

Vergaderjaar 2020–2021

32 851

Grensoverschrijdende samenwerking (GROS)

Nr. 72

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 april 2021

Bij eerdere gelegenheden heb ik uw Kamer bericht dat de aanpak van grensbelemmeringen voor het kabinet een belangrijk onderwerp is, omdat daarmee de ontwikkeling van de grensregio's een impuls kan krijgen. Dat is ook de mening van de Vlaamse regering. Daarom hebben beide regeringen tijdens de Vlaams-Nederlandse Top van 2018 besloten verder onderzoek te doen naar de instrumenten die we daarvoor kunnen inzetten. De toenmalige Vlaamse Minister-President en ik hebben in navolging daarvan in mei 2019 een bestuurlijke werkgroep voor de aanpak van grensbelemmeringen ingesteld. De werkgroep, onder leiding van mw. Berx en dhr. Donner, heeft twee sporen bewandeld. Een traject waarbij een wetenschappelijke studie naar grensoverschrijdende infrastructuur werd begeleid. In het andere traject heeft de werkgroep een methode toegepast voor de aanpak van grensbelemmeringen als gevolg van verschillen in regelgeving. De aanpak zet in op het realiseren van oplossingen door af te wijken in plaats van het aanpassen van de regelgeving. Begin december 2020 hebben de Vlaamse Minister-President, dhr. Jambon en ik, de resultaten van beide trajecten mogen ontvangen. Op 14 december 2020 heb ik uw Kamer de rapporten van de bestuurlijke werkgroep toegezonden.¹ Met deze brief geef ik uw Kamer namens het kabinet een reactie daarop.

Met deze brief bericht ik u ook namens het kabinet dat het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) is uitgebreid met een nieuwe verplichte kwaliteitseis, namelijk Grenseffecten. Een toelichting daarop staat verderop in deze brief. Ik ga hieronder allereerst in op de resultaten van de bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen aan de hand van beide sporen.

¹ Kamerstuk 32 851, nr. 70.

Bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen (spoor 1):

Methode aanpak grensbelemmeringen: «Niet aanpassen, maar afwijken»

De bestuurlijke werkgroep constateert dat grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio's steeds verder intensiveert. Het kabinet is daar zeer verheugd over, omdat een en ander laat zien dat inwoners, bedrijven en overheden in de grensregio's zich in toenemende mate bewust zijn van de ontwikkelingskansen van hun gebied door meer grensoverschrijdende samenwerking. Tegelijkertijd leidt meer samenwerking ertoe dat de verschillen in regelgeving tussen Nederland en Vlaanderen meer zichtbaar worden. Als gevolg daarvan zullen ook meer grensbelemmeringen worden ervaren. Dat vraagt om een aanpak met betrokkenheid van meerdere overheden aan beide kanten van de grens.

De rapporten van de bestuurlijke werkgroep bieden concrete handvatten waarmee zowel grensregio's als de centrale overheden in Den Haag en Brussel grensbelemmeringen bij de grensoverschrijdende samenwerking in specifieke gevallen kunnen aanpakken. De bestuurlijke werkgroep laat zien dat het mogelijk is om via afwijkingen of uitzonderingsbepalingen oplossingen voor specifieke grensbelemmeringen te realiseren. De bestuurlijke werkgroep maakt daarvoor duidelijk dat bijvoorbeeld in Benelux-verband op veel terreinen al (juridische) mogelijkheden beschikbaar zijn. Het toepassen daarvan vergt inzet van expertise en vaak politieke besluitvorming, evenals de erkenning van het belang van de aanpak van grensbelemmeringen.

Aanpak van grensbelemmeringen is belangrijk

Op afstand van de landsgrenzen speelt het dagelijks leven zich overwegend op het nationale grondgebied af. Daardoor zullen mensen die daar wonen zich doorgaans weinig bewust zijn van de verschillen met de buurlanden op allerlei terreinen. In het grensgebied daarentegen, waar het leven – wonen, werken, winkelen, familiebezoek, gebruik voorzieningen – welhaast per definitie grensoverschrijdend is, zullen de verschillen dagelijks opgemerkt worden. Voor veel mensen in grensregio's zijn grensbelemmeringen en -voordelen daarom een belangrijk dagelijks fenomeen. Ook de actualiteit van de coronapandemie maakt voor iedereen zichtbaarder dat verschillen tussen nationale coronaregels tot belemmeringen in grensregio's leiden omdat daar het maatschappelijk leven onderling, en dus grensoverschrijdend, verweven is. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar bij sluiting en opening van horeca en winkels, de beperkingen voor grensverkeer en het al dan niet instellen van een avondklok. Inmiddels is rond corona de grensoverschrijdende afstemming en informatievoorziening met de buurlanden goed ingeregeld. Toch kunnen zich ook dan – juist in de grensregio – als gevolg van nieuwe, ingrijpende coronamaatregelen in eigen land of in het buurland praktische problemen voordoen, zoals recent langs de Duits-Nederlandse grens. Die leiden vervolgens weer tot nader overleg en waar mogelijk tot aanvullende maatwerkoplossingen. Een en ander illustreert hoe belangrijk het is dat bestuurders elkaar aan weerszijden van de grens goed weten te vinden en oplossingsgericht kijken naar de gevolgen van verschillen in maatregelen en regelgeving. Dat betekent overigens niet, dat alle verschillen in maatregelen of wet- en regelgeving altijd kunnen worden weggenomen.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de bestuurlijke werkgroep dat belemmeringen als gevolg van verschillen in regelgeving nadelig kunnen zijn voor de leefbaarheid en de ontwikkeling van grensregio's. Het versterken van de leefbaarheid, het scheppen van de juiste voorwaarden

