

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2694

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 september 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling weerbaarheid vergroten, versterken capaciteiten om hybride dreigingen aan te pakken (Kamerstuk 22 112, nr. 2693)

Fiche: Verordening mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Verordening mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
29 mei 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 373
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1529318593777&uri=CELEX:52018PC0373>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2018)282
SWD(2018)283
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken Cohesie
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 175, derde alinea van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissingsprocedure

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel heeft als doel om juridische en administratieve belemmeringen bij grensoverschrijdende projecten in grensregio's aan te pakken. Daarom stelt de Commissie een mechanisme voor waarmee wettelijke bepalingen uit een andere lidstaat in de grensregio kunnen worden toegepast. Wanneer er sprake is van een grensoverschrijdende belemmering voor een gezamenlijk project, kunnen lidstaten via dit mechanisme kiezen om wettelijke bepalingen van een andere lidstaat (in plaats van hun eigen) toe te passen. Grensoverschrijdende juridische belemmeringen kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een grensoverschrijdend tramproject met Duitsland of België.

Voorstel ziet op projecten gericht op infrastructuurvoorzieningen en de diensten van algemeen economisch belang (DAEB) die een effect hebben op respectievelijk worden verleend in een grensoverschrijdende context. Om de wettelijke bepalingen van een naburige lidstaat toe te kunnen passen, biedt de Commissie twee opties. Ten eerste kan een verbintenis met directe werking worden afgesloten. De tweede optie is een verklaring, waarin de lidstaat verklaart dat ze de bepaling zal aanpassen. Om dit te doen zal de lidstaat de benodigde wetgevingsprocedure aflopen. Het is niet verplicht voor lidstaten om voor dit mechanisme te kiezen. Maar als een lidstaat niet kiest voor het voorgestelde mechanisme dan moet het

een bestaande wijze kiezen om belemmeringen voor de uitvoering van een gezamenlijk project in grensoverschrijdende regio's uit de weg te ruimen. Daarbij kan het gaan om effectieve mechanismen die een lidstaat op nationaal niveau heeft ingesteld of die een dergelijke lidstaat formeel of informeel samen met een of meer naburige lidstaten heeft ingesteld.

De Commissie verklaart deze verordening van toepassing op grensoverschrijdende regio's. Dat begrip is gedefinieerd als het grondgebied dat wordt bestreken door naburige aan de landsgrenzen gelegen regio's in twee of meer lidstaten op NUTS-niveau 3.¹ In NL zijn dat de COROP-gebieden² die aan de landsgrenzen liggen.³

Het voorstel ziet op wettelijke belemmeringen waarmee wordt bedoeld: alle wettelijke bepalingen met betrekking tot planning, ontwikkeling, personeel, financiering of de werking van een gezamenlijk project die het inherente potentieel van een grensregio bij grensoverschrijdende interactie belemmert (artikel 3, punt 4) of de toepassing ervan.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie stelt drie opties voor om grensproblemen effectiever te kunnen verhelpen. Ten eerste stelt zij een verordening voor. Een tweede mogelijkheid zou een aanbeveling zijn en een derde mogelijkheid is een richtlijn.

Volgens de Commissie is een aanbeveling niet het meest effectieve instrument, aangezien aanbevelingen niet bindend zijn. Een richtlijn zou ook niet het meest effectieve instrument zijn. Hoewel ze lidstaten verplicht tot het bereiken van een resultaat, geeft ze lidstaten de vrijheid om vorm en middelen zelf te kiezen. Hierdoor zouden er volgens de Commissie juridisch complexe situaties kunnen ontstaan. Bij lidstaten kunnen aan beide kanten van de grens nog steeds verschillende systemen van kracht zijn. Een verordening verplicht lidstaten om per grens een mechanisme in te stellen om juridische belemmeringen uit de weg te ruimen.

