Fiche 11: Verordening inzake grensoverschrijdende samenwerking

Titel:

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European grouping of cross-border cooperation (EGCC)

Datum Raadsdocument:	23 juli 2004
Nr. Raadsdocument:	11689/04
Nr. Commissiedocument:	COM (2004) 496
Eerstverantwoordelijk ministerie:	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in nauwe samenwerking met Economische Zaken en Buitenlandse Zaken i.o.m. JUST, FIN, VROM, VWS, LNV, V&W en IPO

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Structuurfondsen, RAZEB.
De horizontale aspecten van dit voorstel, dat deel uitmaakt van het pakket voorstellen in het kader van de Financiële Perspectieven 2007-2013, worden behandeld in de Ad Hoc Groep Financiële Perspectieven (en de RAZEB).

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:
Achtergrond
Dit voorstel maakt deel uit van het pakket voorstellen in het kader van de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013. De Commissie publiceerde een overkoepelende mededeling over dit pakket (COM 2004/487). Over deze overkoepelende mededeling is het parlement separaat geïnformeerd door middel van een Kamerbrief betreffende "Reactie op voorstellen van de Commissie inzake de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013" (d.d. 20 september 2004).

De Commissie heeft voorstellen voor vijf nieuwe verordeningen gepresenteerd voor het cohesiebeleid voor de periode 2007-2013. Het voorstel voor een verordening die het mogelijk maakt voor de lidstaten en de regio's om instanties of organen voor grensoverschrijdende samenwerking in te stellen, is daar een van. De andere verordeningen zijn de algemene verordening met gemeenschappelijke bepalingen voor alle instrumenten (ook wel 'kaderverordening'), specifieke verordeningen voor het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en ten slotte de EFRO-verordening. Over deze voorstellen zijn eveneens BNC-fiches opgesteld.

De door de Commissie gebruikte terminologie kan tot verwarring leiden in vergelijking met het huidige structuur- en cohesiebeleid. Zowel het structuur- als het cohesiebeleid worden in de voorstellen onder de noemer 'cohesiebeleid' gebracht. Binnen het cohesiebeleid kunnen volgens de voorstellen middelen worden toegekend op grond van regionale welvaart (o.m. het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling) en op grond van nationale welvaart (het Cohesiefonds). In dit fiche wordt de term cohesiebeleid aangehouden in de zin van de voorstellen van de Commissie.

In februari 2004 publiceerde de Commissie het Derde Cohesierapport. Hierin staan de hoofdlijnen van de voorstellen van de Commissie verwoord. Over het Derde Cohesierapport heeft het kabinet aan de Tweede Kamer een brief geschreven met een reactie op dit rapport (TK 21 501-20 nr. 240). Het voorstel voor de verordening inzake de oprichting van een Europees orgaan voor grensoverschrijdende samenwerking (in Engelse afkorting: EGCC) geeft samen met de overige bovengenoemde vier verordeningen nadere uitwerking aan het Derde Cohesierapport.

Tot nog toe kende de EU geen communautaire verordening inzake de oprichting van organen voor grensoverschrijdende samenwerking op regionaal niveau. Het voorstel voor de EGCC-verordening is

bedoeld om obstakels die nu nog de grensoverschrijdende samenwerking belemmeren, uit de weg te ruimen. Het voorliggende voorstel zou vanaf 1 januari 2007 van toepassing moeten zijn.

Doel van het voorstel
In de concept-verordening wordt vastgelegd voor welke vormen van grensoverschrijdende samenwerking een EGCC kan worden opgericht. Deze verordening ziet niet alleen op de klassieke vormen van grensoverschrijdende samenwerking van decentrale overheden in de grensstreek – zoals de verschillende euregio's –, maar tevens op de zogeheten transnationale en interregionale samenwerking. Gemakshalve worden deze drie vormen van samenwerking in dit fiche aangeduid onder de gemeenschappelijke noemer 'grensoverschrijdende samenwerking'.