voor verdere ontwikkeling van grensregio's en het wegnemen van grensbelemmeringen zijn bepalende pijlers waarop het beleid van het kabinet voor de grensoverschrijdende samenwerking is gebaseerd.² Het kabinet vindt dat de gevolgen van de belemmeringen moeten worden teruggedrongen, waar mogelijk door de verschillen in regels voor specifieke gevallen in de grensregio's te voorkomen of weg te nemen.

Het kabinet is van mening dat de focus niet alleen op het wegnemen van belemmeringen moet liggen. Het grijpen van kansen door intensievere grensoverschrijdende samenwerking voor de verdere ontwikkeling van de grensregio's is minstens net zo belangrijk. Diverse regionale initiatieven zijn in gang gezet om die kansen ook te identificeren en vervolgens te pakken. Daarbij constateert het kabinet dat in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om ook grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden op te richten. Dat leidt niet alleen tot een doelgerichte aanpak en bestuurlijk commitment, maar ook tot een versterking van de identiteit in grensoverschrijdende gebieden. De ontwikkelingskansen kunnen zo ook in de gebieden zelf meer gaan leven. Zowel in de grensregio's met België als met Duitsland bestaan daar verschillende aansprekende voorbeelden van, zoals de euregio's en het territoriale samenwerkingsverband van het North Sea Port District (tussen Gent, Terneuzen en Vlissingen). In toenemende mate vinden die initiatieven in goede samenwerking tussen Rijk en regio plaats, zoals de aanpak van NOVI-gebieden en de Regio Deals. Hierbij is nadrukkelijk aandacht voor grensoverschrijdende initiatieven omdat ook daar kansen liggen voor aanpak van relevante opgaven.

Doordat de intensieve grensoverschrijdende samenwerking over de hele breedte toeneemt, zullen grensbelemmeringen in de toekomst blijvend opkomen. België, Duitsland en Nederland hebben nu eenmaal hun eigen jurisdictie waarvoor de landgrens altijd een markering zal blijven. Het belang van een continue aanpak van grensbelemmeringen, samen met de buurlanden, is derhalve evident.

Niet aanpassen, maar afwijken van regelgeving

Een grensbelemmering is een probleem dat zich doorgaans op lokaal of regionaal niveau manifesteert. Voor het oplossen van een lokaal probleem is de bereidheid om daarvoor nationale regelgeving aan te passen daarentegen meestal gering. Daarom is voor grensbelemmeringen die het gevolg zijn van verschillen in regelgeving, het aanpassen van die regelgeving vaak geen haalbare kaart, zo stelt de bestuurlijke werkgroep. Vanuit de veronderstelling dat een oplossing van een lokaal probleem aanvaardbaarder is als de regelgeving niet hoeft te worden aangepast, is de werkgroep gaan kijken of een aanpak realiseerbaar is door voor specifieke gevallen van regelgeving af te wijken.

De aanpak start met een concretisering en analyse van geconstateerde grensbelemmeringen. Dat is erg arbeidsintensief en vergt inzet van veel betrokkenen en experts. Het is echter nodig om oplossingen te kunnen vinden en een inschatting te kunnen maken of een oplossing überhaupt realiseerbaar is. Voorzien van een afweging van belangen moeten oplossingen vervolgens voor besluitvorming op de tafel landen van de Minister(s) die verantwoordelijk is (zijn) voor het desbetreffende probleem en de bijbehorende oplossing. Belangrijk onderdeel van de aanpak is een schakel met gezag tussen Rijk en regio, zodat grensbelemmeringen en geanalyseerde oplossingen besproken kunnen worden op het juiste niveau in de politieke hoofdsteden. Belangrijke kanttekening is evenwel

² Kamerstuk 32 851, nr. 38.

dat de aanpak niet voor alle knelpunten een oplossing kan bewerkstelligen. Veel knelpunten hangen samen met regelgeving die in één of beide betrokken landen zo wezenlijk wordt geacht, dat afwijken daarvan geen optie is. Bovendien is het goed mogelijk dat personen of burgers meer baat hebben bij de bestaande regelgeving en de daartussen bestaande verschillen dan bij het wegnemen daarvan, omdat men bij de nieuwe oplossing erop achteruit gaat.

Stappenplan bij aanpak van grensbelemmeringen

Selecteren, concretiseren, analyseren, (al dan niet bestaande) oplossingen zoeken, expertise inzetten, belangen opstellen en afwegen en agenderen bij verantwoordelijke beleidsmakers. Dit zijn in het kort de stappen die genomen moeten worden om een oplossing te kunnen bereiken. Een stappenplan, inclusief een overzicht van instrumenten die in Benelux-verband reeds bestaan om afwijkingen te realiseren zijn door de bestuurlijke werkgroep in de rapportage «Niet aanpassen, maar afwijken» opgenomen.

