

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

INVENTARISATIE GRENSOVERSCHRIJDENDE KNELPUNTEN

NORTH SEA PORT

Project rapport 4 maart 2019



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

Universiteit Maastricht

INVENTARISATIE GRENSOVERSCHRIJDENDE KNELPUNTEN NORTH SEA PORT

Eindrapport (projectfase 1)

4 maart 2019

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

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



Contents

Overzicht van tabellen	3
Afkortingen	3
Overzicht van de bijlagen	3
Abstract	4
Onderzoeksteam.....	5
§1. Inleiding	6
a. Achtergrond.....	6
De nieuwe grens governance.....	6
Juridisch instrumentarium ‘op maat’	7
b. Casestudie: de grensoverschrijdende fusiehaven North Sea Port.....	8
Realisatie van de fusie.....	8
Grensoverschrijdende wettelijke belemmeringen.....	9
c. Doelstelling en leeswijzer	10
§2. Inventarisatie grensoverschrijdende knelpunten North Sea Port	10
a. Korte toelichting.....	10
b. Overzicht van grensoverschrijdende regelgeving-gerelateerde knelpunten omtrent de North Sea Port.....	13
c. Verdere aandachtspunten	27
Administratieve belemmeringen in verband met grensarbeid	27
Bouwnormen	28
Milieuwetgeving	30
Openbare havendiensten.....	31
Strategische bedrijfsontwikkeling.....	31
§3. Potentiële oplossingsrichtingen	32
a. Het Benelux juridisch kader rijk aan samenwerkingsinstrumenten.....	32
2014 Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking.....	33
Innovatief gebruik van Benelux-samenwerkingsinstrumenten	35
b. Quick-scan potentieel Benelux-instrumenten	36
c. De North Sea Port als experimenteerregio?	40
§4. Samenvatting en conclusie.....	41

Overzicht van tabellen

Beschrijving	Blz.
Tabel 1: Lijst van acute knelpunten geconstateerd door het havenbedrijf	13
Tabel 2: Tien potentiële grensoverschrijdende projecten waarbij wetgeving (al dan niet) zou kunnen worden aangepast in overeenstemming met het juridische kader van de Benelux-Unie	36

Afkortingen

BU	Benelux Unie
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (NL)
ECBM	<i>European Cross-Border Mechanism (COM(2018)373)</i>

Overzicht van de bijlagen

1. Overzicht van casestudies (tekstvakken) met betrekking tot de Haven Kopenhagen-Malmö, Eurode Business Centre, bedrijventerrein Albertknoop, bedrijventerrein Avantis, EurekaRail en de EuroAirport.
2. Overzicht van de workshops
3. Overzicht van Benelux-verdragen en -overeenkomsten
4. Overzicht van Benelux beschikkingen, richtlijnen, aanbevelingen per beleidsveld

Abstract

In het kader van de nieuwe 'grens governance' zijn het kabinet en de Nederlandse grensprovincies op zoek naar maatwerk in het juridisch instrumentarium om een intensiever grensoverschrijdend samenwerking te faciliteren. Hierbij ligt de voorkeur bij een probleemgerichte benadering. Zo biedt de onlangs tot stand gekomen grensoverschrijdende fusie van de havens van Gent en Zeeland Seaports in de North Sea Port een uitstekend casestudie om concrete knelpunten gerelateerd aan regelgeving in de samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen te inventariseren. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) en de provincie Zeeland hebben ITEM gevraagd een dergelijke inventarisatie te maken van knelpunten die belemmerend werken voor North Sea Port. Deze inventarisatie zal als basis dienen voor de verkenning van mogelijke juridische oplossingen, inclusief het veelbelovend potentieel van het Benelux-instrumentarium en de optie tot wettelijke experimenten.

Abstract

In the context of the new 'border governance', the Dutch government and the Dutch border provinces are looking for tailor-made legal instruments to facilitate more intensive cross-border cooperation. The preferred approach here is a problem-oriented approach. In fact, the recent cross-border merger of the ports of Ghent and Zeeland Seaports into the North Sea Port offers an excellent case study to identify concrete regulation-based bottlenecks in the cooperation between the Netherlands and Flanders. The Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations and the Province of Zeeland have asked ITEM to compile such an inventory of bottlenecks that impede the North Sea Port. This inventory will serve as a basis for further research on possible legal solutions, including the promising potential of the Benelux instruments and the option of legal experiments.

Onderzoeksteam

Dr. Nina Büttgen

Onderzoeker

Europees arbeidsrecht, rechtsvergelijking en EU governance

Prof. Hildegard Schneider

Hoogleraar Europees recht

Vrij verkeer van natuurlijke en rechtspersonen en migratievraagstukken, de erkenning van diploma's en het EU-beleid op het gebied van onderwijs en cultuur, internationaal handelsrecht en vergelijkend recht

Martin Unfried

Senior onderzoeker

EU-milieubeleid en Europees regionaal en grensoverschrijdend beleid

Peggy ter Vrugt

Junior onderzoeker

Nederlands staats- en bestuursrecht

§1. Inleiding

In de literatuur wordt het feit dat bestuurlijke samenwerking voorafgaat aan juridische samenwerking geconstateerd als een belangrijk kenmerk voor grensoverschrijdende samenwerking. Seerden stelt bijvoorbeeld:

*‘Even evident is dat, als men vrijwilligheid als uitgangspunt neemt, een absoluut optimaal en waterdicht juridisch kader voor publiekrechtelijke samenwerking geen enkele toegevoegde waarde heeft, als de wil ontbreekt om samen te werken. [...] Bestuurlijk en feitelijk kan heel veel! [...] **Het gaat vooral om de vraag of bepaalde zaken samen opgepakt (kunnen) worden en wat men er voor over heeft (win/ win situatie). Als dat zo is, kan men juridisch veel meer uitproberen.**’¹*

Het initiatief van de North Sea Port, het resultaat van een grensoverschrijdende fusie van de havens van Gent en Zeeland Seaports, voldoet aan deze stelling. Bijgevolg heeft dit vooronderzoek tot doel een inventarisatie te maken van wettelijke knelpunten in de samenwerking tussen Nederland en Vlaanderen aan de hand van het concreet en veelbelovend voorbeeld van de North Sea Port. Deze inventarisatie zal als basis dienen voor de verkenning van mogelijke juridische oplossingen, inclusief de mogelijkheid tot wettelijke experimenten.

a. Achtergrond

In de Nederlandse grensregio's speelt al lang de vraag hoe men de grensoverschrijdende samenwerking met de naburige overheden in België en Duitsland juridisch beter zou kunnen onderbouwen en stimuleren.² Op 19 september 2016 heeft de toenmalige vicepresident van de Raad van State, de heer J.P.H. Donner, in zijn bijdrage voor de Zeeuwse Oesterpartij in Nieuwspoort het idee gelanceerd om in grensgebieden de mogelijkheid te scheppen om bij specifieke knelpunten gericht van (huidige) regelgeving af te kunnen wijken zonder de hele regelgeving zelf aan te passen/ in wezen te veranderen. Het doel van een dergelijke experimenteerwet/ -clausules (of zelfs een 'experimenteerregio') zou zijn dat zich zo voor veel vragen die ontstaan oplossingen worden gevonden, zonder dat daarvoor grote wetswijziging nodig is in de betrokken landen.

De nieuwe grens governance

Dankzij de huidige uitdrukkelijke politieke steun,³ is er in de afgelopen jaren al veel vooruitgang geboekt op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking op bestuurlijk niveau. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werkt in het bijzonder nauw samen met de overheden in Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen (NRW) om een verbeterde 'grens governance'

¹ R. Seerden, 'Publiekrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden in het grensgebied van België en Nederland en Duitsland en Nederland', in: M. Faure en M. Peeters (eds.), Grensoverschrijdend recht, Antwerpen: Intersentia, 2006, 123-141, blz. 137.

² Zie bijvoorbeeld M. Faure en M. Peeters (eds.), Grensoverschrijdend recht, Antwerpen: Intersentia, 2006.

³ Zie het Nederlandse Regeerakkoord, TK, 2017-2018, 34 700, nr. 34: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34700-34.html>; het coalitieverdrag van Noordrijn-Westfalen 2017-2022: https://www.cdu-nrw.de/sites/default/files/media/docs/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-westfalen_2017_-_2022.pdf; en het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019: <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019>.

tussen Vlaanderen-Nederland c.q. Nederland-NRW op te zetten.⁴ De grens governance heeft als doel om knelpunten in de grensregio die aanvullende bestuurlijke ondersteuning of doorzetting nodig hebben versneld op te lossen door middel van concrete acties en hierdoor nieuwe kansen voor samenwerking te creëren.⁵

Om de samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland te bevorderen, ligt het zwaartepunt bij de nieuwe governance structuur op regelmatig bestuurlijk overleg.⁶ Het zogenoemde 'grenscoördinatorenoverleg' bestaat uit ambtelijke vertegenwoordigers van provincies aan beide kanten van de grens, vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid en van het Ministerie van BZK.⁷ Het vergadert twee keer per jaar en wordt politiek geleid door de Vlaams-Nederlandse regeringstop, die altijd in het voor- en najaar plaats zal vinden. De agenda van dit bestuurlijk overleg is 'probleemgestuurd'. De thema's en onderwerpen worden bepaald naargelang de gezamenlijk geïdentificeerde kansen en knelpunten in de grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit die om concrete oplossingen of bestuurlijke steun vanuit een multilevel governance aanzet vragen.⁸

Juridisch instrumentarium 'op maat'

Om de nieuwe grens governance ook van de nodige 'bestuurlijke slagkracht' te voorzien, is het van belang deze te onderbouwen met een juridisch instrumentarium dat helpt om knelpunten in regelgeving bij concrete projecten in het grensgebied op te lossen. Daarbij zal in de eerste plaats het juridisch instrumentarium van de Benelux Unie (BU) een onmisbare rol spelen. Daar waar dit instrumentarium niet (sectoraal) toereikend is, wordt aanvullend ingezet op het bovengenoemde 'Donner initiatief' – een experimenteer wet die bepalingen in sectorale wetten buiten toepassing kan verklaren in concrete gevallen.

Tegen deze achtergrond is de wens gerezen om aan de hand van een specifieke casestudie alvast inzicht te krijgen in de knelpunten die grensoverschrijdende samenwerking en mobiliteit tussen Vlaanderen en Nederland concreet belemmeren.⁹ De recent tot stand gekomen fusie van de havens van Gent en Zeeland Seaports tot North Sea Port biedt hier een goed voorbeeld voor, zo schreef de staatssecretaris van BZK op 20 april 2018 in een brief aan de Tweede Kamer:

'Naast de economische effecten leidt de fusie vermoedelijk ook tot meer vraag naar grenswerkers en daarbij behorende behoefte aan informatievoorziening, meer druk op

⁴ Zie bijvoorbeeld de brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 26 november 2018: TK, 2018–2019, 32 851, nr. 53: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32851-53.html>

⁵ De grens governance is een van de vier sporen die het kabinet volgt om werk te maken van grensoverschrijdende samenwerking, te weten: 1. Het stimuleren van grensoverschrijdende initiatieven, 2. het creëren van de juiste randvoorwaarden, 3. de grensoverschrijdende governance en 4. het benutten van de mogelijkheden van de Benelux en EU.

⁶ Een soortgelijke governance structuur in nieuwe stijl vormt nu ook de basis voor de samenwerking tussen Nederland en NRW, zie "Erkundung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden (GROS-governance NL-NRW), Verkenning GROS-governance NRW-NL Abschlussbericht / Rapportage von / van Dr. Stephan Holthoff-Pförtner, Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten sowie Internationales des Landes Nordrhein-Westfalen, Rijkshoof/verkenner Cdk Bovens NL, oktober 2018.

⁷ Afhankelijk van de inhoud van de agenda zal zullen andere departementen worden betrokken.

⁸ De thema's en onderwerpen (kansen en knelpunten) die vragen om nader bestuurlijk overleg en adressering worden voorbereid en doorverwezen naar de gouverneur van Oost-Vlaanderen, bijgestaan door de Algemene Afvaardiging, en de Commissaris van de Koning in Zeeland in Zeeland als coördinerend bestuurlijk gremium.

⁹ Zie de brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 20 april 2018: TK, 2017–2018, 32 851, nr. 38: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32851-38.html>

betere bereikbaarheid, gezamenlijk onderwijs/ arbeidsmarktbeleid, etc. In feite is sprake van een soort grensoverschrijdende ‘proeftuin’, waarbij de havenfusie als katalysator fungeert. Het ligt voor de hand dat vanuit deze proeftuin de komende jaren uiteenlopende verschillen tussen Nederland en Vlaanderen zichtbaar worden, die met de verantwoordelijke bestuurders (regionaal en landelijk in Den Haag en Brussel) besproken kunnen worden. Ik zal mij, samen met collega’s in het kabinet, ervoor in zetten om opduikende knelpunten zo min mogelijk een belemmering te laten zijn.’

Vervolgens hebben de provincie Zeeland en het ministerie BZK op 22 oktober 2018 het Institute for Transnational and Euregional cross border cooperation and Mobility/ ITEM gevraagd een inventarisatie te maken van knelpunten die belemmerend werken voor North Sea Port in het grensoverschrijdende havengebied van Gent en Zeeland. Het betreft knelpunten die veroorzaakt worden door verschillen in wet- en regelgeving tussen de landen.

b. Casestudie: de grensoverschrijdende fusiehaven North Sea Port

De aanleiding voor de inventarisatie is de fusie van de havens van Gent en Zeeland Seaports tot North Sea Port in 2018. Deze fusie is geïnitieerd om de internationale positie van de haven te versterken en concurrentiekracht te vergroten. North Sea Port is een 60 km lange grensoverschrijdend havengebied dat zich uitstrekt van Vlissingen in Nederland tot Gent in België. Het is strategisch gelegen als knooppunt voor de productie en distributie van alle soorten goederen en producten, zowel voor import als export. Daarnaast is het ook een overslaghaven tussen zeevaart en binnenvaart.

Realisatie van de fusie

North Sea Port wordt beheerd door het Havenbedrijf, de North Sea Port holding. Dit bedrijf is ontstaan uit de fusie tussen het Havenbedrijf Gent (Vlaanderen) en Zeeland Seaports (Nederland). Na de ondertekening van een intentieverklaring over de verkenning van een fusie tussen de haven van Gent en de Zeeland Seaports tijdens de Vlaams-Nederlandse top van november 2016, leidde het fusieprotocol in juni 2017 tot de ondertekening van de fusieovereenkomst in december 2017.

Acht publieke aandeelhouders stemden in met deze grensoverschrijdende fusie. Dit omvat namens Zeeland Seaports in Nederland: de provincie Zeeland en de gemeenten Borsele, Terneuzen en Vlissingen. Namens het Havenbedrijf Gent in Vlaanderen: de stad Gent, de gemeenten Evergem en Zelzate en de provincie Oost-Vlaanderen.

De beslissingen van het Havenbedrijf worden genomen door de North Sea Port holding, waarin alle acht aandeelhouders vertegenwoordigd zijn. De aandeelhouders worden betrokken en geïnformeerd in de aandeelhouderscommissie. Deze commissie bestaat uit alle verkozenen van de gemeenteraden, de Nederlandse raden en de provinciale raden. Daarnaast is er structureel en bilateraal overleg met de aandeelhouders. De North Sea Port Holding heeft in totaal zo’n 250 medewerkers in dienst.

