



Rijksoverheid

Niet aanpassen, maar afwijken

Verslag van de bestuurlijke
werkgroep grensbelemmeringen

20 oktober 2020

Inhoud

1	Inleiding en aanleiding	3
1.1	Het concept	3
1.2	Instelling en opdracht bestuurlijke werkgroep	4
1.3	Aanpak en werkwijze	6
1.4	Covid-19 en voortgang werkzaamheden	8
1.5	Conclusie en leeswijzer	8
2	Nadere beschouwing problematiek	9
2.1	Verschillen in regelgeving; gevolg geen oorzaak.....	9
2.2	Gebruikelijke aanpak: aanpassen, afstemmen, integreren.....	10
2.3	Ad hoc aanpak: niet aanpassen, maar afwijken.....	12
2.4	Proces met een eigen dynamiek.....	13
2.5	Covid-19 en de werkgroep	14
3	Algemene regels - ad hoc oplossingen (spoor 1)	15
3.1	Algemeen.....	15
3.2	Beperking van het aandachtsgebied	15
3.3	Publieke en bestuurlijke diensten onderscheiden	17
3.4	Werkwijze.....	18
3.5	Grensbelemmeringen.....	18
3.5.1	Werken in het grensoverschrijdend bedrijf North Sea Port: Belemmeringen als gevolg van regelgeving omtrent inkomstenbelastingen	18
3.5.2	Werken in het grensoverschrijdend bedrijf North Sea Port: Belemmeringen als gevolg van regelgeving omtrent sociale zekerheid	20
3.5.3	Transport van CO2 in een grensoverschrijdend gebied	22
3.5.4	Transport van scheepsafval in een grensoverschrijdend gebied	23
3.5.5	Grensoverschrijdend transport grond en sediment.....	24
3.5.6	Kosten grensoverschrijdende zorg	25
3.5.7	Grensoverschrijdende ambulance	26
4	Grensoverschrijdende projecten (spoor 2)	28
4.1	Onderzoek.....	28
4.2	Resultaten en conclusies van het onderzoek.....	29

5	Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	32
5.1	Bevindingen	32
5.2	Conclusie: vier bepalende factoren.....	33
5.2.1	Kennis en expertise	33
5.2.2	Organisatie	34
5.2.3	Selectie, onderzoek en systematische aanpak	35
5.2.4	Opschaling bij impasses en ‘knopen’	36
5.3	Aanbevelingen	36

1 Inleiding en aanleiding

1.1 Het concept

Grensbelemmeringen zijn zo oud als het verschijnsel grenzen zelf. Dat het hinderlijke gevolgen kan hebben wanneer men zich van het rechtsgebied van één stad, landsstreek of staat naar een ander begeeft, is een verschijnsel dat al zo oud is als dat mensen in gemeenschappen leven. Lang werden grensproblemen vooral opgelost volgens het recht van de sterkste. De oudheid kende het personaliteitsbeginsel als één van de vroegste pogingen om een geordend antwoord te bieden. Naarmate bestuurlijke en juridische autoriteit nauwer verweven raakte met territoriale macht en zeggenschap, concentreerde de problematiek zich meer op de territoriale grenzen tussen jurisdicties. De binnenlandse problemen die dit opleverde vormden in de 18^e eeuw een belangrijke motor achter het streven naar codificatie van wetgeving. Dat het probleem als zodanig werd onderkend, blijkt uit de gemeenschappelijke grondwet van 1815, die in artikel 147 bepaalt dat de ordonnantiën van Provinciale Staten met betrekking tot de inwendige economie de invoer, doorvoer en uitvoer niet mogen belemmeren.

Nergens is de problematiek van de grensbelemmeringen zo voelbaar als in gebieden aan weerszijden van de grens; al helemaal bij grenzen die niet samenvallen met natuurlijke obstakels welke een gescheiden ontwikkeling van het maatschappelijk verkeer aan weerszijden daarvan in de hand werken. De moderne samenleving is 'verslaafd' aan standaardisering, normering en regelgeving waartoe vaak op nationaal niveau besloten wordt. De nationale wet- en regelgeving is daardoor uitgegroeid tot een complex stelsel van nauw met elkaar verweven en onderling samenhangende regels en voorzieningen. Die nationale stelsels verschillen op tal van punten van elkaar, variërend van uiterst wezenlijke aspecten tot futiele details. Zolang het dagelijks leven zich overwegend binnen het nationale grondgebied afspeelt, zullen mensen zich doorgaans weinig bewust zijn van die verschillen. In het grensgebied waar het leven welhaast per definitie grensoverschrijdend is, zullen die verschillen dagelijks tot ergernis en hinder leiden - of tot voordeel en vreugde strekken.

De problematiek van de belemmerende werking van verschillen in wet- en regelgeving heeft in de afgelopen halve eeuw groeiende aandacht gekregen binnen het kader van de Europese samenwerking tussen landen, in het bijzonder binnen de Europese Gemeenschappen, later de Europese Unie alsook in het kader van de Benelux. De gangbare aanpak van deze verschillen is aanpassing, uniformering of integratie van wet- en regelgeving, of de wederzijdse erkenning van gelijkwaardigheid van de geldende regelgeving ondanks verschillen (Cassis de Dijon).

Het gelijk of gelijkwaardig maken van wet- en regelgeving biedt een adequate oplossing in geval van verschillen die de nationale economie en het grensoverschrijdend maatschappelijk verkeer op substantiële wijze raken. Voor verschillen en belemmeringen die op nationaal niveau bij de afweging van belangen minder gewicht hebben omdat zij slechts een lokaal en beperkt effect hebben, is die aanpak echter niet praktisch. De bereidheid om de gehele regelgeving aan te passen om een beperkt probleem op te lossen, is doorgaans gering. De jarenlange inspanning om de problematiek in de grensgebieden via aanpassing van wetgeving op te lossen, heeft tot dusver dan ook maar zeer beperkt vrucht gedragen. Ook de meest nijpende problemen in het grensgebied zullen op nationaal niveau slechts een marginale betekenis hebben en ieder van de wetgevers zal geneigd zijn om de eigen regeling als de meest voor de hand liggende te achten.

Tegen die achtergrond is de gedachte ontstaan om de problematiek in het grensgebied niet door aanpassing van wetgeving, maar door – daar waar nodig - gerichte afwijking op te lossen. De oplossing van knelpunten die het gevolg zijn van verschillen in regelgeving zou niet in nieuwe of aangepaste regelgeving gezocht moeten worden, maar in de mogelijkheid om gericht van bestaande regels af te kunnen wijken voor specifieke knelpunten. Het geringe gewicht dat die knelpunten op nationaal niveau in de schaal leggen, impliceert immers ook dat eventuele afwijking van de nationale regelgeving in beginsel maar weinig invloed zal hebben op het geheel. Dat beoogt niet om voor grensgebieden eigen regelgeving tot stand te brengen, want dat verplaatst de problematiek alleen maar naar de grenzen van het grensgebied en vermenigvuldigt de problemen. Het gaat er om bij concrete knelpunten per geval daarvoor een oplossing te vinden. Het gaat er dus om knelpunten als gevolg van verschillen in wetgeving niet aan te pakken door de algemene regelgeving aan te passen, maar door gericht voor bepaalde gevallen daarvan af te wijken. Daarvoor kan gebruik gemaakt worden van afwijkmogelijkheden die nu al vaak in wet- en regelgeving bestaan¹, of er zou daartoe een algemeen wettelijke bevoegdheid moeten worden geschapen om in specifieke concrete gevallen van de regels af te wijken en een aparte oplossing te treffen.

Bij nader onderzoek van verschillen in concrete gevallen blijkt overigens dat afwijken vaak niet nodig is en volstaan kan worden met goede bestuurlijke afstemming van de besluitvorming. Dit geldt uiteraard met name voor projecten, zoals grensoverschrijdende infrastructuurprojecten, waarvan de verwezenlijking afhangt van de overheidsbesluitvorming. Hier wordt nader op ingegaan in het onderzoek naar verschillen in wetgeving op het terrein van het omgevingsrecht, zie hoofdstuk 4. Eén van de conclusies van dat onderzoek is dat er wel verschillen in regelgeving zijn, maar dat ze niet belemmerend zijn indien er politieke overeenstemming en goede bestuurlijke afstemming is.

1.2 Instelling en opdracht bestuurlijke werkgroep

De Nederlandse en de Vlaamse regering hebben zich ten doel gesteld om als knelpunten ervaren belemmeringen in de grensregio's op te sporen en weg te nemen. De Nederlandse regering heeft zich daartoe gecommitteerd in het regeerakkoord² en de Vlaamse regering heeft dat beleid aangekondigd in een strategienota³. Beide regeringen hebben daar ook onderling afspraken over gemaakt tijdens de Vlaams-Nederlandse topontmoetingen in Gent (2016) en Middelburg (2018)⁴.

Uitgangspunt van beide regeringen is dat de aanpak van grensbelemmeringen tot (regionale) economische winsten kan leiden en daarmee het ontwikkelingspotentieel van grensgebieden,

¹https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/internationaal/verdragen/heet_nieuwe_belastingverdrag_tussen_nederland_en_duitsland/compensatieregeling/compensatieregeling en uitzonderingsbepalingen voor inkomstenbelasting in geval van werk op grensoverschrijdende bedrijventerrein (zie art. 14, lid 3 verdrag Duitsland-Nederland ter voorkoming dubbele belasting)

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>. Pag. 47: Het kabinet maakt werk van het wegnemen van belemmeringen die mensen ervaren in de grensregio's. Samen met Duitse en Belgische overheden, met name de deelstaten Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen en Vlaanderen, worden de belangrijkste knelpunten op het terrein van infrastructuur en sociale zaken en werkgelegenheid aangepakt.

³ <https://www.vlaanderen.be/publicaties/strategienota-vlaanderen-nederland-steunen-op-de-concurrentiekracht-van-de-delta> Pag. 10: Wegnemen van belemmeringen op het grensoverschrijdend werken en ondernemen.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/diplomatieke-verklaringen/2018/11/05/gezamenlijke-verklaring-vlaams-nederlandse-top-5-november-2018-middelburg>

kan bevorderen. Onderzoeken van het CPB⁵, CBS⁶, PBL, Atlas voor gemeenten⁷ en de Europese Commissie⁸ ondersteunen dit uitgangspunt. De Europese Commissie heeft zelfs aanleiding gezien om een verstrekkend voorstel te lanceren waarmee voor grensoverschrijdende projecten de wet- en regelgeving van één land van toepassing kan worden verklaard wanneer verschillen in regelgeving een dergelijk project in de weg zitten⁹.

Het gaat echter om meer dan het ontwikkelen van grensgebieden. Tijdens de topontmoetingen in Gent en Middelburg stond de fusie van de havenbedrijven van Gent en Zeeland Sea Ports tot North Sea Port centraal als voorbeeld van grensoverschrijdende samenwerking. Die fusie realiseert diverse (schaal)voordelen. Tegelijk maakt die fusie ook duidelijk hoe verschillen in de regelgeving van beide landen tot belemmeringen leiden op bijvoorbeeld het gebied van lokaal afvaltransport, sociale zekerheid en inkomstenbelasting van werknemers in een grensoverschrijdend gebied, realisatie van infrastructuurprojecten en bevoegdheden van de havenmeesters/ havenkapiteins.

Tegen deze achtergrond hebben de toenmalige Vlaamse minister-president, dhr. Bourgeois en de Nederlandse staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dhr. Knops besloten tot de instelling van een bestuurlijke werkgroep met als opdracht om de aanpak van dergelijke belemmeringen te onderzoeken via de hiervoor bedoelde methode van afwijking¹⁰. Bewust is daarbij gekozen voor een bestuurlijke werkgroep, dat wil zeggen een groep personen die actief betrokken zijn bij het bestuur in de regio en die tot taak hebben niet om het probleem te beschouwen maar waar mogelijk concreet te helpen op te lossen. Concreet luidt de opdracht van deze werkgroep:

‘Concretiseer de geïnventariseerde knelpunten in het bijzonder in het havengebied en analyseer of er oplossingen mogelijk zijn binnen bestaande wet- en regelgeving, of dat er toekomstige mogelijkheden zijn om voor deze concrete gevallen, in het bijzonder voor het grensoverschrijdende Havenbedrijf en/of het havengebied van bestaande wet- of regelgeving af te wijken. Alle oplossingen kunnen daarbij in ogenschouw worden genomen, maar ze moeten wel afgewogen zijn, d.w.z. proportioneel, niet discriminerend en met een effectanalyse voor alle betrokkenen in beide landen. De inventarisatie van grensbelemmeringen in het havengebied Gent-Terneuzen, die in opdracht van de provincie Zeeland en het ministerie van BZK begin 2019 gereed is gekomen, is vertrekpunt voor deze opdracht. ’

⁵ <https://www.cpb.nl/publicatie/de-arbeidsmarkt-aan-de-grens-met-en-zonder-grensbelemmeringen>

⁶ https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_CBS_2015_Arbeidsmarkt%20zonder%20grenzen_1759.pdf

⁷ <https://www.atlasvoorgemeenten.nl/>

⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/nl/information/publications/communications/2017/boosting-growth-and-cohesion-in-eu-border-regions

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM:2018:373:FIN>

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/08/vlaanderen-en-nederland-lanceren-europees-pioniersproject>

De bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen bestaat uit de volgende leden:

Mw. C. Berx, voorzitter (provincie Antwerpen); Dhr. J.P.H. Donner, voorzitter; Mw. C. van Cauter (provincie Oost-Vlaanderen)¹¹; Dhr. H. Polman (provincie Zeeland); Dhr. D. Achten (ambassade van België in Nederland); Mw. M. Arakelian (ambassade van Nederland in België); Dhr. F. D'havé (afvaardiging van de Vlaamse regering in Nederland); Dhr. B. van Delden (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Secretariaat: Dhr. S. Hupkes (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties); Dhr. A. van der Goot (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties); Dhr. J. Korthout (Vlaams Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken).

1.3 Aanpak en werkwijze

Het probleem van grensbelemmeringen is niet oplosbaar in de zin dat het mogelijk zou zijn alle bestaande grensbelemmeringen aan te pakken en tot een bevredigende oplossing te brengen. Alleen al in de tijd die daarvoor nodig zou zijn, zouden er inmiddels weer nieuwe zijn ontstaan door de voortdurende dynamiek van bestuur en regelgeving. Bovendien gaat het om belemmeringen van geheel verschillend 'gewicht', gemeten in personen die geraakt worden, economische activiteit of inzet die nodig is om tot een oplossing te komen. Tenslotte gaat het om belemmeringen van geheel verschillende aard of oorzaak. Vaak gaat het ook niet om een belemmering in de zin van beperking of obstakel, maar om een distorsie in het maatschappelijk verkeer. En ook daar is weer sprake van verschillen in aard en omvang van de effecten, zoals bijvoorbeeld het verschil in benzineaccijns, in de vergoeding van ziektekosten en de kosten van kinderopvang.

Tegen deze achtergrond was een eerste vraag voor de werkgroep: **waar beginnen?** Gelukkig bood de opdracht daar een aanknopingspunt voor; de daarin genoemde inventarisatie van concrete belemmeringen in het havengebied Gent-Terneuzen (ITEM- inventarisatie). Met deze inventarisatie is een eerste begin gemaakt om de problematiek te concretiseren, zowel voor het gefuseerde havenbedrijf als het grensoverschrijdende havengebied in de Kanaalzone Gent-Terneuzen, en te duiden wat die knelpunten betekenen voor de dagelijkse operationele zaken en het ontwikkelingspotentieel van dit gebied (of: deze grensregio). Teneinde te vermijden dat de werkgroep uitsluitend bezig zou zijn met de problematiek van één bedrijf en één sector, is behalve met het Havenbedrijf ook gesproken met vertegenwoordigers van Dow-Benelux het ziekenhuis ZorgSaam Terneuzen, het project nieuwe Zeelsluis Terneuzen en Martens Cleaning (afhandeling van o.a. scheepsafval). Voorts is in aanvulling op de ITEM-inventarisatie door de Commissaris van de Koning van Zeeland, dhr. Polman en de waarnemend Gouverneur van de provincie Oost-Vlaanderen, dhr. Detollenaere, een rondvraag gepleegd bij alle provinciale en gemeentelijke overheden in het gehele grensgebied van Limburg tot de Scheldemond naar de meest in het oog springende grensbelemmeringen.

De tweede vraag voor de werkgroep was: **hoe te beginnen?** Hoewel de werkgroep uitgaat van een casuïstische benadering van gesignaleerde belemmeringen en knelpunten, laat dit onverlet dat onderscheid gemaakt moet worden tussen de problematiek die gevolg is van verschillen in algemene normen en technische voorschriften en de problematiek die gevolg is van verschillende procedures en gescheiden afwegingskaders, zoals bijvoorbeeld het geval op het terrein van de ruimtelijke ordening en vergunningverlening. Vandaar dat vanaf het begin gekozen is voor een aanpak langs twee sporen. In een eerste spoor zijn belemmeringen en knelpunten gezien die vooral gevolg zijn van verschillen in technische specificaties, voorschriften, eisen

¹¹ Tot 1 september 2020: Dhr. D. Detollenaere (provincie Oost-Vlaanderen)

of rechtsgevolgen. In een tweede spoor is de problematiek van onderscheiden beslistrajecten bezien en aangepakt.

In het eerste spoor werd aan de hand van concrete belemmeringen en knelpunten, getracht te komen tot oplossingen voor het concrete geval. Uiteraard laat dat onverlet dat waar sprake is van gelijke of vergelijkbare vraagstukken in verschillende concrete gevallen, bepaalde oplossingen in meerdere gevallen bruikbaar kunnen blijken. Toch stond het veralgemeniseren van oplossingen niet voorop. Uiteindelijk ging het erom een methode te ontwikkelen door concrete grensbelemmeringen conform de hiervoor geschetste theorie aan te pakken: Zijn oplossingen realiseerbaar door gericht van bestaande regels af te wijken voor alleen die specifieke belemmeringen? Met een ontwikkelde methode zouden ook andere en toekomstige knelpunten als gevolg van verschillen in regelgeving, kunnen worden aangepakt.

De bestuurlijke werkgroep heeft een plan van aanpak opgesteld. Uit dit plan volgt dat het concept (niet aanpassen, maar afwijken) als praktische methodiek ontwikkeld moet worden waarmee ook andere en toekomstige grensknelpunten als gevolg van verschillen in regelgeving aangepakt kunnen worden. De aanpak van de bestuurlijke werkgroep is gericht op concretisering en analyse, omdat alleen dat leidt tot inzicht in het eventuele probleem, welke belangen er spelen en welke oplossingsmogelijkheden bereikbaar zijn. Voorts zet de werkgroep in op een praktische aanpak, door met een routekaart stapsgewijs een aanpak van grensbelemmeringen te presenteren. Van belang is het betrekken van expertise en bestaande (juridische) instrumenten, zodat overheden grensbelemmeringen gericht kunnen aanpakken. Een belangrijke rol is daarin weggelegd voor de expertise en het instrumentarium van de Benelux. Een ander belangrijk element is de interbestuurlijke grensoverschrijdende samenwerking. Het betrekken van vakdepartementen uit beide landen bij regionaal ervaren grensbelemmeringen is voorwaarde om oplossingen te kunnen bereiken. De bestuurlijke werkgroep kijkt derhalve ook naar de huidig ingerichte governance van de grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen.

In het tweede spoor ging het om de vraag in hoeverre de nieuwe Nederlandse Omgevingswet (die in 2022 ingaat, maar nu al zijn invloed heeft) en het Vlaamse Decreet Complexe Projecten en het Omgevingsdecreet genoeg handelingsruimte bieden om grensoverschrijdende fysieke infrastructuurprojecten te realiseren. Of staan er dan toch nog verschillen in wet- en regelgeving in de weg?

De **aanpak** met betrekking tot deze sporen was onderscheiden. Geconcludeerd werd dat de problematiek van het tweede spoor een voorafgaand verdiepend onderzoek vergde naar verschillen en overeenkomsten tussen Vlaanderen resp. België¹² en Nederland bij de aanpak van infrastructuurprojecten. Niet een onderzoek met een abstracte, omvattende, rechtsvergelijkende analyse van overeenkomsten en verschillen, maar een studie aan de hand van reële en/of zeer plausibele hypothetische grensoverschrijdende projecten, naar de knelpunten en belemmeringen, alsmede de relevante afwijkingsmogelijkheden voor grensoverschrijdende pro-

¹² Op basis van art. 6, § 1, I en II van de Bijzondere Wet tot Hervorming van de Instellingen is Vlaanderen bevoegd voor Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening resp. Milieu- en Waterbeleid. Krachtens art. 6, § 1, VII B.W.H.I zijn de deelstaten bovendien bevoegd voor het Energiebeleid. De federale overheid blijft evenwel bevoegd voor de aangelegenheden die wegens hun technische en economische ondeelbaarheid een gelijke behandeling op nationaal vlak behoeven, waaronder (...) c) De grote infrastructuren voor de stockering, het vervoer en de productie van energie. De federale overheid is bevoegd voor de spoorinfrastructuur, zij het dat deelstaten kunnen voorzien in bijkomende investeringen in de aanleg, aanpassing of modernisering van de spoorlijnen (art. 6, § 1, X B.W.H.I).

jecten waarin de regelgeving nu al voorziet. Het onderzoek hiervoor werd uitgezet bij universiteiten in Nederland en Vlaanderen.