Conclusies en aanbevelingen

De methodiek die de bestuurlijke werkgroep voorstelt – «niet aanpassen, maar afwijken», biedt voor de aanpak van grensbelemmeringen perspectief, weliswaar in het volle besef dat grensbelemmeringen altijd zullen blijven bestaan. Niet alle soorten belemmeringen kunnen via afwijkingen worden opgelost. De toepassing van deze methodiek kan als uitkomst hebben dat gevraagde oplossingen politiek of juridisch niet altijd haalbaar zijn. Het kabinet onderschrijft de analyse en de uitkomsten van de bestuurlijke werkgroep. Het kabinet is het ook inhoudelijk eens met de afgeronde aanbevelingen (zie bijlage)³.

Het toepassen van de methodiek is een zeer arbeidsintensief proces dat veel overleg met meerdere partijen en experts vergt. Het besluit over de totstandkoming van de nieuwe sluis bij Terneuzen laat dat bijvoorbeeld zien. Dit voorbeeld laat ook zien hoe zowel bij de voorbereiding als uitvoering van zo'n project goede samenwerking nodig is. In dit geval heeft het secretariaat van de Benelux Unie een behulpzame rol kunnen spelen. Een goede gezamenlijke voorbereiding en overleg met experts en partijen is altijd nodig, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de voorbereiding van de randweg bij Baarle, die over zowel Nederlands als Belgisch grondgebied loopt.

Het al dan niet realiseren van een afwijking vergt politieke besluitvorming. Dat is volgens de bestuurlijke werkgroep ook alleen maar goed toepasbaar als de regeringen in België (met name de Vlaamse en federale regering) en Nederland erkennen dat grensbelemmeringen moeten worden opgelost. Tevens is een (opschalings)mechanisme nodig waarin de voor grensoverschrijdende samenwerking bevoegde bewindslieden met de vakministers en Staatssecretarissen besluiten kunnen nemen over het oplossen van specifieke grensbelemmeringen. Het kabinet erkent dat grensbelemmeringen moeten worden opgelost, maar niet ten koste van alles. Het nemen van besluiten is zoals altijd een afweging van belangen. Het helpt dat daarbij voor specifieke grensbelemmeringen door de bestuurlijke werkgroep inzichtelijk is gemaakt dat er afwijkingsmogelijkheden bestaan. Daarvoor is het cruciaal dat specifieke grensbelemmeringen zeer concreet worden beschreven en eventuele oplossingen van een goede belangenafweging worden voorzien. Het is zeer behulpzaam als daarbij expertise wordt ingeschakeld, zowel van binnen als buiten de rijksoverheid.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Het kabinet is verheugd dat de bestuurlijke werkgroep concludeert dat de aanpak van grensbelemmeringen tussen Nederland en Vlaanderen binnen de bestaande governancestructuur voor grensoverschrijdende samenwerking moet worden opgepakt. Er is bij geen enkele betrokken partij behoefte om een nieuwe structuur in het leven te roepen. De Vlaamse Minister-President en ik hebben de leden van de bestuurlijke werkgroep echter gevraagd om in overleg met alle relevante stakeholders een nadere precisering te geven, zodat zowel het Nederlandse kabinet, de Vlaamse regering als de betrokken regionale overheden een afgewogen advies krijgen over de precieze versterking van de governance die aanbevolen is. Doel is de aanpak van de grensbelemmeringen conform de methodiek van de bestuurlijke werkgroep en de voorgestelde oplossingen voor de snellere totstandkoming van grensoverschrijdende infrastructuur zo effectief mogelijk te kunnen doorvoeren. Ik verwacht tegen de zomer van 2021 de resultaten. Het kabinet kan dan besluiten op welke wijze de aanbevelingen geïmplementeerd moeten worden.

Bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen (spoor 2):

Academische studie grensoverschrijdende infrastructuur

Het kabinet heeft de academische studie naar de gevolgen van verschillen in regelgeving voor de totstandkoming van grensoverschrijdende infrastructuurprojecten met belangstelling gelezen. De conclusies en oplossingsrichtingen die in deze studie worden gepresenteerd geven uitstekend invulling aan het motto van het kabinet «geen grenzen aan de groei, maar groeien aan de grens».⁴ Met deze studie wordt immers beoogd een impuls te geven aan goede, toekomstbestendige en duurzame grensoverschrijdende infrastructuurverbindingen voor alle modaliteiten. Dat leidt tot een versterking van de sociaaleconomische samenwerking van Nederland en België. Het kabinet vindt dat van groot belang, niet alleen voor onze nationale economieën, maar ook voor de ontwikkeling van onze grensregio's.