North Sea Port streeft ernaar om een slimme innovatieve haven te zijn die samenwerking zoekt en de regio economisch een oppepper geeft. North Sea Port heeft tot doel het grensoverschrijdende havengebied te beheren, te exploiteren en te ontwikkelen. In dat kader faciliteert North Sea Port

private belangen van de bedrijven in het havengebied.¹⁰ Tevens dient North Sea Port strikt publieke belangen, zoals:

- een effectieve, veilige en efficiënte afhandeling van het scheepvaartverkeer;
- zorgen voor nautische en maritieme orde en veiligheid in het gebied; en
- het bevorderen van de ontwikkeling, aanleg, beheer en exploitatie van het havengebied.

Grensoverschrijdende wettelijke belemmeringen

De verantwoordelijkheden die hieruit voortvloeien, worden echter anders geregeld en beoordeeld door Zeeland (Nederland) en Vlaanderen (België). Hoewel de North Sea Port zich nog in de beginfase bevindt, stuiten zij al op een aantal grensoverschrijdende belemmeringen. Bijvoorbeeld voor de oprichting van de holding zelf moesten een aantal wettelijke obstakels worden opgelost, waardoor de oprichting enige vertraging opliep.¹¹ De nieuwe holding werd in de vorm van een Europese naamloze vennootschap (*Societas Europaea*, in het kort: SE) opgericht.¹² Dit vereiste een aanpassing van het Vlaamse Havendecreet om de betrokkenen Vlaamse gemeenten en provincies tot deelname in het grensoverschrijdende havenbedrijf te machtigen.¹³

Een verder probleem deed zich voor op het gebied van medezeggenschap. De Europese naamloze vennootschap is als holding opgericht boven de twee dochterbedrijven Zeeland Seaports (met Vlissingen en Terneuzen) en Havenbedrijf Gent. Het beleid van North Sea Port ligt in handen van beide CEO's, Jan Lagasse en Daan Schalck. Tegelijk met de oprichting van het toezichthoudend orgaan werden de Raad van Bestuur van het Havenbedrijf Gent en de Raad van Commissarissen van Zeeland Seaports stopgezet.¹⁴ Echter bestaan er verschillen tussen het Belgische en het Nederlandse recht met betrekking tot het recht van een ondernemingsraad (OR) om een lid van het toezichtsorgaan te benoemen (met name, in de procedure en betreffende de keuze van mogelijke kandidaten, zoals vakbondsleden aan de Belgische kant). Om dergelijke verschillen te overkomen heeft men een oplossing in de Europese richtlijn tot aanvulling van het statuut van de SE gevonden.¹⁵ Zo werd tevens een gemeenschappelijke ondernemingsraad op holding niveau opgericht wat belangrijk is voor de waarborging van medezeggenschapsrechten van de werknemers in de twee

¹⁰ De North Sea Port heeft daartoe een aantal ambities, zoals de economische groei in stand houden; de ontwikkelingskansen voor bestaande en nieuwe klanten verbeteren door de ruimtelijke ontwikkeling af te stemmen op de infrastructuur; en actief samen te werken met alle betrokken partners om de bestaande doelstellingen op het gebied van duurzaamheid sneller te bereiken.

¹¹ Het model van de fusie vertoont de volgende kenmerken: oprichting Europese vennootschap privaatrechtelijke rechtsvorm; paritair samengesteld toezichtsorgaan; paritair samengesteld directie van de gefusioneerde haven; en het Havenbedrijf Gent en Zeeland Seaports vormen dochters van de Europese vennootschap. Op Belgische zijde kon de fusie alleen doorgaan door een schrapping van de mogelijkheid tot overdracht van havenbestuurlijke bevoegdheden aan de holding, met haar statutaire zetel in Nederland (advies Raad van State). Zie: <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1231530>.

¹² Gebaseerd op Verordening (EG) nr. 2157/2001 van de Raad van 8 oktober 2001 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE).

¹³ Decreet van 30 maart 2018 betreffende het beheer en de exploitatie van het havengebied van Gent en tot specifieke afwijkingen van het Havendecreet voor het havengebied van Gent, Vlaamse Overheid, 2018030753, gepubliceerd op 06/04/2018: http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-30-maart-2018_n2018030753.html.

¹⁴ <https://www.northseaport.com/leden-van-toezichthoudend-orgaan-van-fusiehaven-north-sea-port-aangesteld>

¹⁵ Richtlijn 2001/86/EG van de Raad van 8 oktober 2001 tot aanvulling van het statuut van de Europese vennootschap met betrekking tot de rol van de werknemers.

dochterondernemingen,¹⁶ zelfs als de North Sea Port nog geen ‘eigen’ werknemers op holding niveau heeft.

c. Doelstelling en leeswijzer

North Sea Port durft grensoverschrijdend te denken maar loopt ook tegen juridische problemen rondom haar grensoverschrijdende samenwerking aan. Daarom is de doelstelling van dit verkennend onderzoek de inventarisatie van deze juridische problemen:

Welke knelpunten worden op dit moment door de bij de haven betrokken partijen signaleerd?

Onderzocht wordt welke juridische belemmeringen er zijn voor de provincie Zeeland en andere betrokken stakeholders voor de grensoverschrijdende samenwerking – belemmeringen die direct te maken hebben met (de inbedrijfstelling van) de North Sea Port zelf.

Naast intensieve gespreken met de stakeholders werkzaam voor de haven, heeft ITEM een literatuuronderzoek uitgevoerd en praktijkvoorbeelden van andere grensoverschrijdende bedrijven verzameld. Om de omvang van deze rapportage tot een minimum te houden, is de verzameling van praktijkvoorbeelden opgenomen in [bijlage 1](#). Tijdens het in kaart brengen van concrete (wettelijke) knelpunten waar North Sea Port reeds tegen aanloopt, hebben deze voorbeelden als basis voor de discussie gediend om mogelijke knelpunten te verkennen die op dit moment in de praktijk rondom de fusiehaven nog geen rol spelen maar mogelijk in de toekomst wel kunnen gaan spelen. Aan deze punten wordt in §2c kort aandacht besteedt.

Zoals verder uiteengezet in §2a, dient deze initiële knelpunteninventarisatie rondom de North Sea Port vervolgens als voorbereiding voor een diepergaand academische studie over mogelijke juridische oplossingen. Daarom zal in §3 een eerste inschatting worden gegeven over het potentieel van het Benelux-instrumentarium.

§2. Inventarisatie grensoverschrijdende knelpunten North Sea Port

a. Korte toelichting

De fusie van de havenbedrijven in de twee landen was een uitdaging (zoals beschreven in §1b hierboven). Nu deze fusie eenmaal is geformaliseerd en de North Sea Port in bedrijf is gesteld, willen de betrokken overheden dat de wettelijke verschillen tussen België/ Vlaanderen enerzijds en Nederland anderzijds zo min mogelijk een hindernis zijn voor het functioneren van het havenbedrijf en de werkgevers en werknemers in het havengebied. Om die redenen hebben de provincie Zeeland en het ministerie van BZK aan ITEM gevraagd om de wettelijke verschillen die belemmerend (kunnen) werken in dit gebied inzichtelijk te maken.

¹⁶ Meyer, M. (2016). De positie van Nederlandse ondernemingsraden in internationale concerns: een pleidooi voor procesgerichte medezeggenschap. Tijdschrift Recht en Arbeid, 5(45), 10-18.

De lijst, zoals opgenomen in §2b hieronder, geeft een indicatief overzicht van de knelpunten die voortvloeien uit de grensoverschrijdende havenfusie van de havens van Gent en Zeeland in North Sea Port. Deze lijst is het resultaat van een drietal workshops van ITEM en medewerkers van de North Sea Port waar reeds bekende knelpunten werden verzameld (zie [bijlage 2](#)). Na de workshops heeft ITEM de wettelijke details van de knelpunten verder uitgezocht en de verzamelde inzichten met hulp van externe bronnen geverifieerd. Tijdens verschillende telefonische gesprekken met havenmedewerkers werden verschillende vragen en knelpunten besproken die tijdens de workshops nog niet (duidelijk) aan bod waren gekomen.

De lijst in §2b is beperkt tot knelpunten die specifiek gerelateerd zijn aan de fusiehaven. Het is belangrijk te onderstrepen dat het hierbij gaat om knelpunten geconstateerd door het Havenbedrijf zelf. Hoewel het onderzoeksgebied zich daarom beperkt tot het havengebied en de Kanaalzone zullen veel van de geconstateerde knelpunten gelden voor het gehele grensgebied Zuid-Nederland Vlaanderen. Met deze omstandigheid zal vervolgens in de vorm van verdere aandachtspunten in §2c rekening gehouden worden.

Het overzicht geeft de knelpunten zoals geconstateerd door het havenbedrijf als volgt weer:

1. Bureaucratie grensoverschrijdend werken in één bedrijf (discoördinatie/administratief lastendruk)
2. Human Resource Management (knelpunten grensarbeid)
3. Erkenning beroepskwalificatie en bevoegdheden (havenkapitein/havenmeester)
4. Infrastructuur ontwikkeling (spoor/openbaar vervoer)
5. Infrastructuur ontwikkeling (CO₂ transport/buizen)
6. Milieu – transport afvalstoffen (grond en sediment)
7. Milieu – transport afvalstoffen (scheepsafvalstoffen)
8. Milieu – externe veiligheid (bunkeren LNG)

Belangrijk om te vermelden is dat deze lijst geen statisch document zou moeten zijn. Naar verwachting zullen uit de samenwerking in het havengebied en van het gefuseerde grensoverschrijdende havenbedrijf altijd (wettelijke) verschillen opkomen die belemmerend kunnen werken. Die zullen dan door betrokken overheden aan deze lijst moeten worden toegevoegd.

Bovendien zal deze initiële knelpunteninventarisatie als basis dienen voor een academische studie die Nederland en Vlaanderen gezamenlijk zullen opzetten. Het doel van deze studie zal zijn om na te gaan of er een mechanisme kan worden ontwikkeld voor het grensgebied dat de geïnventariseerde belemmeringen voor het grensoverschrijdende havengebied kan oplossen.¹⁷ Tijdens de Vlaamse Nederlandse regeringstop van 5 november 2018 hebben de Vlaamse Minister-president en de Nederlandse staatssecretaris van BZK afgesproken dat deze inventarisatielijst input gaat zijn voor een gezamenlijk studie uitgevoerd door kennisinstellingen uit beide landen. Dit onderzoek moet duidelijkheid verschaffen over welke instrumenten Nederland en Vlaanderen al beschikken of zouden

¹⁷ Zie ook de brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 26 november 2018: TK, 2018–2019, 32 851, nr. 53: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32851-53.html>

moeten ontwikkelen om de geïnventariseerde belemmeringen voor het grensoverschrijdende havengebied op te lossen. Verder is ook afgesproken om ook belemmeringen die elders in de Nederlands-Vlaamse grensgebieden worden gesignaleerd, op te nemen in dit onderzoek. Bij nog te ontwikkelen instrumenten wordt de mogelijkheid van experimenteerwetgeving in beide landen niet uitgesloten. Dat sluit aan bij het idee dat dhr. Donner lanceerde in 2016 (zie §1a hierboven), om een afgebakend grensoverschrijdend gebied te kunnen bewerkstelligen waar voor een bepaald beleidsterrein *de facto* één set regels kan gelden.

b. Overzicht van grensoverschrijdende regelgeving-gerelateerde knelpunten omtrent de North Sea Port

Tabel 1: Lijst van acute knelpunten geconstateerd door het havenbedrijf

Knelpunt geconstateerd door het havenbedrijf	Probleembeschrijving	Wettelijke achtergrond
<p>1. Bureaucratie grensoverschrijdend werken in één bedrijf ten koste van de arbeidsproductiviteit</p> <p><i>Administratie inzake belastingen en sociale zekerheid ("A1-Verklaring")</i></p> <p>Probleem:</p> <p>In tegenstelling tot een (haven) bedrijf dat volledig binnen de landsgrens opereert, moeten zowel werknemers als de werkgever administratieve handelingen verrichten om aan te tonen hoeveel tijd in welk land gewerkt is en of daarvoor premies zijn afgedragen.</p> <p>Voor de inkomstenbelasting moeten werknemers administreren hoeveel tijd zijn werken in welk land, omdat de 183 dagenregel bepaalt welk land het recht heeft inkomstenbelasting te heffen.</p> <p>Voor de afdracht van sociale premies moet de werkgever voor zijn</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Een groot aantal medewerkers van het havenbedrijf kennen een hoge administratieve lastendruk door het nauwkeurig bijhouden van lijsten waar men per dagdeel heeft gewerkt, in het bijzonder voor mensen die meermaals per dag over de grens heen- en weer werken. De lasten zitten in de: <ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Werknemersadministratie (de zogenoemde 183-dagen regeling)</u>: Om dubbele (loon)belastingen te voorkomen moet voor de belastingaangifte kunnen worden aangetoond dat een werknemer niet meer dan 183 dagen in het buurland heeft gewerkt. ○ <u>Werkgeversadministratie (de zogenoemde A1-verklaring)</u>: In het E-101 (A1-) formulier wordt binnen de Europese Unie vastgesteld dat de werknemer verder aan de sociale zekerheid van zijn thuisland onderworpen blijft ingeval hij tijdelijk te werk wordt gesteld in een ander land ofwel hij gelijktijdig gaat werken in twee landen. Hij blijft in dat 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Belastingen</u>: Art. 15 §2 Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen, met Protocolen; Luxemburg, 5 juni 2001 (zie ook OESO-Modelverdrag) ▪ <u>Sociale zekerheid</u>: Europese regelgeving omtrent detachering: Het E-101-formulier werd in het kader van de "oude" Verordening (EEG) 1408/71 uitgereikt. Deze Verordening is inmiddels vervangen door de Verordening (EG) 883/2004,¹⁸ op grond waarvan nu een A1-formulier wordt uitgereikt. Ten aanzien van de werking van de verklaring is echter (nagenoeg) niets gewijzigd.¹⁹

¹⁸ Verordening (EG) Nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

¹⁹ H. Xhonneux, 'Wat is de bindende kracht van een uitgereikt A1-formulier?', vakblad Grens Overschrijdend Werken, 21 nov 2016, zie <https://www.grensoverschrijdendwerken.nl/component/k2/vakblad/wat-is-de-bindende-kracht-van-een-uitgereikt-a1-formulier>