De Commissie merkt op dat sommige lidstaten al met een of meer aangrenzende lidstaten een eigen instrument hebben. Hiermee heeft de Commissie met de voorgestelde verordening rekening gehouden. Met de verordening kunnen lidstaten gebruik maken van het (tweeledig gestructureerde) Commissie-mechanisme dat in de verordening is opgenomen dan wel van een eigen mechanisme. Aan die laatste optie is wel de voorwaarde verbonden dat ook daarmee effectief juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg worden geruimd. Lidstaten besluiten om ten aanzien van een specifieke grens met een of meer naburige lidstaten toe te treden tot een bestaande effectieve regeling die formeel of informeel door een of meer naburige lidstaten is ingesteld. De Commissie merkt op dat ze dus niet kiest voor een «one-size-fits-all»-benadering, maar dat zij lidstaten de mogelijkheid

¹ De **NUTS**, *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*, is de regionale indeling van het Europese statistiekbureau Eurostat. Deze is ingevoerd om over heel Europa vergelijkbare regio's te hebben, waardoor Europese statistieken regionaal goed vergelijkbaar zijn. De NUTS heeft drie niveaus. Voor Nederland komen zij in principe overeen met de volgende nationale indelingen: NUTS 1: Landsdelen; NUTS 2: Provincies en NUTS 3: COROP-gebieden.

² De **COROP-gebieden** zijn in 1970 vastgesteld door de Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma (COROP). <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen>.

³ Het betreft in Nederland de volgende (COROP-)gebieden: Oost-Groningen, Zuidoost-Drenthe, Noord-Overijssel, Twente, Achterhoek, Arnhem-Nijmegen, de gehele provincie Limburg, Zuidoost-, Midden- en West-Noord-Brabant en Zeeuws-Vlaanderen. Deze indeling valt aan Nederlandse kant overigens niet samen met de gebieden waarbinnen overheden lid zijn van euregio's langs onze grenzen met Duitsland en België: Eems Dollard Regio (EDR), de EUREGIO, Euregio Rijn-Waal, Euregio Rijn-Maas Noord, Euregio Maas-Rijn, Euregio Scheldemond en de voormalige Euregio Benelux Middengebied.

biedt om oplossingen te bedenken die het best passen bij de regionale context.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

«Niet grenzen aan de groei, maar groeien aan de grens». Dit motto is in tal van opzichten van toepassing op de relaties tussen ons land en onze grensregio's enerzijds en onze burens in Noordrijn-Westfalen, Nedersaksen, Vlaanderen en Wallonië anderzijds. Grensoverschrijdende kansen kunnen daarbij worden gecreëerd en benut door op het gebied van economie, arbeidsmarkt, onderwijs, cultuur, mobiliteit, wonen, voorzieningen en veiligheid – voor burgers, bedrijven en instellingen – onnodige grensbarrières te slechten, goede randvoorwaarden te creëren en initiatieven waar nodig een duwtje in de rug te geven.

In Nederland is in 2015 een actieteam opgezet, waaraan grensgemeenten, grensprovincies, de VNG, MKB Nederland, euregio's en vier ministeries deelnamen, met als doel de grensoverschrijdende economie en arbeid te stimuleren. Daartoe heeft dit actieteam gebruik gemaakt van experts uit de grensregio (ook uit de buurlanden) om te bepalen wat voor dat doel nodig is. In januari 2017 heeft dit actieteam een agenda gepresenteerd met 40 actiepunten op de belangrijkste opgaven voor de grensregio's om groei te kunnen realiseren.⁴

De actieagenda bestrijkt een variëteit aan acties. Geen van deze acties was gericht op het aanpassen van wetgeving, laat staan dat toepassing van wetgeving van een buurland een aangewezen oplossing kan zijn. Wel doet het actieteam de aanbeveling om de grensoverschrijdende *bestuurlijke samenwerking* met de buurlanden effectiever vorm te geven. Daaraan wordt nu volop gewerkt. Een stevige, afgestemde en ondersteunende inzet vanuit de nationale overheden en – in onze buurlanden – ook de overheden op het niveau van de deelstaten is onmisbaar. In de brief van 20 april 2018 wordt op die grensoverschrijdende *governance*-structuren nader ingegaan.⁵

