschrijdende werkwijze wordt door de platforms inderdaad zorgvuldig uitgekend om bepaalde nationale wetgeving te ontwijken of juist te gebruiken. In sommige lidstaten is de afgelopen jaren al een aanzet tot meer regelgeving omtrent platformwerk gedaan maar het tempo en de vorm waarin dat gebeurt, variëren sterk en geven de platforms (te) veel ruimte om hun economische doelen voorop te stellen zonder de daarbij horende bescherming van hun werkenden mee te nemen. Daarom heeft de EU gemeend die gebrekkige handhaving op lidstatelijk niveau met een richtlijn aan te moeten pakken.

---

<sup>36</sup> EC, 9 december 2021, COM(2021) 762 final: 'Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de verbetering van de arbeidsvoorwaarden bij platformwerk.'

Wat in dit voorstel tot richtlijn ook is opgenomen, is de formulering van bepaalde begrippen in wettelijke definities in artikel 1. Een definitie op EU-niveau vergemakkelijkt inderdaad het beleidsdebat en ook het verzamelen en interpreteren van gegevens rondom platformwerk. Verder worden de lidstaten ook aangemaand tot het organiseren van een doeltreffend en onpartijdig systeem van geschillenbeslechting inzake platformwerk (artikel 13 e.v.). In de slotbepalingen vermeldt dit voorstel tot richtlijn expliciet dat deze richtlijn geen rechtvaardiging vormt voor een verlaging van het algemene beschermingsniveau van de werknemers in de verschillende lidstaten.

Als de richtlijn in de voorgestelde vorm wordt aangenomen, zullen lidstaten de richtlijn in nationale wetgeving moeten omzetten en zullen onder andere het wettelijke vermoeden van artikel 4 en de verplichting tot meer openheid over het algoritmisch management dus ook in nationale kaders doorsijpelen. Het grote voordeel van een rechtsvermoeden is de duidelijkheid bij de start van de werkrelatie over de werknemersstatus dan wel zelfstandigenstatus of eventueel nog ander type relatie. De gang naar de rechter om, ná de start van de werkrelatie, per individueel geval via justitie een uitspraak af te dwingen inzake de kwalificatie van die bepaalde werkrelatie, wordt op die manier grotendeels voorkomen. Dat bevordert de duidelijkheid voor de werkenden én de platforms inzake de arbeidsrechtelijke en socialezekerheidsrechtelijke consequenties. In het voorstel voor de richtlijn wordt vooral ingegaan op die arbeidsrechtelijke bescherming en komen de socialezekerheidsrechtelijke en fiscale effecten minder, respectievelijk nauwelijks aan bod.

Lidstaten die eerder al tot nationale wetgeving voor platformwerk zijn overgegaan én ook zorgen voor de handhaving van die wetgeving, zullen waarschijnlijk niet erg opkijken tegen deze Europese maatregel aangezien zij het kader al hebben gecreëerd én ook het belang inzien van een goede handhaving. Lidstaten die, daarentegen, te afwachtend waren de laatste jaren en nog geen wetgeving hebben geschapen óf de wetgeving niet handhaven, zullen aan de slag moeten en daarbij ook steeds het grensoverschrijdende karakter van deze specifieke wetgeving in het oog moeten houden. Hoe werkenden, platforms, nationale beleidsmakers en wetgevers hiermee de komende jaren zullen omgaan, is bepalend voor het al dan niet slagen van dit voorstel voor een richtlijn die de platformwerkers meer arbeidsrechtelijke bescherming wil bieden.

### 3.3 Dossier 3: Energietransitie en energiezekerheid

*Martin Unfried*

#### **Inleiding**

“Eigenlijk moet ik zelf een kabel pakken en deze over de grens naar Duitsland trekken. We zullen zien wie het zal verwijderen en om welke redenen.”

Roel Wever, voorzitter van de stadsregio Parkstad Limburg, maakte een half grapje toen hij deze opmerking maakte op de conferentie over “Brede Welvaart” in mei 2022. De achtergrond was zijn grote frustratie over de moeilijkheden die grenssteden ondervinden bij het opzetten van duurzame energieprojecten over de grens. In dit geval tussen Kerkrade en de Duitse buurstad Herzogenrath, waar onlangs een groot fotovoltaïsch veld (PV; zonnepanelen) is aangelegd als begin van verdere ambitieuze stappen. Concreet moet het concept voor een “CO<sub>2</sub>-vrij Herzogenrath” een kosten geoptimaliseerde combinatie van zonne-energiecentrales, windturbines, batterijen, warmtekrachtcentrales, gas- en stoomcentrales en warmte- en waterstofopslag omvatten.<sup>37</sup> De locatie van de reeds geïnstalleerde PV-installatie ligt precies op de grens met de stad Kerkrade. Geen verrassing dat dit het perfecte project lijkt om betrokken te raken, de krachten te bundelen en aan beide zijden van de grens voordeel te behalen. In die zin is het project een testcase voor de vraag welke vorm van samenwerking momenteel mogelijk is over de grens.

Deze effectbeoordeling wijkt af van de “normale” ITEM-aanpak waarbij we kijken naar concrete wetsvoorstellen of beleidsvoornemens. Gelet op de actualiteit en de importantie voor veel belanghebbenden, bekijkt dit dossier de grensoverschrijdende aspecten van de energietransitie. Hierbij wordt naar het bredere kader gekeken: welke effecten hebben de huidige juridische, ruimtelijke en economische kaders op grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van hernieuwbare energie en aanverwante klimaatveranderingsonderwerpen. Dit houdt verband met de door veel belanghebbenden geformuleerde veronderstelling dat grensregio’s een enorme achterstand hebben bij het nakomen van hun verplichtingen met betrekking tot hernieuwbare energiedoelstellingen en andere doelstellingen van de energietransitie. Uit de eerste resultaten blijkt dat er inderdaad een gebrek is aan op maat gesneden oplossingen ter bevordering van grensoverschrijdende projecten (zoals grensoverschrijdende windparken of grensoverschrijdende samenwerking zoals in het project in Herzogenrath), een gebrek aan coördinatie van subsidieregelingen, een gebrek aan coördinatie van de ruimtelijke ordening met betrekking tot wind- en zonnelocaties dicht bij de grens, een gebrek aan gezamenlijke inspanningen om de participatie van burgers ook over de grens te stimuleren (in het planningsproces en met betrekking tot financiële participatie) en nauwelijks pogingen om het probleem van de netcapaciteiten in bepaalde Nederlandse grensgemeenten aan te pakken door lokale grensoverschrijdende oplossingen te ondersteunen.

#### **Focus op de Duits-Nederlandse grensregio’s**

Het grensoverschrijdende gebied van dit dossier zijn de grensregio’s aan de Duitse en Nederlandse grens. Dit gebied is gekozen omdat er recentelijk al gedetailleerde studies zijn uitgevoerd naar verschillende grensoverschrijdende belemmeringen op energiegebied, die als waardevolle input zijn gebruikt.<sup>38</sup> Daarnaast is de Nederlands-Duitse situatie ook gekozen omdat er enkele praktijkgevallen zijn waarin gemeenten de ambitie hebben geformuleerd om over de grens samen te werken. Dit is het geval in de Smart Energy regio van de twee gemeenten Emmen (NL) en Haren (DE) waar een INTERREG-project is opgezet om de samenwerking te stimuleren. Daarnaast, de reeds genoemde ambitie aan Nederlandse zijde om aan te sluiten bij het Duitse project in Herzogenrath, gegeven de achtergrond van grensoverschrijdende energievraagstukken in de Euregio Maas-Rijn. In Noord-Nederland zijn er ambitieuze projecten in en rond de Eemshaven en Delfzijl met betrekking tot elektriciteitsverbindingen en waterstof.

37 Zie het persbericht van Siemens, „GREEN Solar und Siemens Energy unterzeichnen Kooperation zur Erstellung eines Konzepts für ein CO<sub>2</sub>-freies Herzogenrath“, 3 juli 2020.

38 Voor dit dossier is gebruik gemaakt van de onderzoeksrapporten die in het kader van het INTERREG-project SEREH en het werkpakket “Current Legal Framework for Cross-Border Local Energy Markets” zijn opgesteld. Zie bijvoorbeeld: Lea Diestelmeier/Martha M. Roggenkamp (2020). Analyse van de huidige juridische situatie (WP4.I) en ontwerp van een toekomstig juridisch kader voor grensoverschrijdende lokale energiesystemen (WP4.II).