Lidstaten noch regionale of lokale overheden worden voor het uitvoeren van grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten verplicht gebruik te maken van deze verordening, ook niet wanneer voor bepaalde projecten communautaire middelen worden beschikbaar gesteld. Oprichting van een EGCC is derhalve facultatief. Mochten overheden besluiten op basis van deze verordening een EGCC op te richten, dan zijn de voorschriften die in de verordening zijn neergelegd, van toepassing.

Korte inhoud van het voorstel
De EGCC-verordening beoogt met name een bijdrage te leveren aan het verminderen van praktische problemen bij de uitvoering van projecten op het terrein van grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking. Die problemen zijn het gevolg van verschillen tussen nationale regelgeving en procedures. Om die problemen uit de weg te ruimen is, aldus de Commissie, de totstandkoming van een communautair rechtsinstrument aangewezen. Met de nieuwe verordening wordt tevens een bijdrage geleverd aan de bevordering van de economische, sociale en territoriale cohesie van de Unie.

De oprichting van organen voor grensoverschrijdende samenwerking op basis van de EGCC-verordening is facultatief. Een EGCC, opgericht op basis van de verordening, beschikt over (publieke) rechtspersoonlijkheid. Een EGCC is bevoegd om namens zijn leden (met name de regionale of lokale overheden) te handelen. De taken en bevoegdheden die zijn gedelegeerd aan de EGCC, moeten door de leden zijn vastgelegd in een overeenkomst van Europese grensoverschrijvende samenwerking. Bepaalde bevoegdheden, zoals politie- en regelgevende bevoegdheden, mogen niet worden gedelegeerd aan een EGCC. Verder regelt de overeenkomst de verantwoordelijkheden van ieder individueel lid van de EGCC ten opzichte van de EGCC en derden. Ook regelt de overeenkomst de randvoorwaarden voor een wederzijdse erkenning ten aanzien van controle.

De EGCC kan eerst en vooral worden opgericht voor de uitvoering van grensoverschrijdende projecten die mede door de EU worden gefinancierd, met name via Cohesiegelden als ook via communautaire programma's voor transnationale of interregionale samenwerking. Daarnaast kan de EGCC ook worden opgericht voor de uitvoering van grensoverschrijdende projecten waarvoor geen communautaire middelen beschikbaar zijn. Een EGCC kan worden opgericht door lidstaten en/of regionale of lokale overheden en/of andere publieke organen op lokaal niveau. De oprichting van een EGCC is voor bepaalde tijd.

Zowel met betrekking tot het beheer van communautaire middelen als van nationale middelen, wordt de financiële verantwoordelijkheid van lokale en regionale overheden alsmede van lidstaten niet aangetast door de oprichting van een EGCC.

De handelingsbevoegdheid van een EGCC wordt in alle lidstaten van de Unie erkend op het moment dat de statuten van de EGCC zijn gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Rechtsbasis van het voorstel:
Artikel 159 EG. Zie ook onder '*Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling'*: Nederland is van mening dat artikel 308 als rechtsbasis zou moeten dienen.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:
Co-decisie. In het geval van artikel 308 EG zou dit overigens zijn: Raad unanimiteit, na raadpleging EP.
Overkoepelende besluitvorming over het gehele pakket voorstellen in het kader van de Financiële Perspectieven 2007-2013 geschiedt door de Europese Raad met unanimiteit.

Instelling nieuw Comitologie-comité:
Comitologie wordt niet geregeld in de EGCC-verordening, maar in de algemene Kaderverordening Cohesiebeleid. Daarin wordt voorgesteld de bestaande comité's (m.n. voor EFRO en Cohesiefonds) samen te voegen tot één raadgevend en beheerscomité.

