

Vergaderjaar 2008–2009

31 926

Uitvoering van verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (PbEU L 210) (Uitvoeringswet EGTS-verordening)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit voorstel van wet strekt tot uitvoering in Nederland van verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (PbEU L 210; hierna: de verordening).¹

In het kader van de noodzakelijke hervorming van de structuurfondsen na de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 is de gelegenheid benut om een instrument te creëren waarmee de uitvoering van de doelstelling «Europese territoriale samenwerking» van artikel 6 van verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende de Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1783/1999 (PbEU L 210) kon worden verbeterd.

Om de obstakels die de territoriale samenwerking belemmeren uit de weg te ruimen, roept de verordening een nieuw communautair samenwerkingsinstrument in het leven, op basis waarvan op het grondgebied van de Europese Gemeenschap samenwerkende groeperingen met rechtspersoonlijkheid kunnen worden opgericht, een «Europese groepering voor territoriale samenwerking» (hierna: EGTS) genoemd.

Uit de preambule en de tekst van de EGTS-verordening blijkt dat een EGTS een facultatief instrument is. Decentrale overheden en andere publiekrechtelijke lichamen kunnen derhalve zelf beslissen om gebruik van te maken van een EGTS of van andere verdragsrechtelijke mogelijkheden, uiteraard binnen de kaders die de verordening respectievelijk andere verdragen stellen.

De EGTS is primair bedoeld als instrument waarbinnen de lidstaten en lokale en regionale autoriteiten kunnen samenwerken ter uitvoering van communautaire programma's binnen de doelstelling «Europese territoriale samenwerking».

¹ Dit voorstel strekt tot implementatie van verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (PbEU L 210). Deze implementatie had op grond van artikel 18 van de verordening op 1 augustus 2007 inwerking dienen te treden. In paragraaf 12 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is een transponeringstabel opgenomen, waaruit per artikel van de verordening blijkt of implementatie noodzakelijk is en, zo ja, waar de materie is geïmplementeerd.

De EGTS is echter niet uitsluitend bedoeld voor de uitvoering van communautaire territoriale samenwerkingsprogramma's. Aan een EGTS kunnen andere taken worden opgedragen, zolang deze vallen binnen de doelstelling van artikel 1, tweede lid, van de verordening: het bevorderen en vergemakkelijken van grensoverschrijdende, transnationale of inter-regionale samenwerking (de drie onderdelen van Europese territoriale samenwerking) met als doel de economische en sociale samenhang te versterken.

Veel bepalingen van de verordening zijn rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Daarnaast kunnen de oprichters van een EGTS een aantal zaken regelen in de statuten. Echter, voor een aantal onderdelen verwijst de verordening naar nationaal recht of verplicht zij de lidstaten om bepaalde voorzieningen te treffen. Daar waar de verordening verwijst naar nationaal recht is in de meeste gevallen nieuwe wetgeving nodig, omdat bestaande wetten doorgaans niet zodanig zijn ingericht dat ze zonder aanpassing toegepast kunnen worden op een nieuwe rechtspersoon als de EGTS. De verordening bepaalt verder dat in gevallen die niet of slechts ten dele door deze verordening of de statuten worden geregeld, de wetgeving van toepassing is van de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft. Daaruit volgt dat op bepaalde punten aanvullende nationale wetgeving mogelijk of noodzakelijk is. Artikel 16, eerste lid, van de verordening verplicht bovendien tot het treffen van de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de verordening daadwerkelijk wordt toegepast. Dit voorstel van wet bevat de wettelijke bepalingen die nodig zijn om de verordening daadwerkelijk toe te kunnen toepassen.

De verordening streeft niet naar een standaardisering van de territoriale samenwerking. Zij moet het daarentegen mogelijk maken om de diverse verworvenheden op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking – voortvloeiend uit de Kaderovereenkomst van Madrid, zie paragraaf 2 van deze toelichting – te behouden. De verordening is slechts deels rechtstreeks toepasbaar en biedt de ruimte om in de statuten maatwerk op te nemen. Bovendien moet er een aantal zaken via het nationale recht of nieuwe voorzieningen geregeld worden. Daardoor zullen EGTS-sen onderling kunnen verschillen. In onderhavig voorstel van wet streeft Nederland naar een opzet die zo min mogelijk drempels opwerpt in de samenwerking met de buurlanden. Het voorstel bevat enkel bepalingen die noodzakelijk zijn om de EGTS-verordening te kunnen uitvoeren en bevat geen aanvullende nationale bepalingen.

2. Historie

2.1 Raad van Europa

De EGTS-verordening bouwt in belangrijke mate voort op het acquis van de Raad van Europa inzake grensoverschrijdende samenwerkingsmogelijkheden. Dat blijkt onder meer uit punt 5 van de preambule van de EGTS-verordening:

(5) Het acquis van de Raad van Europa voorziet in verschillende mogelijkheden en regelingen waarbinnen regionale en lokale overheden grensoverschrijdend kunnen samenwerken. Het onderhavige instrument (bedoeld wordt de EGTS-verordening) is niet bedoeld om deze regelingen te omzeilen, noch om te voorzien in een reeks specifieke gemeenschappelijke voorschriften op grond waarvan al deze regelingen op uniforme wijze in de hele Gemeenschap moeten worden toegepast.

Het acquis van de Raad van Europa op het terrein van grensoverschrijdende samenwerking van decentrale overheden bestaat momenteel uit drie verdragen, waarbij Nederland partij is:

- de op 21 mei 1980 te Madrid tot stand gekomen Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten (Trb. 1980, 129 en 1981, 74) waarbij partijen zich bereid verklaarden om lokale en regionale overheden aan te moedigen onderling grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomsten te sluiten en deze samenwerking te faciliteren, onder meer door het wegnemen van eventuele belemmeringen, een en ander binnen de bevoegdheden en taken die decentrale overheden volgens de eigen nationale wet bezitten;
- het op 9 november 1995 te Straatsburg tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten (Trb. 1996, 352) waarbij aan decentrale overheden formeel het recht gegeven wordt om op privaat- dan wel publiekrechtelijke wijze grensoverschrijdend samen te werken en daartoe overeenkomsten aan te gaan, zodanig dat handelingen van dergelijke samenwerkingsverbanden rechtskracht hebben binnen de eigen staat;
- het op 5 mei 1998 te Straatsburg tot stand gekomen Protocol Nr. 2 bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, betreffende interterritoriale samenwerking (Trb. 1999, 43), dat de mogelijkheid opent voor decentrale overheden om niet alleen samen te werken met naburige autoriteiten van andere staten (de oorspronkelijke vorm van grensoverschrijdende samenwerking), maar ook met buitenlandse, niet-naburige autoriteiten met gemeenschappelijke belangen (ook wel ter onderscheiding aangeduid als interterritoriale of interregionale samenwerking).