## Evaluatie van de drie onderwerpen

Tabel 1: Onderzoeksvragen met betrekking tot de drie dimensies van grensoverschrijdende effecten

Thema	Principes	Benchmarks	Indicatoren
Europese integratie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Doelstellingen in de nieuwe Fit for 55-strategie</li> <li>CO2-reductie/hernieuwbare energie</li> <li>Doelstellingen in het oude en in het huidige voorstel voor de herziene richtlijn hernieuwbare energie COM(2021) 557 def.</li> <li>Europese regels voor grensoverschrijdende energie-uitwisseling (coördinatie ACER), regels voor netwerk- en distributiebeheerders</li> <li>Verordening 2019/943/EU</li> <li>Conventie van Espoo Milieueffecten</li> <li>Verdrag van Aarhus Deelname/ EU-richtlijnen</li> </ul>	<p>Gevolgen van EU-wetgeving in niet-grensgebieden</p> <p>Uitvoering van EU-regels in andere grensregio's in de EU</p>	<p>Vertaling van EU- en nationale doelstellingen in doelstellingen met een grensoverschrijdende dimensie</p> <p>Mogelijkheid om subsidieregelingen aan te passen bij grensoverschrijdende projecten.</p> <p>Omzetting van het aspect "burgers" in nationale wetgeving met betrekking tot grenssituaties</p> <p>Innovatieve projecten voor grensoverschrijdende verbindingen in overeenstemming met de EU-wetgeving</p>
Duurzame ontwikkeling, Sociaal-economische ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>Visie Euregio Maas Rijn 2020/2030 EMR</li> <li>Realisatie van economische voordelen in verband met de energietransitie</li> <li>Doelstellingen van nationale en regionale energiestrategieën met betrekking tot de grensregio.</li> </ul>	<p>Economische activiteiten op het gebied van hernieuwbare energie in niet-grensregio's</p> <p>Crisisbeheersing in niet-grensgebieden</p>	<p>Grensoverschrijdende projecten in verband met hernieuwbare energie</p> <p>Toename van hernieuwbare energie en bedrijfsactiviteiten op dit gebied</p> <p>Uitvoering van de doelstellingen inzake klimaatverandering</p> <p>Economische en sociale solidariteit in tijden van energiecrisis</p>
Euregionale cohesie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Euregionale aanpak van de energietransitie</li> <li>Mogelijkheid van grensoverschrijdende projecten</li> <li>Goede coördinatie van de ruimtelijke ordening</li> <li>Solidariteit in tijden van energiecrisis</li> <li>Energietransitie als impuls voor de grensoverschrijdende regio</li> </ul>	<p>Situatie in niet-grensgebieden</p> <p>Gezamenlijke strategieën in andere grensregio's</p> <p>Uitvoering van grensoverschrijdende projecten in andere grensregio's</p>	<p>Afstemming van de ruimtelijke ordening</p> <p>Afstemming van regionale strategieën voor duurzame energie</p> <p>Burgerparticipatie in energieprojecten</p> <p>Grensoverschrijdende solidariteit in tijden van energiecrisis en grensoverschrijdend crisisbeheer</p>

Net als bij onze normale effectbeoordeling is eerst gekeken naar de Europese integratie. Ondersteunt de huidige situatie in grensoverschrijdende regio's het idee van een integrerende energieregio over de grens zoals bepaald in de EU-wetgeving?

### Gevolgen voor de integratie in de EU?

Één essentiële bevinding: terwijl de door het EU-programma "Fit for 55" gestimuleerde energietransitie een sterke verticale integratiedimensie heeft, waarbij de EU-doelstellingen en -wetgeving in nationale wetgeving worden omgezet en in nationale doelstellingen worden vertaald, is er nauwelijks sprake van horizontale integratie tussen naburige lidstaten. Er is bijvoorbeeld noch in de nationale, noch in de regionale energiestrategieën sprake van een consistente grensoverschrijdende strategie met duidelijke doelstellingen. De Nederlandse regionale energiestrategieën zijn een poging om de nationale ambitie te vertalen in regionale en lokale doelstellingen en projecten op het gebied van duurzame energie. Deze regionale energiestrategieën worden echter niet gecoördineerd met regionale strategieën aan de andere kant van de grens. Als er al verwijzingen naar de burens worden gemaakt, worden deze niet geconcretiseerd door de formulering van geavanceerde grensoverschrijdende planning of grensoverschrijdende projectontwikkeling. Een treffend voorbeeld is de omzetting van de laatste

herziening van de Richtlijn hernieuwbare energie. Noch de Nederlandse, noch de Duitse regering heeft de mogelijkheden om met name burgerparticipatie en burgercoöperaties bij projecten voor hernieuwbare energie te ondersteunen volledig benut. Dit speelde al nauwelijks een rol bij de oorspronkelijke omzetting op beide nationale niveaus. Niet verwonderlijk dat er geen op maat gesneden instrument bestaat om dergelijke burgercoöperaties als gezamenlijke initiatieven over de grenzen heen te stimuleren. Een ander voorbeeld: de richtlijn inzake hernieuwbare energie geeft de lidstaten al jaren de mogelijkheid hun subsidieregelingen te coördineren om grensoverschrijdende projecten mogelijk te maken. Noch de Nederlandse, noch de Duitse of Belgische regering heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Dit betekent dat grensoverschrijdende projecten voor hernieuwbare energie te maken krijgen met de complexe situatie van zeer uiteenlopende subsidieregelingen. Subsidies van de ene kant kunnen niet over de grens worden geëxporteerd.

### **Gevolgen voor een duurzame economische ontwikkeling van het grensoverschrijdende gebied**

Als tweede aspect heeft het onderzoek getracht de effecten op een duurzame ontwikkeling van economische activiteiten in een grensoverschrijdende situatie te beoordelen. De provincie Limburg is hiervan een voorbeeld. Door de grensligging grenzen veel gemeenten aan Duitsland of België. De netcapaciteit is beperkt tot verbindingen binnen het land op distributieniveau. Kijken we naar de netcapaciteiten, dan hebben netbeheerders in 2021 aangekondigd dat het toelaten van hernieuwbare elektriciteit op het net in Limburg en Noord-Brabant wordt gehinderd door capaciteitsproblemen. De situatie is vooral moeilijk in Noord-Limburg waar de economische activiteiten stil liggen.<sup>39</sup> Netbeheerder TenneT kondigde in juni 2022 een voorlopige pauze aan voor nieuwe bedrijven die een aansluiting op het elektriciteitsnet aanvragen, zowel voor grootschalige afname als voor opwekking van elektriciteit. Volgens TenneT werd dit veroorzaakt door een grote toename van aanvragen van industriële partijen om te elektrificeren, initiatiefnemers van batterijen en producenten van duurzame energie.<sup>40</sup> In september 2022 publiceerde TenneT een studie waarin verschillende opties werden geschetst om de netto capaciteit te vergroten door congestiemanagement. Grensoverschrijdende opties zaten daar niet bij.<sup>41</sup> Tot dusver zijn er geen samenhangende plannen om netcapaciteit over de grens te gebruiken om ruimte te maken voor een snelle installatie van zonneparken of zeer grote PV-dakinstallaties. Netcongestieproblemen maken het moeilijk om de in de regionale energiestrategieën beschreven installatie van hernieuwbare energie te verwezenlijken.

Een ander groot probleem is het vinden van locaties voor windparken. In deze situatie blijkt uit de studie dat er geen ambitieuze grensoverschrijdende projecten voor hernieuwbare energie zijn. Er is geen gemeenschappelijke grensoverschrijdende ruimtelijke ordening om het zoeken naar locaties aan beide zijden van de grens te coördineren. In het rapport wordt aangetoond waarom grensoverschrijdende economische activiteiten op het gebied van hernieuwbare energie moeilijk te realiseren zijn gezien de juridische complexiteit die uit eerdere studies van de Rijksuniversiteit Groningen naar voren komt. Dit heeft met name betrekking op de ontbrekende mogelijkheden voor lokaal grensoverschrijdend transport van elektriciteit op distributieniveau. Met het oog op de zeer ambitieuze klimaatdoelstellingen is dit momenteel een relevante belemmering voor een koolstofarme economie en duurzame ontwikkeling in grensregio's. De moeilijkheden in een grensoverschrijdend gebied zijn gedocumenteerd in het SEREH Interreg-project van de Duits-Nederlandse grensgemeenten Emmen en Haren. Het valt nog te bezien welke van de zeer ambitieuze doelstellingen (namelijk een gezamenlijke grensoverschrijdende energiemarkt) kan worden gerealiseerd. Tot dusver zijn de resultaten nog bescheiden.

---

39 Zie de door de netbeheerder gemaakte kaart die de beperkingen in veel grensregio's in Nederland met betrekking tot de netcapaciteit laat zien, <https://capaciteitskaart.netbeheernederland.nl/>.

40 Zie het persbericht van netbeheerder TenneT van 9.9.2022. <https://www.tennet.eu/nl/nieuws/grootverbruikers-van-elektriciteit-noord-brabant-en-limburg-kunnen-vanaf-nu-weer-wordsen>

41 TenneT (2022): Congestieonderzoek Limburg Analyse naar beschikbare vervoerscapaciteit voor (duurzame) opwek van elektriciteit onder toepassing van congestiemanagement.

Behalve op het gebied van hernieuwbare energie hebben grensoverschrijdende vraagstukken in verband met waterstof en een waterstofeconomie reeds geleid tot gezamenlijke overeenkomsten en daarmee samenhangende projecten die op nationaal niveau in Nederland met bijvoorbeeld NRW worden gestimuleerd.<sup>42</sup> In het noorden gaan de provincies Drenthe en Groningen en de Duitse deelstaat Nedersaksen een grensoverschrijdende samenwerking aan om waterstofprojecten te ontwikkelen. Gedeputeerden Melissa van Hoorn (Groningen) en Tjisse Stelpstra (Drenthe) kwamen in maart 2022 tot een akkoord met Birgit Honé, minister van Bondsangelegenheden en Europese Zaken en Regionale Ontwikkeling van Nedersaksen, over gezamenlijke inspanningen. Hierbij zijn ook de New Energy Coalition, H2 Region Emsland en het Duitse energiebedrijf EWE betrokken. Het recente, door INTERREG gefinancierde, project NorthH2West bereidt een haalbaarheidsstudie voor naar op waterstof gebaseerd, CO<sup>2</sup>-neutraal vervoer in de grensregio DE-NL. De focus ligt op zwaar vrachtvervoer langs de TEN-T Kern- en Uitgebreide Kernnetwerken. Behalve op het gebied van hernieuwbare energie zijn er veel afzonderlijke projecten gestart. Desondanks dat er al veel voorgenomen projecten rond waterstof bestaan, het is nog te vroeg om de economische gevolgen voor de grensregio's te beoordelen omdat de projecten zich nog in een vroeg stadium bevinden.