Inventarisatie knelpunten – stand 01 februari 2019
case study: North Sea Port

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

<p>medewerkers A1 verklaringen invullen, waarmee aangetoond wordt dat premies worden afgedragen, zodat die niet ook in het andere land betaald hoeven te worden.</p> <p>De flexibiliteit van het havenbedrijf om gemeenschappelijke teams aan het werk te zetten wordt door de regels beperkt. Dit zou in de toekomst een uitgebreide samenwerking tussen de dochterondernemingen kunnen belemmeren.</p>	<p>geval (formeel) in dienst van de werkgever van het uitzendende land en verricht het werk in het andere land.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deze administratieve lastendruk wordt nu al ervaren als bijzondere belemmering in het dagelijkse bedrijf van de North Sea Port, bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> ○ In het door de directie gevoerde personeelsbeleid om zo veel mogelijk vanuit beide dochterondernemingen gezamenlijk te vergaderen; ○ Door de bemanning van een schip dat dagelijks tussen Gent en Terneuzen op en neer gaat waarbij het onmogelijk is te voorspellen hoeveel tijd in welk land wordt doorgebracht; ○ Door werknemers in leidinggevende functies die een gezamenlijk team op beide kanten van de grens moeten aansturen; en ○ In de onzekerheid omtrent de rekenmethode (uiteenlopende meningen van fiscalisten) of een ‘afspraak van een half uur’ wel of niet als een half dagdeel moeten worden gerekend. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten ▪ <u>Nederland</u>: Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie/ WagwEU²⁰ (“harde kern” arbeidsvoorwaarden) ▪ <u>België</u>: Wet betreffende de arbeids-, loon- en tewerkstellingsvoorwaarden in geval van detachering van werknemers in België en de naleving ervan, 5 maart 2002; gewijzigd door Wet houdende diverse bepalingen inzake detachering van werknemers, 11 dec 2016; Koninklijk besluit houdende diverse maatregelen inzake detachering van werknemers, 5 dec 2017
--	---	---

²⁰ In verband met de implementatie van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van de detacheringsrichtlijn

Knelpunt geconstateerd door het havenbedrijf	Probleembeschrijving	Wettelijke achtergrond
<p>2. Human Resource Management</p>		
<p><i>Functies en salarissen in grensoverschrijdende situaties</i></p> <p><u>Probleem:</u></p> <p>Het hele human resource management van het havenbedrijf heeft als doel een verdere integratie van de twee dochterondernemingen te bewerkstelligen, wordt belemmerd door de complexiteit van grensarbeid.</p> <p>Bij het wisselen van een functie van de één naar de andere dochteronderneming zullen medewerkers met de gevolgen van veranderingen op het gebied van pensioen, ontslagbescherming, doorbetaling bij ziekte, belastingen, zorg, etc. worden geconfronteerd. Dat zou de bereidheid van medewerkers om een functie in de andere dochteronderneming aan te nemen, kunnen beperken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Er bestaan diverse regelgevende verschillen die grensoverschrijdend werken complex maken (bijvoorbeeld m.b.t. pensioenen, ontslagbescherming, ziekteverzekering etc.). Hierdoor wordt niet alleen de flexibiliteit in de dagelijkse arbeidsorganisatie (zie knelpunt nr. 1 hierboven) maar zelfs het algehele human resource management van de North Sea Port in het algemeen belemmerd. ▪ De holding zelf heeft geen eigen personeel. Medewerkers zijn in dienst bij een dochteronderneming van het havenbedrijf. Het personeel van het havenbedrijf telt hierdoor drie groepen medewerkers: ‘gewone’ werknemers met een Nederlandse arbeidsovereenkomst; ‘gewone’ werknemers met een Belgische arbeidsovereenkomst (statuut van ‘bediende’); en de zogenoemde ‘statutaire werknemers’ volgens Belgisch recht (met andere woorden, ambtenaren). Van de ongeveer 250 personeelsleden van het havenbedrijf hebben tot nu toe slechts zeven medewerkers het statuut ‘grensarbeider’. ▪ Interne vacatures kunnen op dit moment voor de gehele haven niet flexibel worden ingevuld als in een ander bedrijf. Het aannemen van een functie (en niet in de vorm van detachering) aan de andere zijde van de grens, maakt van medewerkers ‘grensarbeiders’. ▪ Het statuut van ‘grensarbeider’ is gebaseerd op een verschil tussen woon- en werkland (in geval van een contractuele relatie met de dochteronderneming aan de andere zijde van de grens). Het veranderen van status heeft zowel voor de werknemer als voor de werkgever grote gevolgen voor het pensioen, belastingen, 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>EU</u>: Verordening (EG) 883/2004; ‘Rome I Verordening’²¹ ▪ Het verschil tussen woon- en werkland (in geval van een contractuele relatie met de dochteronderneming aan der andere zijde van de grens) maakt het noodzakelijk om rekening te houden met de uiteenlopende regelgevingen aan beide kanten van de grens (NL-BE) omtrent het arbeidsrecht (bijvoorbeeld m.b.t. het salaris, vakantiedagen, bedrijfspensioen, ontslag etc.), en de sociale zekerheid (ziekte, arbeidsongeschiktheid, pensioen etc.).

²¹ Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I)

<p>Voor de werkgever zou het de personele integratie van de twee dochterondernemingen beperken.</p> <p>Bijvoorbeeld is het gebruik van poolwagens en/of directiewagens beperkt door medewerkers die een verschillend werkland en woonland hebben.</p>	<p>sociale zekerheid, zorg, etc. Hierdoor zijn tijdelijke posities in de andere dochteronderneming niet altijd aantrekkelijk voor medewerkers aan de andere zijde van de grens of is onduidelijk wat de gevolgen zijn. Dit betekent dat het flexibel invullen van functies hierdoor wordt belemmerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het bovenstaande houdt in dat een geïntegreerd beleid omtrent human resource management in de toekomst niet makkelijk is. Dit zal voor steeds grotere problemen zorgen als de twee dochterondernemingen als geheel willen opereren. Medewerkers zullen beperkt worden in hun carrièreplanning en groei als de optie van grensarbeid niet aantrekkelijk zal zijn. ▪ Een concreet voorbeeld van een acute belemmering is dat op grond van uiteenlopende fiscale regelgevingen sommige medewerkers van het havenbedrijf tegen problemen aanlopen bij het gebruik van de poolwagens of directiewagens. Bij beide vestigingen werken medewerkers waarbij het werkland en het woonland verschillend zijn. Zij mogen in beginsel conform bepalingen in beide landen gebruik maken van de poolauto's. ▪ In de praktijk lopen zij echter in strikte zin aan tegen het probleem, dat zij (zonder vrijstelling BPM) niet met een auto met buitenlands kenteken mogen rijden in het land waar ze wonen. In Nederland lopen zij hierbij (mogelijk) tegen een probleem aan bij de redactie van de vrijstellingen in de BPM. ▪ Doordat de betreffende auto('s) niet exclusief ter beschikking wordt (worden) gesteld aan de werknemer, maar sprake is van doorlopend en afwisselend 'ad hoc' gebruik, wordt (mogelijk) strikt genomen niet voldaan aan de voorwaarden voor de vrijstelling, doordat de grens van een gebruik van (ten hoogste) twee weken in een kalenderjaar in bepaalde gevallen kan worden overschreden, nog los van het feit dat de beperking in dat geval (mede gezien ook de voorafgaande meldingsplicht) in deze specifieke situatie belemmerend werkt voor het vrije verkeer van o.a. personen en diensten, welke verdragsvrijheden worden beschermd in het VwEU. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Nederland</u>: Uitvoeringsbesluit BPM, zie in artikel 2 de 'werknemersvrijstelling' en in artikel 3a de vrijstelling voor kortstondig gebruik in NL van een auto met buitenlands kenteken
---	--	--

Knelpunt geconstateerd door het havenbedrijf	Probleembeschrijving	Wettelijke achtergrond
<p>3. Erkenning beroepskwalificatie en bevoegdheden</p> <p><i>Havenmeester/ Havenkapitein</i></p> <p><u>Probleem:</u></p> <p>Het havenbedrijf moet zowel een Havenmeester (NL) als een Havenkapitein (BE) aanstellen, omdat de bevoegdheden van deze functionarissen fors verschillen. Dit leidt er toe dat ingewikkelde afspraken moeten worden gemaakt voor situaties in het havengebied waar grensoverschrijdend handelen is vereist.</p> <p>De Nederlandse havenmeester is niet opgeleid om alle bevoegdheden in Vlaanderen uit te voeren. In Nederland zijn een aantal van de bevoegdheden van de Vlaamse Havenkapitein belegd bij andere partijen.</p> <p>Hierdoor mag de Havenkapitein ook niet al zijn bevoegdheden op NL-grondgebied uitoefenen. Dat vereist afstemming met andere partijen (zoals burgemeesters, politie, inspectie).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De verantwoordelijkheid van havenmeester/ havenkapitein is voor het Vlaamse deel van de fusiehaven op basis van publiek recht anders ingericht dan voor het Nederlandse deel. ▪ <u>België:</u> De havenkapitein waakt over de veiligheid en het milieu in het havengebied en oefent daarbij bijzondere administratieve politiebevoegdheden uit. Hij is eveneens officier van gerechtelijke politie en valt daarbij onder de procureur des Konings. In het aaneensluitende havengebied betekent dit bijvoorbeeld dat personeelsleden verschillende rollen hebben en dat zij alleen op het eigen grondgebied specifieke taken kunnen uitoefenen. Het zou efficiënter en praktischer zijn als zij deze taken aan beide zijden van de grens kunnen uitoefenen. Dit zou moeten worden vastgelegd in de doelstelling van de Havenverordening. ▪ <u>Nederland:</u> In het algemeen kan worden gesteld dat een havenmeester een functionaris betreft in dienst van de overheid of geprivatiseerd havenbeheer, die belast is met het toezicht op het veilig en economisch gebruik van zee- en/of binnenhavens en vaarwegen. Het aantal taken en de verantwoordelijkheden van de havenmeester zijn aan het toenemen. Door de grote verschillen tussen havens in aard en omvang, is de functie van havenmeester zeer divers. In 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Nederland/ Zeeland:</u> Het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijk Regeling Zeeland Seaports heeft navolgende regelingen en besluiten vastgesteld (op 6 dec 2017; in werking per 1 jan 2018): <ul style="list-style-type: none"> ○ Havenverordening Zeeland Seaports 2018 onder intrekking van de Havenbeheersverordening Zeeland Seaports 2011; ○ Havenreglement Zeeland Seaports 2018 ter uitvoering van artikel 10.1 van de Havenverordening Zeeland Seaports 2018; ○ Aanwijzing van de Havenmeester in de zin van de Havenverordening Zeeland Seaports 2018; ○ Mandaatbesluit Havenmeester Gemeenschappelijke Regeling Zeeland Seaports 2018; ○ Aanwijzingsbesluit Toezichthouders Havenverordening Zeeland Seaports 2018.

	<p>de grotere havens worden de taken van de havenmeester ook steeds meer door diverse functionarissen bekleed.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mandaatbesluit Zeeland Seaports (ZSP): De Havenmeester is in dienst van de NV ZSP en wordt tevens aangewezen als onbezoldigd ambtenaar van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) ZSP. Zijn politieke dan wel inspectiebevoegdheden stoppen echter aan de grens. In Nederland is hiervoor namelijk de burgemeester bevoegd. Verder zijn de Nederlandse politie en de inspectiediensten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat verantwoordelijk voor de veiligheid in het havengebied.²² 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>België</u>: Wet tot vaststelling van het statuut der havenkapiteins, 5 mei 1936. <ul style="list-style-type: none"> ○ Algemene politieverordening (voor de Haven van Gent) (laatste wijziging 23 november 2015)
--	---	--

²² Zie bijvoorbeeld <https://www.ilent.nl/onderwerpen/wet--en-regelgeving-zeevaart>

Knelpunt geconstateerd door het havenbedrijf	Probleembeschrijving	Wettelijke achtergrond
<p>4. Infrastructuur ontwikkeling m.b.t. duurzaamheid en circulaire economie</p> <p>Voorbeeld CO₂ transport buizen</p> <p>Probleem:</p> <p>Het havenbedrijf constateert behoeftes in verband met de ontwikkeling van de grensoverschrijdende infrastructuur ter bevordering van het duurzaamheidsbeleid/ instelling van een circulaire economie.</p> <p>In het bijzonder de onzekerheid en onduidelijkheid over de toepasselijke rechtsregels omtrent de ontwikkeling van grensoverschrijdende buisleidingen voor CO₂ transport wordt als probleem gezien.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ook de regelgeving voor aanleg en gebruik van grensoverschrijdende buisleidingen infrastructuur (alternatief gebruik buisleidingen) wordt als complex ervaren. ▪ Als partner in diverse duurzaamheidsprojecten in het havengebied, zoals bijvoorbeeld via het SDR (Smart Delta Resources) programma, is North Sea Port betrokken bij verschillende projecten. Een voorbeeld daarbij is het ambitieuze grensoverschrijdende project Steel2Chemicals waarbij koolstofvrije restgassen van Arcelor Mittal worden ingezet als grondstof voor Dow Chemical Terneuzen. Hiervoor is het noodzakelijk een eenduidig regulatorisch antwoord te krijgen op verschillende vergunningstrajecten, nationaal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Internationaal:</u> London Protocol²⁵ ▪ <u>EU:</u> Richtlijn 2009/31/EG inzake CO₂-opslag (CCS-richtlijn),²⁶ Richtlijn 2009/29/EG inzake handel in broeikasgasemissierechten (ETS-richtlijn)²⁷ ▪ <u>NL:</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ <u>CO₂ opslag:</u> Uitgebreide implementatiewetgeving NL-overheid;²⁸

²⁵ 1996 Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972.

²⁶ RICHTLIJN 2009/31/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad.

²⁷ RICHTLIJN 2009/29/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden.