De Kaderovereenkomst van Madrid behoudt naast de EGTS-verordening zijn plaats bij het vormgeven van grensoverschrijdende samenwerking. Wel zal steeds moeten worden gezien of, en zo ja, waar actualisering en aanpassing nodig is, bijvoorbeeld om onnodige verschillen met de EGTS-verordening ongedaan te maken. Aldus wordt geborgd dat multilaterale verdragen van de Raad van Europa in de toekomst een basis blijven voor grensoverschrijdende samenwerking. Op dit moment wordt zowel in het kader van de Raad van Europa als in de Beneluxlanden gezien op welke wijze zulk een actualisering van het acquis het beste kan plaatsvinden. In de Raad van Europa wordt in dat kader de wenselijkheid onderzocht van een derde protocol bij de Kaderovereenkomst om langs die weg de verschillen in het interne recht waar mogelijk te beperken, zodat de grensoverschrijdende samenwerking van decentrale overheden minder wordt belemmerd door verschillen in nationale wetgeving.

2.2 Bilaterale verdragen

Nederland heeft, vooruitlopend op het Aanvullend Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst van 1995, samen met zijn verdragspartners het recht van decentrale overheden op grensoverschrijdende samenwerking al geïntroduceerd in twee bilaterale verdragen. Nederland heeft met de Bondsrepubliek Duitsland, onderscheidenlijk met België en Luxemburg een verdrag tot samenwerking op lokaal of regionaal niveau gesloten, te weten: de op 23 mei 1991 te Isselburg-Anholt tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Neder-Saksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, met Protocol (Trb. 1991, 102) en de op 12 september 1986 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der

Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen samenwerkingsverbanden of autoriteiten, met bijlage (Trb. 1986, 160). Op grond van deze verdragen (hierna kortheidshalve aangeduid als de Anholtovereenkomst en de Beneluxovereenkomst), kunnen lokale of regionale autoriteiten uit de verschillende landen gezamenlijk een openbaar lichaam oprichten of minder vergaande vormen van grensoverschrijdende samenwerking op lokaal of regionaal niveau aangaan, zoals een gemeenschappelijk orgaan en een administratieve afspraak. Op het openbaar lichaam, waaraan rechtspersoonlijkheid wordt toegekend, zijn de Nederlandse Wet gemeenschappelijke regelingen en de Duitse, Belgische en Luxemburgse equivalenten van deze wet van overeenkomstige toepassing. Het openbaar lichaam kan worden gebuikt voor de gemeenschappelijke vervulling van (publiekrechtelijke) taken van de deelnemers. De Anholtovereenkomst kent een uitgewerkte bestuursstructuur, maar heeft niet de bevoegdheid om aan derden (burgers, bedrijven etc.) via algemene verordeningen of via beschikkingen bindende voorschriften of verplichtingen op te leggen. Wel zijn de beslissingen van het grensoverschrijdende openbaar lichaam bindend voor de deelnemende overheden, die deze met inachtneming van het eigen nationale recht uitvoeren. De Beneluxovereenkomst verschilt van de Anholtovereenkomst in die zin, dat het openbaar lichaam ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Beneluxovereenkomst algemeen verbindende voorschriften kan vaststellen en besluiten kan nemen die niet alleen de deelnemers, maar ook de burgers binden. Overigens is van deze extra mogelijkheid die de Beneluxovereenkomst biedt, tot nog toe geen gebruik gemaakt.

2.3 Interreg-programma's

Een derde factor in de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking op lokaal of regionaal niveau vormen de Interreg-programma's. Met middelen vanuit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) ondersteunde de Europese Unie vanaf 1990 de interne en externe grensgebieden van de Gemeenschap bij het opzetten van grensoverschrijdende programma's die gericht zijn op het versterken van economische en sociale cohesie in de Europese Unie, de verbetering van informatiestromen over de grenzen en de instelling van gemeenschappelijke institutionele en bestuurlijke structuren. De verschillende onderdelen van het Interreg III-programma 2000–2006 komen overeen met die van de doelstelling Europese territoriale samenwerking van artikel 6 van verordening 1080/2006, zoals die geldt voor de periode 2007 tot en met 2013, te weten: de grensoverschrijdende, transnationale of interregionale samenwerking. De EGTS-verordening sluit in artikel 1 aan bij deze definitie van territoriale samenwerking waar het gaat om de doelstelling voor het oprichten van een EGTS. Met de EGTS beoogt de Europese Gemeenschap knelpunten weg te nemen die bij de uitvoering van Interreg III zijn gebleken.

In de bijlage bij deze memorie is een overzicht opgenomen van de thans gehanteerde vormen van grensoverschrijdende samenwerking.

3. Plaats van de EGTS

De EGTS-verordening maakt onderdeel uit van een viertal verordeningen in het kader van de herziening van de Structuurfondsen die allen in juli 2006 tot stand zijn gekomen. In verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende de Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1783/1999 (PbEU L 210) zijn de taken en doelen van het EFRO opgenomen. Artikel 6 van die verordening is de basis voor bijstandsverlening uit het EFRO voor Europese territoriale

samenwerking, bestaande uit drie prioriteiten: grensoverschrijdende samenwerking op economisch, sociaal en ecologisch terrein, transnationale samenwerking en versterking van het regionaal beleid. In artikel 18 van verordening (EG) nr. 1080/2006 is bepaald dat lidstaten die deelnemen aan een operationeel programma in het kader van de doelstelling «Europese territoriale samenwerking» gebruik kunnen maken van een EGTS voor het beheer van de operationele bevoegdheden. Aan de EGTS zouden dan volgens genoemd artikel 18 de bevoegdheden van de beheersautoriteit en van het gezamenlijk technisch secretariaat kunnen worden overgedragen.

Een operationeel programma is volgens artikel 2 van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van de Europese Unie van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PbEU L 210) een document dat door een lidstaat is ingediend en door de Commissie is goedgekeurd, waarin een ontwikkelingsstrategie wordt uiteen gezet die is gebaseerd op een coherent geheel van prioriteiten en voor de realisatie waarvan een beroep wordt gedaan op bijstand uit bijvoorbeeld het EFRO. Op grond van artikel 59 van verordening (EG) nr. 1083/2006 wijst de lidstaat voor het beheer van een operationeel programma een managementautoriteit aan. Managementautoriteit is een andere vertaling voor het woord beheersautoriteit in artikel 18 van verordening (EG) nr. 1080/2006. In artikel 60 van verordening (EG) nr. 1083/2006 zijn de functies van de managementautoriteit beschreven. Overigens is door de verschillende lidstaten in de huidige programmaperiode, die loopt van 2007 tot en met 2013, nog geen EGTS aangewezen als managementautoriteit, simpelweg omdat in de verschillende operationele programma's moest zijn voorzien in de aanwijzing van managementautoriteit en een EGTS daarvoor niet tijdig opgericht kon worden.

