



Universiteit Leiden

‘Wij doen dat zo’ Onderzoek naar de grenseffecten van Europees beleid

Bernard Steunenberg

Maarja Beerkens

Caspar van den Berg

Josephine Hartmann

Atie de Ruiter

Rik de Ruiter

Wim Voermans

Den Haag, 4 augustus 2012

Universiteit Leiden:

Instituut Bestuurskunde, Faculteit Campus Den Haag en

Instituut Staats- en Bestuursrecht, Faculteit de Rechtsgeleerdheid,

in het kader van het Jean Monnet Center of Excellence van de Universiteit Leiden

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoud

MANAGEMENTSAMENVATTING.....	1
1 INLEIDING	5
1.1 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK	5
1.2 DOEL VAN HET ONDERZOEK	6
1.3 PROBLEEMSTELLING EN CENTRALE VRAAGSTELLING.....	7
1.4 ONDERZOEKSVRAGEN	7
1.5 OPZET	9
1.6 LEESWIJZER.....	9
2 BESTAANDE ARRANGEMENTEN: EEN QUICKSCAN	13
2.1 INLEIDING	13
2.2 OVERZICHT VAN SAMENWERKINGSVORMEN	13
2.2.1 Nationaal.....	13
2.2.2 Regionaal	15
2.3 ERVARINGEN.....	15
Euregio Scheldemond	16
Euregio Maas-Rijn.....	16
De Internationale Maascommissie	16
Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR) en het Rijn 2020 programma	17
Samenwerking stroomgebied Eems	17
2.4 JURIDISCHE GRONDSLAGEN VAN SAMENWERKING	18
2.4.1 Raad van Europa kaders	18
Benelux Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking.....	18
De Overeenkomst van Isselburg-Anholt	19
2.4.2 EU-kaders	19
EGTS	19
Euregio's.....	20
2.4.3 Privaatrechtelijke kaders	20
2.5 CONCLUSIES	20
3 SCHETS VAN DE BESTUURLIJKE STRUCTUUR IN BELGIË EN DUITSLAND IN VERGELIJKING MET NEDERLAND	23
3.1 INLEIDING	23
3.2 SCHETS VAN DE SYSTEMEN VAN DE BUURLANDEN	23
3.3 VERDELING VAN COMPETENTIES IN DUITSLAND EN BELGIË IN VERGELIJKING MET NEDERLAND.....	23
3.4 CONCLUSIES	25
4 DE NATIONALE EN REGIONALE BELEIDSCYCLUS TEN AANZIEN VAN EUROPESE RICHTLIJNEN.....	27
4.1 INLEIDING	27
4.2 BELGIË	27
4.2.1 Voorbereiding op nieuwe Commissievoorstellen	27
4.2.2 Onderhandelingen over Commissievoorstellen.....	29
4.2.3 Nationale en regionale omzetting.....	30
4.2.4 Regionale aspecten.....	33
4.2.5 Bestaande vormen van overleg over grenseffecten in dit proces.....	33
4.2.6 Conclusie voor België	34
4.3 DUITSLAND	35
4.3.1 Voorbereiding op nieuwe Commissievoorstellen	35
4.3.2 Onderhandelingen over Commissievoorstellen.....	36
4.3.3 Nationale en regionale omzetting.....	39
4.3.4 Regionale aspecten.....	41

4.3.5	Bestaande vormen van overleg over grenseffecten in dit proces.....	42
4.3.6	Conclusie voor Duitsland.....	42
4.4	NEDERLAND.....	43
4.4.1	Vorbereiding op nieuwe Commissievoorstellen.....	43
4.4.2	Onderhandelingen over Commissievoorstellen.....	45
4.4.3	Nationale omzetting.....	46
4.4.4	Conclusie voor Nederland.....	48
4.5	CONCLUSIES.....	49
5	MOGELIJKHEDEN VAN EEN GRENSEFFECTENANALYSE: ERVARINGEN UIT HET VELD ..	51
5.1	ACHTERGROND.....	51
5.2	BESTUURLIJKE DISCUSSIE OVER GRENSEFFECTEN.....	51
5.3	ERVARINGEN MET BESTAANDE INITIATIEVEN TEN AANZIEN VAN GRENSEFFECTEN.....	55
5.4	HOE KUNNEN GRENSEFFECTEN WORDEN GESIGNALEERD?.....	57
5.4.1	<i>Ex ante: het signaleren en voorkomen van grenseffecten bij de raadsonderhandelingen.....</i>	<i>58</i>
5.4.2	<i>Ex ante: het signaleren en voorkomen van grenseffecten bij omzetting.....</i>	<i>60</i>
5.4.3	<i>Ex post: het signaleren en opheffen van grenseffecten bij de feitelijke uitvoering.....</i>	<i>60</i>
5.5	CONCLUSIE: ZINVOLHEID EN HAALBAARHEID VAN EEN TOETS OP GRENSEFFECTEN.....	61
6	NAAR EEN VERGROTING VAN BEWUSTWORDING EN SIGNALERING VAN GRENSEFFECTEN.....	63
6.1	INLEIDING.....	63
6.2	VORMEN VAN SIGNALERING VAN RISICO'S.....	63
6.3	OVERWEGINGEN BIJ EEN SIGNALERINGSINSTRUMENT.....	64
6.3.1	<i>Ex-ante signalering als attenderingsinstrument.....</i>	<i>64</i>
6.3.2	<i>Ex-ante signalering als onderdeel van het beleidsproces.....</i>	<i>65</i>
6.3.3	<i>Beleidsvrijheid tussen ex-ante signaleren en ex-post oplossen van grenseffecten.....</i>	<i>66</i>
6.4	ONTWERP VOOR EX-ANTE SIGNALERING.....	66
6.4.1	<i>Kenmerken van de Europese richtlijn.....</i>	<i>67</i>
6.4.2	<i>Kenmerken van het beleidsveld.....</i>	<i>68</i>
6.4.3	<i>Kenmerken van de verwachte beleidsuitvoering.....</i>	<i>71</i>
6.4.4	<i>Externe signalen van belanghebbenden.....</i>	<i>72</i>
6.4.5	<i>Signalering in de vorm van een beslisboom.....</i>	<i>72</i>
6.5	CONCLUSIE.....	76
7	INZET VAN DE METHODE IN HET BELEIDSPROCES: TIMING EN ACTOREN	77
7.1	INLEIDING.....	77
7.2	MOMENTEN EN ACTOREN BIJ AFSTEMMING OVER GRENSEFFECTEN.....	77
7.2.1	<i>Signalering en afstemming voordat een richtlijn is aangenomen.....</i>	<i>77</i>
7.2.2	<i>Signalering en afstemming nadat een richtlijn is aangenomen.....</i>	<i>79</i>
7.2.3	<i>Afstemming ten tijde van de uitvoering.....</i>	<i>79</i>
7.3	CONCLUSIES.....	80
8	CONCLUSIES.....	81
8.1	ERVARINGEN OVER DE AFSTEMMING TEN AANZIEN VAN GRENSEFFECTEN.....	81
8.2	BEWUSTWORDING EN SIGNALERING VAN GRENSEFFECTEN.....	82
8.3	GRENSEFFECTEN IN HET BELEIDSPROCES: INBEDDING.....	84
8.3.1	<i>Het moment van het uitvoeren van een ex-ante grenseffectenanalyse.....</i>	<i>84</i>
8.3.2	<i>Het ex-post oplossen van ongewenste grenseffecten.....</i>	<i>86</i>
8.3.3	<i>Een gedifferentieerde en gedeconcentreerde afstemming van nadelige grenseffecten.....</i>	<i>87</i>
8.3.4	<i>Ex-ante signalering als informatie-uitwisseling tussen buurlanden.....</i>	<i>87</i>
8.3.5	<i>Naar een praktisch signaleringsinstrument.....</i>	<i>89</i>
8.4	TOT SLOT.....	90
	GERAADPLEEGBE LITERATUUR EN BRONNEN	91

GERAADPLEEGDE KAMERSTUKKEN	96
OVERIGE GERAADPLEEGDE WEBSITES	97
BIJLAGE 1: BEGELEIDINGSCOMMISSIE.....	99
BIJLAGE 2: RESPONDENTEN	100
BIJLAGE 3: OVERZICHT ONDERZOCHE GRENSOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKINGSVERBANDEN.....	103
1. GRENSOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING TUSSEN EU LIDSTATEN EN DERDE LANDEN	103
2. GRENSOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING TUSSEN EU LIDSTATEN ZONDER VERWIJZING NAAR EU BELEID/REGELGEVING	103
<i>Nederland-Belgie:</i>	103
<i>Nederland-Duitsland:</i>	103
<i>Overige EU lidstaten:</i>	103
3. GRENSOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING TUSSEN EU LIDSTATEN IN HET KADER VAN EUROPEES BELEID	104
<i>Nederland-Belgie:</i>	104
<i>Nederland-Duitsland:</i>	104
<i>Overige EU lidstaten:</i>	104
BIJLAGE 4: VALIDATIE OP BASIS VAN PANELDISCUSSIE	105
BIJLAGE 5: OVERZICHT GEBRUIKTE TREFWOORDEN ZOEKOPDRACHTEN INTERNET	107
TREFWOORDEN NEDERLANDS:	107
TREFWOORDEN ENGELS:	107
TREFWOORDEN DUIITS:.....	107
TREFWOORDEN ITALIAANS:	107

Managementsamenvatting

In dit rapport staan grenseffecten als gevolg van verschillen tussen buurlanden in de omzetting en uitvoering van EU regelgeving centraal. Veel Europese regelgeving is gevat in richtlijnen die eerst omgezet moeten worden in nationale wet- of regelgeving voordat tot uitvoering kan worden overgegaan. Deze werkwijze laat op verschillende manieren beleidsvrijheid voor lidstaten. In de eerste plaats kunnen lidstaten verschillen in de implementatiesnelheid van richtlijnen. Daarnaast kan ook de inhoud van Europese regels soms verschillend worden geïnterpreteerd. Tot slot kan de feitelijke uitvoering, in termen van de wijze van handhaving en sanctionering, tussen lidstaten uiteenlopen. Burgers en bedrijven kunnen die verschillen als hinderlijk of belemmerend ervaren.

De Tweede Kamer heeft de Regering gevraagd concrete stappen te nemen in de richting van een grenseffectenanalyse bij de omzetting van richtlijnen in de toekomst. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Universiteit Leiden verzocht onderzoek te doen naar de mogelijkheden van zulke stappen. Het voorliggende rapport heeft dan ook tot doel (a) de mogelijkheden in kaart te brengen voor het uitvoeren van een grenseffectenanalyse voordat een richtlijn wordt omgezet in nationale wet- of regelgeving, (b) te monitoren of tijdens of na omzetting grenseffecten zich alsnog voordoen, en (c) te bezien hoe deze opgelost kunnen worden. Een dergelijke analyse moet helpen voorkomen dat er in de toekomst ongewenste grenseffecten ontstaan.

De bevindingen op basis waarvan in dit rapport een signaleringsinstrument wordt ontwikkeld zijn gebaseerd op een groot aantal interviews met direct betrokkenen, analyse van documenten, en de consultatie met een panel van deskundigen. In het onderzoek zijn, in de eerste fase, de ervaringen ten aanzien van een vroegtijdige afstemming tussen landen en buurlanden verkend, waarbij in het bijzonder is gelet op de ervaringen die tot doel hebben grenseffecten te verkleinen tussen Nederland, België en Duitsland. Hierbij is rekening gehouden met de bestuurlijke structuur van onze buurlanden, waarin regionale overheden een belangrijke rol spelen. Vervolgens zijn de mogelijkheden van een (vroegtijdige) signalering van grenseffecten onderzocht.

Uit de interviews in het beleidsveld in Nederland, Vlaanderen, Neder-Saksen en Noordrijn-Westfalen komt naar voren dat het aantal problemen dat te maken heeft met de uitvoering van Europese richtlijnen beperkt is. De grenseffecten als gevolg van verschillen in uitvoering van richtlijnen doen zich met name voor als er verschil bestaat tussen lidstaten met betrekking tot beleidsmatige omstandigheden, de bestuurlijke en juridische inrichting van het openbaar bestuur en implementatiepraktijk, en de politieke voorkeuren aan weerszijden van de grens.

De respondenten geven aan dat het rekening houden in het beleid met grenseffecten zeker zinvol kan zijn, maar dat alles afhangt van de wijze waarop dat vervolgens wordt vormgegeven en geïmplementeerd. Die vormgeving en implementatie moet licht zijn, omdat zij anders niet in verhouding staan tot de omvang van het probleem en het draagvlak voor de voorgestelde werkwijze zou kunnen ondermijnen. Tevens dient rekening gehouden te worden met de observatie dat een signaleringsinstrument geen definitieve oplossing van het fenomeen grenseffecten betekent. Dit geldt vooral voor een signalering voorafgaand aan de feitelijke uitvoering: niet alle grenseffecten zijn voorspelbaar, dus niet alle grenseffecten zullen zich vooraf laten detecteren.

Het in dit rapport voorgestelde signaleringsinstrument is een middel om in een vroegtijdig stadium te kunnen inschatten of een grenseffect in de toekomst zou kunnen ontstaan. Het gaat daarbij om een hogere waarschijnlijkheid van het optreden van mogelijke grenseffecten en om een 'early warning' af te geven. De verhoogde kans wordt op voorhand bepaald aan de hand van een kwalitatieve evaluatie en het gebruik van een beslisboom. Deze beslisboom bestaat uit verschillende vragen, waarbij ervan uitgaan wordt dat grenseffecten kunnen ontstaan in het Europese, nationale en regionale beleidsproces rondom richtlijnen. Meer specifiek gaat het bij die vragen om:

- kenmerken van de beoogde maatregel (type van richtlijn, doel van de richtlijn, normering in de richtlijn),
- kenmerken van het beleidsterrein waarvoor een voorstel voor een Europese richtlijn in ontwikkeling is (fysieke leefruimte, regionale voorzieningen, werk en inkomen),
- kenmerken van de verwachte beleidsuitvoering (centraal of lokaal georganiseerd), en
- signalen van belanghebbenden.

Indien aan de hand van de beslisboom een verhoogde kans naar voren komt, moet verder bezien worden in welke mate een grenseffect aan de orde kan zijn. Het signaleringsinstrument draagt daarmee bij aan de bewustwording onder beleidsmakers voor de mogelijke grenseffecten van Europese richtlijnen.

Het signaleringsinstrument kan niet los gezien worden van de context waarin het wordt gehanteerd. Er dient daarom rekening gehouden te worden met factoren als het moment van signaleren en de betrokken actoren.

Voor de ex-ante signalering van grenseffecten worden twee mogelijke momenten van interventie onderscheiden:

- de ontwikkeling van een voorstel door de Europese Commissie en aansluitend de onderhandelingen over het voorstel binnen de werkgroepen van de Europese Raad van Ministers, en

- de omzetting van de Europese maatregelen in nationale wet- of regelgeving.

Wanneer men *ex post* ongewenste grenseffecten signaleert in de feitelijke uitvoering van het beleid dan is het probleem dat zowel het Europese als het nationale beleid reeds is vastgelegd. In dat geval is een andere aanpak noodzakelijk waarbij men tracht de problemen eerst pragmatisch en op ‘street level’ niveau aan te pakken. Indien dat niet lukt kan het probleem worden ‘opgeschaald’ naar, bijvoorbeeld, het nationale niveau in het geval van Nederland.

Het feit dat Duitsland en België een federale bestuurstructuur kennen, waarbij de federale en regionale overheden bevoegdheden hebben ten aanzien van Europese beleidsterreinen, vraagt om een gedifferentieerde aanpak van afstemming over grenseffecten. Binnen Nederland is een belangrijke rol weggelegd voor het vakministerie dat als leidend is aangemerkt voor de onderhandelingen en de omzetting. België en Duitsland kennen soortgelijke structuren, al dan niet op informele leest geschroeid, waarin ook de vakministeries een rol spelen. Tegelijkertijd spelen in deze buurlanden vaak ook regionale overheden een belangrijke rol waardoor de reguliere coördinatiestructuren onder druk staan omdat ook afstemmingsrelaties met regionale overheden moeten worden onderhouden. Voor het bespreken van grenseffecten is het daarom belangrijk dat de verschillende Nederlandse vakministeries, afhankelijk van het dossier, nauwe contacten onderhouden met hun ‘counterparts’ in de Duitse en Belgische federale en regionale overheden.

Het in deze studie ontwikkelende signaleringsinstrument kan ten behoeve van de informatie-uitwisseling tussen de partners aan beide zijden van de grens een rol spelen. De uitwisseling van informatie is gericht op wederzijds leren en het onderscheiden van ‘best practices’ met betrekking tot de omzetting en uitvoering van Europese richtlijnen in de buurlanden, waaronder Nederland. Aangezien de nadruk ligt op informatie-uitwisseling, is het instrument licht. Door gebruik te maken van de vaak al bestaande relaties met partners in de buurlanden ontstaan geen nieuwe structuren of rapportageverplichtingen.

Het signaleringsinstrument kan tevens een rol gaan spelen bij het beoordelen van nieuwe commissievoorstellen. Indien een hoge kans op het ontstaan van grenseffecten wordt verwacht, zou daarvan melding kunnen worden gemaakt bij het opstellen van het BNC-fiche van het voorstel. Een alternatieve mogelijkheid is dat het ontwikkelde instrument het uitgangspunt is voor een grenseffectenanalyse binnen de vakministeries. Een derde variant is om systematisch de voorgestelde aanpak in België en Duitsland summier in kaart te brengen waarbij verschillen in aanpak van Europees beleid worden geëxpliciteerd.

Aanvullende maatregelen die de signalering van grenseffecten kunnen bevorderen zijn, ten eerste, het opnemen van informatie over de contactpersonen in de buurlanden op het BNC fiche

en het implementatieplan. Dit stimuleert de informele uitwisseling. Daarnaast is het voor de voorgestelde methode belangrijk dat buurlanden, VNG en IPO, lagere overheden, inclusief de Euregio's, een duidelijk signaal kunnen geven op het moment dat men grenseffecten verwacht of ondervindt. Het is denkbaar dat ook bedrijven en burgers een rol spelen in het kader van het signaleren van (mogelijke) effecten. In dat verband kan bijvoorbeeld met een 'web portal' worden gewerkt waarmee informatie van uiteenlopende belanghebbenden wordt verzameld.

Door het ontwikkelde signaleringsinstrument op het juiste moment in het beleidsproces te gebruiken en informatie uitwisseling tussen betrokkenen te stimuleren, is het mogelijk de bewustwording over mogelijke grenseffecten van Europees beleid te vergroten. Dit kan een eerste stap zijn op weg naar het oplossen van grenseffecten tussen buurlanden als gevolg van Europese beleid. Daardoor zal het perspectief veranderen van 'wij doen dat zo' in 'hoe doen jullie dat?'

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Veel van de regelgeving van de Europese Unie (EU) is gericht op het harmoniseren van nationale regels, deels ten gunste van het vrije verkeer van goederen, kapitaal, diensten en personen, en deels om zodoende gezamenlijke en grensoverschrijdende beleidsproblemen aan te pakken. Veel Europese regelgeving is gevat in richtlijnen die eerst omgezet moeten worden naar nationale wet- of regelgeving. Een voordeel hiervan is dat rekening gehouden kan worden met landspecifieke omstandigheden en implementatiestructuren. Anderzijds laat deze beleidsvrijheid bij de implementatie van Europese regelgeving ruimte voor ongelijkheid in de implementatiesnelheid tussen de lidstaten. Ook kan de inhoud van Europese regels in verschillende lidstaten verschillend geïnterpreteerd worden, waardoor er verschillen in de uitvoering ontstaan en daardoor alsnog ongewenste concurrentievoordelen van de ene lidstaat ten opzichte van een andere lidstaat blijven bestaan.

Dergelijke gevallen van problematische beleidsdiscrepancies zijn met name in grensgebieden zichtbaar en voelbaar. Zo zijn er bij de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) grote verschillen tussen de Nederlandse gebieden en de Duitse deelstaten Neder-Saksen en Noordrijn-Westfalen (Van Leussen, 2004: 8). Op het terrein van luchtkwaliteit zijn ook belangrijke verschillen in de uitvoering bekend, die hebben geleid tot nadere afspraken ten aanzien van meetmethoden en de interpretaties van de verschillende waarden. Ook wordt de Nitraatrichtlijn (91/667/EEG) vaak genoemd waarbij in de uitvoering verschillen bestaan tussen Nederland en Duitsland. In dit geval heeft de uitvoering van dezelfde richtlijn ertoe geleid dat Nederlandse boeren hun mest onder de grond moeten injecteren terwijl Duitse boeren de mest juist bovengronds kunnen uitrijden.

Nederland kent al verschillende verbanden¹ waarin zij samenwerkt met haar omringende landen om dergelijke grenseffecten te bespreken en op te lossen. Aangezien de effecten vooral in grensregio's het eerst worden onderkend, hebben de samenwerkingsvormen vaak een regionaal of Euregionaal karakter. Tegelijkertijd beschikken regio's niet over het instrumentarium om

¹ Naar aanleiding van Kamervragen over verschillende overlegmomenten met België, geeft Minister Rosenthal in zijn brief van 17 augustus 2011 een opsomming van de verschillende samenwerkingsverbanden die er op dit moment tussen Nederland en België bestaan. De belangrijkste samenwerkingsverbanden zijn hierbij het GROS-project, aangaande grensoverschrijdende samenwerking, en de uitvoering van de EU-richtlijn Natura 2000 (waar onder andere de Hedwigepolder valt). Zie de brief van de Minister van Buitenlandse zaken van 17 augustus 2011 in het kader van de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2011, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-11, 32 500 V, nr. 209.

verschillen in uitvoering aan te pakken. Daarvoor is vaak mede samenwerking noodzakelijk op het niveau waar ook de formele bevoegdheid ligt ten aanzien van het ingrijpen in en het bijsturen van het beleid.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft zich in 2008 gebogen over deze grensproblematiek in haar advies 'Besturen over grenzen: opgave voor alle bestuurslagen'. Er wordt in het rapport gepleit voor een 'grenslandtoets' waarbij er bij nieuwe Europese regelgeving op moet worden gelet of er speciale effecten zijn voor grensregio's. Verder vindt de ROB dat er een grensmakelaar moet komen. Tot slot wordt geadviseerd om het GROS-project onder te brengen bij Europa Decentraal – de organisatie die gemeenten helpt bij de uitvoering van Europees beleid (ROB, 2008: 79-82). Als gevolg van het ROB advies werd de positie van grensmakelaar in 2009 ingesteld. Echter, eind 2011 werd deze weer opgeheven. De door de ROB voorgestelde grenslandtoets is er nooit gekomen (van der Sar, 2011; Verdult, 2011).

Kortom, het probleem van grenseffecten wordt in verschillende dossiers aangetroffen. Het is duidelijk dat er positieve baten zijn te behalen door het wegnemen van deze 'externaliteiten' van het bestaande beleid. Een betere afstemming, hetzij bij de beleidsvoorbereiding, hetzij bij de beleidsuitvoering, kan ertoe leiden dat negatieve effecten van verschillen in de uitvoering van Europees beleid worden voorkomen. Tegelijkertijd worden verschillende vormen van overleg en samenwerking uitgeprobeerd, waarbij niet iedere voorgestelde vorm bij iedere betrokkene in even goede aarde valt. Daarmee blijft de vraag relevant hoe grenseffecten kunnen worden vermeden en, indien deze toch voorkomen, hoe de als ongewenst beoordeelde verschillen in uitvoering van richtlijnen door de betrokken landen kunnen worden aangepakt.

De Tweede Kamer heeft de Regering verzocht een antwoord te formuleren op deze vraag. Ook heeft de Kamer de Regering gevraagd concrete stappen te nemen in de richting van een grenseffectenanalyse bij de omzetting van richtlijnen in de toekomst. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Universiteit Leiden verzocht onderzoek te doen de mogelijkheden van zulke stappen. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is het onderzoek begeleid door een begeleidingscommissie (zie bijlage 1 voor de samenstelling van deze commissie). Het voorliggende onderzoek moet in het licht van het streven naar het voorkomen van toekomstige grenseffecten gezien worden.

1.2 Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft als doel (a) de mogelijkheden in kaart te brengen voor het uitvoeren van een grenseffectenanalyse voordat een richtlijn wordt omgezet in nationale wet- of regelgeving, (b) te monitoren of tijdens of na omzetting grenseffecten zich alsnog voordoen, en (c) te bezien hoe deze opgelost kunnen worden. Een dergelijke analyse moet helpen voorkomen dat er in de

toekomst grenseffecten ontstaan die nadelig zijn voor Nederlandse burgers en bedrijven. De inzichten die uit dit onderzoek naar voren komen kunnen mede helpen bij het verder uitwerken van het beleid waarin wordt gekomen tot een betere afstemming bij de implementatie van Europese regelgeving. Ook bieden de inzichten uit dit onderzoek de basis voor de wijze waarop met de buurlanden kan worden gewerkt aan een eventueel gezamenlijke afstemming ten aanzien van grenseffecten als gevolg van nieuw EU-beleid.

In het onderzoek definiëren wij ‘grenseffecten’ als de door belanghebbenden als ongewenst ervaren verschillen in de uitvoering van Europees beleid door lidstaten. We benaderen de grenseffecten aan de hand van het beleidsproces waarin van de vaststelling in Brussel tot de uitvoering in gebieden van Nederland, België of Duitsland uiteenlopende keuzes kunnen worden gemaakt door de verschillende lidstaten. De oorzaak van een grenseffect is daarmee het gevolg van de optelsom van uiteenlopende keuzes die in het beleidsproces zijn gemaakt. Dat start bij de mogelijkheden die door de Europese wetgever of de Europese Commissie worden geboden en eindigt met de operationele, controlerende of handhavende werkzaamheden van uitvoeringsorganisaties.

1.3 Probleemstelling en centrale vraagstelling

Het onderhavige onderzoek kent de volgende probleemstelling: In sommige gevallen leidt de beleidsvrijheid bij de implementatie van Europese richtlijnen tot onwenselijke grenseffecten. Vroegtijdige signalering van mogelijke grenseffecten en effectieve coördinatie met de buurlanden kunnen deze onwenselijke grenseffecten voor een aanzienlijk deel voorkomen. Tot op heden ontbreekt het aan een effectief signaleringssysteem en een tijdig en effectief coördinatiesysteem met de buurlanden ten aanzien van deze problematiek.

Uit deze probleemstelling vloeit de volgende centrale vraagstelling voort:

Op welke manier kan een signaleringssysteem voor mogelijke grenseffecten van Europese regelgeving vóór de implementatie van deze regels het beste worden vormgegeven?

1.4 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling kan onderverdeeld worden in drie subvragen, die overeenkomen met de drie fasen van het onderzoek. Deze fasen zijn (a) een quickscan van de bestaande praktijk, (b) het opstellen van een ontwerp, en (c) de ex-ante evaluatie van het ontwerp waarbij tevens de bestuurlijke inpassing van een grenseffectenanalyse wordt besproken.

De volgende vragen worden in het onderzoek beantwoord:

1. Welke voorbeelden of ervaringen bestaan er binnen de EU met vroegtijdige afstemming tussen landen en buurlanden over implementatie van nieuwe Europese regelgeving, waarbij in het bijzonder wordt gelet op arrangementen of ervaringen die tot doel hebben de grenseffecten te verkleinen?
 - a. Welke ervaringen bestaan er met vroegtijdige afstemming tussen landen en buurlanden over implementatie van nieuwe Europese regelgeving?
 - b. In hoeverre hebben die ervaringen geleid tot geïstitutionaliseerde vormen van samenwerking?
 - c. Hoe zijn die samenwerkingsvormen geregeld en welk juridisch instrumentarium is daarbij gehanteerd?

2. Op welke wijze kunnen grenseffecten van nieuwe Europese regelgeving het beste (vroegtijdig) worden vastgesteld?²
 - a. Op basis van welke criteria kan vroegtijdig gesignaleerd worden of nieuwe Europese regelgeving tot grenseffecten zal leiden?
 - b. Ten aanzien van welke typen beleidsonderwerpen doen grenseffecten met betrekking tot de implementatie van Europese richtlijnen zich het vaakst voor?
 - c. Hoe kunnen deze criteria worden gemeten (indicatoren en informatiebron)?
 - d. Wanneer is, op basis van een of meerdere criteria, de kans op een grenseffect het grootst (bepaling van de norm)?

3. Hoe kan een grenseffectenanalyse voor Nederland het beste in het proces van nieuwe Europese regelgeving naar uitvoering binnen de lidstaten worden opgenomen?
 - a. Hoe ziet de juridische implementatie of het omzettingsproces voor Nederland, Duitsland en België eruit? Welke actoren zijn hier doorgaans bij betrokken en op welke momenten van dit proces worden voor het beleid inhoudelijke keuzes gemaakt?
 - b. Op welk moment zou het besluit tot het uitvoeren van een grenseffectenanalyse moeten zijn genomen en op welk moment zouden de uitkomsten van die analyse beschikbaar moeten zijn?
 - c. Op welk moment zou de hierop volgende afstemming over implementatie van Europese regelgeving het beste kunnen plaatsvinden? Daarbij wordt bezien in hoeverre het noodzakelijk is in Nederland een gedifferentieerde aanpak te kiezen voor de afstemming met Duitsland en België.

² In de loop van het onderzoek is gebleken dat een kwalitatieve aanpak voor het ontwikkelen van een instrument het meest op zijn plaats is. Dit heeft, in nauwe samenspraak met de begeleidingscommissie, geleid tot een aanpassing van de onderzoeksvragen ten opzichte van de offerte. In dit rapport worden alleen de aangepaste onderzoeksvragen vermeld.

- d. Welke actoren zouden hierbij betrokken dienen te zijn waarbij opnieuw de relaties met Duitsland en België centraal staan?

1.5 Opzet

Dit onderzoek kent verschillende fasen om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. De eerste fase is de quickscan. Op basis van literatuuronderzoek, internet zoekopdrachten, en telefonische interviews met personen werkzaam voor organisaties op het terrein van grensoverschrijdende samenwerking (zie bijlage 2) is een beeld geschetst van de bestaande praktijk van samenwerking ten aanzien van het opsporen, voorkomen en oplossen van grenseffecten.

In de tweede onderzoeksfase is een groot aantal interviews afgenomen (zowel telefonisch als 'face-to-face') met respondenten nauw betrokken bij of goed geïnformeerd over de implementatie van Europese richtlijnen in Nederland, België en Duitsland. Bij deze interviews stond voorop te achterhalen hoe de implementatie van Europese richtlijnen verloopt in de genoemde landen, wat de ervaringen zijn met grenseffecten bij de implementatie, of er mogelijkheden zijn voor het voorkomen en oplossen van deze grenseffecten, en in welke fase een dergelijk instrument in het beleidsproces ingezet zou kunnen worden. De bevindingen uit de interviews zijn gecombineerd met resultaten van een studie van de GROS knelpuntenlijst tussen Nederland en België en de Benelux Almanak. Door het coderen van de samenwerkingsverbanden en grensoverschrijdende problemen genoemd in deze documenten is er inzicht verkregen op welke beleidsterreinen de meeste grenseffecten zich in de praktijk voordoen. De tweede onderzoeksfase is afgerond met het formuleren van de elementen waar een instrument uit zou moeten bestaan voor het opsporen, voorkomen en oplossen van grenseffecten als gevolg van verschillen in de implementatie van Europese richtlijnen tussen Nederland, België en Duitsland.

In de derde fase is het ontwikkelde instrument ter toetsing voorgelegd aan een panel van deskundigen. De deelnemers aan deze 'expert meeting' zijn opgenomen in bijlage 2. Het valideren van het instrument is een belangrijk onderdeel bij het opstellen van een instrument dat dient voor het inschatten van risico's. Bij deze onderzoeksfase moet worden aangetekend dat het verder valideren van het instrument noodzakelijk is. Dat kan door het voorgestelde instrument in een 'pilot' toe te passen op (voorstellen voor) een aantal concrete richtlijnen, of het instrument voor te leggen aan een grotere expertgroep.

1.6 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk zal de bestaande praktijk van grensoverschrijdende samenwerking met het oog op het terugdringen van grenseffecten als gevolg van de implementatie van Europese

richtlijnen in kaart gebracht worden. Uit dit hoofdstuk blijkt dat de samenwerkingsvormen die een relatie hebben met Europees beleid vooral betrekking hebben op de fysieke leefomgeving en mobiliteitsvraagstukken. Tevens wordt duidelijk dat verschillende grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden overlegstructuren hebben opgezet met als doel informatie uit te wisselen ten aanzien van onderdelen van de implementatie van beleid op basis van Europese richtlijnen.

In het derde hoofdstuk worden verschillen in de bestuurlijke structuur tussen Nederland, België en Duitsland bekeken. In dit hoofdstuk bespreken we kort een aantal verschillen die een belangrijke rol spelen bij de coördinatie ten aanzien van verwachte grenseffecten van de uitvoering van Europees beleid. Uit dit hoofdstuk komt naar voren dat er verschillen zijn in de bestuursystemen van de landen. Dit vraagt om een pragmatische aanpak bij het tegengaan van grenseffecten, waarbij nationale, federale en regionale overheden en uitvoeringsorganisaties vanuit hun eigen verantwoordelijkheid dienen te gaan samenwerken.

Hoofdstuk 4 zoomt verder in op de nationale en regionale beleidscyclus ten aanzien van Europese richtlijnen in België, Duitsland en Nederland. De verschillen in de bestuursstructuur van beide buurlanden worden weerspiegeld in de wijze waarop de regeringen in deze landen zich voorbereiden op nieuwe Commissievoorstellen, hoe de onderhandelingen over deze Europese wetsvoorstellen worden georganiseerd en hoe de omzetting van Europese richtlijnen plaatsvindt. De vormgeving van en verschillen in deze processen zijn van belang om, indien mogelijke grenseffecten van een voorgenomen of reeds vastgestelde Europese richtlijn worden verwacht, momenten te inventariseren waarop nadere afstemming kan plaatshebben.

Hoofdstuk 5 doet verslag van de interviewronde in het beleidsveld in Nederland, België, en Duitsland. De voornaamste bevindingen zijn dat de respondenten het zinvol achten rekening te houden in het beleid met grenseffecten. Een instrument daartoe dient in verhouding te staan tot de omvang van het probleem, en dient tevens een onevenredige verzwaring van procedures te vermijden. Er dient rekening gehouden te worden bij het ontwikkelen van een dergelijk instrument met het gegeven dat niet alle grenseffecten te voorspellen zijn en vaak politieke wil ontbreekt grenseffecten aan te pakken, mede door de federale structuur in de buurlanden.