### **Gevolgen voor de Euregionale cohesie**

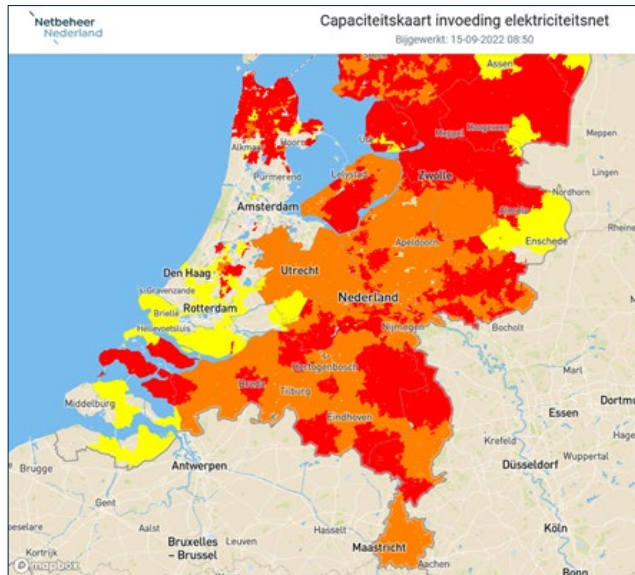
Daarnaast is er ook een korte beoordeling met betrekking tot het derde aspect "Euregionale cohesie". Zoals besproken zijn er tot dusver geen grotere grensoverschrijdende projecten op het gebied van hernieuwbare energie of andere activiteiten in verband met klimaatverandering waarbij regionale of lokale belanghebbenden in grensgemeenten aan de Duits-Nederlandse grens betrokken zijn. Men kan spreken van een gebrek aan bevoegdheden op Euregionaal niveau. Daarnaast hebben de bestaande bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening niet geleid tot een gezamenlijke aanpak. Grensoverschrijdende aspecten van hernieuwbare energie stonden niet prominent op de agenda van de regionale en lokale belanghebbenden, bijvoorbeeld in het zuiden van de Euregio Maas-Rijn. Er was bijvoorbeeld geen specifiek INTERREG-project voor een gezamenlijk zonneveld- of windparkproject in de Euregio Maas-Rijn (noch langs de gehele Duits-Nederlandse grens tijdens de programmeringsperiode 2013-2020). In de Euregio Maas-Rijn waren er enkele projecten op het gebied van innovatie, die echter niet rechtstreeks verband hielden met de doelstellingen van regionale energiestrategieën. Behalve in het geval van de Einstein Telescope (als een groot gemeenschappelijk innovatieproject) is er geen sprake van gezamenlijke grensoverschrijdende projecten of andere ambities dan abstract geformuleerde doelstellingen. In dit opzicht ontbreekt het gezamenlijke grensoverschrijdende "verhaal". Dit was anders bij de grens verder in het noorden tussen de gemeenten Emmen en Haren. Zoals eerder vermeld was het gezamenlijke project gericht op een grensoverschrijdende "slimme" energieregio. Het leidde echter niet tot een grensoverschrijdend project voor hernieuwbare energie, maar ten minste tot een directe elektriciteitsaansluiting over de grens voor een specifiek bedrijf. Voor de Euregio Maas-Rijn zijn er ook enkele zorgwekkende ontwikkelingen. Onlangs hebben zich incidenten voorgedaan waarbij burgers die dicht bij de grens wonen niet tevreden waren over energieregerelateerde projecten in de buurgemeente. Dit zou zelfs in de nabije toekomst negatieve gevolgen kunnen hebben voor de goede betrekkingen over de grens als de burgers van de grensgemeente het idee hebben dat zij niet bij de planningsprocessen worden betrokken.<sup>43</sup>

---

42 Het Hy3-project onderzocht in 2020 de mogelijkheden voor bedrijfsmodellen met groene waterstof tussen Nederland en Noordrijn-Westfalen. De deelstaat Noordrijn-Westfalen heeft samen met de provincie Zuid-Holland en de havens van Rotterdam, Duisburg, Neuss/Düsseldorf en Keulen afgesproken om in 2020 met het grensoverschrijdende project RH2INE te werken aan de ontwikkeling van een infrastructuur voor waterstofvoorziening in de Rijnhavens.

43 Een recent geval was het planningsproces van een biogasinstallatie in Lixhe/Visé (BE) dicht bij de Nederlandse gemeente Eijsden. Aan Nederlandse zijde is een protestgroep opgericht die met name het gebrek aan grensoverschrijdende inspraak aan de orde heeft gesteld. Zie: Brief aan de Belgische minister over bouw van Biomassa Centrale in Lixhe, persmededeling GroenLinks Fractie Maastricht, 21 oktober 2020. Aan Belgische zijde wordt het project stilgelegd (in de zomer van 2022).

In de loop van het onderzoek werd de kwestie van klimaatverandering en energietransitie, overschaduwd door de bezorgdheid over energiezekerheid en exploderende energieprijzen. Vooral dit laatste aspect heeft de voorwaarden voor huidige en toekomstige grensoverschrijdende projecten voor hernieuwbare energie drastisch veranderd. Aangezien de omstandigheden in het najaar van 2022 voortdurend veranderen, is het onderzoek ook na het schrijven van deze samenvatting (begin oktober) nog gaande. In het volledige dossier zullen ook de komende kwesties van ad-hoc solidariteit in tijden van energiecrisis, de explosie van de prijzen en kwesties in verband met grensoverschrijdend crisisbeheer aan bod komen.



Bron: Netbeheer Nederland, nieuwe installaties kunnen niet aan het net leveren wegens gebrek aan netcapaciteit - in rode regio's.



### 3.4 Dossier 4: Grensoverschrijdende uitwisseling van informatie bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (ex ante)

Dr. Math Noortmann

#### Inleiding

Aangezien grensregio's bij uitstek geschikt zijn voor criminele ondernemers, wordt algemeen aangenomen dat de afschaffing van fysieke grenscontroles in de Europese Unie heeft geleid tot een toename van transnationale criminele activiteiten. De vraag (1) of deze regio's in het bijzonder worden getroffen, (2) wat de EU en de regeringen van haar lidstaten hebben gedaan om misdaadbestrijding en rechtshandhaving in grensregio's te bevorderen en (3) of het EU-beleid en het nationale misdaadbestedingsbeleid in grensregio's de beste optie zijn, is inderdaad gerechtvaardigd.

De eerste vraag wordt meestal met een duidelijk "ja" beantwoord. Nationale grenzen fungeren nog steeds als jurisdictionele afscherming voor criminele activiteiten.<sup>44</sup> In grensregio's hoeven criminelen niet ver te reizen om jurisdictieverschillen te mis-/gebruiken en/of aan de 'lange arm van de wet' te ontsnappen. *Evidence-based* studies in de Euregio Maas-Rijn hebben de kwetsbaarheid van die specifieke grensregio aangetoond.<sup>45</sup> Aangenomen mag worden dat andere EU-grensregio's met een soortgelijke toename van transnationale criminele activiteiten te kampen hebben. Om verschillende redenen kan de Euregio Maas-Rijn echter worden beschouwd als "een laboratorium voor politieke en justitiële samenwerking in de Europese Unie"<sup>46</sup>, wat ons bij onze tweede vraag brengt: welke mogelijke effecten hebben de voorstellen van de Commissie op de politieke samenwerking in de Euregio?

Die vraag wordt ingegeven door het duidelijke gebrek aan doeltreffendheid van de harmonisatie van verordeningen, richtlijnen en beleidsmaatregelen, met name in grensgebieden. In een "boodschap" aan de Europese Unie stelden Spapens en Fijnaut in 2005 voor dat de EU een gedifferentieerd beleid ten aanzien van de lidstaten zou voeren, waarin de specifieke strafrechtelijke problemen en samenwerkingsvraagstukken van een bepaalde grensregio worden erkend.<sup>47</sup> Of de EU die boodschap heeft ontvangen en begrepen, valt te betwijfelen.

#### Nieuwe EU-voorstellen - effectieve EU-integratie?

Onlangs heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een *Richtlijn betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten* en een voorstel voor een *Aanbeveling van de Raad inzake operationele politieke samenwerking* (Brussel, 8.12.2021, COM(2021) 782 final). Er zijn weinig aanwijzingen dat rekening wordt gehouden met de bijzondere kenmerken van de Euregio's als transnationale gebieden. De Richtlijn informatie-uitwisseling draait nog steeds om en bevordert het concept van Centrale Contactpunten (*Single Points of Contact; SPC*) en de versterking van Europol als EU-instelling. De *Aanbeveling van de Raad inzake operationele grensoverschrijdende politieke samenwerking* vertoont een soortgelijke tekortkoming, ondanks de verwijzing naar *grensoverschrijdend* in de titel. Operationele grensoverschrijdende politiesamenwerking geeft niet noodzakelijkerwijs prioriteit aan, of is gericht op, dergelijke samenwerking in grensregio's. Niets in de Aanbeveling rechtvaardigt de conclusie dat specifiek rekening is gehouden met grensregio's, ondanks de veronderstelling dat dergelijke grensoverschrijdende politieacties voornamelijk in grensregio's plaatsvinden.

Ondanks de vermelding van de term "operationeel" in de titel van de Aanbeveling, rechtvaardigt een kritische analyse de conclusie dat deze aanbeveling veeleer gericht is op operationele strategieën dan op operationele acties. De structurele verwijzing naar PCCC's (*Police and Customs Cooperation Centres*) en SPC's lijkt erop te wijzen dat de besluitvormingsorganen van de EU niet in staat zijn om af te stappen van de Europeanisering van misdaadbestrijding en wetshandhaving. Als men het subsidiariteitsbeginsel in extremis zou toepassen, zou de

44 Spapens, A. C. M. en C. Fijnaut (2005). Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn. Deel I, Intersentia nv.

45 Idem. Fijnaut, C. en B. De Ruyver (2008). "Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn: een rapport voor het Bestuur van de Euregio."; Spapens, T. (2021). "Druggerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn; fenomeen en aanpak."