Aangezien Nederland met de buurlanden al bilaterale verdragen, zoals de Anholtovereenkomst en de Beneluxovereenkomst, had gesloten, was Nederland aanvankelijk geen voorstander van de invoering van een EGTS. Nederland heeft zich aanvankelijk restrictief opgesteld, omdat de Europese Unie zich in het kader van het sociaal en economisch cohesiebeleid zou mengen in het openbaar bestuur. De reikwijdte van de verordening zou dan veel verder dragen dan de oorspronkelijke intentie. Bovendien zou de implementatie van de verordening erg ingewikkeld zijn. Omdat Nederland de territoriale samenwerking vooral zinvol achtte voor samenwerking met de buurlanden en met deze buurlanden al verdragen bestonden, leek de EGTS niet veel toegevoegde waarde te hebben. Nederland heeft zich daarom bijvoorbeeld ingezet om de taken van de EGTS primair te beperken tot de programma's en projecten die door de Gemeenschap worden gefinancierd en voor te stellen de uitbreiding naar andere taken afhankelijk te laten zijn van goedkeuring door de lidstaat. Deze inzet heeft ertoe bijgedragen dat thans in artikel 7, derde lid, derde volzin, van de verordening is opgenomen dat de lidstaten de taken die de EGTS zonder een financiële bijdrage van de Gemeenschap mag uitvoeren, kunnen beperken.

De behoefte aan grensoverschrijdende samenwerking of internationale samenwerking binnen de Europese Unie neemt echter toe, zodat vele samenwerkingsverbanden kunnen profiteren van dit instrument. Bovendien kan dit instrument een nieuwe impuls geven aan grensregio's binnen Europa die qua ligging in Europa niet aan de grens van Europa, maar juist in het midden van het Europees continent liggen. In onderhavig voorstel van wet is daarom geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de taken van een EGTS op grond van artikel 7, derde lid, derde volzin, van de verordening te beperken.

Een EGTS kan in dat verband zowel worden ingezet voor de uitvoering van communautaire territoriale samenwerkingsprogramma's op grond van verordening (EG) nr. 1083/2006 als voor de uitvoering van economische territoriale samenwerkingsacties tussen de overheden van verschillende lidstaten. Bij dit laatste kan gedacht worden aan projecten als grensoverschrijdende bedrijventerreinen, onderzoeks- en technologiecampussen en technologische samenwerkingsverbanden waar een territoriale component aan verbonden is.

4 Publiekrechtelijk karakter van een EGTS

Uit artikel 1 van de EGTS-verordening volgt dat een EGTS rechtspersoonlijkheid bezit en in elke lidstaat de ruimste handelingsbekwaamheid geniet die in de nationale wetgeving van die lidstaat aan rechtspersonen wordt toegekend. Meer specifiek wordt aangegeven dat zij met name roerende en onroerende goederen kan verkrijgen of vervreemden, personeel in dienst kan nemen en in rechte kan optreden.

Artikel 2, eerste lid, van de EGTS-verordening bepaalt welk recht op een EGTS van toepassing is. Dat zijn de verordening zelf, de statuten en overeenkomst van de EGTS (in het geval dat de verordening dat uitdrukkelijk toestaat) en de wetgeving van de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft (in de gevallen die niet of slechts ten dele door deze verordening worden geregeld). Op de statuten wordt hieronder nader ingegaan. Voor zover uit hoofde van het Gemeenschapsrecht of het internationale privaatrecht moet worden bepaald welke wetgeving op de handelingen van een EGTS van toepassing is, wordt een EGTS aangemerkt als een eenheid van de lidstaat waar zij haar statutaire zetel heeft.

Uit de artikelen 1 en 2 volgt dat een EGTS een zogenaamde rechtspersoon sui generis is. De rechtsvorm is hybride. Een EGTS ontleent haar rechtspersoonlijkheid immers aan een Europese verordening en wordt behalve door de verordening en de in overeenstemming daarmee opgestelde overeenkomst en statuten beheerst door het recht van de lidstaat waar zij haar statutaire zetel heeft.

Uit de rechtstreekse werking van artikel 1 van de EGTS-verordening volgt dat voor een EGTS met statutaire zetel in Nederland het zelfde dient te gelden als op grond van artikel 5 van het Tweede Boek van het Burgerlijk Wetboek is bepaald voor naar Nederlands recht opgerichte rechtspersonen. In dat artikel is voor het vermogensrecht de gelijkstelling van een rechtspersoon met een natuurlijk persoon geregeld. In artikel 9 van het voorstel van wet wordt dit buiten twijfel gesteld. Uit die gelijkstelling volgt dat op de EGTS het privaatrechtelijke goederenrecht en verbintenissenrecht van toepassing is, zoals dat ook voor publiekrechtelijke rechtspersonen het geval is. Een nadere wettelijke bepaling kan op dit punt achterwege blijven.

Bezien is welk recht op een EGTS met statutaire zetel in Nederland van toepassing dient te zijn, als in de verordening het recht van de lidstaat van toepassing wordt verklaard. Het nationale recht voorziet niet in een EGTS. Daarom moeten of aanvullende bepalingen worden vastgesteld of bestaande bepalingen van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Onderzocht is of voor de EGTS aansluiting moest worden gezocht bij de regels voor publiekrechtelijke rechtspersonen als bedoeld in artikel 1 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek of bij de regels voor de andere (privaatrechtelijke) rechtspersonen uit Boek 2. Voor de aard van de rechtspersoonlijkheid is het niet van belang. Naar Nederlands recht geldt artikel 5 van het Tweede Boek van het Burgerlijk Wetboek voor alle naar Nederlands recht opgerichte rechtspersonen. Een publiekrechtelijke rechtspersoon

kan op eigen titel dezelfde privaatrechtelijke rechtshandelingen verrichten als een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Uit de verordening blijkt dat het publiekrechtelijke karakter van de EGTS voorop staat. Zo kunnen alleen rechtspersonen met een publiekrechtelijk karakter lid worden van een EGTS (hoewel de publiekrechtelijke instellingen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van de verordening en de verenigingen, bedoeld in artikel 3, eerste lid, laatste volzin, van de verordening naar Nederlands recht heel goed een privaatrechtelijke rechtspersoon kunnen zijn). De controle op de middelen van een EGTS wordt aangemerkt als een controle op publieke middelen. De rechtsmiddelen die burgers kunnen aanwenden tegen overheidsorganen die lid zijn van een EGTS mogen op grond van artikel 15 van de verordening niet worden beperkt. Gelet op de grondslag van de verordening, de samenhang tussen de verordening en de structuurfondsen, het publiekrechtelijke karakter van (het merendeel van) de Nederlandse leden en de wetgeving die op die Nederlandse leden van toepassing is, is het wenselijk om het publiekrechtelijke karakter van de EGTS buiten twijfel te stellen.

Daartoe wordt in onderhavig voorstel van wet zoveel mogelijk aangesloten bij Nederlandse regels die gelden voor publiekrechtelijke rechtspersonen en bestuursorganen. Het bleek daarbij niet mogelijk om – voor de onderdelen die de verordening voorschrijft – aan te sluiten bij één type publiekrechtelijke rechtspersoon. Wel komen de belangrijkste algemene bepalingen die voor alle publiekrechtelijke rechtspersonen gelden voor toepasselijkheidverklaring in aanmerking. Hiertoe worden (organen van) een EGTS aangewezen als bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), overheidsorgaan in de zin van de Archiefwet 1995 en openbare dienst in de zin van de Ambtenarenwet.