²⁸ Wet van 22 juni 1950, houdende vaststelling van regelen voor de opsporing, de vervolging en de berechting van economische delicten (Wet op de economische delicten); Wet van 13 juni 1979, houdende regelen met betrekking tot een aantal algemene onderwerpen op het gebied van de milieuhygiëne (Wet milieubeheer); Algemene wet bestuursrecht; Besluit milieueffectrapportage; Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering; Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; Wet van 29 januari 2009, houdende regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet); Besluit van 30 november 2009 houdende regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterbesluit); Wet van 6 juni 2011 tot wijziging van de Mijnbouwwet in verband met de implementatie van EU richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide [...]; Besluit van 29 augustus 2011, houdende wijziging van het Mijnbouwbesluit en twee andere besluiten in verband met bepalingen voor het permanent opslaan van CO₂; Regeling van de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 13 september 2011, nr. WJZ / 11070067, houdende wijziging van de Mijnbouwregeling in verband met bepalingen voor het permanent opslaan van CO₂; Burgerlijk wetboek Boek 6

	<p>bepaalde milieuruimtes, ruimtelijke ordeningsvisies als ook regelgevend beperkingen in het grensoverschrijdende transport van CO₂.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Er bestaat onduidelijkheid en onzekerheid over de wettelijke voorwaarden bij het grensoverschrijdende transport van CO₂ met behulp van buisleidingen. ▪ Er zijn juridische beperkingen die het grensoverschrijdend transport van CO₂ momenteel nog tegenhouden. Enerzijds heeft de CCS-richtlijn van de EU de vereisten van het Verdrag van Bazel voor de overbrenging van CO₂ binnen en tussen EU-lidstaten geschrapt door de verordening betreffende de 	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Emissierechten</u>: Uitgebreide implementatiewetgeving NL-overheid²⁹ ▪ <u>BE</u>: <ul style="list-style-type: none"> ○ <u>CO₂ opslag</u>: Uitgebreide implementatiewetgeving federaal en Vlaams gewest³⁰ ○ <u>Emissierechten</u>: Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 inzake
--	--	--

²⁹ Regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 23 september 2010, nr. DGM/K+L2010025875, tot wijziging van de Regeling monitoring handel in emissierechten in verband met het verstrekken en de kwaliteit van gegevens benodigd voor het aanpassen van de hoeveelheid broeikasgasemissierechten voor de hele Unie en het berekenen van de kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten voor de periode 2013-2020; Wet van 19 april 2012 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie [...] (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten); Besluit van 16 mei 2012 tot wijziging van het Besluit handel in emissierechten; Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 13 juni 2012, nr. IenM/BSK-2012/63209, tot wijziging van de Regeling monitoring handel in emissierechten [...], alsmede in verband met de Aanpassingswet handel in emissierechten II en enkele andere verbeteringen; Besluit van 13 juni 2012, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van onderdelen van de wet van 19 april 2012 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van onder meer richtlijn nr. 2009/29/EG (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten) (Stb. 2012, 195), [...]; Besluit van 13 juni 2012, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van onderdelen van de wet van 19 april 2012 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van onder meer richtlijn nr. 2009/29/EG (herziening EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten) (Stb. 2012, 195), [...]; Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 13 juni 2012, nr. IENM/BSK-2012/86244, houdende aanwijzing van de veiler voor het veilen van broeikasgasemissierechten (Regeling aanwijzing veiler broeikasgasemissierechten)

³⁰ 13 JUNI 1969. - [Wet inzake de exploratie en de exploitatie van niet -levende rijkdommen van de territoriale zee en het continentaal plat]. (Opschrift vervangen bij (W 1999-04-22/47, art. 26, 003; Inwerkingtreding : 20-07-1999)); VLAAMSE OVERHEID - 8 MEI 2009. - Decreet betreffende de diepe ondergrond, (incl. erratum); FEDERALE OVERHEIDSDIENST ECONOMIE, K.M.O., MIDDENSTAND EN ENERGIE - 5 AUGUSTUS 2011. - Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 oktober 2000 betreffende de toekenning van individuele vergunningen voor de bouw van installaties voor de productie van elektriciteit; VLAAMSE OVERHEID - 15 JULI 2011. - Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond en tot wijziging van diverse besluiten; VLAAMSE OVERHEID - Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011 tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond en tot wijziging van diverse besluiten, met het oog op het invoegen van nadere regels over de geologische opslag van koolstofdioxide, 6 JUNI 2014; Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011 tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond en tot wijziging van diverse besluiten, met het oog op het invoegen van nadere regels over de geologische opslag van koolstofdioxide, 6 JUNI 2014; Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011 tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond en tot wijziging van diverse besluiten, met het oog op het invoegen van nadere regels over de geologische opslag van koolstofdioxide, 6 JUNI 2014; VLAAMSE OVERHEID - 30 JUNI 2017. - Decreet houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw.

	<p>grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen buiten toepassing te laten. Anderzijds vormt het Verdrag en Protocol van Londen (nog steeds) een wettelijke belemmering voor de grensoverschrijdende verplaatsing van CO₂, waar het in geologische formaties onder de onderzeebodem moet worden opgeslagen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Na de inwerkingtreding van het 1996 London Protocol (ratificatie Nederland op 24 september 2008, ratificatie België op 13 februari 2006 met voorbehoud) werd het Protocol meermaals gewijzigd. Een voorgestelde wijziging van het protocol is bedoeld om ervoor te zorgen dat het geen belemmering vormt voor grensoverschrijdende CO₂-projecten.²³ Echter moet deze wijziging nog steeds in werking treden – momenteel hebben te weinig partijen de wijziging geratificeerd om in werking te kunnen treden.²⁴ 	<p>verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen, van 4 september 2009; Besluit van de Vlaamse Regering inzake verhandelbare emissierechten voor broeikasgassen voor vaste installaties en de inzet van flexibele mechanismen, 20 april 2012</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Externe veiligheid:</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ NL: Besluit externe veiligheid (Bevi) (risiconormen) ○ BE: Decreet Algemeen Milieubeleid ▪ <u>Buisleidingen:</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ NL: Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) (aanwijzingen, risicoafstanden, rekenmethodiek) ○ BE: Richtlijnenboek ondergrondse buisleidingen, (Richtlijnenboek bovengrondse hoogspanningsleiding)
--	--	--

²³ Voor meer informatie over het bovengenoemde amendement, zie hier: <http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/London-Convention-London-Protocol-%28LDC-LC-LP%29/Documents/LP.3%284%29.pdf>

²⁴ Zie de lijst van (geratificeerde) wijzigingen van het London Protocol:

<http://www.imo.org/en/ourwork/environment/lclp/documents/list%20of%20amendments%20to%20the%20london%20protocol.pdf>; zie ook

<http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/London-Convention-London-Protocol-%28LDC-LC-LP%29/Pages/default.aspx>; alsook Global CCS Institute, Carbon dioxide (CO₂) distribution infrastructure - The opportunities and challenges confronting CO₂ transport for the purposes of carbon capture and storage (CCS) - An observation paper, August 2012, blz.

36, zie <https://hub.globalccsinstitute.com/publications/carbon-dioxide-co2-distribution-infrastructure/cross-border-co2-transport-transboundary>.

Knelpunt geconstateerd door het havenbedrijf	Probleembeschrijving	Wettelijke achtergrond
<p>5. Infrastructuur ontwikkeling</p> <p><i>Voorbeeld spoor/ openbaar vervoer</i></p> <p>Probleem:</p> <p>Het havenbedrijf constateert behoeftes op het gebied van grensoverschrijdende infrastructuur.</p> <p>Voor de aanleg van grensoverschrijdende infrastructuur, voor bijvoorbeeld spoorverbindingen of buisleidingen, moeten verschillende procedures in beide landen doorlopen worden. Dit leidt ertoe dat vergunningen en/ of financiering niet of slechts met grote moeite tot stand komen en daardoor projecten niet of vertraagd tot stand komen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het inrichten van de grensoverschrijdende (spoor)infrastructuur wordt als moeilijk ervaren. Het niet op elkaar afgestemd zijn van deze problematiek hindert de voortgang van dergelijke projecten zowel qua financiering als ook qua verplichtingen tussen de verschillende landen. Verder is de ontwikkeling van infrastructuur: <ul style="list-style-type: none"> ○ procedureel niet op elkaar afgestemd; ○ qua onderliggende criteria (om voor financiering in aanmerking te komen) niet in overeenstemming; en ○ qua budgettaire en formele verantwoordelijkheid verschillend belegd (bv spoor: Infrabel, ProRail, federale/regionale overheid) ▪ In het geval van openbaar vervoer verschillen de politieke bevoegdheden voor de concessies 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Nederland:</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ Omgevingswet;³¹ ○ OV: Wet van 6 juli 2000, houdende nieuwe regels omtrent het openbaar vervoer, besloten busvervoer en taxivervoer³² ▪ <u>België/Vlaanderen:</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ Decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (zgn. Codextrein), gepubliceerd op 20 december 2017 in het Belgisch Staatsblad; het decreet wordt gefaseerd van kracht (een eerste deel artikelen trad in werking op 30 december 2017)³³ ○ OV: Decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij

³¹ De wettelijke verschillen inzake milieuwetgeving zijn gedetailleerd beschreven in: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Verschillen in omgevingsrecht tussen Nederland, België en Duitsland en de gevolgen voor de concurrentiepositie van Zeehavens, DG Bereikbaarheid, 078386738:B-Arcadis, 29 april 2015.

³² Wet personenvervoer 2000, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011470/2018-07-28>

³³ <https://www.ruimtelijkeordering.be/Codextrein>

Knelpunt geconstateerd door het havenbedrijf	Probleembeschrijving	Wettelijke achtergrond
6. Milieu/duurzaamheid		
<p>Voorbeeld transport afvalstoffen (vloeibaar scheepsafvalstoffen)</p> <p>Probleem:</p> <p>Het havenbedrijf constateert een reguleringsbelemmering voor het transporteren van bepaalde scheepsafvalstoffen binnen het havengebied, voor een bedrijf dat in het gehele havengebied actief is.</p> <p>Dit verzwaart ook de business case voor de (potentiële) klanten van het havenbedrijf.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Het grensoverschrijdende transport van afvalstoffen valt onder Europese wetgeving (EVOA). Bij het transport van vloeibaar scheepsafvalstoffen (met name, sludge, bilgewater en slobb gemengd met olie) vanuit België naar Nederland is door de OVAM de beperking opgelegd dat er “minimaal 50% nuttige toepassing op de vracht” wordt vereist. Nederland stelt geen eisen aan de hoeveelheid “nuttige toepassing” aan dit soort vracht. ▪ Een concreet voorbeeld betreft een havenontvangstinstallatie bedrijf dat in het hele havengebied actief is met werkzaamheden in Vlissingen, Terneuzen én Gent. Zij zamelen de bovengenoemde scheepsafvalstoffen in en bewerken deze met behulp van een verwerkingsinstallatie door gebruik van gerecyclede energie tot een duurzaam herbruikbaar product. Deze verwerkingsinstallatie is gevestigd in Vlissingen en bestaat uit een afvalwaterverwerkingsinstallatie (in samenwerking met Evides waarbij hun water schoon naar de natuur teruggaat), alsmede een olieverwerkingsinstallatie. Om deze olie/water/slib mengsels (= sludge, bilgewater en slobb) van Gent (België) naar de installatie in Vlissingen (Nederland) te transporteren heeft het bedrijf een EVOA-vergunning nodig. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>EU</u>: Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) regelt de voorwaarden en procedure voor grensoverschrijdende transportvergunningen. <ul style="list-style-type: none"> ○ De EVOA maakt onderscheid tussen afvalstoffen bestemd voor nuttige toepassing (groene en oranje lijst) en afvalstoffen bestemd voor verwijdering. ○ De EVOA-kennisgevingsprocedure geldt in elk geval voor alle afvalstoffen bestemd voor verwijdering, alsook voor de afvalstoffen die op de Oranje afvalstoffenlijst van EVOA staan, of op geen van de afvalstoffenlijsten vermeld staan.³⁴ ▪ <u>Nederland</u>: Aanvraag vergunning bij de Inspectie Leefomgeving en Transport, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

³⁴ <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afvalregelgeving/afval-vervoeren-0/evoa/>

Inventarisatie knelpunten – stand 01 februari 2019
case study: North Sea Port

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

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Feitelijk bevat elke vracht olie/water mengsel normaal gesproken niet meer dan 35% olie. De door de OVAM aan deze vergunning gekoppelde eis van minstens 50% olie op elke vracht naar Nederland veroorzaakt extra (hoge) kosten en wachttijd. Dit betekent dat elke vracht afzonderlijk geanalyseerd moet worden. Dit leidt tot extra wachttijd en hogere verwerkingskosten omdat – voordat het transport uit België kan vertrekken – wordt geanalyseerd bij een gecontracteerde verwerkingsinstallatie in België, dat feitelijk gezien een concurrent is en duurder is dan de eigen installaties in Vlissingen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>België/Vlaanderen</u>: Aanvraag vergunning bij de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij (OVAM) ³⁵
--	--	---

³⁵ <https://www.ovam.be/afval-materialen/transport-van-afvalstoffen-en-materialen/grensoverschrijdende-overbrenging-van-afvalstoffen>

Knelpunt geconstateerd door het havenbedrijf	Probleembeschrijving	Wettelijke achtergrond
7. Milieu/duurzaamheid		
<p>Voorbeeld transport afvalstoffen (grond en sediment)</p> <p>Probleem:</p> <p>Het havenbedrijf constateert procedurele knelpunten bij het grensoverschrijdende transport van grond en sediment.</p> <p>Dit verzaamt ook de business case voor de (potentiële) klanten van het havenbedrijf.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Volgens de Europese regelgeving (EVOA) wordt grond en sediment beschouwd als afvalstof voor het transporteren hiervan (ongeacht de modaliteit) over een landsgrens heen. Het verkrijgen van toestemming (EVOA-verklaring) voor grensoverschrijdend afvaltransport vindt plaats op transportniveau (vb. per vrachtwagen of schip) en dient in het land van verzending aangevraagd te worden. ▪ In deze context wordt een knelpunt bij de kwaliteitsbepaling van partijen grond en sediment geconstateerd. Met name worden in Vlaanderen en Nederland verschillende voorwaarden voor monsternamen en toetsing gehanteerd. Dit resulteert in een dubbele onderzoeksinspanning voor dezelfde partij grond dan wel sediment. ▪ Bovendien kan in Nederland het toestemmingstraject voor de EVOA-verklaring tot wel zes maanden in beslag nemen. Hierdoor kan er niet ingespeeld worden op ad hoc opportuniteiten. ▪ Deze procedurele omstandigheden gaan gepaard met uiteenlopende tarieven voor het transporteren van grond en sediment. Deze vormen een verdere belemmering voor zowel de handel in grond en sediment als het bevorderen van een circulaire economie (m.b.t. een optimalisering van nuttige toepassing van afvalstoffen en materialen) binnen het havengebied. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>EU</u>: Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) regelt de voorwaarden en procedure voor grensoverschrijdende transportvergunningen (zie nr. 6 boven) ▪ <u>Nederland</u>: Wet bodembescherming (Wbb); Besluit bodemkwaliteit (Bbk); (Wet milieubeheer (WM) i.v.m. vergunningen); (Waterwet/Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) i.v.m. waterbodem) ▪ <u>België/Vlaanderen</u>: Materialendecreet; het Bodemdecreet, wettelijk kader voor bodemsanering en bodembescherming; en het uitvoeringsbesluit - het Vlaams Reglement rond bodemsanering en bodembescherming (het VLAREBO); (VLAREM I en II,³⁶ en Milieuvergunningsdecreet i.v.m. vergunningen)

³⁶ Het Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning (VLAREM) is het uitvoeringsbesluit van het Vlaamse milieuvergunningsdecreet. Het Reglement omvat drie delen: VLAREM I, II en III.