46 Fijnaut, C. en A. C. M. Spapens (2010). De Euregio Maas-Rijn: Een laboratorium voor politieke en justitiële samenwerking in de Europese Unie. Internationale politiesamenwerking: opkomende kwesties, theorie en praktijk. F. Lemieux. Cullompton, Devon ; Portland, Or., Willan Pub.: 24 – 41, p. 101.

47 Spapens en Fijnaut 2005, p. 250.

vraag zijn of EU-maatregelen effectiever zouden zijn dan bilaterale oplossingen en of bilaterale oplossingen effectiever zouden zijn dan regionale oplossingen aan de grens. Het valt niet te verwachten dat dit EU-initiatief de lokale grensoverschrijdende politiesamenwerking ter plaatse zal versterken. Evenmin zullen er meetbare voordelen zijn voor de ontwikkeling van de Euregio's.

Het Benelux-Verdrag van 2004 inzake politiesamenwerking toont aan dat de EU-lidstaten niet alleen op EU-initiatieven vertrouwen. Uit het feit dat het nieuwe Benelux-Verdrag van 2018 nog niet in werking is getreden, blijkt echter de nationale preoccupatie met grensoverschrijdende samenwerking op politiegebied. Hoewel het idee van grensoverschrijdende samenwerking bij misdaadbestrijding en rechtshandhaving op (inter)nationaal vlak veel diplomatiek gewicht in de schaal legt, lijkt de daadwerkelijke uitvoering van dat concept eerder een pragmatische dan een politieke aanpak te vereisen.

Op basis van het bovenstaande is het twijfelachtig of en in hoeverre het beleid en de regelgeving van de EU en de lidstaten hun weg vinden naar de dagelijkse politiepraktijk in de Euregio's. Ook als het gaat om samenwerking bij criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving tussen nationale bestuursorganen kan worden geconstateerd dat spanning bestaat tussen de verschillende maatschappelijke realiteiten van het structurele, strategische denken over samenwerking op nationaal niveau en het operationele denken op handhavingsniveau.<sup>48</sup>

### **Grensoverschrijdende cohesie stimuleren van onderaf in de Euregio Maas-Rijn**

Het is niet verwonderlijk dat in de dagelijkse praktijk van de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit talrijke initiatieven voor grensoverschrijdende samenwerking zijn ontwikkeld. In de Euregio Maas-Rijn gaan dergelijke initiatieven terug tot de oprichting van de samenwerkingsverbanden tussen politiechefs (NEBEDEAGPOL) in de jaren zeventig. Andere voorbeelden zijn het Euregionaal Informatie- en Samenwerkingscentrum voor de politie (EPICC), het Euregionaal Samenwerkingsbureau voor strafrecht (BES) en het Euregionaal Informatie- en Expertise Centrum (EURIEC). Officiële erkenning en ondersteuning van dergelijke lokale Euregionale samenwerkingsinitiatieven zou de operationele samenwerking ten goede komen. Dit zou vereisen dat de EU en haar lidstaten kiezen voor een meer bottom-up gerichte aanpak van grensoverschrijdende misdaadbestrijding en rechtshandhaving.

Men moet concluderen dat deze EU-instrumenten niet zijn ontworpen voor de dagelijkse problemen in verband met de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rechtshandhaving in de EU. Verwaarloost de EU de Euregionale rechtshandhaving of zijn haar ambtenaren en politici gewoon niet op de hoogte van wat er in de periferie van de grensregio's gebeurt?

---

48 Schuilenburg, M. en W. van der Wagen (2011). "Samenwerking in de criminaliteitsbestrijding." Tijdschrift voor veiligheid 10: 16.

### 3.5 Dossier 5: Grenseffecten van het Nederlandse vuurwerkverbod (ex-ante)

Sander Kramer

Pim Mertens

#### Inleiding

Tijdens de COVID-19 pandemie is in Nederland het vuurwerkverbod als middel geïntroduceerd om de gezondheidszorg te ontlasten voor de jaren 2020 en 2021. Dit vuurwerkverbod verbood het om vuurwerk te kopen en verkopen, te bezitten, te vervoeren en af te steken. Het verbod zag niet op zogenoemde F1-vuurwerk, het fop- en schertsvuurwerk dat o.a. knalwten, sterretjes en fonteinen inhoudt. Sinds december 2020 is de verkoop en consumentengebruik van vuurwerk tevens structureel verder gelimiteerd middels de Regeling aanwijzing consumenten- en theatervuurwerk (Ract) dat nadere invulling geeft aan het Vuurwerkbesluit. Deze aanscherping maakt dat de categorie F3 vuurwerk, enkelschotsbuizen, knalvuurwerk en vuurpijlen niet langer zijn aangewezen als consumentenvuurwerk en daarmee de verkoop, opslag voor particulier gebruik en het afsteken door particulieren niet meer is toegestaan. Daarbij is door de wetgever gesteld dat buurlanden als België, Duitsland en Luxemburg al langer F3 vuurwerk niet toestaan voor consumenten en derhalve sprake is van harmonisering van wetgeving voor consumentenvuurwerk. Grenseffecten werden niet verwacht.

Op 5 februari 2020 het initiatiefwetsvoorstel 'Wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en het Wetboek van Strafrecht en in verband met de invoering van een vuurwerkverbod voor consumenten' ingediend. Ten aanzien van dit wetsvoorstel bestaan zorgen over te verwachten grenseffecten zoals aangekaart door onder andere de Raad van State, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Kamerleden en de media. De verdere plenaire behandeling hiervan is inmiddels uitgesteld en zal in 2023 naar verwachting in verdere behandeling in de Tweede Kamer worden genomen.

Inmiddels zijn gedurende de COVID-jaren waardevolle ervaringen opgedaan rondom mogelijke grenseffecten bij een algeheel vuurwerkverbod. Met de pandemie, de epidemiologische situatie en de druk op de gezondheidszorg als argumenten hebben verschillende landen, zo ook Nederland, Duitsland en België, in zekere, en soms verschillende, mate het vuurwerk door en voor consumenten aan banden gelegd. Deze ervaringen worden in dit Grenseffectendossier gebruikt om *ex-ante* mogelijke grenseffecten van een wettelijk vuurwerkverbod voor consumenten te beoordelen, indien het initiatiefwetsvoorstel zou worden aangenomen. Desalniettemin worden *ex-post* relevante ervaringen gebruikt van de tijdelijke vuurwerkverboden in de buurlanden tijdens 2020 en 2021 omwille van COVID-19. Daarmee is er dus een *ex-ante* beoordeling van het initiatiefwetsvoorstel, ingevuld door een *ex-post* analyse van de tijdelijke vuurwerkverboden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van deskresearch naar de verschillende (nieuws)berichten, artikelen en beleidsdocumenten en interviews met een aantal (ervarings)deskundigen.

#### Huidig kader: EU, Nederland, België en Duitsland

Op Europees niveau geldt de Richtlijn 2013/29 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 (hierna: Pyrorichtlijn). De Pyrorichtlijn stelt eisen en standaarden aan het gebruik en verkoop van pyrotechnische artikelen. Daarmee beoogt de Pyrorichtlijn deze normen te harmoniseren, gelet op de eerder uiteenlopende bepalingen in lidstaten, en zo het vrije verkeer van pyrotechnische artikelen in de interne markt te garanderen alsook een hoog niveau van bescherming van de gezondheid en veiligheid te bieden. De Pyrorichtlijn stelt ook beperkingen aan het aanbieden van deze artikelen aan personen. Wanneer de in de Pyrorichtlijn neergelegde eisen zijn nageleefd, mogen de lidstaten het vrije verkeer van de pyrotechnische artikelen niet verbieden, beperken of belemmeren. Desalniettemin wordt in overweging 16 gesteld *“Wat het gebruik van pyrotechnische artikelen en met name van vuurwerk betreft, bestaan er in de verschillende lidstaten sterk uiteenlopende culturele gebruiken en tradities. Daarom moeten de lidstaten nationale maatregelen kunnen nemen om het gebruik of de verkoop van bepaalde categorieën pyrotechnische artikelen aan het publiek te beperken voor redenen zoals de openbare veiligheid of gezondheid en veiligheid.”* Artikel 4, lid 2, Pyrorichtlijn biedt hiertoe de mogelijkheid aan een lidstaat om omwille van de openbare orde, milieubescherming of gezondheid en veiligheid maatregelen te nemen om het bezit, gebruik en/of verkoop van F2- en F3-vuurwerk te verbieden of te beperken.

In Nederland is de Pyrorichtlijn geïmplementeerd middels het Vuurwerkbesluit en de nadere invulling via Regelingen, zoals de Ract. Het is in principe verboden om consumentenvuurwerk te verkopen aan een particulier, behalve op 29, 30 en 31 december. Het gebruik, ofwel het afsteken, van vuurwerk is verboden, behalve tussen 31 december 18:00 uur en 1 januari 02:00 uur van het daaropvolgende jaar. Daarnaast kunnen op basis van een Algemene Plaatselijke Verordening gemeentebesturen voor de gemeente een vuurwerkverbod of een vuurwerkvrrijezone vaststellen op grond van de (Algemene Plaatselijke Verordening) APV. Inmiddels kennen meerdere gemeenten een vuurwerkverbod of een vuurwerkvrrijezone middels een APV. Zoals reeds vermeld, gold in 2020 en 2021 aanvullend een landelijk algeheel vuurwerkverbod.