1.4 Covid-19 en voortgang werkzaamheden

Halverwege maart 2020 werden ook Vlaanderen en Nederland getroffen door het corona-virus en werden aan beide zijden van de grens maatregelen getroffen om het sociaal verkeer te remmen teneinde de verspreiding van Covid-19 af te remmen. De periode van beperkt sociaal verkeer en de maatregelen die in dat verband werden getroffen, zijn in verschillende opzichten van betekenis geweest voor de werkzaamheden van de werkgroep.

Een praktisch gevolg was dat ook de werkzaamheden in het kader van de werkgroep stil kwamen te liggen. Langs beide sporen waren de werkzaamheden op een punt gekomen dat de voortgang vooral door overleg met tal van partijen gerealiseerd moest worden. De aanpak van concrete knelpunten die het gevolg zijn van verschillen in regelgeving en het zoeken naar mogelijke oplossingen daarvoor die het gevolg wegnemen zonder onnodig 'geweld' te doen aan de onderliggende regelgeving, vergt intensief multilateraal overleg tussen verschillende partijen die vaak onbekend zijn met elkaar. Dat leent zich minder voor overleg via video en internet. Bovendien hadden de bestuurlijke leden van de werkgroep en de gesprekspartners bij de betrokken departementen op dat moment veelal andere werkzaamheden waaraan prioriteit gegeven diende te worden.

In een bespreking van de tussenstand met de opdrachtgevers van de werkgroep -de Vlaamse minister-president en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties- vlak voor de periode van beperkt sociaal verkeer werd afgesproken dat de werkgroep zich zoveel mogelijk zou richten op tastbare resultaten. Het praktisch tot stilstand komen van het maatschappelijk verkeer in de periode tot de zomer betekent dat de werkgroep daar thans niet aan kan voldoen.

1.5 Conclusie en leeswijzer

De bestuurlijke werkgroep heeft gewerkt langs 2 sporen. Een studie naar oplossingsrichtingen voor belemmeringen als gevolg van verschillen in regelgeving bij grensoverschrijdende infrastructuurprojecten komt in hoofdstuk 4 van dit verslag aan de orde. Voor het andere spoor heeft de werkgroep zich ten doel gesteld een methodiek te ontwikkelen voor de toekomstige aanpak van grensbelemmeringen als gevolg van verschillen in regelgeving tussen Vlaanderen en Nederland. Daarbij is het uitgangspunt dat we niet pleiten voor aanpassen van regels, maar de mogelijkheid bekijken of er voor specifieke belemmeringen kan worden afgeweken. Waar mogelijk zou dat met bestaande instrumenten kunnen en als dat niet kan, is het mogelijk om afwijkingen op termijn te realiseren. In hoofdstuk 3 staat de toepassing van de methodiek op een aantal opgebrachte grensbelemmeringen beschreven. Tevens staan daar, waar aan de orde, vervolgacties per belemmeringen geformuleerd. In hoofdstuk 5 staan conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Onderdeel van de aanbevelingen is ook een routekaart met stappen voor de aanpak van grensbelemmeringen. Allereerst wordt in hoofdstuk 2 dieper ingegaan op het verschijnsel van verschillen in regelgeving.

2 Nadere beschouwing problematiek

2.1 Verschillen in regelgeving; gevolg geen oorzaak

Hoewel aandacht en inzet van de werkgroep primair waren gericht op de casuïstiek en de concrete knelpunten en belemmeringen, is het zinvol om aan het begin van dit verslag kort stil te staan bij de aard en dynamiek van het verschijnsel van belemmeringen als gevolg van verschillen in regelgeving. De aandacht richt zich daarbij doorgaans op de verschillen en de gevolgen daarvan, maar zij zijn uiteindelijk slechts symptoom van het gegeven dat we weliswaar van elkaar gescheiden leven, maar op elkaar zijn aangewezen en van elkaar afhankelijk zijn. We leven ons eigen leven maar in gemeenschap met anderen en zijn voor ons bestaan en overleven van dat samenleven afhankelijk. De crisis rond Covid-19 heeft dat nog weer eens onderstreept.

Samenleven vergt veiligheid, betrouwbaarheid en zekerheid, wat leidt tot gewoonten, regels, normen en voorzieningen. Die zullen in iedere samenleving en gemeenschap in beginsel weer anders zijn naar gelang omstandigheden, inzichten, belangen, machtsverhoudingen, enz. Het leidt tot verschillende regel- en normenstelsels die bij toenemende complexiteit nauwer onderling verweven en verstrengeld zullen zijn. Waar die stelsels aan elkaar grenzen en daartussen verkeer ontstaat, kunnen de onderlinge verschillen tot belemmeringen en distorsies leiden, zeker wanneer het gaat om stelsels van rechtsregels. Het is een verschijnsel dat zich allerminst beperkt tot nationale grenzen, maar zich evenzeer voordoet tussen verschillende binnenlandse jurisdicties. Ook dat wordt goed zichtbaar in de nasleep van Covid-19; strandtenthouders in Scheveningen die klagen over wat in andere kustplaatsen wel mag. Maar het geldt niet minder voor burgemeesters die klagen over de bedrijvigheid die net over de grens wel is toegelaten.

Dit is niet de plaats voor een omvattende verhandeling over het verschijnsel. Onderkend moet echter worden dat verschillen in regelgeving gevolg zijn van de gescheiden politieke, bestuurlijke en juridische ontwikkeling van gemeenschappen en samenlevingen. Alleen wanneer men die gemeenschappen geheel zou samenvoegen en integreren, kan men de verschillen geheel elimineren. Na verloop van tijd zal dan echter de behoefte ontstaan om door decentralisatie van bevoegdheid recht te doen aan lokale of regionale verschillen, waarna weer verschillen ontstaan. De gedachte dat men de verschillen en de gevolgen daarvan zou kunnen wegnemen, is dan ook een illusie, want men heeft te maken met uitingen van gemeenschapsleven. Het onderstreept ook dat het wegnemen van de verschillen in regelgeving nog niet betekent dat de verschillen ook daadwerkelijk verdwijnen; ze kunnen door blijven leven in uitvoering, praktische toepassing en jarenlange gewoonten. Men verandert een samenleving niet per decreet.

Tegen deze achtergrond zal ook duidelijk zijn dat het opheffen van verschillen in wet- en regelgeving niet een doel op zichzelf kan zijn. De regelgeving die aan de verschillen ten grondslag ligt, kan wezenlijke aspecten van het maatschappelijk functioneren betreffen, zoals de inrichting van het onderwijs, zorg of sociale voorzieningen. Ook kan de achterliggende regelgeving zo nauw verweven zijn met andere regelgeving dat het elimineren van sommige verschillen de problematiek slechts verplaatst naar andere onderdelen die dan belangrijk worden. Het onderstreept dat de vraag of bepaalde verschillen wel of niet moeten worden aangepakt een wezenlijke politieke keuze kan zijn.

Dat alles wil niet zeggen dat men bij de aanpak van verschillen en de gevolgen daarvan met grote omzichtigheid te werk moet gaan. Belang en betekenis van de betrokken wet- en regelgeving blijkt doorgaans reeds uit de weerstand bij pogingen om de verschillen weg te nemen. Bovendien kan de betekenis van het wegnemen van de verschillen of althans de gevolgen

daarvan moeilijk onderschat worden. In de moderne samenleving structureren wetten en voorzieningen het maatschappelijk leven en verschillen daartussen aan weerszijden van de grens kunnen ingrijpende economische en sociale gevolgen hebben. Belemmeringen van economische activiteit en verkeer kunnen tot gevolg hebben dat grensregio's tot perifere gebieden verworden waar eerst de economische bedrijvigheid wegtrekt en vervolgens de bevolking, waardoor geleidelijk ook het draagvlak voor sociale en publieke voorzieningen wegvalt.

Zeeuws-Vlaanderen heeft te maken met vergrijzing, maar kent anderzijds een positief buitenslands migratiesaldo waardoor de bevolking niet terugloopt in de komende jaren. Wel staan sociale en publieke voorzieningen onder druk waardoor zij zich op het punt van zorg en basisonderwijs steeds sterker oriënteert op Vlaamse voorzieningen. Gent en de omliggende regio hebben uitstekende medische zorgvoorzieningen waarvan de kosten door de Nederlandse zorgverzekering gedekt worden, hetgeen omgekeerd niet altijd het geval is. Keuze voor Vlaams basisonderwijs vloeit voort uit het feit dat kosteloos kleuteronderwijs aan Vlaamse zijde al bij de leeftijd van twee en een half jaar aanvangt. De keuze voor aansluitend Vlaams basisonderwijs wordt vervolgens vaak snel gemaakt. Dat wordt nog versterkt omdat een toenemend aantal Vlamingen de aantrekkelijkheid van het wonen aan Nederlandse zijde ontdekt. Het in stand houden van publieke voorzieningen aan Nederlandse zijde wordt daardoor steeds kostbaarder en minder aantrekkelijk, waardoor Zeeuws-Vlaanderen vanuit Nederlandse optiek een krimpregio is. Dit hoewel de economische perspectieven voor de regio zeer gunstig zijn als havengebied dat na de Brexit de toegangspoort kan worden tussen het VK, Europa en Rotterdam, dat bovendien via het Frans kanaalsysteem dat op dit moment wordt verbeterd en uitgebreid een toegang biedt tot de Parijse regio.

Bovenstaand voorbeeld geeft tegelijk aan dat de problematiek van iedere grensregio weer een andere is, reden waarom een gebiedsgerichte regionale aanpak van de gevolgen van verschillen in wetgeving noodzakelijk is.

2.2 Gebruikelijke aanpak: aanpassen, afstemmen, integreren

Verschillen in regelgeving en grensbelemmeringen zijn al zo oud als het samenleven in georganiseerd verband. In de middeleeuwen was Europa een lappendeken aan onderscheiden heerlijkheden en jurisdicties. Ook de rechten van burgers binnen de samenleving werden primair bepaald door het personele statuut van de groep waartoe zij binnen de samenleving behoorden. Die verscheidenheid is eerst aangepakt binnen de nationale staten zoals deze sinds het einde van de 18^e eeuw zijn ontstaan. Tussen die landen trokken de verschillen vooral de aandacht vanwege de bijzondere bedrijvigheid waar zij aanleiding toe gaven: smokkelen. Pas in de loop van de 19^e eeuw begonnen de gevolgen van verschillen voor het grensoverschrijdend verkeer aandacht te trekken. De aandacht richtte zich daarbij primair op het standaardiseren of harmoniseren van elementaire voorzieningen in het maatschappelijk verkeer (maten en gewichten, tijndeling, technische voorzieningen voor verkeer en communicatie) en het handelsrecht.

In het kader van de Europese integratie heeft het verschijnsel van de belemmeringen bij grensoverschrijding als gevolg van verschillen in wet- en regelgeving steeds bijzondere aandacht gehad, zowel binnen het kader van de Europese Gemeenschappen, later de Europese Unie alsook in het kader van de Benelux (de Benelux is eerder opgericht dan de E(E)G). De gangbare methode bij de aanpak van deze verschillen is om te komen tot aanpassing, uniformering of integratie (verordeningen) van wet- en regelgeving tussen de lidstaten, dan wel om de geldende regelgeving ondanks verschillen gelijkwaardig te verklaren (Cassis de Dijon). Die aanpak berust op het model van de rechtsstaat, waarbij het handelen van het overheidsbestuur en de ordening van het maatschappelijk verkeer geschieden door middel of op basis van

wettelijke regels. In die gedachte heft men met het elimineren van de verschillen in wetgeving ook de verschillen in overheidshandelen en maatschappelijk functioneren op. Zoals gezegd, is de werkelijkheid vaak weerbarstiger.

In de afgelopen vijftig jaren zijn enorme stappen gemaakt met de harmonisatie van wetgeving en het realiseren van de gemeenschappelijke markt als één binnenmarkt voor het vrij verkeer van goederen, personen en diensten en het recht op vrije vestiging. Ook de controles aan de binnengrenzen zijn verdwenen. Bij fysieke overschrijding is de grens welhaast virtueel geworden. De crisis rond het Covid-19 virus heeft laten zien hoe snel dit weer kan veranderen. Want de aanpak van die crisis heeft ook laten zien dat bestuurlijke en landsgrenzen nog allerm minst virtueel zijn geworden en dat verschillen in regelgeving in aangrenzende landen heel snel weer nieuwe belemmeringen kunnen scheppen. Ook los van de maatregelen rond het Covid-19 virus zijn verschillen in wet- en regelgeving en het verschijnsel van belemmeringen en knelpunten als gevolg daarvan, nog allerm minst verdwenen. Het is immers inherent aan het bestaan van territoriaal afgebakende jurisdicties en bestuurlijke eenheden.

Belemmeringen en verstoringen van het maatschappelijk verkeer als gevolg van verschillen in wet- en regelgeving zijn in het bijzonder ook voelbaar in gebieden op de grens van twee landen. De problematiek die dit oplevert is indringender naar de mate dat het verloop van grenzen minder natuurlijke afscheidingen volgt en het dagelijks leven in de grensstreek sterker is geïntegreerd. Maar hoe hinderlijk die gevolgen vaak ook zullen zijn, toch zullen zij maar beperkt worden aangepakt in het kader van de harmonisatie van wetgeving. Harmonisatie vormt immers een geschikte aanpak bij verschillen in regelgeving die het functioneren van de economie als geheel raken of het grensoverschrijdend verkeer verstoren. Dan is de politiek en bestuurlijke bereidheid om concessies te doen om tot een gelijkvormig resultaat te komen, doorgaans ook het grootst. Naarmate verschillen echter slechts een gering deel van de economie raken of een beperkt deel van de bevolking betreffen, neemt de bereidheid om de verschillen in regelgeving die die daar de oorzaak van zijn weg te nemen, doorgaans sterk af. Als gezegd, is de moderne samenleving afhankelijk van regelgeving. De totstandkoming daarvan vergt overeenstemming tussen verschillende belangen, verschillende politieke opvattingen en verschillende inzichten in de oplossing van de vraagstukken waar het om gaat. In de overleggingen om tot overeenstemming te komen zullen perifere gebieden dan ook veelal slechts een gering gewicht in de schaal leggen, tenzij dit gebieden van grote economische bedrijvigheid zijn. Het is de oorzaak van het ontstaan van verschillen en tegelijk de reden waarom het zo moeilijk is om die verschillen speciaal ten behoeve van grensgebieden weer op te heffen.

Dat is ook de reden dat de jarenlange inspanning om deze problematiek van grensgebieden op te lossen, tot dusver maar zeer beperkt vrucht heeft gedragen. Twee jaar geleden, in mei 2018, diende de Europese Commissie een voorstel in voor een verordening betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen. Het voorstel heeft als doel om de juridische en administratieve belemmeringen aan te pakken die zich bij grensoverschrijdende projecten in grensregio's voordoen. Het voornaamste kenmerk van het voorstel is de mogelijkheid voor een lidstaat wettelijke bepalingen van een andere lidstaat toe te passen wanneer eigen regelgeving leidt tot juridische belemmeringen in de uitvoering van het project.

Vooralsnog hebben de Nederlandse en de Vlaamse regering zich kritisch uitgelaten over het voorstel van de Commissie. Het voorstel roept een aantal fundamentele vragen op met betrekking tot de bevoegdheid van de Europese Unie. Naar Nederlandse opvatting zou het voorstel

niet proportioneel zijn. Ook de toenmalige Vlaamse minister-president, de heer Bourgeois, liet zich kritisch uit over het Commissievoorstel¹³..

2.3 Ad hoc aanpak: niet aanpassen, maar afwijken

Het voorstel van de Europese Commissie berust op de aansprekende gedachte dat de problematiek die zich aan de grenzen voordoet een specifieke aanpak vergt per project en per knelpunt. Daarmee in tegenspraak is dat men die aanpak vervolgens algemeen wil regelen en de oplossing zoekt in de toepassing van de regels van één van de betrokken landen. Dat laatste kan in een concreet geval een oplossing zijn, maar het kan geen algemene oplossing zijn.

Opdracht en werkzaamheden van de werkgroep gaan eveneens uit van een aanpak per project of per knelpunt. Het gegeven dat de problematiek in een grensgebied maar beperkt gewicht in de schaal legt bij de afweging van algemene regelgeving, kan immers ook de basis voor een oplossing bieden. Een aansprekende oplossing van een concreet, zwaarwegend, knelpunt kan immers meer aanvaardbaar zijn indien niet de wetgeving in één of beide landen daarvoor moet worden aangepast. Uitgangspunt is dan ook dat de oplossing niet bij voorrang gezocht moet worden in nieuwe regels voor grensgebieden. Bij specifieke knelpunten kan dat een oplossing bieden, maar in het algemeen dreigt de problematiek zich daarmee te verplaatsen naar de grenzen van het grensgebied en de knelpunten te verdubbelen. Het gaat er om knelpunten die het gevolg zijn van verschillen in wetgeving aan te pakken door gericht in bepaalde gevallen daarvan af te wijken. Daar zijn al voorbeelden van in de dagelijkse praktijk¹⁴.

Vanuit deze invalshoek begrijpt de werkgroep de opdracht van de beide regeringen. Het impliceert dat de werkwijze sterk casuïstisch gericht zal zijn en begint met de concrete problematiek van een concreet gebied. Dat laat onverlet dat wanneer deze aanpak vruchtbaar blijkt te zijn, de werkwijze geleidelijk verbreed zal kunnen worden.

Het is een mogelijke benadering van de problematiek welke niet door harmonisatie van regelgeving kan worden opgelost. Het is een aanpak die aansluit bij wat nu al op tal van punten in het grensgebied geschiedt; het op pragmatische wijze trachten bestaande knelpunten op te lossen binnen het kader van de gestelde wet- en regelgeving. De aanpak van de werkgroep gaat een stap verder in zoverre beoogd wordt om dat kader van wet- en regelgeving te verruimen door daar gericht van af te wijken. Tegelijk dient onderkend te worden dat ook deze aanpak naar zijn aard beperkt is. Het is geen panacee voor ieder knelpunt dat zich voordoet en het is een arbeidsintensieve aanpak voor één of enkele knelpunten. Bovendien zullen veel knelpunten samenhangen met regelgeving welke in één of beide betrokken landen zo wezenlijk wordt geacht, dat geen afwijking daarvan kan worden overwogen. Bovendien is het goed mogelijk dat personen of burgers meer baat hebben bij de bestaande regelgeving en de daartussen bestaande verschillen, dan bij het wegnemen daarvan omdat men bij de nieuwe oplossing er op achteruit gaat.

Het is ook minder goed denkbaar dat via deze aanpak wezenlijke institutionele veranderingen mogelijk zijn. Zo sprak minister-president Bourgeois bij de presentatie in het Vlaamse parle-

¹³ Vlaams parlement. Verslag Commissievergadering voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed, dinsdag 13 november 2018: <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1281476/verslag/1282503>

¹⁴ Zoals compensatieregelingen voor inkomstenbelasting van grensarbeiders (https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privé/internationaal/verdragen/het_nieuwe_belastingverdrag_tussen_nederland_en_duitsland/compensatieregeling/compensatieregeling) en uitzonderingsbepalingen voor inkomstenbelasting in geval van werk op grensoverschrijdende bedrijventerrein (zie art. 14, lid 3 verdrag Duitsland-Nederland ter voorkoming dubbele belasting)

ment de verwachting uit dat “bij grensoverschrijdende infrastructuurprojecten één vergunningstraject ... met één milieueffectenrapport, met één openbaar onderzoek en dergelijke meer” mogelijk zou worden. “Ultiem zouden we zelfs naar ... één administratieve beroepsinstantie kunnen gaan”. Het zijn mooie vergezichten, maar de verwezenlijking daarvan vergt verdragen, wetten en soms vergaande ingrepen in de bestuursrechtelijke ordening van de betrokken landen. Dan gaat het niet meer om ad hoc oplossingen voor specifieke knelpunten. Ook de politieke verwachtingen zullen moeten passen bij juridische en praktische mogelijkheden. Belemmeringen als gevolg van regelgevingsverschillen tussen Nederland en Vlaanderen voor grensoverschrijdende infrastructuurprojecten is onderwerp van spoor 2 van de bestuurlijke werkgroep en wordt in hoofdstuk 4 nader besproken.

2.4 Proces met een eigen dynamiek

De aanpak van belemmeringen en knelpunten als gevolg van verschillen in regelgeving heeft soms iets van de kwellung van Sisyphus uit de Griekse mythologie. Het is een nooit eindigend vraagstuk dat ook niet dichterbij een oplossing lijkt te komen als gevolg van de eigen dynamiek van het proces. Wetgeving en regelgeving zijn in ieder van de landen een voortgaand proces. Week na week komen er nieuwe wetgeving en regels tot stand of worden oude gewijzigd, met steeds weer nieuwe verschillen die tot knelpunten kunnen leiden. Het is dus niet mogelijk om een uitputtende lijst van knelpunten te maken en deze op te lossen waarna het probleem verdwenen is. In de tijd die men nodig heeft om een paar knelpunten op te lossen zijn er alweer nieuwe bijgekomen.