In deze *governance*-structuren participeren bestuurders van nationale, regionale en lokale overheden aan weerszijden van de grens. Doel is om grensoverschrijdende initiatieven verder te brengen. Doen zich bij de totstandkoming van die projecten (juridische) belemmeringen voor, dan hebben de bestuurders tot taak om daar oplossingen voor te vinden. Dat kan in voorkomende gevallen via het bestaande instrumentarium van de Benelux, maar als dat allemaal niet toereikend is, dan zou dat ook kunnen via een escalatiemechanisme binnen de grensoverschrijdende *governance*-structuren met onze buurlanden. Daarmee kunnen de voor wetgeving verantwoordelijke bestuurders direct afspraken maken met hun counterpart(s) uit het buurland. Uiteraard zal eventuele aanpassing van wet- en regelgeving uiteindelijk via de daartoe verantwoordelijke parlementen dienen te verlopen.

Het slechten van grensbarrières en het creëren van betere randvoorwaarden vormen volgens het kabinet een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor het benutten van grensoverschrijdende kansen. Het gaat bovenal om daadwerkelijke grensoverschrijdende initiatieven die burgers, bedrijven en instellingen (willen) ontplooien. Het kabinet heeft daarom aangekondigd concrete initiatieven voor samen-

⁴ Kamerstuk 32 851, nr. 33.

⁵ Kamerstuk 32 851, nr. 38.

werking in grensoverschrijdende projecten in grensregio's te ondersteunen. Dit kan specifiek door op passend niveau afspraken te maken met buurlanden via de in te stellen grensoverschrijdende *governance*-structuren, door wet- en/of regelgeving aan te passen, de wet of regels anders toe te passen, door kennis beschikbaar te stellen en door samenwerkingspartners bij elkaar te brengen.

Daarnaast is in de Kamerbrief van 20 april jl. aangegeven dat we in Den Haag permanent alert moeten blijven op de effecten van politieke beleidskeuzes in ons land en in onze buurlanden voor de grensregio's. Daarbij gaat het uiteraard ook om beleidskeuzes die in wetsvoorstellen worden uitgewerkt. De Kamer heeft die beleidslijn vervolgens in de gewijzigde motie van het lid Van der Molen c.s. over de effecten van beleid voor grensregio's nadrukkelijk ondersteund.⁶ In genoemde Kamerbrief had het kabinet al aangekondigd, dat het de mogelijkheden zal bezien externe expertise in te schakelen om in een aantal concrete beleidsaspecten grenseffecten te identificeren. Met het oog op de motie-Van der Molen c.s. zullen interdepartementaal afspraken gemaakt worden om ervoor te zorgen dat bij de ontwikkeling van beleid en wetgeving, daar waar aan de orde en in het licht van de toepassing van het IAK (Integraal Afwegingskader), vroegtijdig aandacht is voor grenseffecten.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland steunt het doel van de Commissie om juridische belemmeringen in grensoverschrijdende projecten uit de weg te ruimen. Dit sluit ook aan bij de Nederlandse inzet dat er hiervoor op intergouvernamenteel, regionaal en lokaal niveau inmiddels verschillende effectieve mechanismen dienen te bestaan.⁷

Tegen die achtergrond kan het doel van het Commissievoorstel worden gezien als ondersteuning van de lijn die het kabinet sinds zijn aantreden inzet:

- aandacht in Den Haag voor mogelijke grenseffecten van nieuw beleid en nieuwe wetgeving, en
- samen met onze buurlanden werken aan de totstandkoming van effectieve grensoverschrijdende *governance*-structuren, niet alleen ten behoeve van nieuwe en lopende projecten, maar ook ter signalering, identificatie en mitigatie of, waar nodig, uit de weg ruimen van mogelijke knelpunten voor grensregio's in bestaande en nieuwe regelgeving.

Voorwaarde voor Nederland is wel dat de onderhandelingen er niet toe mogen leiden dat de nationale competenties van de lidstaten op bijvoorbeeld de terreinen arbeid- en sociale zekerheidswetgeving en belastingwetgeving worden aangetast.