Subsidiariteit en proportionaliteit:
Subsidiariteit: een zekere reserve is op zijn plaats. Voor sommige landen kan de verordening in de huidige omstandigheden wellicht een meerwaarde vormen voor het efficiënt uitvoeren van grensoverschrijdende projecten, maar dit geldt niet zonder meer voor alle lidstaten van de EU. In de Nederlandse verhoudingen biedt de ontwerpverordening namelijk geen meerwaarde ten aanzien van de mogelijkheden die er nu al zijn, onder meer in het kader van de Anholt- en Benelux-overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking van decentrale overheden en het Europees Kaderverdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking, met inbegrip van de bijbehorende protocollen, die door de Raad van Europa zijn tot stand gebracht en die tevens zien op de interregionale samenwerking. In het licht van het subsidiariteitsbeginsel kunnen dan ook vragen worden gesteld bij het Commissievoorstel. Wel kan een meerwaarde bestaan voor transnationale of interregionale samenwerking.
Proportionaliteit: hier is eveneens een zekere reserve op zijn plaats. De Commissie beoogt met het facultatieve karakter van de mogelijkheid tot oprichting van een EGCC rekening te houden met eventuele bezwaren vanuit het oogpunt van proportionaliteit. Verder zijn de eisen die in de verordening worden gesteld aan een EGCC niet buitenproportioneel in vergelijking met de eisen die onder de Anholt- en Benelux-overeenkomst worden gesteld aan een grensoverschrijdend openbaar lichaam.

Consequenties voor de EU-begroting:
De consequenties voor de EU-begroting zijn neergelegd in de algemene verordening (zie betreffende BNC-fiche over COM 2004/492.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:
Cofinanciering vanaf 2007 dient nader te worden bezien afhankelijk van de uitkomst van het akkoord over de Financiële Perspectieven.
Bij de eventuele oprichting van een EGCC moet rekening worden gehouden met de administratieve en personele eisen die de verordening aan een EGCC stelt. Dit brengt in de Nederlandse verhoudingen waarschijnlijk niet wezenlijk andere lasten met zich mee dan wat anders nodig zou zijn voor het realiseren van grensoverschrijdende projecten. Indien de reikwijdte van de verordening breder is dan de doelstelling van territoriale samenwerking in het kader van het nieuwe cohesiebeleid, dan kan dit ook verdere financiële consequenties hebben voor de decentrale overheden die een EGCC oprichten.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Bij de uitvoering van grensoverschrijdende projecten zullen overheden in Nederland de afweging kunnen maken of gebruik wordt gemaakt van de bestaande verdragen inzake grensoverschrijdende samenwerking van lokale en regionale overheden (t.w. de Benelux-overeenkomst en de Anholt-overeenkomst) danwel van de nieuwe EG-verordening inzake de EGCC. De vraag is voorts of lokale en regionale autoriteiten hiermee een zelfstandige publieke bevoegdheid krijgen tot het sluiten van internationale overeenkomsten waar het gaat om grensoverschrijdende samenwerking in het kader van een EGCC.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:
De datum van inwerkingtreding is 20 dagen na de publicatie in het Publicatieblad van de EG. Het is de bedoeling dat de verordening vanaf 1 januari 2007 van toepassing is.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:
De Nederlandse stellingname ten aanzien van het cohesiebeleid – waar dit voorstel onder valt – maakt integraal onderdeel uit van de Nederlandse inzet voor de nieuwe Financiële Perspectieven (2007-2013). Leidend hierbij is het Hoofdlijnenakkoord, dat uitgaat van reëel constante bruto-afdrachten. Dit is vertaald naar reëel constante financiële perspectieven: een EU-begroting van ten hoogste 1% EU-BNI. Om ruimte te creëren voor de gewenste intensiveringen (bijvoorbeeld JBZ) zet Nederland in op een structuurenveloppe die in reële termen daalt. Voor Nederland is op het gebied van cohesiefondsen de cohesiebenadering, waarbij cohesiemiddelen uitsluitend worden gericht op de armste lidstaten, het uitgangspunt. Een tweede uitgangspunt voor de standpuntbepaling is het Nederlandse beleid inzake grensoverschrijdende samenwerking van decentrale overheden.

In het kader van het nieuwe Cohesiebeleid stelt de Commissie drie hoofddoelstellingen voor; één daarvan is de territoriale samenwerking, waaronder zowel grensoverschrijdende als ook interregionale en transnationale samenwerking vallen. Nederland onderschrijft het belang van dit beleid. Nederland heeft met bestaande communautaire programma's gericht op structuurversterking in de grensregio's (beter bekend als Interreg) reeds ruime ervaring opgedaan. Bij de uitvoering van Interreg-projecten in het grensgebied met Duitsland en België spelen de euregio's een belangrijke rol.