In het zesde hoofdstuk worden de mogelijkheden en wenselijkheid van een grenseffectenanalyse verkend en wordt duidelijk gemaakt hoe de bewustwording van grenseffecten kan worden vergroot. De aanpak die is gekozen is van kwalitatieve aard, waarbij aangetekend dient te worden dat het niet mogelijk is alle grenseffecten met zekerheid vooraf vast te stellen. In het hoofdstuk wordt een beslisboom ontwikkeld op basis van de kenmerken van de richtlijn, het beleidsveld, de verwachte beleidsuitvoering en de externe signalen van belanghebbenden.

In hoofdstuk 7 zal duidelijk worden gemaakt dat de grenseffectenanalyse niet los kan worden gezien van de context waarin het wordt gehanteerd. De belangrijkste inzichten uit hoofdstuk 3, 4, 5 en 6 worden samengenomen om in hoofdstuk 7 te komen tot een inschatting van waar in het beleidsvormingsproces het instrument kan worden ingezet.

Het rapport wordt in hoofdstuk 8 afgesloten met conclusies.

2 Bestaande arrangementen: een quickscan

2.1 Inleiding

De quickscan beoogt de eerste subvraag van de centrale vraagstelling te beantwoorden: welke voorbeelden of ervaringen bestaan er binnen de EU met vroegtijdige afstemming tussen landen en buurlanden over implementatie van nieuwe Europese regelgeving, waarbij in het bijzonder wordt gelet op arrangementen of ervaringen die tot doel hebben de grenseffecten te verkleinen? Meer in het bijzonder wordt aandacht besteed aan de volgende drie aspecten:

- Welke ervaringen bestaan er met vroegtijdige afstemming tussen landen en buurlanden over implementatie van nieuwe Europese regelgeving?
- In hoeverre hebben die ervaringen geleid tot geïnstitutionaliseerde vormen van samenwerking?
- Hoe zijn die samenwerkingsvormen geregeld en welk juridisch instrumentarium is daarbij gehanteerd?

Voor de quickscan is gebruik gemaakt van internet zoekopdrachten, telefonische interviews en de inzichten van de leden van de begeleidingscommissie.³ Deze scan pretendeert niet volledig te zijn, maar beoogt een beeld te schetsen van de meest bekende grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in verschillende delen van Europa, waarbij vooral de Noord-Zuid dimensie aandacht heeft gekregen. Het is dus denkbaar dat er vormen van samenwerking niet in deze scan en het overzicht dat in bijlage 3 is opgenomen zijn meegenomen. Voorbeelden van samenwerkingsverbanden zijn vervolgens geselecteerd voor verdere studie waarbij mede gebruik is gemaakt van korte telefonische interviews met direct betrokkenen.

2.2 Overzicht van samenwerkingsvormen

2.2.1 Nationaal

Hieronder geven we een korte beschrijving van twee nationale samenwerkingsvormen die gebruikt zouden kunnen worden om grenseffecten op te sporen en/of aan te pakken, te weten de *Nordic Council* (bestaande uit Noorwegen, Zweden, Denemarken, Finland en IJsland) en de *Benelux*.

In 1952 is de Nordic Council opgericht. In dit samenwerkingsverband participeren de vijf landen op verschillende gebieden, zoals cultuur, milieu en educatie. In 2007 is onderzoek gedaan naar (het voorkomen van) verschillen in de implementatie van Europese richtlijnen en de

³ Voor de zoekopdrachten op internet is gebruik gemaakt van verschillende, vaste zoektermen. Deze termen, in een aantal Europese talen, zijn in bijlage 5 van het rapport opgenomen.

handelsbarrières die hierdoor ontstaan in de noordelijke landen. Op basis van dit onderzoek concluderen Buskjær Christensen en Fenger (2007) dat sprake kan zijn van informele samenwerking ten aanzien van implementatie van EU-wetgeving op terreinen waar al samenwerking binnen de ‘Noorse Raad’ bestaat. In het onderzoek meldden een groot aantal respondenten, afkomstig van ministeries, Solvit en bedrijfsorganisaties, dat zij niet bekend zijn met nieuwe grensproblemen als gevolg van verschillende interpretaties van een Europese richtlijn. Wel zouden problemen kunnen ontstaan wanneer sprake is van incorrecte of te trage implementatie, of wanneer landen strengere regels implementeren dan wat de Europese regelgeving vereist (Buskjær Christensen en Fenger, 2007: 26). Ten aanzien van richtlijnen op terrein die buiten het bereik van de raad vallen, bestaat geen samenwerking.

De onderzoekers constateren verder dat ook op de terreinen waarop de raad actief is, informele coördinatie vaak afwezig is omdat de personen die verantwoordelijk zijn voor de omzetting niet dezelfde zijn als degenen die betrokken waren bij de onderhandelingen in Brussel. Hierdoor beschikken de ambtenaren belast met omzetting en implementatie niet over de benodigde contacten met anderen in de noordelijke landen (Buskjær Christensen en Fenger, 2007: 35). Verder valt op dat wanneer de landen vertegenwoordigd in de raad een onderwerp bespreken, dan nog niet betekent dat zij voor een gemeenschappelijke oplossing kiezen (Buskjær Christensen en Fenger, 2007: 42). De politieke wil is soms beperkt wanneer de aanpak van grenseffecten verandering in politiek of economisch belangrijke regels vereist. Ook speelt beperkte capaciteit, in termen van tijd en middelen, vaak een rol, waardoor verschillen in uitvoering (ook ten aanzien van het moment van invoering van nationale wet- of regelgeving) niet worden aangepakt of opgelost.

De Benelux vindt zijn oorsprong in een douane-unie (1958) opgericht met het oog op het bevorderen van de handel tussen België, Nederland en Luxemburg. Met een nieuw verdrag in 2010 werd de Benelux-unie ingesteld door uitbreiding van de samenwerking naar gebieden als duurzaamheid, justitie en binnenlandse zaken. Voor grenseffecten is het Secretariaat-generaal de meest relevante Benelux institutie. Het initieert, ondersteunt en bewaakt samenwerking op het gebied van economie, duurzaamheid en veiligheid. Deze rol wordt ingevuld door een brugfunctie te vervullen tussen de verschillende overlegpartners en dwarsverbanden te leggen tussen de verschillende vormen van samenwerking. Het Secretariaat-generaal beschikt over een netwerk van contactpunten met talloze overheden en instellingen in de drie landen. De verschillende Benelux werkgroepen en commissies (bijvoorbeeld de grenscommissie VLANED) spelen hier een belangrijke rol in de samenwerking.

Het Secretariaat-generaal beweegt zich meer naar het volgen van verwachte en nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. Daarbij kan worden gedacht aan regelgeving rond het nieuwe Trans-Europese vervoersnetwerk, de uitvoering van Europees beleid met betrekking tot

consumentenbescherming, milieu effect rapportages en de Inspire richtlijn over digitale geo-informatie. Een zeer recente ontwikkeling in dit kader is het opstarten van een ‘pilot’ project waarbij men in kaart wil brengen of er een toegevoegde waarde is van het Benelux samenwerkingsverband bij de omzetting en uitvoering van Europese richtlijnen. In de ‘pilot’ zal er gekeken worden naar of de omzetting en uitvoering van de ‘alternative dispute resolution’ richtlijn grenseffecten veroorzaakt tussen België, Nederland en Luxemburg.

2.2.2 Regionaal

De grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in de Europese Unie met een regionaal karakter zijn grofweg onder te verdelen in drie categorieën. Dat zijn:

- samenwerking tussen EU lidstaten en derde landen,
- samenwerking tussen EU lidstaten zonder directe band met EU regelgeving, en
- samenwerking tussen EU lidstaten op basis van Europees beleid.

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de verschillende samenwerkingsvormen die wij hebben aangetroffen.

De meest interessante categorie in het kader van dit onderzoek zijn grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden tussen EU lidstaten, waarbij sprake is van een directe band met Europees beleid op basis van verordeningen of richtlijnen. Er zijn verschillende verbanden tussen EU lidstaten waarbij de implementatie en/of handhaving van de regelgeving op basis van verordeningen of richtlijnen onderwerp is van de samenwerking. Een voorbeeld van een dergelijk samenwerkingsverband, gefinancierd door het *European Territorial Cooperation Alpine Space Programme* en het Europees fonds voor regionale ontwikkeling, is ECOCONNECT. Dit project heeft als doel grensoverschrijdende ecologische verbindingzones in Alpenlanden te ontwikkelen tot een ecologische hoofdstructuur, ter bescherming van de biodiversiteit in de Alpen. Een ander voorbeeld is de Øresund regio waar Denemarken en Zweden in het kader van het INTERREG-programma IIIa samenwerken om de regio meer zichtbaar te maken, zowel nationaal als internationaal, met als uiteindelijk doel meer economische, culturele en sociale groei te bewerkstelligen (Hall, 2008: 428).

Ook Nederland is betrokken bij verschillende grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in relatie tot Europees beleid. In de volgende paragraaf gaan wij verder in op ervaringen met samenwerkingsvormen gericht op het terugdringen van grenseffecten als gevolg van de implementatie van Europese richtlijnen.

2.3 Ervaringen

Zoals eerder aangegeven, de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden met een duidelijke band met EU regelgeving zijn het meest relevant voor beantwoording van de centrale

onderzoeksvraag. Daarom is besloten enkele op het oog meest relevante subnationale samenwerkingsverbanden uit deze categorie te selecteren en hier nader onderzoek naar te verrichten. De resultaten van dit nadere onderzoek volgen hieronder.

Euregio Scheldemond

De Euregio Scheldemond (een samenwerkingsverband tussen provincies en gemeenten in Oost-Vlaanderen, West-Vlaanderen en Zeeland) coördineert een aantal projecten in het kader van INTERREG IV, gericht op de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. De projecten hebben met elkaar gemeen dat door het uitwisselen van ervaringen tussen betrokken partijen, de implementatie van de richtlijn aan beide zijden van de grens verbeterd kan worden. Er is veel ervaring opgedaan met betrekking tot technieken tot het beperken van de invloed van de landbouwbedrijfsvoering op de waterkwaliteit, maar deze ‘best practices’ zijn vaak niet bekend bij actoren aan weerszijden van de grens. De gekozen instrumenten voor de grensoverschrijdende samenwerking zijn daarom ook ‘zacht’: de overlegstructuren worden gebruikt voor het uitwisselen van goede en slechte beleidspraktijken tussen gemeenten in de grensregio, met name met het oog op hoe boeren te ‘sensibiliseren en mobiliseren’ met betrekking tot de gevolgen van het gebruik van pesticiden en bemesting voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater in de regio’s. Er vindt binnen deze grensoverschrijdende overlegstructuren geen coördinatie op omzettingsproblemen van richtlijnen plaats, omdat dit de competentie is van de lidstaat (Nederland) of van de federale overheid of het gewest (België).

Euregio Maas-Rijn

De betrokken partijen in de Euregio Maas-Rijn zijn de beide provincies Limburg, de provincie Luik, de Regio Aken en de Duitstalige Gemeenschap in België. De Euregio kent een taskforce voor het aanpakken van grenseffecten op een uiteenlopend aantal beleidsterreinen.⁴ Het gaat daarbij vooral om de gevolgen van grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit die effect heeft op wonen, werken, winkelen en gezondheidszorg. De taskforce probeert grenseffecten als gevolg van nationale en/of Europese regelgeving te identificeren en beziet of daarvoor oplossingen kunnen worden aangedragen. Indien binnen de regio geen oplossing voorhanden is, tracht men het probleem bij nationale ministeries (in het geval van nationale regelgeving) of de Europese Commissie (in het geval van Europees beleid) aan te kaarten.

De Internationale Maascommissie

De Internationale Maascommissie is opgezet op basis van het internationale Maasverdrag (art. 4 Maasverdrag 2006) en bezit rechtspersoonlijkheid (art. 5, lid 7 Maasverdrag). In lid 3 van artikel 4 van dit verdrag wordt vermeld dat deze commissie belast is met de coördinatie ten aanzien van

⁴ Eén van de Euregio’s met een vergelijkbare grenseffectencontrole is de Euregio SaarLo-Lux, waarin de regio’s van Saarland, Luxemburg en de Lorraine samenwerken.

Europese richtlijnen. De commissie heeft deze taak vooral uitgeoefend in het kader van de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) waarbij er grensoverschrijdende afstemming diende plaats te vinden voor het opstellen van nationale en regionale beheersplannen. De werkzaamheden van de commissie bestaan vooral uit elkaar te informeren en stap voor stap de implementatie van de Kaderrichtlijn Water door te lopen. Hoewel de richtlijn uitgaat van gedetailleerde technische voorschriften zijn er bij de uitvoering verschillen ten aanzien van ondermeer de wijze waarop afvalstoffen worden gemeten.

Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR) en het Rijn 2020 programma

De internationale samenwerking ter bescherming van de Rijn in het kader van de ICBR berust op het Rijnverdrag uit 1999. Vijf Rijnsoeverstaten (Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Nederland en Zwitserland) en een afgevaardigde van de Europese Gemeenschap hebben dit verdrag ondertekend. De werkzaamheden van de ICBR beogen een duurzame ontwikkeling van de Rijn en zijn uiterwaarden (Keetman, 2007; Blatter, 1994).

Binnen de ICBR dient het Rijn 2020 programma genoemd te worden. Dit programma is onder meer opgezet om de bepalingen van de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) en de richtlijn met betrekking tot overstromingsrisico's (2007/60/EG) uit te voeren. Het grensoverschrijdende karakter van rivieren leidt er volgens respondenten toe dat uit de richtlijn een juridische verplichting volgt voor lidstaten om samen te werken. De verschillen in de interpretatie en uitvoering van de beide richtlijnen tussen Nederland en Duitsland krijgen volgens de respondenten echter weinig aandacht. Een reden hiervoor, aangehaald door één van de respondenten uit de regio Noordrijn-Westfalen, is dat de verschillen in uitvoering tussen de Duitse Länder soms groter zijn dan die tussen Nederland en Duitsland. In dat geval heeft afstemming met een Duitse regio prioriteit boven die met Nederland.

Samenwerking stroomgebied Eems

De samenwerking tussen Nederlandse en Duitse autoriteiten in het Eems-Dollard gebied is gebaseerd op het Eems-Dollard verdrag van 18 april 1960 en het Eems-Dollard milieu protocol uit 1996. In de loop van de jaren zijn er op basis van dit verdrag publiekrechtelijke overlegstructuren in het leven geroepen die op ad-hoc basis gebruikt worden voor het bespreken van grenseffecten van richtlijnen. In het kader van deze samenwerking vindt er afstemming plaats ten aanzien van de Kaderrichtlijn Water. Bij bijvoorbeeld het meten van de hoeveelheid plankton in het oppervlakte water hanteerden uitvoeringsorganisaties aan weerszijden van de grens verschillende meetmethodes waardoor de resultaten niet konden worden vergeleken. Dat probleem is, zo werd gemeld, aangepakt.

2.4 Juridische grondslagen van samenwerking

In zijn advies van mei 2008 gaat de Raad voor het Openbaar bestuur in op de juridische kaders die mogelijkheden bieden voor het formaliseren van grensoverschrijdende samenwerking (ROB, 2008). De Raad onderscheidt daarbij drie soorten juridische kaders, te weten:

- Raad van Europa kaders: Verdragen en overeenkomsten onder de – in het kader van de Raad van Europa – overeengekomen Kaderovereenkomst van Madrid;
- EU kaders, met name in het kader van de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS), en
- Nationale kaders: samenwerking op basis van het privaatrecht.

2.4.1 Raad van Europa kaders

Binnen de Raad van Europa is in 1980 een verdrag afgesloten – de Kaderovereenkomst van Madrid - dat als een soort raamverdrag geldt voor bi- of multilaterale grensoverschrijdende samenwerking binnen gebied van staten die bij de Raad van Europa zijn aangesloten. Op basis van de Kaderovereenkomst van Madrid en de daarbij behorende protocollen zijn verschillende bilaterale en multilaterale overeenkomsten en verdragen gesloten.⁵ Voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen Nederland en buurlanden zijn er daarvan twee van belang, te weten:

- Benelux Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking uit 1986,⁶
- De Overeenkomst van Isselburg-Anholt uit 1991.

Benelux Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking

De Benelux Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking uit 1986 (verder: Benelux-overeenkomst) biedt mogelijkheden tot het hechten van afspraken over grensoverschrijdende samenwerking voor overheden in het grensgebied Nederland-België. De Benelux-overeenkomst kent drie verschillende vormen van samenwerking. De lichtste vorm waarvoor overheden kunnen kiezen is de *administratieve afspraak*, een lichte regeling voor leveringen en diensten tussen lokale overheden. Dergelijke afspraken kunnen worden vastgelegd in overeenkomsten die wederzijds binden op basis van het nationale verbintenissenrecht in Nederland en België. De aard van dergelijke overeenkomsten is privaatrechtelijk. Ook mogelijk is dat overheden in België en Nederland in het kader van samenwerking – als onderdeel van het opzetten of uitvoeren van afspraken – gezamenlijk een rechtspersoon (bijvoorbeeld een Stichting) opzetten. Het (privaatrechtelijke) rechtspersonenrecht van het land van oprichting is leidend bij oprichting en functioneren van de rechtspersoon.

⁵ Raad van Europa, *Kaderovereenkomst van Madrid*, p. 33.

⁶ Voluit: Benelux Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten.

De overige vormen van samenwerking onder de Benelux-overeenkomst zijn van publiekrechtelijke aard. De tweede mogelijkheid van samenwerking onder de overeenkomst is die van het *grensoverschrijdende gemeenschappelijke orgaan*. Een voorbeeld ervan treffen we aan in het in 1998 opgerichte ‘Gemeenschappelijk Orgaan Baarle’ (GOB). Het GOB kan rechtsgeldige, dat wil zeggen in beginsel verbindende beslissingen nemen voor de deelnemende partijen.

Het *grensoverschrijdend openbaar lichaam* is de zwaarste vorm van samenwerking. Een dergelijk openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid en een gelede structuur. Zo’n openbaar lichaam kan bij wet of via de mogelijkheden van de Wet gemeenschappelijke regelingen worden opgericht. Momenteel bestaan er vanuit deze structuur vier van die grensoverschrijdende openbare lichamen.⁷ De deelnemende partijen moeten wel expliciet bevoegdheden aan het openbaar lichaam toekennen en de openbare lichamen worden, aan beide kanten van de grens, door het nationale recht beheerst.

De Overeenkomst van Isselburg-Anholt

De Overeenkomst van Isselburg-Anholt (verder: Anholt-overeenkomst) is vergelijkbaar met die van de Benelux-overeenkomst. Ook deze overeenkomst beoogt binnen de bevoegdheden van het interne recht mogelijkheden te scheppen voor met name decentrale overheden om op publiekrechtelijke basis grensoverschrijdend samen te werken. De Anholt-overeenkomst kent ook drie varianten van samenwerking, ten eerste de *privaatrechtelijke samenwerking* in de vorm van een stichting naar Nederlands of Duits recht, en twee soorten publiekrechtelijke samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijk orgaan, of een openbaar lichaam. Die laatste is in de samenwerking tussen Duitsland en Nederland van het meeste belang. Op basis van het Anholt-overeenkomst zijn de openbare lichamen Eems-Dollard regio, de Euregio-Rijn-Waal, de Euregio Rijn-Maas-Noord en de Eurode (Kerkrade/Herzogenrath) opgericht.

2.4.2 EU-kaders

Ook binnen de Europese Unie bestaan kaders voor grensoverschrijdende samenwerking, de belangrijkste daarvan komen voort uit de Europese Groep voor Territoriale Samenwerking.

EGTS

De EGTS is een nieuwe vorm van publiekrechtelijke samenwerking, in 2006 opgezet door de Europese Unie via Verordening 1082/2006. Een EGTS is vooral een juridisch instrument om grensoverschrijdende, transnationale of interregionale samenwerking tussen regionale of lokale overheden te vergemakkelijken. De leden van een EGTS kunnen lidstaten, regionale en lokale

⁷ <http://www.benelux.int/nl/dos/dos02c.asp>

overheden en publiekrechtelijke instellingen zijn. Bovendien moeten de leden van een EGTS uit ten minste twee lidstaten komen.

Afgelopen jaar is een eerste Nederlandse EGTS opgezet in samenwerking met België, genaamd 'Linieland van Waas en Hulst.' In dit publiekrechtelijk samenwerkingsverband proberen de gemeenten en provincies grensoverschrijdende problemen aan te pakken. Ook de Euregio Maas-Rijn heeft de intentie uitgesproken om zich om te vormen naar een EGTS, mede door de publiekrechtelijke structuur en de mogelijkheid van de toetreding van de gewesten tot het verband. Het nieuw opgezette publiekrechtelijke samenwerkingsverband EGTS Linieland Waas en Hulst meldt dat zij voor een EGTS-structuur hebben gekozen om de hogere overheden direct in het samenwerkingsverband te kunnen betrekken, wat niet altijd mogelijk is bij een privaatrechtelijke structuur, zoals een stichting naar Nederlands recht. Daarnaast heeft deze structuur als voordeel dat het meer uitstraling aan het verband geeft en dat het begeleiding krijgt vanuit het Comité der Regio's.

Euregio's

Er is een speciale rol weggelegd voor de Euregio's. De Euregio's zorgen voor overleg en afstemming van beleid tussen de Nederlandse en Duitse en/of Belgische leden. Zij geven ook voorlichting en advies aan burgers en bedrijven over grensoverschrijdende (economische) samenwerking. De Euregio's ondersteunen verder grensoverschrijdende projecten in het kader van het INTERREG-programma van de EU. Daarnaast werken lokale en regionale overheden in de Noordzeeregio transnationaal samen. Het juridische instrumentarium en de kaders voor deze vormen van samenwerking is hetzelfde als dat van de Benelux-overeenkomst en de Anholt-overeenkomst.

2.4.3 Privaatrechtelijke kaders

In de voorgaande paragrafen kwamen de privaatrechtelijke kaders voor grensoverschrijdende samenwerking al kort aan de orde. Kernpunt daarin is dat afspraken en oprichting meestal worden beoordeeld en beheerst door het nationale privaatrecht. Vooral waar dat nationale privaatrecht aan weerszijden van de grens uiteenloopt, maakt dit met maken van afspraken over grensoverschrijdende samenwerking moeilijker.

2.5 Conclusies

De quickscan geeft aanleiding tot een aantal indrukken naar aanleiding van samenwerkingsverbanden tussen buurlanden ten aanzien van grenseffecten, soms na aanleiding van Europees beleid. Het gaat om de volgende:

- Een eerste punt dat opvalt is dat een deel van de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden een beperkt verband lijkt te hebben met de uitvoering van EU regelgeving. Veel grenseffecten zijn op nationale beleidsverschillen gebaseerd en zijn niet het

onmiddellijke gevolg van Europees beleid. Tegelijkertijd constateren wij dat ook door Europees beleid grenseffecten kunnen ontstaan die aanleiding geven tot nader overleg en pogingen tot coördinatie.

- Wat de samenwerkingsvormen betreft die een relatie hebben met Europees beleid, valt op dat dit vooral betrekking heeft op de fysieke leefomgeving, in het bijzonder natuur, lucht en water.
- Verschillende grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden hebben overlegstructuren opgezet met het doel informatie uit te wisselen ten aanzien van (onderdelen) van de implementatie van beleid op basis van Europese richtlijnen.
- Incidenteel wordt een meer actieve benadering gekozen die bestaat uit het vroegtijdig signaleren van mogelijke grenseffecten op basis van Europees beleid en het terugdringen ervan.
- Er bestaat een beperkt aantal samenwerkingsverbanden dat zich op nationaal niveau onder meer bezig houdt met het terugdringen van grenseffecten. Organisaties zoals de Nordic Council en de Benelux houden zich hier slechts op incidentele wijze mee bezig en kennen geen systematische en structurele aanpak.

3 Schets van de bestuurlijke structuur in België en Duitsland in vergelijking met Nederland

3.1 Inleiding

Voordat we de Europese beleidscyclus in België, Duitsland en Nederland bespreken (zie het volgende hoofdstuk), is het belangrijk kort stil te staan bij de verschillen in bestuurlijke structuur tussen deze landen. Die structuur heeft grote invloed op de vormgeving van bestuurlijke processen tot coördinatie en omzetting van Europese richtlijnen in nationaal beleid en de uiteindelijke nationale implementatie. In dit hoofdstuk bespreken we kort een aantal verschillen die een belangrijke rol spelen bij de Europese beleidscyclus en de mogelijkheden van coördinatie, bijvoorbeeld ten aanzien van verwachte grenseffecten van de uitvoering van Europees beleid.

3.2 Schets van de systemen van de buurlanden

België heeft zich vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw ontwikkeld tot een federale staat. Deze evolutie heeft plaatsgevonden in vijf staats hervormingen, de laatste in 2001, waarbij er meerdere structuren ontstonden. Ten eerste ontstonden de Gemeenschappen, te weten de Vlaamse, Franse en Duitstalige Gemeenschap, die vooral met cultuurgebonden zaken actief zijn. Daarnaast ontstonden de drie Gewesten: het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk gewest en het Waalse Gewest (Benelux, 2011:11).

Duitsland is een federale republiek met zeventien regeringen. De zestien Länder hebben allen uitgebreide bestuursstructuren, met een minister-president aan het hoofd, gekozen door een parlement. Elk Land heeft zijn eigen grondwet, regering, wetgeving en bestuurlijke dienst. De meeste Länder hebben tevens een constitutioneel hof. De belangen van de Länder worden in de *Bundesrat* vertegenwoordigd, terwijl de *Bundestag* als parlement de federale belangen behartigt. In tegenstelling tot de periode voor de Duitse eenwording, waar West-Duitsland bestond uit tien economisch relatief homogene staten en West-Berlijn, kenmerkt het post-1990 federalisme in Duitsland zich door economische ongelijkheden tussen de arme staten in het Oosten en de rijkere Länder in het Westen van Duitsland (Steunenbergh en Voermans, 2006).

3.3 Verdeling van competenties in Duitsland en België in vergelijking met Nederland

In tegenstelling tot de decentrale overheden in Nederland en Duitsland, bestaat er in België geen hiërarchie tussen de bestuurslagen. Dit betekent dat regelingen van de Gewesten of de Gemeenschappen die opgesteld zijn op basis van hun bevoegdheden niet terzijde kunnen worden geschoven door het invoeren van federale wetgeving (Beyers et al, 2004: 10).

De competentieverdeling in België valt op te delen in twee categorieën. De drie Gemeenschappen hebben bevoegdheden op het gebied van cultuur en persoonsgebonden aangelegenheden. Daarnaast ontstonden de Gewesten Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die onder andere bevoegdheden kregen op het gebied van economie, werkgelegenheid en landbouw (Benelux, 2011:11-12). De federale overheid is bevoegd op gebieden zoals financiën, justitie, sociale zekerheid en volksgezondheid. Ook is de federale bestuurslaag voorlopig bevoegd voor alles wat niet uitdrukkelijk onder de bevoegdheid valt van de Gemeenschappen en de Gewesten. De verdeling van vertegenwoordiging en coördinatie tussen de bestuurslagen wordt geregeld door het Samenwerkingsakkoord van 1994 (Beyers en Bursens, 2006).

Een van de zaken die de Belgische bestuursstructuur zo complex maakt is dat de competentieverdeling tussen de Federale overheid en de Gewesten niet statisch is, maar doorlopend wordt aangepast. Dit kan van invloed zijn op de implementatie van richtlijnen in het nationale bestel, aangezien ook deze taken overgaan bij de overdracht van de sectorbevoegdheden naar de gewesten. Daarnaast is van belang dat bij de staatshervorming in 1988 het *in foro interno, in foro externo* principe werd ingevoerd voor de deelstaten. Dit betekent dat de decentrale overheden bevoegd zijn om extern op te treden op gebieden die tot hun competenties behoren. Zo kunnen zij ook verdragen sluiten en zich vertegenwoordigen in multilaterale fora. Dit betekent ook dat Europese Verdragen vanaf 1993 door de decentrale overheden en hun parlementen dienen te worden geratificeerd (Beyers en Bursens, 2006: 51-52). De rol van de provincies is door de federale structuur geringer geworden (Benelux, 2011: 20).

Een centraal kenmerk van het politieke systeem in Duitsland is dat het een *Kanzlerdemokratie* is. Artikel 65 van de Duitse Grondwet stelt dat de federale kanselier verantwoordelijk is voor het opstellen van algemene beleidsrichtlijnen (zogenaamde *Richtlinienkompetenz*). Federale ministers worden benoemd door de federale president op voorspraak van de kanselier en kunnen volgens dezelfde procedure ook ontslagen worden. Binnen dit kader werken de federale ministers onafhankelijk van de kanselier en de president binnen een departementsstructuur.

Een tweede centraal element waarbij het Duitse bestuurssysteem verschilt van het Nederlandse systeem is de federale structuur. De macht van de Länder is geïnstitutionaliseerd in de Bundesrat, het collectieve vertegenwoordigende orgaan van de Länder op federaal niveau. Via de Bundesrat kunnen de Länder een cruciale rol spelen in het wetgevende proces. De Länder hebben competenties op het gebied van cultuur, onderwijs, politie, lokaal bestuur, transport en sociaal beleid. Ondanks deze uitgebreide competenties, is er ook een noodzaak voor de Länder om competenties te delen of zelfs over te hevelen naar het centrale niveau om gelijke leefomstandigheden in de hele republiek te garanderen.

Het federale niveau heeft exclusieve wetgevende verantwoordelijkheid voor buitenlandse zaken, burgerschap, immigratie, munt, vrij verkeer van goederen, luchtvaart, federale spoorwegen, postdiensten en eigendom- en octrooirechten (zie verder artikel 73 van de Duitse Grondwet). Tevens is de federale overheid de wetgevende macht op veel beleidsterreinen waar de Länder wetgeving mogen maken zolang de federale overheid dit niet doet. Dit is het geval bij burgerlijk recht, strafrecht, de organisatie van de rechtspraak, verblijfsrechten voor buitenlanders, economische aangelegenheden, arbeidsomstandigheden en verkeer (zie artikel 74 van de Duitse Grondwet).

Een derde element is dat de federale overheid kaderwetgeving kan initiëren waarbij de Länder verantwoordelijk zijn voor de precieze uitwerking. Deze competentie is opgenomen in artikel 75 van de Duitse Grondwet en raakt aan hoger onderwijs, regionaal ruimtelijk ordeningsbeleid en natuurbeleid (Steunenbergh en Voermans, 2006).

3.4 Conclusies

Het beknopte overzicht van de bestuurlijke structuur in België en Duitsland, in vergelijking met Nederland leidt tot twee belangrijke punten voor de studie van grenseffecten:

- Het mag duidelijk zijn dat de bestuursystemen in de drie landen zeer verschillend zijn. Dat betekent dat de voorbereiding op maar ook de omzetting van Europese richtlijnen op verschillende wijze is georganiseerd. Coördinatie met buurlanden betekent in dit verband contact leggen en onderhouden met overheden op nationaal en regionaal niveau die zich inzetten voor Europese beleidsdossiers;
- Uit de interviews komt naar voren dat de verschillen die tussen Nederland en de buurlanden bestaan wat betreft de verdeling van verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen (nationaal/federaal, deelstaat/gewest/provincie, lokaal) de samenwerking in de praktijk bemoeilijken. Dit vraagt om een pragmatische aanpak waarbij nationale, federale en regionale overheden en uitvoeringsorganisaties vanuit hun eigen verantwoordelijkheid proberen samen te werken.

4 De nationale en regionale beleidscyclus ten aanzien van Europese richtlijnen

4.1 Inleiding

De schets van de bestuursstructuur van beide buurlanden legt verschillen bloot in de competentieverdeling tussen de bestuurslagen in vergelijking met Nederland. Deze verschillen worden weerspiegeld in de wijze waarop de regeringen in deze landen zich voorbereiden op nieuwe Commissievoorstellen, hoe de onderhandelingen over deze Europese wetsvoorstellen worden georganiseerd binnen Duitsland, België en Nederland, en hoe de omzetting van Europese richtlijnen plaatsvindt. De vormgeving van en verschillen in deze processen zijn van belang om, indien mogelijke grenseffecten van een voorgenomen of reeds vastgestelde Europese richtlijn worden verwacht, momenten te inventariseren waarop nadere afstemming kan plaatshebben. In dit hoofdstuk worden de verschillende nationale processen van voorbereiding en omzetting beschreven. In hoofdstuk 7 wordt verder ingegaan op de mogelijke interventiemomenten in dit proces in het licht van verwachte grenseffecten.

4.2 België⁸

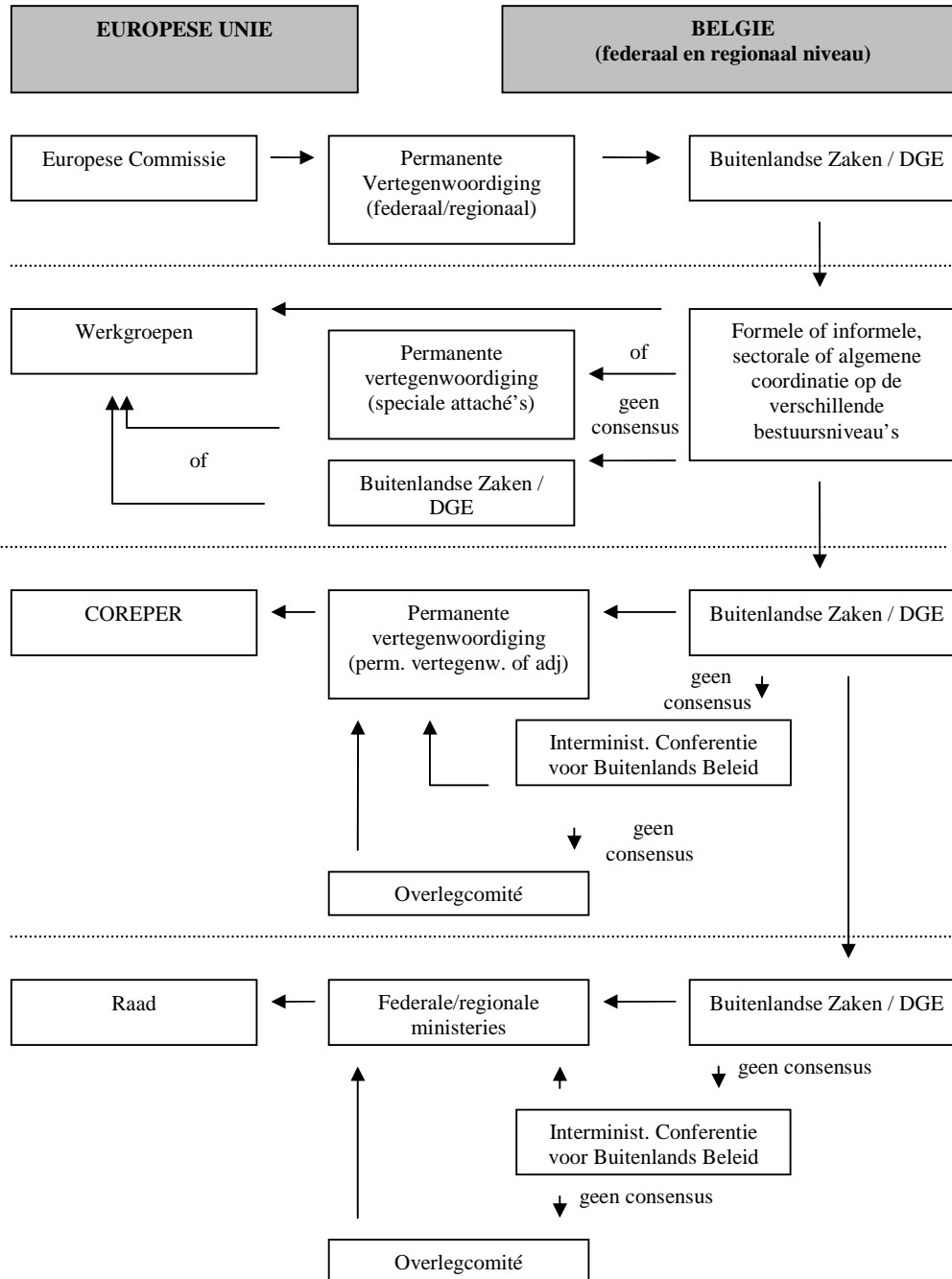
Tot voor kort kende België relatief veel gevallen waarin de Commissie moest ingrijpen op het punt van onjuiste omzetting van richtlijnen (Steunenberg en Voermans, 2006: 39). Vanaf 2010 echter verbeterde deze praktijk zelfs zo sterk dat België in een recente 'Internal Market Scoreboard' werd aangehaald als 'best practice' (Europese Commissie, 2011: 27).