In België geldt op federaal niveau het Koninklijk Besluit van 20 oktober 2015 betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen (KB 20 oktober 2015), dat de Pyrorichtlijn implementeert. Het is toegestaan om consumentenvuurwerk aan consumenten te verkopen van de categorieën F1 en F2. In Vlaanderen is op 3 april 2019 in afwijking een voorstel van een decreet aangenomen door het Vlaams parlement. Het decreet van 26 april 2019 introduceert een algeheel vuurwerkverbod voor het gewest Vlaanderen, waaronder moet worden verstaan het verbod op F2-vuurwerk. Het decreet stelde burgemeesters in de gelegenheid om lokaal afwijkingen toe te staan. Op 17 december 2020 heeft het Grondwettelijk Hof het decreet echter vernietigd en in de kern geoordeeld dat een vuurwerkverbod een federale bevoegdheid vormt. In 2020 is op federaal niveau besloten dat een algeheel verbod op de verkoop en het afsteken van vuurwerk gold, dit besluit is in 2021 niet genomen. Het is echter voor gemeenten wel mogelijk om lokaal een verbod af te kondigen. Middels een Plaatselijke Verordening (PV) kan vuurwerk in een gemeente verboden worden. Voor 2021 gold in een 15-tal Belgisch Limburgse gemeenten een vuurwerkverbod. Aanvullend kunnen gouverneurs eveneens een provinciaal verbod op het afsteken en bezit van vuurwerk voor de nacht van 31 december op 1 januari opleggen omwille van veiligheidsredenen.

Ook in Duitsland gold voor de jaren 2020 en 2021 een verkoopverbod (*Überlassungsverbot*) op het in omloop brengen van pyrotechnische artikelen van categorie F2 bij consumenten zonder explosievenvergunning. Het betrof dus geen algeheel (gebruiks)verbod op vuurwerk. Een (gebruiks)verbod op vuurwerk geldt echter wel voor aangewezen openbare gelegenheden, bijvoorbeeld kerken, ziekenhuizen, verzorgingstehuizen. Ook in de deelstaat NRW gold dat het particulier gebruiken van vuurwerk over het algemeen toegestaan was met uitzondering van drukke plekken (*publikumsträchtigen Plätzen*). Volgens de beschermingsverordening (*Schutzverordnung*) is het aan de plaatselijke autoriteiten om te bepalen waar deze plekken zich precies bevonden. De *Coronaschutzverordnung* werd op 16 december 2021 door NRW-Landesregierung herzien. Op grond hiervan konden de (plaatselijke) bevoegde autoriteiten – op grond van algemene voorschriften (*Allgemeinverfügungen*) – een verbod afkondigen op het afsteken van elk type vuurwerk in bepaalde delen van bepaalde steden in *Nordrhein-Westfalen*. Zo gold in 2021 in de 15 grootste steden in Noordrijn-Westfalen op bepaalde plekken een algeheel vuurwerkverbod.

Onder de *Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz* is normaliter de verkoop van F2-vuurwerk alleen toegestaan van 29 december tot en met 31 december en mag dit worden afgestoken op 31 december en 1 januari door consumenten. Hierbij geldt een minimumleeftijd van 18 jaar; voor F1-vuurwerk geldt 12 jaar. Het is mogelijk om lokaal strengere maatregelen te treffen.

## Evaluatie van onderzoeksthema's

In het dossier zijn onder de thema's Europese integratie, socio-economische/duurzame ontwikkeling en Euregionale cohesie, onderstaande principes, benchmarks en indicatoren gedefinieerd en onderzocht.

Tabel 1: Centrale onderzoeksthema's, principes, benchmarks en indicatoren voor het beoordelen van de grensoverschrijdende effecten van een Vuurwerkverbod

Onderzoeksthema	Principes	Benchmarks	Indicatoren
<b>Europese integratie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Harmonisatie wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen (overweging 5 Pyrorichtlijn)</li> <li>• Vrij verkeer van goederen en personen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geharmoniseerde regels omtrent verkoop en gebruik consumentenvuurwerk</li> <li>• Geen belemmering van grensoverschrijdende verkoop en transport</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afstemming regels consumentenvuurwerk?</li> </ul>
<b>Socio-economische / duurzame ontwikkeling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrij verkeer van goederen</li> <li>• Economische ontwikkeling grensondernemers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geen belemmering van grensoverschrijdende verkoop</li> <li>• Dezelfde regels voor buurvuurwerkhandelaren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grensoverschrijdend 'shoppen'?</li> <li>• Benadeling/bevoordelingen vuurwerkhandelaren over de grens</li> </ul>
<b>Euregionale cohesie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenwerking in handhaving</li> <li>• Coördinatie beleid consumentenbeleid</li> <li>• Territoriale cohesie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goede coördinatie in handhaving grensoverschrijdend</li> <li>• Soortgelijke maatregelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezamenlijke handhaving?</li> <li>• Afstemming maatregelen lokaal?</li> </ul>

De Pyrorichtlijn had derhalve tevens tot doelstelling om de wettelijke kaders verder te harmoniseren. Geconstateerd kan worden dat de nationale kaders rondom consumentenvuurwerk op dit moment min of meer gelijksoortig zijn. Met de laatste wettelijke aanpassing in Nederland, waarbij F3-vuurwerk voor consumenten verboden werd, is aangesloten bij de buurlanden België en Duitsland. Het Nederlandse initiatiefwetsvoorstel Vuurwerkverbod zou echter wederom een afwijkende lijn betekenen, waarbij door de indieners initieel ook geen blijk wordt gegeven van grenseffecten. In meerdere reacties, van onder andere de VNG en de Raad van State, worden juist zorgen geuit over grenseffecten, met name ten aanzien van de handhaving van een dergelijk algeheel vuurwerkverbod. Desondanks wordt het initiatiefwetsvoorstel door de VNG welkom ontvangen en ondersteund, zo ook vanuit de grensgemeenten. Ook in België, meer specifiek Vlaanderen, is de discussie levend om een soortgelijk vuurwerkverbod te introduceren. Daarbij bestaat ook steun vanuit de Vlaamse Vereniging van Gemeenten en Steden, alsook het Vlaams parlement.

In de jaren 2020 en 2021 zijn omwille van de COVID-19 pandemie reeds afwijkende regels overeengekomen. In 2020 waren deze maatregelen min of meer gelijksoortig in Nederland, België (beide een algeheel verbod) en Duitsland (een verkoopverbod). In 2021 bestond er wel een afwijking, zijnde dat in België geen beperkingen zijn geïntroduceerd terwijl Nederland en Duitsland dat wel weer deden. Deze ervaringen geven enig inzicht in de grenseffecten wanneer beleid niet meer geharmoniseerd zou zijn.

Ten aanzien van socio-economische / duurzame ontwikkeling en euregionale cohesie, heeft dit dossier laten zien dat een dergelijk afwijkend beleid aan de grens voor problemen kan zorgen. In het nieuws van de laatste weken van 2021 werd vaker het Nederlandse 'vuurwerktoerisme' in België aangehaald. Grensondernemers aan de Belgische kant profiteerden sterk van het verkoopverbod bij de buurlanden. Hoewel de exacte gegevens niet voor handen lijken te zijn, is de verwachting te rechtvaardigen dat een Nederlands Vuurwerkverbod voor een verplaatsing van vuurwerkhandelaren over de grens kan veroorzaken. Daarbij draagt het 'fluïde' karakter van de grens, dat in grensregio's frequent en gemakkelijk wordt overgestoken, ook niet bij aan een van de doelen van een mogelijk vuurwerkverbod: bescherming van het milieu en daarmee dus de duurzaamheid van de grensregio. Desalniettemin, vormt het belangrijkste punt de handhaving en de grensoverschrijdende samenwerking daarin. Zo bleek het in 2021 bijvoorbeeld in de grensgemeentes Baarle-Hertog en Baarle-Nassau niet mogelijk om het Nederlandse vuurwerkverbod effectief te handhaven. De enclaves vormen een goed voorbeeld van hoe verweven grensregio's grensoverschrijdend kunnen zijn. De handhaving van een nationaal vuurwerkverbod, terwijl het buurland deze niet kent is zeer lastig gebleken. Middels verscheidene interviews en gesprekken concentreert dit dossier zich met name op dit punt en hoe buurgemeenten beter samen zouden kunnen werken. Een interessante optie die wordt verkend is de (n)mogelijkheden van eventueel lokale afwijkingen, die de drie rechtskaders toelaten.

### 3.6 Dossier 6: De perceptie van de 'grens' en 'identiteit' van grensbewoners na de COVID-19-crisis: hoe stellen we dat vast? (opiniestuk)

*Sander Kramer  
Dr. Math Noortmann*

#### **Inleiding**

Tijdens de crisis van COVID-19 zijn de (territoriale) grenzen tussen de lidstaten van de EU opnieuw opgetrokken. Dit fenomeen is waarschijnlijk van invloed geweest op de perceptie die de bewoners van de grens hebben. Vooral in een grensoverschrijdende regio als de Euregio Maas-Rijn, waar een 360°-perspectief wordt bevorderd als het gaat om grensoverschrijdende samenwerking, wonen en werken, zijn diepere inzichten in dergelijke percepties van belang bij het nadenken over ideeën als Euregionale identiteit. Deze grenseffectenrapportage behelst een commentaar op deze aspecten als vervolg op de twee onderzoeksdossiers over de coronapandemie van 2020 en 2021. Daarnaast dient het als basis voor toekomstig onderzoek over de identiteit van grensbewoners.

De vraag naar de samenhang tussen het wonen in een grensregio en een grensregionale dan wel (trans)nationale identiteit is in toenemende mate het onderwerp geworden van een academisch debat. Grensregio's zijn per definitie territoriale gebieden waar de overeenkomsten en verschillen tussen deze kant en gene kant van de grens duidelijker zichtbaar worden. Verschillen van sociaal-culturele en economische aard; van historische en religieuze aard; verschillen en overeenkomsten in taal, architectuur, infrastructuur. Verschillen en overeenkomsten die tot samenwerking, spanningen en conflict leiden; tot aantrekking en afwijzing, tot mobiliteit en immobiliteit. De vraag naar de wijze waarop de grensbewoonster zichzelf en haar medebewoners aan de andere kant van de grens waarneemt en welke factoren daarbij een rol spelen is complex en niet makkelijk te beantwoorden. Kan er bij een toenemende globalisering nog wel gesproken worden van één 'identiteit'? Wat is identiteit? Wat is een grens? Hoe relevant is de vaststelling van grensidentiteit? Hoe zou dit concept moeten worden omschreven; als 'grensidentiteit', 'grensregio-identiteit' of 'grensoverschrijdende identiteit'? Onder andere deze vragen worden in dit dossier besproken.