Het gaat bovendien niet alleen om nieuwe knelpunten die ontstaan, maar ook om al langer bestaande verschillen die zichtbaar worden wanneer men andere knelpunten heeft geëlimineerd. Soms ook worden oude verschillen scherper gevoeld naarmate het grensoverschrijdend verkeer intensiever wordt als gevolg van het wegnemen van grensbelemmeringen. In die zin is er sprake van een paradox: hoe meer bestaande knelpunten met succes worden aangepakt, des te sneller worden nieuwe knelpunten zichtbaar en ‘voelbaar’. Ook komt het voor dat problemen die men denkt te hebben opgelost door het elimineren van onderlinge verschillen in regelgeving, deze weer herleven door verschillen in toepassing en handhaving of door de regels van de beroepsgroepen aan weerszijden van de grens.

Het gegeven dat verschillen in regelgeving met belemmerende gevolgen voor het grensoverschrijdend maatschappelijk verkeer een permanent verschijnsel zijn, dat nooit geheel zal verdwijnen, mag echter geen reden zijn om de problematiek niet aan te vatten. Want ook al duiken steeds nieuwe belemmeringen en knelpunten op, toch is er gestage vooruitgang hetgeen ook blijkt uit de steeds intensievere grensoverschrijdende samenleving die is ontstaan. Hoe intensief is wel gebleken aan de ingrijpende gevolgen die de maatregelen aan beide zijde van de grens in verband met Covid-19 hebben gehad. Juist die situatie heeft treffend geïllustreerd in welke mate in de afgelopen decennia belemmeringen zijn verdwenen.

De eigen dynamiek van het proces van belemmeringen aan de grens onderstreept evenwel de noodzaak om bij de aanpak daarvan selectief te werk te gaan, een eigen institutioneel ondersteuning daarvoor te voorzien en de nodige bestuurlijke en politieke besluitvorming daarvoor te organiseren.

2.5 Covid-19 en de werkgroep

De maatregelen die aan beide zijden van de grens werden getroffen in verband met Covid-19 hebben, zoals gezegd, de werkzaamheden van de bestuurlijke werkgroep weliswaar beperkt, zij hebben echter ook het inzicht verrijkt in de problematiek en de mechanismen van grensbelemmeringen.

In de eerste plaats was opvallend hoe snel maatregelen en verschijnselen die men voorgoed achter de rug achtte, weer konden opduiken. Geconfronteerd met een tot dusver praktisch onbekende en onverwachte dreiging, die alleen collectief kon worden aangepakt, vielen de gemeenschappen aan beide zijden van de grens terug op de nationale bestuursstructuren. Alleen daar waren het gezag en de bevoegdheden te vinden om de vergaande maatregelen te treffen welke nodig waren om de verspreiding te beheersen. Dat daarbij op onderdelen tot een verschillende afweging en verschillende uitwerking gekomen werd, is inherent aan de gescheiden beslissing- en uitvoeringstrajecten. In de grensregio leidde dit tot zeer complexe situaties aangezien het maatschappelijk en economisch leven van inwoners in deze regio zich veelal niet in één, maar in beide landen afspeelt. De initiële sluiting van de grens maakte dan ook op een pijnlijke manier duidelijk in hoeverre het leven in beide gemeenschappen met elkaar verwlochten is. Een acute grenssluiting ware in de toekomst dan ook te voorkomen.

De aanpak van Covid-19 biedt daarnaast een aansprekend voorbeeld van de dynamiek rond belemmeringen als gevolg van verschillen in regelgeving of bestuurlijke aanpak. Grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerkingsverbanden weten elkaar, ook in crisistijd, goed te vinden om waar mogelijk oplossingen te treffen voor de nieuwe knelpunten die ontstonden. Zo werden snel maatregelen getroffen om het goederenverkeer ondanks alle belemmeringen tot doorgang te laten vinden.

Wellicht nog relevanter voor het werk van de bestuurlijke werkgroep is dat de coronacrisis laat zien dat er oplossingen mogelijk zijn conform de methodiek: zoek of creëer afwijkingen voor specifieke gevallen. Zo leidt de coronamaatregel over thuiswerken tot complexe situaties m.b.t. inkomstenbelasting en sociale zekerheid voor grensarbeiders¹⁵, immers het land waar het werk wordt uitgevoerd verschilt door het thuiswerken met de situatie van voor de coronapandemie. Zowel voor de inkomstenbelasting als voor de sociale zekerheid is bepaald dat de werktijd voor de thuiswerkende grensarbeiders geacht te zijn doorgebracht in het oorspronkelijke werkland. De algemene regel (thuiswerken) blijft intact en het specifieke geval (aanpassingen inkomstenbelasting en sociale zekerheid bij thuiswerkende grensarbeiders) is opgelost door een afwijking te realiseren.

¹⁵ Werkenden die wonen en werken in verschillende landen

3 Algemene regels - ad hoc oplossingen (spoor 1)

3.1 Algemeen

In de inleiding is uiteengezet dat de werkgroep bij de werkzaamheden onderscheid maakt tussen belemmeringen die gevolg zijn van verschillende wettelijke regels bij grensoverschrijdende activiteiten (spoor 1) en belemmeringen bij de realisatie van grensoverschrijdende projecten die gevolg zijn van gescheiden processen van besluitvorming, onderscheiden technische en procedurele eisen en gebrek aan synchronisatie bij besluitvorming en verwezenlijking (spoor 2). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de werkwijze en resultaten in het eerste spoor. In het volgende hoofdstuk wordt stilgestaan bij het tweede spoor en de studie die ten behoeve daarvan werd gemaakt.

Belemmeringen als gevolg van verschil in regelgeving kunnen zich op vrijwel elk terrein van maatschappelijke activiteit voordoen waar de (nationale) wetgever ordenend optreedt, voor zover deze activiteiten een grensoverschrijdend karakter hebben. Vandaar het dynamisch karakter van de problematiek waar in het vorige hoofdstuk op gewezen werd. Hoe meer grensoverschrijdende samenwerking plaatsvindt, des te meer nieuwe belemmeringen zichtbaar worden. Het zal derhalve altijd nodig zijn om bij het aanpakken van belemmeringen selectief te werk te gaan en zich te beperken tot die welke het meest verstorend zijn voor het grensoverschrijdend verkeer. In de inleiding werd reeds kort stilgestaan bij de wijze waarop de werkgroep het aandachtsgebied heeft beperkt. Hieronder wordt daar eerst nog nader op ingegaan.

Er is nog een tweede reden om tot beperking te komen van de belemmeringen die worden aangepakt, te weten de tijd, inzet en arbeid die nodig is voor de aanpak daarvan. Ieder knelpunt dat wordt aangepakt moet immers eerst in kaart worden gebracht; wat zijn de regels waar het om gaat, wat is de betekenis daarvan in ieder van de betrokken rechtsordeningen, wat zijn de concrete knelpunten die daaruit resulteren en wie heeft voor- of nadeel van het wegnemen daarvan. Vervolgens moet met de verschillende betrokken overheidsdiensten gesproken worden en tenslotte moet bezien worden of er daadwerkelijk een praktische oplossing is en of de remedie niet erger is dan de kwaal. In een tweede onderdeel van dit hoofdstuk wordt daarom stilgestaan bij de werkwijze bij concrete knelpunten.

Bij de aanpak van knelpunten blijkt reeds snel dat er sprake is van onderscheiden vraagstukken ondanks oppervlakkige overeenkomsten. In een derde onderdeel van dit hoofdstuk wordt daarom aandacht besteed aan een aantal onderscheiden vraagstukken die de werkgroep bij haar werkzaamheden is tegengekomen. Voor een doelmatige aanpak van knelpunten is het wezenlijk om reeds aan het begin van de werkzaamheden de aard van de problematiek juist te onderscheiden, teneinde ook de juiste remedie te kunnen vinden.

Tenslotte wordt in dit hoofdstuk ingegaan op een aantal concrete knelpunten waar de werkgroep de aandacht op heeft gericht.

3.2 Beperking van het aandachtsgebied

De aandacht van de werkgroep is uiteraard in hoge mate bepaald door keuzen die reeds voor de totstandkoming van de werkgroep waren gemaakt (zoals de ITEM-studie) en door de politieke aandacht voor de ontwikkeling van het gebied rond het kanaal van Gent-Terneuzen en van North Sea Port. Dat neemt niet weg dat ook de andere havens in het Vlaams- Nederlandse Deltanetwerk, onder andere de Antwerpse haven, belang hebben bij goede grensoverschrij-

dende regelingen, bij voorbeeld met betrekking tot opslag en transport van CO₂. Het onderstreept echter ook dat de problematiek die zich in verschillende gebieden aan de gemeenschappelijke Vlaams-Nederlandse grens voordoet wel sterk van gebied tot gebied kan verschillen.

Tijdens de Vlaams-Nederlandse top in Gent (november 2016) werd de fusie van de havenbedrijven van Gent en Zeeland Sea Ports aangekondigd. Het grensoverschrijdende havenbedrijf North Sea Port is uiteindelijk eind 2017 gerealiseerd. De intensieve samenwerking tussen het Vlaamse en het Nederlandse deel van het havengebied leidt tot schaalvoordelen en efficiëncywinsten, maar de samenwerking legt op diverse terreinen ook de verschillen tussen de landen bloot. De verschillen zijn kunnen de verdere ontwikkeling van het grensoverschrijdende gebied verstoren

Vanuit de Zeeuwse regio werd in 2018 gepleit voor experimenteerruimte voor het gebied om de ervaren grensbelemmeringen aan te pakken¹⁶. Om duidelijk te krijgen welke grensbelemmeringen concreet door verschillen in regelgeving tussen beide landen worden veroorzaakt hebben de Nederlandse provincie Zeeland en het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opdracht gegeven voor een inventarisatie van grensbelemmeringen in het gebied van North Sea Port. Op de Vlaams-Nederlandse top in Middelburg (november 2018) spraken Nederland en Vlaanderen af een gezamenlijke aanpak in gang te zetten zodra de inventarisatie was afgerond¹⁷. De inventarisatie van grensknelpunten in North Sea Port is uiteindelijk het vertrekpunt geworden voor de opdracht aan de bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen.

Het grensoverschrijdende havengebied North Sea Port kenmerkt zich niet alleen door een economisch zeer actief havencluster. Het gebied kenmerkt zich ook door contrasterende uitgangspunten die bij intensieve (grensoverschrijdende) samenwerking tot win-win situaties kunnen leiden. De Stad Gent kent een relatief jonge en hoogopgeleide bevolking. Gent kent nog steeds relatief veel werkzoekenden. De ruimte voor wonen is er echter schaars. In het Zeeuwse deel van North Sea Port is grote vraag naar hoogopgeleide vakkrachten en is er ruimte om te wonen en recreëren. Het gebied is sterk geïndustrialiseerd en heeft goede ontsluiting via het water en de weg. Het grensoverschrijdende openbaar vervoer en goederenvervoer over rails is echter maar in geringe mate aanwezig.

De overheden in het gebied hebben de uitdagingen erkend en hebben een gezamenlijke werkagenda op laten stellen voor een gebiedsgerichte aanpak van deze grensoverschrijdende regio¹⁸. In North Sea Port District werken binnen het hele grensoverschrijdende havengebied Gent, Evergem en Zelzate, de provincie Oost-Vlaanderen intensief samen met Terneuzen, Borsele en Vlissingen en de provincie Zeeland. Recent is door de deelnemende gemeenten een werkagenda opgesteld om de grensoverschrijdende ontwikkeling van het gebied te versterken. Tevens wordt gewerkt aan een nieuwe governance structuur in de vorm van een BGTS (Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking). Het is onvermijdelijk dat bij deze opgaven grensbelemmeringen opkomen die het gevolg zijn van verschillen tussen de wetten, regels en bestuurspraktijken van Nederland en België/ Vlaanderen.

¹⁶ <https://www.pzc.nl/zeeuws-nieuws/zeeuwse-bedrijfsleven-wil-bijzondere-status-voor-grensregio~acb97049/>

¹⁷ Kamerstuk 32851, nr. 53

¹⁸ <https://pers.oost-vlaanderen.be/gemeenten-en-provincies-uit-grensoverschrijdend-havengebied-zetten-samen-schouders-onder-north-sea-port-district#>

En: <https://www.euregioscheldemond.be/publicaties-ii/>

3.3 Publieke en bestuurlijke diensten onderscheiden

Hoewel de aandacht van de bestuurlijke werkgroep zich primair heeft gericht op enkele concrete vraagstukken rond North Sea Port, is deze daar niet uitsluitend toe beperkt. Zo is ook gesproken over de problematiek van de gezondheidszorg in het Nederlandse deel van de grensregio en de ambulance-inzet in het grensgebied, de problematiek van aanbesteding van grensoverschrijdende voorzieningen en van milieu- en leefomgevingsdoelstellingen in grens(overschrijdende) gebieden. Evenzo is gesproken met de diensten van het loodswezen over de geïntegreerde dienstverlening op de Westerschelde.

Zoals uiteengezet heeft de werkgroep zich niet grondig kunnen verdiepen in alle vraagstukken, hoezeer die ook aandacht rechtvaardigen. Wel is gebleken dat onderkend moet worden dat de betrokkenheid van publieke en bestuurlijke diensten bij grensoverschrijdende vraagstukken een eigensoortige aanpak vergt. De gedachte om door gerichte afwijking of afstemming knelpunten weg te nemen biedt met name perspectief waar het particuliere activiteiten betreft die moeten voldoen aan publieke regels en eisen. Die aanpak lijkt minder geschikt daar waar het om publieke of bestuurlijke diensten gaat, ook als die niet in openbare dienst worden verricht (bijv. gezondheidszorg). In die gevallen worden de betrokken activiteiten of dienstverlening doorgaans meer omvattend beheerst door publieke regels en is ook de financiering daarvan beperkt door grenzen van de jurisdictie. In die situatie zijn de belemmeringen en beperkingen die voortvloeien uit verschillen in regelgeving ook veel omvattender en beheersen vaak het hele functioneren. Gerichte afwijking biedt dan minder soelaas en vergt een meer omvattender afwijking.

Een mooi voorbeeld waarbij, om hiervoor genoemde redenen, gerichte afwijking minder soelaas biedt, is bij eventuele belemmeringen bij de uitvoeren van taken en bevoegdheden die de Nederlandse havenmeester en de Vlaamse havenkapitein in het grensoverschrijdende havengebied North Sea Port uitoefenen. De Vlaamse havenkapitein heeft andere taken en bevoegdheden dan de Nederlandse havenmeester. Zo is de Vlaamse havenkapitein officier van gerechtelijke politie. Voor grensoverschrijdende taken in het havengebied dient derhalve intensieve (grensoverschrijdende) samenwerking tussen meerdere organisaties (w.o. ook burgemeester, politie en inspectiediensten) plaats te vinden.

De problematiek waar de gezondheidszorg in Zeeuws-Vlaanderen mee wordt geconfronteerd, wordt bijvoorbeeld sterk beïnvloed door de mate waarin de nationale (particuliere) verzekering van ziektekosten de kosten van behandeling aan gene zijde van de nationale grens dekt. Evenzo wordt de grensoverschrijdende inzet van medisch en verzorgend personeel niet primair beperkt door verschillen in nationale regelgeving, maar vooral ook door verschillen in de nationale professionele organisatie en beroepsregels. Van weer andere aard zijn de vraagstukken waar men tegenop loopt bij het verlenen van milieuvergunningen aan weerszijden van de grens, waarbij natuur- en milieudoelen in grensgebieden moeten worden gerealiseerd waarvan de kwaliteit minstens zo sterk wordt bepaald door wat aan de andere zijde van de grens wordt toegestaan. Op nog weer andere vraagstukken stuit men op bij de openbare aanbesteding van grensoverschrijdende publieke werken.

Met het voorgaande is niet gezegd dat deze en andere vraagstukken geheel niet oplosbaar zouden zijn, maar daar is meer voor nodig dan een gerichte afwijking van bestaande regels. Er zijn in een aantal gevallen oplossingen gevonden door de betrokken besturen. Ook kunnen de

figuur van de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)¹⁹ en de Benelux groepering voor territoriale samenwerking (BGTS) daarvan een kader bieden om oplossingen te vinden. Het gaat daarbij echter om meer dan alleen een afwijking van de bestaande wet/ en regelgeving. De bestuurlijke werkgroep heeft zich daar niet verder over gebogen, maar constateert wel dat bestaande mogelijkheden en reeds elders gevonden oplossingen vaak weinig bekend zijn, zodat veel besturen voor de vraagstukken waar zij mee worden geconfronteerd, het ‘wiel opnieuw moeten uitvinden’.

3.4 Werkwijze

De methodiek bepaalt voor een groot deel ook de werkwijze. De bestuurlijke werkgroep heeft in het plan van aanpak vastgesteld dat allereerst iedere grensbelemmering helder en concreet moet zijn beschreven. Daarbij moet duidelijk zijn welk probleem er speelt, welk (onderdeel van) regelgeving daaraan ten grondslag ligt, wie benadeeld worden en hoe omvangrijk (kwantificeren) die benadeling is. Tevens moet duidelijk zijn welke partijen relevant zijn voor eventuele oplossingen en of er instrumenten toepasbaar zijn om oplossingen voor deze specifieke belemmeringen te kunnen bereiken. Tenslotte moeten oplossingsrichtingen geformuleerd worden voorzien van een belangenafweging, zodat ook duidelijk kan worden dat een oplossing proportioneel zal zijn. Aldus kunnen oplossingen worden voorgesteld die met verantwoordelijke departementen moeten worden besproken.

3.5 Grensbelemmeringen

De ITEM-inventarisatie naar grensbelemmeringen in North Sea Port is vertrekpunt van de bestuurlijke werkgroep²⁰. Voorts heeft de werkgroep nog gekeken naar enkele grensbelemmeringen op het gebied van grensoverschrijdende zorg. Hieronder staan per belemmering kort de (voorlopige) resultaten geformuleerd, waarbij voor elk punt een vervolgactie is geformuleerd waar dat aan de orde is.

3.5.1 Werken in het grensoverschrijdend bedrijf North Sea Port: Belemmeringen als gevolg van regelgeving omtrent inkomstenbelastingen

Omschrijving belemmering (dreiging van ander belastingregime bij grensarbeid in één bedrijf)

Het belastingverdrag tussen Nederland en België bepaalt dat het werkland van de werknemer het recht heeft belasting te heffen over het loon dat de werknemer daar verdient. Hierop is een uitzondering: het woonland van de werknemer heeft het recht om belasting te heffen als aan de volgende drie voorwaarden wordt voldaan:

1. De werknemer verblijft binnen een bepaalde periode niet langer dan 183 dagen in het werkland.
2. De werknemer wordt betaald door of namens een werkgever die niet is gevestigd in het werkland.

¹⁹ Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1302/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013.

²⁰ Kamerstuk 2018–2019, 32 851, nr. 56

3. De beloningen komen niet ten laste van een vaste inrichting of een vaste basis, die de werkgever in de andere Staat heeft.

Deze drie voorwaarden staan samen bekend als de 183-dagenregeling. Met deze regels wordt dubbele belasting voorkomen voor werknemers die in het ene verdragsland wonen en in het andere verdragsland werken.

Deze regeling kan leiden tot een wisseling van heffingsland voor inkomstenbelasting voor werknemers van een bedrijf (in casu North Sea Port) dat werkzaamheden, waaronder publieke taken, uitvoert in een afgebakend havengebied in Nederland en België. Een wisseling betekent dat de hoogte van inkomstenbelasting kan wijzigen (dit kan zowel een positief als een negatief effect hebben op het netto inkomen van een grensarbeider), de aangifte complexer wordt en een administratie moet worden bijgehouden om aan te kunnen tonen in welk land de werkzaamheden worden verricht. Als gevolg hiervan zijn volgens het bedrijf werknemers minder snel geneigd om werkzaamheden in een ander land te gaan verrichten en kan het bedrijf zijn werknemers niet volledig grensoverschrijdend inzetten.

Uitkomsten toepassing methodiek

De toepassing van de methodiek, zoals in eerdere hoofdstukken beschreven, heeft geleid tot een aantal oplossingsrichtingen die zijn besproken met de beide departementen van Financiën. Er zijn de nodige bezwaren en kanttekeningen ingebracht. Eén van de voornaamste bezwaren is dat het zeer lastig gaat zijn om een regeling te kunnen treffen die alleen ziet op dit specifieke geval. De (juridische) afbakening is ingewikkeld en ook het gelijkheidsbeginsel kan in het geding komen.