Nederland en België liggen beide in de Noordwest-Europese delta waarin onder meer de rivieren Maas, Rijn en Schelde uitmonden in de Noordzee. De ligging aan de monding van deze grote rivieren – die dwars door een dichtbevolkt achterland lopen – biedt al eeuwenlang vele kansen voor welvaart, handel en economische ontwikkelingen. Om de internationale concurrentiepositie van de delta te behouden en uit te bouwen, moeten we deze kansen uiteraard wel goed blijven benutten. Door geopolitieke ontwikkelingen – waaronder de wereldhandel met China, de Brexit en de sterke concurrentie met andere (lucht)havens of verkeersknooppunten – staat de handelspositie van de Lage Landen voortdurend onder druk. Om onze concurrentiepositie te behouden en waar mogelijk te versterken, is goede samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen van groot belang. Dit geldt met name voor het versterken van goede bereikbaarheid. Daarnaast levert de uitvoering van diverse grensoverschrijdende projecten tussen Nederland en Vlaanderen idealiter een bijdrage aan de kernprioriteiten op het gebied van verduurzaming en digitalisering van transport. Het kabinet onderschrijft daarom de noodzaak om die samenwerking verder uit te bouwen.

De voornaamste resultaten van de studie

De bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen onder voorzitterschap van Donner en Berx heeft in zijn rapport «*Niet aanpassen, maar*

⁴ Kamerstuk 32 851, nr. 38.

afwijken»⁵ (p. 30–31) de voornaamste resultaten van de studie naar grensoverschrijdende infrastructuur samengevat in vijf punten. Die geven volgens de bestuurlijke werkgroep de kern van de aanbevelingen en oplossingsrichtingen van de onderzoekers weer. Deze reactie gaat allereerst in op deze vijf punten en vervolgens op de overige oplossingsrichtingen van de onderzoekers.

1. *Verschillen in wetgeving zijn aanwezig, maar deze zijn geen significante belemmering voor de totstandkoming van grensoverschrijdende infrastructuur. Verschillen in de wet- en regelgeving tussen Vlaanderen en Nederland zitten voornamelijk in vergunnings-, inspraak-, medebeslissings- en beroepsprocedures. Door de complexiteit hiervan kan dit vertragend werken, maar voor de uitvoering hoeft dit niet tot grote belemmeringen te leiden wanneer tijdig juridische expertise geraadpleegd wordt.*

Het kabinet onderschrijft de hoofdconclusie van de onderzoekers dat verschillen in wet- en regelgeving er wel zijn, maar dat die niet belemmerend hoeven te zijn voor de realisatie van infrastructuurprojecten over de grens. Dan moeten de procedures aan beide kanten van de grens echter wel zorgvuldig op elkaar zijn afgestemd. De onderzoekers stellen in het rapport verschillende oplossingsrichtingen voor die vooral betrekking hebben op tijdige inschakeling van juridische en andere expertise, zodat bij de voorbereiding en uitvoering van grensoverschrijdende infrastructuurprojecten terdege rekening wordt gehouden met zorgvuldige afstemming. De onderzoekers noemen (oplossingsrichtingen 16 en 18) een aantal mogelijkheden om te komen tot maatwerkoplossingen. Wel plaatsen zij (in oplossingsrichting 17) een kritische kanttekening bij de interpretatie van het afwijken van wettelijke normen. Het kabinet neemt die kritische kanttekening ter harte en zal bij de voorbereiding van grensoverschrijdende infrastructuurprojecten van geval tot geval bekijken welke mogelijkheden tot afwijking de Nederlandse wetgeving biedt en in welke situaties de Benelux-Conventie inzake natuurbehoud en landschapsbescherming ruimte laat voor gezamenlijke interpretaties van normen en toepassingen tussen Nederland en België c.q. Vlaanderen.

2. *Nederlandse en Vlaamse bestuursorganen kunnen meer en beter anticiperen op concrete grensoverschrijdende opgaven door op voorhand, aan beide zijden van de grens en op strategisch niveau, lange termijn doelstellingen voor grensoverschrijdend ruimtelijk beleid en de prioritering daarvan overeen te komen en periodiek tegen het licht te houden zoals voor infrastructuur ook geschiedt in het kader van EU-TEN beleid. Deze doelstellingen en prioriteiten zouden in ruimtelijke beleidsplannen moeten worden verankerd. Bestaande of te revitaliseren samenwerkingsverbanden (zoals de Bijzondere Commissie voor Ruimtelijke Ordening van de Benelux en de subcommissies VLANED en OOST) kunnen hierbij een rol spelen*

Ruimtelijk beleid stopt niet aan de landsgrens. De rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen zijn zich daar in de dagelijkse praktijk volledig van bewust. Het kabinet erkent echter dat met het oog op langetermijndoelstellingen voor grensoverschrijdend ruimtelijk beleid – voor specifieke gebieden langs de grens en voor het gehele grensgebied – verbeteringen nodig zijn, in lijn met de oplossingsrichtingen (1

⁵ Een volledig overzicht van de aanbevelingen en oplossingsrichtingen van de onderzoekers is ook opgenomen in het rapport «Niet aanpassen, maar afwijken», (p. 39 e.v.) (Bijlage bij Kamerstuk 32 851, nr. 70).

en 2) uit de studie. Zowel tussen de Nederlandse overheden en in samenwerking met de Vlaamse bestuursorganen kan het helpen dergelijke langetermijndoelstellingen samen met elkaar op te stellen en die te verankeren in beleidsplannen aan weerszijden van de grens. Dan kan behulpzaam zijn om de in dat ruimtelijke beleid passende grensoverschrijdende infrastructuurprojecten sneller te kunnen realiseren.