In het voorgestelde artikel 8 worden organen van een EGTS (zoals de vergadering, de directeur en eventuele andere in de statuten voorziene organen, zie artikel 10, eerste lid, van de EGTS-verordening) met een statutaire zetel in Nederland voor de toepassing van het Nederlandse recht gelijk gesteld met een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Awb. Een dergelijke gelijkstelling is nodig, nu een EGTS krachtens EG-recht is ingesteld, en daarmee niet is ingesteld krachtens publiekrecht als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Awb. Voor zover een EGTS geen publiekrechtelijke bevoegdheden zijn verleend, zijn haar organen evenmin bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b, van de Awb. De aanwijzing in artikel 8 betekent onder andere dat de Awb van toepassing is op alle handelingen die een orgaan van een EGTS verricht. Daarbij zijn met name de bepalingen van hoofdstuk 2 van de Awb van belang, op grond waarvan ook organen van een EGTS bijvoorbeeld verplicht zijn om geschriften die door burgers aan een EGTS worden gezonden tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is (bv. een van de deelnemers aan de EGTS), door te zenden aan dat orgaan (artikel 2:3 Awb). Ook de geheimhoudingsplicht van artikel 2:5 Awb en de bepalingen over verkeer langs de elektronische weg (afdeling 2.3) zijn bijvoorbeeld van toepassing. Ook een belangrijk deel van hoofdstuk 3 van de Awb is van toepassing, voor zover de aard van handeling zich daartegen niet verzet (artikel 3:1, tweede lid, Awb). Hieruit volgt dat bijvoorbeeld de in afdeling 3.2 van de Awb opgenomen algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de bepalingen over de voorbereiding van besluiten in beginsel van overeenkomstige toepassing zijn op rechtshandelingen en feitelijke handelingen van organen van een EGTS.

In aanvulling hierop worden de organen van de EGTS aangemerkt als overheidsorganen in de zin van de Archiefwet 1995. De definitie van overheidsorgaan in de Archiefwet 1995 is gelijk aan de definitie van bestuursorgaan in de Awb, zij het dat de uitzonderingen van artikel 1:1,

tweede lid, Awb niet zijn overgenomen. Nu de Archiefwet 1995 op alle bestuursorganen van toepassing is, ligt de aanwijzing van de organen van een EGTS als overheidsorgaan in de zin van de Archiefwet 1995 in het verlengde van de aanwijzing als bestuursorgaan.

Wat betreft het personeel – zie artikel 9, tweede lid, onderdeel d, EGTS-verordening – geldt het volgende. Een publiekrechtelijke rechtspersoon kan in beginsel kiezen tussen het sluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst met een natuurlijke persoon (die wordt dan werknemer in de zin van het Burgerlijk Wetboek; zie artikel 1, derde lid, Ambtenarenwet) en het aanstellen van een natuurlijke persoon om in openbare dienst werkzaam te zijn (die wordt dan ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet; zie artikel 1, eerste lid, Ambtenarenwet). Door een EGTS aan te merken als een openbare dienst als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Ambtenarenwet, geldt voor de EGTS hetzelfde als voor een publiekrechtelijke rechtspersoon.

Voor diverse onderdelen van onderhavig voorstel van wet is voorts aansluiting gezocht bij voor Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen geldende bijzondere bepalingen. Zo is de regeling voor de jaarrekening en het jaarverslag in de voorgestelde artikelen 12 en 13 afgeleid van de regeling in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

Bij onderwerpen waarvoor het Nederlandse publiek recht geen regeling bevat, is aangesloten bij het burgerlijke recht. Op grond van artikel 12, eerste lid, van de verordening gelden in beginsel inzake liquidatie, insolventie, staking van betaling en soortgelijke procedures voor de EGTS de wettelijke voorschriften van de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft. Hieruit volgt dat de Nederlandse Faillissementswet van toepassing is op een in Nederland gevestigde EGTS. Artikel 2 van de Faillissementswet, dat ervan uitgaat dat in overeenstemming met die wet het faillissement kan worden aangevraagd bij de rechter binnen wiens rechtsgebied de woonplaats (zetel) of het kantoor (filiaal) van de schuldenaar zich bevindt, sluit aan bij de bedoeling van artikel 12 van de verordening. Gelet op de tekst van artikel 2 van de Faillissementswet is die wet van toepassing op een EGTS met statutaire zetel in Nederland wat betreft de in die wet voorkomende bepalingen over liquidatie, insolventie en staking van betaling, zonder dat daartoe aanpassingswetgeving nodig is. In aansluiting daarop is in artikel 15 van onderhavig voorstel van wet een regeling over ontbinding opgenomen die voor wat betreft faillissement is afgeleid van artikel 19 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Ook de regels over het aanbieden van de statuten aan het Handelsregister zijn afgeleid van overeenkomstige bepalingen uit het burgerlijk recht, nu publiekrechtelijke rechtspersonen in Nederland geen statuten kennen.

5. Taken EGTS

Op grond van artikel 7 van de verordening worden de taken van de EGTS in door de leden te sluiten overeenkomst bepaald. Op grond van artikel 7, tweede lid, beperken die taken zich tot de facilitering en bevordering van territoriale samenwerking ter versterking van de economische en sociale samenhang. Daarbij is in de eerste plaats gedacht aan de uitvoering van territoriale samenwerkingprojecten die door de Europese Gemeenschap gefinancierd worden, maar ook andere specifieke acties zijn toegestaan die vallen binnen de doelstelling territoriale samenwerking.

De lidstaten kunnen taken die niet door de Europese Gemeenschap worden gefinancierd uitsluiten, zolang het geen samenwerkingsacties betreft die worden genoemd in artikel 6 van verordening (EG) nr. 1080/2006, waar de prioriteiten van het EFRO binnen de doelstelling territoriale samenwerking staan opgesomd.

Artikel 7, vierde lid, van de verordening bepaalt dat de leden aan een EGTS geen publiekrechtelijke bevoegdheden kunnen toevertrouwen die aan die leden zijn opgedragen. Tevens kunnen aan een EGTS geen taken worden opgedragen betreffende de algemene belangen van de staat, of betreffende bijzondere belangen als politieke en regelgevende bevoegdheden, justitie en buitenlands beleid.

Aan een EGTS kunnen volgens artikel 18 van verordening (EG) nr. 1080/2006 ten behoeve van de uitvoering van een operationeel programma in het kader van de doelstelling «Europese territoriale samenwerking» de bevoegdheden van de beheersautoriteit of managementautoriteit en van het gezamenlijk technisch secretariaat worden overgedragen. Een dergelijke toewijzing van taken dient in een door de lidstaten opgesteld en door de Commissie goedgekeurd operationeel programma te worden opgenomen en kan dus niet eenzijdig door de leden van een EGTS bij overeenkomst geschieden. In Nederland is de aanwijzing van managementautoriteiten geschied bij het Besluit EFRO programmaperiode 2007–2013 (Stb. 2007, 387). Daarbij is nog geen EGTS aangewezen.