Er is een aantal praktische oplossingsrichtingen aangedragen door de belastingdiensten van beide landen aan het bedrijf, die met instandhouding van de bestaande regelgeving (in casu belastingverdrag) ervoor kunnen zorgen dat de administratieve lasten en de kosten voor werkgever en werknemer verminderen:

1. Overleg met de bevoegde inspecteur over praktische afspraken binnen bestaande wet- en regelgeving. Voor de loonheffing en sociale zekerheid kan bijvoorbeeld nadat werkschema's en tijd zijn bijgehouden, uitgegaan worden van een regulier werkschema. In de aangifte inkomstenbelasting dient dan vervolgens uitgegaan te worden van de werkelijke omstandigheden.
2. De administratieve lasten kunnen beperkt worden door gebruik te maken van een app die registreert waar werknemers zich bevinden. Dergelijke apps zijn op de markt.
3. De werkgever kan een nettoloonafpraak maken met grensoverschrijdend personeel. Dit is wel duurder en bewerklijker voor de werkgever.
4. Maak duidelijk hoe bewijslast ten aanzien van grensoverschrijdend werken verdeeld is en hoe bewijs geleverd kan worden voor de toepassing van het werknemersartikel van het belastingverdrag (conform vademecum België-Luxemburg).

Indien nodig kunnen er afspraken tussen de Nederlandse en Belgische bevoegde autoriteiten worden gemaakt over de interpretatie van artikel 15 (werknemersartikel). Daarmee kunnen mogelijke interpretatiegeschillen opgelost worden. De bestuurlijke werkgroep constateert dat bovenstaande praktische oplossingen de ervaren belemmeringen kunnen

verminderen, maar niet wegnemen. De bestuurlijke werkgroep ziet twee scenario's voor een oplossing die verder uitgewerkt kunnen worden:

1. Onderzoek de mogelijkheden voor een bepaling in het belastingverdrag waarin voor dit specifieke geval (in casu een bedrijf dat in een afgebakend grensoverschrijdend havengebied opereert, waaronder het uitvoeren van publieke taken) wordt geregeld dat voor alle werknemers het heffingsrecht wordt toegewezen aan het woonland, tenzij de werknemer verplicht sociaal verzekerd is in de andere verdragsluitende staat. In dat geval volgt belastingheffing de premieheffing. Het belastingverdrag tussen Duitsland en Nederland bevat een dergelijke bepaling. Deze bepaling is niet één op één over te nemen, maar toont wel aan dat een afwijking op de hoofdregel mogelijk is.
2. Onderzoek de mogelijkheden voor een regeling waarbij delen van de inkomsten belasting forfaitair over de landen worden verdeeld voor deze specifieke casus.

Voor beide scenario's geldt dat voor- en nadelen hiervan onderzocht moeten worden. Daarbij zijn onder meer relevant de mogelijke (negatieve en positieve) inkomenseffecten voor grenswerkers en de juridische houdbaarheid (zoals het gelijkheidsbeginsel, staatssteunaspecten en het rechtszekerheidsbeginsel).

Actiepunten voor vervolg:

1. Doorvoeren van de voorgestelde praktische oplossingen (actiehouders: belastingdiensten en het havenbedrijf North Sea Port);
2. Onderzoeken de hiervoor genoemde scenario's en leg binnen een half jaar de resultaten voor aan de beide opdrachtgevers, namelijk de Vlaamse minister-president en de Nederlandse staatssecretaris van BZK.

3.5.2 Werken in het grensoverschrijdend bedrijf North Sea Port: Belemmeringen als gevolg van regelgeving omtrent sociale zekerheid

Omschrijving belemmering (sociale zekerheidsregels bij grensarbeid in één bedrijf)

De sociale zekerheidsregels kunnen wisselen voor werknemers in een bedrijf (in casu North Sea Port) dat werkzaamheden, waaronder publieke taken, uitvoert in een afgebakend havengebied in Nederland en België. De dreigende wisseling van de lidstaat die bevoegd is voor de sociale zekerheid brengt complexiteit met zich mee, en kan in bepaalde gevallen nadelig uitpakken voor de hoogte van de premieafdracht en rechten op sociale zekerheid van de werknemer. Dat kan evenzogoed in bepaalde gevallen ook voordelig uitpakken. Ook voor de werkgever betekent het wisselen van toepasselijke wetgeving dat daar hindernissen aan vast zitten. Dat varieert van een complexere afdracht en administratie tot andere (doorbetalings)gevolgen bij ziekte van een werknemer.

Uitkomsten toepassing methodiek

De gewenste uitkomst voor het bedrijf (i.c. North Sea Port) is dat werknemers of groepen werknemers, die nu of in de toekomst in beide landen werkzaam zijn, niet geconfronteerd gaan worden met een switch van sociale zekerheidsstelsel. Dat reduceert complexiteit en geeft zekerheid omtrent de regels, hoogte premies en rechten voor de sociale zekerheid voor zowel de werknemer als de werkgever. Daarnaast is er ook sprake van discoördinatie tussen sociale zekerheid en fiscaliteit door de verschillende drempelwaarden waarbij een wisseling van stel-

sel plaatsvindt. De grensbelemmering voor het bedrijf is alleen opgelost als op beide punten gecoördineerde oplossingen worden bereikt.

Bij de beantwoording van de vraag 'welke socialezekerheidswetgeving (van welk land) toepasselijk is', geldt het volgende: Als het woonland van de werknemer en het vestigingsland van de werkgever identiek is, volstaat het dat de werknemer meer dan marginale arbeid (d.w.z. 5% of meer) verricht op het grondgebied van dat land, om in het woonland sociaal verzekerd te blijven. In alle andere gevallen geldt een percentage van 25% of meer dat in het woonland moet zijn gewerkt. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan, kan een A1-verklaring bij het bevoegde orgaan van het woonland worden aangevraagd. Met een A1-verklaring kan worden aangetoond welke socialezekerheidswetgeving (van welk land) toepasselijk is. Dat betekent echter dat ook hier moet worden bijgehouden hoeveel tijd in welk land gewerkt wordt, zoals ook het geval is bij de 183-dagenregeling.

De wetgeving die hier van toepassing is betreft Verordening (EG) 883/2004. Deze verordening regelt de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en bepaalt in welke lidstaat iemand sociaal verzekerd is indien er sprake is van een grensoverschrijdende situatie. Hoofdregel is dat werknemers aan de sociale zekerheid van het **werkland** onderworpen zijn (artikel 11 Verord. 883/2004). Wanneer de werknemer meer dan 25% van zijn tijd in zijn woonland werkt of meer dan 25% van de bezoldiging toerekenbaar is aan het woonland, valt hij onder de sociale zekerheidswetgeving van zijn **woonland** (artikel 13, lid 1, sub a van Verordening 883/2004 jo. Artikel 14, lid 8, Verordening 987/2009).

Afwijking van deze regelgeving is mogelijk indien het in het belang is van personen of bepaalde groepen van personen. Dan kunnen België en Nederland, op basis van artikel 16 van deze verordening, in onderlinge overeenstemming uitzonderingen op de hiervoor genoemde regels vaststellen.

Of deze uitzonderingsbepaling al dan niet kan worden toegepast, moet worden bepaald door bevoegde instanties uit Nederland en België. Daarbij is van belang dat eventuele nadelige gevolgen voor een werknemer, die voortkomen uit de toepassing van de uitzonderingsbepaling, door de werkgever worden gecompenseerd. Het bedrijf (ic North Sea Port) heeft te kennen gegeven voor de werknemers die het aangaat te compenseren.

Actiepunten voor vervolg:

- Informatief gesprek tussen de bevoegde instanties uit België en Nederland met het bedrijf om de randvoorwaarden en reikwijdte te duiden op basis waarvan de uitzonderingsbepaling kan worden ingeroepen en waar die uitzondering dan toe zou kunnen leiden. Hier is belangrijk dat de uitzondering alleen kan worden gesloten als het in het belang is van personen. Het belang van het bedrijf speelt daarin geen rol. Derhalve moet ook duidelijkheid verkregen worden of de werknemers of groepen van werknemers een dergelijke uitzondering wenselijk achten en of daar voorwaarden aan verbonden moeten worden (actiehouders: Nederlands ministerie van SZW zal in samenwerking met SVB en eventueel met de Belgische instanties het informatieve gesprek met het bedrijf organiseren. De bestuurlijke werkgroep houdt toezicht op vervolgstappen en zal over de voortgang aan de Vlaamse minister-president en de Nederlandse staatssecretaris van BZK rapporteren).
- Vervolgens bepalen of, en zo ja, hoe artikel 16 van de Verordening ingeroepen kan worden. Daarbij de kanttekening dat een eventuele afwijking bij voorkeur in coördinatie met de inkomstenbelasting moet gebeuren.

3.5.3 Transport van CO2 in een grensoverschrijdend gebied

Omschrijving belemmering (Transport van CO2 in een grensoverschrijdend gebied)

Partners in het havengebied tussen Gent en Terneuzen zijn bezig met innovatieve technologieën een proces te testen waarbij restproducten (m.n. CO) bij de staalproductie in Arcelor (Vlaanderen) als grondstof kan worden gebruikt voor de productie van plastics door Dow (Terneuzen). De CO die als restproduct bij Arcelor vrijkomt wordt nu gebruikt voor energieopwekking, daarbij resulterend in CO2 uitstoot. Door CO naar DOW te transporteren (dus van Vlaanderen naar Nederland) kan het daar omgezet worden in synthetische nafta voor de productie van plastics. Indien synthetische nafta bij ArcelorMittal (in Vlaanderen) wordt vervaardigd, dan kan die synthetische nafta ipv CO worden getransporteerd naar DOW.

Voor het transport is het noodzakelijk een eenduidig antwoord te krijgen op verschillende vergunningstrajecten, nationaal bepaalde milieuruimtes en ruimtelijke ordeningsvisies als ook uiteenlopende regelgevende beperkingen in het grensoverschrijdende transport. Ook de andere havens in het Vlaams Nederlandse Deltanetwerk, onder andere de Antwerpse haven, hebben belang bij goede grensoverschrijdende regeling met betrekking tot CO2 opslag en transport.

Uitkomsten toepassing methodiek

Eventuele belemmeringen bij vergunningsprocedures voor de aanleg of andere toepassing van bestaande infrastructuur voor het transporteren van CO(2) is bij spoor 2 van de bestuurlijke werkgroep onderwerp van de studie geweest. De uitkomsten daarvan staan in hoofdstuk 4 van dit verslag.

Voor het grensoverschrijdend transport van CO(2) is na analyse op dit moment geen grensbelemmering naar bovengekomen²¹. Afhankelijk van het doel (hergebruik of opslag) van het grensoverschrijdende transport van CO(2) of synthetische nafta is in zowel Vlaanderen als Nederland de regelgeving gebaseerd op EU verordeningen voor afvaltransport (EVOA) en voor de productie en handel in chemische stoffen (REACH).

In het havengebied North Sea Port is in 2019 een onderzoek Clean Underground Sustainable Transport (CUST)²² uitgevoerd. Dit onderzoek betreft een verkenning naar de haalbaarheid, vormgeving en realisatie van grootschalige pijpleidinginfrastructuur voor klimaat-neutrale industrie in North Sea Port. Het onderzoek beschrijft ten aanzien van grensoverschrijdend transport van CO2 en synthetische nafta de overwegingen wanneer het als afval of als grondstof kan worden gekwalificeerd. Uit het onderzoek blijkt voornamelijk geen belemmering dat het transport uiteindelijk niet zal worden toegestaan²³.

Voor een ander specifiek geval is er wel een belemmering geconstateerd, namelijk bij het transport van CO2 per schip ten behoeve van ondergrondse opslag op zee. Voor dergelijk transport geldt het regime van het zogenaamde Londen protocol. Transport kan pas plaatsvin-

²¹ Wel is er de problematiek van de compatibilisering van de CO2 binnen de bestaande Europese ETS-regeling. Het land waar de CO2 wordt afgevangen door transport naar een bedrijf in het andere land, kan dit aftrekken van zijn uitstoot, waardoor het minder uitstootrechten moet kopen. Het land waar het ontvangend bedrijf is gevestigd wordt er daarentegen nog niet voor beloond

²² Onderzoek Clean Underground Sustainable Transport (CUST). Verkenning naar de haalbaarheid, vormgeving en realisatie van grootschalige pijpleidinginfrastructuur voor klimaatneutrale industrie in North Sea Port <https://www.northseaport.com/aanbevelingen-voor-pijpleidinginfrastructuur-in-north-sea-port-om-klimaatambities-waar-te-maken>

²³ Idem, pagina 113-114

den als het protocol in werking is getreden. Op dit moment moet België het protocol nog ratificeren. Dat betekent dat het grensoverschrijdend transport van CO₂ per schip ten behoeve van ondergrondse opslag op zee niet is toegestaan.

Actiepunten voor vervolg:

- Voor de realisatie van toekomstige buisleidingeninfrastructuur, zie hoofdstuk 4 van dit verslag
- Voor het transport van CO₂ en/ of synthetische nafta binnen het havengebied van North Sea Port: vooralsnog geen vervolgacties nodig.

3.5.4 Transport van scheepsafval in een grensoverschrijdend gebied

Omschrijving belemmering (Transport van scheepsafval in een grensoverschrijdend gebied)

In havengebieden worden vloeibare scheepsafvalstoffen (oliën, en dergelijke) ingezameld en verwerkt. In het grensoverschrijdende havengebied North Sea Port staat de verwerkingsfabriek in Nederland. Het inzamelen aan de Vlaamse kant van het havengebied en het verwerken in Nederland betekent dat er sprake is van grensoverschrijdend transport van afval. Voor het transport van Vlaanderen naar Nederland moet toestemming worden verkregen.

De achterliggende regelgeving is de EVOA-verordening. Dit leidt er toe dat scheepsafval moet worden bewerkt (ontwaterd) en aanvullend moet worden geanalyseerd aan de Vlaamse kant van het gezamenlijke havengebied voordat het naar de verwerkingsinstallatie aan de Nederlandse kant van het havengebied mag worden getransporteerd. Dergelijke bewerkingen voor transport hoeven aan Nederlandse kant van het gezamenlijke havengebied niet plaats te vinden, omdat de verwerking in Nederland plaatsvindt en derhalve in dat geval passage van de staatsgrenzen uiteraard niet aan de orde is.

Uitkomsten toepassing methodiek

Het bedrijf dat in de huidige situatie het vloeibare scheepsafval verwerkt, heeft gegeven de hiervoor beschreven omstandigheden, ingeschreven op de opdracht en die opdracht ook gekregen. Tevens haalde dit bedrijf ook de opdracht binnen voor de inzameling in de haven van Antwerpen. De kosten worden doorbelast aan de klanten die van het vloeibare scheepsafval af willen/moeten. Voor het havengebied is er door de extra handelingen als gevolg van grensoverschrijdend transport een efficiëntie verlies ten opzichte van andere havens waar inzameling, transport en verwerking binnen één jurisdictie plaatsvindt.

Voor een toekomstige, efficiëntere verwerking van vloeibaar scheepsafval in dit grensoverschrijdende gebied, waarbij ook voordelen voor het (lokale) milieu kunnen worden bereikt door minder transportbewegingen en CO₂-uitstoot, zouden de aanvullende handelingen (deels) achterwege kunnen blijven of efficiënter kunnen worden uitgevoerd indien binnen het gebied één regime zou gelden voor transport van vloeibaar scheepsafval voor verwerking in dat gebied.

De problematiek houdt verband met milieuvraagstukken, in het bijzonder op het gebied van afval en met name de nuttige toepassing en overbrenging daarvan. In het kader van de Benelux Unie bestaan specifieke verdragsrechtelijke bepalingen die als rechtsgrond kunnen fungeren om hierover bindende intergouvernementele afspraken te maken, door middel van een beschikking van het Benelux Comité van Ministers. Meer bepaald, voorziet de Benelux-Overeenkomst van 8 juni 1982 op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming in de mogelijkheid om dergelijke afspraken te maken. Deze Benelux-Overeenkomst bepaalt uitdrukkelijk dat het Benelux Comité van Ministers daarbij kan inspelen op de specifieke lokale

omstandigheden, in casu het feit dat de problematiek zich voordoet in het grensoverschrijdend havengebied. Deze Overeenkomst is overigens ook gericht op de gecoördineerde uitvoering van akkoorden die in een ruimer internationaal verband zijn gesloten, in casu de implementatie van de Europese EVOA-verordening.

Uit de totstandkomingsgeschiedenis van genoemde Benelux-Overeenkomst blijkt dat zij mede bedoeld was om een gecoördineerd beleid en zelfs harmonisatie inzake afvalstoffen te helpen realiseren. Uit de toepassing ervan blijkt verder dat de erop gebaseerde beschikkingen een welomschreven geografisch toepassingsgebied kunnen hebben, dat zich slechts uitstrekt tot een deel van twee van de drie Benelux-landen. Deze Benelux-Overeenkomst laat evenwel geenszins toe om toepasselijke milieubeschermingsmaatregelen te ondermijnen c.q. te omzeilen, noch om zich te onttrekken aan de vigerende Europeesrechtelijke voorschriften.

Actiepunten voor vervolg

In overleg treden met de Vlaamse en Nederlandse verantwoordelijke departementen en uitvoeringsorganisaties (OVAM en ILT) om te bepleiten een Benelux-schikking overeen te komen die er op toeziet dat voor een specifiek geografische toepassingsgebied een regime geldt waarmee transport van vloeibaar scheepsafval op een uniforme wijze in het welomlijnde geografische gebied plaatsvindt voor verwerking in hetzelfde gebied, met de bijbehorende positieve efficiëntie en milieu effecten tot gevolg. De bevoegde ministers zullen met een dergelijke beschikking moeten instemmen. De uitvoering van dit actiepunt moet belegd worden binnen de in hoofdstuk 5 van dit verslag voorgestelde organisatiestructuur.

3.5.5 Grensoverschrijdend transport grond en sediment

Omschrijving belemmering

Nederland en Vlaanderen hanteren verschillende normen en voorwaarden voor bemonstering en certificering voor kwaliteitsbepaling van grond en sediment. Dat betekent dat er een dubbele onderzoeksinspanning moet worden geleverd voor dezelfde partij grond alvorens een vergunning kan worden afgegeven voor het grensoverschrijdend transport ervan. De handel in grond en sediment en het bevorderen van een circulaire economie (m.b.t. een optimalisering van nuttige toepassing van afvalstoffen en materialen) wordt daardoor belemmerd.

Uitkomsten toepassing methodiek

Uit overleg met een vertegenwoordiger van het project Nieuwe Sluis Terneuzen (in opdracht van de Vlaams-Nederlandse Scheldecommissie) is naar voren gekomen dat grensoverschrijdend transport van grond en sediment sneller en derhalve ook minder kostbaar, gerealiseerd kan worden als Nederland en Vlaanderen één set regels voor kwaliteitsbepaling (normering, bemonstering en certificering) kunnen overeenkomen. Dat scheelt een dubbele onderzoeklast, onzekerheid over toepassing en derhalve ook tijd en geld.

Door de aangescherpte PFAS-regels in Nederland dreigt een nieuwe grensbelemmering te ontstaan bij de lopende baggerwerkzaamheden bij de Nieuwe Sluis in Terneuzen. Door de nieuwe PFAS regels kon baggerspecie van de uitgravingen bij de bouw van de sluis niet conform de verkregen vergunning toegepast worden in de Westerschelde. Eventuele vertragingen en daarbij behorende kosten leidden tot een discussie, aangezien de Nederlandse regels wijzigden en de financiering (voor het grootste deel) vanuit Vlaanderen komt. Door aanpassing van het Tijdelijk Handelingskader PFAS kan het grootste deel van de baggerspecie toch toegepast worden. Over de rest moeten nog nadere afspraken maken.

Actiepunten voor vervolg

Door de coronapandemie heeft de bestuurlijke werkgroep deze belemmering tot op heden niet verder kunnen concretiseren en analyseren. De volgende stap is dit punt te bespreken met de instanties in Nederland en Vlaanderen. Expertise kan ook bij het secretariaat-generaal van de Benelux geraadpleegd worden, omdat mogelijk het Benelux-instrumentarium hier een rol in kan spelen, zie daarvoor ook paragraaf 3.5.4.

3.5.6 Kosten grensoverschrijdende zorg

Omschrijving belemmering

Het ziekenhuis ZorgSaam Terneuzen stelt dat in België verzekerde patiënten niet altijd alle kosten van de zorg vergoed krijgen. Hierdoor kan niet, zonder belemmeringen, alle zorg in het Nederlandse ziekenhuis, aan alle potentiële patiënten in het grensoverschrijdende gebied worden verstrekt. Dit heeft betrekking op geplande zorg waarbij door de Belgische patiënt in bepaalde gevallen vooraf toestemming moet worden gevraagd aan de eigen mutualiteit (verzekering). Het verlenen van deze toestemming is aan een aantal voorwaarden verbonden.

Uitkomsten toepassing methodiek

De concretisering van deze belemmeringen dient nog verder uitgewerkt te worden. Van groot belang is dat voor zorg in een andere lidstaat van de EU, er allereerst contact wordt opgenomen met de eigen zorgverzekering om te achterhalen of, en zo ja hoe hoog de vergoeding van de grensoverschrijdende zorg is en of er andere voorwaarden aan zijn verbonden.