4.2.1 Voorbereiding op nieuwe Commissievoorstellen

Door de federale structuur kent België een zeer complex coördinatiesysteem om het Belgische standpunt in de Europese onderhandelingen te bepalen. Dit systeem dient ervoor te zorgen dat ook de belangen van de Gemeenschappen en de Gewesten worden meegenomen in de onderhandelingen (Dierickx et al, 2003: 51). In figuur 4.1. is een overzicht opgenomen van de verschillende beleidsactoren en stappen in de voorbereiding op de Europese onderhandelingen waarbij achtereenvolgens onderscheid wordt gemaakt naar de voorbereiding op de onderhandelingen binnen de Raadswerkgroepen (tweede laag van het figuur), de onderhandelingen binnen COREPER (derde laag) en tot slot, en voor zover relevant, de onderhandelingen binnen (één van de configuraties van) de Raad van Ministers.

⁸ De situatie in België ten aanzien van de voorbereiding op Europese dossiers en de omzetting van Europese richtlijnen wordt in verschillende publicaties beschreven en geanalyseerd, waaronder Dierickx et al. (2003), Bursens (2005) en Beyers en Bursens (2006).

Figuur 4.1: Voorbereiding op de standpuntbepaling in België



bron: Beyers and Bursens (2006: 58)

De bepaling van het Belgische standpunt vindt voornamelijk plaats in de vergaderingen die georganiseerd worden door het Directoraat Europese Zaken (DGE) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het zogenoemde P11 (Kerremans, 2000: 39) of, vanaf 2006, het DGE-overleg (Beyers en Bursens, 2006: 57). Dit overleg behandelt de ontwerpen van Commissievoorstellen die door de Belgische Permanente Vertegenwoordiging (PV) doorgestuurd worden. De samenstelling van dit overleg is afhankelijk van het onderwerp dat wordt behandeld, maar altijd zijn er vertegenwoordigers van het federale niveau, van de regionale ministers-presidenten en vertegenwoordigers van de PV aanwezig. Dit overleg kan worden aangevuld met vertegenwoordigers uit de betrokken ministeries op federaal en regionaal niveau. In de vergaderingen worden besluiten met unanimité aangenomen.

Indien men niet tot een consensus kan komen, dient de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB) over de zaak te beslissen (zie figuur 4.1). Deze commissie bestaat uit de federale minister van Buitenlandse Zaken en de regionale ministers. Deze Commissie komt maar zelden bijeen. Indien het ICBB niet tot overeenstemming komt, dient het Overlegcomité zich over het geschil te buigen. Hierin zijn de federale eerste minister en de regeringsleiders van de verschillende gewesten aanwezig.

4.2.2 *Onderhandelingen over Commissievoorstellen*

Van belang is allereerst te melden dat, gezien art. 203 van het oude EEG-verdrag, ook de ministers van de deelstaten bevoegd zijn om deel te nemen aan bijeenkomsten van de Raad van Ministers. Dit betekent dat ook Wallonië en Vlaanderen de Belgische staat kunnen vertegenwoordigen (Bursens, 2005: 65). Lidstaten kunnen echter maar vertegenwoordigd worden door één minister (zie art. 16 lid 2 VEU).

De federale overheid en de decentrale overheden hebben hiervoor een regeling opgezet waarin wordt geregeld wie 'België' vertegenwoordigt in de Raad. Dat is het Samenwerkingsakkoord waarvan de voornaamste afspraken in figuur 4.2. zijn opgenomen (Beyers en Bursens, 2006: 60-1). Indien de regionale overheden de bevoegdheid hebben voor België een vertegenwoordiger af te vaardigen, wordt er gewerkt met een rotatiesysteem. De Gewesten en Gemeenschappen hebben vooraf vastgesteld welke regio gedurende het komende half jaar België zal vertegenwoordigen in de Europese onderhandelingen (Dierickx et al, 2003: 54). De lijst in figuur 4.2 geeft ook duidelijkheid aan het federale niveau en de andere Europese actoren wie België zal vertegenwoordigen. Indien de federale overheid de hoofdbevoegdheid heeft, maar de regionale overheden ook een belangrijke rol hebben, zijn de regionale overheden bevoegd een *Assessor* af te vaardigen die ter assistentie dient voor de federale minister.

Het grootste struikelblok bij de onderhandelingen bestaat eruit dat er geen consensus kan worden bereikt tussen de bestuurslagen. Indien er in de voorgaande consultaties tussen de bestuurslagen

geen overeenstemming kan gevonden worden, zal de Belgische vertegenwoordiger in de Raad van Ministers zich onthouden van stemming. Een onthouding komt op Europees niveau echter overeen met een positieve stem omdat daarmee de goedkeuring van een voorstel niet wordt geblokkeerd. Hierdoor is er een grotere druk op de Belgische ambtenaren in de werkgroepen om tot overeenstemming te komen (Beyers en Bursens, 2006: 60).

Figuur 4.2: De Europese taakverdeling en vertegenwoordiging op basis van het Samenwerkingsakkoord

Categorie	Interne verdeling van bevoegdheden	Europese Ministerraden	Rotatie	Vertegenwoordiging in de Raad van Ministers	
				Delegatieleider	Assessor
I	Dominant federaal	Algemene Zaken, Ecofin, Budget, Justitie, Telecommunicatie, Consumenten, Ontwikkelingssamenwerking, Burgerbescherming	-	federaal	
II	Gedeeld – zwaartepunt ligt bij de federale overheid	Interne markt, Gezondheidszorg, Energie, Transport, Werkgelegenheid – Sociale Zaken	Ja, voor de assessor	federaal	Gewesten/ gemeenschappen
III	Gedeeld – zwaartepunt ligt bij de deelstaten	Industrie, Onderzoek, Leefmilieu	Ja, voor de delegatieleider	gewesten	Federaal
IV	Dominant deelstaten	Toerisme, Cultuur, Onderwijs, Jeugd, Huisvesting – Ruimtelijke Ordening	Ja	Gewesten/ gemeenschappen	
V	Exclusief bij één deelstaat	Visserij	Nee	Vlaams Gewest	
VI	Dominant bij de deelstaten, maar aspecten worden gedeeld met de federale overheid	Landbouw	Nee	Federaal: FOD Middenstand en Landbouw	Waals Gewest en Vlaamse Gemeenschap

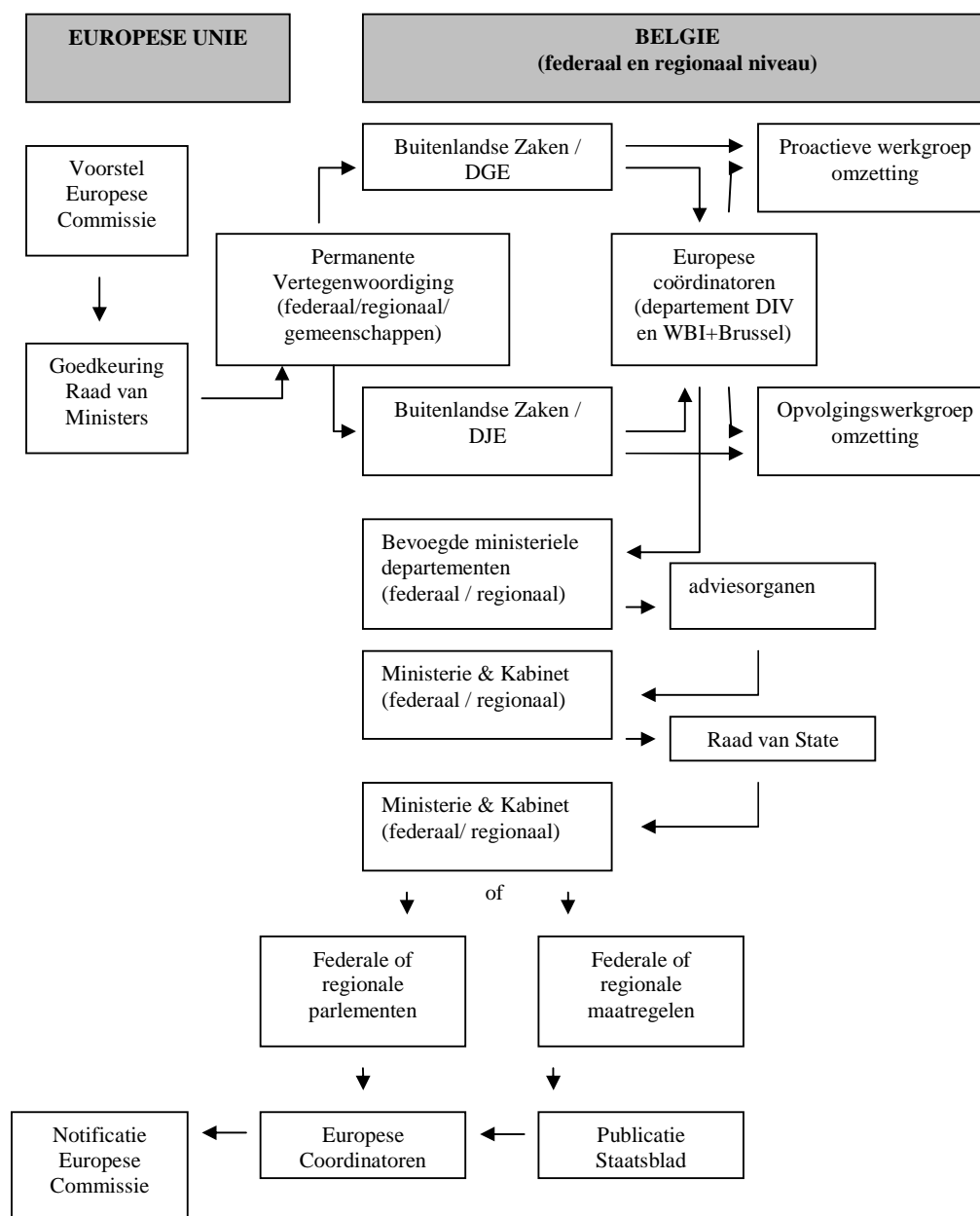
bron: Beyers en Bursens (2006: 61)

4.2.3 Nationale en regionale omzetting

Na publicatie dienen Europese richtlijnen door de lidstaten in nationale regelgeving te worden omgezet. België kent geen bijzondere procedure om Europese regelgeving om te zetten in nationale en/of regionale regelgeving. Dit proces verloopt volgens de reguliere wetgevingsprocedure. Politieke verantwoordelijkheid voor de omzetting van Europese richtlijnen ligt in het algemeen bij de minister van Buitenlandse Zaken en Europese zaken (Europese Commissie, 2001: 27). Op ambtelijk niveau is dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij het Directoraat-generaal Europese Zaken (DGE) vooral bij de onderhandelingen is betrokken en het Directoraat-generaal Juridische Zaken (DGJ) een verantwoordelijkheid heeft voor de coördinatie van de omzetting van richtlijnen (Beyers en Bursens, 2006: 183). Beide

eenheden worden in figuur 4.3 genoemd, waarin een stroomschema is opgenomen van het omzettingsproces in België. De Europese coördinatoren in de gewesten vallen onder respectievelijk de administratie Departement Internationaal Vlaanderen (DIV in Vlaanderen) en de afdeling *Wallonie-Bruxelles International* (WBI) voor het Gewest Wallonië.

Figuur 4.3: Vereenvoudigde weergave van het omzettingsproces in België



bron: Beyers en Bursens (2006: 187).

De daadwerkelijke voorbereiding op de omzetting—het opstellen van nationale of regionale wet- of regelgeving—wordt uitgevoerd door ministeries met bevoegdheid op de specifieke onderwerpen op het federale of de gewestelijke niveaus. De Europese coördinatoren van de federale departementen en van de gewesten en gemeenschappen dienen te bepalen wie er bevoegd is en wie de trajectbeheerder wordt die verantwoordelijk is voor de juiste omzetting. Dit overleg speelt zich af in de werkgroepen voor omzetting. Deze Europese coördinator fungeert als tussenschakel tussen het uitvoerend ministerie en het Federale Ministerie van Buitenlandse Zaken. Sinds 2004 is het de bedoeling dat de bevoegde instanties voor uitvoering al worden bepaald als het Commissievoorstel wordt gepubliceerd. Deze taakverdeling wordt vermeld in de nota's aan de Ministerraad. De federale staatssecretaris voor Europese Zaken doet maandelijks verslag aan de Ministerraad over de voortgang en de uitvoering. Deze rapportage wordt ook besproken in het Overlegcomité tussen de federale regering en de gewesten en gemeenschappen.

Zoals al eerder is vermeld, gebeurt de omzetting van Europese richtlijnen conform de procedures van de interne wetgeving en besluitvorming. Daarbij wordt gebruik gemaakt van wetten, uitvoerende besluiten, omzendbrieven, samenwerkingsakkoorden, convenanten en collectieve arbeidsovereenkomsten. In ieder geval moet bij de omzetting van een richtlijn allereerst de Raad van State en een aantal adviesorganen worden geconsulteerd (Dierickx et al, 2003: 60). Soms is er in de Grondwet vermeld voor welke procedure gekozen moet worden. Zaken die betrekking hebben op belastingen en het merendeel van de richtlijnen op het gebied van de interne markt, dienen door middel van wetten te worden omgezet. Doordat het federale parlement ook een betrokken partij is, kan omzetting aanzienlijke tijd vergen. Dit zorgt ervoor dat, om tijd te besparen, er soms voor een uitvoerende maatregel gekozen wordt in plaats van een formele wet (Beyers en Bursens, 2006: 186).

Bij enkel uitvoerende maatregelen of indien er slechts kleine aanpassingen in de regelgeving noodzakelijk zijn, wordt er op het federale niveau gebruik gemaakt van Koninklijke Besluiten (Dierickx et al, 2003: 58). Indien er gebruik wordt gemaakt van omzendbrieven en cao's stuit men op moeilijkheden. Het gebruik van slechts omzendbrieven bij de implementatie wordt door het Europees Hof van Justitie vaak niet gezien als omzetting van de richtlijn. Daarnaast is de cao niet bindend voor degenen die niet vertegenwoordigd zijn in de organisaties en moet de cao dus begeleid worden door een Koninklijke Besluit of wet. Ook convenanten met de betrokken bedrijfssectoren kunnen voor problemen zorgen aangezien zij niet altijd juridisch afdwingbaar zijn. Wanneer de gehele procedure is afgerond wordt de maatregel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Hierna wordt er een notificatie gestuurd naar de Europese Commissie via een elektronische database en een mededeling van de Belgische PV.

4.2.4 Regionale aspecten

De Gewesten hebben in principe dezelfde mogelijkheden als de federale overheid. Een federale wet is vergelijkbaar met een decreet in Vlaanderen en een ordinantie in Brussel (Dierickx et al, 2003: 57). Ook hier is het parlement betrokken, alleen in dit geval het regionale parlement. Indien men besluit tot omzetting via een uitvoerende maatregel, wordt er gebruik gemaakt van een Regeringsbesluit op gewestelijk niveau. Ook indien de omzetting een gewestelijke bevoegdheid is, dient de adviesprocedure gevolgd te worden. De gewesten kennen geen eigen Raad van State, maar vragen advies van de federale raad (Beyers en Bursens, 2006: 188). Dat draagt bij aan de consistentie in de omzetting door de verschillende bestuurslagen in België.

In principe is elk van de instanties, Gewest of federale overheid, afzonderlijk verantwoordelijk voor de omzetting van richtlijnen in nationale of gewestelijke regelgeving. Door deze bevoegdheidsverdeling zouden er echter verschillen kunnen ontstaan in de omzetting van richtlijnen. Om dat te voorkomen worden voor veel richtlijnen nadere afspraken gemaakt om verschillende omzettingen te voorkomen. Een van de mogelijkheden om die afspraken formeel te verankeren is via zogenoemde samenwerkingsakkoorden (Beyers en Bursens, 2006: 186). Deze zijn bedoeld om binnen België implementatieverschillen tegen te gaan. In de samenwerkingsakkoorden maken de verschillende bestuursniveaus afspraken over parallelle omzetting. Deze akkoorden vergen unanimititeit tussen de decentrale overheden en de federale overheid.

Niet voor iedere richtlijn wordt een samenwerkingsakkoord gesloten. Het wordt alleen opgesteld indien men problemen verwacht in termen van mogelijke implementatieverschillen als gevolg van de regionale omzettingprocessen. Hierbij dient echter te worden aangetekend dat de onderhandelingsfase vaak zeer langdurig is en dat samenwerkingsakkoorden niet altijd systematisch zijn opgesteld. Deze akkoorden worden gesloten tussen soms wel vier bestuurslagen en 13 actoren, indien er sprake is van gemengde competenties.

4.2.5 Bestaande vormen van overleg over grenseffecten in dit proces

Binnen de federale staat is veel overleg gaande om verschillen in de omzetting en implementatie tussen de federale overheid en de decentrale overheden en de decentrale overheden onderling te voorkomen of op te lossen. Daarbij speelt een rol dat de verschillende actoren zich zeer bewust zijn van het complexe proces van omzetting. Bovendien bestaat de nadrukkelijke verplichting om de omzetting uniform te laten plaatsvinden in België. In dit kader spelen verschillende elementen een rol:

- *Bindende afspraken*: de eerder genoemde samenwerkingsakkoorden beogen een zo veel mogelijke, uniforme omzetting van Europese richtlijnen te bereiken en daarmee een zo vergelijkbaar mogelijke uitvoering;

- *Proactieve aanpak*: sinds 2004 heeft België getracht zo vroeg mogelijk in het proces rekening te houden met mogelijke implementatieproblemen (Beyers en Bursens, 2006: 183). Zo wordt er bij de standpuntbepaling in het Directoraat-generaal Europese Zaken (DGE) aandacht besteed aan de gevolgen van de beoogde maatregelen voor het latere implementatieproces. Ook spelen de Europese coördinatoren nu een actievere rol in het proces (Beyers en Bursens, 2006: 184). De inter-federale werkgroepen, waarbij de Europese coördinatoren aanwezig zijn, wordt niet alleen de standpuntbepaling besproken, maar ook aandacht besteed aan de latere implementatiefase (Beyers en Bursens, 2006: 183).
- *Informatie*: in de federale implementatiedatabank wordt tegenwoordig ook informatie opgenomen over voorstellen die in Europa in voorbereiding zijn zodat men ook op de hoogte is van maatregelen die mogelijkwijfs die er gaan komen.

Naast het nationale overleg in België lijkt er op het centrale niveau weinig overleg te zijn met Nederland of Duitsland over mogelijke grenseffecten. Er is wel sprake van overleg over grensoverschrijdende samenwerking. Dat gebeurt meestal in Benelux-verband. Een voorbeeld hiervan is het digitaal portaal voor grensarbeiders en de gecreëerde mogelijkheid dat ambulances aan weerszijden van de grens hulp kunnen verlenen (Benelux, 2011: 68). Ander overleg vindt plaats in het kader van de Schelde- en Maasverdragen, de Vlaams-Nederlandse samenwerking in het kader van de rampenbestrijding en het Cultureel Verdrag Nederland-Vlaanderen (Benelux, 2011: 41).

Binnen de Benelux bestaat er, zo blijkt uit de interviews, geen systematische samenwerking ten aanzien van de implementatie van Europese richtlijnen. Er bestaat echter wel op bepaalde gebieden samenwerking die raakt aan richtlijnen, zoals het Grensoverschrijdend Ecologisch Basisplan tussen Vlaanderen en Nederland. Dat plan beoogt de gebiedsgerichte samenhang te versterken waardoor men grensoverschrijdende ecologische netwerken kan creëren en meer inhoud kan geven aan de verplichtingen van Natura 2000 en de Vogel- en Habitatrichtlijn (Benelux, 2011: 70).

Daarnaast zijn er op ad-hoc basis informele overleggen tussen Nederland en Vlaanderen wat betreft de omzetting van Europese regels. Zo werden in 2009 zowel Nederland als Vlaanderen door het Europees Hof van Justitie veroordeeld voor de onjuiste omzetting van de Europese regels omtrent milieueffectrapportages. Binnen een EU expertnetwerk, georganiseerd door de Europese Commissie, kwam informeel overleg tot stand tussen de Nederlandse en Vlaamse ambtenaren.

4.2.6 Conclusie voor België

In België is er sprake van een complex coördinatiesysteem tussen de federale overheid en de decentrale overheden op het gebied van onderhandelingen over en omzetting van Europese

richtlijnen. De standpuntbepalingen en de onderhandelingen ten aanzien van Commissievoorstellen worden bepaald na intensief overleg met de bestuurslagen. Hierbij is het voor de positie van België in de onderhandelingen van groot belang dat er consensus bestaat tussen de actoren. De algemene verantwoordelijkheid voor de omzetting van richtlijnen ligt bij het federale ministerie van Buitenlandse Zaken, waarbij de verschillende Europese coördinatoren dienen als schakel tussen de verschillende bestuurslagen, terwijl voor beleidspecifieke omzettingsproblemen vakministeries verantwoordelijk zijn. Omzetting van richtlijnen vindt plaats op dezelfde wijze als een interne wetgevingsprocedure. Via samenwerkingsakkoorden worden er tussen de bestuurslagen afspraken gemaakt over parallelle omzetting. In dit proces is er binnen de federale overheid veelvuldig overleg over mogelijke grenseffecten. Overleg met buurlanden lijkt in dit proces zeer ongestructureerd. Er vindt *ad hoc* en informeel overleg plaats met buurlanden, maar er is geen sprake van systematische samenwerking.

4.3 Duitsland⁹

Het Duitse beleidsproces ten aanzien van Europese dossiers verloopt via veelal informeel overleg tussen een groot aantal actoren op het federale en *Land* niveau. De Europese richtlijnen worden in Duitsland meestal omgezet via nationale wetgeving (*Gesetze*), ontwikkeld door het ministerie verantwoordelijk voor de materie waarop de richtlijn betrekking heeft. Richtlijnen kunnen ook omgezet worden via een ministerieel besluit (*Rechtsverordnung*). Meer dan 75 procent van de EU regelgeving die omzetting in nationale wetgeving vereist, valt binnen de competentie van de federale staat (Brinkmann, 2000).

4.3.1 Voorbereiding op nieuwe Commissievoorstellen

Via de Permanente Vertegenwoordiging (PV) van Duitsland in Brussel worden zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken als het ministerie van Financiën op de hoogte gebracht van nieuwe voorstellen van de Europese Commissie. Beide ministeries hebben coördinerende taken ten aanzien van Europese aangelegenheden tijdens de onderhandelingsfase, met een leidende rol voor het ministerie van Financiën. Ook de liaison kantoren in Brussel van de Länder spelen een belangrijke rol in de voorbereiding. Deze kantoren zijn verantwoordelijk voor het doorspelen van informatie van de Europese Commissie en de Duitse PV tijdens het voorbereidingsproces aan de Länder (Bulmer et al, 2001: 187).

Op basis van het Commissievoorstel bepaalt het ministerie van Financiën welk ministerie de leiding krijgt bij de onderhandelingen (*Federführendes Ressort*). Tevens worden de Bundestag

⁹ De situatie in Duitsland ten aanzien van de voorbereiding op Europese dossiers en de omzetting van Europese richtlijnen wordt in verschillende publicaties beschreven en geanalyseerd, waaronder Dierickx et al. (2003: 63-76), en Steunenbergh en Voermans (2006: 171-184).

en de Bundesrat ingelicht over de voorstellen van de Commissie. De Bundesrat zendt op zijn beurt deze informatie door naar de betrokken ministeries van de Länder. Dit gebeurt via de vertegenwoordigingen van de Länder bij de Bundesrat in Berlijn.

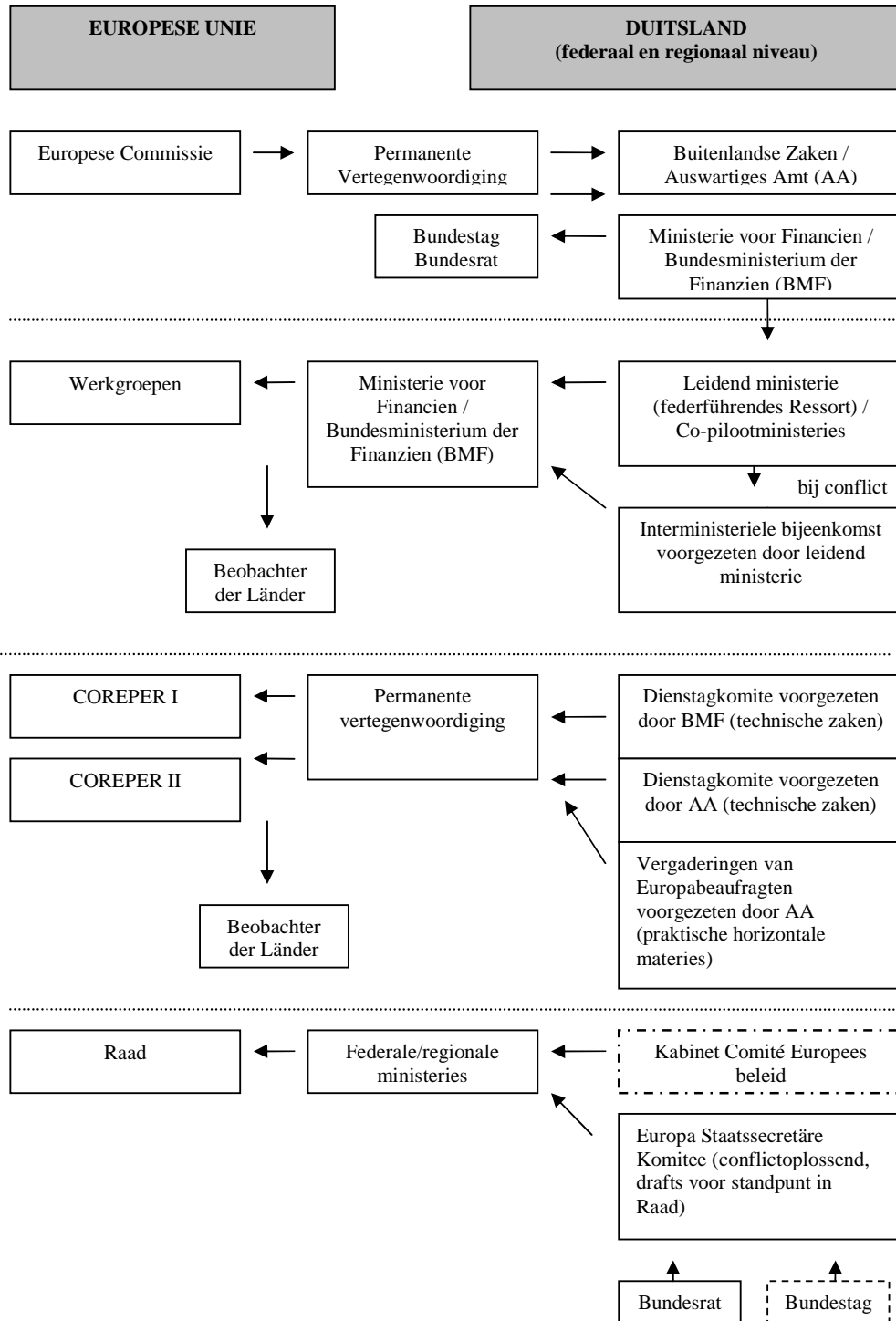
4.3.2 *Onderhandelingen over Commissievoorstellen*

Over het algemeen worden de onderhandelingen over Europese richtlijnen geleid door de Duitse federale regering, met het *Federführende Ressort* als leidend ministerie. Als meer ministeries verantwoordelijk zijn dan wordt de *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung* gevolgd voor het verdelen van verantwoordelijkheden tussen de ministeries. Het federale ministerie voor Economische Zaken heeft traditiegetrouw een sterke rol bij de onderhandelingen samen met de ministeries van Buitenlandse Zaken en Landbouw. Meer recent is de nauwere betrokkenheid bij de Europese onderhandelingen van ministeries zoals Binnenlandse Zaken en Justitie (Steunenberg en Voermans, 2006: 178). Figuur 4.4 geeft een algemeen overzicht van de voorbereiding op de standpuntbepaling in Duitsland.

Zoals in het figuur is aangegeven, speelt het ministerie van Financiën een belangrijke rol bij het instrueren van de Duitse PV in Brussel en coördineert de bijeenkomsten in het kader van COREPER I. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is hoofdverantwoordelijke voor het inbrengen van de Duitse positie in COREPER II. Op het niveau van de werkgroepen van de Raad zijn er regelmatig contacten tussen de afdelingshoofden (*Referatsleiter*) van verschillende Duitse ministeries om te vermijden dat er tegenstrijdigheden ontstaan in de Duitse onderhandelingspositie. Mochten deze tegenstrijdigheden niet oplosbaar zijn op een lager politiek niveau, dan is het mogelijk dat in laatste instantie de Kanselier optreedt om het interministeriële conflict te beslechten en de uiteindelijke Duitse positie te formuleren.

De politieke aspecten van de raadsonderhandelingen worden voorbereid door het Comité van Staatssecretarissen voor Europese aangelegenheden, waar Duitse staatsecretarissen van, onder andere, de ministeries van Economische Zaken, Landbouw, Binnenlandse Zaken, en Justitie zitten, alsmede het hoofd van de Duitse PV en de staatssecretaris van de Kanselarij. Het overgrote deel van de politieke coördinatie ten aanzien van Europese dossiers wordt uitgevoerd in dit comité. De beslissingen van het comité zijn bindend voor de betrokken ministeries. De meer technische aspecten van nieuwe Europese voorstellen worden behandeld in overleggen tussen leidinggevendenden van de ministeries die als Europa-afgevaardigde zijn aangewezen (Dierickx et al, 2003: 65).

Figuur 4.4: Voorbereiding op de standpuntbepaling in Duitsland



bron: deze figuur is mede gebaseerd op Dierickx et al. (2003: 68)

Ondanks dat de Duitse Grondwet stelt dat het federale niveau volledig competent is met betrekking tot externe relaties, hebben de Länder in de afgelopen decennia geleidelijk een grotere rol gekregen in het Europese onderhandelingsproces. Al tijdens de onderhandelingen ten aanzien van het Verdrag van Rome zijn de Länder en de Federale regering overeengekomen dat er noodzaak is voor een *Länderbeobachter* (zie de tweede en derde laag in figuur 4.4). Deze vertegenwoordiger, met een observerende functie (Bulmer et al, 2001: 196), geeft informatie over Europese aangelegenheden aan de Länder en de Bundesrat.

Wanneer Europese wetgeving de belangen van de Länder raakt, dan wordt de Bundesrat betrokken bij de Duitse standpuntbepaling. De Bundesrat wordt door het ministerie van Financiën geïnformeerd over alle nieuwe Commissievoorstellen. De Bundesrat stuurt deze informatie vervolgens door naar alle Länder via de *Ständige Vertretungen* van de Länder bij de Bundesrat in Berlijn. Alle Länder verspreiden deze informatie vervolgens naar de betrokken ministeries op regionaal niveau.

Wanneer de belangen en de bevoegdheden van de Länder door de aankomende Europese regelgeving op het spel staan, moet de federale regering bij het bepalen van het Duitse standpunt de Bundesrat de ruimte en de gelegenheid bieden om een standpunt in te nemen. De mate waarin de Bundesrat invloed kan uitoefenen op het Europese besluitvormingsproces is afhankelijk van de mate waarin hun bevoegdheden geraakt worden door de Europese regelgeving. Dit is vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, waarin staat dat de Duitse regering het standpunt van de Länder sterk in overweging moet nemen wanneer in Brussel onderhandeld wordt over zaken die raken aan de bevoegdheden van de Länder. In sommige gevallen kunnen de vertegenwoordigers van de Länder gemachtigd zijn op te treden als vertegenwoordigers van Duitsland in de Raad als de EU wetgeving raakt aan een van de exclusieve bevoegdheden van de Duitse Länder.

Voor het coördineren van de positie van de federale staat en de Länder in het Europese beleidsvormingsproces vaardigt elke regering van een Land een *Europabeauftragten* of *Europabevollmächtigten* af. Deze gedelegeerden vertegenwoordigen hun Land in de Europese Kamer van de Bundesrat, een speciaal orgaan voor de coördinatie van het Europese beleid van de Bundesrat (Maurer, 2003). Zoals eerder aangegeven spelen de Länder liaison kantoren in Brussel een belangrijke rol bij het verzamelen van informatie en het identificeren van en opkomen voor de belangen van elk Land. De Länder coördineren hun activiteiten in Brussel met elkaar in gemeenschappelijke beleidsspecifieke werkgroepen.