Knelpunt geconstateerd door het havenbedrijf	Probleembeschrijving	Wettelijke achtergrond
<p>8. Milieu/duurzaamheid – externe veiligheid</p> <p>Voorbeeld bunkeren van LNG</p> <p>Probleem:</p> <p>Het havenbedrijf constateert een belemmering bij het bunkeren van vloeibaar gemaakt aardgas (LNG) op grond van uiteenlopende procedures en veiligheidseisen.</p> <p>Dit verzwaart ook de business case met betrekking tot mogelijke investeringen voor de (potentiële) klanten van het havenbedrijf.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Brandrisico bij de opslag van LNG</u>: De LNG in de (opslag)tanks kan niet ontploffen en niet branden, omdat er geen zuurstof aanwezig is. Zodra LNG vrijkomt in de buitenlucht en gasvormig wordt (aardgas), is het in combinatie met de aanwezige zuurstof wel brandbaar. Omdat aardgas heel snel verdampt, verspreidt en lichter is dan lucht, is het slechts binnen beperkte grenzen brandbaar.³⁷ ▪ Voor het bunkeren (<i>shore to ship/ truck to ship</i>) van LNG eisen de bevoegde autoriteiten in Nederland een extra vergunning die van de Vlaamse autoriteiten niet wordt geëist. LNG valt (al snel) onder het zogenoemde ‘Brzo-regime’, waardoor extra eisen worden gesteld, een vergunning wordt vereist en aan het regime moet worden getoetst. Dit kan zorgen voor (extra) wachttijd en juridische onzekerheid omtrent het verdere transport van het product. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Internationaal</u>: ISO 16924 (standaard voor LNG-tankstations) ▪ <u>Nederland</u>: <ul style="list-style-type: none"> ○ Besluit risico's zware ongevallen 2015 (‘Brzo-regime’); Wet Milieubeheer; etc. ○ De PGS-richtlijn nr. 33 (Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen/ PGS);³⁸ deel 1 (PGS33-1) omvat verschillende voorschriften, eisen en criteria voor de vulstations (zoals algemene regels, eisen en criteria voor milieuvergunningverlening) en stelt voorwaarden op hoe bedrijven moeten toezien op arbeidsveiligheid, milieuveiligheid en brandveiligheid; deel 2 (PGS33-2) betreft LNG-bunkeren. De PGS-richtlijn is geen opzichzelfstaande wet of regel, maar er kan wel in de wet naar verwezen worden. ▪ <u>België /Vlaanderen</u>: Vlaams Departement Mobiliteit en Openbare Werken³⁹

³⁷ LNG wordt vloeibaar bij temperaturen van rond de -162°C. LNG is dus een cryogene stof: een stof met een extreem lage temperatuur. LNG is daarnaast kleurloos, geurloos, niet brandbaar of giftig. Zie voor meer informatie: <http://www.lng.nl/veiligheidoverheid.html>

³⁸ Zie deel 1 “PGS33-1” (2013): http://content.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl/documents/PGS33/PGS_33_1_LNG_motorvoertuigen_compleet.pdf en deel 2 “PDG33-2” (2014): http://content.publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl/documents/PGS33/PGS%2033_2_april_2014_web_2.pdf.

³⁹ Zie veiligheidsstudie (2012): <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/veiligheidsstudie-bevoorrading-van-vlaamse-havens-met-lng-als-brandstof-voor-de-scheepsvaart>; en een verkennende studie (2013) i.v.m. LNG-initiatieven in Vlaanderen: https://www.cpmr.org/pub/agenda/2193_soufrepimbonneppt.pdf

c. Verdere aandachtspunten

Zoals eerder al vermeld, hoewel het onderzoeksgebied zich beperkt tot North Sea Port en de Kanaalzone zullen veel van de geconstateerde knelpunten ook kunnen gelden voor het gehele grensgebied Zuid-Nederland Vlaanderen. Dit inzicht is van speciaal belang gezien het feit dat een hele reeks organisaties in Zeeland ervoor pleiten om voor de Vlaams-Zeeuwse grensregio een experimentenzone of proeftuin te creëren, vanuit de gedachte dat wettelijke verschillen de ontwikkeling van het grensoverschrijdende gebied belemmeren.⁴⁰

Daarom is het ook belangrijk om naar andere – niet alleen specifiek gerelateerd aan de haven of aan de wetgeving – mogelijke knelpunten in de grensoverschrijdende samenwerking aandacht te besteden. Hier kan gedacht worden aan administratieve belemmeringen in verband met grensarbeid; alsook uiteenlopende milieuwetgeving; bouwnormen; het organiseren van openbare havendiensten; en verschillende aspecten bij de strategische bedrijfsontwikkeling.

Administratieve belemmeringen in verband met grensarbeid

Een fractie van het huidige personeelsbestand van het Havenbedrijf is grensarbeiders. Hoe meer de twee dochterbedrijven geïntegreerd zullen worden ter bevordering van de gezamenlijke zaak North Sea Port, hoe meer het Havenbedrijf te maken zal krijgen met kwesties van grensarbeid (zie ook tabel 1 hierboven, punt 2). Hierdoor zullen wij aandacht besteden aan enkele voorbeelden van algemene knelpunten in verband met grensarbeid die tijdens de discussie regelmatig naar voren kwamen maar niet direct gerelateerd zijn aan het Havenbedrijf of aan de wetgeving.

Geen toegang tot elektronische identiteitsbewijs (DigiD) voor niet-Nederlanders

Als voorbeeld kan de casus genoemd worden van een persoon met de Belgische nationaliteit die werkt voor een bedrijf in Nederland en woont in België. Zij heeft een DigiD aangevraagd in Nederland. DigiD staat voor Digitale Identiteit en deze is vereist voor het inloggen op veel Nederlandse overheidswebsites en een groot aantal websites van andere organisaties die in Nederland actief zijn. Zonder een DigiD is het bijvoorbeeld niet mogelijk om online een overzicht van de pensioenopbouw te bekijken, de berichten box op Mijnoverheid.nl in te zien of aanvragen te doen voor Toeslagen. Ook de aanvraag van een voor een verplichte Nederlandse zorgverzekering wordt door het missen van een DigiD problematisch

In deze casus, werd de DigiD aanvraag echter geweigerd omdat een DigiD op grond van de Regeling voorzieningen GDI⁴¹ alleen wordt verstrekt aan een persoon met de Nederlandse nationaliteit of aan iemand die in Nederland woont.⁴² Tegen deze beslissing werd bezwaar ingesteld.

Het gebrek aan toegang tot een DigiD, het Nederlandse digitale identificatiesysteem, is een lang bekend probleem van grensarbeiders die in Nederland werken maar hier niet wonen en die niet de Nederlandse nationaliteit hebben. ITEM heeft onderzoek gedaan naar een aantal obstakels waarmee

⁴⁰ Zie: <https://www.pzc.nl/zeeuws-nieuws/zeeuwse-bedrijfsleven-wil-bijzondere-status-voor-grensregio~acb97049/>

⁴¹ Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 oktober 2015, nr. 2015-609536, houdende regels met betrekking tot de werking, beveiliging en betrouwbaarheid van de voorzieningen voor elektronisch berichtenverkeer en informatievervalsing alsmede van voorzieningen voor elektronische authenticatie en elektronische registratie van machtigingen (Regeling voorzieningen GDI)

⁴² Artikel 3, lid 2 Regeling voorzieningen GDI.

grensarbeiders te maken krijgen.⁴³ Hieruit bleek dat één van de belangrijkste obstakels waarmee grensarbeiders geconfronteerd worden is het verkrijgen van een DigiD. Aangaande dit obstakel is in 2018 geprocedeerd, met als resultaat een uitspraak van de Rechtbank Den Haag.⁴⁴ Omdat deze uitspraak niet bevredigend werd gevonden, is er momenteel hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁴⁵ Het is nog onduidelijk wanneer een uitspraak hierover verwacht kan worden.

Geen voorlopige teruggaaf belastingen voor grensarbeiders

Ondanks het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen en naar het vermogen blijven er in de uitvoeringspraktijk veel knelpunten te bestaan voor belastingplichtigen. Bijvoorbeeld, sinds 1 januari 2015, kan deze doelgroep pas een voorlopige teruggaaf krijgen (op aftrekposten en heffingskorting) als zij zich hebben 'gekwalificeerd' voor de binnenlandse belastingplicht in Nederland. Zij kwalificeren zich hiervoor als zij een definitieve aanslag Inkomstenbelasting/premies volksverzekeringen over een aanslagjaar (2015 of daarna) hebben ontvangen. In een aanzienlijk aantal gevallen heeft de Belastingdienst de aanslagen over 2015 nog steeds niet definitief vastgesteld. Formeel heeft de Belastingdienst voor de definitieve aanslag 2015 nog de tijd t/m december 2018. Veel belanghebbenden moeten tot die tijd op hun geld wachten en kunnen tot die tijd geen voorlopige teruggaaf krijgen. Het gaat vaak om duizenden euro's per belastingjaar.

Bouwnormen

Bij grensoverschrijdende bouwprojecten kunnen de bouwvoorschriften per land verschillen. In voorkomende gevallen wordt doorgaans uitgegaan van de strengste norm (zoals bijvoorbeeld regelmatig gebeurt in het grensdorp Baarle, Nederlandse gemeente Baarle-Nassau/Belgische gemeente Baarle-Hertog).⁴⁶ Verschillen met betrekking tot bouwnormen zijn te vinden in: de eisen gerelateerd aan administratie, materiaalgebruik, of arbeidsvoorwaarden en in België moet men ook rekening houden met een verschil in regels per gewest; alsook verschillen in de marktstructuur. Er zijn uiteenlopende vergunningstelsels, bijvoorbeeld voor de weg aanleg (het begint soms al met een verschil in de tekeningen die ingediend moeten worden bij de vergunningsaanvraag).⁴⁷ In deze context zouden ook ondernemingen rond het opzetten van een circulaire economie belemmeringen door uiteenlopende regels kunnen ervaren.

Het nationale bouwrecht is het geheel van rechtsregels, die tot doel hebben om bouwprocessen te regelen en te waarborgen. Bouwrechtelijke bepalingen zijn deels publiekrechtelijk van aard (bijvoorbeeld waar het stedenbouwkundige zaken betreft), en privaatrechtelijk waar het gaat om

⁴³ <https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/item-proefprocedure-update-digid-voor-grenswerkers#1>

⁴⁴ De rechtbank verklaart het beroep ongegrond. Zie Rechtbank Den Haag, 4 juli 2018, 'Geysels tegen Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', nr. SGR 17/7528.

⁴⁵ ABRvS, 6 november 2017, 'Geysels tegen Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties', Hoger Beroep, nr. 201806610/1A3.

⁴⁶ 'Bouwen in België net even anders', CO-BOUW persbericht door Y. Ton, 30 augustus 2017: <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2017/08/bouwen-belgie-net-even-anders-101251961>

⁴⁷ 'Bouwen in België net even anders', CO-BOUW persbericht door Y. Ton, 30 augustus 2017: <https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2017/08/bouwen-belgie-net-even-anders-101251961>

afspraken tussen opdrachtgever, architect en aannemer. De EU heeft de technische voorschriften voor het verhandelen van bouwproducten geharmoniseerd in vorm van de Europese Bouwproducten Verordening (*Construction Products Regulation/ CPR*).⁴⁸

De regelgeving omtrent het bouwrecht in Nederland omvat:

- Het Bouwbesluit 2012⁴⁹ met een verzameling bouwtechnische voorschriften waaraan alle bouwwerken in Nederland, zoals woningen, kantoren, winkels, ziekenhuizen etc. minimaal moeten voldoen;
- Decentrale regelgeving in vorm van bouwverordeningen, zie bijvoorbeeld de Bouwverordening gemeente Vlissingen 2010⁵⁰ of de Bouwverordening gemeente Terneuzen,⁵¹ die:
- Voorschriften omtrent het tegengaan van het bouwen van een bouwwerk op verontreinigde bodem (artikel 8 Wonw) omvatten, alsook
- Regels voor het toepassen van brandveiligheidsinstallaties als voorwaarde voor een bouwvergunning;
- Sinds 30 januari 2012 gelden hierbij ook Uniforme Administratieve Voorwaarden (UAV)⁵² voor de uitvoering van werken die in het bouwrecht verankerd zijn;
- Bestemmingsplannen, gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening (Wro)⁵³, beschrijft wat er met de ruimte in een bepaalde gemeente mag gebeuren (functie en gebruik) en definieert een ruimtelijk kader waarbinnen gebouwd mag worden;
- De Woningwet (Wonw)⁵⁴ met, onder andere, de voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken, het gebruik, het slopen en de welstand; alsook
- Het aannemingsrecht (over de rechten en plichten van de aannemer in de bouw) en het architectenrecht (over de rechten en plichten van de architect)/Burgerlijk wetboek.⁵⁵ Bij Belgische bouwplannen bijvoorbeeld speelt de architect een groter rol dan in NL, bouwen kan in België niet zonder architect).⁵⁶

⁴⁸ VERORDENING (EU) Nr. 305/2011 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad

⁴⁹ Besluit van 29 augustus 2011 houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken (Bouwbesluit 2012), Stb. 2011, 416, laatstelijk gewijzigd bij het Besluit van 17 oktober 2018, houdende wijziging van het Bouwbesluit 2012 betreffende de labelverplichting voor kantoorgebouwen, Stb. 2018, 380. Zie ook: <https://www.bouwbesluitonline.nl/>

⁵⁰ <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Actueel/Vlissingen/CVDR613453.html>

⁵¹ <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Terneuzen/CVDR29718.html>

⁵² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031190/2012-03-01>

⁵³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2018-07-01>, zie Hoofdstuk 3 over bestemmings- en aanpassingsplannen.

⁵⁴ Wet van 29 augustus 1991 tot herziening van de Woningwet: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/2018-06-13#HoofdstukI>

⁵⁵ Privaatrechtelijke aspecten omvatten met name het zaken-, verbintenissen- en contractenrecht en het aansprakelijkheidsrecht (zoals de algemene voorwaarden voor bouwcontracten, uitsluiting van aansprakelijkheid, de taken en verantwoordelijkheden van de opdrachtgever en de opdrachtnemer, de waarschuwingsplicht, boetebeding, aansprakelijkheid voor en na oplevering, betaling, vertraging en onderbreking van de werkzaamheden, schadevergoeding, onder-aaneming, bodemgesteldheid, geschillenbeslechting en verzekering). Voor een vergelijking van deze aspecten per land, zie M. A. B. Chao-Duivis, *Studies in European Construction Law* (European Society of Construction Law, 2015).

⁵⁶ 'Bouwen in België net even anders', CO-BOUW persbericht door Y. Ton, 30 augustus 2017:

<https://www.cobouw.nl/bouwbreed/nieuws/2017/08/bouwen-belgie-net-even-anders-101251961>

Wetgeving die het bouwrecht in België/ Vlaanderen reguleert omvat:

- De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) bevat gecodificeerde decreten over het Vlaamse ruimtelijke ordeningsrecht;⁵⁷
- Decentrale regelgeving zoals een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, zie bijvoorbeeld het Provinciaal Ruimtelijk Uitvoeringsplan (PRUP) van de Provincie Oost-Vlaanderen;⁵⁸
- Aspecten van milieurecht (m.b.t. afvalstoffen, bodemsanering, bossen, brownfield, duinen, grond- en pandenbeleid, grondenbank, landinrichting, natuurbehoud, omgeving, onroerend erfgoed, water) en van duurzaamheid (m.b.t. algemeen energiebeleid, geluidsisolatie);⁵⁹
- Administratief recht (m.b.t. domeingoederen, huisvesting, leegstand en verkrotting, onteigeningen, overheidsopdrachten, producten, stadsvernieuwing, veiligheid, wegen).⁶⁰

Milieuwetgeving

De milieuwetgeving is in eerste instantie gebaseerd op Europese richtlijnen. Hierbij kunnen desniettemin nationale verschillen in technische standaarden, uitvoeringsregels etc. blijven optreden, als gevolg van de uiteenlopende implementatiewetgevingen van de lidstaten. Met betrekking tot het havengebied zouden hierdoor mogelijke obstakels kunnen worden veroorzaakt door verschillen in de vergunningsaanvraag (vooral omtrent de eisen voor toetsing en de duur aanvraagprocedure) gerelateerd aan milieuwetten met betrekking tot geluidshinder,⁶¹ natuur⁶² en waterkwaliteit.⁶³

De hoofdbronnen van nationale eisen voor de procedures om milieuvergunningen aan te vragen zijn de Nederlandse Wet milieubeheer (Wm) en in België de VLAREM I en II en het Milieuvergunningsdecreet. Een belangrijk verschil – dat ook al door havenmedewerkers werd opgemerkt als mogelijke knelpunt in de strategische bedrijfsontwikkeling van de North Sea Port – is de mogelijkheid dat het Havenbedrijf volgens Vlaamse wetgeving recht heeft op medezeggenschap bij de verlening van milieuvergunningen (aan bedrijven) in het havengebied. Hierdoor is dit recht gerelateerd aan de uitoefening van publieke taken door het Havenbedrijf aan de Vlaamse kant, met name de strategische visie van het gebiedsbeheer. In Nederland bestaat een dergelijk formeel a priori adviesrecht niet bij de verlening milieuvergunningen aan belanghebbende partijen in het Havengebied.