Wat betreft EU regelgeving zijn a) de Verordening (EG) nr. 883/2004 en b) de Richtlijn 2011/24/EU relevant. Grensoverschrijdende zorg die op basis van de verordening wordt verleend, wordt rechtstreeks door de zorgverzekering vergoed aan de zorgaanbieder. Daar is wel vooraf toestemming voor nodig van de verzekeraar. De Europese patiëntenrichtlijn (Richtlijn 2011/24/EU) maakt het ook mogelijk dat de behandeling wordt vergoed. De kosten van de behandeling moet dan wel eerst zelf betaald worden. Bovendien kan vooraf toestemming nodig zijn van de ziektekostenverzekeraar. Er is dan recht op zorg volgens de voorwaarden van de eigen verzekering. De ziektekostenverzekeraar zal de kosten vergoeden tot maximaal het bedrag dat de behandeling zou hebben gekost als de patiënt zich in eigen land zou hebben laten behandelen. Zijn de kosten hoger, dan komt het verschil in het algemeen voor eigen rekening (bron: <https://cbhc.hetcak.nl/nl-nl/vergoeding-van-de-kosten>).

Het beschreven probleem van ZorgSaam Terneuzen is alleen aan de orde wanneer een in België verzekerde patiënt behandeld wordt onder de principes van Richtlijn 2011/24/EU. Een van de belangrijkste oorzaken hiervan is het verschil in de wijze waarop in het Nederlandse en het Belgische gezondheidszorgstelsel wordt gefactureerd. In Nederland wordt gefactureerd op basis van diagnose-behandelingscombinatie (dbc)²⁴, terwijl de Belgische patiënt enkel de effectief verleende geneeskundige zorg wordt vergoed.

De patiëntenrichtlijn is in België omgezet in het nationaal recht in artikel 294, § 1 van het KB van 3 juli 1996. In artikel 294, § 1 van het KB van 3 juli 1996 zijn een aantal uitzonderingen opgenomen met oog op inwoners van de grensregio. Zo hoeven inwoners van een deel van de grensregio met Luxemburg en Frankrijk niet van te voren toestemming te vragen voor bepaalde geneeskundige verstrekkingen.

²⁴ Zie voor uitleg: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-van-de-zorg/prestatiebekostiging-ziekenhuizen>

Ook in de Euregio Maas-Rijn zijn in het verleden afspraken gemaakt over de vergoeding van zorgkosten in het kader van het project Geneeskundige verzorging zonder grenzen in de Euregio Maas-Rijn, beter bekend als IZOM (Integratie zorg op maat).

Er bestaan georganiseerde zones voor toegang tot grensoverschrijdende zorgverstrekking (GTGZ of ZOAST) tussen België en Frankrijk, op basis van een Raamakkoord betreffende grensoverschrijdende samenwerking inzake gezondheidszorg tussen België en Frankrijk. Verzekerden die een welomschreven grenszone wonen, hebben toegang tot ambulante en intramurale behandeling in de verzorgingsinstellingen aan de andere kant van de grens waarop de overeenkomst van toepassing is. De patiënten ontvangen a posteriori een administratieve toestemming (administratieve S2) voor de tenlasteneming van geneeskundige verstrekkingen.

Een negental andere overeenkomsten geeft toegang tot specifieke geneeskundige zorg in bepaalde verzorgingsinstellingen in Nederland en Frankrijk. Meestal gaat het hierbij over samenwerkingsprojecten tussen ziekenhuizen om te voorzien in specifieke zorgbehoeften, op basis van complementariteit.

Meer informatie kan verkregen worden bij het Belgische en het Nederlands nationaal contactpunt voor grensoverschrijdende zorg: <https://cbhc.hetcak.nl/nl-nl/>

<https://www.health.belgium.be/en/health/taking-care-yourself/patient-related-themes/national-contact-point-cross-border-healthcare>

Actiepunten voor vervolg

In overleg met Nederlandse en Belgische instanties om te achterhalen of, en zo ja wat precies de belemmering is en welke oplossingsrichtingen bereikt zouden kunnen worden. Expertise is België en Nederland voorhanden bij het nationaal contactpunt voor grensoverschrijdende zorg en de bevoegde nationale administraties voor de toepassing van de internationale overeenkomsten op het gebied van de verzekering voor geneeskundige verzorging.

3.5.7 Grensoverschrijdende ambulance

Omschrijving belemmering

Hoewel het formeel gezien op grond van Benelux-regelingen reeds mogelijk is om ambulances grensoverschrijdend in te zetten tussen Nederland en België, bestaan hiervoor in de praktijk toch enkele belemmeringen. Het wegnemen van deze belemmeringen zou ervoor kunnen zorgen dat langs delen van de Nederlands-Belgische grens zowel de aanrijtijden als de afstand tot het dichtstbijzijnde ziekenhuis verkort zouden kunnen worden.

Uitkomsten toepassing methodiek

De gemeente Woensdrecht heeft in het kader van het B-solutions programma van de Europese Commissie een onderzoek laten uitvoeren naar de grensoverschrijdende ambulance-inzet. Hierbij zijn een aantal vermeende redenen onderzocht waarom ambulances de grens niet zouden kunnen oversteken, namelijk dat: a) Nederlandse ambulances duurder zijn dan Belgische ambulances, b) buitenlandse hulpdiensten niet het recht hebben om met zwaailicht en sirene te rijden en geen ontheffing hebben voor het moeten volgen verkeersregels, c) kwalificaties van ambulancepersoneel verschillen en d) Nederlandse ziekenhuizen niet op de Belgische lijst van erkende instituties staan voor het verlenen van noodzorg. Het onderzoek wees uit dat de Benelux beschikkingen M (2009) 8 & M (2014) 1 het juridische raamwerk bieden voor de oplossing van de eerste drie problemen. Hier was derhalve al een oplossing voor gevonden, maar dat was onvoldoende bekend. Op basis van deze beschikkingen rijden er in de (grensover-

schrijdende) Euregio Maas-Rijn reeds ambulances de grens over en werkt men samen binnen Euregio Maas-Rijn Incidentbestrijding en Crisisbeheersing (EMRIC)²⁵.

De eerder genoemde Benelux beschikkingen maken geen melding van de erkenning van Nederlandse ziekenhuizen door België. Wel heeft men in EMRIC verband het Universitair Ziekenhuis in Maastricht op de Belgische lijst van erkende instituties voor noodzorg weten te zetten.

Actiepunten voor vervolg

Het Belgisch Nederlands Grensoverleg (BENEGO, grensoverschrijdend samenwerkingsverband van een aantal gemeenten in de provincies Noord-Brabant en Antwerpen) neemt het voortouw om voor het grensoverschrijdend gebied Noord-Brabant-Antwerpen het grensoverschrijdende ambulancevervoer met alle regionale en nationale stakeholders te organiseren. Daartoe dienen de afspraken die in de Euregio Maas Rijn (Limburg) zijn gemaakt als goed voorbeeld. Daarnaast is bij het ingaan van de Benelux Unie beschikking hieromtrent een werkgroep opgericht omwille van de opvolging. Het punt van de erkenning Nederlandse ziekenhuizen is door Benego onder de aandacht gebracht bij deze werkgroep.

²⁵ EMRIC is een grensoverschrijdend samenwerkingsverband van overheidsdiensten, die verantwoordelijk zijn voor brandweertzorg, technische hulpverlening, spoedeisende zorg en rampenbestrijding en crisisbeheersing in hun gebied.

4 Grensoverschrijdende projecten (spoor 2)

4.1 Onderzoek

Zoals in de inleiding uiteen werd gezet heeft de werkgroep onderscheid gemaakt tussen de problematiek van onderscheiden regels en voorschriften en de problematiek die gevolg is van onderscheiden procedures en gescheiden afwegingskaders. Dit is in het bijzonder het geval bij grensoverschrijdende infrastructurele projecten die aan beide zijden van de grens op het Vlaamse en Nederlandse grondgebied zijn gelegen. Bij de aanleg en vervolgens bij het gebruik gelden de Belgische c.q. Vlaamse respectievelijk de Nederlandse regelgeving, besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures. Afgezien van een enkele uitzondering ontbreken gezamenlijke regels, procedures en afspraken over de afstemming van de besluitvorming en rechtsbescherming tussen beide landen. Zoals uit voorbeelden in de praktijk blijkt, kan dit de realisatie van grensoverschrijdende infra-projecten compliceren, vertragen, inefficiënt en duurder maken en in het ergste geval tot niet afgestemde of zelfs tegenstrijdige resultaten leiden. De vraag die opkomt is, hoe dergelijke effecten voorkomen of beperkt kunnen worden en of daar aanpassing van wet- en regelgeving voor nodig is of veeleer een betere wederzijdse afstemming van de processen en procedures. Of dat er daarnaast nog meer nodig is.

De Nederlandse en de Vlaamse regering hebben daarom in overleg met de werkgroep besloten om dit probleem in een afzonderlijk onderzoekstraject in kaart te brengen en ‘een efficiënte en kwaliteitsvolle procesaanpak voor grensoverschrijdende projecten met voldoende waarborgen uit te (laten) werken’. Daartoe hebben de Nederlandse en Vlaamse overheid in de zomer van 2019 opdracht voor een studie gegeven aan de Universiteit Utrecht, die hiervoor aan Vlaamse zijde nauw heeft samengewerkt met Universiteit Hasselt en LDR-Advocaten. Er werd een begeleidingsgroep ingesteld onder een tweehoofdig voorzitterschap van Cathy Berx (gouverneur van de provincie Antwerpen en co-voorzitter van de bestuurlijke werkgroep) en Niels Koeman (lid van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en oud-staatsraad in de afdeling advisering van de Nederlandse Raad van State). De overige leden van de begeleidingsgroep werden benoemd uit hoofde van hun expertise op het terrein van grensoverschrijdende infrastructuurprojecten en de daarmee samenhangende vergunningverlening en rechtspleging. Deze experts waren afkomstig uit de kabinetten van de minister-president van de Vlaamse Regering en van de Vlaamse ministers bevoegd voor Omgeving en voor Mobiliteit en Openbare Werken alsmede uit de betrokken vakdepartementen aan beide kanten van de grens en uit de Dienst Vlaamse Bestuursrechtscollèges.

Het resultaat van dit onderzoek is op 15 september 2020 afgerond en opgeleverd aan de beide opdrachtgevers en wordt tegelijk met dit eindverslag aan de beide regeringen aangeboden.

Het verslag van het onderzoek bestaat uit drie delen. In het eerste deel van het onderzoek is geïnventariseerd of zich juridische problemen voordoen in de bestuurlijke besluitvormingsprocedures voor complexe (infrastructurele) projecten in Nederland en Vlaanderen en in de rechtsbeschermingsprocedures tegen dergelijke projecten. Geconcludeerd wordt dat het Nederlandse en Vlaamse recht voor complexe projecten niet of nauwelijks in de weg staan aan de mogelijkheden om visies, verkenningen en besluitvorming over grensoverschrijdende projecten onderling af te stemmen. Wel is het niet altijd duidelijk welk orgaan (of daarvoor werkzame ambtenaren) men aan de andere kant van de grens moet benaderen voor bestuurlijk overleg over grensoverschrijdende opgaven en/of projecten. Bovendien vindt de belangenafweging die in dat kader moet worden verricht aan beide zijden van de grens niet altijd op hetzelfde bestuursniveau plaats. Daardoor kan de kans op consensus over grensoverschrijdende opgaven of projecten afnemen. In materieelrechtelijk opzicht verschillen het Vlaamse en Ne-

derlandse omgevingsrecht aanzienlijk. Europese milieurichtlijnen hebben slechts een beperkt harmoniserend effect en worden deels duidelijk verschillend geïnterpreteerd en toegepast. Het Nederlandse recht voorziet in ruime mogelijkheden om, ten behoeve van een betere afstemming met de Vlaamse zijde, af te wijken van wettelijke normen en regels, uiteraard binnen de grenzen van het EU-recht. In Vlaanderen bestaan afwijkingsmogelijkheden vooral van geldende ruimtelijke plannen en voorschriften, maar zijn voor het overige beperkter. In de fase van geschilbeslechting werd vooral het uiteenlopen van de doorlooptijden van rechtsbeschermingsprocedures als problematisch ervaren.

In het tweede deel van het onderzoek is, mede op grond van expertmeetings met (praktijk)deskundigen en interviews uit beide landen, een toolbox met voorstellen voor oplossingen van de geconstateerde knelpunten ontwikkeld. In het derde deel is aan de hand van een fictieve casus, de aanleg van een grensoverschrijdend buisleidingentraject voor CO₂ en waterstof, getoetst of en hoe zich de in deel 1 beschreven knelpunten in een dergelijke casus daadwerkelijk voordoen en of zij met behulp van de in deel 2 gedane aanbevelingen zouden kunnen worden opgelost. Inderdaad kan worden geconstateerd dat veel van de geïnventariseerde knelpunten zich mogelijk ook in de fictieve casus zouden hebben voorgedaan. Belangrijker is dat veel van die knelpunten ook met de voorgestelde oplossingsrichtingen zouden kunnen worden bestreden. Dat geldt echter niet voor alle knelpunten. Voorts werd duidelijk dat een enkel knelpunt in de eerste fase van het onderzoek nog niet in zijn volle dimensie was onderkend. Dat betreft vooral de verschillen in voorbescherming.

Het onderzoek heeft een schat aan informatie en inzicht opgeleverd met betrekking tot de bestaande en toekomstige wetgeving in Vlaanderen en Nederland (nieuwe Nederlandse Omgevingswet en Vlaamse Decreet Complexe Projecten) en de handelingsruimte die deze biedt om grensoverschrijdende fysieke infrastructuurprojecten te realiseren. Het is niet dienstig om het resultaat hier in extenso te beschrijven, verwezen zij naar het verslag van het onderzoek. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste resultaten en conclusies van het onderzoek. Alle aanbevelingen en voorgestelde oplossingsrichtingen zijn in bijlage 1 weergegeven. Het gehele onderzoek wordt los gepubliceerd teneinde de bevindingen en uitkomsten daarvan zo breed mogelijk toegankelijk te maken.

4.2 Resultaten en conclusies van het onderzoek

Een van de belangrijkste bevindingen van de onderzoekers is dat de meeste (potentiële en daadwerkelijke) problemen bij de realisatie van complexe grensoverschrijdende projecten niet zijn gelegen in een gebrekkig juridisch instrumentarium en ook niet door nieuwe juridische instrumenten zijn op te lossen. Het gaat voornamelijk om het slim en met aandacht voor de (bestuurlijke en juridische) verschillen optimaal toepassen van de bestaande juridische instrumenten en een vroege, open en aanhoudende dialoog hierover.

Dat laat onverlet dat bij verschillende infrastructuurprojecten sprake is van verschillen in normstelling tussen Nederland en Vlaanderen. Dergelijke verschillen zijn tot op zekere hoogte onvermijdelijk, maar dat wil niet zeggen dat dit ook altijd een belemmering voor grensoverschrijdende projecten hoeft op te leveren. Soms zijn die verschillen het gevolg van een verschil in interpretatie van EU-recht tussen Nederland en Vlaanderen, soms speelt het EU-recht daarbij geen rol.

Mochten procedurele, institutionele en materiële verschillen een obstakel opleveren dan kunnen deze in voorkomend geval met behulp van een Beneluxbeschikking worden opgelost. Een verschil in toepassing van EU-recht, zoals de Habitatrichtlijn, kan in beginsel worden opgelost door af te spreken dat ten aanzien van een grensoverschrijdend project het EU-recht op

een dezelfde wijze door Nederland en Vlaanderen wordt toegepast. In onderhavig geval, kan dit in een Benelux beschikking internationaalrechtelijk wordt vastgelegd. Op deze wijze kan ook een anderszins, onafhankelijk van het EU-recht bestaand, verschil in materiële normstelling worden overbrugd door gezamenlijk een bepaalde norm overeen te komen.

Als de interpretatie of normstelling aan de ene kant van de grens als ‘strikter’ moet worden beschouwd dan aan de andere kant van de grens, ontstaan juridisch en bestuurlijk geen problemen als wordt overeengekomen aan weerszijden de meest strikte variant te gebruiken. Een harmonisatie richting het soepelere regime stuit volgens onderzoekers evenwel al gauw op juridische en/of politiek-bestuurlijke bezwaren.

De belangrijkste resultaten van de studie zijn:

- verschillen in wetgeving zijn aanwezig, maar deze zijn geen significante belemmering voor de totstandkoming van grensoverschrijdende infrastructuur. Verschillen in de wet- en regelgeving tussen Vlaanderen en Nederland zitten voornamelijk in vergunnings-, inspraak-, medebeslissings- en beroepsprocedures. Door de complexiteit hiervan kan dit vertragend werken, maar voor de uitvoering hoeft dit niet tot grote belemmeringen te leiden wanneer tijdig juridische expertise geraadpleegd wordt;
- Nederlandse en Vlaamse bestuursorganen kunnen meer en beter anticiperen op concrete grensoverschrijdende opgaven door op voorhand, aan beide zijden van de grens en op strategisch niveau, lange termijn doelstellingen voor grensoverschrijdend ruimtelijk beleid en de prioritering daarvan overeen te komen en periodiek tegen het licht te houden zoals voor infrastructuur ook geschiedt in het kader van EU-TEN beleid. Deze doelstellingen en prioriteiten zouden in ruimtelijke beleidsplannen moeten worden verankerd. Bestaande of te revitaliseren samenwerkingsverbanden (zoals de Bijzondere Commissie voor Ruimtelijke Ordening van de Benelux en de subcommissies VLANED en OOST) kunnen hierbij een rol spelen;
- voor aanvang van een grensoverschrijdend infrastructuurproject is politiek commitment op hoog niveau altijd noodzakelijk. Bestuurlijk/financieel commitment en een vroegtijdige, goede afstemming inzake de te volgen procedures langs beide kanten van de grens zijn van cruciaal belang, voordat een projectprocedure in beide landen wordt opgestart. Via een gezamenlijke startbeslissing, die in Nederland buitenwettelijk is, kan uitdrukking worden gegeven aan de gezamenlijk intentie en prioritering om een concrete grensoverschrijdende opgave en de mogelijke oplossingen daarvoor gezamenlijk te onderzoeken. Leg afspraken hierover vast in een bestuursakkoord, convenant of verdrag;
- een expertisecentrum kan overheden helpen om zicht te krijgen op de bevoegde overheidslagen aan weerszijden van de grens. Ook kan dit expertisecentrum verduidelijking bieden voor procedures en termijnen die gevolgd moeten worden bij het opzetten en uitvoeren van een infrastructuurproject aan beide kanten van de Nederlands-Vlaamse grens. Idealiter wordt het expertisecentrum een ‘dynamisch geheugen’ waar informatie over geslaagde (en minder geslaagde) voorbeelden van grensoverschrijdende projecten beschikbaar blijft voor overheden en besturen;
- ten slotte doen de onderzoekers een aantal suggesties om de verschillen tussen Nederland en België c.q. Vlaanderen waar het gaat om werkwijze en doorlooptijden bij geschilbeslechting bij de hoogste rechterlijke instanties meer op elkaar af te stemmen. Met name

waar het complexe infrastructuurprojecten betreft. Deels zou dit via wetgeving kunnen, deels ook via uitwisseling van ervaringen of eventueel het maken van praktische werkafspraken tussen de hoogste rechtscolleges (de beide Raden van State en de Vlaamse Raad voor de Vergunningsbetwistingen).

5 Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

5.1 Bevindingen

Grenzen tussen landen zullen vanwege verschillen in regelgeving, bestuurlijke organisatie en nationale prioriteiten, altijd belemmeringen opleveren voor grensoverschrijdend verkeer en de grensoverschrijdende samenwerking. Voor zover die gevolgen de maatschappelijke ontwikkeling in de betrokken landen als geheel raken, is daar inmiddels doorgaans voldoende institutionele en politieke aandacht voor, zowel nationaal als internationaal, in het bijzonder binnen de Europese Unie en de Benelux. Zodra die gevolgen zich echter beperken tot de bedrijvigheid en leefbaarheid en het grensoverschrijdend samenleven in bepaalde grensregio's raakt, zal het maatschappelijk gewicht daarvan in de regel onvoldoende zijn om de aandacht in de politieke hoofdsteden te krijgen en vast te houden. Grenzen die fysiek en maatschappelijk steeds minder betekenis en substantie hebben, krijgen daardoor juridisch steeds meer effect.

Zonder adequate aandacht en aanpak zullen de knelpunten echter het maatschappelijk leven in die regio's blijvend beïnvloeden en de ontwikkeling daarvan beperken, met blijvende gevolgen voor de regionale economie, demografie en het draagvlak voor publieke voorzieningen. Publieke lasten zullen daardoor relatief steeds hoger worden en dat schaadt het nationale ontwikkelingspotentieel. Grensbelemmeringen vergen en verdienen derhalve aandacht. Zolang grenzen blijven bestaan en daarmee twee onderscheidenlijke jurisdicties, zullen zij nooit geheel verdwijnen. Bovendien zullen steeds nieuwe belemmeringen ontstaan of voelbaar worden. Dat is echter geen reden om ze te negeren, mede omdat een adequate aanpak juist het ontwikkelingspotentieel van de betrokken grensregio's kan bevorderen doordat van kansen aan weerszijden van de grens gebruik kan worden gemaakt. Dit geldt in het algemeen, maar dit geldt meer in het bijzonder ook voor het havengebied van Antwerpen in relatie met Nederland, voor de opgaven in de regio Maastricht-Hasselt, voor de specifieke situatie in Baarle, en dit is in het grensgebied van Zeeland en Vlaanderen pregnant naar voren gekomen, doordat de bij de bestuurlijke werkgroep opgebrachte grensbelemmeringen zich veel in dat gebied voordoen. Gelet op de bijzondere ontwikkelingskansen rond Gent en Terneuzen en gelet op de grote fysieke en sociale opgaven die dit stelt - bijvoorbeeld inzake infrastructuur, spoor, buis en pijpleidingen, arbeidsmarkt, verduurzaming, fiscaliteit, mobiliteit en opslag, gebruik en transport van CO₂- is het ook logisch dat de grensoverschrijdende samenwerking aldaar intensiveert en derhalve leidt tot meer ervaren grensbelemmeringen.