Nederland is van mening, dat de ontwerp-verordening geen bestuurlijke vertroebeling moet veroorzaken en duidelijkheid moet geven over de bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken overheidsinstanties (zie m.n. artikel 3).

De ontwerp-verordening, voor zover zij lidstaten en decentrale overheden de ruimte geeft om een EGCC op te richten voor de uitvoering van programma's onder de doelstelling territoriale samenwerking, levert in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen op zich geen directe meerwaarde op voor grensoverschrijdende samenwerking in de grensstreek. Wel kan er een meerwaarde bestaan voor transnationale en interregionale samenwerking. Aangezien het voorstel primair gericht is op grensoverschrijdende samenwerking in de grensstreek is er op grond van Nederlandse belangen in het licht van het subsidiariteitsbeginsel dus geen directe reden om het voorstel te omarmen. Elders in Europa wordt die meerwaarde mogelijk wel gevoeld. Mocht dat in belangrijke mate inderdaad het geval zijn, dan kan Nederland onder bepaalde voorwaarden leven met een EGCC-verordening, uitsluitend voor zover die ziet op de uitvoering van grensoverschrijdende projecten die onder de hiervoor genoemde doelstelling territoriale samenwerking vallen.

In de ontwerp-verordening wordt daarnaast voorgesteld, dat lidstaten en decentrale overheden ook een EGCC kunnen oprichten voor de uitvoering van grensoverschrijdende projecten waarvoor geen communautaire middelen beschikbaar worden gesteld. In het licht van het subsidiariteitsbeginsel komt uitdrukkelijk de vraag in beeld of de Commissie zich wel op dit terrein moet begeven. Veel lidstaten beschikken immers over bilaterale, tripartiete of multilaterale verdragen waarin voldoende mogelijkheden worden geboden aan decentrale overheden om op publiekrechtelijke basis grensoverschrijdende samenwerkingsorganen op te richten. Nederland kent voor dat doel de Anholt- en Benelux-overeenkomst, die zijn geïnspireerd op het Europese Kaderverdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking van de Raad van Europa. Daarnaast heeft Nederland het Tweede Additionele Protocol bij het Europees Kaderverdrag inzake grensoverschrijdende samenwerking van decentrale overheden goedgekeurd, dat interregionale samenwerking van decentrale overheden mogelijk maakt. In het licht van het subsidiariteitsbeginsel is dit onderdeel van het Commissievoorstel derhalve niet gewenst.

Mochten andere lidstaten zich in Raadskader in meerderheid uitspreken voor de totstandkoming van een EGCC-verordening, dan zal Nederland pleiten voor een adequate afstemming tussen de Europese Unie en de Raad van Europa, zodat compatibiliteit van de verordening en het bestaande verdragsinstrumentarium van de Raad van Europa op het terrein van grensoverschrijdende samenwerking van decentrale overheden is gewaarborgd. In dat geval zal Nederlandse inzet erop gericht zijn dat de verordening alleen ziet op samenwerkingsprojecten, waarvoor de EU cofinanciering verstrekt onder de doelstelling territoriale samenwerking in het kader van het nieuwe cohesiebeleid. Op die manier wordt bestuurlijke vertroebeling voorkomen.

Overigens is de voorgestelde rechtsgrondslag onvoldoende, nu de EGCC niet alleen kan worden ingezet in het kader van communautaire middelen of uitvoering van het gemeenschapsbeleid, maar ook voor volledige autonome grensoverschrijdende componenten waar geen directe betrokkenheid van de EU aanwezig is. Voorts is de reikwijdte van het voorstel zodanig dat artikel 159 EG niet voldoende lijkt om het formuleren van Europese regels inzake het oprichten van een grensoverschrijdende bestuurlijke organisatievorm (de EGCC) of om het sluiten van verdragen c.q. overeenkomsten tussen lidstaten en/of regionale en lokale autoriteiten voor de oprichting van een EGCC juridisch af te dekken. De grondslag zou veeleer artikel 308 EG moeten zijn.