Op grond van artikel 7, vierde lid, van de verordening kunnen aan een EGTS minder taken worden opgedragen dan aan een openbaar lichaam dat op grond van de Beneluxovereenkomst of de Anholtovereenkomst wordt ingesteld. Op grond van die verdragen kunnen net als op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling wel publiekrechtelijke bevoegdheden van de deelnemende lokale overheden aan het gemeenschappelijke openbare lichaam worden overgedragen. Op grond van de Beneluxovereenkomst kan het openbaar lichaam zelfs derden bindende regels vaststellen. Hoewel artikel 7, vierde lid, van de verordening in de weg staat aan de overdracht van taken door de leden aan de EGTS, is denkbaar dat aan (organen van) een EGTS publiekrechtelijke bevoegdheden worden geattribueerd. Een voorbeeld hiervan is de in het voorgestelde artikel 20 opgenomen subsidiebevoegdheid ter uitvoering van territoriale samenwerkingsprogramma's. Dergelijke bevoegdheden moeten passen in de bij de oprichting van de EGTS opgestelde overeenkomst. De EGTS kan niet bij overeenkomst of statuten aan zichzelf extern werkende publiekrechtelijke bevoegdheden toedelen. Indien de EGTS statutair in Nederland is gevestigd, zal tegen deze besluiten op grond van de Awb bezwaar en beroep open staan.

6. Leden van een EGTS

Een EGTS bestaat uit leden die, binnen de grenzen van hun bevoegdheden krachtens de nationale wetgeving, tot een of meer van de volgende categorieën behoren:

- a. lidstaten;
- b. regionale overheden;
- c. lokale overheden;
- d. publiekrechtelijke instellingen in de zin van artikel 1, negende lid, tweede alinea, van Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PbEU L 134, zoals deze laatstelijk is gewijzigd bij verordening (EG) nr. 2083/2005 van de Europese Commissie van 19 december 2005 (PbEU L 333), hierna Aanbestedingsrichtlijn);
- e. verenigingen van instellingen die tot een of meer van deze categorieën behoren.

Een EGTS is samengesteld uit leden die gevestigd zijn op het grondgebied van ten minste twee lidstaten.

Voor Nederland betekent dit dat lid van een EGTS kunnen worden:

- a. de Staat;
- b. provincies en waterschappen;
- c. gemeenten;
- d. alle instellingen die onder de Aanbestedingsrichtlijn vallen, en
- e. bijvoorbeeld openbare lichamen in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Een niet-limitatief overzicht van de instellingen die onder de Aanbestedingsrichtlijn vallen, is te vinden op het volgende internetadres:

<http://www.ez.nl/dsresource?objectid=146047&type=PDF>. Deze instellingen zijn rechtspersoon, hetzij krachtens bijzondere wet (publiekrechtelijk), hetzij krachtens Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (privaatrechtelijk). Voor deze instellingen biedt de EGTS-verordening mogelijkheden die deze instellingen niet hebben op grond van de Beneluxovereenkomst en de Anholtovereenkomst, die immers is beperkt tot samenwerking tussen lokale en regionale overheden.

Zelfstandige bestuursorganen die geen rechtspersoonlijkheid bezitten, kunnen geen lid worden van een EGTS. Deze bestuursorganen zijn onderdeel van de rechtspersoon Staat die wel lid van een EGTS kan zijn.

De verordening biedt de potentiële leden van de EGTS binnen de grenzen van de verordening het recht om een samenwerkingsverband aan te gaan. Het initiatief daartoe ligt bij de (regionale en lokale) overheden en de andere instellingen aan wie de verordening dit recht verleent. Er bestaat thans – voor zover bekend – geen concreet voornemen voor de oprichting van een EGTS. Wel worden op verschillende plaatsen de mogelijkheden verkend. Zo heeft de provincie Limburg een onderzoek uitgezet naar de mogelijkheden van het instrument EGTS en heeft het Waterschap De Dommel momenteel de figuur van de EGTS in beeld als een mogelijke vorm van samenwerking met zijn Vlaamse partners.

De verordening biedt geen basis voor het lidmaatschap van entiteiten uit derde landen. Blijkens overweging 16 van de EGTS-verordening is het niet de bedoeling van de verordening een dergelijk lidmaatschap uit te sluiten, en is deelname van een lokale overheid uit een derde land aan een EGTS mogelijk op basis van de wetgeving van een derde land of van overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen.

Nederland kent thans geen overeenkomsten die de basis kunnen vormen voor deelname van een derde land aan een EGTS. Voor Nederland is een EGTS met derde landen minder van belang dan voor lidstaten die landsgrenzen met derde landen gemeen hebben.

7. Procedure tot oprichting van een EGTS

Artikel 4 van de verordening betreft de procedure tot oprichting van een EGTS. In deze paragraaf wordt ingegaan op een van de gronden voor niet-instemming met deelneming van kandidaat-leden aan een EGTS en wijziging van de overeenkomst en wezenlijke wijzigingen van de statuten. Elk kandidaat-lid moet de lidstaat onder de wetgeving waarvan het is opgericht in kennis stellen van zijn voornemen om aan een EGTS deel te nemen en die lidstaat een afschrift toezenden van de voorgestelde overeenkomst en statuten (artikel 4, tweede lid, van de verordening). Artikel 4, derde lid, van de verordening bepaalt dat de lidstaat instemt met de deelneming aan de EGTS. Dezelfde goedkeuringsprocedure is op grond van artikel 4, zesde lid, van de verordening van toepassing op elke wijziging van de overeenkomst en elke wezenlijke wijziging van de statuten van een EGTS.

De betrokken lidstaat, rekening houdend met zijn constitutionele bestel, kan de instemming met de deelneming van het kandidaat-lid aan de EGTS

slechts weigeren, indien de lidstaat van oordeel is dat deze deelneming niet in overeenstemming is met deze verordening of met zijn nationale wetgeving, ook wat betreft de bevoegdheden en taken van het kandidaat-lid, of dat deze deelneming niet gerechtvaardigd is om redenen van algemeen belang of openbare orde van die lidstaat. De instemming dient te worden gegeven door alle lidstaten waaruit de kandidaat-leden van de EGTS afkomstig zijn. De lidstaat waar de EGTS wordt gevestigd heeft bij deze beoordeling geen bijzondere positie. Die lidstaat dient eventuele bezwaren tegen de wijze waarop die vestiging wordt vormgegeven wel in dit stadium kenbaar maken, omdat nadat alle lidstaten met de deelneming hebben ingestemd, de oprichting van de EGTS niet meer kan worden tegengehouden.

Een van de gronden om niet in te stemmen met deelname is strijd met de nationale wetgeving van de lidstaat. Denkbaar is bijvoorbeeld dat in de Nederlandse wetgeving met betrekking tot een publiekrechtelijke instelling in de zin van de Aanbestedingsrichtlijn belemmeringen bevat die aan deelneming aan een bepaalde EGTS in de weg staan. In dat geval zou Nederland geen instemming met de deelname hoeven te verlenen. Overigens is niet gebleken dat de Nederlandse wetgeving dergelijke wettelijke belemmeringen bevat.

In Nederland is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegde autoriteit die over de deelname aan een EGTS beslist. Dit laat onverlet dat met name gemeenteraad, provinciale staten en de Staten-Generaal hun controlerende taak moeten kunnen uitoefenen ingeval van het lidmaatschap van een gemeente, een provincie onderscheidenlijk de Staat. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties treedt hier op als vertegenwoordiger van de lidstaat Nederland en dient het evenwicht te bewaken tussen enerzijds de bevordering van territoriale samenwerking en anderzijds de handhaving van de Nederlandse soevereiniteit.