Juist omdat het bij knelpunten in de grensregio gaat om lokale of regionale problematiek, zal de bereidheid van een centrale overheid om algemeen geldende regels daarvoor aan te passen, eerder gering zijn. Vandaar de gedachte om de aanpak van die problemen niet te richten op aanpassing van regelgeving, maar op gerichte afwijking daarvan en op goede onderlinge afstemming van bestuurlijk handelen. Die aanpak biedt potentieel perspectief. Uit het onderzoek naar de regels en besluitvorming over grensoverschrijdende (infrastructurele) projecten blijkt dat - ook al zijn er onmiskenbaar onderlinge verschillen - de effecten hiervan beperkt of voorkomen kunnen worden door tijdig overleg, gemeenschappelijke voorbereiding, goede afstemming en gebruik van (al bestaande) mogelijkheden tot afwijkingen. Evenzo heeft de Covid-19-periode laten zien dat er mede als gevolg van een crisissituatie, oplossingen mogelijk zijn via afwijking voor specifieke gevallen. Toen aan beide zijden van de grens thuiswerken tot norm werd verklaard, werd zowel voor de inkomstenbelasting als voor de sociale zekerheid door beide landen afgesproken dat de werktijd thuis geacht werd in het oorspronkelijke werkland plaats te vinden. De bestuurlijke werkgroep heeft afwijkingen voor de diverse

grensbelemmeringen kunnen analyseren en inzichtelijk gemaakt, maar het is vanwege de corona-maatregelen niet mogelijk gebleken om ten gronde van gedachten te wisselen over onderscheiden oplossingsrichtingen voor de gesignaleerde knelpunten. Wel heeft de werkgroep pogingen ondernomen om voor de afzonderlijke grensbelemmeringen acties voor vervolg te formuleren.

Hoewel de hier beoogde aanpak dus perspectief biedt voor het verminderen van knelpunten in grensregio's is ze geen panacee en beslist geen sinecure. Integendeel, de aanpak van een knelpunt vergt veel tijd en inspanning voor de voorbereiding, veel overleg en uiteindelijk kan bij afweging van alle belangen de uitkomst negatief zijn. Bij het realiseren van ad hoc oplossingen door afwijking zijn altijd aan beide zijden van de grens overheidsdiensten betrokken, voor wie de aan de orde zijnde problematiek doorgaans van verschillend politiek, maatschappelijk of economisch gewicht is. Vrijwel steeds zal het nodig blijken dat ambtelijke en politieke besluiten worden genomen, waarbij het belang bij een oplossing doorgaans aan weerszijde van de grens verschillend zal zijn. Gelet op de grote arbeidsintensiviteit en het afbreukrisico zal de beslissing welke belemmeringen en knelpunten worden aangepakt steeds zeer selectief moeten zijn.

Selectiviteit bij de keuze van onderwerpen die ter hand worden genomen is één van de bepalende factoren bij de aanpak van belemmeringen en knelpunten die de kans op een succesvolle uitkomst kunnen verhogen. Andere bepalende factoren zijn: kennis, organisatie, systematische aanpak en een effectieve opschaling bij gebrek aan voortgang.

5.2 Conclusie: vier bepalende factoren

5.2.1 Kennis en expertise

1. Een eerste element is bekendheid en samenwerking van besturen aan weerszijden van de grens. De aanpak van belemmeringen en knelpunten vergt aandacht en betrokkenheid van de verschillende overheidslagen. Alleen door onderlinge bekendheid met elkaar te cultiveren en samenwerking te bevorderen, ontstaat een effectieve structuur en gemeenschappelijke vertrouwdeheid die voorwaarde zijn om elkaar te vinden als het nodig is en om gezamenlijk tot oplossingen te komen. In de grensregionale samenwerkingsstructuren bestaat doorgaans inzicht in het bestaan van knelpunten en de aspecten daarvan. In het kader van lokale en regionale samenwerking ontstaan veelal ook de eerste initiatieven om de gevolgen aan te pakken.
2. Bekendheid met succesvolle oplossingen voor gebleken knelpunten. Vaak zijn gelijksoortige belemmeringen eerder elders al aan de orde geweest en hebben zij geleid tot oplossingen die bruikbaar zijn gebleken. Ook kan bestaande expertise helpen bij het vinden van de juiste stakeholders en in bepaalde gevallen ook helpen een grensbelemmering in bestaande overlegstructuren met beleidsverantwoordelijke departementen te agenderen.
3. De bekendheid en toegankelijkheid van bestaande kennis en expertise behoeft verbetering. Op diverse terreinen zijn al (deel)oplossingen beschikbaar voor geconstateerde knelpunten. In Benelux-verband zijn er bijvoorbeeld diverse kaderovereenkomsten waarmee juridisch bindende beschikkingen reeds zijn of nog kunnen worden gerealiseerd waarmee voor bepaalde gevallen afwijkingen kunnen worden gerealiseerd. Deze mogelijkheden zijn weinig bekend. Evenmin is er een overzicht van mogelijke regelingen die reeds bestaan of van de mogelijkheden die desgevallend benut kunnen worden om nieuwe afwijkingen tot stand te brengen. In het onderzoek naar de regels en besluitvorming over (infra-

structurele) projecten wordt gewezen op de behoefte aan een expertisecentrum op dat terrein. Behoefte aan expertise is ook zichtbaar gebleken bij het andere spoor.

4. Partijen die participeren in grensoverschrijdende initiatieven moeten weten waar het loket te vinden is waar ze met grensbelemmeringen terecht kunnen. Waar is expertise voorhanden die ze verder brengt? Er bestaan wat dat betreft diverse loketten waar burgers, ondernemers en overheden zich kunnen melden met knelpunten die zij ondervinden, hoe deze aan te pakken en welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn, maar die zijn niet altijd even goed bekend.

5.2.2 Organisatie

Het aanpakken van knelpunten vergt een stevige organisatie waarin zowel de regionale als nationale autoriteiten betrokken zijn. Grensbelemmeringen worden lokaal of regionaal ervaren en de aanpak daarvan komt in de eerste plaats de eigen grensregio ten goede. Daar zal de dynamiek bij de aanpak dan ook primair gelegen moeten zijn.

Het aanpakken van een knelpunt zal in de regel vanuit grensoverschrijdende samenwerking, waaronder initiatieven of werkagenda's geschieden. Het concretiseren, analyseren en eventueel beschrijven van de knelpunten zal veelal daar moeten plaatsvinden, alsook de afweging of de tijd en energie die nodig zullen zijn om een oplossing te bereiken daar moet gebeuren. Aangezien de verschillen echter veelal hun oorsprong vinden in beleid en regelgeving op nationaal of gewestelijk niveau, kunnen zij alleen met behulp van nationale of gewestelijke overheden worden aangepakt. Bovendien is op het nationale of centrale niveau ook kennis voorhanden die noodzakelijk is voor de oplossing van grensbelemmeringen. Derhalve zullen de Vlaamse c.q. Belgische en Nederlandse centrale overheden inhoudelijk betrokken moeten zijn. Bovendien zal de winst die in de grensregio wordt geboekt een positieve bijdrage leveren aan de algehele ontwikkeling van beide landen.

5. Implicatie is dat voor de verschillende grensoverschrijdende gebieden met een samenhangende problematiek in het grensgebied tussen Nederland en Vlaanderen een eigen organisatie nodig zal zijn. Ambtelijke vertegenwoordigers vanuit de Vlaamse, Belgische of Nederlandse overheid zouden niet uit vakdepartementen afkomstig moeten zijn, omdat zij dan 'met dubbele pet' moeten functioneren en de op te lossen vraagstukken niet maar één vakdepartement betreffen. Politieke verantwoordelijkheid voor voortgang en uitkomst zou moeten liggen bij bestuurders die algemeen verantwoordelijk zijn voor grensoverschrijdende samenwerking.
6. Waar mogelijk ware gebruik te maken van bestaande structuren. De governancestructuur voor de grensoverschrijdende samenwerking werd op de Vlaams Nederlandse Top in 2018 vastgesteld. Daarin zijn nationale, gewestelijke, regionale en lokale overheden betrokken. De bestaande governance zal dan evenwel versterkt moeten worden met een effectieve mogelijkheid tot ambtelijke en politieke opschaling (zie § 5.2.4).
7. De governancestructuur zal verder geprofessionaliseerd moeten worden. Nu wordt zij vooral gebruikt om grensbelemmeringen te inventariseren, maar onvoldoende om grensbelemmeringen daadwerkelijk te agenderen en met beleidsverantwoordelijke centrale overheden te bespreken.
8. Ook zal de governancestructuur breed bekend moeten zijn. Nu weten overheden in het grensgebied de structuur niet vanzelf te vinden.
9. Parallel daaraan dient een transparante en overzichtelijke toegang te worden georganiseerd waarbij aan de voorkant het lokaal bestuur, bedrijven en burgers grensbelemmerin-

gen die zij ervaren kunnen aankaarten. Randvoorwaarde daarbij is dat men online of fysiek mede aan de hand van de routekaart grensbelemmeringen of suggesties voor oplossingen kan inbrengen.

10. Naast de bestaande governance voor de grensoverschrijdende samenwerking zijn er nog meer structuren die zich op specifieke terreinen waarop grensoverschrijdend wordt samengewerkt, richten. De Benelux Unie is daar het belangrijkste voorbeeld van. België, Nederland en Luxemburg vormen samen de Benelux Unie. De focus van de Benelux Unie ligt heel nadrukkelijk ook op het gebiedsgericht oplossen van (juridische) knelpunten in de grensstreken. Dat is echter niet altijd en bij iedereen evengoed bekend. Nochtans beklemt het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie uitdrukkelijk het vaste voornemen van de Benelux-landen om hun samenwerking “in de grensgebieden” te verdiepen en te versterken, en verheft de grensoverschrijdende samenwerking “op alle niveaus” dan ook tot één van de twee hoofddoelstellingen van de Benelux Unie.
11. De schakel-functie van de bestuurlijke werkgroep, waarin de betrokken besturen/overheden participeren, is ook een bruikbaar instrument gebleken tussen betrokken niveaus van overheid. Toekomstige inzet van de betrokken besturen/overheden is vermoedelijk ook uitstekend bruikbaar voor de afstemming en begeleiding van infrastructurele projecten. Vanwege het relevante gezag en expertise kunnen de bestuurders van aanvang af deuren openen en als tussenpersoon fungeren teneinde op het juiste niveau het gesprek te organiseren.
12. Spil moet een professioneel ingericht secretariaat zijn met voldoende mankracht en middelen om het arbeidsintensieve en vaak specialistische werk dat nodig is voor de aanpak van grensbelemmeringen te kunnen uitvoeren en de governancestructuur met voldoende inhoud te kunnen voeden. Het secretariaat moet binnen een beperkt tijdsbestek met stakeholders de problematiek concretiseren, analyseren en oplossingen identificeren, om vervolgens in contact met partijen en departementen of andere overheden die beleidsverantwoordelijk zijn, eventuele oplossingen te identificeren.

5.2.3 Selectie, onderzoek en systematische aanpak

De aanpak van knelpunten via de methode van afwijken of afstemmen in concrete situaties of projecten vergt veel tijd, inspanning en studie zonder dat uiteindelijk succes verzekerd is. Om die reden is een zekere kieskeurigheid bij de keuze van knelpunten die worden aangepakt nodig. De afweging bij die keuze vraagt inzicht in de relevantie van een oplossing, de baten en de haalbaarheid, hetgeen onderzoek en voorbereiding vergt. Daarom vereist het aanvatten van knelpunten een systematische aanpak. In bijlage 2 is een schets van een concreet stappenplan opgenomen dat daarbij als leidraad zou kunnen dienen.

13. Een systematische aanpak omvat de volgende fasen:
 - **Schifting:** op ieder moment zullen er bij een uitvraag onder overheden en bedrijven in de grensstreek een reeks van vele knelpunten grensbelemmeringen zijn. Derhalve zal steeds eerst een shifting moeten worden gemaakt tussen knelpunten die perspectief bieden en die waarvan de oplossing te weinig impact heeft of een verandering van nationale regelgeving vergt.
 - **Concretisering:** een mogelijke oplossing vergt dat duidelijk is wat het knelpunt precies inhoudt, voor wie het een belemmering is en hoe omvangrijk. Dit vergt omschrijving van: het knelpunt, wie dit ervaart, wat de omvang is, welke regelgeving betrokken is, welke organisaties daarbij betrokken zijn en wat een oplossing kan opleveren.

- **Belangenafweging:** oplossing van een knelpunt vergt derhalve een belangenafweging waarbij het belang van een oplossing, het belang van behoud van de bestaande situatie en de kosten van opheffing dan wel behoud van het knelpunt een rol spelen. Deze elementen zullen dan ook op voorhand duidelijk moeten zijn.

5.2.4 Opschaling bij impasses en ‘knopen’

Het voorgaande geeft noodzakelijke elementen van een aanpak van concrete knelpunten aan, maar die zullen niet voldoende zijn indien het geheel niet op politiek bestuurlijk niveau wordt afgerond door: 1) bereidheid bij de betrokken regeringen om grensknelpunten zo nodig op te lossen via afwijking van bestaande regels, 2) begeleiding en voortdurende bewaking van de voortgang en 3) bereidheid en vermogen om ‘knopen door te hakken’ door op eigen niveau vakministers tot medewerking te krijgen.

Weliswaar moet zo veel mogelijk gebruik gemaakt worden van bestaande structuren, zoals de GROS-governance die in 2018 werd vastgesteld, maar vraagstukken blijven nu teveel hangen binnen en tussen vakdepartementen. De bestaande structuur behoeft daarom versterking met een mechanisme voor een effectieve ambtelijke en politieke opschaling.

14. Een effectief mechanisme van opschaling vergt voor alles een ‘mechanisme’ om in de onderscheiden politieke hoofdsteden impasses in het interdepartementaal overleg te doorbreken en knopen door te hakken. Indien een dergelijke politieke arbitrage-structuur beschikbaar is, vormt een constante bewaking van de voortgang van ‘dossiers’ en de ambtelijke bevoegdheid om deze zo nodig naar een ‘hogere’ niveau te tillen een tweede wezenlijke voorwaarde.
15. Als in de respectieve politieke hoofdsteden is voorzien in de nodige politieke arbitrage-structuur, zou deze tussen de betrokken landen versterkt moeten worden door:
 - Regelmatig ambtelijk bestuurlijk grensoverleg waarin de grensregio’s, de Vlaamse overheid, de rijksoverheid als de federale overheid op hoog ambtelijk niveau zijn vertegenwoordigd om ‘dossiers’ te selecteren, de voortgang te bespreken en impasses en mogelijke ‘knopen’ te identificeren. In dat overleg kunnen ‘dossiers’ worden verbonden.
 - Tenminste eenmaal per jaar een politiek-bestuurlijk overleg tussen de bewindslieden die politiek verantwoordelijk zijn voor grensoverschrijdende samenwerking, teneinde de keuze van ‘dossiers’ te bevestigen, de grensoverschrijdende agenda vast te stellen en de voortgang te bespreken. Ook worden beleidsvoornemens die belemmerende verschillen voor de grensregio’s kunnen hebben, daar besproken.
 - Aandacht voor en zo nodig bespreking van de voortgang en resultaten tijdens de Vlaams Nederlandse top eens in de twee jaar.

5.3 Aanbevelingen

De bestuurlijke werkgroep heeft met de aanpak grensbelemmeringen geconcretiseerd, geanalyseerd en oplossingsrichtingen inzichtelijk gemaakt met behulp van expertise van diverse partijen. Vanwege de Covid-19 maatregelen zijn echter geen concrete oplossingen bereikt, maar zijn er voor dat doel vervolgcacties geformuleerd. Desondanks meent de bestuurlijke werkgroep dat de aanpak perspectief kan bieden. Het onderzoek dat in opdracht van de Vlaamse minister-president en de Nederlandse staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verricht naar knelpunten en oplossingsrichtingen voor het realiseren van grensoverschrijdende infrastructuurprojecten, biedt bovendien nieuwe inzichten en concrete

oplossingsrichtingen. Er zou zo voortvarend met de aanbevelingen uit die studie aan de slag kunnen worden gegaan.

Op grond van haar werkzaamheden komt de werkgroep in het voorgaande tot de conclusie dat goede resultaten in alle gevallen een aantal stappen noodzakelijk maken. Daartoe komt de werkgroep tot de volgende aanbevelingen:

1. Beide regeringen bevestigen dat belemmeringen als gevolg van verschillen in regelgeving nadelig kunnen zijn voor de leefbaarheid en de ontwikkeling van grensregio's en herbevestigen hun wil om dergelijke gevolgen terug te dringen:
 - o door bij de totstandkoming van nieuwe wet- en regelgeving waar mogelijk rekening te houden met de gevolgen in grensregio's van verschillen in regelgeving met het naburig land en door beleidsvoornemens op relevante terreinen tijdig met elkaar te bespreken;
 - o door onderlinge aanpassing van wet- en regelgeving;
 - o door afstemming van beleidsbeslissingen of afwijking van bestaande regelgeving waar dit de bedrijvigheid in een grensregio bevordert, de realisatie van projecten mogelijk maakt en de leefbaarheid wezenlijk verbetert.
2. Om bestaande belemmeringen effectief aan te pakken zal de governance structuur voor grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen moeten worden versterkt langs lijnen als uiteengezet in voorgaande conclusie. Daartoe zal:
 - o een 'verbindingsschakel' (zie paragraaf 5.2.2. in het bijzonder punt 11) worden voorzien de tussen regionale governancestructuur en centrale (vak)departementen om belemmeringen te agenderen en oplossingen bespreekbaar te maken;
 - o een professioneel secretariaat moeten worden ingericht met voldoende mankracht en middelen voor identificatie van voor aanpak vatbare belemmeringen, de analyse van mogelijke oplossingen en het leggen van contact met departementen of overheden die beleidsverantwoordelijk zijn;
 - o een mechanisme worden voorzien voor voortgangsbewaking, opschaling (zie 5.2.4) in geval van impasse en beslissing van 'knopen' langs lijnen zoals geschetst in voorgaande conclusie.
3. De Vlaamse minister-president en de Nederlandse staatssecretaris van BZK zijn aanspreekpunt voor betrokkenheid van de Nederlandse en Vlaamse vakdepartementen bij de aanpak van de afzonderlijke grensbelemmeringen.
4. Uitgangspunt daarbij is dat grensbelemmeringen binnen de bestaande governancestructuur voor grensoverschrijdende samenwerking worden opgepakt. Provincies en gemeenten dan wel regionale grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden verrichten de schifting en concretisering zoals in het voorgaande beschreven, bepalen de relevantie van de belemmering voor het regionaal maatschappelijk leven en vergaren informatie over mogelijke oplossingen om afwijkingen te realiseren (bijv. via expertisecentra). Aldus geïdentificeerde relevante grensbelemmeringen worden geagendeerd binnen het eerder bedoelde 'schakelmechanisme' opdat de verantwoordelijke departementen in Den Haag en Brussel betrokken kunnen worden. Het eerder bedoelde secretariaat ondersteunt dit.
5. Betrokkenheid van de Belgische resp. Nederlandse ambassadeur alsmede de Vlaams vertegenwoordiger bij de werkzaamheden van het 'schakelmechanisme' wordt bevorderd, vanwege de meerwaarde die dit heeft voor het contact met de verantwoordelijke centrale departementen.

6. De Vlaamse minister-president en de Nederlandse staatssecretaris van BZK en de besturen binnen de governancestructuur voor grensoverschrijdende samenwerking dienen zich bewust te zijn dat effectieve aanpak van grensbelemmeringen slechts mogelijk is indien de rol daarin van de governancestructuur bekend is, de identificatie van relevante belemmeringen goed functioneert en een effectieve opschaling en bewaking zoals beschreven in de conclusie is gewaarborgd.
7. De bestuurlijke werkgroep rondt de werkzaamheden aan de opgebrachte grensbelemmeringen af met de in het voorgaande gedefinieerde vervolgstappen bij de grensbelemmeringen over de inkomstenbelasting en sociale zekerheid en legt binnen een half jaar de resultaten voor aan de beide opdrachtgevers, namelijk de Vlaamse minister-president en de Nederlandse staatssecretaris van BZK).