In het verleden speelden de Bijzondere Commissie voor de Ruimtelijke Ordening van de Benelux en de daaronder vallende subcommissies op dit punt een actieve rol. Het kabinet zal in overleg met Vlaanderen bekijken hoe deze fora opnieuw kunnen worden ingezet. Vlaanderen en Nederland hebben zitting in beide subcommissies, terwijl in de grenscommissie OOST ook Wallonië en Noordrijn-Westfalen vertegenwoordigd zijn. Bij een nieuwe verkenning van de mogelijkheden moet uiteraard rekening worden gehouden met de bevoegdheidsverdeling tussen de bestuurlijke entiteiten in de betrokken landen.

3. *Voor aanvang van een grensoverschrijdend infrastructuurproject is politiek commitment op hoog niveau altijd noodzakelijk. Bestuurlijk/financieel commitment en een vroegtijdige, goede afstemming inzake de te volgen procedures langs beide kanten van de grens zijn van cruciaal belang, voordat een projectprocedure in beide landen wordt opgestart. Via een gezamenlijke startbeslissing, die in Nederland buitenwettelijk is, kan uitdrukking worden gegeven aan de gezamenlijk intentie en prioritering om een concrete grensoverschrijdende opgave en de mogelijke oplossingen daarvoor gezamenlijk te onderzoeken. Leg afspraken hierover vast in een bestuursakkoord, convenant of verdrag.*

In de Tracéwet is in zijn algemeenheid voor infrastructuurprojecten bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een beslissing neemt – de zogenaamde startbeslissing – om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaand of toekomstig probleem op of door het ontbreken van hoofdwegen, landelijke spoorwegen of hoofdvaarwegen. Met het in werking treden van de Omgevingswet komt de Tracéwet te vervallen, maar ook de Omgevingswet voorziet in een verplicht onderzoek naar de opgave en oplossingen daarvan. Het kabinet onderschrijft de opvatting van de onderzoekers dat voor het slagen van grensoverschrijdende infrastructuurprojecten politieke overeenstemming over nut en noodzaak aan beide kanten van de grens essentieel is. Voor alle partners aan weerszijden van de grens moet er voldoende voordeel zijn. Het proces rond de nieuwe sluis bij Terneuzen heeft naar het oordeel van het kabinet laten zien dat voor aanvang van een grensoverschrijdend infrastructuurproject in beide landen politiek engagement op hoog niveau in feite altijd nodig is. Een gezamenlijk bestuurlijk en financieel engagement en een vroegtijdige, goede afstemming over de te volgen procedures langs beide kanten van de grens zijn van cruciaal belang, voordat een projectprocedure in beide landen wordt opgestart. De onderzoekers adviseren dat beide partijen afspraken hierover vastleggen in een bestuursakkoord, convenant of verdrag. Ook stellen zij voor in dat verband dat per grensoverschrijdend project een gezamenlijk grensoverschrijdend projectteam op ambtelijk niveau wordt ingesteld. Dat team is verantwoordelijk voor de ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming, inclusief de organisatie van gezamenlijke participatieprojecten. Gelet op de ervaringen met de nieuwe sluis bij Terneuzen onderschrijft het kabinet op hoofdlijnen de voorgestelde oplossingsrichtingen 7, 8 en 9.

4. *Een expertisecentrum kan overheden helpen om zicht te krijgen op de bevoegde overheidslagen aan weerszijden van de grens. Ook kan*

dit expertisecentrum verduidelijking bieden voor procedures en termijnen die gevolgd moeten worden bij het opzetten en uitvoeren van een infrastructuurproject aan beide kanten van de Nederlands-Vlaamse grens. Idealiter wordt het expertisecentrum een «dynamisch geheugen» waar informatie over geslaagde (en minder geslaagde) voorbeelden van grensoverschrijdende projecten beschikbaar blijft voor overheden en besturen.

Het effectiever inzetten van expertise om de complexiteit van grensoverschrijdende infrastructuurprojecten goed en tijdig te kunnen doorgronden, kan vanzelfsprekend op steun rekenen. In feite bestaan dergelijke governancestructuren al. Projectteams werken nu al grensoverschrijdend samen. Het kabinet vindt dat het beter is om de bestaande governancestructuren te versterken en beter te benutten waar dat nodig is. Het opzetten van nieuwe projectorganisaties ligt hierbij in eerste instantie niet voor de hand. Pas als blijkt dat bestaande structuren voor een bepaald project, ondanks de politieke wil van beide kanten, niet afdoende werken, kan het opzetten van nieuwe structuren mogelijk wel soelaas bieden.

De onderzoekers trekken het vastleggen van kennis en expertise overigens breder dan louter grensoverschrijdende infrastructuurprojecten. Omdat deze vraag ook speelt in de discussie over versterking van de grensoverschrijdende governancestructuur en het kabinet daarover een nader advies krijgt, zal het kabinet op basis van dat advies in overleg met de Vlaamse regering en andere betrokkenen bepalen of, en zo ja, op welke manier de bestaande expertise beter toegankelijk te maken is. Om die reden wordt nu geen standpunt ingenomen over oplossingsrichtingen 10 en 11.