⁵⁷ <https://codex.vlaanderen.be/Portals/Codex/documenten/1018245.html>

⁵⁸ <https://oost-vlaanderen.be/wonen-en-leven/ruimtelijke-planning/beleidsinstrumenten/provinciaal-ruimtelijke-uitvoeringsplannen.html>

⁵⁹ Gebaseerd op de K. Deketelaere et al. (ed.), Codex Bouwrecht 2017-2018 (Brugge: die Keure, 2017).

⁶⁰ Gebaseerd op de K. Deketelaere et al. (ed.), Codex Bouwrecht 2017-2018 (Brugge: die Keure, 2017).

⁶¹ Zie voor Nederland de Wet geluidshinder (Wgh), Wet milieubeheer (Wm) en de Circulaire bouwlawaai; voor België het Besluit van de Vlaamse Regering inzake de evaluatie en de beheersing van het omgevingslawaai en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende de algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, van 22 juli 2005. Maar zie ook Benelux beschikking Albertknoop (M(2017)15).

⁶² Zie voor Nederland de Natuurbeschermingswet '98 (Nb-wet) en de Ecologische hoofdstructuur (EHS)/Natuurbeleidsplan – “het Natuurnetwerk Nederland”; en voor België het Decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (van 21 oktober 1997, met wijziging van 19 juli 2002); de Ecologische hoofdstructuur (EHS)/Natuurbeleidsplan – “Vlaams Ecologisch Netwerk (VEN)”. Zie ook het Benelux-Overeenkomst op het gebied van natuurbehoud en landschapsbescherming, Brussel, 8 juni 1982.

⁶³ Zie voor Nederland de Waterwet en het Besluit ruimtelijke ordening (bestemmingsplan); voor België het Decreet Integraal Waterbeleid, het Uitvoeringsbesluit watertoets, VLAREM II en het Milieuvergunningsdecreet.

Openbare havendiensten

Openbare havendiensten kunnen (op dit moment) niet gezamenlijk worden geregeld via de North Sea Port holding. Bijvoorbeeld het organiseren van één sleepbedrijf voor het hele havengebied is niet mogelijk. Voor elke berging in het havengebied moeten er ad hoc oplossingen via de twee dochterbedrijven gevonden worden en apart worden aangesteld.

Strategische bedrijfsontwikkeling

Verschillen in de uitoefening van publieke taken zouden een belemmerend effect kunnen hebben op de strategische bedrijfsontwikkeling van de North Sea Port. Zo kunnen uiteenlopende aanbestedingsregels in België en Nederland extra administratieve lasten opleggen. Een ander voorbeeld is het voorkeepsrecht dat Vlaamse havens in staat stelt om vrijkomende kavels met een strategische ligging in het havengebied in eigen bezit te nemen voordat ze aan de hoogste bidder gaan.

Volgens Vlaamse regels moet elke zaak die vrijkomt/ verkocht wordt in het havengebied primair aan het havenbedrijf worden aangeboden. Dit hangt samen met de onteigeningsmacht die toegeschreven kan worden aan een Vlaams havenbedrijf ter uitvoering van zijn publiekrechtelijke taken. Deze optie bestaat aan de Nederlandse zijde niet (zo makkelijk). In Nederland moet de beslissing over de vervreemding van kavels in het havengebied doorgaans via een notaris worden geregeld. Het Nederlandse havenbedrijf heeft hier in beginsel geen voorrechten op (geen onteigeningsmacht). Privaatrechtelijke concessies zijn in Nederland in beginsel wel mogelijk maar hiervan wordt in de praktijk doorgaans geen gebruik gemaakt. Onteigening is in Nederland in beginsel wel mogelijk in vorm van een planologisch instrument op gemeentelijk niveau (in dit geval de gemeente Terneuzen). Dit verschil kan de strategische bedrijfsontwikkeling beperken waarbij het makkelijker aan de Vlaamse dan aan de Nederlandse zijde zou zijn om vrijkomende kavels bij de strategische ontwikkeling van het havengebied te betrekken.

§3. Potentiële oplossingsrichtingen

Met het oog op de politieke aandacht die deze initiële knelpunteninventarisatie al heeft ontvangen is het nuttig om ook reeds een eerste inschatting van de kansen voor potentiële oplossingsrichtingen aan te bieden.

a. Het Benelux juridisch kader rijk aan samenwerkingsinstrumenten⁶⁴

De bevordering van grensoverschrijdende samenwerking tussen de Benelux-lidstaten rechtstreeks en tussen deze lidstaten en hun buurlanden is een van de twee hoofddoelstellingen van de BU. De andere doelstelling is het bieden van een experimenteel platform of proeftuin voor de verdieping van de Europese integratie. Sinds de inwerkingtreding van het vernieuwde Benelux-verdrag op 1 januari 2012 hebben de verdragsluitende partijen zich geleidelijk ingespannen om het institutionele kader en de bestaande instrumenten efficiënter te gebruiken. Hoewel er onderweg enige twijfel is gerezen,⁶⁵ heeft de Nederlandse regering recentelijk opnieuw bevestigd dat zij het Benelux-kader voor de bevordering van grensoverschrijdende samenwerking wil gebruiken.⁶⁶

De lidstaten zijn in het bijzonder gemoeid om de governance structuren van de Benelux-organisatie te ontwikkelen en te stroomlijnen,⁶⁷ en het Benelux juridisch kader doelgerichter te gebruiken om grensoverschrijdende kwesties aan te pakken. Bijlagen 3 en 4 geven een overzicht van het huidige Benelux-instrumentarium dat bestaat uit overeenkomsten en protocollen over beschikkingen tot verklaringen en aanbevelingen. Tot op heden telt de Benelux ongeveer 18 verdragen en conventies. De bewustmaking van deze intergouvernementele (sectorale) overeenkomsten is belangrijk omdat zij in principe een juridische grondslag kunnen bieden voor de oplossing van een specifiek grensoverschrijdend probleem. Deze procedure wordt hieronder nader besproken.

Eenzijds maken de Benelux-landen nog steeds gebruik van de traditionele middelen om overeenkomsten te sluiten om grensoverschrijdende samenwerking te versterken, zoals de recente verlenging van het Benelux-Verdrag inzake politieke samenwerking (juli 2018). Anderzijds maken zij ook gebruik van meer innovatieve manieren om met behulp van de huidige juridische instrumenten van de BU concrete belemmeringen voor de effectieve uitvoering van gezamenlijke grensoverschrijdende projecten weg te nemen. Zie hiervoor bijvoorbeeld, de recente beschikking

⁶⁴ Deze paragraaf, inclusief tabel 2, is gebaseerd op het ITEM-onderzoeksrapport 'Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio (Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018) para. 5.2.

⁶⁵ Zie het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken, *Brief aan de Tweede Kamer over de evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief* (Directie Europese Zaken, nr. DEU-0021/13, 13 februari 2013); en het ministerie van Buitenlandse Zaken, *IOB Evaluatie Betrekkingen, resultaten en efficiëntie - Evaluatie van de Benelux Unie-samenwerking vanuit Nederlands perspectief* (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, IOB, nr. 372, november 2012); zie ook J. Wouters en M. Vidal, *Kritische stemmen over de Benelux-samenwerking: een Belgisch-Vlaams perspectief* (werkdocument nr. 154, Instituut voor Internationaal Recht, KU Leuven, april 2013).

⁶⁶ Zie bijvoorbeeld de brief van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer d.d. 20 april 2018: TK, 2017–2018, 32 851, nr. 38: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32851-38.html>

⁶⁷ Zie bijvoorbeeld het uitgebreide gebruik van administratieve werkgroepen - gebaseerd op artikel 12, onder b), van het BU-verdrag - die aan het begin van elk jaar door de Benelux-Raad worden aangewezen bij de goedkeuring van het Benelux-jaarplan, zoals gespecificeerd in http://www.benelux.int/files/1915/1661/6691/BENELUX_Jaarplan_2018_NL-DEF.pdf (laatst geraadpleegd op 05-10-2018).

inzake de vermindering van de geluidshinder in het grensoverschrijdende bedrijventerrein van de Albertknoop (voor meer informatie hierover, zie [bijlage 1](#)).

2014 Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking

Op 1 januari 2019 is het (ver)nieuw(d)e Benelux-verdrag over grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking – dat getekend werd in februari 2014⁶⁸ – in werking getreden.⁶⁹ Dit nieuwe verdrag actualiseert, versterkt en vervangt de vorige Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking van 12 september 1986 (dat sinds 1 april 1991 van kracht was). Met dit verdrag willen de Benelux-landen hun voortrekkersrol op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de EU nieuw leven inblazen.⁷⁰

Het 2014 Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking (hierna: het 2014 Verdrag) biedt een basis om de betrokken regeringen en openbare instellingen, met name die in grensregio's, in staat te stellen om samen te werken zonder beperkingen en in een omgeving van rechtszekerheid. In vergelijking met de overeenkomst van 1986 zijn deze nieuwe verdragsbepalingen flexibeler en gaan ze verder dan de EU-regelgeving ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking in de Benelux.⁷¹ Overheden en andere actoren kunnen dus op meer gebieden dan voorheen grensoverschrijdende projecten starten (zoals cultuur, gezondheidsdiensten of veiligheid), met inbegrip van projecten met meer directe voordelen voor de burgers.

De persoonlijke werkingssfeer van deze overeenkomst is aanzienlijk verruimd. Artikel 2 van het 2014 Verdrag machtigt niet alleen alle overheden van de verdragspartijen en samenwerkingsverbanden tussen deze deelnemers, maar ook 'alle publieke instellingen, in de meest ruime zin van het woord' die een zetel hebben op het grondgebied van de lidstaten (Artikel 2 lid 1, onder c). Dit heeft ook uitdrukkelijk betrekking op 'overheidsbedrijven, rechtspersonen die hoofdzakelijk door overheden worden gefinancierd of gecontroleerd, en rechtspersonen die, op grond van een concessie of wettelijke opdracht, openbare functies vervullen'.

Hierbij is wel van belang dat ook het 2014 Verdrag geen nieuwe bevoegdheden schept voor grensoverschrijdend samenwerkende overheden. De grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking blijft slechts mogelijk binnen het kader van de wetgeving van de betrokken partijen.⁷² Daarbij zou het voor Nederlandse bevoegde autoriteiten in de praktijk van voordeel kunnen zijn dat de bepalingen van de voorganger 1986 Benelux-overeenkomst gemoduleerd werden op Nederlandse wetgeving, met name de Wet gemeenschappelijke regelingen.⁷³ Bovendien wordt in het nieuwe

⁶⁸ Besluit M(2014)2 van het Benelux-Comité van Ministers tot vaststelling van een Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking.

⁶⁹ België heeft het Verdrag van 2014 geratificeerd op 27 april 2017, Luxemburg op 9 maart 2018 en Nederland op 5 november 2018.

⁷⁰ See <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/wat-is-de-rol-van-het-benelux-verdrag-bij-grensoverschrijdende-samenwerking/> (last accessed 02-10-2018).

⁷¹ Zie, bijvoorbeeld, M. Hertoghs, 'De grens in je achtertuin – Juridische aspecten van decentrale grensoverschrijdende samenwerking van Nederland met de buurlanden', in: M. Faure en M. Peeters (eds.), *Grensoverschrijdend recht*, Antwerpen: Intersentia, 2006, 123-141, blz. 111-115.

⁷² Artikel 2 lid 1 van het 2014 Verdrag.

⁷³ Wet gemeenschappelijke regelingen van 20 december 1984, BWBR0003740, laatst gewijzigd op 28-03-2018, Stb. 2018, 106, Kamerstuk 34852. Zie Hertoghs, 2006, blz. 114.

verdrag de samenwerking met de buurlanden van de Benelux uitdrukkelijk onderschreven. Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kunnen zelf (of delen daarvan) partij worden bij het Benelux-Verdrag 2014.⁷⁴

Met betrekking tot de vorm van samenwerking kunnen de projectpartners zelf bepalen welke juridische vorm hun samenwerking moet aannemen. De drie bestaande vormen van grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking zullen worden voortgezet:

- de Benelux-groepering voor territoriale samenwerking (BGTS), voormalig ‘openbaar lichaam’;
- het gemeenschappelijk orgaan; en
- de administratieve afspraak.⁷⁵

De BGTS is de meest vergaande vorm voor de decentrale grensoverschrijdende samenwerking op basis van het 2014 Verdrag. Het is mogelijk dat de deelnemende partners aan een BGTS de bevoegdheid toekennen om algemeen verbindende regelingen vast te stellen, die over het hele gebied van de grensoverschrijdende gemeenschappelijke regeling gelijkelijk gelden.⁷⁶ Deze mogelijkheid bestaat ook ten aanzien van de burgers rechtstreeks bindende besluiten.⁷⁷

Daarmee combineert dit verdrag de voordelen van de EGTS-Verordening van de EU⁷⁸ en het oude Benelux-Verdrag van 1986. Dit laatste stelde gemeenten, provincies en verenigingen in staat om samen te werken zonder voorafgaande toestemming van de rijksoverheid.⁷⁹ Zij stond ook reeds toe dat de samenwerkende partijen bepaalde bevoegdheden overdroegen aan hun grensoverschrijdende samenwerkingsverband, zonder dat zij verplicht waren een directeur aan te stellen voor hun samenwerking.⁸⁰ Geïnspireerd door de EGTS-verordening kunnen nationale autoriteiten en publiekrechtelijke instellingen in het kader van de nieuwe overeenkomst nu ook deelnemen aan een BGTS.⁸¹ De kwestie van het toepasselijke recht is ook enigszins vereenvoudigd, namelijk die van het land waar de zetel van de grensoverschrijdende samenwerkingsverband is geregistreerd.⁸² Een andere innovatie van het Verdrag van 2014 is de mogelijkheid dat de zetel van de grensoverschrijdende

⁷⁴ Artikel 27 van het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking 2014.

⁷⁵ Artikel 3 van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking 1986.

⁷⁶ Artikel 5 van het 2014 Verdrag.

⁷⁷ Vgl. Hertoghs, 2006, blz. 113.

⁷⁸ VERORDENING (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) [PB L 210/2006, blz. 19], gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1302/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 [PB L 347/2013, blz. 303].

⁷⁹ Artikel 2, lid 1, van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking 1986.

⁸⁰ Artikel 3 van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking 1986.