⁶ In de motie vroeg de Kamer de regering «te onderzoeken welke voorstellen voor wet- en regelgeving mogelijk onevenredige consequenties zouden kunnen hebben voor grensregio's, van een aantal hiervan de effecten nader te onderzoeken en op basis van de opgedane ervaring effecten van beleid voor grensregio's op te nemen in het Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving (IAK)». De motie werd op 5 juni met handopsteken aangenomen door 145 Kamerleden. Zie: Kamerstuk 32 851, nr. 48 en Handelingen II 2017/18, nr. 89, item 23.

⁷ In de toelichting bij het voorstel merkt de Commissie op dat er op intergouvernamenteel, regionaal en lokaal niveau al een aantal effectieve mechanismen voor grensoverschrijdende samenwerking bestaan. Voor meer details verwijst de Commissie naar haar Mededeling van 20 september 2017 (Groei en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU ook wel bekend als Boosting Growth and Cohesion in EU Border Regions) COM (2017) 534. De Commissie merkt in dat verband op, dat op intergouvernamenteel niveau de Noordse Raad van Ministers en de Benelux procedures hebben vastgesteld om bilaterale grensbarrières op te sporen en aan te pakken. Op regionaal niveau hebben de Oberreinkonferenz en het Greater Copenhagen and Skåne Committee institutionele methoden ontwikkeld om plaatselijk obstakels op te sporen en uit de weg te ruimen.

Nederland is van mening dat de gekozen vorm van een verordening niet aansluit bij het doel dat de Commissie wenst te bereiken. Het doel – via maatwerk juridische grensknelpunten wegnemen – kan volgens het kabinet beter bereikt worden via een richtlijn. Via een richtlijn kunnen lidstaten geconformeerd worden tot een gezamenlijk doel (het opheffen van grensoverschrijdende belemmeringen) waarbij het lidstaten vrijstaat hoe dit bereikt wordt. Op deze manier kan op maximale wijze maatwerk worden verkregen en wordt er via een inspanningsverplichting wel slagvaardig gewerkt aan het oplossen van grensoverschrijdende belemmeringen binnen de gehele. Als het uitgangspunt daadwerkelijk is dat maatwerk voor grensregio's wordt gefaciliteerd dan is een richtlijn in plaats van een verordening het aangewezen instrument. Nu de Commissie een verordening voorstelt, lijken juist maatwerkoplossingen lastiger te realiseren. Met een verordening wordt een bepaalde oplossingsrichting voorgeschreven, namelijk een mechanisme waarmee wettelijke bepalingen uit een andere lidstaat in de grensregio kunnen worden toegepast.

Met een richtlijn worden niet alleen bestaande maar ook nieuwe intergouvernementele, regionale en lokale effectieve mechanismen ten volle gerespecteerd en aangemoedigd, geheel in de lijn met eerdergenoemde Commissiemededeling. Hierbij kunnen lidstaten in samenwerking met aangrenzende lidstaten invulling geven aan de wijze waarop grensoverschrijdende problemen moeten worden verholpen. Op die manier kan er maatwerk worden geleverd.

In de voorgestelde verordening is het onduidelijk waaraan moet worden voldaan om het eigen mechanisme te mogen toepassen in de plaats van het voorgestelde mechanisme. Lidstaten zijn echter wel verplicht om binnen een jaar te kiezen. Deze verplichting staat volgens het kabinet op gespannen voet met de zogeheten vrijwilligheid van het voorstel. Het kabinet zal zich dan ook inzetten om het doel te bereiken middels het instrument van de richtlijn.

Mochten Raad en Europees Parlement instemmen met het instrument van een verordening, dan biedt het voorgestelde artikel 4, zoals hierboven opgemerkt, de mogelijkheid om een eigen mechanisme te gebruiken, met behulp waarvan juridische en administratieve problemen voor de uitvoering van een gezamenlijk project in grensoverschrijdende regio's uit de weg worden geruimd. Voor Nederland gaat in dat geval de voorkeur uit naar gebruikmaking van de grensoverschrijdende *governance*-structuren die momenteel in ontwikkeling zijn met de buurlanden, naast de reeds bestaande samenwerking in Benelux-verband en bestaande instrumenten van grensoverschrijdende samenwerking op lokaal niveau, zoals het Gemeenschappelijk Orgaan Baarle.