Bij de standpuntbepaling voor de onderhandelingen in de Raad wordt ook de Bundestag betrokken. Het ministerie van Financiën heeft als taak de Bundestag op de hoogte te brengen van

nieuwe Commissievoorstellen. Het ministerie dat is aangewezen door het ministerie van Financiën als leider in het dossier (*Federführende Ressort*) is verantwoordelijk voor het verder op de hoogte houden van de Bundestag (zie vierde laag in figuur 4.4)

4.3.3 Nationale en regionale omzetting

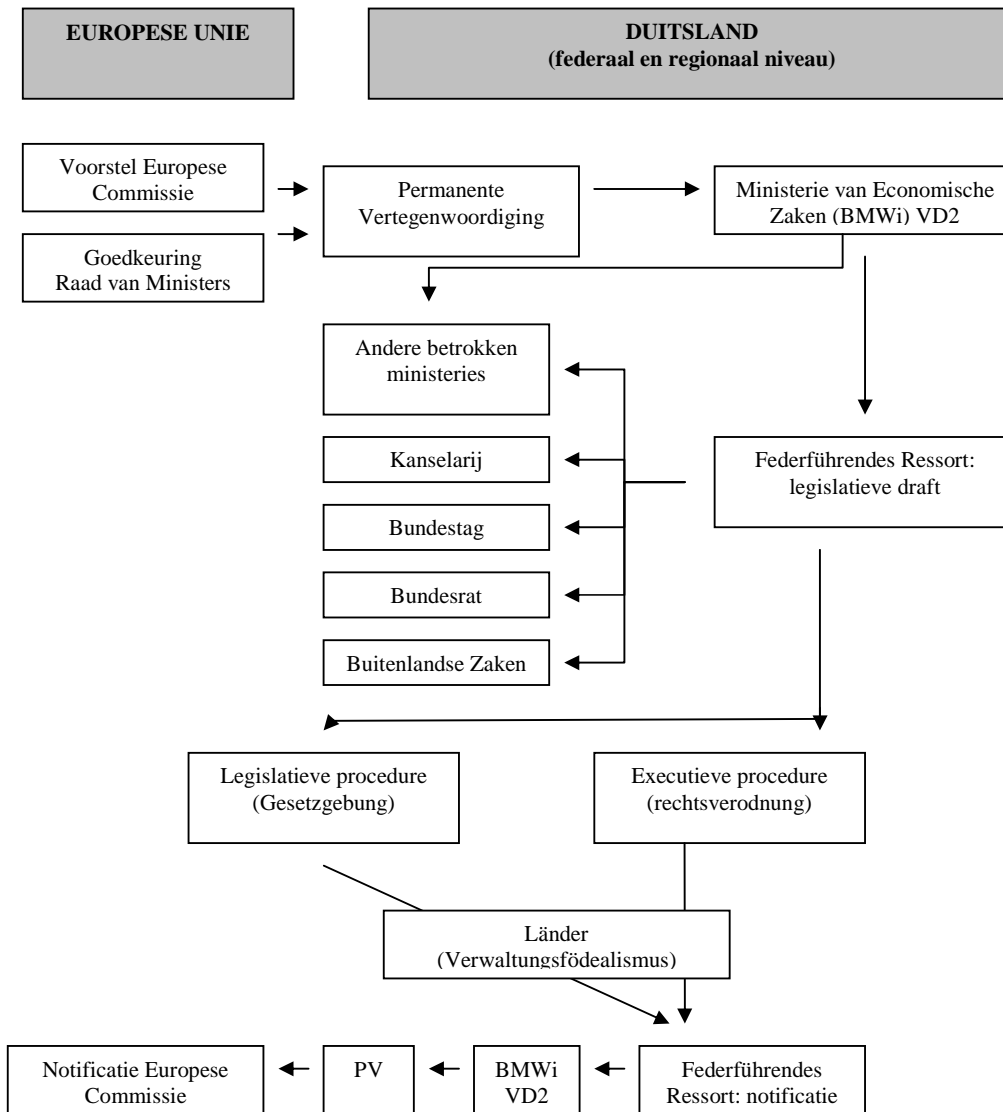
Na publicatie van de richtlijn in het Officiële Publicatieblad, komt de Europese richtlijn via de Duitse PV terecht bij het ministerie van Economische Zaken. Dit ministerie neemt tijdens de omzettingfase de coördinatie over van het ministerie van Financiën, die verantwoordelijk was voor de coördinatie van de Duitse positie tijdens de onderhandelingsfase. Het leidende ministerie, aangewezen tijdens de voorbereidende fase, krijgt de richtlijn doorgestuurd door het ministerie van Economische Zaken. Dit ministerie stuurt de richtlijn ook door naar de overige bevoegde ministeries, de Bundestag, de Kanselarij, het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Bundesrat. Figuur 4.5 geeft een beknopt overzicht van het omzettingsproces in Duitsland.

Binnen vier weken na het moment van doorsturen stelt het leidende ministerie een omzettingsschets op, waarin de tekst van de richtlijn, de omzettingstermijn en een omzettingssplanning worden opgenomen. Dit schets wordt ook weer doorgestuurd naar de Kanselarij, Buitenlandse Zaken, de Bundesrat en de Bundestag. Het leidende ministerie is verantwoordelijk voor de omzetting, met een coördinerende functie voor het ministerie van Economische Zaken (zie figuur 4.5). Vergaderingen om de coördinatie te bevorderen tussen bevoegde ministeries met betrekking tot omzetting worden op ad-hoc basis belegd door het leidende ministerie.

De ambtenaren die verantwoordelijk waren voor de voorbereiding en onderhandeling van een richtlijn worden vaak tevens verantwoordelijk gemaakt voor de omzetting van die richtlijn in nationale wet- of regelgeving. Technische issues worden besproken in speciale werkgroepen van Europese specialisten, geleid door het Duitse ministerie voor Buitenlandse Zaken. Binnen deze groepen wordt er informatie uitgewisseld tussen ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de omzetting. Het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn verantwoordelijk voor het controleren of de voorgestelde wetgeving in lijn ligt met de Duitse Grondwet (Steunenberg en Voermans, 2006: 182).

De omzettingstekst die voortkomt uit de coördinatievergaderingen met het leidende ministerie volgt hetzelfde traject als de reguliere wetgeving in Duitsland. Wanneer de Europese richtlijn door middel van een wet wordt omgezet, moet de parlementaire procedure worden gevolgd. Dit betekent dat de Bundestag en de Bundesrat moeten worden betrokken.

Figuur 4.5: Vereenvoudigde weergave van het omzettingsproces in Duitsland



bron: Dierickx et al. (2003: 75)

Na indiening van een wetsvoorstel door de federale overheid, vinden meerdere lezingen plaats in zowel de Bundesrat als de Bundestag (zie het midden van figuur 4.5).

- Een wetsvoorstel van de federale overheid wordt eerst bij de Bundesrat ingediend. Het standpunt van de Bundesrat wordt voorbereid door vaste, gespecialiseerde parlementaire commissies en uiteindelijk vastgesteld door de plenaire vergadering. Op dit moment van het proces is het standpunt van de Bundesrat niet bindend voor de federale overheid en de

Bundestag. Toch wordt het signaal serieus genomen in het geval de Bundesrat bezwaren heeft tegen de voorgestelde wet (Dierickx et al, 2003).

- Vervolgens wordt het oorspronkelijke wetsvoorstel met de commentaren van de Bundesrat aan de Bundestag gestuurd. In de plenaire vergadering van de Bundestag vinden drie lezingen plaats voordat wordt overgegaan tot het aannemen, verwerpen of amenderen van het wetsvoorstel.
- Wanneer de Bundestag de wet aanneemt of amendeert, wordt het dossier door de voorzitter van de Bundestag weer doorgestuurd aan de Bundesrat. Deze laatste gaat dan over tot een tweede lezing. In de bevoegde comités van de Bundesrat wordt nagegaan of er rekening is gehouden met de aanbevelingen uit de eerste lezing en of de Bundestag zelf nog veranderingen heeft aangebracht. Als de Bundesrat akkoord gaat met het voorstel van de Bundestag wordt het wetsvoorstel ter handtekening overgemaakt aan de federale regering.
- Als de Bundesrat niet akkoord gaat in tweede lezing, dan kan worden overgegaan tot de bemiddelingsprocedure, waarbij een comité van 16 leden van de Bundestag en 16 leden van de Bundesrat tot een compromis trachten te komen.

De aangenomen wet dient te worden ondertekend door de bevoegde federale minister en de federale kanselier. Na bekendmaking van de wet in het *Gesetzblatt*, stelt het leidende ministerie een rapport op dat via het ministerie van Economische Zaken naar de PV van Duitsland bij de EU in Brussel wordt gestuurd (zie onderaan in figuur 4.5). Zij zorgen ervoor dat het notificatierapport de Europese Commissie bereikt (Steunenberg en Voermans, 2006: 177).

4.3.4 Regionale aspecten

Wanneer een richtlijn in het domein van de exclusieve bevoegdheden van de Länder valt, dienen de Länder de richtlijn om te zetten. Om eenheid bij omzetting te bewaren, voorziet de Duitse Grondwet in de mogelijkheid dat de federale regering een kaderwet vaststelt. De federale regering stelt dan een *Rahmenvorschrift* op en de Duitse Länder krijgen de mogelijkheid om de details van de regelgeving zelf in te vullen. In de praktijk zijn deze kaderwetten zo gedetailleerd dat de wetgevers van de Länder zeer beperkte ruimte hebben om nog eigen elementen toe te voegen (Dierickx et al, 2003: 69-70).

Voorts kan de omzetting van Europese regelgeving ook door *Rechtsverordnungen* plaatsvinden (zie het onderste deel van figuur 4.5). Door een wet kunnen de federale regering, de ministers of Länder regeringen bevoegd gemaakt worden om *Rechtsverordnungen* uit te vaardigen. In de wet moet duidelijk de inhoud, doel en omvang van die bevoegdheid worden omschreven. Deze maatregel wordt niet vaak gebruikt voor het omzetten van Europese regelgeving in Duitsland.

In sommige gevallen worden Europese richtlijnen door de Länder omgezet, indien het onderwerp van de richtlijn tot de exclusieve bevoegdheden van de Länder wordt gerekend. De wetgevingsprocedure in de Länder is vergelijkbaar met die op het federale niveau, uitgezonderd de deelname van de Bundesrat. Elk Land heeft zelf een parlement, de *Landtag*. Binnen deze parlementen zijn ook gespecialiseerde vaste commissies aanwezig die de wetsvoorstellen beoordelen om ze vervolgens aan te nemen, af te keuren of te amenderen. Als de Länder de wettelijke bevoegdheid tot omzetting hebben dan heeft verder geen nader federaal toezicht plaats.

In het merendeel van de gevallen worden Europese richtlijnen omgezet door een federale wet of executieve maatregel en zijn de Länder bevoegd tot de administratieve toepassing ervan. Het federale niveau is dus afhankelijk van de administratieve capaciteit van de Länder om Europese regelgeving daadwerkelijk uit te voeren. De Länder kunnen een federale wet uitvoeren als *'eigene Angelegenheit'*. Dit betekent dat de Länder zelf de invulling van de organisatie van de uitvoering mogen regelen. Een tweede mogelijkheid is dat zij een federale wet in opdracht van de federale regering moeten uitvoeren. In dat geval controleert de federale regering de uitvoering maar alleen op de getrouwheid aan de wet en niet zozeer op de concrete invulling.

4.3.5 Bestaande vormen van overleg over grenseffecten in dit proces

Er vindt geen structureel overleg plaats tussen Nederland en Duitsland over grenseffecten als gevolg van implementatieverschillen van Europese richtlijnen. Er zijn wel ad-hoc overleggen gerelateerd aan richtlijnen waar grensoverschrijdende zaken overduidelijk zijn. Een voorbeeld van een dergelijke richtlijn is de kaderrichtlijn water. Bij de implementatie van deze richtlijn is er veelvuldig overlegd tussen Duitse en Nederlandse vertegenwoordigers over verschillen die ontstaan in de implementatie. Dit overleg vond plaats in de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (ICBR), de Internationale Maascommissie (ICM), de Werkgroep Delta-Rijn, de *'Koordinierungsebene-/gruppe Eems'*, en de Duits-Nederlandse Permanente Grenswateren Commissie.

4.3.6 Conclusie voor Duitsland

De beschrijving van het Europese beleidsproces in Duitsland laat zien dat informeel overleg tussen actoren op verschillende bestuursniveaus een grote rol speelt in het complexe, federale systeem. Daarbij wisselt de coördinatieverantwoordelijkheid tussen het ministerie van Financiën in de onderhandelingsfase en het ministerie van Economische Zaken tijdens de omzettingfase. Bovendien vindt er voortdurend terugkoppeling plaats naar het politieke niveau via de Bundestag en de Bundesrat. De Länder spelen dan ook een grote rol in de onderhandeling- en omzettingfase. In dit systeem is weinig ruimte ingebouwd voor overleg met buurlanden, waaronder Nederland maar ook België, over de mogelijke verschillen in implementatie van

Europese richtlijnen. Dit gebeurt slechts op ad-hoc basis en alleen bij richtlijnen waarbij het optreden van grenseffecten evident is en als hinderlijk wordt ervaren.

4.4 Nederland¹⁰

Het Nederlandse systeem voor omzetting van richtlijnen is incrementeel ontstaan. Er bestaat dan ook geen ‘grand design’ van de voorbereiding en implementatie van Europees beleid. De ministeries voeren hun werk uit aan de hand van de Aanwijzing voor de regelgeving (2011). Dit is een circulaire van de minister-president en bestaat uit een groot aantal inhoudelijke en procedurele instructies.

4.4.1 Voorbereiding op nieuwe Commissievoorstellen

Op het moment dat een nieuw Commissievoorstel bekend is, stuurt het Ministerie van Buitenlandse Zaken de voorstellen naar de Werkgroep *Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen* (BNC). Deze werkgroep wordt gevormd door vertegenwoordigers van alle departementen en vanaf 2001 ook de vertegenwoordigers van de lokale overheden, bestaande uit de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg (Steunenberg en Voermans, 2006: 18). Deze werkgroep, die tweemaandelijks vergadert, wijst het leidende departement aan dat verantwoordelijk zal zijn voor de behandeling en coördinatie van dat dossier. Ook wordt in deze werkgroep besproken welke ministeries nog meer betrokken willen zijn bij de verdere behandeling van het voorstel. Deze werkwijze is opgenomen in figuur 4.6.

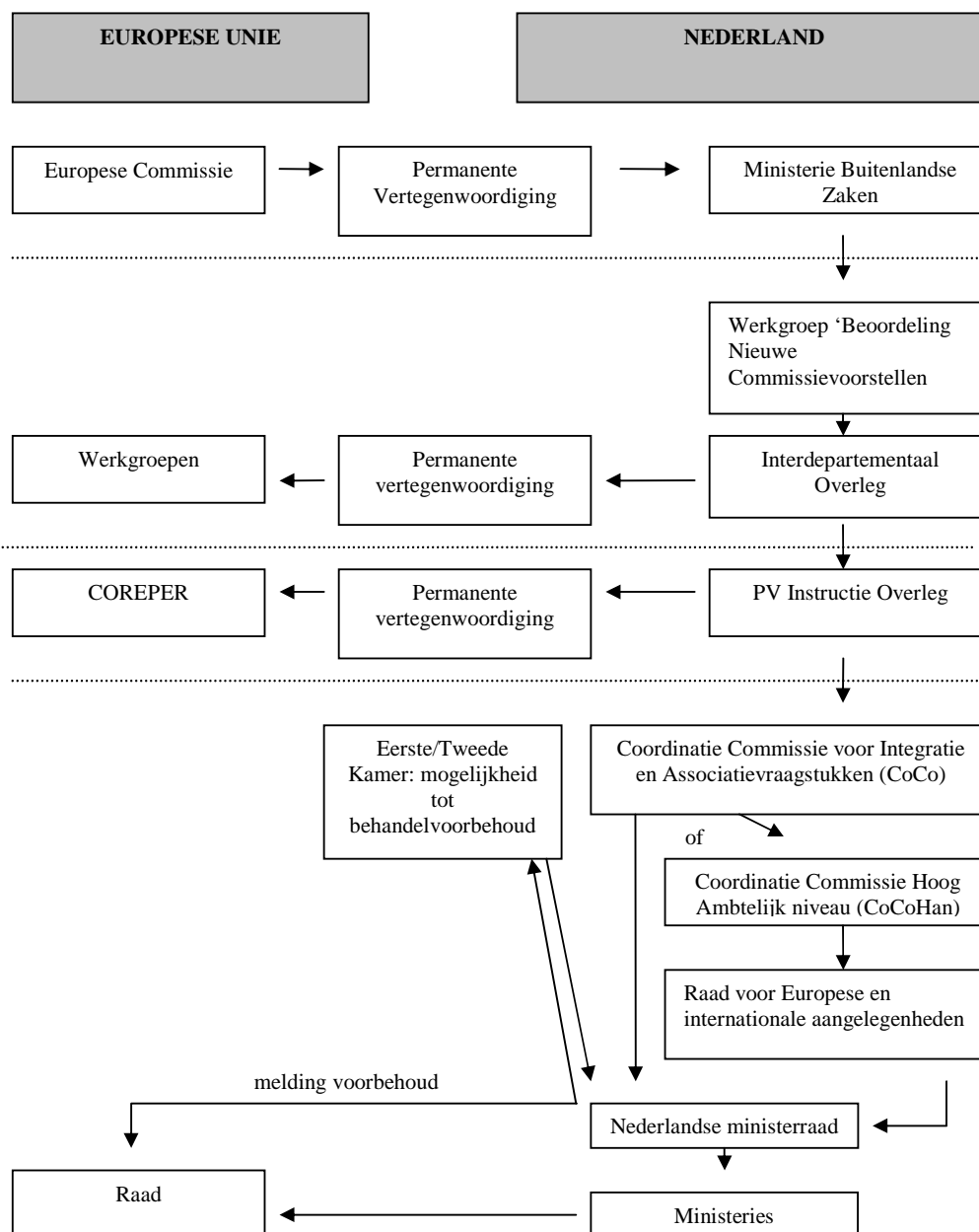
Binnen het leidende ministerie wordt het voorbereidende werk uitgevoerd, waaronder het opstellen van het BNC-fiche waarmee het nationale parlement over het nieuwe voorstel wordt geïnformeerd. Een interne versie van dit fiche speelt een rol binnen de ambtelijke voorbereiding van het Nederlandse standpunt ten aanzien van het Commissievoorstel.

Het voorbereidende werk is in handen van de ambtenaren verantwoordelijk voor wetgeving samen met de Directoraat-generaal van het ministerie die beleidsverantwoordelijk is voor het dossier. Ook kan een afdeling Financiën en Economische Zaken in deze fase worden betrokken, naast een afdeling internationale zaken. Deze laatste afdeling coördineert de interne, departementale discussie omdat het vaak ook het departement vertegenwoordigt in de BNC-werkgroep (zie de tweede laag in figuur 4.6). Bij dossiers waarbij meerdere beleidsterreinen een rol spelen wordt een interministerieel dossierteam opgezet. In de ministeries vinden soms overleggen met zogenoemde ‘klankbordgroepen’ plaats, waar verschillende belangengroepen en

¹⁰ De situatie in Nederland ten aanzien van de voorbereiding op Europese dossiers en de omzetting van Europese richtlijnen wordt in verschillende publicaties beschreven en geanalyseerd, waaronder Veerman (2007), Dierickx et al. (2003), Steunenberg en Voermans (2006) en Steunenberg (2011).

deskundigen betrokken worden bij het beoordelen van het Commissievoorstel. Dit overleg is vrijblijvend en vindt plaats indien het betrokken ministerie dat noodzakelijk acht.

Figuur 4.6: Voorbereiding van de standpuntbepaling in Nederland



bron: deze figuur is mede gebaseerd op Dierick et al. (2003: 89)

4.4.2 Onderhandelingen over Commissievoorstellen

Nadat het fiche met het ontwerpstandpunt is goedgekeurd door de BNC-werkgroep, wordt het doorgezonden naar de Coördinatie Commissie voor Integratie en Associatievraagstukken (CoCo) (zie de vierde laag in figuur 4.6). Hier wordt het Nederlandse standpunt voorbereid voor de onderhandelingen. Het goedgekeurde fiche is het startpunt voor de onderhandelingen in de raads werkgroepen.

In de raads werkgroepen wordt Nederland vaak vertegenwoordigd door een bij de PV gedetacheerde ambtenaar of een ambtenaar uit het betrokken ministerie. Op COREPER niveau wordt de standpuntbepaling in Nederland voorbereid in het wekelijkse PV-instructieoverleg, voorgezeten door het ministerie van Buitenlandse Zaken. De PV handelt als een tussenpersoon tussen Brussel en de Haagse ministeries en houdt de verschillende actoren op de hoogte van Europese ontwikkelingen. Vaak zijn de ambtenaren belast met de beleidsvorming binnen het leidende ministerie, betrokken bij de onderhandelingen in Brussel (Steunenberg en Voermans, 2006: 19).

De instructies voor de ministeriele onderhandelingen in de Raad worden voorbereid door de CoCo. Deze moeten goedgekeurd worden door de Ministerraad, waarin de Raad voor Europese en Internationale Aangelegenheden soms een voorbereidende rol speelt (zie onderaan in figuur 4.6). Deze Raad wordt gevormd door ministers en voorgezeten door de Minister-president. In het geval er in de CoCo geen overeenstemming kan worden bereikt, neemt de Ministerraad de beslissing over het in te nemen standpunt (zie de vierde laag in figuur 4.6).

De Staatssecretaris voor Europese Zaken informeert het Nederlandse parlement over nieuwe Commissievoorstellen door periodiek de ingekorte BNC-fiches naar het parlement te sturen. Sinds 2006 ontvangt het parlement nieuwe Europese voorstellen direct van de Europese Commissie (het zogenoemde ‘Barroso initiatief’), in het licht van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets. Op basis van die documenten heeft het parlement, en per Kamer, een eigen informatiesysteem opgezet waarbij de betrokken vaste commissies direct worden geïnformeerd over voor hen belangrijke nieuwe voorstellen. Dat heeft ertoe geleid dat, in het licht van de eigen informatievoorziening binnen het parlement, de rol van BNC-fiches als bron van informatie is afgenomen.

In het kader van de ratificatie van het Verdrag van Lissabon heeft de Tweede Kamer de mogelijkheid verworven een behandelvoorbehoud in te stellen (Steunenberg, 2011: 4). Uiterlijk twee maanden nadat een nieuw voorstel is gelanceerd kan de Kamer om een voorbehoud vragen. In dat geval moet de minister het voorstel eerst met de relevante vaste Kamercommissie bespreken, waarbij er afspraken gemaakt kunnen worden over inhoudelijke standpunten, maar

ook over de informatieverstrekking naar het parlement. Pas na deze behandeling kunnen de onderhandelingen in Brussel hervat worden. Gezien de beperkte ervaring met het behandelvoorbehoud kunnen er nog geen conclusies getrokken worden over de effectiviteit van deze nieuwe bevoegdheid.

4.4.3 Nationale omzetting

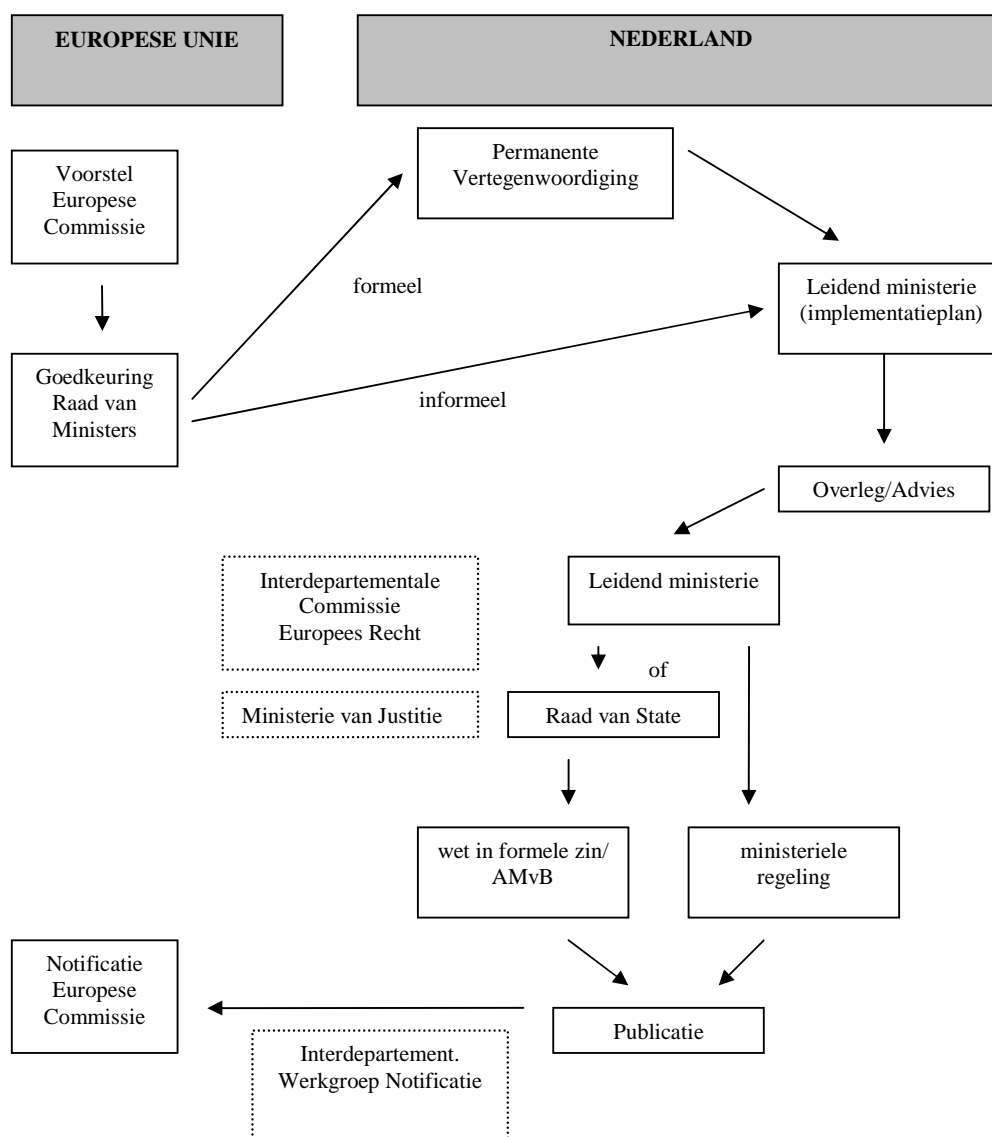
Net als in België en Duitsland geldt in Nederland voor de omzetting van Europese regelgeving in beginsel hetzelfde kader als voor nationale wet- en regelgeving. De verschillende instrumenten die daarbij ter beschikking staan, zijn een wet in formele zin, een algemene maatregel van bestuur (AMvB), een ministeriele regeling en vormen als zelfregulering, circulaire en convenanten. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze laatste vormen vooral aanvullend op 'hardere' juridische instrumenten worden gebruikt. Verder wordt, gelet op de bestaande delegatiebepalingen in de Nederlandse wetgeving, meer dan 80% van de Europese richtlijnen via lagere regelgeving zoals AMvB's en ministeriële regelingen omgezet (Bovens en Yesilkagit, 2010: 61). Die praktijk wordt gesteund door de instructies in de Aanwijzing voor de regelgeving (2011): indien in het kader van de omzetting van een nieuwe richtlijn geen inhoudelijke beleidskeuzes hoeven te worden gemaakt, wordt omzetting via AMvB of ministeriele regeling aangeraden (instructie 334). Andere instructies benadrukken dat men geen bijkomend nationaal beleid dient op te nemen dat wil zeggen, het opnemen van 'nationale koppen', men zo dicht mogelijk bij de gebruikte terminologie van de Commissie dient te blijven, en men zo veel mogelijk gebruik dient te maken van bestaande beleidsinstrumenten (Aanwijzing voor de regelgeving, 2011: nr. 331 en 333).

Het ministerie dat verantwoordelijk was voor de voorbereiding van de onderhandelingen neemt ook in het omzettingsproces de belangrijkste rol op zich. Indien er sprake is van een richtlijn die op het terrein van meerdere departementen ligt, wordt de omzetting door het leidende ministerie gecoördineerd. Vaak is dat het ministerie dat ook bij de voorbereiding die rol vervulde, maar soms is sprake van een rolwisseling gelet op het wetgevingskader dat vooral door de richtlijn moet worden gewijzigd. De verschillende vakministeries die in dat verband betrokken zijn, houden wel een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de maatregelen die zij moeten voorbereiden en laten vaststellen.

De ministeries worden door het ministerie van Buitenlandse Zaken geïnformeerd over de aankomende omzetting zodra het Gemeenschappelijk Standpunt door de Raad is goedgekeurd. Zie het stroomschema ten aanzien van de omzetting in figuur 4.7. Binnen een maand na vaststelling moeten de betrokken departementen een implementatieplan opstellen (Dierickx et al, 2003: 88). Na publicatie in het Officiële Publicatieblad dient het verantwoordelijke departement binnen een maand een definitief plan te sturen naar de Ministerraad over de stappen die genomen dienen te worden om de richtlijn juist en tijdig om te zetten. De staatssecretaris voor Europese

zaken is belast met het toezicht op de omzettingsprocessen binnen de vakministeries. Sinds 2007 wordt hiervoor de ‘i-Timer’ gebruikt, een automatisch monitoringsysteem dat informatie levert over de status van omzetting van de richtlijn en waarschuwt wanneer vertraging dreigt op te treden (Steunenbergh, 2011: 6). Op basis van dit systeem wordt eens per kwartaal een overzicht gestuurd aan de Regering en het parlement, met daarin per ministerie en per richtlijn een verantwoording van de voortgang van het omzettingsproces.

Figuur 4.7: Vereenvoudigde weergave van het omzettingsproces in Nederland



Verder is ten aanzien van de omzetting in Nederland de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER) actief (zie het middendeel van figuur 4.7). Deze werkgroep, formeel

voorgezeten door de ministers van Justitie en Buitenlandse Zaken, heeft tot doel de kwaliteit van het Europese recht binnen de Nederlandse rechtsorde te borgen. De commissie, die bestaat uit verschillende subgroepen, geeft juridisch advies over de voorbereiding en implementatie van Europese regelgeving (Veerman, 2007: 312). De werkgroep ICER-I is belast met de omzetting en wordt voorgezeten door een vertegenwoordiger van de minister van Justitie. In deze werkgroep worden onder meer de kwartaalberichten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken besproken waarbij stilgestaan kan worden bij mogelijke vertraging in het omzettingsproces (Steunenbergh en Voermans, 2006: 21).

Een deel van de Europese richtlijnen kan niet via gedelegeerde wetgeving worden omgezet. In dat geval moet een wetsvoorstel worden voorbereid. Na advisering door de Raad van State en instemming door het kabinet, wordt het voorstel aangeboden aan de Tweede Kamer van het Nederlandse parlement (zie figuur 4.6). De behandeling in de Tweede Kamer start in een van de gespecialiseerde, vaste commissies afhankelijk van de inhoud van het voorstel. Tijdens deze procedure stelt de commissie een Voorlopig Verslag op met haar bevindingen. In dit verslag staan de standpunten van de fracties in de Tweede Kamer vermeld ten aanzien van het voorstel. Vervolgens wordt, en voor zover er geen oppositie is, het voorstel voor plenaire behandelingen geagendeerd. Nadat het voorstel door de Tweede Kamer is aangenomen, eventueel met amendementen, dient de Eerste Kamer zich over het voorstel te buigen. In de Eerste Kamer wordt ook eerst met behandeling in vaste commissies gestart waarna het voorstel uiteindelijk in de plenaire vergadering wordt besproken. Na instemming door de Eerste Kamer wordt, na ondertekening door de Koningin en het contrasign van de minister, de wet in het Staatsblad gepubliceerd.

4.4.4 Conclusie voor Nederland

In Nederland vindt de voorbereiding op Commissievoorstellen hoofdzakelijk binnen de vakministeries plaats, waarbij formele afstemming binnen de BNC-werkgroep plaatsheeft. De door de vakministeries opgestelde fiches zijn, na goedkeuring van de Coördinatie Commissie en eventueel de Ministerraad, het startpunt van de onderhandelingen binnen de raads werkgroepen in Brussel. De Regering informeert het parlement via verkorte versies van de BNC-fiches, terwijl het parlement sinds 2007 zich ook zelfstandig laat informeren over nieuwe Europese initiatieven. Sinds kort heeft het parlement de mogelijkheid gekregen een parlementair behandelvoorbehoud in te stellen op een nieuw Commissievoorstel. Bij een behandelvoorbehoud dient een vakminister eerst in gesprek met het parlement te gaan, voordat zij/hij kan gaan onderhandelen in Brussel. De nationale omzetting van richtlijnen volgt de reguliere procedures voor nationale wet- en regelgeving. Eén van de vakministeries is daarbij leidend, wat vaak het ministerie is dat ook hoofdverantwoordelijk was bij de voorbereiding. Tegelijkertijd blijft het voorbereiden en doen vaststellen van wet- en regelgeving een verantwoordelijkheid van ieder vakministerie waarbij overleg (al dan niet via dossierteams of de werkgroep ICER) faciliteert maar niet dwingt. Dat is

het gevolg van de relatieve autonomie van vakministers in Nederland en daarmee als afgeleide de vakministeries.

4.5 Conclusies

De bestuurlijke structuur van een lidstaat heeft een grote impact op hoe een land de onderhandelingen op Europees niveau organiseert, hoe wordt omgegaan met het omzetten van Europese richtlijnen in nationaal beleid, en hoe uiteindelijk de uitvoering wordt vormgegeven. Dat heeft invloed op de mogelijkheden om in die verschillende bestuurlijke stelsels de mogelijke risico's van verwachte grenseffecten bij de uitvoering van Europees beleid te bespreken. In dat kader zou in ieder geval met de volgende elementen rekening gehouden moeten worden:

- België en Duitsland hebben een complexe, federale structuur die van invloed is op de voorbereiding van de nationale standpuntbepaling, de onderhandelingsfase, en de omzetting van richtlijnen in nationale en regionale wet- of regelgeving. Beide systemen hebben te maken met een nationaal coördinatiesysteem dat probeert te garanderen dat zowel de federale als regionale belangen in de standpuntbepaling maar ook bij de omzetting vertegenwoordigd zijn. Bij omzetting wordt bovendien zoveel mogelijk gestreefd naar eenheid binnen de federatie, vooral ten aanzien van nationaal belangrijke onderwerpen.
- België kent een niet-hiërarchische, dynamische competentieverdeling tussen gewesten, gemeenschappen en de federale overheid. Duitsland kent een meer statische competentieverdeling tussen Länder en het federale niveau, vastgelegd in de Grondwet. Beide landen verschillen daarmee substantieel van Nederland dat zich over het algemeen als een gedecentraliseerde eenheidsstaat laat typeren.
- Zowel in Nederland, België en Duitsland vindt de omzetting van Europese richtlijnen plaats via het reguliere, nationale wetgevingsproces. Daarbij geldt voor België en Duitsland dat dit proces (mede) op het niveau van gewestelijke overheden kan plaatshebben, die bovendien voor de taak staan hun omzetting af te stemmen met andere gewesten binnen de federatie (al dan niet binnen federaal vastgestelde beleidskaders, zoals een *Samenwerkingsakkoord* of *Rahmenvorschrift*).
- Bij de onderhandelingen en de omzetting van richtlijnen speelt in België het federale ministerie van Buitenlandse Zaken een belangrijke rol, met de verschillende Europese coördinatoren als schakel tussen de bestuurslagen. In Duitsland coördineert het federale ministerie van Financiën de onderhandelingsfase op EU niveau, terwijl het ministerie van Economische Zaken de omzetting coördineert. Het proces van voorbereiding, onderhandeling en omzetting wordt in Duitsland gekenmerkt door een hoge mate van informeel overleg tussen federale ministeries, Länder, Bundesrat en Bundestag.
- Wat betreft de mogelijke grenseffecten met buurlanden vindt er in beperkte mate ad-hoc overleg plaats tussen Nederland en België, en Nederland en Duitsland. Indien overleg

plaatsheeft, betreft dat vooral de uitwisseling van informatie. Deze uitwisselingen vinden onder andere plaats in de Benelux werkgroepen.