⁸¹ Dit betreft de overheidsinstanties als omschreven in artikel 1, lid 4, van RICHTLIJN 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG.

⁸² Artikel 11, lid 1, van het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking 2014. Voor Nederland blijft artikel 3, lid 3, van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking van 1986 van toepassing zolang Nederland het Verdrag van 2014 niet heeft geratificeerd.

samenwerkingsverband naar een andere staat kan worden verplaatst zonder eerst te worden ontbonden.⁸³

Innovatief gebruik van Benelux-samenwerkingsinstrumenten

Een goed voorbeeld van het innovatieve potentieel van de Benelux-instrumenten om belemmeringen bij grensoverschrijdende projecten te elimineren is de Benelux-beschikking "Albertknoop" over de vermindering van de geluidsoverlast van bedrijven die gevestigd zijn in het zogenoemde grensoverschrijdend bedrijventerrein tussen Maastricht (NL) en Lanaken (BE).⁸⁴ Door deze beschikking beschikken de Vlaamse gemeente Lanaken en de Nederlandse gemeente Maastricht nu over een gezamenlijk beoordelingskader voor geluidsvoorschriften voor het grensoverschrijdende bedrijventerrein Albertknoop.

De ratio hierachter was dat de geluidsnormen die gelden voor bedrijven verschillen tussen Nederland en Vlaanderen. Ondernemers die een bedrijf oprichten en een vergunningaanvraag indienen, zouden dus verschillend worden beoordeeld, afhankelijk van de ligging ten opzichte van de grens. Zowel de Vlaamse als de Nederlandse wetgeving bood geen eenzijdige oplossing voor de manier waarop de verschillen in geluidsniveaus in grensgebieden moeten worden aangepakt. Daarom werd besloten deze Benelux-beschikking aan te nemen, die enkel van toepassing is op het grensoverschrijdende bedrijventerrein Albertknoop. Het besluit is gebaseerd op het Benelux-Verdrag inzake de natuurbehoud en landschapsbescherming van 8 juni 1982.

Elementen die in het geval van de Albertknoop-beschikking kennelijk hebben bijgedragen aan de succesvolle oplossing van de grensbelemmering (d.w.z. het overwinnen van de verschillen in de nationale geluidsvoorschriften) zijn:

- De alomvattende multilevel opzet van de grensoverschrijdende projectstructuur;
- Het opzetten van een gezamenlijk beoordelingskader voor geluidsvoorschriften door de projectpartners; en
- Een beschikking genomen door het Comité van Ministers op basis van het Benelux-Verdrag inzake natuurbehoud en landschapsbescherming van 8 juni 1982 dat een oplossing biedt voor het conflict in de regelgeving inzake geluidsoverlast.

De bestaande Benelux-samenwerkingsinstrumenten laten dus een veelbelovende ruimte voor flexibiliteit en innovatie zien die kan helpen om juridische conflicten en administratieve belemmeringen als gevolg van de gelijktijdige toepassing van verschillende regelingen aan weerszijden van de grens te overbruggen. Op basis van deze bevinding hebben we fictieve cases ontwikkeld om de mogelijke toepassing van juridische instrumenten te testen (zie tabel 2 hieronder). De volgende voorbeelden werden voorgelegd aan het Secretariaat-generaal van de Benelux om te beschrijven of in het geval van een bepaald grensoverschrijdend project de aanpassing van de wetgeving in overeenstemming met de wetgeving van het buurland mogelijk zou zijn.

⁸³ Artikel 15 van het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking 2014. Deze mogelijkheid is niet opgenomen in de Benelux-Overeenkomst van 1986 inzake grensoverschrijdende samenwerking.

⁸⁴ Voor meer informatie over de opzet van het Albertknoop-bedrijventerrein, zie bijlage 1.

b. Quick-scan potentieel Benelux-instrumenten

Op basis van een quick-scan methode over het mogelijk gebruikmaken van de juridische instrumenten van de Benelux Unie heeft het onderzoeksteam advies gevraagd aan een juridisch deskundige van het Benelux Secretariaat-Generaal om een eerste beoordeling te maken van de fictieve cases. Tabel 2 hieronder geeft aan de hand van een aantal (hypothetische) voorbeelden de opties weer waar een oplossing op basis van het huidige instrumentarium van de Benelux mogelijk zou zijn.

Tabel 2: Tien potentiële grensoverschrijdende projecten waarbij wetgeving (al dan niet) zou kunnen worden aangepast in overeenstemming met het juridische kader van de Benelux-Unie⁸⁵

Beschrijving van het voorbeeld	Mogelijke toepassing Benelux- samenwerkingsinstrument?
Voorbeeld 1: Grensoverschrijdend bedrijventerrein	
De toepassing van de inkomstenbelastingwetgeving van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B voor werknemers	<ul style="list-style-type: none"> Geen specifiek Benelux-instrument lijkt in dit geval van toepassing In het Benelux-kader kunnen belastingzaken enkel geregeld worden door intergouvernementele overeenkomsten, nooit door een beschikking van het Comité van Ministers.
De toepassing van de milieuwetgeving (bijvoorbeeld geluidshinder) van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B	<ul style="list-style-type: none"> Zie art. 4 van de Benelux-Conventie inzake natuurbehoud en landschapsbescherming biedt deze een wettelijke basis om bepaalde zaken te regelen door middel van een <i>Benelux-beschikking</i> "rekening houdend met de juiste omstandigheden van elk land of delen daarvan". Een Benelux-beschikking kan dus ook worden gebruikt voor de "harmonisatie van beleidsuitgangspunten en -instrumenten" ("harmonisatie van de beleidsuitgangspunten en -instrumenten", art. 2) voor afgebakende grensgebieden. Concrete toepassingen van deze bepalingen zijn bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> Benelux-beschikking M(2017)15 betreffende de beperking van de geluidshinder afkomstig van ondernemingen op het bedrijventerrein ALBETRKNOOP (oplossing van de verschillen tussen de Vlaamse en Nederlandse geluidswetgeving; Vlaanderen verbindt zich ertoe de Nederlandse methode van "inkomende geluidszonering" toe te passen en er worden afspraken gemaakt over maximale geluidsniveaus en over voorafgaand onderling overleg; de respectievelijke geluidsvoorschriften blijven van kracht en integraal geldig zoals ze zijn).

⁸⁵ Gebaseerd op tabel 9 van het ITEM onderzoeksrapport 'Statuut voor Limburg?' (blz. 116). Deze beoordeling is een eerste aanwijzing van ITEM na informele gesprekken met deskundigen uit de Benelux en de Commissie. Het is zeker geen definitief juridisch advies. Het lopende debat over het instrument ECBM maakt waarschijnlijk in de nabije toekomst een betere beoordeling van de toekomstige toepasbaarheid mogelijk.

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

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Benelux-beschikking M(83)26 betreffende de wederzijdse bijstand bij de erkenning van schade veroorzaakt door grensoverschrijdende effecten van <i>grondwateronttrekking</i> (oplossing van de verschillen tussen België en Nederland met betrekking tot de regels voor de berekening van de schade als gevolg van de effecten van grondwateronttrekking; dit is een praktische oplossing die wederzijds overleg/geschillenbeslechting vereist, die evenmin de grensoverschrijdende toepassing van nationale regelgeving inhoudt; de beschikking is uitsluitend van toepassing op het Belgisch-Nederlandse grensgebied; in 1984 en 1988 is zij uitgebreid tot de grensoverschrijdende samenwerking met betrekking tot het verlenen van vergunningen en de afbakening van grondwaterbeschermingsgebieden; in 1992 is de beschikking ook van toepassing geworden op het grensgebied tussen België en Luxemburg; de beschikking is onlangs van toepassing geworden na schade aan het Vlaams-Nederlandse grensgebied).
<p>De toepassing van bepaalde bouwnormen of brandveiligheidsbepalingen van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen specifiek Benelux-instrument lijkt in dit geval van toepassing
<p><u>Voorbeeld 2: De vestiging van een grensoverschrijdende haven</u></p>	
<p>De toepassing van de wetgeving van lidstaat A met betrekking tot de bevoegdheden van de verschillende functies (havenmeester, scheepsloodsen) op het grondgebied van lidstaat B</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Een mogelijke aanpak zou kunnen zijn om gebruik te maken van het aan het Benelux-verdrag toegevoegde Protocol <i>inzake</i> belemmeringen voor de interne markt (<i>Protocol Belemmeringen</i>), dat het Comité van Ministers de bevoegdheid geeft om - met behulp van een Benelux-beschikking - toestemming te verlenen voor het wegnemen van allerlei belemmeringen voor het vrije verkeer die <i>de jure</i> voor de gehele Benelux zijn weggenomen, maar op bepaalde (beleids)gebieden bijzonder duidelijk kunnen worden (zie voor een recent voorbeeld het Benelux-beschikking M(2016) 6 betreffende de wederzijdse erkenning van het bewijs van het beroep van zeevarende.
<p><u>Voorbeeld 3: Erkenning van beroepskwalificaties</u></p>	
<p>De automatische erkenning van bepaalde beroepskwalificaties van lidstaat A in lidstaat B (buiten het bereik van de EU-wetgeving) voor concrete projecten (grensoverschrijdende projecten van scholen, ziekenhuizen, enz.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie hierboven; dergelijke maatregelen zijn meestal niet beperkt tot één grensgebied; zie ook het Benelux-beschikking "taxibeschikking" (M (1971) 52), dat chauffeurs vandaag de dag nog steeds toestaat om met hun nationale taxivergunning in het buurland te werken (de vorige toepasselijke Benelux-beschikking M(1969)23 was geografisch beperkt tot bepaalde grensgemeenten).

<u>Voorbeeld 4: Pensioen</u>	
De toepassing van de pensioenleeftijd van lidstaat A in lidstaat B in overeenstemming met de vraag waar een werknemer werkte toen hij de pensioenleeftijd bereikte.	<ul style="list-style-type: none"> Geen specifiek Benelux-instrument lijkt in dit geval van toepassing
<u>Voorbeeld 5: Grensoverschrijdende vervoersinfrastructuur</u>	
De toepassing van technische normen van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B	<ul style="list-style-type: none"> Geen specifiek Benelux-instrument lijkt in dit geval van toepassing
De toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B in het geval van een grensoverschrijdend vervoersproject	<ul style="list-style-type: none"> Een zogenaamde BGTS kan volgens de nationale wetgeving van het land waar de groepering haar statutaire zetel heeft openbaar aanbesteden; uitvoerende bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan een BGTS in een mate die niet mogelijk is voor EGTS'en; nu de Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking van 2014 door alle Benelux-leden is geratificeerd, kunnen BGTS'en worden opgericht tussen partners van alle drie landen.
<u>Voorbeeld 6: Grensoverschrijdende gezondheidsdiensten</u>	
Toepassing van de wetgeving op het gebied van aansprakelijkheid, uitrusting, diploma's, rijbewijzen van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B	<ul style="list-style-type: none"> Zie de zogenaamde "Ambulance-beschikkingen" voor respectievelijk België-Nederland en België-Luxemburg; het Benelux-beschikking M(2016)8 introduceerde een specifieke oplossing voor de verschillen in regelgeving tussen BE en LUX met betrekking tot de vereiste rijbewijzen; met betrekking tot BE-NL, Art. 5 van Benelux-beschikking M(2009)8 wordt een ambulance die voldoet aan de wettelijke vereisten van het land van herkomst op dezelfde wijze behandeld als een ambulance die is toegelaten volgens de wetgeving van het ontvangende land; deze voorschriften zijn alleen van toepassing als de ambulanceauto's worden gebruikt overeenkomstig de vereisten van de respectievelijke beschikkingen.
De toepassing van de wetgeving van lidstaat A met betrekking tot betalingen voor gezondheidsdiensten op het grondgebied van lidstaat B	<ul style="list-style-type: none"> In dit geval lijkt er geen specifiek Benelux-instrument beschikbaar te zijn, maar mogelijk zou een oplossing kunnen worden gebaseerd op het aanvullende protocol "Obstakels" (Benelux-Protocol "<i>belemmeringen</i>" (zie hierboven), naar analogie met de EU-patiëntenrichtlijn (die ook gebaseerd is op het beginsel van vrij verkeer en niet op de zeer beperkte bevoegdheid van de EU voor volksgezondheid).

<p>De toepassing van de wetgeving van lidstaat A met betrekking tot de melding van ziekten op het grondgebied van lidstaat B voor grensarbeiders</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen specifiek Benelux-instrument lijkt in dit geval van toepassing
<p>Voorbeeld 7: Vereisten inzake grensoverschrijdende talen</p>	
<p>Afwijking van de nationale regels inzake taalkwalificaties met betrekking tot de toegang tot universiteiten, of in het geval van binationale diploma's in het kader van een grensoverschrijdend project.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Geen specifiek Benelux-instrument lijkt in dit geval van toepassing
<p>Voorbeeld 8: Grensoverschrijdende migratieprojecten</p>	
<p>Erkenning van verblijfstitels van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B in het kader van grensoverschrijdende huisvestingsprojecten (voor studenten of asielzoekers uit derde landen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoewel het theoretisch mogelijk lijkt in de hedendaagse context, biedt de <i>Benelux-Overeenkomst</i> inzake de afschaffing van de grenscontroles op personen (<i>Benelux-Overeenkomst "Personencontrole"</i>) hier wellicht een mogelijke oplossing voor hier misschien een oplossing voor bieden (zie Art. 8); ter uitvoering van de overeenkomst zou een beschikking kunnen worden genomen tot instelling van een gemeenschappelijk systeem/benadering van binnenkomst, doorreis en verwijdering van vreemdelingen; dit betreft normaliter de drie Benelux-landen in hun geheel; deze overeenkomst vormt in feite de rechtsgrond voor de Benelux om ten aanzien van derde landen als één entiteit op te treden op het gebied van visa en terugname.
<p>De toepassing van de natuurwetgeving van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B in het geval van grensoverschrijdende natuurgebieden of grensoverschrijdende landbouwpraktijken</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie de Benelux-Conventie voor natuurbehoud en landschapsbescherming, hierboven vermeld. De betreffende Benelux-beschikkingen kunnen ook worden gebruikt voor de erkenning van een beschermingsstatus voor grensoverschrijdende natuurparken van waardevolle landschappen; het bekendste voorbeeld is waarschijnlijk het grensoverschrijdende park De Zoom-Kalmthoutse Heide; de erkenning van een dergelijk beschermingsstatuut vereist onder meer de afstemming van programma's voor het beheer en de bescherming van de betreffende gebieden, de regelmatige uitwisseling van informatie over de uitvoering van deze programma's, en overleg over initiatieven en voorgenomen ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor de betreffende grensoverschrijdende gebieden.
<p>Voorbeeld 10: Grensoverschrijdende ruimtelijke ordening</p>	
<p>De toepassing van de wetgeving van lidstaat A op het grondgebied van lidstaat B bij de planning van windparken in de nabijheid van de grens (d.w.z. wettelijke</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zie de Benelux-Conventie voor natuurbehoud en landschapsbescherming, hierboven vermeld. In dit kader werd deze kwestie ook besproken tijdens de vaststelling

bepalingen inzake lawaai en afstanden tot huizen)

van het Albertknoop-beschikking; windturbines zijn echter van deze beschikking uitgesloten omdat de betreffende wetgeving fundamenteel verschilt van de "normale" geluidsregelgeving.