5. *Ten slotte doen de onderzoekers een aantal suggesties om de verschillen tussen Nederland en België c.q. Vlaanderen waar het gaat om werkwijze en doorlooptijden bij geschilbeslechting bij de hoogste rechterlijke instanties meer op elkaar af te stemmen. Met name waar het complexe infrastructuurprojecten betreft. Deels zou dit via wetgeving kunnen, deels ook via uitwisseling van ervaringen of eventueel het maken van praktische werkafspraken tussen de hoogste rechtscolleges (de beide Raden van State en de Vlaamse Raad voor de Vergunningsbetwistingen).*

De suggesties van de onderzoekers hebben betrekking op de verschillen tussen Nederland en België dan wel Vlaanderen waar het gaat om werkwijze en doorlooptijden bij geschilbeslechting bij de hoogste rechterlijke instanties meer op elkaar af te stemmen. Met name waar het complexe infrastructuurprojecten betreft. Het kabinet zal in overleg met de Raad van State bepalen of, en zo ja, welke vervolgstappen gelet op deze oplossingsrichtingen (19 tot en met 22) kunnen worden genomen.

Overige oplossingsrichtingen

Hierboven is een aantal oplossingsrichtingen van de onderzoekers nog onbesproken gebleven. In concreto betreft het de oplossingsrichtingen 3 tot en met 6 en 12 tot en met 15. De eerste set van oplossingsrichtingen betreft oplossingsrichtingen voor bestuurlijk-organisatorische knelpunten. De tweede set betreft juridische knelpunten. Hierbij kan worden aangekend dat oplossingsrichting 13 specifiek op de situatie in Vlaanderen slaat, zodat deze hier buiten beschouwing kan worden gelaten.

A. Overige oplossingsrichtingen voor bestuurlijk-organisatorische knelpunten

Oplossingsrichting 3 (Gezamenlijk prioriteiten stellen)

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

Het kabinet vindt dat pas bij voldoende zicht op financiering en daarmee realisatie van een project, een gezamenlijke MIRT-achtige verkenning⁶ zoals door de onderzoekers genoemd in oplossingsrichting 5, wordt gestart. Reden daarvoor is het niet onnodig activeren van de schaarse financiële middelen en capaciteiten van belanghebbenden voor het doen van bijbehorende analyses en onderzoeken. Als er aan beide kanten van de grens voldoende bestuurlijk engagement is en voldoende zicht op financiering, kan een gezamenlijk geformuleerde beslissing beter werken dan als elk land dit afzonderlijk doet. Het kabinet kan zich daarom goed in deze oplossingsrichting vinden en zal de implementatie daarvan oppakken. Daartoe zal het kabinet dit jaar contact opnemen met de Vlaamse regering om te bekijken of daartoe verdere afspraken moeten worden gemaakt. Het kabinet zal daarover uw Kamer te zijner tijd nader informeren.

Oplossingsrichting 4 (Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse – NMCA)

- (4) *Laat in Nederland niet uitsluitend het NMCA leidend zijn voor Rijksinvesteringen in infrastructurele projecten, maar heb daarbij ook oog voor grensoverschrijdende en trans-Europese knelpunten en ambities (...)*

Het kabinet merkt op dat in de afweging voor infra-investeringen in MIRT-verband drie criteria van belang zijn: het regeerakkoord, de NMCA en cofinanciering. In het Regeerakkoord staat dat NMCA (samen met cofinanciering) in principe leidend is bij de afweging van nieuwe infrastructuurinvesteringen. In het regeerakkoord staat daarnaast ook dat grensoverschrijdende trajecten buiten de NMCA (bijvoorbeeld Hamont-Weert, Eindhoven-Düsseldorf) prioriteit hebben. Ook aan andere grensoverschrijdende treinverbindingen wordt gewerkt zonder dat dit uit de NMCA komt. Zo werkt Nederland op basis van gemaakte afspraken in EU-verband aan de ontwikkeling en realisatie van trans-Europese netwerken. In de Kamerbrief over het MIRT van 26 november jl.⁷ hebben de Ministers van IenW en BZK en de Staatssecretaris van IenW aangegeven dat het instrument NMCA wordt aangevuld. Onderdeel hiervan is dat grensoverschrijdende verplaatsingen van en naar buurlanden worden meegenomen.

Los van de NMCA, afspraken in regeerakkoord en Europese afspraken in TEN-T-verband, worden besluiten over grensoverschrijdende infrastructuur ook genomen op basis van informatie afkomstig uit diverse andere trajecten. Daarbij valt te denken aan de Nationale Omgevingsvisie (NOVI), omgevingsagenda's, nota's (zoals de goederenvervoervisie en luchtvaartnota), ambities op het vlak van mobiliteit en ambities voor opgaven in de grensregio's. Samen met de opvolger van de NMCA zijn dat belangrijke pijlers voor de aanpak van het kabinet. Met deze ontwik-

⁶ MIRT staat in Nederland voor Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport. Onder oplossingsrichting 5 staat de MIRT-systematiek nader toegelicht.