5 Mogelijkheden van een grenseffectenanalyse: ervaringen uit het veld

5.1 Achtergrond

Om de mogelijkheden voor een grenseffectenanalyse te kunnen bepalen, is een interviewronde in het beleidsveld in Nederland, Vlaanderen, Neder-Saksen en Noordrijn-Westfalen uitgevoerd. De lijst met respondenten is te vinden in bijlage 2. In dit hoofdstuk doen we verslag van deze interviewronde waarbij we ingaan op de vraag op welke wijze grenseffecten van nieuwe Europese regelgeving, volgens de respondenten, kunnen worden vastgesteld. Daarbij wordt mede ingegaan op de ervaringen met betrekking tot deze pogingen en de visies over hoe een dergelijk signaleringsinstrument eruit zou moeten.

5.2 Bestuurlijke discussie over grenseffecten

Allereerst valt op dat het probleem van grenseffecten als gevolg van verschillen in de implementatie van Europese richtlijnen slechts in zeer beperkte mate bekend is bij de respondenten in het veld. Het merendeel van de respondenten heeft moeite met het benoemen van voorbeelden van grenseffecten in de praktijk. Waar grenseffecten voorkomen, blijken deze in veel gevallen geen relatie met de implementatie van Europese richtlijnen te hebben, of ze worden niet als problematisch ervaren, of beide. De voorbeelden die tijdens de interviews zijn genoemd, zijn opgenomen in tabel 5.1. Hieruit blijkt dat het aantal problemen dat te maken heeft met de uitvoering van Europese richtlijnen beperkt is.¹¹ Wij constateren op grond van de interviews dat het onderwerp in beperkte mate onder de betrokkenen in het beleidsveld ‘leeft’.

Desondanks hebben we veel bereidheid gevonden om ervaringen te delen en ideeën te ontwikkelen waarmee de praktijk van grenseffecten aangepakt zou kunnen worden. Een rode draad daarbij vormt de overtuiging dat een instrument in *proportie* moet zijn met de aard en de ernst van de problematiek en daarom niet zou moeten leiden tot nieuwe overlegstructuren of een substantiële uitbreiding van bestaande structuren. De algemene indruk is dat de bestaande structuren goed functioneren, en additionele formele gremia of activiteiten waarschijnlijk een

¹¹ In de tabel wordt ook melding gemaakt van een mogelijk grenseffect op basis van een verordening. Daarbij gaat het vooral om de uitvoering van verplichtingen die aan lidstaten zijn opgelegd. Dit kan betekenen dat lidstaten soms, al dan niet expliciet in de verordening vermeld, ondersteunende bepalingen of maatregelen moeten, of moeten zorgen voor een adequate sanctionering van het overtreden van de gemeenschappelijke norm (zie Van der Burg en Voermans, 2012: 54). Verder is het interessant te constateren dat in de loop van de tijd het onderscheid tussen beide Europese rechtsinstrumenten is komen te vervagen. Zie daarover ook Van der Burg en Voermans (2012: 53 e.v.).

bovenmatig beslag zouden leggen op tijd, menskracht en efficiëntie in relatie tot de aard en ernst van het probleem.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat er, binnen de marges die de richtlijn biedt, verschillen in de implementatie zijn. Daarbij is het wel van belang om te letten op de wijze waarop grenseffecten naar voren komen en de oorzaken daarvan, omdat deze bepalend zijn voor de manier waarop er vanuit het veld naar het onderwerp wordt gekeken. Daarbij kan het in de eerste plaats gaan om verschillende keuzes ten aanzien van inhoud van de oorspronkelijke Europese richtlijn. Meer in het bijzonder gaat het dan om:

- de *beleidsinhoud*: er is gekozen voor een onderling afwijkende norm tussen buurlanden, of
- de *beleidsuitvoering*: er is gekozen voor een onderling afwijkende uitvoeringspraktijk waarbij verschillende procedures, meetinstrumenten of protocollen worden gehanteerd die de aanpak binnen een overheid typeren.

Tabel 5.1: Voorbeelden van grenseffecten op basis van de (uitvoering van) Europese richtlijnen en verordeningen op basis van de interviews

	Richtlijn (tenzij anders vermeld)	Aard van het probleem
1	91/676/EEG	Op basis van de Nitraatrichtlijn zijn veeboeren aan de Nederlandse grens verplicht hun mest in de grond te injecteren, terwijl dit voor boeren aan de Duitse kant van de grens verboden is.
2	2005/36/EG	Duitse overheden die de Nederlandse beroepsopleiding niet wilde erkennen omdat deze te theoretisch zou zijn in vergelijking met het Duitse meester-leerling systeem.
3	92/43/EEG	Uitvoering van natuurbeleid in grensgebieden waarbij met name de Habitatrichtlijn leidt tot verschillende interpretaties in natuurgebieden aan beide zijden van de grens.
4	2008/105/EG	Van de implementatie van de kaderrichtlijn water wordt verwacht dat met betrekking tot de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater, waarvan de normen zijn neergelegd in richtlijn 2008/105/EG, mogelijk onwenselijke verschillen tussen Nederland en Duitsland zullen ontstaan
5	2007/60/EG	De implementatie van de hoogwaterrichtlijn leidde tot onwenselijke verschillen in implementatie tussen Nederland en Duitsland: elk land diende door hoogwater bedreigde gebieden aan te wijzen en per gebied risicomanagement plannen te maken. In de grensregio's moeten de indicaties van overstromingsrisico's op elkaar aansluiten, en ook de plannen om die risico's te managen. Daarvoor is coördinatie noodzakelijk.
6	91/271/EEG, 2000/60/EG	De implementatie van de richtlijn over afvalwater is een dispuut geweest tussen het Gewest Brussel, Vlaanderen en Zeeland over het afvalwater vanuit Brussel (vanwege de loop van de rivier de Zenne) en tussen Wallonië en Nederland (vanwege de loop van de Maas). Dit is inmiddels gladgestreken na tussenkomst van de Vlaamse overheid.
7	2000/60/EG, 2011/92/EU	De implementatie van de richtlijn over de kwaliteit van grondwater is een dispuut geweest rond de grens tussen Vlaanderen en Frankrijk, waarbij een vergunning verplichting voor bedrijven voor het oppompen van grondwater in Vlaanderen – een

		mogelijkheid die de richtlijn milieu effecten beoordeling (richtlijn 85/337/EG, en thans 2011/92/EU, geeft – leidde tot het verhuizen van bedrijven naar Noord-Frankrijk (daar bestond een dergelijke verplichting niet).
8	2011/92/EU, 2001/42/EG	De richtlijn milieu effect rapportages was niet juist geïmplementeerd in Nederland volgens de Commissie en het Europese Hof van Justitie (97/11/EG wijzigend 85/337/EEG; thans vervangen door 2011/92/EU). Kort daarop bleek dat ook Vlaanderen, volgens de Commissie en het Europese Hof van Justitie, problemen had met de juiste omzetting. Er vond coördinatie plaats tussen Vlaanderen en Nederland omtrent de juiste omzetting van de richtlijn in lijn met de uitspraak van het Hof van Justitie.
9	2007/2/EG	Bij de INSPIRE richtlijn speelt grensoverschrijdende problematiek een rol bij het vaststellen van veiligheidskaarten. Daar vindt afstemming over plaats in Benelux verband.
10	Verordening 853/2004	Deze verordening met betrekking tot specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong schrijft voor dat jagers een opleiding dienen te volgen op het gebied van gezondheid van dieren. De verordening hield geen rekening met jagers die in grensgebieden jagen en de opleiding hebben gevolgd overeenkomstig met hun nationaliteit. Dit probleem is in Benelux werkgroepen besproken en de hygiënekwalificaties worden tegenwoordig wederzijds erkend tussen de Benelux landen.

Daarnaast bestaan er verschillende oorzaken voor het kunnen optreden van grenseffecten. Het gaat daarbij onder meer om:

- verschillen in de *beleidsmatige omstandigheden*, zoals fysiek-geografische, economische, sociale omstandigheden,
- verschillen in de *organisatie van de nationale rechtsorde*, waaronder de wijze waarop de normen die binnen een richtlijn centraal staan binnen die rechtsorde zijn verankerd (bijvoorbeeld het regelen van milieunormen via ruimtelijke ordeningsrecht of zelfstandig handhavingstelsel) en worden gehandhaafd (bijvoorbeeld via administratieve of strafrechtelijke handhaving),
- verschillen in de *organisatie en inrichting van het openbaar bestuur* (waaronder de organisatie van uitvoeringstaken, waaronder het opdragen van taken aan bepaalde uitvoeringsorganisaties), en
- verschillen in *politieke voorkeuren* ten aanzien van de normen die in het beleid centraal staan.

Op basis van deze mogelijkheden wordt duidelijk dat de kans op grenseffecten toeneemt naarmate *de verschillen in beleidsomstandigheden, de bestuurlijke en juridische inrichting van het openbaar bestuur en implementatiepraktijk, en de politieke voorkeuren aan weerszijde van de grens groter zijn.*

Zolang deze crossnationale of crossregionale verschillen in beleidsinhoud en beleidsuitvoering binnen de marges van de richtlijn vallen, zijn deze voor de Europese Unie niet problematisch en toegestaan. Sterker nog, het instrument van een richtlijn wordt in de meeste gevallen gekozen met als doel dat lidstaten vrij zijn om binnen kaders hun eigen beleidsinhoudelijke, juridische en

bestuurlijke invulling te geven. Om op Europees niveau precies af te spreken hoe een richtlijn geïmplementeerd moet worden, gaat in feite in tegen de aard van het gebruik van richtlijnen. In die zin zou het uniformeren van de implementatie om grenseffecten op te heffen, de meerwaarde van het instrument richtlijn kunnen ondermijnen.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat, ondanks dat problematische grenseffecten weinig voorkomen, er waarschijnlijk in de ogen van tenminste één van de betrokken lidstaten een belang bij (het voortbestaan van) het grenseffect zal zijn indien:

- de beleidsomstandigheden aanleiding geven tot een specifieke wijze van implementatie die wellicht afwijkt van die in het buurland,
- de kosten van het aanpassen van de bestaande bestuurlijke of juridische inrichting of implementatiepraktijk niet opwegen tegen de opbrengsten van het opheffen van het grenseffect,
- de kosten van het niet kunnen uitdrukken van nationale of regionale politieke voorkeuren niet opwegen tegen de opbrengsten van het opheffen van het grenseffect.

Deze inzichten lijken een belangrijke rol te spelen bij de plaatsbepaling van de actoren in het veld. Zij temperen daarmee de verwachtingen ten aanzien van het gemak waarmee grenseffecten op te heffen zijn. Immers, wanneer de beleidsomstandigheden gelijk zouden zijn, de bestuurlijke en juridische inrichting overeen zou komen of gemakkelijk te harmoniseren zou zijn, en de politieke voorkeuren hetzelfde zouden zijn, zou het grenseffect zich om te beginnen niet voordoen. Sommige respondenten gaven dan ook aan dat het optreden van grenseffecten maar in beperkte mate een zaak van afstemming in de implementatie is, maar vooral een zaak van politieke wil.

Daarnaast speelt het aspect van bestuurlijke drukte en bestuurlijke lasten een terugkerende rol. Over het algemeen lijken de respondenten een positief beeld te hebben van de wijze waarop op dit moment over de grens wordt samengewerkt tussen de nationale, regionale en lokale overheden. Naar voren komt dat de bereidheid tot samenwerken en afstemmen over het algemeen relatief groot is, en dat het oplossen van bestuurlijke knelpunten, waar mogelijk, effectief en collegiaal aangepakt wordt. De meeste respondenten zijn daarom weinig enthousiast over het optuigen van nieuwe, geformaliseerde instrumenten of structuren. Samengevat zijn de redenen voor dat standpunt:

- de beperkte omvang (zowel in termen van ernst en frequentie) van het probleem,
- het bestaan van een goed functionerend systeem van informeel, op *ad hoc* basis en pragmatisch opereren;
- een toename van capaciteit- en tijdsdruk die nieuwe vormen van overleg en afstemming voor de betrokken overheden zou opleveren.

Een ander breed gehoorde politiek-bestuurlijke opvatting is dat de Europese Commissie naar verwachting graag meer richting zou willen geven aan de wijze waarop richtlijnen in de lidstaten geïmplementeerd worden, maar dat de betrokken regeringen (in ieder geval in België en in Nederland) op het standpunt lijken te staan dat ze daarin zoveel mogelijk autonomie willen bewaren. Dit zou erop wijzen dat nationale overheden de mogelijke negatieve gevolgen van grenseffecten klein genoeg achten om deze op de koop toe te nemen. De introductie van mechanismen die grenseffecten moeten voorkomen, is moeilijk voorstelbaar zonder dat deze ook een inperking van de nationale zeggenschap bij het implementeren van richtlijnen inhoudt. Dat maakt het politiek-bestuurlijke draagvlak voor een dergelijk instrument bij voorbaat kwetsbaar.

Tenslotte zijn de respondenten vanuit de Nederlandse overheden zich bewust van het afwijzen van het kabinet van de grenslandtoets die door de ROB (2008) is voorgesteld (zie ook ROB, 2010). Deze afwijzing is gedaan op grond van de gevreesde toename van de administratieve lasten. Veel respondenten zien het invoeren van een grenslandtoets langs de lijnen van het voorstel van de ROB daarom politiek gezien als een beperkt haalbaar idee.

5.3 Ervaringen met bestaande initiatieven ten aanzien van grenseffecten

De meest gehoorde poging om grenseffecten aan te pakken (*ex ante* dan wel *ex post*) is bilateraal overleg en afstemming op *ad hoc* basis. Hoe en waar dit gebeurt, is niet in algemene termen te zeggen, omdat de meeste beleidsterreinen hun eigen overlegstructuren, werkgroepen en comités hebben waarin deze kwesties mede aan de orde komen. Reeds bestaande structuren en vormen van overleg worden mede ingezet om problemen op het terrein van grenseffecten aan de orde te stellen en, indien mogelijk, op te lossen. Daarmee lijkt dus sprake te zijn van een vorm van ‘*spillover*’ waarbij bestaande structuren voor nieuwe problemen worden gebruikt.

Een aantal voorbeelden van dergelijke initiatieven om grenseffecten aan te pakken, benoemen we hier:

- Op het fiscale terrein is op basis van bilateraal overleg een belastingverdrag tussen Nederland en Duitsland gesloten met het doel het probleem van het mislopen van hypotheekrenteaftrek van Nederlanders met een inkomen in Duitsland op te lossen. Het gaat daarbij om het probleem voor Nederlanders die in Duitsland werken en daar inkomensbelasting betalen, maar in Nederland wonen en hypotheekrente betalen. Dit is een gevolg van bilateraal overleg tussen Duitsland en Nederland binnen bestaande overlegstructuren.
- Op het gebied van water functioneren de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (Rijncommissie), de Internationale Maascommissie (Maascommissie), de Werkgroep Delta-Rijn, de Eems-commissie, en de Duits-Nederlandse permanente Grenswateren Commissie als gremia waarin grensoverschrijdende kwesties worden besproken.

Onwenselijke verschillen in de implementatie van richtlijnen komen daarbij ook aan de orde, bijvoorbeeld ten aanzien van de meettechnieken voor het bepalen van waterkwaliteit. Daarbij staat vooral een pragmatische aanpak in kleinere bilaterale werkgroepen van direct betrokkenen voorop. De Rijncommissie en de Maascommissie bestaan uit verschillende werkgroepen en subwerkgroepen en opereren op verschillende binnenlandse bestuurlijke niveaus (rijk, provincies en waterschappen).

- Naast overleg is op het terrein van waterbeheer ook een andere manier gevonden om grenseffecten te voorkomen. In het kader van de hoogwaterrichtlijn (Richtlijn 2007/60/EG, artikel 7: lid 4) is opgenomen dat geen lidstaat bij de implementatie van die richtlijn maatregelen mag nemen die nadelig zijn voor een andere lidstaat. Die bepaling verplicht lidstaten andere lidstaten bij omzetting te consulteren om daarmee ongewenste grenseffecten te voorkomen. De bepaling draagt bij aan een bewustwording van lidstaten dat bij de uitvoering grenseffecten kunnen optreden.
- Ook in Benelux-verband bestaan initiatieven om grenseffecten aan te pakken. Zo heeft de Benelux een actieve rol gespeeld bij het terugdringen van de negatieve effecten van grensarbeid in krimpgebieden. Door het partnerschap tussen de Benelux en Noordrijn-Westfalen en de detachering van ambtenaren vanuit Noordrijn-Westfalen bij de Benelux, vindt ook regelmatig overleg en afstemming met de Duitse deelstaat plaats. De Benelux biedt daarmee een structuur waarmee problemen met de buurlanden kunnen worden besproken.

Ook binnen de overlegstructuren van de Europese Unie kunnen grenseffecten aan de orde komen. Het gaat daarbij om de bi- en multilaterale overlegstructuren in de onderhandelingsfase (tussen de PVs en binnen de raads werkgroepen), de multilaterale structuren na aanneming van de richtlijn (de comitologie comités) en de meer specialistische, beleidsinhoudelijke overlegstructuren en netwerken waarbij de uitvoering meer centraal staat (bijvoorbeeld op het gebied van waterbeheer). Met name de comitologie comités worden genoemd als een effectief platform, omdat in de multilaterale precisering van richtlijnen potentiële implementatieverschillen al geneutraliseerd kunnen worden. Het functioneren van de verschillende EU expertnetwerken, waaronder op het terrein van milieubeleid, vormen een overlegplatform waarbij veel uitwisseling van informatie plaatsvindt. Die uitwisseling, ondermeer in de vorm van 'best practices' en oplossingen ten aanzien van concrete knelpunten, kan bijdragen aan een meer geharmoniseerde implementatiepraktijk. De ervaring is dat als 'spin-off' van EU-brede expertnetwerken ook bi- en trilaterale overleggen op gang kunnen komen als daar noodzaak toe bestaat. Er bestaat redelijke overeenstemming onder respondenten dat deze vormen van overleg de plaats zijn om verwachte grenseffecten te bespreken (ex-ante vorm van evaluatie van grenseffecten) en onbedoelde grenseffecten op te lossen (ex-post vorm van evaluatie).

Over het algemeen stellen de respondenten dat door de toename van de onderlinge coördinatie tussen Nederland en Vlaanderen er de afgelopen jaren al veel verbeterd is. Op het gebied van water wordt er met Duitsland al tientallen jaren nauw en goed samengewerkt. Wel wordt hierbij opgemerkt dat het taalprobleem hardnekkig is.

Ook Solvit wordt vaak genoemd als een goed voorbeeld van het *ex post* opsporen en oplossen van onwenselijke grenseffecten. Solvit is een klachtendatabank die is opgericht bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht. Bedrijven en burgers kunnen hun klachten bij Solvit indienen als zij de indruk hebben dat zij nadeel ondervinden van onjuiste toepassing van Europese wetgeving ten aanzien van de interne markt.¹² Vanzelfsprekend komen daarbij ook zaken aan de orde waarbij grenseffecten een rol spelen of waarbij de verschillen in de uitvoering door buurlanden burgers alarmeert over een mogelijk onjuiste uitvoeringspraktijk. Solvit heeft een centrale vestiging en bureaus in elke lidstaat. Het vervult de functie van een 'brandmelder': als een klacht gegrond blijkt te zijn, hebben de betreffende lidstaten de verplichting werk te maken van het opheffen van het nadelige effect. Over het algemeen lijkt Solvit op een goede manier te opereren. Een belangrijk pluspunt van Solvit is dat het over specifieke problemen gaat, een relatieve lage drempel voor burgers en bedrijven kent en werkt met concrete oplossingen op relatief korte termijn.

Sommige respondenten merkten op dat er naar hun waarneming relatief weinig contacten zijn tussen de verschillende Euregio's. Dit is enigszins verbeterd door het instellen van periodiek overleg tussen de coördinatoren van de verschillende Euregio's in Nederland. Door verdere samenwerking en het formuleren van gemeenschappelijke standpunten ten aanzien van bijvoorbeeld grenseffecten kunnen deze organen die problemen effectiever bij hun nationale overheden en de Europese Commissie op de beleidsagenda plaatsen. Ook kwam naar voren dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Interprovinciaal Overleg (IPO) op dit moment geen actieve rol spelen ten aanzien van voorkomen of verhelpen van grenseffecten.

5.4 Hoe kunnen grenseffecten worden signaleerd?

Tijdens de interviews zijn een aantal algemene voorwaarden benoemd die het ontstaan van onwenselijke grenseffecten kunnen helpen voorkomen. De belangrijkste daarvan is dat er een goede relatie moet bestaan tussen Nederlandse ambtenaren betrokken bij de voorbereiding, omzetting en uitvoering van richtlijnen enerzijds en hun collega's in het buurland. Dat geldt voor Duitsland en België, en afhankelijk van het beleidsterrein, voor collega's op nationaal en

¹² Hoewel een verkeerde toepassing van EU-regels lang niet altijd met een grenseffect te maken hoeft te hebben, wordt een verkeerde toepassing wel vaak geconstateerd wanneer er sprake is van grensoverschrijdend verkeer, wanneer blijkt dat de ene lidstaat regels op een andere (mogelijk verkeerde) wijze toepast dan de andere lidstaat.

regionaal niveau. De algemene mening lijkt te zijn dat inzetten op de frequentie en kwaliteit van deze contacten een zeer groot effect, ook voor het bespreken en oplossen van grenseffecten, kan hebben. Informele consultatie en de uitwisseling van standpunten, beleidsveronderstellingen en politieke belangen wordt als zeer waardevol gezien.

Daarnaast is een veel geuite zorg dat het veld niet zit te wachten op nieuwe commissies, gremia of structuren. Een signaleringsinstrument zou in ieder geval moeten aansluiten bij bestaande structuren en dus geen nieuwe vormen van overleg moeten creëren. Er bestaat een duidelijke voorkeur voor een lichte procedure, proportioneel ten opzichte van de reikwijdte van de problematiek. Zware procedures zouden verlamvend kunnen gaan werken en daarmee niet effectief zijn, omdat het ontbreekt aan draagvlak. Ook biedt een lichte procedure flexibiliteit: dat is noodzakelijk gelet op de sterk verschillende verdeling van bevoegdheden tussen Nederland, België en Duitsland. “Liever contacten tussen mensen dan strakke procedures”, lijkt de *communis opinio*.

Er is een duidelijk verschil tussen twee vormen van het bestrijden van onwenselijke grenseffecten. De eerste vorm richt zich op het voorkomen van de grenseffecten voordat de implementatiefase bereikt wordt (*ex ante*). Het gaat daarbij om signalering tijdens de onderhandelingen over een nieuw Commissievoorstel en op het moment dat de vastgestelde richtlijn in nationale wet- of regelgeving wordt omgezet. De tweede vorm richt zich op het wegnemen van grenseffecten op het moment dat ze zich in de implementatiepraktijk hebben voorgedaan (*ex post*). De beelden en ideeën uit het veld met betrekking tot beide vormen worden hieronder besproken.

5.4.1 Ex ante: het signaleren en voorkomen van grenseffecten bij de raadsonderhandelingen

Een deel van de respondenten is een groot voorstander van het toepassen van een vorm van grenseffectenanalyse in de voorfase, een deel van de respondenten niet. De voorstanders wijzen erop dat bijsturing van een voorstel het gemakkelijkst is als er nog maar heel weinig op papier staat, en dat het gaandeweg steeds moeilijker wordt om het voorstel zodanig te veranderen dat de kans op grenseffecten in de implementatie geminimaliseerd wordt. Ook wordt opgemerkt dat er in de implementatiefase vaak weinig meer gedaan kan worden om grenseffecten te voorkomen. In die fase voelen de overheden een te grote druk om tijdig om te zetten zodat er amper tijd is voor overleg ten aanzien van grenseffecten, zo is de redenering van sommigen.

De meerwaarde van een vroegtijdige aanpak kan geïllustreerd worden door het voorbeeld van de Kaderrichtlijn Water. Daar treden grenseffecten op omdat er verschillende beoordelingssystemen door beide buurlanden worden gebruikt. De betrokkenen gaan ervan uit dat indien er in dit geval vroegtijdig was samengewerkt om tot een uniform beoordelingssysteem te komen, die grenseffecten mogelijk uitgebleven zouden zijn.

In het geval van een ex-ante toets wordt gepleit voor een vorm waaraan de overheden aan de grenzen (provincies, gemeenten en indien van toepassing, waterschappen) kunnen deelnemen, zodat ook ‘bottom-up’ een signaal kan worden gegeven over de vraag of grenseffecten kunnen gaan optreden.

Een andere mogelijkheid die is geopperd, is het creëren van bewustwording ten aanzien van grenseffecten op het niveau van de Europese Unie. In dat geval zou de Europese Commissie al aandacht kunnen hebben voor de mogelijkheden dat er later bij de uitvoering van het voorgestelde beleid grenseffecten kunnen optreden. De vraag is of de Commissie, aangevuld met deskundigen uit de talloze Europese regio’s, de capaciteit heeft voor een analyse op dit punt.

Daarnaast is het Commissievoorstel slechts het uitgangspunt voor de onderhandelingen tussen lidstaten en met het Europese Parlement waarbij vanzelfsprekend andere, politieke belangen een rol spelen dan alleen de zorg voor de latere, uniforme toepassing van Europees recht bij uitvoering. Wel ziet een belangrijke groep respondenten de fase nadat de Commissie haar voorstel heeft gepresenteerd als de aangewezen fase om een grenseffectenanalyse te laten plaatsvinden.

Voor Nederland zou een analyse kunnen worden gemaakt ten tijde van het opstellen van het BNC-fiche. Eén van de voordelen van deze timing is dat België met een vergelijkbare procedure als de BNC is gaan werken, waardoor de gelijktijdigheid in ieder geval met België ruimte geeft voor uitwisseling en coördinatie. De toetsing zou op een lichte manier in de BNC procedure ingepast kunnen worden, waarbij alleen signalering plaatsheeft op het moment dat belangrijke grenseffecten worden verwacht.

Een andere mogelijkheid is het opzetten van een open ‘web-based’ gegevensbestand waarin de voorstellen voor richtlijnen worden geregistreerd. Euregio’s, provincies en andere betrokkenen kunnen daarop reageren en zelf aangeven waar zij grenseffecten in de implementatie verwachten. Op basis van deze ‘brandmeldingen’ kan dan een inschatting worden gemaakt worden of de verwachte grenseffecten een rol moeten (blijven) spelen bij de onderhandelingen over het betreffende dossier en de afstemming van de uitvoering met buurlanden.

Naast deze ideeën voor een ex-ante toets waren er ook respondenten die een instrument in deze fase of de fase van het omzetten van de richtlijn niet aanbevelen. Zij zien beide fasen als te vroeg omdat de grenseffecten zich pas veel later voordoen op het ‘street-level’ niveau en niet zozeer op het niveau van het formuleren en, in het geval van omzetting, het nader specificeren van het beleid. De meerwaarde van het anticiperen op grenseffecten zou gering zijn omdat op het

moment van onderhandeling of omzetting (zie paragraaf 5.4.2) het nog niet duidelijk is wat de belangen en omstandigheid zullen zijn bij de feitelijke uitvoering van het beleid.

5.4.2 Ex ante: het signaleren en voorkomen van grenseffecten bij omzetting

In de omzettingfase ligt het voor de hand dat degenen die aan het dossier werken zich ook bewust zijn van mogelijke grenseffecten. Afstemmingsrelaties zijn dan mede afhankelijk van het dossier, aangezien daarvoor in Duitsland of België, naast federale ook regionale overheden (Länder en Gewesten) betrokken kunnen zijn.

Veel respondenten zien in de omzettingfase, vooral in de relatie tussen Nederland en België, een rol weggelegd voor de Benelux. Het Benelux Secretariaat-generaal zou in het kader van het nieuwe Benelux Verdrag door kunnen gaan met het monitoren van de agenda's van de verschillende Benelux werkgroepen zodat gesignaleerd wordt op welke dossiers grenseffecten zich waarschijnlijk voor zullen gaan doen. De Benelux kan dan optreden als forum dat de verschillende partijen bij elkaar brengt op werkgroepniveau. Op grond van het partnerschap met Noordrijn-Westfalen heeft de Benelux ook de mogelijkheid om deze deelstaat bij dit proces te betrekken.

Meerdere respondenten maken wel de kanttekening dat binnen de Belgische gewesten het enthousiasme voor de Benelux minder groot is. Hiervoor zijn twee redenen genoemd. In de eerste plaats zou het mogelijk zijn dat Wallonië zich in het Benelux-kader tegenover een Nederlandstalig (Nederlands-Vlaams) blok gesteld voelt. In de tweede plaats kan Vlaanderen alleen via de Belgische federale overheid zijn stem laten horen in Benelux-verband omdat Vlaanderen als overheid niet is vertegenwoordigd in de Benelux. Het zou dus kunnen dat Vlaanderen liever rechtstreeks zaken met Nederland doet, zonder de tussenkomst van Belgische federale overheid in Benelux-verband en/of het Benelux Secretariaat-generaal.

5.4.3 Ex post: het signaleren en opheffen van grenseffecten bij de feitelijke uitvoering

In de uitvoeringsfase komen grenseffecten in eerste aanleg vooral op de agenda van regio's, gewesten, provincies, waterschappen, gemeenten of Euregio's. De meeste respondenten constateren dat deze overheden eerst zelf moeten proberen een grenseffect op te lossen met hun evenknie aan de andere kant van de grens. Als dat niet werkt, kan worden opgeschaald naar uiteindelijk het regionale of nationale niveau. Op nationaal niveau kan de Rijksoverheid proberen met de betreffende overheid in het andere land (regionale of federale overheid) het probleem bespreken en mogelijkerwijs oplossen. In dit verband wordt opnieuw benadrukt dat bilateraal overleg binnen bestaande structuren waarschijnlijk het beste werkt. Ook wordt op dit punt als voorbeeld de werkwijze van Solvit vaak genoemd.

Tenslotte wijzen respondenten erop dat indien lidstaten er onderling niet uitkomen in theorie de richtlijn herzien kan worden. Dit wordt gezien als een laatste redmiddel gelet op de hoge bestuurlijke kosten in termen van tijd en capaciteit, en het feit dat ook andere Europese landen en het Europese Parlement bereid moeten zijn een wijziging van een richtlijn te accepteren.

5.5 Conclusie: zinvolheid en haalbaarheid van een toets op grenseffecten

Over het algemeen geven de respondenten aan dat het rekening houden in het beleid met grenseffecten zeker zinvol kan zijn, maar dat alles afhangt van de wijze waarop dat vervolgens wordt vormgegeven en geïmplementeerd. Die vormgeving en implementatie moet in ieder geval licht zijn, omdat zij anders niet in verhouding staan tot de omvang van het probleem. Daarnaast moet 'het instrument' licht zijn omdat een onevenredige verzwarende van procedures onmiddellijk het draagvlak voor de voorgestelde werkwijze zou ondermijnen. In dit verband hebben respondenten nadrukkelijk aangegeven om de term grenslandtoets, zoals dat in het ROB rapport is voorgesteld te vermijden omdat deze een te zware bijklank zou hebben en daarmee bij voorbaat bij velen op weerstand zou stuiten.

Ten aanzien van een signaleringsinstrument wordt in de interviews het volgende aangegeven:

- Een signaleringsinstrument zal naar alle waarschijnlijkheid geen definitieve oplossing van het fenomeen grenseffecten inhouden. Dit geldt vooral voor de ex-ante varianten: niet alle grenseffecten zijn voorspelbaar, dus niet alle grenseffecten zullen zich vooraf laten detecteren.
- De haalbaarheid van een signaleringsinstrument wordt bedreigd omdat het waarschijnlijk ontbreekt aan politiek draagvlak. De respondenten wijzen erop dat een werkwijze dat grenseffecten voorkomt en/of oplost de beleidsvrijheid van landen zal aantasten. Dat is vanzelfsprekend een politiek zeer gevoelig punt. Het is, in essentie, een vraag van politieke prioritering, zoals ook eerder door de ROB (2010: 21) is geconstateerd: *in hoeverre is de politieke wil om grenseffecten aan te pakken en zich bij het maken van nationale keuzes mede te richten op het beleid van buurlanden groter dan de wil om nationale prioriteiten te bedienen?*
- Tenslotte staat de haalbaarheid van een werkwijze die grenseffecten tracht te verminderen onder druk wat betreft richtlijnen die in de buurlanden op federaal niveau zijn belegd. Deze landen hebben niet alleen te maken met grenseffecten vis-à-vis Nederland, maar ook met betrekking tot hun andere buurlanden. Zo grenst Duitsland naast aan Nederland ook aan de EU-lidstaten België, Luxemburg, Frankrijk, Oostenrijk, Tsjechië, Polen en Denemarken. Voor België zijn dat Duitsland, Luxemburg en Frankrijk. Het verhelpen van grenseffecten tussen Duitsland en Nederland, maar ook tussen België en Nederland, kan tegelijkertijd leiden tot een verergering van de grenseffecten met haar andere buurlanden. Wanneer ook met de grenseffecten naar die landen rekening gehouden moet worden, is het Europese niveau het meest aangewezen voor nadere afstemming en verdere beleidsafspraken. Naast het federale

is ook het regionale niveau in Duitsland en België van belang. Zoals eerder in hoofdstuk 4 is geconcludeerd, worden Duitsland en België tevens beperkt door het streven naar afstemming tussen de regionale overheid binnen de eigen federatie.

6 Naar een vergroting van bewustwording en signalering van grenseffecten

6.1 Inleiding

Als onderdeel van de verkenning van de mogelijkheden en wenselijkheid van een grenseffectenanalyse bespreken we in dit hoofdstuk de wijze waarop de bewustwording van grenseffecten kan worden vergroot. Ook gaan we in op de wijze waarop grenseffecten kunnen worden gesignaleerd, waarbij wij ons richten op de mogelijkheden van een evaluatie vooraf (ex-ante signalering).