Het kabinet is van mening dat een eenzijdige focus op juridische grensoverschrijdende belemmeringen niet het juiste uitgangspunt is. Dat gaat – althans voor de Nederlandse situatie – voorbij aan de realiteit en oplossingsrichtingen die zijn aangedragen door het actieteam Grensoverschrijdende Economie en Arbeid. Ook gaat het voorbij aan de mogelijkheden in het kader van de Benelux Unie, zoals het wegnemen van belemmeringen bij de totstandkoming van het grensoverschrijdende bedrijventerrein in Maastricht en Lanaken, de zogeheten Albertknoop.

Het kabinet is kritisch over de reikwijdte van het voorstel. Door de brede formulering van het begrip «juridische belemmering» kan potentieel elke wettelijke bepaling onder het Commissie-mechanisme vallen die verband houdt met betrekking tot de planning, de ontwikkeling, het personeel, de financiering of de werking van een gezamenlijk project. Het kabinet zal de Commissie om nadere duidelijkheid vragen en zich inzetten voor een duidelijke afbakening van dit begrip.

Uit het voorstel wordt niet duidelijk of de Commissie met dit voorstel ook ruimte beoogt te bieden om nationale verschillen in arbeidswetgeving en belastingwetgeving onder de reikwijdte van het Commissiemechanisme te doen vallen. Dit geldt tevens voor zaken op het gebied van het minimumloon en pensioenen. Zoals eerder vermeld is een voorwaarde voor het kabinet dat de onderhandelingen er niet toe mogen leiden dat de nationale competenties van de lidstaten op bijvoorbeeld de terreinen van arbeid- en socialezekerheidswetgeving en belastingwetgeving worden aangetast.

Het kabinet onderschrijft de oproep van de Commissie aan de lidstaten, vorig jaar gedaan in de Commissie-mededeling *Boosting Growth*, om soortgelijke effectieve mechanismen in het leven te roepen, waar die op dit moment nog niet bestaan. Daarmee kan maatwerk voor specifieke grensregio's worden geleverd. Afwijken of buiten toepassing laten van nationale regelgeving leidt tot verschillende rechtsregimes binnen de grensregio en daarbuiten, hetgeen op gespannen voet staat met het beginsel van rechtsgelijkheid en het gevaar van «shopgedrag» meebrengt. Verder is onduidelijk wat de gevolgen zijn als de ene lidstaat kiest voor het eigen mechanisme en de naburige lidstaat voor het Commissie-mechanisme.

Daarnaast brengt het Commissie-mechanisme extra administratieve lasten met zich mee. Zo is bepaald dat lidstaten bij gebruikmaking van het in de verordening voorgestelde mechanisme verplicht zijn nationale coördinatiepunten op te richten. De werkwijze en taakomschrijving van die nationale coördinatiepunten is nader uitgewerkt in de artikelen 5–22. Lidstaten zijn overigens niet verplicht van dit mechanisme – en dus ook niet van nationale coördinatiepunten – gebruik te maken. Immers, het huidige Commissievoorstel bepaalt in artikel 4, lid 1, dat lidstaten voor hun grensregio's gebruik mogen maken van eigen mechanismen (bilateraal met de buurlanden of multilateraal met meerdere landen, zoals de Benelux) om juridische belemmeringen voor de uitvoering van een gezamenlijk project in grensoverschrijdende regio's uit de weg te ruimen. Deze uitzonderingsbepaling in artikel 4, lid 1, laat naar het oordeel van het kabinet zien dat het instrument van een verordening niet proportioneel is om het doel te bereiken.