⁷ Kamerstuk 35 570 A, nr. 45.

keling wordt in feite al invulling gegeven aan de voorgestelde oplossingsrichting.

Voor de financiering van projecten noemen de onderzoekers de mogelijkheden van de trans-Europese Transport Netwerken (TEN-T) en het financieringsinstrument Connecting Europe Facility (CEF). Dit beleid levert de Europese lidstaten een aantal verplichtingen en mogelijkheden op om het TEN-T-netwerk tijdig gerealiseerd te hebben en te laten voldoen aan een set van technische vereisten. Zo zijn lidstaten verplicht om een aantal van de belangrijkste verbindingen te laten voldoen aan bijvoorbeeld vaarwegklasse IV en op het spoor de toepassing van ERTMS.⁸ Vlaanderen en Nederland kunnen bij het realiseren van grensoverschrijdende infra-projecten gebruik maken van deze instrumenten als er zicht is op een besluit ter realisatie en op financiering. Het benutten van deze instrumenten zal in de toekomst een belangrijke rol spelen, zo verwacht het kabinet.

Oplossingsrichting 5 (Gezamenlijke trechtering van alternatieven)

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

Bij de financieringsopgave hoort een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). De onderzoekers doen hier de aanbeveling om deze analyse gezamenlijk aan beide kanten van de grens uit te voeren door integrale grensoverschrijdende voorstudies, bijvoorbeeld door middel van een MIRT-achtige systematiek. Het toepassen van de MIRT-systematiek (kortweg: gezamenlijke opgave definiëren – oplossingen verkennen – keuze maken – plan uitwerken – vaststellen & juridisch toetsen – realiseren) onderschrijft het kabinet voluit. Het kabinet zal met de Vlaamse regering bepalen of daartoe verdere afspraken moeten worden gemaakt.

Om grensoverschrijdende projecten te laten slagen is tijdige afstemming van ruimtelijke beleidsplannen, politieke overeenstemming op hoog niveau en vastlegging van afspraken rondom tijdspad, financiering en procedures van groot belang. Een louter nationaal gerichte kosten-batenanalyse geeft per definitie een onvolledig beeld van de toegevoegde waarde van een grensoverschrijdend project voor het gehele grensoverschrijdende gebied. Maatschappelijke kosten-batenanalyses dienen daarom idealiter grensoverschrijdend te worden uitgevoerd. Hiermee kan invulling gegeven worden aan deze oplossingsrichting.

Oplossingsrichting 6 (Integrale MER en effectenonderzoeken)

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

⁸ Het European Rail Traffic Management System (ERTMS) is een Europese specificatie voor spoorwegseinen en treinbeïnvloeding.

Het kabinet onderschrijft het doel dat met deze oplossingsrichting wordt beoogd volledig. Nederland en Vlaanderen werken op dit moment aan het actualiseren van de afspraken over de grensoverschrijdende MER. Tijdens de afgelopen Vlaams-Nederlandse Top zijn daar afspraken over gemaakt die in de gezamenlijke verklaring zijn vastgelegd.⁹ Het kabinet constateert echter wel dat de manier waarop de onderzoekers een integrale MER uitgevoerd willen zien, niet goed aansluit bij de rol van de Nederlandse Commissie MER. De Nederlandse Commissie MER maakt geen richtlijnen, maar adviseert over een MER en kan adviseren over de notitie van onderzoek en ontwikkeling (R&D). Dat is principieel anders dan de rol van het Vlaamse Team MER. Een integrale MER opstellen kan echter wel. Het is dan wel verstandig deze vorm te geven als één basiseffectenstudie, met daarnaast aan beide zijden aanvullend een MER volgens nationaal recht. Beide staten hebben hun eigen rechtsbevoegdheid. Een basisstudie met voor beide zijden een aanvullende MER voor het eigen land komt daaraan tegemoet.¹⁰ Het is volgens het kabinet niet wenselijk de eisen van een van beide op te leggen aan het andere land.

In het kader van de Vlaams-Nederlandse Top van 4 november 2020 hebben de Vlaamse Minister bevoegd voor Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme en de Staatssecretaris van IenW besloten om een afsprakenkader te maken voor informatie-uitwisseling en consultatie wanneer een plan, programma of project wordt geïnitieerd in Vlaanderen of Nederland waarvoor een milieueffectenrapport wordt opgesteld en dat aanzienlijke milieueffecten kan veroorzaken aan de andere kant van de grens. Aan die afspraken wordt momenteel al uitvoering gegeven. In januari heeft hierover op ambtelijk niveau een eerste gesprek tussen Nederland en Vlaanderen plaatsgevonden.