Het signaleringsinstrument in deze studie is een middel om in een vroegtijdig stadium te kunnen inschatten of een grenseffect in de toekomst zou kunnen ontstaan. Het gaat daarbij om een hogere waarschijnlijkheid van het optreden van mogelijke grenseffecten en om een ‘early warning’ af te geven. Hiertoe wordt een ex-ante analyse aangereikt zoals we dat in hoofdstuk 5 hebben besproken. Gelet op de thans beschikbare kennis om grenseffecten op voorhand vast te stellen, wordt de signalering gebaseerd op een kwalitatieve evaluatie en het gebruik van een beslisboom. Indien aan de hand van de beslisboom een verhoogde kans naar voren komt, moet nader gekeken worden hoe en in welke mate een grenseffect aan de orde kan zijn.

Het voorgestelde signaleringsinstrument kan niet los gezien worden van de context waarin het wordt gehanteerd. Dat wordt besproken in hoofdstuk 7.

6.2 Vormen van signalering van risico's

Binnen de beleidswetenschappen worden verschillende vormen van risicoanalyse gebruikt, met name op terreinen als milieu, veiligheid en de gezondheidszorg. Gebruikmakend van die ervaringen kan een typologie van vier algemene benaderingen worden opgesteld, zoals in tabel 6.1. is opgenomen. Alle typen opgenomen in de tabel zijn gebaseerd op duidelijk geëxpliciteerde indicatoren, maar de wijze waarop de indicatoren met elkaar worden verbonden en gewogen verschilt. Dit laatste is vooral het gevolg van de beschikbare kennis over de mate waarin bepaalde indicatoren, individueel of in onderlinge samenhang, bijdragen aan risico. Risico wordt daarbij gedefinieerd als het product van de omvang van de verwachte negatieve effecten en de kans dat een effect zich voor doet (Morgan, 1991).

Voor het signaleren van potentiële grenseffecten is het gebruik van een beslisboom (*rapid risk assessment*) het meest geschikt. Daarbij spelen de volgende overwegingen een rol. In de eerste plaats heeft er op het terrein van grenseffecten tot dusverre geen grootschalig en kwantitatief onderzoek plaatsgehad. Er zijn geen grote, kwantitatieve databestanden beschikbaar op basis waarvan voorspellende modellen (methode 1) of statistische schalen met risicofactoren (methode

2) kunnen worden bepaald. Dat betekent dat wij in deze studie, mede gelet op de beschikbare kennis ten aanzien van grenseffecten, kiezen voor een meer kwalitatieve aanpak. In de tweede plaats kan, mede op basis van dit onderzoek, een aantal factoren worden benoemd die mogelijk samenhangen met het optreden van grenseffecten. Daarmee is het mogelijk een verdere stap te zetten dan het louter signaleren van grenseffecten op basis van professionele oordelen (methode 4). Dit betekent dat het signaleringsinstrument meer geobjectiveerd kan worden ingezet en daarmee beter toepasbaar is voor gebruik door verschillende personen.

Tabel 6.1: Vier vormen van risicoanalyse

<i>Type risicoanalyse</i>	<i>Voorbeeld</i>	<i>Nadeel</i>
1. statistische voorspellende modellen	Macro-economische modellen van het CPB en DNB	Beperkte gebruiksvriendelijkheid, groot databestand nodig
2. eenvoudige statistische schalen	Voorspellen van medische complicaties voor amnesie patiënten (Eberthart, 2004)	Groot databestand nodig
3. beslisboom (<i>rapid risk assessment</i>)	Risico inschatting infectie ziekten (Morgan et al, 2009; ECDC, 2008)	
4. professionele oordelen	US kleurcodes voor terrorisme dreiging (Homeland Security Advisory Council, 2009); het in kaart brengen van 'crime hot spots' (Sherman, 1997; Weisburd en Lum, 2005; Braga, 2008)	Lage transparantie, geen protocollen of procedures, weging items onduidelijk

Het model dat we zullen hanteren is gebaseerd op een aantal duidelijke vragen met niet-kwantificeerbare uitkomsten. Die uitkomsten variëren van een laag risico tot een hoog risico op grenseffecten. Daarmee biedt deze methode ondersteuning bij de vraag of vervolgactie noodzakelijk is.

6.3 Overwegingen bij een signaleringsinstrument

6.3.1 Ex-ante signalering als attenderingsinstrument

Het signaleringsinstrument geeft geen zekerheid over het ontstaan van een grenseffect. Daarbij spelen de volgende twee redenen een rol. In de eerste plaats is signalering gebaseerd op een kwalitatieve inschatting van een verhoogde kans op een grenseffect: het gaat dus om waarschijnlijkheid, niet zekerheid. De signalering gaat uit van kenmerken waarvan verwacht mag worden dat die mogelijk bijdragen aan het kunnen ontstaan van een grenseffect. Dat zijn factoren die samenhangen met de verwachte stappen die nog door nationale autoriteiten moeten worden gezet, waaronder de omzetting van de richtlijn en de uitvoering van het voorgenomen beleid. Op basis van de huidige ervaringen met die verschillende stappen, waaronder de mate waarin deze gevoelig zijn voor een eigen afwijkende invulling, is de

signalering opgezet. Dit betekent ook dat het signaleringsinstrument regelmatig moet worden gekalibreerd.

In de tweede plaats is signaleringsinstrument gevoelig voor *self-defeating prophecies* (het complementair-tegenovergestelde van *self-fulfilling prophecies*). Aangezien op mogelijke effecten wordt geanticipeerd kan een interventie op basis van het instrument ertoe leiden dat de mate waarin verschillen gaan optreden op een later moment in de beleidscyclus juist verminderen. Toepassing van het instrument in combinatie met een succesvolle interventie kan dus leiden tot het verminderen of zelfs het wegnemen van een grenseffect.

6.3.2 *Ex-ante signalering als onderdeel van het beleidsproces*

Het instrument is gebaseerd op de conclusie in hoofdstuk 5 (zie paragraaf 5.2) dat grenseffecten ontstaan in het Europese, nationale en regionale beleidsproces rondom richtlijnen. Op het moment dat de Commissie met een idee voor een nieuwe Europese richtlijn komt, moet dat concept nog een lange beleidscyclus doorlopen.¹³ Overigens gaat hieraan een Groenboek- en/of Witboekfase vooraf. Ten aanzien van elk van die stappen kunnen afwijkingen ontstaan in vergelijking met een nationale of regionale overheid in een buurland die dezelfde fasen doorloopt. Om deze reden houden wij in het signaleringsinstrument rekening met de verschillende fasen van het beleidsproces en de mate waarin keuzes in elk van die fasen aan het ontstaan van een grenseffect kunnen bijdragen.

De verschillende fasen binnen de beleidscyclus van ontwerp tot uitvoering kunnen de mogelijkheden van het ontstaan van grenseffecten versterken of juist verminderen. Uitgaande van de Europese beleidscyclus gaat het daarbij vooral om:

- *een restrictieve beleidsinhoud* (op Europees niveau): een restrictief geformuleerd beleid (i.e. een beleid met duidelijke doelstellingen en daaraan gerelateerde normstelling die geen mogelijkheden voor een nadere invulling door nationale of regionale overheden laat) biedt vanzelfsprekend minder ruimte voor het ontstaan van grenseffecten dan een open geformuleerd beleid;
- *een 'één-op-één' of 'letterlijke' omzetting* (op nationaal of regionaal niveau): een letterlijke omzetting zonder gebruik te maken van nationale prioriteiten vermindert de kans op het ontstaan van grenseffecten;
- *een doelgerichte beleidsuitvoering*: een op de doelstellingen van het beleid gerichte uitvoering, waarbij geen andere, operationele doelstellingen een rol spelen, zal bijdragen aan het verminderen van de kans op het ontstaan van grenseffecten.

¹³ Deze cyclus bestaat in ieder geval uit de vaststelling, omzetting door nationale en of regionale autoriteiten, de uitvoering van in het nationale of regionale regels vastgelegde beleid, en het monitoren en afdwingen van het beleid.

Met andere woorden, indien in de drie opeenvolgende stappen van het beleidsproces de beleidsvrijheid van nationale en regionale overheden wordt ingeperkt neemt de kans op grenseffecten af. Dat komt overeen met een eerdere conclusie van Dimitrova en Steunenberg (2000: 219) die aangeven dat Europees beleid op een uniforme wijze wordt uitgevoerd wanneer (1) een richtlijn geen uitzonderingsmogelijkheden kent en (2) de lidstaten de richtlijn op een letterlijke wijze omzetten. Of dat gebeurt, is nogal onwaarschijnlijk, zoals wij eerder als conclusie in hoofdstuk 5 hebben geconstateerd.

6.3.3 Beleidsvrijheid tussen ex-ante signaleren en ex-post oplossen van grenseffecten

Het gebruiken van beleidsvrijheid voor ‘eigen’ prioriteiten bij de omzetting en uitvoering van Europees beleid is een belangrijke oorzaak van grenseffecten. Dat geldt ook voor afgeleide onderdelen van het beleid, zoals de te hanteren meetmethoden bij het handhaven van de opgestelde normen. Daarmee draagt beleidsvrijheid in de ex-ante signalering bij aan een verhoging van de kans op grenseffecten.

Tegelijkertijd kan beleidsvrijheid ook een andere, meer probleemoplossende werking hebben. Zodra toch ‘eigen’ prioriteiten in het beleidsproces zijn ingebracht, kan beleidsvrijheid helpen om de verschillen tussen buurlanden op lokaal of regionaal niveau te verminderen. Dat geldt vooral voor het ex-post oplossen van grenseffecten, zoals we dat in hoofdstuk 5 hebben besproken. Daarbij is het van belang dat lokale en regionale overheden de mogelijkheid hebben verschillen op pragmatische wijze aan te pakken. Door het minder stringent toepassen van de, mede op het Europese beleid gebaseerde, nationale normen, biedt beleidsvrijheid mogelijkheden om in grensregio’s verschillen, binnen zekere marges, te overbruggen.

Daarmee is beleidsvrijheid de *Januskop* van de uitvoering van Europees beleid: enerzijds zou vanuit een ex-ante perspectief beleidsvrijheid zoveel mogelijk moeten worden beperkt om daarmee verschillen in nationale en/of regionale beleidsuitvoering te voorkomen, anderzijds biedt beleidsvrijheid vanuit een ex-post perspectief de mogelijkheid om verschillen die het gevolg zijn van nationale en/of regionale invullingen vervolgens te overbruggen.

6.4 Ontwerp voor ex-ante signalering

Het signaleringsinstrument, zoals wij dat voorstellen, gaat uit van verschillende *vormen van monitoring* omdat het opsporen van ongewenste grenseffecten op zeer verschillende manieren kan plaatshebben. Wij onderscheiden twee belangrijke vormen:

- het doorlichten of surveilleren (*police patrols*), en
- het afgaan op externe signalen (*fire alarms*).

De eerste methode—het doorlichten—gaat ervan uit dat bij bepaalde kenmerken van beleidsinhoud, instrumenten en uitvoering een verhoogd risico op het ontstaan van grenseffecten kan doen ontstaan. De tweede methode—het afgaan op externe signalen—gaat ervan uit dat ook andere actoren informatie over mogelijke effecten kunnen hebben, die voor een eerste ex-ante signalering belangrijk is. Vanwege de onzekerheid ten aanzien van de te verwachten effecten van het beoogde beleid is het belangrijk om die informatie ook in het instrument op te nemen.

De verschillende criteria voor het bepalen van grenseffecten worden nu besproken.

6.4.1 Kenmerken van de Europese richtlijn

Wat betreft Europese richtlijnen, maken we onderscheid naar de volgende kenmerken van richtlijnen:

- *type van richtlijn*: hierbij is de vraag aan de orde of sprake is van een nieuwe of modificerende richtlijn, waarbij deze laatste categorie voortbouwt op een eerder vastgestelde richtlijn (codificerende richtlijnen vallen ook onder deze laatste categorie);
- *doel van de richtlijn*: in hoeverre is sprake van een richtlijn die een ‘level playing field’ nastreeft en daarmee een zoveel mogelijk gelijke uitvoering in de lidstaten tot doel heeft, of is sprake van een richtlijn die ‘minimumnormen’ stelt waaraan lidstaten moeten voldoen maar waarvan mag worden afgeweken indien nationaal een betere prestatie wenselijk wordt geacht. Vooral op het terrein van het milieubeleid wordt vaak nationaal een hoger ambitieniveau gesteld dan op basis van Europese normen vereist is;
- *normering in de richtlijn*: in hoeverre is sprake van een eenduidige normering in de richtlijn, of is sprake van de mogelijkheid verschillende normen te stellen? In het verlengde hiervan is ook de meetmethode van deze normen belangrijk, zoals we dat vaak in de interviews hebben gehoord: in hoeverre schrijft de richtlijn een eenduidige meetmethode voor, of wordt dit overgelaten aan de nationale autoriteiten?

Bij *nieuwe richtlijnen* zijn de beleidsvoerders vaak onzeker over de mogelijke consequenties van het voorgestelde beleid. Verder levert het omzetten en het uitvoeren van dit beleid met waarschijnlijk nieuwe normen relatief hogere kosten op, in termen van tijd, expertise en personele inzet, bij het omzetten en latere uitvoeren. Dit beeld is ook tijdens de interviews aan de orde gekomen. Zijn deze kosten erg hoog, dan is de kans groter dat lidstaten ofwel niet (op tijd) aan de gestelde norm zullen voldoen, of dat zij zullen proberen creatief met de implementatie van de richtlijn om te gaan, om zo de kosten beperkt te houden, waardoor de kans op crossnationale verschillen in de implementatie ook kan toenemen. Dus hoe hoger de implementatiekosten, hoe groter de kans op grenseffecten.

Het *doel van de richtlijn* bepaalt in belangrijke mate de mogelijkheden om nationaal van de Europese normen af te kunnen wijken. In richtlijnen bedoeld om een ‘level playing field’ te realiseren, zijn de marges in de vorm van beoogde beleidsvrijheid voor de lidstaten beperkt gehouden. Dat geldt minder voor richtlijnen die ‘minimumnormen’ stellen. Daarmee kan tussen richtlijnen de marge waarbinnen de lidstaat vrij is om een eigen invulling aan de implementatie te geven, aanzienlijk verschillen. Hoe groter de marge waarbinnen de lidstaten vrij kunnen bewegen, hoe groter de kans dat de ene lidstaat de implementatie anders zal aanpakken dan de andere lidstaat. Daarmee neemt de kans op grenseffecten toe.

De normstelling binnen de richtlijn, inclusief nadere aanwijzingen voor de uitvoering, waaronder de te hanteren meetmethode bij de verschillende voorgeschreven normen, is het laatste punt. Indien normen niet duidelijk zijn verwoord, of de richtlijn mogelijkheden biedt voor een nadere specificatie door de lidstaat, biedt dat mogelijkheden voor nationale verschillen. Ook voorschriften ten aanzien van de uitvoering van het beleid, waaronder de wijze van handhaving van de gestelde normen, kunnen nationale verschillen verminderen. Uit eerder onderzoek komt naar voren dat op dit vlak vaak door de Europese wetgever geen nadere regels worden gesteld (zie Adriaanse et al, 2007). Niet-eenduidige normstelling en onvoldoende aanwijzingen ten aanzien van de uitvoering dragen bij aan de mogelijkheid dat tussen buurlanden grenseffecten optreden.

Op basis van deze overwegingen worden de volgende criteria in het signaleringsinstrument opgenomen:

1. *In hoeverre is sprake van een nieuwe richtlijn in plaats van een wijziging (of codificering) van een bestaande richtlijn?*
2. *In hoeverre beoogt de richtlijn een ‘level playing field’ of juist ‘minimumnormen’ te realiseren?*
3. *In hoeverre stelt de richtlijn eenduidige normen en/of meetmethoden voor?*

Bij nieuwe richtlijnen (criterium 1), gericht op het stellen van ‘minimumnormen’ (criterium 2) en met niet-eenduidige normstelling en onvoldoende aanwijzingen ten aanzien van de uitvoering (criterium 3), bestaat een verhoging van de kans op grenseffecten bij de latere uitvoering van de betreffende richtlijn. Die verhoging van de kans op grenseffecten geldt ook voor ieder criterium apart.

6.4.2 Kenmerken van het beleidsveld

Op basis van de bestaande knelpunten ten aanzien van grenseffecten hebben we zicht op de beleidsterreinen waarop tot dusverre veel problemen zijn gesignaleerd. Op basis van de GROS knelpuntenlijst is tabel 6.2 samengesteld. De knelpuntenlijst hanteert een systematiek waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen actiepunten, punten voor monitoring en opgeloste of

afgevoerde punten (die soms in de vorm van nieuwe punten weer op de lijst terugkomen, bijvoorbeeld als punt ter monitoring). De 47 punten zijn naar beleidsveld ingedeeld in de tabel.

Ook is in dit verband gekeken naar de onderwerpen die in Benelux verband aan de orde zijn gekomen en waarbij, vanwege deze samenwerkingsvorm, een grensoverschrijdende component aanwezig is. Daarbij is uitgegaan van de Benelux-almanak uit 2011 waarin verschillende samenwerkingsverbanden en overlegstructuren zijn beschreven. Bij de verschillende samenwerkingsvormen is gekeken of sprake is van een ‘actiepunt’, waarbij er nog geen structureel overleg of een gezamenlijke uitvoering aan de orde is. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer partijen, als eerste stap, een ‘memorandum of understanding’ hebben opgesteld. Bij ‘monitoring’ kent men wel gezamenlijk in overleg binnen verschillende verbanden of heeft men een raamkader afgesproken. Een gezamenlijke aanpak is er dan nog niet. In de ‘derde fase’ kent men wel een gezamenlijke aanpak of een geïnstitutionaliseerd verband, waarbij de landen hecht samenwerken of zelfs gezamenlijk optreden. Hiervan is veelal sprake bij gezamenlijke waterschapsverbanden of gezamenlijke brandweerorganisaties. Het overzicht van deze vormen van samenwerking op basis van de Benelux-almanak 2011 is opgenomen in tabel 6.3.

Tabel 6.2: Beleidsterreinen met een grenseffect op basis van de GROS knelpuntenlijst (peildatum 19-10-2011)

<i>Onderwerp:</i>	<i>Actiepunt</i>	<i>Monitoring</i>	<i>opgelost of afgevoerd</i>	Totaal
• vervoer		15	(1)	15
• veiligheid	1	6	2(1)	9
• grensarbeid	1	4	(1)	5
• milieu en ruimtelijke ordening	1	4		5
• onderwijs		3	1	4
• zorg	1	1		2
• regionale economie		1	1	2
• integratie			1	1
• vervolging		1		1
• procedureel	1	1	1	3
<i>Totaal</i>	5	36	6	47

Toelichting: het aantal tussen haakjes betreft gevallen die gedurende het proces in status zijn gewijzigd.

Uit deze overzichten blijkt dat vooral ten aanzien van vervoer, veiligheid en crisisbeheersing (politie en brandweer), economie en grensarbeid, milieu (inclusief water) en ruimtelijke ordening veel knelpunten worden ervaren. Daarbij moet wel worden aangetekend dat het hierbij gaat om knelpunten op basis van vooral nationaal beleid (denk bijvoorbeeld aan de hypotheekrenteaftrek en de erkenning van Mbo-diploma's in verschillende landen).

De prioritering die uit de tabel spreekt komt grotendeels overeen met soortgelijke knelpunten die door het gewest Vlaanderen worden gevoeld. Ook past het beeld bij problemen die tijdens de verschillende interviews zijn gesignaleerd. Daarbij merken wij op dat problemen ten aanzien van natuur, water of lucht onder het label milieu zijn ondergebracht.

Tabel 6.3 Beleidsterreinen met grensoverschrijdende samenwerking op basis van de Benelux-almanak (peildatum 2011)

<i>Onderwerp:</i>	<i>Actiepunt</i>	<i>Monitoring</i>	<i>Opgelost</i>	Totaal
• Interne markt (BNX werkgroep)	1	2	5	8
• Duurzame ontwikkeling	1	6	2	9
• Veiligheid	1	3	1	5
• Economie, innovatie en logistiek	1	18	15	34
• Schelde		2	4	6
• Water	1	17	22	40
• Ruimtelijke ontwikkeling, milieu en natuurbeheer		14	6	20
• Arbeidsmarkt en sociale zekerheid		2	7	9
• Veiligheid en crisisbeheersing	3	13	61	77
• Gezondheidszorg		3	10	13
• Cultuur		21	9	30
• Onderwijs		3	9	12
• Intergemeentelijke samenwerking (inclusief jumelages)		54	2	56

Toelichting: actiepunt betekent nog op te lossen; monitoring houdt dat het punt in bespreking is; opgelost betekent dat men een gemeenschappelijke aanpak heeft ingesteld.

Ook tijdens de interviews in het onderzoek zijn door de respondenten beleidsthema's benoemd waarbij de mogelijkheid van het optreden van grenseffecten hoger wordt ingeschat dan bij andere. Dat levert de volgende beelden op:

- beleidsonderwerpen ten aanzien van de *fysieke leefruimte* of beleid dat aan een specifiek territorium is gebonden. Daarbij gaat het thema's als milieu (waaronder water en lucht), landbouw, infrastructuur (wegen en fietspaden) en het omgevingsrecht (ruimtelijke ordening en de ruimtelijke implicaties van Europees beleid). Verschillen in de implementatie van dat beleid in de grensstreek kan leiden tot ongewenste situaties;
- beleidsonderwerpen ten aanzien van *regionale voorzieningen* in een bepaald gebied zoals rampenbestrijding, noodhulpdiensten en zorg (bijvoorbeeld ziekenhuizen in krimpregio's); en
- beleidsonderwerpen ten aanzien van *werk en inkomen* (sociaaleconomisch en fiscaal beleid), zoals grensarbeid (en de fiscale implicaties van werken in land A en wonen in land B), de erkenning van diploma's, openbare aanbestedingen en migratie.

Op basis van deze overwegingen wordt het volgende criterium in het signaleringsinstrument opgenomen:

4. *in hoeverre heeft de richtlijn betrekking op de fysieke leefruimte, werk en inkomen, of regionale voorzieningen (zorg, politie en brandweer)?*

Zo ja, dan bestaat er een verhoging van de kans op grenseffecten bij de latere uitvoering van de betreffende richtlijn.

6.4.3 *Kenmerken van de verwachte beleidsuitvoering*

Een derde groep van factoren die grenseffecten kunnen veroorzaken betreft de wijze waarop de beleidsuitvoering in een lidstaat is georganiseerd. Het effect van die organisatie op grenseffecten is een lastige omdat de uitvoering afhankelijk is van de wijze waarop nationaal of regionaal de Europese richtlijn is omgezet. Is de Europese richtlijn, in ieder geval tussen buurlanden, op eenzelfde wijze omgezet, dan voorkomt een strak georganiseerde en centraal gestuurde beleidsuitvoering dat grenseffecten ontstaan. Is de Europese richtlijn bij omzetting gemengd met nationale of regionale prioriteiten die tussen buurlanden sterk verschillen, dan levert een centraal gestuurde beleidsuitvoering juist een versterking van die verschillen op.

Vanuit een ex-ante perspectief gaan wij ervan uit dat de beleidsuitvoering aansluit bij de politieke keuzes die nationaal en/of regionaal (in het geval van gedeelde of zelfstandige competenties) worden gemaakt. Indien men het voorkomen van grenseffecten van voldoende politiek belang acht, dan moet die keuze ook in de uitvoering naar voren kunnen komen. Vanuit dit normatieve gezichtspunt moet de beleidsuitvoering dus aansluiten bij de politieke keuzes die binnen de lidstaat zijn gemaakt. Dit betekent voor de ex-ante signalering dat een centraal georganiseerd en aangestuurde beleidsuitvoering belangrijke grenseffecten doet verminderen, terwijl een lokaal georganiseerde en aangestuurde uitvoering de kans op grenseffecten doet vergroten.¹⁴ Wel speelt hier een proportionaliteitseis een rol: ook een centraal aangestuurde beleidsuitvoering moet oog houden voor verschillen in beleidsomstandigheden en ruimte bieden voor beperkte, lokale aanpassingen.

Op basis van deze overwegingen wordt het volgende criterium in het signaleringsinstrument opgenomen:

5. *in hoeverre is sprake van een centraal of een lokaal georganiseerde en aangestuurde beleidsuitvoering?*

Is sprake van een lokaal georganiseerde en aangestuurde beleidsuitvoering dan bestaat er een verhoging van de kans op grenseffecten bij de latere uitvoering van de betreffende richtlijn.

¹⁴ De term 'centraal' en 'lokaal' moet hier in verband worden gebracht met de overheidslaag die verantwoordelijk is voor de omzetting en uitvoering van het Europese beleid. In het geval van een regionale overheid in één van onze buurlanden, heeft de term 'centraal' betrekking op die overheid, terwijl de term 'lokaal' duidt op lagere overheden of instanties binnen die structuur.

6.4.4 Externe signalen van belanghebbenden

Naast beleidsinhoudelijke overwegingen, is het ook van belang te denken aan ‘brandmelders’, dat wil zeggen, signalen van andere belanghebbenden. Zij kunnen informatie hebben die voor het signaleren van mogelijke grenseffecten van groot belang zijn. Daarom moet in een signaleringsinstrument hiermee rekening worden gehouden.

Wat de belanghebbenden betreft, bestaan er verschillende mogelijkheden om dit criterium verder uit te werken. De volgende noemen wij:

- de Euroregio’s, grensgemeenten, Commissarissen van de Koningin en andere organisatie of ambtsdragers kunnen hun visie geven op nieuwe Commissievoorstellen of de latere omzetting van de vastgestelde richtlijn en daarbij mede letten op verwachte grenseffecten;
- vanuit de federale regeringen in Duitsland en België, maar ook de regionale regeringen van Vlaanderen, Noordrijn-Westfalen en Neder-Saksen, kan een signaal komen dat zij grenseffecten verwachten;
- vanuit bestaande overlegstructuren, zoals de verschillende informele Europese beleidsnetwerken, de bilaterale overleggen op ambtelijk niveau met België en Duitsland en het overleg in het kader van het Benelux-verband, kan een signaal komen dat grenseffecten worden verwacht.

Een extern signaal zou in het kader van de signalering ook aanleiding moeten zijn voor een verhoogde aandacht voor mogelijke grenseffecten. Dat levert het laatste criterium op dat in het signaleringsinstrument moet worden opgenomen:

6. In hoeverre is een extern signaal gegeven ten aanzien van de mogelijkheid dat een nieuw Commissievoorstel of richtlijn tot grenseffecten kan gaan leiden?

Indien zo’n signaal wordt gegeven, bestaat er een verhoging van de kans op grenseffecten bij de latere uitvoering van de betreffende richtlijn.

6.4.5 Signalering in de vorm van een beslisboom

De zes genoemde criteria vormen de ingrediënten voor een kwalitatieve signalering op mogelijke grenseffecten. In figuur 6.4 zijn de verschillende criteria samengevat inclusief de schalen die daarbij worden gehanteerd.

De criteria in figuur 6.4 zijn input voor de beslisboom die in figuur 6.5 is opgenomen. De beslisboom geeft de ‘paden’ aan die tot verschillende alarmeringsniveaus leiden. Deze paden volgen de verschillende antwoordcategorieën van de criteria. Indien deze antwoorden geassocieerd worden met een hogere kans op grenseffecten, dan levert dat een hogere risicoscore op. N.B. In Figuur 6.5 worden de afkortingen CC en LL gebruikt. Deze staan voor respectievelijk “sterk centraal georganiseerd en aangestuurd” en “lokaal georganiseerd en

aangestuurd”. De tussenliggende pijl geeft aan dat de beleidsuitvoering “centraal georganiseerd maar lokaal aangestuurd” is (zie ook figuur 6.4 bij D.5).

Gelet op de kwalitatieve aanpak in deze studie wordt minder aandacht geschonken aan de samenhang dan wel overlap tussen de verschillende criteria. In een meer kwalitatieve analyse waarin het oordeel en niet een (statistische) score centraal staat, zijn die vraagstukken van covariatie minder relevant. Daarnaast zijn op dit moment geen gegevens beschikbaar om deze vraagstukken verder te onderzoeken (zie ook paragraaf 6.2).

Figuur 6.4: Criteria en schalen in de beslisboom

	Aspect	Verklaring	Schaal
A. Kenmerken van de Europese richtlijn			
A.1	Wat is het doel van de richtlijn?	Wat is het doel van de richtlijn op basis van de gewone wetgevingsprocedure?	- creëren van een ‘level playing field’ - stellen van ‘minimumnormen’
A.2	Is sprake van een herziene richtlijn?	Is sprake van een gewijzigde/herziene richtlijn of is de richtlijn nieuw?	- ja (herziene richtlijn) - nee (nieuw)
A.3	Stelt de richtlijn eenduidige methoden voor?	Stelt de richtlijn eenduidige methoden voor?	- ja - nee
B. Kenmerken van het beleidsterrein			
B.4	Is sprake van een richtlijn op een van de risico-beleidssterreinen?	Is sprake van een richtlijn op een van de volgende beleidsterreinen of aspecten: - fysieke leefomgeving - regionale voorzieningen - werk en inkomen	- ja - nee
C. Reactie omgeving			
C.6a	Is sprake van een reactie op de voorgenomen maatregel door provincies, gemeenten of Euregio’s?	Is sprake van een reactie op de voorgenomen maatregel door provincies, gemeenten of Euregio’s?	- ja - nee
C.6b	Is sprake van een reactie op de voorgenomen maatregel door de federale (of subfederale) overheid in België of Duitsland?	Is sprake van een reactie op de voorgenomen maatregel door de federale (of subfederale) overheid in België of Duitsland?	- ja - nee
D. Verwachte beleidsuitvoering			
D.5	Aard van beleidsuitvoering	Hoe kan de huidige beleidsuitvoering op het terrein worden getypeerd?	- sterk centraal georganiseerd en aangestuurd (CC) - centraal georganiseerd maar

			lokaal aangestuurd (CL) - lokaal georganiseerd en aangestuurd (LL)
--	--	--	--

Toelichting: de nummering in cijfers bij de verschillende criteria verwijst naar het criterium zoals dat in de tekst is besproken; bij A.1: Een deelnemer in het panel heeft aangegeven een voorkeur te hebben voor een typering naar 'procedurele versus inhoudelijke richtlijnen' in plaats van richtlijnen die een 'level playing field' creëren versus richtlijnen met 'minimumnormen'.

De kanttekening die wij op dit punt opnieuw willen maken is dat verschillende respondenten tijdens de interviews ervoor hebben gepleit om deze criteria niet al te vormelijk te maken. Het vooraf inschatten van de risico's is zeer belangrijk, maar er is bepaald geen garantie dat op dat moment al alle risico's overzien kunnen worden. Dat geldt ook voor de nu genoemde criteria. De respondenten benadrukten dat het bepalen van het risico ook een kwalitatieve kwestie is, waarbij de term 'gezond verstand' herhaaldelijk is gevallen. Indien men op basis van een professioneel oordeel ervan overtuigd is dat grenseffecten aan de orde zullen zijn, is dat mede een basis om tot nader onderzoek te besluiten.

Op basis van de beslisboom kunnen verschillende niveaus van risico's worden onderscheiden. In figuur 6.5 variëren die kleuren van wit tot donkergrijs. Denkbaar is om in de praktijk met meer gangbare kleuren te werken:

- *groen* (laag risico): er worden geen belangrijke grenseffecten verwacht;
- *oranje* (gemiddeld risico): een zekere kans op grenseffecten. In dat geval is een nadere kwalitatieve analyse facultatief;
- *rood* (hoog risico): een grote kans op grenseffecten. Dat vraagt om de uitvoering van een nadere, kwalitatieve analyse van het Commissievoorstel voor een Europese richtlijn of het voorstel zoals dat is vastgesteld.

De beslisboom en de achterliggende methode is voorgelegd en besproken door een panel van in totaal zeven deskundigen (zie bijlage 2 voor de deelnemerslijst). De uitkomst van deze validatie, waarvan in bijlage 4 nader verslag wordt gedaan, was breed gedragen instemming met de gekozen indicatoren en hun gebruik in de beslisboom.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de wijze waarop de bewustwording van grenseffecten kan worden vergroot, besproken. Met speciale aandacht voor de ex-ante fase hebben we op basis van praktische en wetenschappelijke overwegingen een signaleringsinstrument gepresenteerd. Dit instrument gaat uit van verschillende elementen. Dat zijn:

- de kenmerken van de richtlijn (type, doel, en normering),
- de kenmerken van het beleidsveld (fysieke leefruimte, regionale voorzieningen en werk en inkomen),
- de kenmerken van de te verwachten beleidsuitvoering, en
- externe signalen van belanghebbenden.

De volgende stap is om te komen tot een weloverwogen en effectieve inzet van het signaleringsinstrument, waarbij factoren als timing, actoren, en mogelijke bestuurlijk obstakels een cruciale rol spelen. Deze worden in het volgende hoofdstuk behandeld.

7 Inzet van de methode in het beleidsproces: timing en actoren

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wanneer en door wie in het beleidsproces geïntervenieerd zou moeten worden om grenseffecten op te sporen en zo mogelijk uit de weg te ruimen. Daarbij maken we in analogie met hoofdstuk 5 en 6 een onderscheid naar twee fasen voor een ex-ante signalering van grenseffecten:

- de fase *voordat* een richtlijn is aangenomen (tussen het moment dat de Europese Commissie haar voorstel bekend maakt en goedkeuring in de Raad), en
- de fase *nadat* de richtlijn is aangenomen (tussen het moment van goedkeuring in de Raad en de notificatie van omzetting aan de Europese Commissie).

Bij het beantwoorden van de vraag naar timing en actoren is mede gebruik gemaakt van de uitkomsten van de discussie door een panel van deskundigen. In bijlage 4 is een uitleg en verantwoording van de tijdens de expertbijeenkomst gevolgde methode opgenomen.

7.2 Momenten en actoren bij afstemming over grenseffecten

Naast de twee genoemde momenten is strikt genomen nog een fase te onderscheiden om grenseffecten te bespreken. Dat is in de fase voordat de Europese Commissie haar voorstel bekend heeft gemaakt. In die fase kan de Europese Commissie als onderdeel van haar consultaties met vertegenwoordigers van de lidstaten al een rol spelen bij het detecteren en voorkomen van mogelijke grenseffecten. Ook kunnen actoren in deze fase vanzelfsprekend al invloed uitoefenen op de inhoud van het rechtsinstrument. In dit stadium zouden de nationale experts die vanuit de ministeries van de lidstaten tijdelijk bij de Europese Commissie gedetacheerd zijn (END-ers/SNEs) een rol van betekenis kunnen spelen, omdat zij enerzijds de standpunten en omstandigheden van hun eigen lidstaat goed kennen en anderzijds deel uitmaken van de Europese Commissie waar op dat moment de pen wordt gevoerd (zie Trondal et al, 2008; Van den Berg en Suvarierol, 2008).