De begrippen 'identiteit' en 'grens' lijken zich gemanifesteerd te hebben als dynamische en multidimensionale begrippen. In dit kader bespreekt dit dossier de waarde van modellen van identiteitsvorming. Daarnaast belicht het de gevaren die inherent zijn aan pogingen om overkoepelende verklaringen, of identiteiten, vast te stellen. Een gemene deler tussen de modellen is het groeiende besef dat identiteit wordt gekenmerkt door hybriditeit, i.e. identiteiten laten zich niet langs strakke lijnen verdelen, ofwel er bestaat niet één 'identiteit'. Hybriditeit bestaat niet alleen tussen verschillende geopolitieke identiteiten (lokaal, regionaal, nationaal) maar ook op het gebied van culturele, etnische of religieuze identiteit. Dit betekent dat op de 'grens' tussen twee identiteiten een grijs gebied bestaat alwaar twee verschillende identiteiten elkaar overlappen, dan wel in elkaar overvloeien en versmelten tot één hybride identiteit, i.e. een 'multiple identity concept'. Relatief zelden vormt een territoriale grens immers een duidelijke scheidslijn tussen groepen in termen van cultuur, etniciteit, religie of taal. Hoe bepaalt, bijvoorbeeld, iemand geboren in Italië met een Nederlandse nationaliteit, een (Nederlands) Limburgse moeder en een Duitse vader, wonend in het België zijn of haar haar identiteit? Gezien het bovenstaande lijkt een grensoverstijgende – uniform – conceptualisering van 'grens' en 'identiteit' bijzonder lastig. Het aantal territoriale, historische, politieke, etnische, culturele, religieuze en sociale 'grenzen' in Europa is te groot, en deze soorten grenzen variëren aanzienlijk en zullen ook blijven verschillen.

### 3.7 Dossier 7: De grensoverschrijdende effecten van het Nederlandse stikstofbeleid (studentendossier)

Gabor Gyenes  
Eleni Kamari  
Puck Slaats  
Kishan Mohansingh  
Valentin Rajon Bernard

#### Inleiding

Stikstofemissies zijn een belangrijk aandachtspunt voor de Nederlandse regering in het jaar 2022. Dit heeft met name gevolgen voor het toekomstige Nederlandse landbouwbeleid en de bedrijfskansen van landbouwers, voor de vraag hoeveel nieuwe huizen en andere infrastructuur kunnen worden gebouwd en hoe de kwaliteit van natuurlijke habitats kan worden verbeterd. De afgelopen tien jaar heeft de Nederlandse regering geworsteld met verschillende beleidsmaatregelen om de stikstofuitstoot te verminderen, maar zij is er niet in geslaagd om aan de wettelijke Europese en nationale normen te voldoen. De regering heeft in 2015 het *Programma Aanpak Stikstof* uitgevoerd. Dit programma heeft geen tastbare resultaten opgeleverd en is in 2019 vervangen door het *Stikstofbeleid* met strengere regels in vier hoofdsectoren: landbouw, industrie, bouw en verkeer. Onlangs presenteerde de nieuwe minister van Natuur en Stikstof Christianne van der Wal (VVD) in juni 2022 de doelstellingen per regio, waarin gedetailleerd is aangegeven hoeveel procent de stikstofuitstoot in de landbouwsector moet worden verminderd. Dit heeft geleid tot ongekende vormen van protest van boerenorganisaties.

#### Het grondgebied van het onderzoek

Dit dossier onderzoekt de grensoverschrijdende gevolgen van dit nieuwe stikstofbeleid voor de Euregio Maas-Rijn. Op die manier konden ook de effecten op Duits, Vlaams en Waals grondgebied worden onderzocht. Om dit onderwerp te onderzoeken zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met belanghebbenden die belast zijn met milieuvraagstukken in de Euregio Maas-Rijn (Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen, Nederlands Limburg en Wallonië). Vervolgens werden de resultaten geanalyseerd aan de hand van de drie thema's: Europese integratie, sociaaleconomische ontwikkeling en Euregionale cohesie voor elke regio.

#### De Nederlandse aanpak

In Limburg en de rest van Nederland wordt de maximale *stikstofdepositiewaarde*, de *kritische depositiewaarde*, in veel gebieden overschreden en hebben de effecten van nieuwe activiteiten met extra emissies een enorme ruimtelijke schaal. Het *Stikstofbeleid* is erop gericht de emissies terug te dringen tot onder de kritische depositiewaarde en het totale gebied te bepalen dat onder dit criterium moet vallen. Deze strategie heeft geleid tot ingrijpende maatregelen binnen de verschillende sectoren. Met name het onderdeel veeteelt van de landbouwsector in de buurt van Natura 2000-gebieden wordt geconfronteerd met grote gevolgen, aangezien deze sector de grootste bijdrage levert aan de stikstofdepositie in Limburg (en de rest van het land). De getroffen boeren hebben de keuze om zich uit te laten kopen, over te schakelen op een duurzamere bedrijfsvoering, extra stikstofuitstoot af te kopen of hun bedrijf te verplaatsen. Dit heeft sociaaleconomische gevolgen voor de Nederlandse landbouwsector en heeft geleid tot een ernstig conflict waarbij boeren in 2022 zware protesten hebben georganiseerd. Vanuit delen van de boerenorganisaties en de politiek wordt gesproken over het gebruik van de kritische depositiewaarde als maat voor stikstofemissie.

Dit onderzoek vergelijkt de aanpak van Wallonië, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen op het gebied van stikstofemissies om te voldoen aan de Europese wetgeving.

#### Gevolgen voor de aangrenzende regio's?

Volgens verklaringen van deskundigen is het effect van het nieuwe Nederlandse stikstofbeleid op Wallonië vooralsnog beperkt. Uit het onderzoek blijkt echter dat sommige effecten worden verwacht in een scenario waarin Nederlandse boeren met hun activiteiten de grens overgaan en de prijs van landbouwgrond stijgt, hoewel Wallonië een aantal nogal beperkende wetten toepast. Tot op zekere hoogte heeft de Waalse regering er geen belang bij om grensoverschrijdende landbouwactiviteiten te stimuleren, maar probeert zij de mobiliteit van Nederlandse boeren te beperken. Dit kan worden gezien als een nogal problematische ontwikkeling met betrekking tot de economische mobiliteit in de Euregio. Bovendien zou dit negatieve gevolgen kunnen hebben voor de politieke verhoudingen. Aan de andere kant is er aan Waalse zijde geen belang bij een invoer van stikstofhoeveelheden en milieuproblemen als gevolg van verplaatste activiteiten over de grens.

Net als in Wallonië wijzen de resultaten van ons onderzoek in Vlaanderen op een relatief beperkt effect van het nieuwe Nederlandse beleid tot nu toe. Uit onze bevindingen blijkt echter dat de Vlaamse regering positief staat tegenover het Nederlandse stikstofbeleid omdat de Nederlandse situatie de urgentie van de stikstofproblematiek ook op de agenda van de Vlaamse regering heeft gezet. Bovendien verwachten deskundigen dat elke vermindering van de stikstofuitstoot in Nederland ook de hoeveelheid stikstof die Vlaanderen binnenkomt, vermindert.

Een kritiek aspect voor de toekomstige grensoverschrijdende samenwerking op dit gebied (wat een probleem zou kunnen zijn met betrekking tot de Euregionale Cohesie) is dat Nederland en Vlaanderen uiteenlopende doelstellingen hebben voor hun stikstofbeleid. Voordat de Vlamingen het huidige strengere vergunningstelsel invoerden, was het voor Nederlandse boeren gemakkelijker om in Vlaanderen een bedrijf te beginnen. Door het nieuwe vergunningenbeleid kunnen Nederlandse boeren alleen nog in Vlaanderen boeren door bestaande landbouwbedrijven op te kopen. Samenvattend kunnen we concluderen dat de effecten van het nieuwe Nederlandse stikstofbeleid op de Vlaamse situatie nog beperkt zijn, maar dat de uiteenlopende systemen zeker niet bevorderlijk zijn voor grensoverschrijdende activiteiten.

Hoewel de gevolgen van het *Stikstofbeleid* in Wallonië en Vlaanderen beperkt zijn, zijn de stikstofemissies (en de mogelijke grensoverschrijdende uitwaaieringen daarvan) een bron van zorg voor de milieuautoriteiten van beide regio's.

### **De bijzondere situatie aan de kant van NRW/Duitsland**

Het geval van Noordrijn-Westfalen is weer een beetje anders. Een van de redenen is dat Duitsland ook een juridisch probleem heeft met de EU-wetgeving. De Duitse Bondsregering werkt momenteel nog steeds aan de omzetting van de Nitraatrichtlijn met grote vertraging. Er zijn beleidsmaatregelen om de problemen in verband met stikstofdepositie aan te pakken, maar volgens de deskundigen is de capaciteit van de regering beperkt. Er zijn maatregelen ingevoerd en in herziening, maar het land heeft nog steeds geen regelgeving die alle sectoren en verontreinigende componenten omvat. Als gevolg van onvoldoende capaciteit en onvoldoende beleid dat alle middelen van de regering opslokt, is er een gebrek aan communicatie met de buurlanden. Aangezien grensoverschrijdende effecten niet op de agenda staan, zijn er ook geen gegevens beschikbaar over de effecten van het Nederlandse stikstofbeleid en de respectieve emissies.