Bijlage 1: SAMENVATTING

Grensoverschrijdende samenwerking bij infrastructurele projecten 2.0

Aanbevelingen voor de revitalisering van de samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland bij grensoverschrijdende infrastructurele projecten

Voor gemeenschappelijke infrastructurele projecten die zich uitstrekken over het Vlaamse en Nederlandse grondgebied, gelden de Vlaamse respectievelijk de Nederlandse regelgeving, besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures. Afgezien van een enkele uitzondering, ontbreken gezamenlijke regels, procedures en afspraken over de afstemming van de besluitvorming en rechtsbescherming tussen beide landen. Zoals uit voorbeelden in de praktijk blijkt, kan dit de realisatie van projecten compliceren, vertragen, inefficiënt en duurder maken en in het ergste geval tot niet afgestemde of zelfs tegenstrijdige resultaten leiden. De Nederlandse en de Vlaamse regering hebben daarom gezamenlijk besloten om dit probleem in kaart te brengen en 'een efficiënte en kwaliteitsvolle procesaanpak voor grensoverschrijdende projecten met voldoende waarborgen uit te (laten) werken'.

In het **eerste deel** van het onderzoek is geïnventariseerd of zich juridische problemen voordoen in de bestuurlijke besluitvormingsprocedures voor complexe (infrastructurele) projecten in Nederland en Vlaanderen en in de rechtsbeschermingsprocedures tegen dergelijke projecten. Geconcludeerd wordt dat het Nederlandse en Vlaamse recht voor complexe projecten niet of nauwelijks in de weg staan aan de mogelijkheden om visies, verkenningen en besluitvorming over grensoverschrijdende projecten onderling af te stemmen. Wel is het niet altijd duidelijk welk orgaan (of daarvoor werkzame ambtenaren) men aan de andere kant van de grens moet benaderen voor bestuurlijk overleg over grensoverschrijdende opgaven en/of projecten. Bovendien vindt de belangenafweging die in dat kader moet worden verricht aan beide zijden van de grens niet altijd op hetzelfde bestuursniveau plaats. Daardoor kan de kans op consensus over grensoverschrijdende opgaven of projecten afnemen. In materieelrechtelijk opzicht verschillen het Vlaamse en Nederlandse omgevingsrecht aanzienlijk. Europese milieुरichtlijnen hebben slechts een beperkt harmoniserend effect en worden deels duidelijk verschillend geïnterpreteerd en toegepast. Het Nederlandse recht voorziet in ruime mogelijkheden om, ten behoeve van een betere afstemming met de Vlaamse zijde, af te wijken van wettelijke normen en regels, uiteraard binnen de grenzen van het EU-recht. In Vlaanderen bestaan afwijkingsmogelijkheden vooral van geldende ruimtelijke plannen en voorschriften, maar zijn voor het overige beperkter. In de fase van geschilbeslechting werd vooral het uiteenlopen van de doorlooptijden van rechtsbeschermingsprocedures als problematisch ervaren.

In het **tweede deel** van het onderzoek is, mede op grond van expertmeetings met (praktijk)deskundigen en interviews uit beide landen, een toolbox met voorstellen voor oplossingen van de geconstateerde knelpunten ontwikkeld. In het **derde deel** is aan de hand van een fictieve casus, de aanleg van een grensoverschrijdend buisleidingstraject voor CO₂ en waterstof, getoetst of en hoe zich de in deel 1 beschreven knelpunten in een dergelijke casus daadwerkelijk voordoen en of zij met behulp van de in deel 2 gedane aanbevelingen zouden kunnen worden opgelost. Inderdaad kan worden geconstateerd dat veel van de geïnventariseerde knelpunten zich mogelijk ook in de fictieve casus zouden hebben voorgedaan. Belangrijker is dat veel van die knelpunten ook met de voorgestelde oplossingsrichtingen zouden kunnen worden bestreden. Dat geldt echter niet voor alle knelpunten. Voorts werd duidelijk dat een enkel knelpunt in de eerste fase van het onderzoek nog niet in zijn volle dimensie was onderkend. Dat betreft vooral de verschillen in voorbescherming. Alle 22 oplossingsrichtingen, zoals aangepast naar aanleiding van de botsproef, zijn aan het einde van deze samenvatting weergegeven.

Op basis van het geheel van het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Een van de belangrijkste bevindingen is dat de meeste (potentiële en daadwerkelijke) problemen bij de realisatie van complexe grensoverschrijdende projecten niet zijn gelegen in een gebrekkig juridisch instrumentarium en ook niet door nieuwe juridische instrumenten zijn op te lossen. Het gaat voornamelijk om het slim en met aandacht voor de (bestuurlijke en juridische) verschillen optimaal toepassen van de bestaande juridische instrumenten en een vroege, open en aanhoudende dialoog hierover. In dit licht zijn de volgende, concretere, meest belangrijke aanbevelingen te lezen. Een overzicht van alle oplossingsrichtingen is aan het einde van deze samenvatting opgenomen.

Strategische planning en samenwerking:

- Nederlandse en Vlaamse bestuursorganen kunnen meer en beter anticiperen op concrete grensoverschrijdende opgaven door op voorhand, aan beide zijden van de grens en op strategisch niveau, lange termijn doelstellingen voor grensoverschrijdend ruimtelijk beleid en de prioritering daarvan overeen te komen en periodiek tegen het licht te houden. Deze doelstellingen en prioriteiten zouden in ruimtelijke beleidsplannen moeten worden verankerd. Bestaande of te revitaliseren samenwerkingsverbanden kunnen hierbij een rol spelen.
- Het verdient aanbeveling een permanent expertisecentrum op te richten voor Nederlands/Vlaamse-samenwerking, waar kennis van en ervaring met grensoverschrijdende opgaven wordt gecentraliseerd. Vanuit dit expertisecentrum kunnen grensoverschrijdende projectteams, die per concreet grensoverschrijdend project worden opgericht, worden ondersteund. Het expertisecentrum zou een bredere scope kunnen hebben dan louter grensoverschrijdende infrastructuurprojecten.

Organisatie van concrete projecten:

- Grensoverschrijdende projectgedreven planprocessen verlopen het beste via de onderling sterk vergelijkbare complexeprojectenprocedure in Vlaanderen en projectprocedure in Nederland. Het verdient ten zeerste aanbeveling om deze procedure aan beide zijden van de grens zoveel mogelijk te volgen. Door toepassing van deze procedures kan de complexe en gefragmenteerde besluitvorming en bevoegdheidsverdeling worden vereenvoudigd. Het feit dat één bevoegd gezag aan elk van beide zijden van de grens verantwoordelijk en bevoegd is voor de besluitvorming en de voorbereiding daarvan en doorzettingsmacht heeft ten aanzien van andere bestuursorganen, vereenvoudigt de procedurele en inhoudelijke grensoverschrijdende afstemming.
- Een gedeelde prioriteit voor de op te lossen grensoverschrijdende opgave is een noodzaak, voordat een projectprocedure in beide landen wordt opgestart. Via een gezamenlijke startbeslissing, die in NL buitenwettelijk is, kan uitdrukking worden gegeven aan de gezamenlijk intentie en prioritering om een concrete grensoverschrijdende opgave en de mogelijke oplossingen daarvoor gezamenlijk te onderzoeken. Leg afspraken hierover vast in een bestuursakkoord, convenant of verdrag.
- Participatie, m.e.r.-procedures en passende beoordelingen kunnen door een gezamenlijk projectteam integraal worden vormgegeven. Wettelijke stappen die in Vlaamse projectprocedure altijd vereist zijn, maar in de Nederlandse projectprocedure niet, zoals een startbeslissing, alternatievenonderzoeksnota en andere procesnota's, MER, goedkeuring van Team Mer, etc., kunnen in de Nederlandse procedure ook buitenwettelijk worden gezet in nauwe afstemming met het Vlaamse bevoegd gezag. Dat maakt het onder andere mogelijk dat grensoverschrijdend één integraal plan-MER en één integraal project-MER voor het volledige grensoverschrijdende project wordt opgemaakt. Het verdient aanbeveling dat zoveel mogelijk te doen. Een goede en structurele samenwerking tussen de Nederlandse Commissie m.e.r. en het Vlaamse Team m.e.r. kan daarbij behulpzaam zijn.
- Over het uit te voeren voorkeursalternatief wordt bij voorkeur gelijktijdig beslist. Belangrijkste procedureel-juridisch obstakel daarbij is dat het Vlaamse voorkeursbesluit rechtsgevolgen heeft, zodat daartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, terwijl dit voor de Nederlandse voorkeursbeslissing, die een louter politiek-bestuurlijke keuze voor een voorkeursalternatief bevat, niet het geval is. Daar komt bij dat de rechtelijke procedure tegen het Vlaamse voorkeursbesluit veelal 2 jaar of langer in beslag neemt, waardoor de procedures aan beide zijden van de grens geconfronteerd worden met een relatief lange periode van rechtsonzekerheid. Dit obstakel kan deels worden opgelost door het voorkeursalternatief in een Vlaams voorkeursbesluit en in Nederland in een uit te werken projectbesluit neer te leggen, waardoor daartegen aan beide zijden van de grens tegelijkertijd rechtsbescherming openstaat. Omdat het abstractieniveau van het voorkeursalternatief aan beide zijden van de grens op elkaar zal moeten aansluiten, zal het Vlaamse voorkeursbesluit inhoudelijk meer de vorm krijgen van een 'projectbesluit' dan van een 'planbesluit'. Vervolgens kunnen het Vlaamse projectbesluit en de uitwerking van het Nederlandse projectbesluit, na een geïntegreerd effectenonderzoek inclusief een integraal project-MER, gecoördineerd worden voorbereid en vastgesteld.

- Aandachtspunt bij een relatief laat Vlaams voorkeursbesluit is dat de door het voorkeursbesluit geactiveerde juridische voorbescherming aan Vlaamse zijde relatief laat van kracht wordt. Dat probleem doet zich niet voor aan Nederlandse zijde ingevolge de vroegtijdige juridische voorbescherming, gerealiseerd door het Nederlandse voorbereidingsbesluit en/of instructieregels. Van dit voorbereidingsbesluit en deze instructieregels bestaat op dit moment geen Vlaams equivalent. Het verdient aanbeveling dat Vlaanderen zich beraadt over de introductie van een ruimere regeling van de voorbereidingsbescherming, al dan niet vergelijkbaar met de Nederlandse regeling.
- Een ander aandachtspunt bij de toepassing van projectprocedure in Nederland en Vlaanderen is het huidige verschil in doorlooptijd van de gerechtelijke procedures in Nederland en Vlaanderen. Dat probleem zouden de bevoegde rechtscolleges kunnen oplossen door informeel hun beslistermijnen voor grensoverschrijdende projecten op elkaar af te stemmen.

Verschillen in inhoudelijke normstelling:

- Verschillen in inhoudelijke normstelling leveren niet of nauwelijks problemen van grensoverschrijdende aard op. Vanzelfsprekend kan het Nederlandse of Vlaamse recht of een bepaalde uitleg van EU-recht in de weg staan aan de uitvoering van een grensoverschrijdend project, maar de oorzaak daarvan is niet gelegen in de grensoverschrijdende aard van het project. Dat recht staat evengoed in de weg aan de uitvoering van een zuiver nationaal project. Wel is het in de praktijk bij de besluitvorming over grensoverschrijdende projecten lastig uit te leggen dat het Nederlandse en het Vlaamse recht het voor Nederland en Vlaanderen gelijklopende EU-recht, zoals de Habitatrictlijn, anders uitleggen.
- Mochten procedurele, institutionele en materiële verschillen een obstakel opleveren dan kunnen deze in voorkomend geval met behulp van een Benelux beschikking worden opgelost, waarbij de Nederlandse wet- en regelgeving binnen internationaalrechtelijke kaders relatief veel ruimte geeft om van standaardnormen af te wijken of door middel van de experimenteerbepaling van wettelijke normen en regels af te wijken.
- Een verschil in toepassing van het EU-recht kan in beginsel worden opgelost door af te spreken dat ten aanzien van een grensoverschrijdend project het EU-recht op een dezelfde wijze door Nederland en Vlaanderen wordt toegepast. In voorkomend geval kan dit in een Benelux beschikking internationaalrechtelijk worden vastgelegd. Op deze wijze kan ook een anderszins, onafhankelijk van het EU-recht bestaand, verschil in materiële normstelling worden overbrugd door gezamenlijk een bepaalde norm overeen te komen. Als de interpretatie of normstelling aan de ene kant van de grens als 'strikter' moet worden beschouwd dan aan de andere kant van de grens, ontstaan juridisch en bestuurlijk geen problemen als wordt overeengekomen aan weerszijden de meest strikte variant te gebruiken. De vraag is echter of ook een interpretatie of norm kan worden overeengekomen die aan een kant van de grens een versoepeling zou betekenen ten opzichte van wat normalerwijze geldt. Afgezien van mogelijke juridische bezwaren met betrekking tot het Benelux-recht zal een dergelijke 'harmonisatie richting het soepelere regime' bestuurlijk-politiek doorgaans problematisch zijn. Vooral de bestuurlijk-politieke realiteit is hier de reden dat verschillen in interpretatie of normstelling voor de aan een concreet project werkende partners moeilijk te overbruggen zijn door middel van een harmonisatie richting het soepelere regime.
- Verschillen in interpretatie van EU-recht en in materiële normstelling zijn tot op zekere hoogte onvermijdelijk, maar dat wil niet zeggen dat dit ook altijd een belemmering voor grensoverschrijdende projecten hoeft op te leveren, al zal dat vaak met hogere kosten of langere procedures in Vlaanderen en Nederland gepaard gaan.

Overzicht van oplossingsrichtingen

Oplossingsrichting 1:

Nederland en Vlaanderen zouden, bij het verkennen van grensoverschrijdende opgaven voor de fysieke leefomgeving en de mogelijke oplossingen daarvoor, hun beleid op elkaar moeten afstemmen of dat gezamenlijk moeten ontwikkelen, ook met het oog op trans-Europese netwerken (TEN) en toekomstige Europese ontwikkelingen. Daarvoor kunnen nieuwe afstemmingsstructuren worden opgezet, maar wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van bestaande structuren. Revitaliseer op nationaal-gewestelijk niveau afstemmingsstructuren ten aanzien van grensoverschrijdende ruimtelijke ordening en infrastructuur die reeds in Benelux-verband bestaan (de Bijzondere Commissie voor Ruimtelijke Ordening van de Benelux en de subcommissies VLANED en OOST). Maak voor het verkennen van regionale en lokale ruimtelijke opgaven in het grensgebied gebruik van regionale samenwerkingsverbanden (EGTS, BGTS, etc.).

Oplossingsrichting 2

Verken grensoverschrijdende lange termijnopgaven voor de fysieke leefomgeving op strategisch niveau en veranker deze in beleidsplannen aan beide zijde van de grens en houdt deze gezamenlijk periodiek tegen het licht. De samenwerkingsverbanden genoemd in oplossingsrichting 1 kunnen daarbij een actieve rol spelen.

Oplossingsrichting 3:

Beslis gezamenlijk voor welke geïdentificeerde grensoverschrijdende ruimtelijke opgave(n) tijd en middelen worden vrijgemaakt voor (verder onderzoek naar) mogelijke oplossingen voor deze opgave(n), zodat bestuurlijk commitment ontstaat voor de ontwikkeling van een grensoverschrijdend project.

Oplossingsrichting 4:

Laat in Nederland niet uitsluitend het NMCA leidend zijn voor Rijksinvesteringen in infrastructurele projecten, maar heb daarbij ook oog voor grensoverschrijdende en trans-Europese knelpunten en ambities (de TEN-T en TEN-E Verordeningen en eventuele toekomstige wijzingen daarvan).

Oplossingsrichting 5:

Een gezamenlijke oplossing voor de opgave in de fysieke leefomgeving wordt gevonden door bij voorkeur gezamenlijk de maatschappelijke kosten en baten van het project aan beide kanten van de grens in kaart te brengen aan de hand van integrale grensoverschrijdende voorstudies, bijvoorbeeld door middel van een MIRT-achtige systematiek. Zo wordt trechterend tot een voorkeursalternatief gekomen.

Oplossingsrichting 6:

Bij voorkeur wordt gezamenlijk een integrale MER en mogelijke andere voorgeschreven effectenonderzoeken uitgevoerd, zodat de milieugevolgen van het voorkeursalternatief op strategisch niveau aan beide zijden van de grens in kaart worden gebracht (de grens weggedacht). Als een gezamenlijke m.e.r.-procedure niet mogelijk is, kan wel een integrale MER worden opgesteld, die vervolgens kan worden gebruikt voor de m.e.r.-procedures in Nederland en Vlaanderen. De inhoudelijke richtlijnen van de integrale MER worden bij voorkeur gezamenlijk opgesteld door de Nederlandse Commissie m.e.r en het Vlaamse Team Mer.

Oplossingsrichting 7:

Uiteindelijk moet over het uit te voeren voorkeursalternatief aan beide zijden van de grens een (politiek) besluit worden genomen. Deze besluitvorming, en de voorbereiding daarvan (inclusief participatie), moeten daarbij zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd, waarbij het aan te bevelen is afspraken daarover vast te leggen.

Oplossingsrichting 8:

Sprek in een bestuursakkoord (en/of een verdrag, grensoverschrijdende visie of programma) duidelijk af welke bestuursorganen aan beide zijden van de grens de besluitvorming over een grensoverschrijdend project trekken, welke bevoegdheden en juridische instrumenten worden ingezet om het grensoverschrijdende project uit te voe-

ren en hoe de kosten van het project verdeeld worden. De trekkers van het project coördineren de besluitvorming en stemmen procedures zoveel mogelijk af en maken daar onderling (bestuurs)afspraken over.

Oplossingsrichting 9:

Richt een grensoverschrijdend (ambtelijk) projectteam op als trekker van een grensoverschrijdend project. Maak het projectteam verantwoordelijk voor de ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming, inclusief de organisatie van gezamenlijke participatietrajecten en leg afspraken daarover vast in een (bestuurs)overeenkomst.

Oplossingsrichting 10:

Maak één gezamenlijk (ambtelijk) orgaan op centraal niveau verantwoordelijk voor de ondersteuning bij de voorbereiding en uitvoering van grensoverschrijdende projecten, bestaande uit betrokken overheden aan beide zijden van de grens. Concentreer in dat orgaan expertise (kennis) en ervaring ten aanzien van de uitvoering van grensoverschrijdende projecten (op onder meer financieel, juridisch, bestuurlijk, cultureel en organisatorisch gebied), waarop betrokken overheden aan beide zijden van de grens en (gezamenlijke) projectteams een beroep kunnen doen. De Programmadirectie Ruimte voor de Rivier zou daarbij als inspiratie kunnen dienen. Op die manier kan ook het knelpunt van wederzijds kennisgebrek worden overbrugd.

Oplossingsrichting 11:

Maak bij het komen tot grensoverschrijdende afspraken over gezamenlijke opgaven voor de fysieke leefomgeving en grensoverschrijdende projecten gebruik van de kennis, expertise en ondersteuning van het secretariaat van de Benelux. Dit secretariaat is onafhankelijk, heeft veel kennis en ervaring met grensoverschrijdende samenwerking en afstemming en kan een bemiddelende rol spelen in geval van (dreigende) conflicten. Bovendien zijn de documenten en vergaderingen in Benelux-verband onschendbaar.

Oplossingsrichting 12:

Voor grensoverschrijdende projecten zou aan Nederlandse en Vlaamse zijde zo veel mogelijk moeten worden geopteerd voor het gebruik maken van de projectprocedure in Nederland en de complexeprojectenprocedure in Vlaanderen. Deze procedures bevatten veel flexibiliteit op het vlak van onder meer termijnen en bieden zo ruime mogelijkheden om de procedures aan beide kanten van de grens op elkaar af te stemmen en samen te laten sporen. Ze werken met vergelijkbare procedurele fases van de verkenning van de opgave en oplossingen tot de trechtering naar een concreet project, waarbij vergelijkbare type besluiten worden genomen, waartegen bij dezelfde rechtsinstantie is in eerste en enige aanleg beroep openstaat (Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak). Daarbij verdient het aanbeveling dat aan Nederlandse zijde wordt aangesloten bij de procedurele stappen die in Vlaanderen wettelijk verplicht zijn en Nederland niet. Met het oog op de procedurele synchronisatie en coördinatie van de beide procedures is het nuttig om tegelijkertijd met het appellabele Vlaamse voorkeursbesluit in Nederland een uit te werken projectbesluit vast te stellen in plaats van een niet appellabele Nederlandse voorkeursbeslissing. Daardoor kan er aan Vlaamse zijde wel behoefte bestaan aan voorbereidingsbescherming reeds vóórdat het voorkeursbesluit in werking treedt.

Oplossingsrichting 13:

Het verdient aanbeveling dat Vlaanderen zich beraadt over de introductie van een ruimere regeling van de voorbereidingsbescherming, al dan niet vergelijkbaar met de Nederlandse regeling.