Kandidaat-leden zullen vooral behoren tot de categorieën van regionale of lokale overheden of publiekrechtelijke instellingen. Deze groep kandidaat-leden is zo divers, dat verschillende ministers belast zijn met aangelegenheden die deze overheden of instellingen betreffen. Het is daarom logisch om bij de uitvoering van artikel 4, derde lid, van de verordening, het al dan niet instemmen met deelname van een kandidaat-lid aan een EGTS, in ieder geval ook die verantwoordelijke minister(s) te betrekken.

Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de uitvoering van artikel 4, zesde lid, van de verordening over de wijziging van de overeenkomst en de statuten van een EGTS. Een (coördinerende) taak voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarbij vanuit zijn primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verordening wenselijk met het oog op eenheid van beleid ten aanzien van de uitvoering van de verordening. Bovendien is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor het goed functioneren van het openbaar bestuur en van grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking. In artikel 2, derde en vierde lid, komt deze verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken ministers tot uitdrukking.

De vraag of een andere minister naast de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties betrokken moet worden, en zo ja, welke minister dat dan is, is als volgt beantwoord. Voor de decentrale overheden wordt de minister betrokken die (primair) verantwoordelijk is voor de wetgeving waarin de bepalingen zijn vastgesteld met betrekking tot de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van de besturen van die overheden, zoals de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor gemeenten, provincies en bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen en de minister van Verkeer en Waterstaat voor de waterschappen. Voor de publiekrechtelijke instellingen wordt voor de betrokkenheid van bepaalde ministers aangehaakt bij de invulling van de zogenoemde afhankelijkheid van de overheid zoals beschreven in artikel 1, negende lid,

tweede alinea, onderdeel c, van de Aanbestedingsrichtlijn. Die afhankelijkheid is een van de criteria waaraan moet zijn voldaan om te worden aangemerkt als publiekrechtelijke instelling als bedoeld in die richtlijn. Van afhankelijkheid van, in dit geval, een bepaalde minister – en daarmee zijn betrokkenheid bij de uitvoering van artikel 4, derde en zesde lid, van de verordening – kan sprake zijn doordat de activiteiten van de instelling in hoofdzaak door die minister worden gefinancierd, doordat het beheer is onderworpen aan het toezicht van die minister, of doordat de leden van het bestuursorgaan (in de zin van de aanbestedingsrichtlijn), het leidinggevende of het toezichthoudende orgaan voor meer dan de helft door die minister zijn aangewezen. Indien geen sprake is van afhankelijkheid van een minister, maar bijvoorbeeld van een orgaan van de decentrale overheid, is geen betrokkenheid van een andere minister vereist.

Een aanvraag tot instemming zal tot stand komen na overleg tussen de kandidaat-leden en de overige bestuursorganen die betrokken zijn bij het veld waarop de voorgenomen EGTS actief zal zijn. Het ligt voor de hand dat ook dit overleg grensoverschrijdend zal zijn. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan hierbij een rol spelen als het gaat om de vraag op welke wijze een EGTS kan bijdragen aan de aanpak van grensoverschrijdende onderwerpen. Nadat de kandidaat-leden vervolgens hun interne besluitvorming hebben afgerond, zullen de Nederlandse kandidaat-leden naar verwachting gezamenlijk hun aanvraag bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties indienen en op die manier slechts eenmaal de ontwerpstatuten en de ontwerpovereenkomst aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorleggen. De minister zal wel voor ieder kandidaat-lid instemming moeten verlenen.

8. Aansprakelijkheid

De regels betreffende aansprakelijkheid van artikel 12, tweede en derde lid, van de verordening gaan op grond van artikel 12, eerste lid, boven nationale bepalingen inzake liquidatie, insolventie, staking van betaling en soortgelijke procedures. Artikel 12, tweede lid, bevat het uitgangspunt dat een EGTS aansprakelijkheid is voor al haar schulden en dat de leden van een EGTS, naar rato van hun bijdrage, aansprakelijkheid zijn voor schulden ter voldoening waarvan de activa van een EGTS ontoereikend mochten zijn. Alleen nationale wetgeving op grond waarvan een van de deelnemers is opgericht, kan de aansprakelijkheid van dat lid uitsluiten of beperken; andere leden hebben in dat geval het recht om in de statuten hun aansprakelijkheid eveneens te beperken. Een dergelijke beperking van de aansprakelijkheid geldt voor alle leden van de EGTS. Een lidstaat heeft op grond van artikel 12, tweede lid, laatste volzin, van de verordening de mogelijkheid om de registratie van een EGTS op zijn grondgebied van een EGTS met beperkte aansprakelijkheid te verbieden. Beperking van de aansprakelijkheid van Nederlandse leden van een EGTS kan daarmee een drempel opwerpen voor de vorming van een EGTS.

Nederland wil voorkomen dat de Nederlandse deelname in een EGTS wordt geblokkeerd, ingeval een andere lidstaat de beperking van aansprakelijkheid niet toestaat. Daarom wordt in artikel 5 van onderhavig voorstel van wet buiten twijfel gesteld dat op grond van het Nederlandse recht een dergelijke beperking van de aansprakelijkheid van leden van een EGTS niet bestaat, behoudens de in de statuten van de EGTS opgenomen beperking. Indien de leden van een EGTS zelf kiezen voor een beperking van de aansprakelijkheid kunnen zijzelf afwegen of de wetgeving van de lidstaat waar de beoogde EGTS wordt gevestigd, daaraan in de weg staat. Nederland zal overigens zelf geen gebruik maken van de in artikel 12, tweede lid, laatste volzin, van de EGTS-verordening opgenomen mogelijkheid de registratie van een EGTS waarvan de leden beperkt aansprakelijk-

heid zijn op zijn grondgebied te verbieden. Gebruik maken van die bevoegdheid zou in strijd zijn met het Nederlandse uitgangspunt geen belemmeringen te creëren voor de oprichting van een EGTS.

9. Rechtsbescherming

Artikel 15 van de verordening gaat over de rechterlijke bevoegdheid en bepaalt in het eerste lid dat derden die zich benadeeld achten door handelingen of nalatigheden van een EGTS hun rechten voor de rechtbank kunnen doen gelden.

Voor zover een EGTS voor de Nederlandse rechter wordt gedaagd, zal dat de bestuurrechter zijn als de EGTS een besluit neemt in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Dat is het geval als aan (organen van) een EGTS krachtens Nederlands recht de bevoegdheid tot het nemen van besluiten wordt verleend. Onderhavig voorstel voorziet – behoudens de uitzondering in artikel 20 – niet in de toekenning aan (organen van) een EGTS van de bevoegdheid om besluiten in de zin van de Awb te nemen. Denkbaar is echter dat in de toekomst een EGTS overeenkomstig artikel 18 van verordening (EG) 1080/2006 als managementautoriteit als bedoeld in artikel 59 van verordening (EG) 1083/2006 wordt aangewezen en dat de ledenvergadering van de EGTS met toepassing van artikel 20 besluiten in de zin van de Awb neemt. Tegen dergelijke besluiten staat na bezwaar beroep open bij de bestuursrechter. Tevens is denkbaar dat het personeel van een EGTS is aangesteld als ambtenaar in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet, zodat geschillen tussen een personeelslid en de EGTS door de Nederlandse bestuursrechter worden beslist. Uit de aanwijzing als bestuursorgaan (artikel 8 van het voorstel van wet) vloeit tevens voort dat de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) op organen van een EGTS van toepassing is. Ook besluiten op grond van de Wob staan ter beoordeling van de bestuursrechter.