Kortom, de effecten van het Nederlandse *Stikstofbeleid* op de aangrenzende regio's in de Euregio Maas-Rijn zijn vandaag de dag nog onzeker. Het is echter duidelijk dat het beleid tussen Nederland, België en Duitsland ondanks de EU-wetgeving niet op elkaar is afgestemd. Dit betekent ook dat de belanghebbenden in de aangrenzende regio's worden geconfronteerd met een moeilijke en complexe situatie waarin elke vorm van grensoverschrijdende coördinatie moeilijk is. Het blijft echter onduidelijk of en hoe een harmonisatie van nationaal beleid nuttig zou zijn en of dit moet worden ondersteund door een herziening van de stikstofwetgeving op Europees niveau.

### **Belangrijke aspecten: verschillen in meting**

Hoewel er geen concrete effecten in verband met het Nederlandse stikstofbeleid in de Euregio Maas-Rijn als geheel kunnen worden vastgesteld, kunnen wel enkele belangrijke punten worden genoemd. Ten eerste moet rekening worden gehouden met het feit dat het meten van stikstofemissies tegenwoordig verschillende methoden en benaderingen vereist. Dit vormt een probleem voor de vergelijkbaarheid van de emissiewaarden. Dit levert onvermijdelijk problemen op, aangezien de Euregio Maas-Rijn drie landen (en twee Belgische regio's) bestrijkt. Ten tweede zou de mobiliteit van landbouwers kunnen worden gestimuleerd door strengere Nederlandse regels, maar het is momenteel niet duidelijk of dit ook door de naburige regio's wordt gewaardeerd en of dit over de grens kan worden gecoördineerd.

### **Gebruik maken van bestaande Euregionale initiatieven**

Deskundigen uit de Euregio opperden de mogelijkheid van meer samenwerking en samenhang tussen de regio's. Een meer duurzame aanpak van de landbouw is wenselijk en dit zou verdere grensoverschrijdende samenwerking kunnen bevorderen. Een voorwaarde voor een bredere grensoverschrijdende visie zijn solide gegevens. In dit verband zou het reeds bestaande geografische informatiesysteem van de Euregio Maas-Rijn in de toekomst gegevens over stikstof en aanverwante stoffen kunnen verstrekken. Ook het drielandenpark kan worden beschouwd als een platform en een verder instrument voor samenwerking, ook met betrekking tot stikstofemissies van landbouwactiviteiten.



Ten slotte bevat het dossier beleidsaanbevelingen voor een bottom-up aanpak. Zo wordt verzocht om verder grensoverschrijdend onderzoek en om uitwisseling van reeds bestaande gegevens en informatie tussen de verschillende regio's. Bovendien wordt ook een gestandaardiseerde aanpak voorgesteld, aangezien het risico van ondermijning van het verschillende stikstofbeleid door individuele praktijken in de grensregio's groot was. In het algemeen wijst de complexiteit van het dossier op de behoefte aan verdere communicatie en samenwerking tussen de betrokken regio's.

## 4. Lijst van onderzoekers

### **Valentin Rajon Bernard (Dossier 7)**

Masterstudent, FASoS

### **Timo Clemens (Dossier 1)**

Universitair docent International Health, School CAPHRI, Care & Publ Health Res In, Fac. Health, Medicine and Life Sciences

### **Gabor Gyenes (Dossier 7)**

Masterstudent, FHML

### **Eleni Kamari (Dossier 7)**

Masterstudent, FdR

### **Sander Kramer (Dossier 5 & dossier 6)**

Promovendus, ITEM  
Grensoverschrijdend belasting- en pensioenrecht, informatievoorziening

### **Pim Mertens (Dossier 5)**

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

### **Dr. Saskia Montebovi (Dossier 2)**

Universitair docent, onderzoeker ITEM/UM  
(Internationale) sociale zekerheid, bescherming van atypische werkers

### **Kishan Mohansingh (Dossier 7)**

Masterstudent, SBE

### **Dr. Math Noortmann (Dossier 4 & dossier 6)**

Senior onderzoeker, ITEM  
Emeritus Professor, Coventry University  
Transnationaal recht, veiligheid en niet-gouvernementele actoren

### **Puck Slaats (Dossier 7)**

Masterstudent, FHML

### **Susanne Sivonen (Dossier 1)**

Onderzoeker, ITEM  
Internationaal en Europees (gezondheids-) recht

### **Martin Unfried (Dossier 3)**

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

### **Prof. dr. Marjon Weerepas (Dossier 2)**

Hoogleraar ITEM/UM  
Fiscale aspecten van grensoverschrijdend werken, (internationale) loonbelasting en socialezekerheidsbijdragen

### **Met dank aan de Werkgroep Grenseffecten:**

Dr. Nina Büttgen – ITEM  
Dr. Inge Hooijen – NEIMED  
Pim Mertens – ITEM  
Jan Schlievert – Euregio Maas-Rijn  
Susanne Sivonen – ITEM  
Martin Unfried – ITEM  
Heike Xhonneux – GrenzInfoPunkt Aachen/Eurode

## Annex - De ITEM Grenseffectenrapportage als basis voor actie: terugblik op de follow-upactiviteiten van de ITEM Grenseffectenrapportages 2016 t/m 2021

Grenseffecten die van invloed zijn op het leven en werken in grensregio's in Europa zijn de laatste jaren zelden zo duidelijk voelbaar geweest als gedurende de COVID-19-pandemie en de nationale maatregelen die in de bestrijding genomen zijn. De daaropvolgende langdurige crisis heeft onderstreept hoe belangrijk het is om deze effecten in kaart te brengen en om te analyseren welke weerslag ze hebben op de grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking.<sup>49</sup> Er is steeds meer vraag naar dergelijke analyses om grensoverschrijdende projecten vooruit te helpen, de transnationale samenwerking tussen overheidsinstanties te bevorderen, en grensarbeid en ondernemen in de grensstreek te faciliteren. Zo benadrukte de Europese Commissie recent nog de “Levende laboratoria van de Europese integratie”-karakter van de EU-grensregio's:

*‘Hoewel grensregio's vaak in geografisch opzicht perifeer zijn en een ruraal karakter hebben, zijn het streken met een groot economisch groeipotentieel, dat wordt gestimuleerd door hun culturele en taalkundige verscheidenheid, complementaire concurrentievoordelen, ongerepte natuur en originele toeristische bestemmingen. Grensoverschrijdende uitwisselingen met burensamenwerking en gezamenlijk optreden kunnen vaak de afstand tussen de grensregio's en het centrum van het land compenseren. Daarvoor is wel nodig dat de grensregio's koploper zijn in en ten volle profiteren van de Europese integratie.’<sup>50</sup>*

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

De impact en het succes van de ITEM Grenseffectenrapportages is echter niet uitsluitend beperkt tot het bieden van een nuttige bijdrage aan het wetenschappelijke debat rondom grensregio's. ITEM's Grenseffectenrapportage is gericht op beleidsmakers op regionaal, nationaal en Europees niveau die beslissingen nemen aangaande grensregio's, en draagt bij aan het politieke debat door bestaande of toekomstige grenseffecten te helpen herkennen. In deze context biedt ook de rapportage van 2022 een basis voor verdere actie en verder onderzoek gericht op het verbeteren van grensoverschrijdende mobiliteit en samenwerking.

Een mijlpaal voor de activiteiten van ITEM op het gebied van effectenbeoordelingen van regelgeving voor grensregio's<sup>51</sup> is het feit dat de regering de ‘Leidraad Grenseffecten’ heeft opgenomen als een verplichte kwaliteitseis in het officiële Integraal afwegingskader (IAK) voor beleid en regelgeving.<sup>52</sup> Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie heeft dit document (met aanbevelingsstatus) in 2019 in samenwerking

49 Zie bijvoorbeeld Online ITEM & HNP Side Event “How to prevent the return of national borders in a future pandemic and crisis situation - Multilevel governance in a practical way”, Brussel, 13 oktober 2021.

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

51 ITEM heeft zich vanaf het begin uitgesproken voor en aangedrongen op het uitvoeren van meer grenseffectenbeoordelingen in Nederland bij verschillende ministeries. M. Unfried en L. Kortese, ‘Cross-border impact assessment as a bottom-up tool for better regulation’ in: J. Beck (ed.), Transdisciplinary discourses on cross-border cooperation in Europe, EUROCLIO vol. 107, Peter Lang, Brussel, 2019, pp. 463-481.

52 Op 6 juni 2020 werd met een meerderheid van de stemmen een motie van parlementslid Van der Molen (et al.) aangenomen. Zie de betreffende parlementaire brieven over de voortgang van de grensoverschrijdende samenwerking van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (april 2021) op <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D16100>; en <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D11846>.

met diverse andere ministeries opgesteld op basis van het advies en de input van ITEM. Het is gepubliceerd op de website van het IAK.<sup>53</sup> Inmiddels is meermaals naar de kwaliteitseis Grenseffecten door zowel het parlement als de Raad van State gewezen.