Uit de tekst van de verordening is niet duidelijk welke aspecten van infrastructuurprojecten en diensten van algemeen economisch belang onder de reikwijdte van de verordening vallen. Uitgangspunt zou naar het oordeel van het kabinet moeten zijn dat een keuze van een gemeente, provincie of nationale overheid van een lidstaat om een DAEB op te dragen en op grond van artikel 14 VWEU, protocol 26 VWEU en artikel 106 VWEU naar eigen inzicht in te richten (binnen de randvoorwaarden – voor zover van toepassing – die daarvoor op grond van de regels van de Europese Commissie in het DAEB-pakket 2012 gelden) ook door de gemeente of andere overheid over de grens gerespecteerd wordt. Zo is voor Nederland het opdragen als DAEB van de taak voor sociale huisvesting van groot belang, maar ook op de terreinen van o.a. vervoer en zorg zijn DAEB's geformuleerd. Niet duidelijk is of dit voor Nederland belangrijke uitgangspunt onder de voorgestelde verordening ten volle wordt gerespecteerd.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens een eerste inventarisatie van standpunten van lidstaten lijkt het idee als zodanig – het uit de weg ruimen van grensknelpunten – op steun te kunnen rekenen. Wel leven er nog veel vragen of het op de voorgestelde wijze moet. Lidstaten hebben met name vragen over het vrijwillige

karakter om het Commissie-mechanisme wel of niet toe te passen. De Commissie benadrukte dat toepassing van het voorgestelde Commissie-mechanisme vrijwillig is, maar als er geen gebruik van wordt gemaakt, dan moet een land iets anders toepassen met hetzelfde effect. Ook willen lidstaten in de verordening een duidelijk kader van de Commissie waar het eigen bestaande mechanisme aan moet voldoen. Verder hebben lidstaten in algemene zin nog vragen over de mogelijke juridische problemen die dit Commissie-mechanisme met zich mee kan brengen. Bij de opstelling van dit fiche had van de nationale parlementen Zweden inmiddels een negatief subsidiariteitsoordeel uitgebracht.⁸

Uiteraard brengt het EP daarnaast ook een rapport uit over de voorliggende verordening. De Nederlandse Europarlementariër Matthijs van Miltenburg (D66/ALDE) is op 20 juni door het EP aangewezen als rapporteur inzake dit Commissievoorstel. Over de tijdsplanning van dit rapport moeten nog nadere besluiten vallen. De verwachting is dat het EP nog dit jaar met een standpunt over dit voorstel van de Commissie wil komen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief, de EU is op basis van artikel 175 VWEU bevoegd is een voorstel te doen, dat ziet op het specifieke beleid ten behoeve van regio's en de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang. Deze grondslag is eveneens geschikt om knelpunten bij regionale en grensoverschrijdende samenwerking aan te pakken.

b) Subsidiariteit

Het kabinet oordeelt positief over de subsidiariteit van het voorstel. Verschillende lidstaten (waaronder de Benelux-landen) hebben individuele, bilaterale en zelfs multilaterale initiatieven genomen om juridische belemmeringen voor grensoverschrijdende interactie uit de weg te ruimen. Deze mechanismen bestaan echter niet in alle lidstaten of ten aanzien van alle grenzen van een bepaalde lidstaat. Om die reden is er meerwaarde voor optreden op het niveau van de Unie.

c) Proportionaliteit

Het kabinet oordeelt negatief over de proportionaliteit. Het kabinet onderschrijft het belang van vrijwilligheid voor het te kiezen van een mechanisme om juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context uit de weg te ruimen. De voorgestelde vorm van het optreden, een verordening, gaat volgens het kabinet dan ook verder dan noodzakelijk om het doel te bereiken. In plaats daarvan is een richtlijn hier het meest aangewezen instrument. Zoals eerder in 3b is aangegeven is het kabinet vanuit deze overweging kritisch op de verplichting die de Commissie oplegt om te kiezen tussen een eigen mechanisme of het mechanisme van de verordening.

⁸ Zie: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20180373.do>.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Er zijn voornamelijk geen gevolgen voor de EU-begroting voorzien. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

De financiële consequenties voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden hangen in belangrijke mate af van de vraag voor welk mechanisme wordt gekozen. Het mechanisme dat de Europese Commissie voorstelt leidt tot oprichting van een coördinatiepunt met financiële en personele gevolgen. De bestaande mechanismen in Benelux-verband en de plannen om met de buurlanden een grensoverschrijdende *governance*-structuur op te richten kunnen de kosten beperken. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorgestelde Commissie-mechanisme heeft tot doel om de lasten voor het bedrijfsleven en burgers te verminderen door een oplossing te bieden voor gevolgen van wetgevingsverschillen in grensregio's. Ook als binnen de voorgestelde EU-verordening gekozen wordt voor het bestaande Benelux-mechanisme en de voornemens omtrent grensoverschrijdende *governance*-structuur met de buurlanden leiden die vanwege het wegnemen van gevolgen van wetgevingsverschillen tot vermindering van de lasten voor bedrijfsleven en burgers.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het doel van het voorstel is om de administratieve lasten voor de burger en het bedrijfsleven te verkleinen. Zoals eerder vermeld kan het voorstel leiden tot een verhoging van de administratieve lasten voor overheden.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencie positivo*)*