In de gevallen dat niet een besluit van de EGTS onderwerp van geschil is, is naar Nederlands recht de burgerlijke rechter bevoegd. Dat is niet anders bij naar Nederlands recht ingestelde publiekrechtelijke rechtspersonen, indien deze in rechte worden aangesproken. Het Nederlandse burgerlijk recht, met name de bepalingen over de nakoming van verbintenissen of acties uit onrechtmatige daad, maakt de uitoefening door benadeelde derden van hun rechten mogelijk zonder dat daartoe aanpassingen in de wetgeving nodig zijn.

Artikel 15, tweede lid, van de verordening bepaalt dat, tenzij in de verordening anders is bepaald, de communautaire wetgeving inzake rechterlijke bevoegdheid van toepassing is op geschillen waarbij een EGTS partij is. In de gevallen waarin de communautaire wetgeving niet voorziet, worden geschillen beslecht door de bevoegde rechtbanken van de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft. Deze bepaling werkt via artikel 1 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering door in de Nederlandse rechtsorde, nu dat artikel bepaalt dat de rechtsmacht van de Nederlandse rechter wordt beheerst door de bepalingen van dat wetboek, onverminderd het bepaalde omtrent rechtsmacht in verdragen en EG-verordeningen.

Geschillen betreffende artikel 4, derde of zesde lid (de instemming met deelname aan een EGTS en de goedkeuring van wijzigingen van de overeenkomst en wezenlijke wijziging van de statuten, zie verder de toelichting bij artikel 2 van het voorstel van wet), of artikel 13 (een verbod op een activiteit in strijd is met bepalingen van een lidstaat inzake de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de openbare zeden, of met het algemeen belang van een lidstaat of een eis tot terugtrekking uit een EGTS die dergelijke activiteiten verricht, zie verder de toelichting bij artikel 18 van het voorstel van wet) van de verordening worden

volgens het tweede lid beslecht door de bevoegde rechtbanken van de lidstaat waarvan het besluit wordt aangevochten. Daarnaast kunnen er geschillen ontstaan bij een besluit betreffende de ontbinding van een EGTS op grond van artikel 14 van de verordening (zie artikel 14 van het voorstel van wet). Voor geschillen betreffende artikel 4, derde of zesde lid, volgt de bevoegdheid van de Nederlandse bestuursrechter uit de toepasselijkheid van de Awb op de besluiten waarop een eventueel geschil betrekking zou hebben (zie verder de toelichting bij artikel 2 van het voorstel van wet). Voor geschillen betreffende de artikelen 13 en 14 van de verordening volgt eveneens de bevoegdheid van de Nederlandse bestuursrechter, nu in de artikelen 18 onderscheidenlijk 14 van het voorstel van wet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de besluiten neemt ter uitvoering van de artikelen 13 en 14 van de verordening.

10. Uitgebrachte adviezen¹

Bij brief van 28 augustus 2008 hebben het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) gezamenlijk advies uitgebracht over een concept van onderhavig voorstel van wet. Bij brief van 17 september heeft de Unie van Waterschappen eveneens een advies uitgebracht.

IPO en VNG

Het IPO en de VNG staan positief tegenover het instrument EGTS. Het voor advies voorgelegde concept gaf aanleiding voor het maken van vier opmerkingen.

1. Het is het IPO en de VNG niet duidelijk waarom in artikel 12 wordt bepaald dat de jaarrekening moet worden goedgekeurd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en waarom in het algemeen voor hoofdstuk 3 van het voorstel van wet niet is aangesloten bij de Wet gemeenschappelijke regelingen.
2. Het IPO en de VNG zouden graag zien dat provincies en gemeenten de bevoegdheid krijgen om in het kader van de uitvoering van Interreg-programma's subsidiebevoegdheden te delegeren aan een EGTS die managementautoriteit is. Thans sluiten Provinciewet en Gemeentewet delegatie uit. Het IPO en de VNG achten het instrument mandaat ongeschikt en het instrument attributie ongewenst wegens het onherroepelijke karakter.
3. Het IPO en de VNG vragen of de in artikel 16 opgenomen bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om toezichthouders aan te wijzen noodzakelijk is, en zijn van mening dat deze bevoegdheid ten aanzien van decentrale overheden in overeenstemming moet worden gebracht met het kabinetsstandpunt inzake het advies van de Commissie Oosting (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61).
4. Tot slot stellen het IPO en de VNG de vraag hoe artikel 17 zich verhoudt met de Wet bescherming persoonsgegevens.

Het verheugt de regering dat het IPO en de VNG positief staan tegenover het instrument EGTS. Hieronder zal worden ingegaan op de door het IPO en de VNG aan de orde gestelde onderwerpen.

Ad 1: Artikel 6 van de EGTS-verordening schrijft voor dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft het toezicht op het beheer van publieke middelen organiseert. De artikelen 12 en 13 vormen de uitwerking van die opdracht. Een adequate uitwerking van artikel 6 van de EGTS-verordening brengt mee dat die bevoegde autoriteit (in Nederland: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) een instrument moet hebben om iets over dat beheer te kunnen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zeggen. Dat een dergelijke regeling in de Wet gemeenschappelijke regelingen ontbreekt, doet daaraan niet af. Anders dan het IPO en de VNG suggereren is de Wet gemeenschappelijke regelingen niet geschikt om voor de onderwerpen die in hoofdstuk 3 zijn geregeld. De meeste in hoofdstuk 3 geregelde onderwerpen komen in de Wet gemeenschappelijke regelingen niet aan de orde. Daarnaast was het noodzakelijk een regeling te treffen die bruikbaar is bij iedere EGTS, niet alleen bij een EGTS die van Nederlandse zijde wordt opgericht door enkel provincies of gemeenten. Tot slot geldt dat sommige voor gemeenten en provincies geldende bepalingen (zoals het in de in de toelichting bij de artikelen 12 en 13 genoemde Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) zodanig gedetailleerd zijn dat die bepalingen, wanneer zij van toepassing worden verklaard op een EGTS, in strijd komen met de EGTS-verordening.

Ad 2: Het IPO en de VNG stellen voor om in onderhavig voorstel van wet een voorziening op te nemen zodat provincies en gemeenten subsidiebevoegdheden aan een EGTS kunnen delegeren, ingeval die EGTS is aangewezen als managementautoriteit. IPO en VNG constateren dat een subsidieontvanger voor een Interreg-project meerdere subsidiebeschikkingen ontvangt, namelijk voor de Europese middelen en voor de co-financiering. Dit is verwarrend voor de subsidieontvangers.