7.2.1 Signalering en afstemming voordat een richtlijn is aangenomen

Nadat de Commissie met haar beleidsvoorstel naar buiten is gekomen, is de PV de eerste instantie die als vertegenwoordiger van de lidstaten op de hoogte wordt gesteld. De PVs zouden daarom in deze fase een duidelijke rol kunnen spelen. Vanwege hun nauwe banden met de PVs van de buurlanden zouden de inhoudelijke attachés in Brussel al contact met elkaar kunnen opnemen om af te tasten of er sprake is van een verhoogd risico op grenseffecten.

Uit de interviews en de ‘expert meeting’ is een aantal duidelijke voordelen van interveniëren voordat de richtlijn is vastgesteld, naar voren gekomen. In de eerste plaats is dat het principiële

argument van ‘voorkomen is beter dan genezen’. Indien het mogelijk is om grenseffecten aan te pakken voordat ze een onwenselijk effect zullen hebben in de implementatie, is dat toe te juichen. Dat voorkomt dat burgers en bedrijven überhaupt onnodig nadeel zullen ondervinden, en spaart de kosten en moeite van reparatie achteraf uit. Daarnaast is er een belangrijk voordeel in de zin dat aanpassing van de tekst van een rechtsinstrument vanzelfsprekend gemakkelijker gaat wanneer deze nog niet definitief is vastgesteld. Voor Nederland geldt dat hier het moment van de bespreking in het kader van de BNC een geschikt moment kan zijn. De deelname van de vakministeries en met name de decentrale overheden (vertegenwoordigd door de VNG en het IPO) maakt het in principe mogelijk om hier al een inschatting te maken van de mogelijkheden dat er in latere stadia grenseffecten zullen optreden. Dit zou een actievere rol van de VNG en IPO vereisen in het kanaliseren en articuleren van de inzichten en zorgen van hun achterban in de grensregio's.

Daarnaast zijn er ook nadelen van interveniëren voordat de richtlijn is vastgesteld, naar voren gekomen. In de eerste plaats is door meerdere respondenten en experts de principiële mogelijkheid van een betrouwbare ex-ante signalering in twijfel getrokken. Voorwaarden voor een betrouwbare ex-ante signalering zijn:

- de aard en omvang van het probleem zijn bekend en constant,
- de beleidsomstandigheden zijn bekend en constant, en
- de belangen en standpunten van de betrokken actoren zijn bekend en constant.

Dit is vaak niet het geval op het moment dat een richtlijn wordt voorgesteld, hetgeen sterk afbreuk doet aan de theoretische meerwaarde van een ex-ante detectie. Het nut en de effectiviteit van de ex-ante toetsing zoals door de ROB (2008) is voorgesteld, wordt door de deskundigen uit de praktijk ernstig in twijfel getrokken. In het geval van richtlijnen hangt de vraag of een grenseffect zich zal voordoen in grote mate af van de inhoud van de richtlijn. Omdat die inhoud nog in bespreking is en tijdens de onderhandelingen kan wijzigen, ook om redenen die niets met het optreden van grenseffecten van doen hebben, zou het interveniëren voordat de richtlijn is vastgesteld mogelijk niet het gewenste resultaat kunnen hebben.

Een ander nadeel is dat er in de fase voordat de richtlijn is vastgesteld relatief minder prikkels zijn voor verschillende lidstaten om met elkaar af te stemmen. De onderhandelingsfase is voor de lidstaten de fase waarin zij proberen hun nationale belang zo veel als mogelijk te laten doorklinken in de tekst van de voorgestelde richtlijn. Dit verkleint mogelijk de animo bij de onderhandelaars om reeds in dit stadium af te stemmen als dit betekent dat daarmee afgeweken wordt van de gewenste onderhandelingsuitkomst.

7.2.2 Signalering en afstemming nadat een richtlijn is aangenomen

Interveniëren nadat de richtlijn is vastgesteld, kent ook zowel voordelen als nadelen. Een voordeel is dat op het moment dat de Raad de richtlijn heeft goedgekeurd, de definitieve tekst van het instrument vaststaat en beter en met een grotere mate van zekerheid kan worden nagegaan hoe en in welke mate grenseffecten zich kunnen voordoen. Als de richtlijn een feit is, valt er tussen landen iets ten aanzien van omzetting en uitvoering te coördineren, zo wordt gesteld. Ook is de animo om gezamenlijk op te trekken in deze fase waarschijnlijk groter, omdat de tekst vaststaat en lidstaten de verplichting hebben om de richtlijn tijdig en correct te implementeren.

Een ander argument voor het interveniëren nadat de richtlijn is vastgesteld, is dat de functionarissen die bij de omzetting zijn betrokken over het algemeen een beter beeld hebben van hoe de daadwerkelijke implementatie eruit gaat zien dan degenen die bij de onderhandelingen zijn betrokken. Om die reden zouden zij een beter overzicht hebben van de mate waarin grenseffecten kunnen optreden en dat met collega's uit de buurlanden bespreken.

Er zijn echter ook argumenten die de beperkingen van deze variant onderstrepen. In de eerste plaats is dat het feit dat de bepalingen van de richtlijn niet meer kunnen worden gewijzigd. In de tweede plaats geven lidstaten prioriteit aan het tijdig en correct omzetten van de richtlijn. In veel gevallen is het tijdig en correct omzetten al een stevige uitdaging, nog los van eventuele aanvullende coördinerende activiteiten met de betreffende overheden in de buurlanden. Vanwege de sterke druk die lidstaten voelen om de richtlijn tijdig en juist om te zetten, zal hun aandacht in deze fase vooral intern (dat wil zeggen, binnen de eigen lidstaat) gericht zijn, en zullen zij mogelijk minder geneigd zijn om de benodigde tijd en menskracht vrij te maken om af te stemmen met de buurlanden.

7.2.3 Afstemming ten tijde van de uitvoering

Tenslotte kunnen grenseffecten ook aangepakt worden wanneer ze zich daadwerkelijk voordoen. Enerzijds is dit niet te verkiezen, omdat men dan 'eerst het kalf laat verdrinken, voor men de put dempt'. Het achteraf repareren van een grenseffect wordt gezien als duurder en lastiger dan het vooraf voorkomen. Anderzijds zijn er ook argumenten voor een dergelijke benadering. In de eerste plaats weet men, als een grenseffect zich voordoet, zeker dat er sprake is van een grenseffect. Dat is het ultieme bewijs van het bestaan en bespaart tijd en moeite in het onderzoeken van 'mogelijke' grenseffecten die uiteindelijk misschien niet voorkomen. Voor een grenseffect dat zich daadwerkelijk voordoet, kan het bovendien gemakkelijker zijn bestuurlijke inzet te mobiliseren om er iets aan te doen dan voor een effect dat zich *mogelijk zal* voordoen. In

deze fase, die door deskundigen ook wel de EHBO-fase is genoemd, kan gebruik worden gemaakt van een vergelijkbare benadering als Solvit.¹⁵

7.3 Conclusies

Met betrekking tot het moment van interventie en de actoren die een leidende rol bij een dergelijke interventie zouden moeten plegen, is sprake van uiteenlopende visies. De paneldiscussie die in dat kader is georganiseerd, laat een beperkte mate van consensus zien: de deskundigen onderschreven allen de wenselijkheid van coördinatie, maar er bleken uiteenlopende ideeën te bestaan over de manier waarop afstemming bereikt kon worden tussen de deskundigen met verschillende achtergronden (lidstaat, beleidssector en hun rol in het proces).

Consensus werd wel bereikt tot de hoogte dat bewustzijn en bewustwording van het risico op grenseffecten zou moeten plaatsvinden in de fase voordat de richtlijn is vastgesteld. Die bewustwording zou kunnen worden vergroot door gebruik te maken van de beslisboom zoals in hoofdstuk 6 is uiteengezet. Indien in dit stadium een verhoogd risico wordt geconstateerd of vermoed, kan daar door onderhandelaars en andere betrokkenen al rekening mee gehouden worden. Zo mogelijk kan hier ook al een zekere mate van coördinatie plaatsvinden, al zal die lang niet in alle gevallen optimaal mogelijk blijken, vanwege onzekerheid over de uiteindelijke inhoud van het rechtsinstrument. Ook kan in deze fase de Europese Commissie een belangrijke rol spelen door de lidstaten te informeren over een verhoogd risico op grenseffecten. Dat kan betekenen dat de Commissie het initiatief neemt de betrokkenen van de verschillende lidstaten bij elkaar te brengen om die risico's te bespreken en ideeën uit te wisselen over het voorkomen dan wel beheersen van grenseffecten in latere stadia.

In de fase nadat de richtlijn is vastgesteld, kan verdere afstemming plaatsvinden tussen de juridische experts en de beleidsexperts in de lidstaten die in deze fase het voortouw hebben.

Daarbij worden twee factoren als cruciale voorwaarden gezien:

1. parate kennis bij de betrokkenen in een lidstaat over het zogenoemde 'regulatory regime' in de andere lidstaat; en
2. een goede communicatie zowel tussen de betrokken functionarissen per lidstaat (onderhandelaars in de voorfase, juridische experts in de transpositiefase en inhoudelijke experts die bij de omzetting en daadwerkelijke implementatie betrokken zijn, op centraal en decentraal niveau) als tussen de functionarissen uit de verschillende lidstaten die per fase betrokken zijn.

¹⁵ Solvit is een klachtendatabank die is opgericht bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht. Bedrijven en burgers kunnen hun klachten bij Solvit indienen als zij de indruk hebben dat zij nadeel ondervinden van onjuiste toepassing van Europese wetgeving ten aanzien van de interne markt. Nadere uitleg van de werkwijze van Solvit staat in paragraaf 5.3

8 Conclusies

In dit onderzoek is ingegaan op de centrale vraagstelling: *Op welke manier kan een signaleringssysteem voor mogelijke grenseffecten van Europese regelgeving vóór de implementatie van deze regels het beste worden vormgegeven?* Daarbij zijn de ervaringen ten aanzien van een vroegtijdige afstemming tussen landen en buurlanden verkend, waarbij in het bijzonder is gelet op de ervaringen die tot doel hebben grenseffecten te verkleinen. In dat kader zijn mede de ervaringen in Nederland, België en Duitsland in kaart gebracht, waarbij rekening is gehouden met de bestuurlijke structuur van onze buurlanden waarin regionale overheden een belangrijke rol spelen. Vervolgens zijn in het onderzoek de mogelijkheden van een (vroegtijdige) signalering van grenseffecten onderzocht, waarbij deze methode, inclusief de daarbij gehanteerde criteria, is voorgelegd aan een panel van deskundigen. Tot slot is bezien op welke wijze grenseffecten voor Nederland het beste in het proces van nieuwe Europese regelgeving binnen de lidstaten kunnen worden meegewogen.

In dit hoofdstuk worden de antwoorden op de drie deelvragen samengevat en worden conclusies getrokken met betrekking tot de centrale vraag.

8.1 Ervaringen over de afstemming ten aanzien van grenseffecten

De eerste deelvraag van het onderzoek luidt: *Welke voorbeelden of ervaringen bestaan er binnen de EU met vroegtijdige afstemming tussen landen en buurlanden over implementatie van nieuwe Europese regelgeving, waarbij in het bijzonder wordt gelet op arrangementen of ervaringen die tot doel hebben de grenseffecten te verkleinen?*

Het onderzoek geeft aanleiding tot een aantal indrukken ten aanzien van samenwerking tussen buurlanden ten aanzien van grenseffecten, soms naar aanleiding van Europees beleid. Het gaat om de volgende:

- Het valt op dat een deel van de grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden een beperkt verband lijkt te hebben met de uitvoering van EU regelgeving. Veel voorbeelden van grenseffecten zijn op nationale beleidsverschillen gebaseerd en niet direct het gevolg van Europees beleid. Europees beleid lijkt daarmee vooral grenseffecten op te lossen of te verminderen.
- Tegelijkertijd constateren wij dat ook door Europees beleid nadelige grenseffecten kunnen ontstaan die aanleiding geven tot nader overleg en pogingen tot coördinatie. Het gaat dan vooral om verschillen die voortvloeien uit de wijze waarop nationaal de uitvoering is vormgegeven, waarbij verschillen in beleidsomstandigheden, bestuurlijke en juridische inrichting van het openbaar bestuur en implementatiepraktijk, en de politieke voorkeuren aan weerszijde van de grens een rol kunnen spelen. Een voorbeeld van een verschil in

beleidsomstandigheden treft men aan bij de uitvoering van de Nitraatrichtlijn. Vanwege de intensievere veeteelt in Nederland, zijn er verschillen met Duitsland ten aanzien van het uitrijden van mest. Verschillen in meetmethoden kwamen ondermeer naar voren bij de uitvoering van de Kaderrichtlijn Water. Het betreft ondermeer de meting van afvalstoffen (Internationale Maascommissie) of plankton (Samenwerking stroomgebied Eems). In dit laatste geval is men in samenwerking tot een oplossing gekomen.

- Er bestaan verschillende vormen van samenwerking waarbinnen grenseffecten aan de orde komen, zowel op regionaal (bijvoorbeeld de Euregio's) als nationaal niveau. Voorbeelden van afstemming op nationaal niveau zijn de informele beleidsnetwerken rondom de Europese instellingen, de *Nordic Council* (samenwerking tussen Noorwegen, Zweden, Denemarken, Finland en IJsland) en de *Benelux* (samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg). Het doel van de verschillende samenwerkingsvormen lijkt vooral het uitwisselen van informatie te zijn. Incidenteel wordt bij samenwerkingsvormen een meer actieve benadering aangetroffen die bestaat uit het signaleren van mogelijke grenseffecten en het terugdringen ervan. Indien deze samenwerkingsverbanden een relatie hebben met Europees beleid, dan valt op dat zij vooral betrekking hebben op de fysieke leefomgeving (ondermeer natuur, water en lucht).
- De juridische basis van de verschillende samenwerkingsvormen tussen Nederland en de buurlanden varieert van kaders die zijn ingesteld door de Raad van Europa (Kaderovereenkomst van Madrid) of de Europese Unie, of een privaatrechtelijke grondslag hebben. De Benelux-overeenkomst (1986) en de Anholt-overeenkomst (1991), gebaseerd op de Kaderovereenkomst van Madrid, worden veel gebruikt. Daarnaast biedt de EU de mogelijkheid van instelling van een Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (sinds 2006). Gelet op het doel van veel samenwerkingsvormen—het uitwisselen van informatie—speelt de juridische grondslag van de samenwerkingsvorm nauwelijks een rol in het kader van het verminderen van grenseffecten.

8.2 Bewustwording en signalering van grenseffecten

De tweede deelvraag van het onderzoek luidt: *Op welke wijze kunnen grenseffecten voor nieuwe Europese regelgeving het beste (vroegtijdig) worden vastgesteld?*

Over het algemeen geven de respondenten aan dat het rekening houden met grenseffecten in beleid zeker zinvol kan zijn. Daarbij gaat het vooral om een bewustwording ten aanzien van het bestaan van mogelijke grenseffecten: indien grenseffecten een rol spelen dan zou het wegnemen van die effecten, naast andere belangen, een rol moeten spelen in het politieke afwegingsproces. Dat laat onverlet welke keuze in dat proces uiteindelijk wordt gemaakt.

Wat een signaleringsinstrument betreft, wordt door respondenten aangegeven dat de vorm en uitvoering tot zo min mogelijk extra administratieve lasten mogen leiden. De vormgeving moet licht zijn omdat zij anders niet in verhouding staan tot de mogelijke omvang van het probleem. De uitvoering moet eenvoudig zijn en zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande praktijk omdat een onevenredige verzwaring van procedures onmiddellijk het draagvlak voor de voorgestelde werkwijze zou ondermijnen.

Een belangrijk element bij de signalering is dat het ‘kennen’ van grenseffecten nog niet betekent dat grenseffecten worden verminderd of opgelost. Signalering is een eerste stap in een proces waarin uiteindelijk een politieke keuze wordt gemaakt. In een afweging met andere belangen kan ervoor gekozen worden om een verschil in de uitvoering met een buurland te laten bestaan omdat andere, nationale belangen prevaleren. Deze spanning, ook voor het hanteren van een signaleringsinstrument, is door meerdere respondenten onderkend. Een werkwijze die grenseffecten voorkomt en/of oplost zal vanzelfsprekend de beleidsvrijheid van landen doen verminderen, waardoor de politieke haalbaarheid hiervan gering zal zijn.

In het onderzoek is onderscheid gemaakt tussen twee vormen van het vaststellen van grenseffecten: het vroegtijdig *signaleren* en het achteraf *oplossen* van grenseffecten. Wat betreft een ex-ante signaleringsinstrument is een ontwerp opgesteld voor een kwalitatieve evaluatie op basis van een beslisboom. Het ontwerp is op basis van de Delphi-methode in een ‘expert meeting’ besproken waarbij aanzienlijke mate van consensus bestond ten aanzien van de indicatoren, de voorgestelde vragen en paden in de boom.

Het in dit onderzoek voorgestelde signaleringsinstrument kent de volgende elementen:

- Het voorgestelde signaleringsinstrument gaat uit van zes criteria. Daarvan zijn vijf inhoudelijke criteria gekozen die betrekking hebben op kenmerken van de Europese richtlijn (ondermeer doel van de maatregel en of sprake is van een herziening van een bestaande richtlijn), kenmerken van het beleidsterrein en de verwachte beleidsuitvoering. Deze kenmerken dragen bij aan het doorlichten of ‘surveilleren’ van maatregelen die door de Europese Commissie in voorbereiding zijn of als Europese regelgeving omgezet moeten gaan worden. Daarnaast is het hebben van een reactie uit het veld of de buurlanden als criterium toegevoegd: dit criterium werkt als ‘brandmelder’ in het signaleren van mogelijke grenseffecten.
- In het signaleringsinstrument zijn zogenoemde ‘risicobeleidsterreinen’ opgenomen. Op grond van het onderzoek zijn dat beleidsonderwerpen ten aanzien van de fysieke leefomgeving (dat wil zeggen, milieu, waaronder water en lucht, landbouw, infrastructuur (wegen en fietspaden) en het omgevingsrecht), regionale voorzieningen (bijvoorbeeld rampenbestrijding, noodhulpdiensten en zorg), en werk en inkomen (zoals grensarbeid, de erkenning van

diploma's, openbare aanbestedingen en migratie). Nieuwe maatregelen ten aanzien van deze beleidsonderwerpen kennen een verhoogde kans op het ontstaan van grenseffecten.

- De verschillende criteria zijn in de beslisboom als vragen opgenomen. Op basis van het antwoord wordt een pad gedefinieerd naar andere vragen en uiteindelijk een risicoscore. Die score bestaat uit een laag risico (code groen), gemiddeld risico (code oranje) en een hoog risico (code rood).

De beslisboom geeft een eerste indicatie ten aanzien van het kunnen optreden van grenseffecten. Daarbij passen twee kanttekeningen.

- In de eerste plaats is het inschatten van de risico's belangrijk maar geen garantie dat op dat moment alle mogelijkheden worden overzien. De uitkomst van het signaleringsinstrument is vooral een signaal voor het doen van nader onderzoek. Het biedt geen definitieve oplossing voor het fenomeen grenseffecten. Dit geldt vooral voor de ex-ante varianten: niet alle grenseffecten zijn voorspelbaar, dus niet alle grenseffecten zullen zich vooraf laten detecteren.
- In de tweede plaats moet het instrument in het gebruik verder worden verfijnd en uitgebreid. Denkbaar is dat opgenomen criteria verder worden uitgewerkt en verfijnd in het licht van het optreden van grenseffecten. Daarnaast kunnen andere criteria aan de bestaande worden toegevoegd. In dat licht is nader onderzoek in de vorm van een 'pilot' waarin een of meerdere nieuwe richtlijnen worden gevolgd aan te bevelen.

8.3 Grenseffecten in het beleidsproces: inbedding

De derde deelvraag van het onderzoek luidt: *Hoe kan een grenseffectenanalyse voor Nederland het beste in het proces van nieuwe Europese regelgeving naar uitvoering binnen de lidstaten worden opgenomen?*

Deze vraag wordt beantwoord door aandacht te schenken aan: (a) het moment van het uitvoeren van een ex-ante grenseffectenanalyse, (b) het belang van het behoud van ex-post vormen van het oplossen van bestaande, ongewenste grenseffecten, (c) de aanpak van de afstemming met buurlanden in het geval ongewenste grenseffecten worden verwacht, (d) het belang van signalering als een vorm van informatie-uitwisseling tussen buurlanden, en (d) praktische overwegingen bij het hanteren van het signaleringsinstrument.

8.3.1 Het moment van het uitvoeren van een ex-ante grenseffectenanalyse

Een belangrijke vraag is wanneer grenseffecten aan de orde worden gesteld in het proces dat stapsgewijs verloopt: beginnend met het formuleren van een voorstel tot regelgeving binnen de Europese Commissie, via wetgeving op het niveau van de Europese Unie, naar de omzetting in de nationale context die ten slotte leidt tot uitvoering. In hoofdstuk 4 wordt een uitvoerig overzicht gegeven van dit proces, zowel ten aanzien van de voorbereiding als de omzetting van

Europese regelgeving in Nederland, België en Duitsland. In het geval van België en Duitsland is bovendien rekening gehouden met de rol die regionale overheden daarbij spelen.

Wat betreft het moment van het inbrengen van grenseffecten bestaan verschillende visies. Die visies zijn terug te voeren op een afruil tussen twee aspecten ten aanzien van de besluitvorming over grenseffecten in het beleidsproces:

- *duidelijkheid of zekerheid omtrent het bestaan van grenseffecten*: hoe eerder in het beleidsproces men de mogelijkheid van het bestaan van grenseffecten inbrengt, hoe groter de onzekerheid of de verwachte grenseffecten zullen gaan optreden (tegelijkertijd kunnen ook onverwachte grenseffecten optreden ten aanzien van aspecten waarover men geen informatie heeft). Dat is een gevolg van het feit dat signalering is gebaseerd op een ex-ante vorm van evaluatie. Die onduidelijkheid of onzekerheid neemt af naarmate men dichterbij de feitelijke uitvoering van het beleid komt. Uiteindelijk kan men door middel van een evaluatie van de feitelijke uitvoering de werkelijke grenseffecten bepalen.
- *mogelijkheden tot verandering of bijsturing van het beleid in het licht van grenseffecten*: het aantal vrijheidsgraden voor het bijsturen van het beleid en daarmee het verminderen van grenseffecten is het grootst bij het begin van het Europese ontwerpproces. Dit betekent dat een interventie ten tijde dat de Europese Commissie nog aan een ontwerp sleutelt, meer mogelijkheden biedt dan bijvoorbeeld de onderhandelingen tussen de lidstaten binnen de raads werkgroepen. Naarmate men verder in het beleidsproces komt, bijvoorbeeld op het moment van de nationale omzetting, nemen de vrijheidsgraden voor verandering af, waarbij de uitvoering uiteindelijk de minste vrijheidsgraden kent.

Op basis van deze twee aspecten zijn voor de ex-ante signalering van grenseffecten twee mogelijke momenten van interventie genoemd:

1. *Ontwikkeling van een voorstel door de Europese Commissie en aansluitend de onderhandelingen over het voorstel binnen de raads werkgroepen*: dit is de vroege variant bij ex-ante signalering, waarbij ruime mogelijkheden bestaan om het beleid zodanig bij te buigen waardoor grenseffecten worden geminimaliseerd. Dit vergt wel dat grenseffecten met enige zekerheid kunnen worden benoemd. Ook moet tussen de lidstaten, waaronder Nederland, België en Duitsland, politieke wil bestaan om deze grenseffecten aan te pakken. Een interventie vergt uitvoerige afstemming tussen ten minste twee buurlanden en met de Commissie en de andere leden van de raads werkgroep. Twijfel bestaat of dat altijd haalbaar is, vooral bij dossiers waarvoor de buurlanden andere belangen binnen de onderhandelingen willen (gaan) inbrengen. Ook betekent deze optie dat nationale beleidsruimte ten aanzien van het punt waarvoor grenseffecten kunnen optreden, substantieel wordt verminderd of verdwijnt.

2. *Omzetting van de Europese maatregelen in nationale wet- of regelgeving*: dit is de late variant bij ex-ante signalering, waarbij afstemming vooral betrekking heeft op de beleidsruimte binnen de door de richtlijn of verordening gestelde kaders. Omdat het Europese kader is vastgelegd, kan het probleem van grenseffecten nu duidelijker worden gesteld. Hoewel niet meer aan het Europese kader kan worden getornd, kunnen de buurlanden hun omzettingswet- of regelgeving afstemmen en daarmee grenseffecten minimaliseren. Daarbij gaat het niet alleen om de *inhoud* maar ook om het *moment* waarop de nieuwe nationale wet- of regelgeving in werking treedt. Deze werkwijze staat onder druk omdat de buurlanden niet alleen te maken hebben met grenseffecten vis-à-vis Nederland, maar ook met betrekking tot hun andere buurlanden. Zo grenst Duitsland naast aan Nederland ook aan de EU-lidstaten België, Luxemburg, Frankrijk, Oostenrijk, Tsjechië, Polen en Denemarken. Voor België zijn dat Duitsland, Luxemburg en Frankrijk. Het verhelpen van grenseffecten tussen Duitsland en Nederland, maar ook tussen België en Nederland, kan tegelijkertijd leiden tot een verergering van de grenseffecten met haar andere buurlanden. Wanneer ook met de grenseffecten naar die landen rekening gehouden moet worden, is het Europese niveau het meest aangewezen voor nadere afstemming en verdere beleidsafspraken. Daarnaast is in Duitsland en België ook het regionale niveau van belang, waarbij deze landen tevens worden beperkt door het streven naar afstemming tussen de regionale overheid binnen de eigen federatie.

8.3.2 *Het ex-post oplossen van ongewenste grenseffecten*

Naast de ex-ante signalering van grenseffecten, blijft de mogelijkheid van het ex-post oplossen van bestaande, ongewenste grenseffecten belangrijk. Grenseffecten zijn dan niet meer een waarschijnlijkheid—als in de ex-ante signalering—maar een feit. Voor het ex-post oplossen van grenseffecten is het probleem dat het Europese als het nationale beleid reeds is vastgelegd. In dat geval is een andere aanpak noodzakelijk waarbij men tracht de problemen eerst pragmatisch op ‘street level’ niveau aan te pakken. Indien dat niet lukt kan worden ‘opgeschaald’ naar het hogere niveau, waaronder het nationale in het geval van Nederland.

De Taskforce in samenhang met het GROS Secretariaat binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorzien hierin. Het Secretariaat fungeert als aanspreekpunt voor de Euregio's, het overleg Nederlandse coördinatoren van Euregio's, VNG, IPO, en gemeentes in grensregio's die zelf een grenseffect ondervinden. Binnen de Taskforce kunnen vervolgens de geconstateerde knelpunten met de andere vakministeries worden besproken en aangepakt.¹⁶ Daarmee zou een structuur kunnen ontstaan die vergelijkbaar is met Solvit.

¹⁶ Zie ook de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken van 8 juli 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer inzake het kabinetsstandpunt ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking.

8.3.3 Een gedifferentieerde en gedeconcentreerde afstemming van nadelige grenseffecten

Het feit dat Duitsland en België een federale bestuurstructuur kennen, waarbij de federale en regionale overheden bevoegdheden hebben ten aanzien van Europese beleidsterreinen, vraagt om een *gedifferentieerde aanpak* van afstemming over grenseffecten. In de eerste plaats zou een meer gecentraliseerde en uniforme aanpak tot onuitvoerbaarheid kunnen leiden. De afstemmingsrelaties tussen bijvoorbeeld de structuren in België zijn al zo complex, dat een aanvullende en algemene vorm van afstemming met Nederland een probleem vormt. Voor sommige dossiers is het niet ongebruikelijk dat in België meer dan 10 instanties van verschillende overheden zijn betrokken. Verder varieert die inzet vanzelfsprekend afhankelijk van het dossier, zodat een beeld van een complexe kluwen van afstemmingsrelaties ontstaat. Een vergelijkbaar beeld ontstaat voor Duitsland, waarbij voor sommige dossiers regionale overheden een belangrijke rol spelen. In het onderzoek is geconstateerd dat in de afstemmingsrelaties tussen de Länder, de vakministeries en de ministeries van Financiën (onderhandelingsfase) en Economische Zaken (omzetting) als centrale coördinatiepunten, weinig ruimte is voor nader overleg met buurlanden, waaronder Nederland. In de tweede plaats is het belangrijk, zoals eerder aangegeven, geen nieuwe structuren in het leven te roepen en vooral aan te sluiten bij reeds bestaande vormen van samenwerking.

Omdat de betrokkenen die bij afstemming een rol spelen afhankelijk zijn van het dossier, wordt voor een *gedeconcentreerde aanpak* gepleit. Binnen Nederland ligt het initiatief bijvoorbeeld bij het vakministerie dat als leidend is aangemerkt voor de onderhandelingen (op basis van een besluit in de BNC) en de omzetting (op basis van de keuze in het kader van het implementatieplan). In dat kader worden contacten onderhouden met andere ministeries op het moment dat aangegeven is dat zij betrokken moeten worden in het onderhandelingsproces of de uitvoering. Daarnaast kennen België en Duitsland soortgelijke structuren, al dan niet op informele leest geschroeid, waarin de vakministeries een belangrijke rol spelen. Die structuren staan, meer dan in Nederland, verder onder druk omdat daarnaast ook afstemmingsrelaties met regionale overheden moeten worden onderhouden. Voor het bespreken van grenseffecten is het daarom belangrijk dat de verschillende Nederlandse vakministeries, afhankelijk van het dossier, nauwe contacten onderhouden met hun ‘counterparts’ in de Duitse en Belgische federale en regionale overheden.

8.3.4 Ex-ante signalering als informatie-uitwisseling tussen buurlanden

Het in deze studie ontwikkelende signaleringsinstrument kan ten behoeve van de *informatie-uitwisseling* tussen de partners aan beide zijden van de grens een rol spelen. Dat kan verder gaan en ook ervaringen over de uitvoering omvatten. De uitwisseling van informatie is gericht op wederzijds leren en het onderscheiden van ‘best practices’ met betrekking tot de omzetting en uitvoering van Europese richtlijnen in de landen. Een mogelijk neveneffect van het delen van

informatie en het uitwisselen van ‘best practices’ is een meer uniforme omzetting en het verminderen van grenseffecten. Aangezien de nadruk ligt op informatie-uitwisseling is het instrument licht. Door gebruik te maken van de vaak al bestaande relaties met partners in de buurlanden ontstaan geen nieuwe structuren of rapportageverplichtingen.

Tabel 8.1 biedt in dat verband een algemeen overzicht van de verschillende actoren die bij de voorbereiding en uitvoering van een Europees voorstel in België en Duitsland zijn betrokken (meer informatie is in hoofdstuk 4 te vinden). Naast directe relaties met ‘counterparts’ in de buurlanden, mogen verschillende bestaande overlegstructuren niet worden vergeten. Daarbij kan worden gedacht aan het regelmatige overleg op uitvoeringsniveau binnen de EU-brede expertnetwerken (bijvoorbeeld IMPEL), comitologie comités en de werkgroepen in Benelux-verband.

Tabel 8.1: Beknopt overzicht van belangrijke actoren in België en Duitsland ten aanzien van voorbereiding en uitvoering van Europese voorstellen

	Vorbereiding/onderhandelingen (EU)	Omzetting/uitvoering (nationaal)
Brugfunctie voor alle buurlanden	<ul style="list-style-type: none"> • EU Raadswerkgroepen • EU Comitologie comités • EU-brede expertnetwerken 	<ul style="list-style-type: none"> • Benelux Secretariaat-generaal (werkgroep/commissieniveau van Benelux samenwerking) • EU Comitologie comités • EU-brede expertnetwerken
België	<ul style="list-style-type: none"> • Permanente Vertegenwoordiging (vertegenwoordiging van verschillende overheden) • Vakministeries 	<ul style="list-style-type: none"> • federaal algemeen: ministerie van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken (DG Europese Zaken; DG Juridische Zaken) • gewestelijk/gemeenschap algemeen: Europese coördinatoren; Vlaanderen: administratie Buitenlands Beleid (aBB, gewest); Wallonië: Direction Generale aux Relations Exterieures (DRGE, gewest)/Commissariat General aux Relations Internationales (CGRI, Franstalige gemeenschap) • federaal, specifiek: vakministerie op federaal niveau verantwoordelijk voor richtlijn (specifieke Europese coördinator voor vakministerie als aanspreekpunt) • gewestelijk/gemeenschap, specifiek: vakministerie op gewestelijk niveau verantwoordelijk voor richtlijn (specifieke Europese coördinator voor vakministerie als aanspreekpunt)
Duitsland	<ul style="list-style-type: none"> • Permanente Vertegenwoordiging • Federale ministerie van Financiën • Vakministeries 	<ul style="list-style-type: none"> • federaal, algemeen: ministerie van Economische Zaken (algemene coördinatie), ministerie voor Buitenlandse Zaken (hier worden technische issues besproken in werkgroepen van specialisten) • federaal, specifiek: vakministerie op federaal niveau verantwoordelijk voor richtlijn • Länder: vakministerie met exclusieve bevoegdheid op terrein waar richtlijn op van toepassing is (informatie is te verkrijgen via het federale ministerie van Economische Zaken)

Noot: voor meer gedetailleerde informatie over de rol van deze actoren verwijzen wij naar hoofdstuk 4.

8.3.5 Naar een praktisch signaleringsinstrument

Het in dit onderzoek ontwikkelde signaleringsinstrument kan dus een rol gaan spelen bij het *beoordelen van nieuwe commissievoorstellen*. Indien een hoge kans op het kunnen ontstaan van grenseffecten wordt verwacht, zou daarvan melding kunnen worden gemaakt bij het opstellen van het BNC-fiche van het voorstel. Bij de inschatting van een lage of gemiddelde kans, wordt daarvan afgezien. De toetsing zou op een lichte manier in de BNC procedure ingepast kunnen worden. Dit kan naar analogie van de reeds bestaande synergietoets: hierbij toetst het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in de BNC welke synergievoordelen er te verwachten zijn van het Commissievoorstel. Een ander vergelijkbaar voorbeeld is de Eenheid Regeldruk, ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Deze eenheid ontvangt net als de leden van de BNC-commissie alle voorstellen van de Commissie. Het kijkt vanuit het ministerie mee met elk nieuw voorstel. Eenzelfde soort rol zou het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor grenseffecten kunnen gaan vervullen. Denkbaar is dat het oordeel ten aanzien van het Commissievoorstel opnieuw wordt getoetst op het moment dat door de Europese wetgever is vastgesteld. Op dat moment is een link met het in Nederland gebruikte implementatieplan mogelijk.