De consequenties voor bestaande (beleidsspecifieke dan wel algemene of organieke) wetgeving zijn potentieel vergaand, maar niet in te schatten omdat de Verordening ziet op het buiten toepassing laten dan wel wijzigen van nationale of decentrale wetgeving, indien daar voor een grensoverschrijdend project behoefte aan is. Indien het wenselijk wordt

geacht op voorhand (rechts)zekerheid te verkrijgen over het in voorkomende gevallen wijzigen of afwijken van regelgeving, ligt het in de rede uitvoeringswetgeving bij deze verordening te maken. Immers: dit maakt mogelijk dat voor een project buitenlandse wetgeving van toepassing wordt en in de plaats treedt van de geldende nationale of decentrale wetgeving. Ook de in de verordening voorziene wijze, nl. het afsluiten van een verbintenis met directe werking dan wel een verklaring, vereist voorafgaande (formele) wetgeving, wil zekerheid worden verkregen omtrent wetswijziging.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Op grond van artikel 7, lid 2, moet de Commissie een uitvoeringshandeling vaststellen met betrekking tot de werking van de door de Commissie op te zetten en te beheren databank van alle verbintenissen en verklaringen. Ook moet de uitvoeringshandeling regels stellen over de formulieren die door de grensoverschrijdende coördinatiepunten moeten worden gebruikt voor het indienen van informatie over de uitvoering en het gebruik van het Commissie-mechanisme. Voor de vaststelling van de uitvoeringshandeling verwijst artikel 7, lid 2, naar de procedure in artikel 23, lid 2, van het voorstel (de raadplegingsprocedure). Het kabinet is van mening dat de onderzoeksprocedure in dit geval geschikter zou zijn. Het kabinet is van mening dat de voorgestelde uitvoeringshandeling voor deze zaken het geschikte middel is aangezien de vast te stellen uitvoeringshandelingen erop gericht zijn om de verordening volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Met name landen waar op dit moment geen probleemoplossend mechanisme voor grensbarrières bestaat, hebben in de praktijk amper de mogelijkheid om binnen een jaar na inwerkingtreding van de verordening een eigen effectief mechanisme tot stand te brengen. In die gevallen lijkt de keuzevrijheid die de verordening in principe biedt, weinig realistisch, wat de ontwikkeling van maatwerkoplossingen bemoeilijkt en zich niet goed verdraagt met de gedachte dat de verordening juist niet ziet op een «one-size-fits-all»-benadering.

Voorgesteld wordt de verordening te laten gelden een jaar na inwerkingtreding. Deze termijn is te kort indien wordt overgegaan tot uitvoeringswetgeving (zie a). Voor een dergelijk wetgevingstraject moet minimaal twee jaar tijd zijn. Indien wordt volstaan met een *governance*-structuur is een termijn van 1 jaar voldoende.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening moet de Commissie rapporteren over de toepassing van de verordening. Het kabinet steunt de rapportageverplichting, om de effectiviteit en toegevoegde waarde van het instrument te beoordelen alsmede om te kijken naar mogelijke vereenvoudiging ervan. Vijf jaar na inwerkingtreding is vrij snel aangezien de verordening pas een jaar (en volgens Nederlandse inzet: 2 jaar) na inwerkingtreding ook van toepassing wordt.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Als er sprake is van een belemmering, die op grond van de verordening wordt aangepakt, betekent dat voor de betrokken uitvoeringsinstanties dat zij hun beleid en handhaving moeten aanpassen. Dit betekent dat voor een project ander beleid moet worden toegepast dan voor de rest van het gebied (differentiatie).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.