- Op het gebied van ruimtelijke ordening zijn binnen het Benelux-kader richtlijnen ontwikkeld voor grensoverschrijdend overleg over ruimtelijke ordening; dit is een praktisch-politiek instrument (geen juridisch instrument) voor het omgaan met verschillen in de respectievelijk toepasselijke Vlaamse en Nederlandse procedures.

c. De North Sea Port als experimenteerregio?

Naast de multilaterale/bilaterale benadering met behulp van Benelux-instrumenten bestaan er ook verschillende mogelijke vormen van unilaterale juridische instrumenten in het kader van de Nederlandse wetgeving. ITEM pleit in deze context voor een 'Nederlands statuut' voor alle grensprovincies met het specifieke doel om grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten te faciliteren.⁸⁶ Dergelijke 'experimentele' wetgevingsoplossingen moeten dan voldoen aan de eisen van het Nederlands constitutioneel stelsel.⁸⁷ Enerzijds moet een experimenteerwet of -clausules als ook een mogelijke Kaderwet decentralisaties feitelijke ruimte scheppen voor het vrijer kunnen handelen van decentrale overheden (Zeeland). Hierbij moet rekening gehouden worden met de noodzaak van een zorgvuldig ontwerp met de instrumenten van juridische experimenten om een goede verantwoording en verdere democratische legitimatie te waarborgen. Anderzijds zou een provinciaal experimentenwet ter bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking de speciale status van Zeeland *expliciet* moeten toestaan. Immers moet het Rijk altijd de *bevoegdheid* om buitenlands beleid te voeren aan de Provinciale Staten *verlenen*.

⁸⁶ Zie Aanbeveling 4: 'Welk type unilaterale juridisch instrument is mogelijk binnen het kader van de Nederlandse wetgeving?' in: het ITEM-onderzoeksrapport 'Statuut voor Limburg? Verkenning van de juridische en praktische mogelijkheden tot interregionale grensoverschrijdende samenwerking in de grensregio (Eindrapport – projectfase 1, 9 november 2018) para. 6.2.

⁸⁷ Verder moeten dergelijke oplossingen gauw ook in overeenstemming zijn met het door de Europese Commissie voorgestelde 'mechanisme', de *European Cross-Border Mechanism* (ECBM). Zie Europese Commissie, "Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een mechanisme voor het oplossen van juridische en administratieve belemmeringen in een grensoverschrijdende context", COM(2018) 373 definitief van 29 mei 2018. Een dergelijke nationale wetgevingshandeling zou in zo'n geval kunnen voldoen aan de vereisten van een uitvoeringshandeling die nodig zijn wanneer het Europees mechanisme daadwerkelijk in werking treedt. Ook al is het grensoverschrijdende EU-mechanisme in de vorm van een verordening opgesteld, een zekere nationale tenuitvoerlegging blijft noodzakelijk om doeltreffend gebruik van een dergelijk instrument te waarborgen. Zoals voorgesteld zou een dergelijk nationaal instrument, die wordt uitgevaardigd voor de facilitering van grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten voor alle Nederlandse grensprovincies, dit doel kunnen vervullen. Zie ook het ITEM-onderzoeksrapport 'Statuut voor Limburg?', para. 5.5.

§4. Samenvatting en conclusie

De aanleiding voor de inventarisatie is de fusie van de havens van Gent en Zeeland Seaports tot North Sea Port in 2018. De doelstelling voor deze grensoverschrijdende fusie was om de internationale positie van de haven te versterken en concurrentiekracht te vergroten. In het onderzoek werd een verschil gemaakt tussen enerzijds knelpunten die door de experts van het havenbedrijf werden genoemd en die vandaag als een belemmerende factor werden ervaren. Daarnaast zijn er anderzijds ook door eigen onderzoek van ITEM verdere knelpunten beschreven die eveneens zeer nadelig voor de ontwikkeling niet alleen het bedrijf, maar voor het hele havengebied zouden kunnen zijn.

1. Lastendruk past niet bij een gefusioneerd bedrijf

De eerste knelpunten zijn gerelateerd aan de bedrijfsvoering en zijn het gevolg van bekende knelpunten die ontstaan door grensarbeid en werken in meerdere landen. Uit het oogpunt van overheden (zoals in NL en Vlaanderen) die het idee van grensoverschrijdend ondernemen willen promoten is het vooral belangrijk om kennis te nemen van cruciale bureaucratische belemmeringen. De flexibiliteit van het havenbedrijf om gemeenschappelijke teams in te zetten wordt door de regels beperkt. Dat zou in de toekomst een uitgebreide samenwerking tussen de dochterondernemingen kunnen belemmeren. Voor de inkomstenbelasting moeten werknemers bijvoorbeeld nauwkeurig administreren hoeveel tijd zij werken in welk land, omdat de 183 dagen-regel bepaalt welk land het recht heeft inkomstenbelasting te heffen. Ook voor de sociale zekerheid bestaat een bepaalde drempel (25%-regel) waarmee rekening moet worden gehouden. Daarom moet de werkgever voor de afdracht van sociale premies voor zijn medewerkers A1 verklaringen invullen, die aantonen dat premies worden afgedragen, zodat die niet ook in het andere land betaald hoeven te worden.

Een belangrijk resultaat van dit onderzoek is dat deze lastendruk niet past bij het idee van een gefusioneerd grensoverschrijdend bedrijf. Ter illustratie: ook voor de bemanning van een schip dat dagelijks tussen Gent en Terneuzen op en neer gaat moet worden bijgehouden hoeveel tijd in welk land wordt doorgebracht. In de praktijk is dit nauwelijks uit te voeren. Enerzijds zijn dat juridische belemmeringen die betrekking hebben op het bilaterale verdrag over de belastingen. Dat zou bilateraal kunnen worden besproken. Anderzijds gaat het in het geval van de sociale zekerheid om een Europese verordening die op dit moment in Brussel herzien wordt.

2. Grensarbeid belemmert normaal functioneren human resource management

Er bestaan diverse regelgevende verschillen die grensoverschrijdend werken complex maken (bijvoorbeeld m.b.t. pensioenen, ontslagbescherming, ziekteverzekering etc.). Hierdoor wordt niet alleen de flexibiliteit in de dagelijkse arbeidsorganisatie (zie knelpunt nr. 1) maar zelfs het algehele human resource management van de North Sea Port in het algemeen belemmerd. Als gevolg van de fusie zullen in de toekomst meer medewerkers de status grensarbeider krijgen, omdat ze binnen het concern van functie veranderen die niet in hun woonland gevestigd is. Het veranderen van status heeft zowel voor de werknemer als voor de werkgever grote gevolgen voor het pensioen, belastingen, sociale zekerheid, zorg, etc. Hierdoor zijn tijdelijke posities in de andere dochteronderneming niet altijd aantrekkelijk voor medewerkers aan de andere zijde van de grens of is er onduidelijkheid wat de

gevolgen zullen zijn. Dit betekent dat het flexibel invullen van functies hierdoor wordt belemmerd. Medewerkers zullen beperkt worden in hun carrièreplanning en groei als de optie van grensarbeid niet aantrekkelijk zal zijn. Een concreet voorbeeld van een acute belemmering is dat op grond van uiteenlopende fiscale regelgevingen sommige medewerkers van het havenbedrijf tegen problemen aanlopen bij het gebruik van de poolwagens of directiewagens.

3. Problematiek rond de havenmeester en havenkapitein: verschil in opleiding en bevoegdheden

Het algemeen bekende grensoverschrijdende probleem van de erkenning van beroepskwalificaties en diploma's speelt ook binnen het gefuseerd bedrijf. Het havenbedrijf moet zowel een Havenmeester (NL) als een Havenkapitein (BE) aanstellen, omdat de bevoegdheden van deze functionarissen fors verschillen. De Nederlandse havenmeester is niet opgeleid om alle bevoegdheden – met name de publiekrechtelijke taken – in Vlaanderen uit te voeren. In Nederland zijn een aantal van de bevoegdheden van de Vlaamse Havenkapitein belegd bij andere partijen. Daardoor mag de Havenkapitein ook niet al zijn bevoegdheden op Nederlands grondgebied uitoefenen. Dat vereist afstemming met andere partijen (zoals burgemeesters, politie, inspectie). Dat leidt er ook toe dat ingewikkelde afspraken moeten worden gemaakt voor situaties in het havengebied waar grensoverschrijdend handelen is vereist. In feite staat dit haaks op het idee van een grensoverschrijdend bedrijf dat flexibel het hele gebied van de haven zou kunnen beheren. Juridisch zijn dat belemmeringen die bilateraal kunnen worden aangepakt. In hoeverre hier het Benelux-instrumentarium zou kunnen worden ingezet rond de problematiek van verschillende statuten voor dezelfde functie Havenmeester/ Havenkapitein moet worden onderzocht.

4. Belemmeringen van grensoverschrijdende infrastructuur slecht voor bepaalde businessmodellen

Het havenbedrijf constateert behoeftes in verband met de ontwikkeling van de grensoverschrijdende infrastructuur ter bevordering het duurzaamheidsbeleid en de instelling van een circulaire economie. Een voorbeeld hierbij is het ambitieuze grensoverschrijdende project Steel2Chemicals waarbij koolstofrijke restgassen van Arcelor Mittal worden ingezet als grondstof voor Dow Chemical Terneuzen. Hiervoor is het noodzakelijk een eenduidig regulatorisch antwoord te krijgen op verschillende vergunningstrajecten, nationaal bepaalde milieuruimtes, ruimtelijke ordeningsvisies als ook regelgevend beperkingen in het grensoverschrijdende transport van CO₂. Er zijn juridische beperkingen die het grensoverschrijdend transport van CO₂ momenteel nog tegenhouden en er bestaat onduidelijkheid en onzekerheid over deze wettelijke voorwaarden bij het grensoverschrijdende transport van CO₂ met behulp van buisleidingen.

Het havenbedrijf constateert ook een reguleringsbelemmering voor het transporteren van bepaalde scheepsafvalstoffen binnen het havengebied. Bijvoorbeeld een bedrijf dat in het gehele havengebied actief is, ervaart procedurele knelpunten bij het grensoverschrijdende transport van grond en sediment en belemmeringen, een ander bij het bunkeren van vloeibaar gemaakt aardgas (LNG) door uiteenlopende procedures en veiligheidseisen. Deze belemmeringen verzwaren onder andere de business case voor de (potentiële) klanten van en voor het havenbedrijf zelf. In dit opzicht is het belangrijk dat er een grondig vervolgonderzoek volgt naar de precieze juridische obstakels en mogelijke oplossingen die – zoals in de juridische analyse aangetoond – zeer divers zijn. In dit geval gaat het om de kern van de havenfusie: de kansen voor de verdere economische ontwikkeling van het hele havengebied.

5. Verdere Knelpunten

In een tweede stap werd gekeken naar andere – niet alleen specifiek aan de haven en wetgeving gerelateerde – mogelijke knelpunten in de grensoverschrijdende samenwerking. In hoofdstuk 2.c werden verschillende aspecten genoemd: administratieve belemmeringen in verband met grensarbeid (zoals de DigiD problematiek); alsook uiteenlopende milieuwetgeving; bouwnormen; het organiseren van openbare havendiensten en verschillende aspecten bij de strategische bedrijfsontwikkeling. Vooral de complexiteit van de achterliggende wetgeving laat hier zien dat er geen instrumenten zijn die geschikt zijn om meerdere problemen op te lossen. De geconstateerde diversiteit betekent dat het slechten van administratieve of juridische barrières alleen met een diverse toolbox van verschillende juridische instrumenten mogelijk zou zijn.

Sommige aspecten hiervan vertonen een eerder hypothetisch karakter, terwijl andere ook door het havenbedrijf zelf al als complicatie werden opgemerkt. Dit onderzoek gaat ervan uit dat er nieuwe obstakels zullen optreden die waarschijnlijk verband houden met een of meer van deze aspecten (alsook met nieuwe hier nog niet geïnventariseerde dilemma's) hoe meer de integratie van de twee dochterbedrijven binnen de North Sea Port als één bedrijf voortgaat. Daarom is het ook van groot belang om (nogmaals) te benadrukken dat deze inventarisatielijst hierboven geen statisch document zou moeten zijn. De uit de samenwerking in het havengebied en van het gefuseerde grensoverschrijdende havenbedrijf toekomstig opkomende (wettelijke) verschillen die belemmerend kunnen werken zullen door betrokken overheden aan deze lijst moeten worden toegevoegd.

6. Mogelijke juridische oplossingen

Het onderzoek was gefocust op de inventarisering van knelpunten van het havenbedrijf. Uiteindelijk werd er ook een eerste verkenning toegepast van mogelijke juridische instrumenten ter oplossing van deze knelpunten. In eerste instantie werden deze geconstateerd in de bilaterale wijziging van nationale of regionale wetgeving. Als tweede speerpunt werden instrumenten geanalyseerd in het kader van de Benelux Unie. Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat het nuttig is om eerst te kijken naar het bestaande instrumentarium voordat er wordt nagedacht over uitzonderingsposities of experimentele wetgeving.

Het nieuwe Benelux-verdrag over grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking, getekend in februari 2014 actualiseert, versterkt en vervangt de vorige Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking van 12 september 1986. Zoals in hoofdstuk 3.a besproken zijn er kansen om via een Benelux beschikking of via het instrument BGTS grensoverschrijdende belemmeringen op te lossen. De analyse heeft laten zien dat het in een vervolgonderzoek nuttig is om per knelpunt de mogelijkheden precies te beschrijven. Hiervoor is een goede samenwerking met het secretariaat van de Benelux Unie en het gebruik van hun specifieke juridische expertise noodzakelijk. Zoals gezien in het geval van het bedrijventerrein Albertknoop kan bij bepaalde problemen een instrument van de Benelux succesvol worden toegepast.

Naast de multilaterale/bilaterale benadering met behulp van Benelux-instrumenten bestaan er ook verschillende mogelijke vormen van unilaterale juridische instrumenten in het kader van de Nederlandse wetgeving. Dergelijke 'experimentele' wetgevingsoplossingen zullen dan moeten voldoen aan de eisen van het Nederlands constitutioneel stelsel. De knelpuntenanalyse heeft duidelijk

gemaakt, dat een experimenteerwet of -clausules als ook een mogelijke Kaderwet decentralisaties feitelijke ruimte moet scheppen voor het vrijer kunnen handelen van decentrale overheden (Zeeland). Tegelijkertijd moet wel de democratische legitimatie gewaarborgd moeten worden. Anderzijds zou een provinciaal experimentenwet ter bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking de speciale status van Zeeland expliciet moeten toestaan. De complexiteit van de verschillende knelpunten laat eveneens zien dat er nauwelijks oplossingen zijn door eenzijdige aanpassingen maar alleen in het kader van bilaterale afspraken over wijzigingen van de wetgeving van de grensoverschrijdende partners.



Gemeente Maastricht



Maastricht University



Zuyd
Hogeschool



provincie limburg
gesubsidieerd door de Provincie Limburg



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

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

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM



www.maastrichtuniversity.nl/item