Een voordeel van deze aanpak is dat België met een vergelijkbare procedure als de BNC is gaan werken, waardoor de gelijktijdigheid in ieder geval met België ruimte geeft voor uitwisseling en coördinatie. Daarbij zou dan wel het initiatief moeten uitgaan van het betrokken vakministerie om er voor te zorgen dat de beleidsinhoudelijke ‘counterparts’ binnen de buurlanden meteen worden bereikt. De verwachting bij de respondenten is dat het aantal gevallen waarbij dergelijke risico’s daadwerkelijk geconstateerd worden, klein is (naar schatting minder dan een handvol per jaar). Vanwege dit kleine aandeel op het totaal van Commissievoorstellen, zou het niet de voorkeur hebben om de toets zwaarder dan dit in de BNC op te tuigen.

Een *alternatieve mogelijkheid* is dat het ontwikkelde instrument het uitgangspunt is voor een grenseffectenanalyse binnen de vakministeries. Op dit punt is het interessant te zien dat binnen de Sloveense overheid, een vakministerie in het kader van een wetgevingsprocedure verplicht is een vergelijkend onderzoek te doen naar de wijze waarop ten minste drie, vaak omringende EU landen de betreffende materie in hun eigen rechtsorde hebben verwerkt. Daarmee worden Sloveense keuzes in een bredere, Europese context geplaatst. Wat grenseffecten betreft, zou een soortgelijke werkwijze kunnen worden voorgesteld. Mede op basis van de ingeschatte kans op het optreden van effecten, zou een analyse alleen voor dossiers met een hoog risico uitgevoerd kunnen worden. Een andere variant is om systematisch de voorgestelde aanpak in België en Duitsland summier in kaart te brengen waarbij niet alleen verschillen als gevolg van Europees beleid worden geëxpliciteerd, maar ook die op basis van nationaal beleid. Hierover kan dan in de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel worden gerapporteerd.

Aanvullende maatregelen die de signalering van grenseffecten kunnen bevorderen zijn, ten eerste, het opnemen van informatie over de contactpersonen in de buurlanden, ook op regionaal niveau indien dat van toepassing is, op het BNC fiche (in het kader van de onderhandelingen) en het implementatieplan (in het kader van de omzetting van een richtlijn). Dit stimuleert de informele uitwisseling. In dat verband is het ook belangrijk dat in het kader van de omzetting van een richtlijn degenen die bij de onderhandelingen een rol hebben gespeeld, betrokken blijven, zodat sprake is van continuïteit. Ook hun contactgegevens zouden kunnen worden opgenomen in het fiche.

Daarnaast is het voor de voorgestelde methode belangrijk dat buurlanden, VNG en IPO, lagere overheden, inclusief de Euregio's, een duidelijk signaal kunnen geven op het moment dat men grenseffecten verwacht. Daarvoor is het essentieel dat men weet dat de Nederlandse overheid zo'n signaal op prijs stelt en wie daarvoor kan worden benaderd. Wat breder is het denkbaar dat ook bedrijven en burgers een rol spelen in het kader van het signaleren van mogelijke effecten. In dat verband zou bijvoorbeeld met een 'web portal' kunnen worden gewerkt waarmee informatie van uiteenlopende belanghebbenden wordt verzameld. Op dat punt kan het GROS Secretariaat van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als contactadres fungeren.

8.4 Tot slot

Door op deze wijze de bewustwording over mogelijke grenseffecten van Europees beleid te vergroten, zal het perspectief van 'wij doen dat zo' veranderen in 'hoe doen jullie dat?' Met dit onderzoek hopen wij hieraan een bijdrage te hebben geleverd. Toch benadrukken veel respondenten dat van een ex-ante signaleringsinstrument, inclusief een signalering op het niveau van de BNC, geen wonderen verwacht moeten worden. Het is mogelijk om hier een aantal voorstellen uit te filteren die gevolgd worden om grenseffecten te voorkomen. Tegelijkertijd moet men zich realiseren dat de implementatie van richtlijnen soms pas jaren na de bespreking in de BNC plaatsvindt. In de tussentijd kunnen de beleidsomstandigheden veranderen of, na aanleiding van de onderhandelingen tussen lidstaten en met het Europese Parlement, de tekst van de richtlijn zijn gewijzigd. Ook die veranderingen kunnen weer leiden tot grenseffecten, ook al werden die op voorhand niet vermoed.

Geraadpleegde literatuur en bronnen

- Aanwijzingen voor de regelgeving (2011) Circulaire van de Minister-president van 18 november 1992, meest recent gewijzigd per 27 november 2011, in: *Staatscourant*, 27 november 2011 (zie http://wetten.overheid.nl/BWBR0005730/geldigheidsdatum_27-11-2011).
- Adriaanse, P.C. , T. Barkhuysen, P. Boswijk, K. Habib, C. de Kruif, M.J.J.P. Luchtman, W. den Ouden, S. Prechal, B. Steunenbergh, J.A.E. Vervaele, W.J.M. Voermans, S. de Vries en R.J.G.M. Widdershoven (2007) *Implementatie van EU handhavingsvoorschriften* (Onderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie), Leiden: Universiteit Leiden.
- Baetens, M. en P. Bursens (2005) *De Europeanisering van de bestuurlijke structuur en cultuur in Vlaanderen en België: Coordinatiemechanismen en aandacht voor de Europese beleidsvorming op administratief niveau en politiek niveau*, Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Benelux Unie (2011) *Almanak Grensoverschrijdende samenwerking 2011 – 2015*, Brussel: Benelux
- Beyers, J., T. Delreux en C. Steensels (2004) The Europeanisation of Intergovernmental Cooperation and Conflict Resolution in Belgium: The Case of Agriculture, *Perspectives on European Politics and Society* 5: 103-34.
- Beyers, J. en P. Bursens (2006) *Europa is geen buitenland: Over de relatie tussen het federale België en de Europese Unie*, Leuven: Acco Uitgevers
- Berg, C.F. van den en S. Suvarierol (2008) Haagse Pionnen op het Brusselse Schaakbord? Over de aansturing en beleidsnetwerken van Nederlandse gedetacheerden bij de Europese Commissie, *Beleid en Maatschappij* 35: 26-39.
- Bezirksregierung Köln (2012) Raumordnung im deutsch-niederländischen Grenzgebiet, at: http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/organisation/abteilung03/dezernat_32/zusammenarbeit/raumordnung/index.html (opgehaald 5 maart 2012)
- Bladel, I. van (2010), 'Territoriale samenwerking tussen decentrale overheden: een vergelijking tussen de Overeenkomst van Anholt, de Benelux Overeenkomst en de EGTS-Verordening', Ministerie van Buitenlandse Zaken, Afdeling Internationaal Recht, 2 april.
- Blatter, J. (1994) *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gewässer- und Auenschutz am Oberrhein*, Freiburg im Breisgau: EURES Institut für Regionale Studien in Europa.
- Bovens, M. en K. Yesilkagit (2010) The EU as Lawmaker: the impact of EU directives on national regulation in the Netherlands, *Public Administration* 88: 57-74.

- Braga, A.A. (2008) *Crime Prevention Research Review No 2: Pole Enforcement Strategies to Prevent Crime in Hot Spot Areas*, Washington D.C.: US Department of Justice.
- Brinkmann, G. (2000) Implementation of Community Law in a Federal System: The Case of the German Federal Republic of Germany, in: J.A. Usher (ed) *State of the EU*, Harlow: Pearson, 136-50.
- Bulmer, S., A. Maurer and W. Paterson (2001) The European Policy-Making Machinery in the Berlin Republic: Hindrance or Hand-maiden? *German Politics* (10)1: 177 - 206.
- Burg, F.H. van der en W. Voermans (2012) *Unierecht in de Nederlandse rechtsorde*, Kluwer: Deventer.
- Bursens, P. (2005) Het Europese beleid in de Belgische federatie. Standpuntbepaling en vertegenwoordiging van de Belgische belangen, *Res Publica*, 47: 58-79.
- Buskjær Christensen, M. en N. Fenger (2009), Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning: Realiteter og perspektiver, København: Nordisk Ministerråd.
- Caporale, M (2007). 'L'attuazione delle Euroregioni in Italia', *Le istituzioni del Federalismo*, 4: 41-60.
- Coen, L. (2009) La cooperazione territoriale come risorsa economica, *Le Istituzioni del Federalismo*, 2: 273-293.
- Del Bianco, D. (2010) Welfare transfrontaliero per la vita quotidiana: Modello di sviluppo locale per le regione di confine, Trieste: Università degli studi di Trieste.
- Dierickx, G., P. Bursens en S. Helsen (2003) *Omzetting, toepassing en toepassingscontrole van het Europees beleid in België: Naar een structurele toepassing van de wijze waarop België zijn Europese verplichtingen nakomt; Succes- en faalfactoren van het omzettingsproces van Europese richtlijnen in comparatief perspectief: België, Duitsland, Oostenrijk, Nederland en Denemarken*, Gent: Academic Press.
- Dimitrova, A. and B. Steunenberg (2000) The search for convergence of national policies in the European Union: An impossible quest? *European Union Politics* 1: 201-226.
- Eberhart, L. H. J., G. Geldner, P. Kranke, A. M. Morin, A. Schäuffelen, H. Treiber and H. Wulf (2004) The Development and Validation of a Risk Score to Predict the Probability of Postoperative Vomiting in Pediatric Patients, *Anesthesia & Analgesia* 99: 1630-7 (also see www.anesthesia-analgesia).
- ECDC (2008) Operational guidance on rapid risk assessment methodology, European Center for Disease Prevention and Control Technical Document, Stockholm: ECDC.
- Euregio Rhein-Waal (2012) INTERREG IV A Deutschland-Nederland Grensoverschrijdende samenwerking, at <http://www.euregio.org/seiten/foerderung/interreg4a.cfm> (geraadpleegd 2 maart 2012)

- Europese Commissie (2011) Internal Market Scoreboard: Together for new growth, Brussels, September 2011, at: http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score23_en.pdf
- Gasparini, A. (2003). 'Euregione: il regionalismo per l'integrazione Europea – progetto per le istituzioni di Euradria', Università di Trieste.
- Geeraerts, K., P. Leroy en P. Bursens (2006) *De omzetting van de kaderrichtlijn water in Vlaanderen: Succes- en faalfactoren in de totstandkoming van het decreet integraal waterbeleid*, Antwerpen: Universiteit Antwerpen/Steunpunt Milieubeleidswetenschappen.
- Geschäftsstelle Ems-Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft (2012a) Kaderrichtlijn Water: Een stroomgebied en zijn wateren, Küsten- und Naturschutz, at <http://www.ems-eems.nl/wasserrahmenrichtlinie/> (geraadpleegd 8 maart 2012).
- Geschäftsstelle Ems-Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft (2012b) Küsten- und Naturschutz: Organisatie, at <http://www.ems-eems.nl/organisation/> (geraadpleegd 9 maart 2012).
- Ghidinelli, M. (2007) L'Euroregione Alpi-Mediterraneo, *Le istituzioni del Federalismo*, 4: 73-81.
- Giorri, S. (2006) La cooperazione transfrontaliera attuata dall'Unione Europea el Bacino del mediterraneo nell'ambito dell'iniziativa INTERREG IIIB: Grinmed: l'inquinamento delle acque nitrato', Cagliari: Università degli Studi Cagliari, Facoltà di Scienze Politiche.
- GIQS (2012) *Het project SafeGuard*, at <http://safeguard.giqs.org/nl/het-project/> (geraadpleegd 2 maart 2012).
- Hall, P. (2008) Opportunities for Democracy in Cross-border Regions? Lessons from the Øresund Region, *Regional Studies* 42: 423-35.
- Haverland, M., B. Steunenbergh en F. van Waarden (2011) Sectors at Different Speeds: Analysing Transposition Deficits in the European Union, *Journal of Common Market Studies* 49: 265-91.
- Homeland Security Advisory Council (2009) Homeland security advisory system: Task force report and recommendations, at http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hsac_final_report_09_15_09.pdf.
- Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (2012) Kaderrichtlijn Water:2000/60/EG, at: <http://www.iksr.org/index.php?id=166enL=2> (geraadpleegd 5 maart 2012)
- Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (2007) Richtlijn over overstromingsrisico's: 2007/60/EG, at: <http://www.iksr.org/index.php?id=309enL=2> (geraadpleegd 5 maart 2012).
- Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (1999) Verdrag inzake de bescherming van de Rijn, at: <http://www.iksr.org/index.php?id=33enL=2> (geraadpleegd 5 maart 2012).

- Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn (2007) Rijnministersconferentie Bonn: De Rijn leeft en verbindt, een stroomgebied als gemeenschappelijke uitdaging, at http://www.iksr.org/fileadmin/user_upload/Dokumente_de/MIN07-02d.pdf.
- Internationale Kommission zum Schutz des Rheins (2003) Stromaufwärts Bilanz Aktionsprogramm Rhein, Koblenz: IKSR.
- Kalscheur, R. (2009) Benelux - NRW: Grenzüberschreitende Beziehungen. IV. Die erste Säule der Zusammenarbeit von Benelux und NRW, at <https://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/politik/vertiefung/beziehungen/erstesaerule.html>.
- Keetman, W. (2007) Het nut van goede bestuurlijke netwerken in de stroomgebieden, *H2O: Tijdschrift voor Watervoorziening en Watwerbeheer*, 40: 18-9.
- Kerremans, B. (2000) Determining a European policy in a multilevel setting: The case of specialized coordination in Belgium, *Regional en Federal Studies* 10: 36-61.
- Kommission Süd der Deutsch/Niederländischen Raumordnungskommission (2011) Strategische Planung der Zusammenarbeit in der Raumordnung zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen, at http://www.bezreg-koeln.nrw.de/brk_internet/organisation/abteilung03/dezernat_32/zusammenarbeit/strategiepapier.pdf (geraadpleegd 5 maart 2012).
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2007) Bericht an den Landtag zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, at http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/pdf/grenzueberschr_zusammenarbeit_dez07.pdf (geraadpleegd 12 maart 2012).
- Lazzaro, F.M. (2003) La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana, *Le Istituzioni del Federalismo*, 2: 321-344.
- Leoni, S. (2007) La partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'Euroregione Adriatica, *Le istituzioni del Federalismo*, 4: 62-71.
- Leopold Füreder, Thomas Waldner, Aurelia Ullrich-Schneider, Kathrin Renner, Thomas Streifeneder, Anne Katrin Heinrichs, Michaela Künzl, Guido Plassmann, Katrin Sedy,
- Mastenbroek, E. (2003) Surviving the Deadline: The Transposition of EU Directives in the Netherlands, *European Union Politics* 4: 371-95.
- Maurer, Andreas (2003) Germany: fragmented structures in a complex system, in: W. Wessels, A. Maurer, and J. Mittag (eds) *Fifteen into One? The European Union and its member states*. Manchester: Manchester University Press. 115-149
- Morata, F. (2007) La costruzione istituzionale delle Euroregioni, *Le istituzioni del Federalismo*.
- Morgan, D., H. Kirkbride, K. Hewitt, B. Said and A.L. Walsh (2009) Assessing the risk from emerging infections, *Epidemiology and Infection*, 137: 1521-30.

- Morgan, M.G., M. Henrion and M. Small (1990) *Uncertainty: A guide to dealing with uncertainty in quantitative risk and policy analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nardo, R. (2008) *Costruire la governance multilivello: stili di rappresentanza regionali a confronto*, Padova: Università degli studi di Padova.
- NetWet 3 project/Comunità Montana Italo-Arbereshe del Pollino (2008) *Il contratto di paesaggio: fondamenti giuridici ed utilità per le amministrazioni locali nella gestione delle risorse idriche*, at http://www.cmpollino.it/netwet/Contratto_di_Paesaggio.pdf
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2009) *Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission*, at http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1469&article_id=5124&ps_mand=7 (geraadpleegd 2 maart 2012).
- Raad van Europa (1980) *Kaderovereenkomst van Madrid*, verdragstekst
- ROB (2008) *Besturen over Grenzen: Opgave voor alle bestuurslagen*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- ROB (2010) *Grensoverschrijdende samenwerking: terugblik en aanbevelingen*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Romano, G. (2011) *Progettare la natura: il programma IPA Adriatico applicato alla salvaguardia di habitat e specie*, Teramo: Università degli studi di Teramo, Facoltà di Medicina Veterinaria – agrarian – scienze politiche.
- Rossi, A. (2003) *Cooperazione Adriatica: progetti, esperienze, prospettive*, Ancona: Associazione Alessandro Bartola: studi e ricerche die economia e politica agrarian.
- Sherman, L. (1997) *Policing for crime prevention*, in: L. Sherman, D. Gottfredson, D. MacKenzie, J. Eck, P. Reuter and S. Bushwayeds) *Preventing Crime: What works, what doesn't, what's promising*, Washington DC: Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, 8.1-58.
- Spinaci, G. en G. Vara-Arribas (2009), 'The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration?', *EIPAScope*, 2: 5 – 13.
- Spizzo, D. (2008) *Idee di Europa E GECT: verso una nuova cooperazione territoriale 2014-2020*, Trieste: Università di Trieste.
- Steunenberg, B. en W. Voermans (2006) *The transposition of EC directives: A Comparative Study of Instruments, Techniques and Processes in Six Member States*, Den Haag: WODC.
- Steunenberg, B. (2011) *The Netherlands, in: Strengthening Effectiveness of the System of Development and Implementation of the EU Law in Lithuania* (Europos Sąjungos teisės plėtros ir įgyvendinimo sistemos Lietuvos Respublikoje veiksmingumo stiprinimas: Galutinė tyrimo ataskaita), Vilnius.

Trondal, J., C.F. van den Berg en S. Suvarierol (2008) The compound machinery of government: The Case of Seconded Officials in the European Commission, *Governance* 21: 253-74.

Umweltverbände zur Rheinministerkonferenz (2007) Positionspapier, at <http://www.dnr.de/downloads/rheinministerkonferenz-end.pdf> (geraadpleegd 12 maart 2012).

Veerman, G.J. (2007) *Over wetgeving: principes, paradoxen en praktische beschouwingen*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Verlaekt, K. (2010), 'Brief betreffende het Nederlands initiatief voor Grensoverschrijdende samenwerking (GROS)', Departement Internationaal Vlaanderen, Afdeling Buitenlandse Zaken, 29 juni.

Vidal, M. (2008) Lokale samenwerking over de landsgrenzen heen, Leuven: Leuvense opinies, van: <http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/opinies/2009Lokaal.pdf>, (geraadpleegd April 2012)

Waarbeek, H. ter, C. Hoebe, H. Freund, V. Bochat en C. Kara-Zaïtr (2011) Strengthening infectious disease surveillance in a Dutch–German crossborder area using a real-time information exchange system, *Journal of Business Continuity and Emergency Planning* 5: 173-184.

Walzer, C. (2011) Ecoconnect: Restoring the web of life, at <http://www.econnectproject.eu/cms/sites/default/files/Policy%20Recommendations.pdf> (geraadpleegd 5 maart 2012).

Wisburd, D. and C. Lum (2005) The Diffusion of computerized crime mapping in policing: linking research and practice, *Police Practice and Research* 6: 419-34.

Geraadpleegde kamerstukken

Kamerstukken II 2011/12, *Grensoverschrijdende samenwerking (GROS): verslag van een algemeen overleg*, 32851, nr. 2.

Kamerstukken II 2010/11, *Grensoverschrijdende samenwerking (GROS): brief van de ministers Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken*, 32851, nr. 1. (8 juli 2011).

Kamerstukken II 2008/09, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2009: Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 31700 VII, nr. 50. (5 december 2008)

Kamerstukken II 2009/10, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2010: Verslag van een algemeen overleg*, 32123 VII, nr. 60 (5 januari 2010).

Kamerstukken II 2009/10, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2010: Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Buitenlandse Zaken*. 32123 VII, nr. 67. (23 april 2010).

Staatscourant 2010, *Besluit van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 juni 2010, nr. 2010-0000413369, tot verlenging van de instelling van een Taskforce Grensoverschrijdende Samenwerking en vergoeding van de voorzitter van de Taskforce (Tijdelijk instellingsbesluit Taskforce Grensoverschrijdende Samenwerking)*, nr. 10366 (6 juli 2010).

Overige geraadpleegde websites

http://www.cipm-icbm.be/files/files/accord_gand_n.pdf

<http://www.euregio-mr.com/nl/euregiomr>

http://www.euregio-mr.com/nl/service/copy_of_links/2010/die-euregio-maas-rhein-auf-dem-weg-zum-evtz

<http://www.pmlab.eu>

<http://euregio.lu/la-grande-region/structures-de-cooperation-2/>

<http://www.ems-eems.nl/wasserrahmenrichtlinie/>

<http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/whatis/Pages/welcome.aspx>

<http://www.vleva.eu/nieuws/nieuwe-europese-groepering-voor-territoriale-samenwerking-linieland-van-waas-en-hulst>

<http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/preparation/Pages/welcome.aspx>

<http://www.euregio-mr.com/nl/nieuws>

<http://www.euregioscheldemond.be/>

<http://www.emr-taskforce.eu/nl/home.shtml>

<http://www.cipm-icbm.be/page.asp?id=35>

<http://www.benelux.int/nl/dos/dos02c.as>

<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/05/03/brief-aan-de-tweede-kamer-over-gros/briefaandetkoverstandvanzakentaskforcegros.pdf>

Bijlage 1: Begeleidingscommissie

In het kader van het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld. Een startbijeenkomst met de opdrachtgever heeft plaatsgevonden op 15 februari 2012. De begeleidingscommissie is op 28 februari, 10 april, 6 juni en 5 juli 2012 bijeengewees om de opzet, voortgang en de eindrapportage van het onderzoek te bespreken.

De commissie bestond uit de volgende leden:

- T. Leeuwestein, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (voorzitter)
- M. Molenaar, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (secretaris)
- V. van Zeijst, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- G. Metz, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- M. de Groot, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- M. Lak, ministerie van Buitenlandse Zaken
- S. Kupers, provincie Limburg
- S. Kamps, Euregio Rijn-Waal

Bijlage 2: Respondenten

Interviews¹⁷

- D. Altenhofen, Staatskanzlei Niedersachsen, Hannover (9-5-2012)
- H.N. de Bruijn, Ministerie van Financiën, Den Haag (17-4-2012)
- P. Bursens, Hoogleraar Politieke Wetenschappen aan de Universiteit van Antwerpen, Antwerpen (20-4-2012)
- A. Buyse, Algemene vertegenwoordiger van de Vlaamse Regering bij de Europese Unie, Brussel (25-4-2012)
- M.B. Christensen, Onderzoeker Deens Instituut Internationale Studies, Kopenhagen (11-6-2012)
- M. Decock, Vlaamse overheid, Brussel (20-4-2012)
- S. Feldmann, Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf (22-5-2012)
- R. Gade, Staatskanzlei Niedersachsen, Hannover (8-5-2012)
- D. Haven, Ministerie van Buitenlandse Zaken van België, Brussel (26-4-2012 en 12-6-2012)
- K. Jacobs, Benelux Secretariaat-generaal, Brussel (7-5-2012)
- P. Janssens, Benelux Secretariaat-generaal, Brussel (15-5-2012)
- L. Lelieur, Departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Vlaamse Overheid, Brussel (3-5-2012)
- T. Menzel, Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf (7-5-2012)
- M.P.A. Monfrooij, Ministerie van Financiën, Den Haag (17-4-2012)
- J.M.L. Mooren, Benelux Secretariaat-generaal, Brussel (20-3-2012 en 15-5-2012)
- J.J.P. Nijssen, Directoraat-Generaal Europese Samenwerking, Ministerie Buitenlandse Zaken van Nederland, Den Haag (10-5-2012)
- J. van Parys, Vlaamse overheid, Brussel (20-4-2012)
- M. Raschke, Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf (7-5-2012)
- H. Rohlfing, Ambassade van Duitsland, Den Haag (26-4-2012)
- T.B. Salomonson, Ambassade van België, Den Haag (9-5-2012)
- L. Servranckx, Permanente Vertegenwoordiging Vlaanderen in Nederland, Den Haag (20-3-2012)
- J. Splinter, Directoraat-Generaal Europese Samenwerking, Ministerie van Buitenlandse Zaken van Nederland, Den Haag (22-5-2012)

¹⁷ Van deze gesprekken zijn korte verslagen gemaakt die als onderzoeksmateriaal beschikbaar zijn.

- W.T. Van Gelder, voormalig Grensmakelaar en voormalig Commissaris der Koningin voor de provincie Zeeland, Den Haag (19-4-2012)
- S. Van Rossem, Benelux Secretariaat-generaal, Brussel (15-5-2012)
- W. Van de Voorde, Ministerie van Buitenlandse Zaken van België, Brussel (12-6-2012)
- H. Voskamp, Consulaat-Generaal van Nederland, Düsseldorf (13-6-2012)

Geïnterviewd voor de Quickscan¹⁸

- R. Godesar, Euregio Maas-Rijn, Eupen (19-3-2012)
- D. Huits, Provincie West-Vlaanderen, Brugge (19-3-2012)
- A. Kochs, Euregio Rhein Waal, Kleve (14-3-2012)
- B. Koopmans, Euregio Maas-Rijn, Eupen (20-3-2012)
- R. Meersschaert, EGTS Linieland Waas en Hulst, Hulst (19-3-2012)
- C. Mentink, Hogeschool Limburg, Hasselt (15-3-2012)
- N. Moerman, Interreg Vlaanderen-Nederland, Antwerpen (9-3-2012)
- D. Post, Permanente Nederlands-Duitse Grenswaterencommissie (Eems-Dollard), Meppen (21-3-2012)
- C. Rösgen, Duits-Nederlandse commissie voor ruimtelijke ordening in de Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Hannover (13-3-2012)
- W. Schreurs, Internationale Maascommissie, Luik (16-3-2012)
- J. Schwanken, Geschäftsstelle Ems-Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Meppen (12-3-2012)
- B. van de Wetering, Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn, Koblenz (13-3-2012)
- B. Woltmann, Nederlands-Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening, Groningen (12-3-2012)

Deelnemers aan de paneldiscussie

- W. Mareels, Departement Internationaal, Vlaamse Overheid, Brussel
- S. Stainier, Ministerie van Buitenlandse Zaken, België, Brussel
- J. Stoop, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Den Haag
- D. van der Neut, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Den Haag
- M. Lak, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag
- V. van Zeijst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
- M. Molenaar, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag

Achtergrond interviews

¹⁸ Zie noot 17.

- M.W.J. Lak, Speciaal vertegenwoordiger voor de buurlanden, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag (22-3-2012)
- V. van Zeijst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag (27-3-2012)
- T. Leeuwestein, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag (11-06-2012)

Bijlage 3: Overzicht onderzochte grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden

1. Grensoverschrijdende samenwerking tussen EU lidstaten en derde landen

- European Neighbourhood Policy
- Euro-Mediterranean Partnership (Barcelona Proces)
- Europese Landschapsconventie (Verdrag van Florence)
- Iniziativa Adriatico Ionica
- Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities
- Rhein 2020/internationale commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR): verdrag tussen vijf Rijnsoeverstaten en afgevaardigde Europese gemeenschap

2. Grensoverschrijdende samenwerking tussen EU lidstaten zonder verwijzing naar EU beleid/regelgeving

Nederland-Belgie:

- BENEGO (Belgisch-Nederlands grensoverleg)
- Benelux verdrag

Nederland-Duitsland:

- Programma Rhein 2020: opvolger van Aktionsprogramm Rhein, focus op grondwaterbescherming (o.a. Nederland, Duitsland, Frankrijk); D en NL runnen sinds 2001 een meetstation
- De Permanente Grenswaterencommissie (PGC): Taken op het gebied van waterafvoer, voorkomen van overstroming of schadelijke wateronttrekking, terugdringing van waterverontreiniging en ecologie.
- Euregionaal informatiesysteem onderwijs-arbeidsmarkt (NL, D, VL)
- Euregio 'Die Watten': houdt zich bezig met waterstraten, geïntegreerd beheer van kustgebieden
- Samenwerkingsverbanden substroomgebieden / waterbeheer (zie met name de projecten aan de Duitse grens: Dinkel, Vecht, Roer, Niers etc.).
- Nederlands-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (subcommissies Noord en Zuid)

Overige EU lidstaten:

- Parco dell'Ordesa e della Montagna Perduta in Spanje/Frankrijk

3. Grensoverschrijdende samenwerking tussen EU lidstaten in het kader van Europees beleid

Nederland-Belgie:

- INTERREG IV Vlaanderen-Nederland/Euregio Scheldemond: project interactief waterbeheer, proeftuin kaderrichtlijn water, project natuurlijk water
- INTERREG IVa: opzetten gezamenlijke meetmethode in kader van richtlijn fijnstof
- Euregio Maas-Rijn- Nu stichting, plannen voor Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)
- Nederlands-Vlaams Integraal Waterbeheer overleg
- EGTS Linieland Waas en Hulst
- Internationale Rijncommissie en Internationale Maascommissie – Maasverdrag en Rijnverdrag

Nederland-Duitsland:

- INTERREG IVa Duitsland-Nederland
- INTERREG-Project: Safe Guard - Gezonde dieren en beschermd voedsel
- ‘Trilaterale Wattenmeerforum’ (lokale en regionale stakeholder en bestuursambtenaren (DK, NL, D) gesteund door Interreg III
- Rijn coördinatie Commissie-implementatie *water flood directive*
- Eems-Dollard region
- Rhein 2020/ICBR: bevorderen ontwikkeling van de Rijn (duurzaamheid) maar ook ter uitvoering van Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG)
- EURES: programma netwerk van Europese Commissie ter bevordering van arbeidsmobiliteit binnen de EU (betrokken: o.a. Euregio Rijn-Waal en de Euregio Rijn-Maas-Noord)

Overige EU lidstaten:

- ECOCONNECT: samenwerking EU Alpenlanden NATURA 2000
- Nordic Council, tussen Noorwegen, Zweden, Denemarken, Finland en IJsland
- Øresund regio, tussen Denemarken – Zweden: regio meer zichtbaar maken. Vooral nadruk op innovatie en technologische uitwisseling tussen de regio's
- Rhein 2020/internationale commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR): verdrag tussen vijf Rijnsoeverstaten en afgevaardigde Europese gemeenschap
- Association of European Border Regions

Bijlage 4: Validatie op basis van paneldiscussie

Op 15 juni 2012 heeft in Den Haag een ‘expert meeting’ plaatsgevonden, met als doel het toetsen van de herkenbaarheid van de gekozen variabelen en indicatoren en hun onderlinge samenhang. Deelnemers aan de ‘expert meeting’ waren zeven deskundigen op het gebied van voorbereiding, omzetting en implementatie van Europese richtlijnen, afkomstig van verschillende ministeries van de Nederlandse rijksoverheid, de Vlaamse Overheid en de Belgische federale overheid.

De deelnemers voor deze bijeenkomst zijn in nauw overleg met de begeleidingscommissie voor het onderzoek geselecteerd en door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgenodigd. Ook zijn in dit kader deelnemers van Duitse zijde benaderd op het niveau van de Länder, maar dat heeft niet tot deelname geleid.

In het kader van deze bijeenkomst is gebruik gemaakt van de zogenaamde Delphi-methode.¹⁹ De Delphi methode is een gestructureerde communicatietechniek waarbij de mate van consensus binnen een panel van deskundigen wordt onderzocht. Conform deze methode, heeft de ‘expert meeting’ in meerdere (3) ronden plaatsgevonden. In de eerste ronde zijn de deelnemende deskundigen ondervraagd over de mate van herkenning en relevantie met betrekking tot de gekozen indicatoren en hun samenhang. Nadat alle deelnemers hierover hun ideeën naar voren hadden gebracht, werd een veralgemeniseerde samenvatting van het totaal aan naar voren gebrachte ideeën en de bijbehorende motivaties gegeven door de moderator. Daardoor ontstond er ruimte voor de deskundigen om hun eerdere ideeën te herzien afgaande op de reacties van de andere deelnemers. Op deze wijze wordt een bepaalde mate van consensus duidelijk, en wordt ook duidelijk waar de punten liggen waarop de ideeën van de deelnemers blijvend uiteenlopend zijn. De uitkomsten van de eerste ronde worden hieronder besproken.

Tijdens de tweede ronde stond de vraag waar in het beleidsproces en door wie geïntervenieerd zou kunnen worden, centraal. Hierbij werd dezelfde trapsgewijs techniek gevolgd. In de derde ronde zijn de deskundigen ingegaan op de meer algemene bestuurlijke inbedding en mogelijke kansen en obstakels die een vorm van opsporen en verhelpen van grenseffecten zou kunnen opleveren. De uitkomsten van rondes 2 en 3 komen in hoofdstuk 7 aan bod.

¹⁹ De Delphi-methode is oorspronkelijk ontwikkeld als een methode om op systematische en interactieve wijze met behulp van een expertpanel tot voorspellingen te komen. De methode is gebaseerd op het principe van *collective intelligence*, dat wil zeggen dat voorspellingen of beslissingen nauwkeuriger zijn wanneer ze tot stand komen met een gestructureerde groep individuen dan wanneer ze tot stand komen met een ongestructureerde groep individuen (zie Linstone en Turoff, 1975).

De uitkomst van ronde 1 van de toetsing tijdens de ‘expert meeting’ was een brede validatie van de gekozen indicatoren. De deskundigen hebben een aantal suggesties ter aanscherping van de voorgelegde versie gedaan, die verwerkt zijn in de figuur zoals deze hierboven is weergegeven. De deskundigen herkenden de relevantie en de onderlinge samenhang van de verschillende aspecten en zagen in de beslisboom zoals weergegeven in figuur 6.4 een bruikbaar en effectief instrument om van een (voorgestelde) richtlijn in grote lijnen de waarschijnlijkheid dat grenseffecten zullen optreden, in te schatten. Daarbij merken we op dat een precieze of waterdichte detectie van grenseffecten ook geenszins het doel van de beslisboom is: het gaat primair om een hulpmiddel dat betrokkenen kan helpen om bewustzijn te ontwikkelen ten aanzien van de mogelijkheid dat grenseffecten optreden.

Bijlage 5: Overzicht gebruikte trefwoorden zoekopdrachten internet

Trefwoorden Nederlands:

grensoverschrijdende samenwerking
grenseffecten
problemen richtlijnen
grensregio's
transnationale samenwerking
Euregio's, INTERREG, Anholt en Benelux
Zoeken via namen samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld Eems-Dollard Regio
Interbestuurlijke samenwerking (Landen noemen)

Trefwoorden Engels:

cross border cooperation/collaboration
bordereffects
problems directives/ negative side-effects directives
border regions
transnational cooperation/collaboration
Euregions, INTERREG, Anholt and Benelux
Zoeken via namen samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld Eems-Dollard Regio

Trefwoorden Duits:

grensüberschreitende Zusammenarbeit
Grenzeffekte
Probleme / Konflikte Richtlinien
Grenzregionen
Transnationale Zusammenarbeit
Euregio's, INTERREG, Anholt und Benelux
Zoeken via namen samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld Eems-Dollard Regio

Trefwoorden Italiaans:

Euregione, INTERREG
Confine, direttiva, implementazione, Unione Europea
Frontiere, direttiva, implementazione, Unione Europea
Cooperazione transfrontaliera