Oplossingsrichting 14:

In algemene zin verdient het vanwege de complexe, gefragmenteerde en op voorhand niet altijd duidelijke bevoegdhedenverdeling in het Nederlandse omgevingsrecht aanbeveling om de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van een grensoverschrijdend project zoveel mogelijk te concentreren bij één bestuursorgaan. Als dat niet mogelijk of wenselijk is, dan dient de besluitvorming over een grensoverschrijdend project en de voorbereiding daarvan zoveel mogelijk te worden gecoördineerd door één bestuursorgaan door overeenkomstig aanbeveling 12 aan beide zijden van de grens te kiezen voor een projectbesluit waarin de benodigde omgevingsrechtelijke toestemmingen zoveel mogelijk worden geïntegreerd. Geef zo vroeg mogelijk aan welk orgaan verantwoordelijk is voor (de coördinatie van) de besluitvorming. Voor de uitvoering van bepaalde projecten van nationaal belang is de verantwoordelijke minister al wettelijk aangewezen als coördinerend orgaan (cf. afd. 3.5 Awb).

Oplossingsrichting 15:

Een remedie voor het probleem dat soms sprake is van een 'scheve' bevoegdhedenverdeling kan worden gevonden in vroeg overleg op strategisch niveau over het vaststellen van gezamenlijke grensoverschrijdende opgaves. Beide rechtsstelsels bieden de mogelijkheid om ter uitvoering van een dergelijke afspraak in concrete gevallen een bevoegdheid op te schalen.

Oplossingsrichting 16:

Verschillen in normstelling die aanleiding kunnen geven tot problemen en vertraging kunnen in veruit de meeste gevallen worden opgelost door gebruik te maken van wettelijk voorziene afwijkings- en vrijstellingsmogelijkheden of andere voorzieningen tot het leveren van maatwerk. Vooral de Nederlandse wetgeving biedt daar ruime mogelijkheden voor. Onder de Omgevingswet worden in Nederland deze mogelijkheden nog verder verruimd. Wat het terrein van het omgevingsrecht betreft, lijkt het voor de Nederlandse rechtsorde niet noodzakelijk om nog verderstreckende afwijkings- of vrijstellingsmogelijkheden in het leven te roepen, speciaal met het oog op grensoverschrijdende projecten. De Vlaamse mogelijkheden tot afwijking gaan minder ver dan de Nederlandse. Afwijkingsmogelijkheden zijn in Vlaanderen/België beperkt door het grondwettelijk verankerde verbod op achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau. Zou een verruiming van de afwijkingsmogelijkheden worden overwogen, dan moeten de grenzen van dit verslechteringsverbod nader verkend worden. De onderzochte grensoverschrijdende praktijk van het omgevingsrecht geeft geen reden om voor een dergelijke verruiming van afwijkingsmogelijkheden te pleiten. In het kader van de Vlaamse complexeprojectenprocedure kan worden afgeweken van de ruimtelijke plannen en dat volstaat. De toepasselijke sectorale regelgeving blijft dezelfde, ongeacht de gevolgde vergunningsprocedure.

Oplossingsrichting 17:

Het onderling overeenkomen van een bepaalde interpretatie of toepassing van wettelijke normen waarbij in minstens een van de rechtsordes afgeweken wordt van de voor het overige gebruikelijke interpretatie is theoretisch mogelijk, maar juridisch mogelijk risicovol en politiek niet altijd wenselijk.

Oplossingsrichting 18:

Binnen bepaalde grenzen biedt de Benelux-Conventie inzake natuurbehoud en landschapsbescherming (hierna genoemd 'de Conventie') een mogelijkheid om verschillen in interpretatie en toepassing van omgevingsrechtelijke normen te overkomen. Het gezamenlijk overeenkomen van bepaalde interpretaties en toepassingspraktijken en het vastleggen van deze overeenkomst in een Beschikking op grond van art. 4 van de Conventie biedt belangrijke voordelen.

Oplossingsrichting 19:

In het licht van het voornemen uit het Vlaams regeerakkoord om betwistingen inzake het Vlaams omgevingsrecht zo veel mogelijk door de Vlaamse bestuursrechtspraak te laten behandelen verdient het uit een oogpunt van grensoverschrijdende samenwerking aanbeveling om finale geschilbeslechting door de Raad voor Vergunningsbetwistingen zoveel mogelijk te ondersteunen en toe te passen. In dit verband verdient ook het uitwisselen van ervaringen tussen de Vlaamse Raad voor de Vergunningsbetwistingen en de Belgische Raad van State enerzijds en Nederlandse rechtbanken en de Nederlandse Raad van State anderzijds nadrukkelijk aanbeveling.

Oplossingsrichting 20:

De regeringen van Nederland en Vlaanderen zouden de Raad van State in Nederland en België kunnen verzoeken om de doorlooptijden van procedures tegen delen van grensoverschrijdende projecten op elkaar af te stemmen. Dat kan betrekking hebben op individuele gevallen of op categorieën van gevallen. Daarbij zouden Nederlandse wettelijke maximale doorlooptijden in acht moeten kunnen worden genomen.

Oplossingsrichting 21:

Voor geschillen omtrent complexe projecten in Vlaanderen zou op grond van artikel 10 BWHI, dan wel in de federale Belgische wetgeving, een maximale beslistermijn voor de Raad van State moeten kunnen worden geïntroduceerd die in de orde van grootte overeenkomt met de termijn van zes maanden die voor de Nederlandse Raad van State geldt.

Oplossingsrichting 22:

Gedacht zou kunnen worden aan het wederzijds laten deelnemen aan procedures over grensoverschrijdende projecten van een lid van de Raad van State als *amicus curiae* bij de andere Raad van State. In het Nederlands recht zou deze mogelijkheid worden geschapen door een recent in consultatie gebracht voorstel Wet *amicus curiae*. Minder formeel kan thans al een rechterlijk college een ander buitenlands college om een toelichting of een advies over een bepaalde vraag verzoeken.

Bijlage 2

Routeboek met lijst van experts en bestaande Benelux-instrumenten

De materie waar grensbelemmeringen betrekkingen op heeft, bepaalt in belangrijke mate de route die genomen moet worden om tot oplossingen te komen. Wordt een belemmering ervaren in de fiscaliteit dan moeten andere stappen ondernomen worden dan een belemmering die betrekking heeft op grensoverschrijdend transport van scheepsafval. In deze bijlage wordt inzicht gegeven in stappen die genomen kunnen worden om tot oplossingen te komen. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3.3 lijkt de voorgestelde aanpak vooral geschikt waar het particuliere activiteiten betreft die moeten voldoen aan publieke regels en eisen en minder daar waar het gaat om publieke of bestuurlijke diensten. De stappen in deze bijlage zien derhalve ook niet daarop toe. Daarbij is uiteraard ook van belang of de belemmering het gevolg is van verschillen in wetgeving, of andere oorzaken kent, zoals andere politieke keuzes per land of financiering.

Voor bepaalde onderwerpen waar grensoverschrijdende belemmeringen kunnen ontstaan zijn internationaal overeengekomen instrumenten of kaders voorhanden. Maar in alle gevallen geldt dat een instrument alleen behulpzaam kan zijn in de oplossing als er grensoverschrijdende politieke overeenstemming is om een bepaalde belemmeringen tot een oplossing te brengen. De gedachte is dat die politieke overeenstemming mogelijk sneller bereikt kan worden door toepassing van de methodiek die ten grondslag ligt aan de bestuurlijke werkgroep; niet aanpassen van de wet, maar afwijken voor specifieke gevallen. Aan dat motto moet worden toegevoegd: of effectiever gebruik maken van bestaande wettelijke mogelijkheden, waaronder afspraken die bilateraal of binnen internationale organisaties, met name Benelux-verband, reeds zijn overeengekomen.

Rol en betekenis van de Benelux-Unie voor de grensoverschrijdende samenwerking

België, Nederland en Luxemburg vormen samen de Benelux-Unie. De focus van de Benelux Unie ligt heel nadrukkelijk ook op het gebiedsgericht oplossen van (juridische) knelpunten in de grensstreken. Dat is echter niet altijd en bij iedereen evengoed bekend. Nochtans beklemtoont het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie uitdrukkelijk het vaste voornemen van de Benelux-landen om hun samenwerking "in de grensgebieden" te verdiepen en te versterken, en verheft de grensoverschrijdende samenwerking "op alle niveaus" dan ook tot één van de twee hoofddoelstellingen van de Benelux Unie. In de praktijk is het oplossen van een grensbelemmering is niet eenvoudig. Dat heeft te maken met de (complexiteit van) wet- en regelgeving van twee (of soms meerdere) landen en de verscheidenheid aan belangen die er zijn. Om de kans van slagen te vergroten adviseert de bestuurlijke werkgroep een grensbelemmering concreet en inzichtelijk te maken door een aantal vragen te beantwoorden. Hiervoor kan contact worden gezocht met expertisecentra voor een aantal specifieke onderwerpen. Desgevallend kan voor het wegnemen van de grensbelemmering gebruik gemaakt worden van bestaande Benelux-instrumenten (zie verderop voor concrete voorbeelden).

Stappen bij de aanpak van grensbelemmeringen.

Het toepassen van de methodiek houdt in dat de volgende stappen bij de aanpak doorlopen moeten worden. Stappen 1 en 2 moeten worden uitgevoerd door de probleemeigenaar. Dat wil zeggen de overheid of het samenwerkingsverband van overheden in de grensregio waar een grensbelemmering zich voordoet. Het secretariaat van de governancestruktuur voor de grensoverschrijdende samenwerking kan behulpzaam zijn.

Stap 1: Concretiseren

- a. **Omschrijf het knelpunt**
- b. **Stel vast welke wettelijke (verdrags)bepaling(en) ten grondslag liggen aan het knelpunt**
- c. **Beschrijf wie het knelpunt ervaren. Zijn dat:**
 - Burgers, zo ja wie*
 - Bedrijfsleven, zo ja wie*
 - Instellingen/ organisaties, zo ja wie*
 - Overheden, zo ja wie*
- d. **Bepaal wat de omvang/ impact is van het knelpunt**
- e. **Inventariseer waar experts voorhanden zijn** (zie verderop voor overzicht)

- f. **Inventariseer de stakeholders. Welke overheden zijn nodig voor het bereiken van oplossingen**
- g. **Start met inventariseren van belangen**

Stap 2. Verken oplossingsrichtingen

Stel oplossingsrichtingen op met behulp van experts en bestaande instrumenten (zie verderop voor overzicht).

Stap 3. Bespreking met beleidsverantwoordelijke overheden

Maak gebruik van de governance-structuur voor de grensoverschrijdende samenwerking om in contact te komen met de (juiste) medewerkers van de departementen of andere overheden die noodzakelijk zijn om de belemmering, de oplossingsrichtingen en de belangen te bespreken.

Stap 4. Belangenafwegingen

Beschrijf welke effecten eventuele oplossingen hebben voor de verschillende stakeholders.

Stap 5. Bepaal het vervolg

Afhankelijk van de uitkomst van de afweging van de belangen moet duidelijk zijn geworden of oplossingen haalbaar zijn. In samenwerking met experts en het secretariaat van de governance-structuur, bepaalt de probleemeigenaar of verder wordt ingezet op een oplossingsrichting.

Loketten met experts

De volgende loketten zijn beschikbaar voor burgers of ondernemers die grensbelemmeringen ervaren:

1. Grensinformatiepunten voor informatie over werken, wonen en studeren in België, Duitsland en Nederland: <https://grenzinfo.eu/nl/>
2. Team Grensoverschrijdend Werken en Ondernemen (GWO) voor vragen over de inkomstenbelasting of loonheffingen bij grensoverschrijdende situaties: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/privetact/belastingtelefoon_bellen/team_grensoverschrijdend_werken_en_ondernemen_gwo
3. Voor vragen over sociale zekerheid kan contact worden opgenomen met het Bureau Belgische Zaken van de Sociale verzekeringsbank: <https://www.svb.nl/nl/bbz-bdz>

De volgende loketten zijn beschikbaar voor overheden waar grensbelemmeringen zijn opgebracht:

- Het Benelux Secretariaat-Generaal: naast onderwerpen die reeds als prioriteit zijn aangemerkt voor Benelux-samenwerking, kan het Benelux Secretariaat-Generaal ook aan het verkennen van nieuwe onderwerpen ondersteuning bieden met het oog op het wegnemen van de desbetreffende grensbelemmeringen, voor zover deze betrekking hebben op aangelegenheden die onder de (ruime) werkingssfeer van de Benelux Unie vallen.
- Secretariaat van de GROS-governance bij de provincies Zeeland en Oost-Vlaanderen.

Overzicht van bestaande benelux-instrumenten

Algemene noties

Overheden in de Benelux kunnen grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aangaan ten einde gezamenlijke opgaven uit te voeren. Het **Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking** maakt het mogelijk dat alle regionale en centrale overheden en publieke instellingen, zonder voorafgaande toestemming een samenwerkingsverband kunnen opstellen. Het verdrag maakt het mogelijk om een **Benelux groepering voor territoriale samenwerking (BGTS)** op te richten, maar ook andere vormen, zoals een administratieve afspraak of gemeenschappelijk orgaan kunnen worden opgericht. Bij het secretariaat-generaal van de Benelux kan daarvoor meer informatie worden ingewonnen.

De juridische instrumenten van de Benelux Unie behelzen doorgaans regelingen die betrekking hebben op de drie landen in hun totaliteit. Dat neemt niet weg dat de impact van die regelingen zich in vele gevallen in het bijzonder in de grensstreken concretiseert. Meer nog, tal van regelingen hebben een duidelijk "gebiedsgerichte" inslag, soms doordat hun geografisch toepassingsgebied

precies is afgebakend, maar veelal doordat hun oogmerk specifiek gericht is op het wegwerken van knelpunten die zich louter in een welbepaalde grensstreek voordoen.

In het kader van de Benelux Unie bestaan voorts mogelijkheden om wederkerige afspraken tussen overheden aan deze en gene zijde van de grens juridisch vast te leggen zonder daarvoor nieuwe verdragen te moeten sluiten. Meer bepaald, kan het Benelux Comité van Ministers juridisch bindende beschikkingen vaststellen om knelpunten weg te nemen (1) die het **vrije verkeer** tussen de betrokken landen (in het bijzonder de vrije dienstverlening in allerhande sectoren, alsook de ontwikkeling van het professioneel wegvervoer) op ongerechtvaardigde wijze belemmeren of (2) die een gecoördineerde aanpak van **milieugerelateerde uitdagingen** in de weg staan. Dergelijke Benelux-beschikkingen zijn evenwel niet inzetbaar ten aanzien van grensbelemmeringen van fiscale aard of op het gebied van de sociale zekerheid.

Concrete voorbeelden

Bij wijze van illustratie, volgen hieronder enkele voorbeelden van bestaande Benelux-beschikkingen waarmee bepaalde knelpunten in de grensstreken werden weggenomen. Dit betreft geen exhaustief overzicht, maar is bedoeld als een indicatie van de ruime waaier aan mogelijke onderwerpen, met dien verstande dat ook andere grensbelemmeringen desgevallend kunnen worden weggenomen door toedoen van nieuw op te stellen Benelux-beschikkingen met betrekking tot het vrije verkeer of milieugerelateerde aangelegenheden. Enkele voor de grensstreken relevante voorbeelden zijn de volgende:

- Beschikking M(2017)15 betreffende de beperking van **geluidshinder** afkomstig van bedrijven gelegen in het grensoverschrijdend bedrijventerrein Albertknoop: deze beschikking geldt louter ten aanzien van het bedrijventerrein in kwestie.
- De beschikkingen ter bescherming van **grensoverschrijdende natuurparken of waardevolle landschappen**, zoals het grenspark 'De Zoom - Kalmthoutse Heide' (regeling laatst gewijzigd door een beschikking in 2017).
- Beschikking M(2020)2 betreffende de wederzijdse erkenning van bewijzen afgeleverd in overeenstemming met het STCW-F-verdrag: deze regeling betreft de erkenning van bepaalde Belgische en Nederlandse beroepskwalificaties op het gebied van de **zeevisserij**.
- De beschikkingen over **grensoverschrijdend spoedeisend ambulancevervoer** tussen België en Nederland enerzijds en tussen België en Luxemburg anderzijds: deze beschikkingen houden onder meer een oplossing in voor verschillen in wetgeving met betrekking tot het gebruik van voorrangverlenende licht- en geluidssignalen in het andere land.
- Een ouder voorbeeld betreft de beschikkingen over **grondwater**, welke een regeling inhouden voor samenwerking tussen de bevoegde overheden aan deze en gene zijde van de Belgisch-Nederlandse onderscheidenlijk Belgisch-Luxemburgse grens bij vergunningverlening en zoning, alsook bij de begroting van grensoverschrijdende schade ten gevolge van grondwateronttrekking.
- Er bestaat een omvangrijk Benelux-acquis inzake het **goederenvervoer over de weg**. De betrokken Benelux-beschikkingen zijn niet toegespitst op de grensstreken, maar lijken wel bijzonder relevant in deze streken, waar veelvuldig grensoverschrijdend vervoer plaatsvindt. Men denke daarbij onder meer aan de recente beschikkingen over de digitale vrachtbrief (waarbij het intra-Benelux grensverkeer aan de werking van het zgn. CMR-verdrag werd onttrokken, teneinde de betrouwbaarheid van de digitale vrachtbrief binnen de Benelux in een grensoverschrijdende context te kunnen testen) of over grensoverschrijdende gegevensuitwisseling inzake risicoclassificatie voor wegvervoerinspectie (opdat de beperkte inspectiemiddelen gericht kunnen worden ingezet). De gebiedsgerichte inslag is echter het meest prominent aanwezig bij de beschikkingen over 45-voetscontainers en over langere en zwaardere vrachtwagens:
 - a) Beschikking M(2014)5 maakt onbelemmerd grensoverschrijdend vervoer van 45-voetscontainers binnen de Benelux mogelijk, waardoor **zeecontainers**, die normaliter niet

vrij de grens over mogen, zonder belemmeringen kunnen worden vervoerd, met name tussen de havens van Antwerpen en Rotterdam.

- b) Beschikking M(2015)15 biedt dan weer rechtszekerheid ten aanzien van de mogelijkheid om "lokale" proeven met **langere en zwaardere vrachtwagens** ook grensoverschrijdend te kunnen uitvoeren. Op grond hiervan rijden dergelijke voertuigen thans op bepaalde trajecten tussen Vlaanderen en Nederland. Van in het begin was duidelijk dat noch Luxemburg noch het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van deze mogelijkheid gebruik zouden maken.
- Op veterinaire gebied, zijn meerdere Benelux-beschikkingen tot stand gekomen inzake de problematiek van **dierziekten**. In 2015 en 2017 werden dienaangaande nog twee Benelux-beschikkingen vastgesteld, die een specifieke regeling bevatten voor dieren van veehouders uit één land die zich bevinden in gemeenten aan de andere kant van landsgrens. In 2018 werden heel wat Benelux-regelingen op veterinaire gebied uitdrukkelijk opgeheven, maar deze beschikkingen werden gehandhaafd gezien hun belang voor de vrijwaring van dierziekten in de grensstreken.
 - Beschikking M(2020)8 betreffende de erkenning van de vaarbevoegdheidsbewijzen van zeevaardenden in verband met **reizen nabij de kust**: hoewel Luxemburg betrokken is bij de maritieme Benelux-samenwerking in verband met reizen nabij de kust en daar ook bepaalde belangen bij heeft (t.a.v. Luxemburgse zeevaardenden en schepen onder Luxemburgse vlag), is onderhavige beschikking in feite slechts relevant voor België en Nederland, nu Luxemburg geen eigen vaarbevoegdheidsbewijzen afgeeft voor reizen nabij de kust.
 - Ten aanzien van onderwerpen waaromtrent het Benelux Comité van Ministers over geen enkele beschikkingsbevoegdheid beschikt maar die wel onder de werkingssfeer van de Benelux Unie vallen (bijvoorbeeld toerisme, verkeersveiligheid, ruimtelijke ordening, enz.), kunnen in Benelux-verband in voorkomend geval afspraken van niet-regelgevende aard worden gemaakt om bij te dragen aan het wegnemen van grensbelemmeringen op die terreinen. Voorbeelden daarvan zijn onder meer de Benelux-aanbeveling inzake de vaststelling van grensoverschrijdingspunten voor **buisleidingen** (een ministeriële afspraak over de gewenste inplanting van grensoverschrijdingspunten voor buisleidingen op de Belgische-Nederlandse en Belgisch-Luxemburgse grens), of nog de instelling van een overlegstructuur met het oog op afstemming tussen de Benelux-landen op het gebied van de **ruimtelijke ordening** (ministeriële afspraken die voorzien in gebiedsgerichte afstemming in het kader van regionale gremia, zoals het VLANED-overleg voor ruimtelijke ordeningsaspecten die Vlaanderen en Nederland aanbelangen).

Bovenstaande voorbeelden illustreren dat Benelux-samenwerking en het gebiedsgericht oplossen van (juridische) knelpunten in de grensstreken hand in hand gaan. Meer nog, het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie beklemtoont uitdrukkelijk het vaste voornemen van de Benelux-landen om hun samenwerking "in de grensgebieden" te verdiepen en te versterken, en verheft de grensoverschrijdende samenwerking "op alle niveaus" dan ook tot één van de twee hoofddoelstellingen van de Benelux Unie.