Vanuit een Europees perspectief lijkt dit de eerste officiële eis tot het structureel uitvoeren van grenseffectenbeoordelingen die wordt opgelegd aan regeringen van een EU-lidstaat. De methode van ITEM is al in een vroeg stadium erkend als best practice door het Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG Regio) van de Europese Commissie in de publicatie *Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU* uit 2017.<sup>54</sup> Terwijl ITEM de Nederlandse regering en andere autoriteiten blijft adviseren over het implementeren en verbeteren van de grenseffectenbeoordelingsmethode, blijft ITEM ook samenwerken met de Europese Commissie en andere EU-instellingen. Nederland en België (Vlaanderen) hebben bijvoorbeeld een bestuurlijke werkgroep voor grensbelemmeringen ingesteld die zich bezig heeft gehouden met het zoeken van oplossingen voor belemmeringen als gevolg van regelgeving voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende infrastructuur, na een inventarisatie door ITEM van de grensoverschrijdende belemmeringen met betrekking tot de ontwikkeling van de Nederlands-Belgische grensoverschrijdende haven North Sea Port in 2019.<sup>55</sup> Recent heeft de Europese Commissie deze werkgroep en de leidraad van de Nederlandse regering tevens erkend als best practice voor het verbeteren van het wetgevingsproces in de context van het verbeteren van het beleid ten aanzien van grensregio's.<sup>56</sup> In hetzelfde rapport pleit de Commissie bovendien voor één territoriaal perspectief voor grensoverschrijdende arbeidsmarkten, iets waar ITEM al jaren voor pleit.<sup>57</sup>

De ervaringen met het uitvoeren van grenseffectenbeoordelingen worden nu gebruikt en ingezet door ITEM om in het kader van de Frans-Duitse samenwerking, meer specifiek het Verdrag van Aken, een grenseffectentoets en – proces te bestuderen en adviseren. Dit project loopt in het najaar van 2022, samen met het Euro-Instituut en MOT, en vormt een belangrijke stap in de verdere uitrol van grenseffectentoetsen over de Europese grensregio's.

Met betrekking tot de onderzoeksresultaten van de grenseffectenbeoordeling van 2021 verkreeg ITEM's COVID-19-dossier over de bestrijding van de coronacrisis en de effecten daarvan voor de Euregio Maas-Rijn veel media-aandacht, waarna provinciale vragen over de ontwikkeling van de crisisrespons zijn gesteld. Het dossier ontleent aan de onderzoeksinspanningen van ITEM, samen met collega's van de Universiteit Leiden en het Ockham IPS Institute, in het kader van het INTERREG-project Pandemic. Het Pandemic-project heeft drie diepgaandere onderzoeken opgeleverd, naar de grensoverschrijdende bestrijding van de crisis, grensoverschrijdende ambulancevervoer en grensoverschrijdende aanbestedingen.<sup>58</sup> In wetenschappelijke zin, vormde het dossier en het Pandemic-onderzoek een startpunt voor een groter onderzoeksproject. Onder het NWO-programma 'Nationale Wetenschapsagenda: Onderzoek op Routes door Consortia' (NWA ORC) is het onderzoeksvoorstel 'Borders in Times of Crisis: Challenges and Chances' (BITOC) door ITEM opgezet. In deze aanvraag heeft ITEM onderzoekers, beleidsmakers, belanghebbenden en andere maatschappelijke actoren over de hele Nederlandse landsgrens met Duitsland en België bij elkaar gebracht voor onderzoek naar de veerkracht van de grensregio. In de laatste fase heeft de aanvraag het niet gehaald, maar herindiening wordt gepland. In het BITOC voorstel staan de resultaten van het dossier Gezondheidszorg van 2021 ook centraal. Het dossier is verder aangehaald in de publicatie 'Cross-Border Patient Mobility in Selected EU Regions' door AEBR voor de Europese Commissie.<sup>59</sup>

Een dossier dat bijzonder veel aandacht verkreeg is het thuiswerkendossier van 2021. In meerdere mediaberichten is aandacht besteed aan het dossier.<sup>60</sup> Daarnaast is het dossieronderzoek in meerdere vakbladen en tijdschriften

53 Zie <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/76-grenseffecten>.

54 COM(2017) 534 final, Brussel, 20 september 2017.

55 Zie Vlaanderen en Rijksoverheid, 'Niet aanpassen, maar afwijken', Verslag van de bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen, 20 oktober 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/20/niet-aanpassen-maar-afwijken>; en <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1eyo/vlo8fgwr8uy8>.

56 COM(2021) 393.

57 Idem als 9.

58 Hier te raadplegen: <https://pandemic.info/wp3-studies-and-legal-advice/>

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

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

gepubliceerd en aangehaald.<sup>61</sup> Het dossier kreeg ook politieke en beleidsmatige navolging. Naar aanleiding van de publicatie zijn Kamervragen gesteld, waarbij in de beantwoording aangegeven wordt dat het rapport gebruikt wordt in de vormgeving van toekomstig beleid.<sup>62</sup> Het ITEM-onderzoek is ook aangehaald in het SER Advies over de toekomst van hybride werken, dat tevens aan de basis ligt van het Nederlandse beleid.<sup>63</sup> Expertisecentrum ITEM heeft zelf ook meerdere vervolgacties ondernomen op dit dossier. Met de verantwoordelijke vakdepartementen zijn twee digitale overleggen georganiseerd in 2021, zo ook met de gemeente Maastricht voor ondernemers in het najaar van 2021. Op 15 juni 2022 is het Next ITEM – Rondetafelgesprek Thuiswerken en de problematiek voor grenswerkers in Nieuwspoort, Den Haag, georganiseerd. Een besloten gesprek met werkgevers, Kamerleden, ministeries en betrokkenen om uit te wisselen over de maatschappelijke impact en oplossingsrichtingen.<sup>64</sup> Op 13 oktober 2022 is met het Secretariaat-Generaal van de Benelux Unie tijdens de Europese Week van de Regio's en Steden een conferentie in Brussel georganiseerd. Tijdens deze conferentie stond de problematiek wederom centraal, met een vergelijking van verschillende grensregio's en de centrale vraag wat Europa en de Benelux Unie kan betekenen.

Naast de politieke en praktische follow-up die de Grenseffectenrapportage genereerde, leverde het ook publiciteit en verdere tractie op voor de grenseffectenbeoordelingsmethode van ITEM.<sup>65</sup> Het concept van de aanpak van ITEM op het gebied van regelgeving heeft geleid tot een artikel voor het nieuwste handboek van Prof. Eduardo Medeiros (Instituto Universitário de Lisboa), 'Territorial Impact Assessment', dat in 2020 is gepubliceerd door Springer.<sup>66</sup> In 2022 verscheen de peer-reviewed publicatie van 'Cross-Border Impact Assessment for EU's Border Regions' in het European Journal of Law Reform, waarin de ITEM methodologie, grenseffecten en de implicaties voor EU beleid door ITEM worden bediscussieerd.<sup>67</sup> Daarnaast organiseerde ITEM op 13 oktober van 2021 samen met het Europees Comité van de Regio's (CvdR) een workshop voor de Europese week voor regio's met als onderwerp 'Evaluation and assessment of EU policies: how to strengthen the voice of cross-border regions?'. Zodoende stimuleert ITEM actief de ontwikkeling van het 'Fit for Future-platform' als een essentieel instrument voor regionale input voor de beoordeling en evaluatie van EU-beleid. Het netwerk van regionale hubs (RegHub) van het CvdR is een recente benadering om de expertise van regionale overheidsinstanties beter te integreren. Doel van de workshop was om te onderzoeken hoe RegHub grensoverschrijdende perspectieven kan meenemen.<sup>68</sup>

In de toekomst blijft ITEM zich in grenseffectenbeoordelingen richten op het in kaart brengen van de effecten van internationale, Europese, nationale en regionale wetgeving en beleidslijnen. Het expertisecentrum zet zich er bovendien voor in zijn effectenbeoordelingsmethoden verder te ontwikkelen<sup>69</sup> en kijkt ernaar uit dit te doen in samenwerking met zijn partners, stakeholders en onderzoekers.

61 Verschuieren H. The Application of the Conflict Rules of the European Social Security Coordination to Telework During and After the COVID-19 Pandemic. *European Journal of Social Security*. 2022;24(2):79-94. doi:10.1177/13882627221107042; Mertens, P. (2022). De veelzijdige impact van thuiswerken voor grensarbeiders. *Pensioen Magazine*, 2022(3), 11-15; Weerepas, M. J. G. A. M. (2021). Grenswerkers na de crisis: aanpassing regelgeving vereist? *Vakblad Grensoverschrijdend Werken*, 2021(43), 3-9; Mertens, P. (2022). Grenzen aan grensarbeid. *Thema Hoger Onderwijs*, 2022 (3). [43]. <https://www.grensoverschrijdendwerken.nl/component/k2/vakblad/grenswerkers-na-de-crisis-aanpassing-regelgeving-vereist>

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

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

64 Lees meer in de reflectie: <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/blog/2022/06/grensoverschrijdend-thuiswerken-faciliteren-een-belangrijke-randvoorwaarde-voor-de>

65 N. Büttgen, 'Cross-border impact assessment: a bottom-up tool for better regulation and more cohesion' in "Blížej Brukseli" ("Closer to Brussels") – Speciale uitgave over grensoverschrijdende samenwerking, e-magazine van het Poolse Malopolska Region Office in Brussel, 2019, Nr. 26, pp. 10-13; [https://issuu.com/blizejbrukseli/docs/26\\_closer\\_to\\_brussels\\_-\\_cross-border\\_cooperation](https://issuu.com/blizejbrukseli/docs/26_closer_to_brussels_-_cross-border_cooperation).

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

67 Martin Unfried, Pim Mertens, Nina Büttgen & Hildegard Schneider, 'Cross-Border Impact Assessment for EU's Border Regions', (2022) *European Journal of Law Reform* 47-67

68 Zie <https://cor.europa.eu/nl/events/Pages/ewrc-evaluation-eu-policies.aspx>.

69 In dit kader werkt ITEM momenteel met UHasselt, RWTH Aachen en ULiège samen in het INTERREG EMR Crossquality project, waarbij een grenseffectenmethodologie wordt ontwikkeld om de effecten van het INTERREG programma op de kwaliteit van grensoverschrijdende samenwerking inzichtelijk te maken.

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

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

**Postadres**

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

**Bezoekadres:**

Kapoenstraat 2, 6211 KW Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

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

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

Voor meer informatie, kunt u terecht op het ITEM Cross-Border Portaal:

<https://itemcrossborderportal.maastrichtuniversity.nl>

[www.maastrichtuniversity.nl/item](http://www.maastrichtuniversity.nl/item)