B. Overige oplossingsrichtingen voor juridische knelpunten

Oplossingsrichting 12 (Gebruikmaken van de projectprocedure)

- (12) *Voor grensoverschrijdende projecten zou aan Nederlandse en Vlaamse zijde zo veel mogelijk moeten worden geopteerd voor het gebruik maken van de projectprocedure in Nederland en de complexe projectenprocedure in Vlaanderen. Deze procedures bevatten veel flexibiliteit op het vlak van onder meer termijnen en bieden zo ruime mogelijkheden om de procedures aan beide kanten van de grens op elkaar af te stemmen en samen te laten sporen. (...)*

Oplossingsrichting 14 (Concentratie van besluitvorming bij één bestuursorgaan)

- (14) *In algemene zin verdient het vanwege de complexe, gefragmenteerde en op voorhand niet altijd duidelijke bevoegdhedenverdeling in het Nederlandse omgevingsrecht aanbeveling om de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van een grensoverschrijdend project zoveel mogelijk te concentreren bij één bestuursorgaan. Als dat niet mogelijk of wenselijk is, (...) Geef zo vroeg mogelijk aan welk orgaan verantwoordelijk is voor (de coördinatie van) de besluitvorming. Voor de uitvoering van bepaalde projecten van nationaal belang is de verantwoordelijke Minister al wettelijk aangewezen als coördinerend orgaan (cf. afd. 3.5 Awb).*

⁹ Gezamenlijke verklaring Vlaams-Nederlandse Top 4 november 2020 (Bijlage bij Kamerstuk 32 851, nr. 70).

¹⁰ Voor een ander traject is deze uitspraak ABRvS inzake 380kV Doetinchem-Wesel van toepassing (<https://www.raadvanstate.nl/@103062/201504697-1-r6/>).

Oplossingsrichting 15 (Opschaling van bevoegdheden om «scheve» bevoegdheidsverdeling te voorkomen)

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

Met deze oplossingsrichtingen geven de onderzoekers aan beter gebruik te maken van mogelijkheden dan wel instrumenten die al bestaan. Elk grensoverschrijdend infrastructuurproject vereist maatwerk en betrokkenheid van (vaak meerdere) verschillende bestuursorganen aan beide kanten van de grens. Daarom moet op basis van het vereiste maatwerk besloten worden of, en zo ja, hoe deze instrumenten moeten worden ingezet. Dat vereist dat de betrokkenen bij de projecten voldoende kennis en expertise in huis hebben om dit ook te kunnen doen. Het kabinet verwelkomt deze praktische oplossingsrichtingen en zal in overleg met Vlaanderen bekijken of ze in de praktijk kunnen worden toegepast.

Bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen (beide sporen):

Slotopmerkingen

Het kabinet is verheugd over de aanbevelingen en oplossingsrichtingen van de studie. Het kabinet zal waar nodig verder overleggen met de Vlaamse en de federale regering in België, omdat een deel van de infrastructuuropgaven (ook) de bevoegdheid van de federale overheid raakt. Over een deel van de oplossingsrichtingen volgt nog een nader advies van de bestuurlijke werkgroep, met name waar het gaat om de inrichting en versterking van de grensoverschrijdende governance met onze zuiderburen.

Grensoverschrijdende samenwerking is inmiddels een punt van blijvende aandacht geworden voor het kabinet. Die samenwerking zal in de toekomst alleen maar intensiever worden, zo is de verwachting. In het kader van de Vlaams-Nederlandse Top van 4 november 2020 hebben de Vlaamse Minister-President en ik afgesproken om dit jaar gezamenlijk een werkbezoek te brengen aan de grensregio van het North Sea Port-gebied tussen Gent en Terneuzen. Daar werpt de grensoverschrijdende samenwerking al veel vruchten af, maar kent tegelijk ook veel uitdagingen. De manier waarop de aanbevelingen en oplossingen van de bestuurlijke werkgroep daarbij behulpzaam kunnen zijn, zal ook in een conferentie worden toegelicht. Voor zowel het werkbezoek als de conferentie geldt dat de corona-situatie mede bepaalt wanneer en in welke vorm ze kunnen worden gehouden.

Wijziging IAK vanwege grenseffecten

Door de nabijheid van het buurland, kunnen beleid en regelgeving andere gevolgen hebben in de regio's aan grens met België en Duitsland dan in de rest van Nederland. Ook kunnen de verschillen met het buurland effect hebben op de uitwerking en effectiviteit van Nederlands beleid. Deze grenseffecten kunnen negatief uitpakken voor de grensregio. Zo kan bijvoorbeeld een waterbedeffect optreden of kan de concurrentiepositie van de grensregio worden verslechterd ten opzichte van het buurland.

Om deze gevolgen van nieuw of gewijzigd beleid, wet- en regelgeving voor burgers, bedrijven en overheden in de grensregio's inzichtelijk te maken en daar zoveel mogelijk rekening mee te kunnen houden, is in 2019

de Leidraad Grenseffecten opgesteld binnen het kader van het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).

Uw Kamer heeft vorig jaar de regering verzocht, in de motie van het lid Van der Molen c.s.,¹¹ de Leidraad Grenseffecten toe te laten voegen als verplichte kwaliteitseis aan het IAK. Onlangs is deze motie uitgevoerd, waardoor in nieuw beleid en wetgeving de grenseffecten moeten worden meegenomen in de totale belangenafweging, als deze aan de orde zijn.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops

¹¹ Kamerstuk 32 851, nr.62.