Zoals in paragraaf 5 van deze memorie reeds is aangegeven, is het mogelijk om op grond van artikel 18 van verordening (EG) nr. 1080/2006 een (orgaan van een) EGTS bevoegdheden toe te kennen voor het verstrekken van subsidie in het kader van de structuurfondsen. Het is denkbaar dat in een grensoverschrijdend programma een orgaan van een EGTS zal worden aangewezen als managementautoriteit. Daardoor zou deze bevoegd zijn om ten laste van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (hierna: EFRO) subsidies te verstrekken.

Wanneer de co-financiers (zoals provincies en gemeenten) de managementautoriteit mandateren namens hen subsidies te verstrekken in het kader van het EFRO, dan verstrekt de managementautoriteit telkens één beschikking per voorfinancier.

Voor de subsidieontvanger betekent dit in de praktijk dat hij meerdere beschikkingen tegelijkertijd ontvangt. Weliswaar wordt het de subsidieontvanger daarmee makkelijker gemaakt, maar er is echter geen sprake van één enkele beschikking.

Het is de vraag of delegatie door provincies en gemeenten van de bevoegdheid om subsidies te verlenen het probleem van meerdere beschikkingen wel zou kunnen reduceren. In zo'n geval zou de subsidieverstrekken bevoegdheid worden overgedragen aan een orgaan van een managementautoriteit. Dat orgaan zou dan voor de Europese, rijks-, provinciale en gemeentelijke middelen namens zichzelf beschikken. Een dergelijke delegatie leidt echter nog niet tot één beschikking, nu sprake blijft van (afhankelijk van het aantal nationale financiers), drie of vier bevoegdheden op grond waarvan de subsidie wordt verleend. Om die reden is afgezien van een delegatiebevoegdheid van provincies en gemeenten aan een EGTS die is aangewezen als managementautoriteit. In plaats daarvan is in artikel 20 een subsidiebevoegdheid geattribueerd aan de ledenvergadering van de EGTS ten behoeve van de uitvoering van aan een EGTS opgedragen programma inzake territoriale samenwerking. Verwezen zij naar de toelichting bij dat artikel.

Ad 3: Artikel 16 is primair opgenomen als sequeel van de artikelen 12 en 13, zodat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nadere gegevens kan verzamelen in geval aanleiding bestaat te vermoeden dat het beheer van publieke middelen niet op een ordentelijke wijze geschiedt. Daarnaast heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met artikel 16 een instrument als een andere lidstaat de medewerking van Nederland inroept bij het toezicht op de naleving van de EGTS-verordening. De bepaling ziet op het toezicht op een EGTS, niet

op toezicht op provincies of gemeenten. Alleen al hierom kan er geen strijd zijn met de kabinetsreactie inzake het advies van de Commissie Oosting.

Ad 4: Artikel 17 strekt tot uitwerking van artikel 6, tweede lid, dat in bepaalde gevallen de uitwisseling van gegevens tussen lidstaten voorschrijft. In artikel 8, eerste lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens is bepaald dat de verwerking van persoonsgegevens onder meer is toegestaan als deze gegevensverwerking noodzakelijk is om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke onderworpen is. Artikel 17 is een wettelijke verplichting in de zin van artikel 8, eerste lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens, zodat de uitwisseling van persoonsgegevens op basis van het voorgestelde artikel 17 niet in strijd komt met de Wet bescherming persoonsgegevens.

Unie van Waterschappen

De Unie van Waterschappen wijst in haar advies op het feit dat in haar kring de mogelijkheden van de EGTS op het terrein van het waterbeheer reeds zijn onderkend en dat de mogelijkheden voor concrete samenwerking reeds worden verkend. De Unie merkt over het wetsvoorstel het volgende op.

1. De EGTS lijkt voornamelijk kansen te bieden voor gezamenlijke uitvoering en afstemming van operationele beheerstaken. Gelet op het belang van grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking, stemt de Unie in met de EGTS-verordening en vertaling ervan in het wetsvoorstel. De Unie stelt daarbij de vraag of het wetsvoorstel aan de inzet van een EGTS niet te veel bestuurlijke en administratieve verplichtingen verbindt.
2. Daarnaast stelt de Unie voor om de toegankelijkheid van het voorstel te vergroten door in de memorie van toelichting concrete samenwerkingsvoorbeelden in de vorm van een EGTS te noemen.
3. De Unie merkt op dat de regeling in artikel 3, tweede lid, van het in de voor advies voorgelegde versie van het voorstel van wet over de besluitvorming binnen het waterschap over deelname aan een EGTS, elders in de waterschapswetgeving niet voorkomt. Naar de mening van de Unie dient niet het dagelijks bestuur, maar het algemeen bestuur van een waterschap over deelname te beslissen.
4. Tot slot constateert de Unie dat het voorstel van wet de inhoud van de statuten niet regelt. De Unie stelt voor om van rijkswege, in overleg met mede-overheden, model-statuten ter beschikking te stellen.

De regering is blij met de positieve insteek van de Unie en de instemming met het voorstel van wet. Hieronder ga ik in op de door de Unie overigens gemaakte opmerkingen.

Ad 1. Erkend kan worden dat het stelsel van de EGTS-verordening, statuten en nationale wetgeving van de diverse lidstaten tot gevolg heeft dat de procedure om een EGTS op te richten niet eenvoudig is. In dit wetsvoorstel zijn geen verplichtingen toegevoegd die niet voortvloeien uit de verordening of uit een keuze die de verordening voorschrijft. Met behulp van de tabel van paragraaf 12 van deze memorie kan dit worden nagegaan.

Ad 2. In de toelichting is afgezien van het opnemen van voorbeelden voor een mogelijke EGTS. Uit het aantal mogelijke leden van een EGTS volgt al dat een EGTS in vele soorten en maten kan bestaan. Het is aan de partners binnen verschillende vormen van samenwerking om af te wegen of de EGTS de beste vorm is voor de samenwerking die zij voorstaan. De instelling van een nieuw instrument als de EGTS brengt mee dat het gebruikt kan worden voor gevallen waaraan nog niemand heeft gedacht. Anderzijds kan het zo zijn dat de voorbeelden die ten behoeve van een

memorie van toelichting worden bedacht in de praktijk niet tot stand zullen komen.

Ad 3. Artikel 3, tweede lid, van het voorstel is herzien, waarbij nauwer aansluiting is gezocht bij Provinciewet en Gemeentewet. Nu in de waterschapswetgeving met Provinciewet en Gemeentewet overeenkomende bepalingen ontbreken, is regeling van de besluitvorming binnen het waterschap overbodig en daarom geschrapt. Uit artikel 77 van de Waterschapswet volgt dat het algemeen bestuur van een waterschap besluit over deelname aan een EGTS.

Ad 4. Het voorstel van wet bevat geen regels over de statuten, omdat artikel 9 van de EGTS-verordening reeds bepaalt wat er ten minste in de statuten moet worden geregeld. De statuten en de overeenkomst die van de statuten een onderdeel is, worden opgesteld door de gezamenlijke kandidaat-leden van de toekomstige EGTS. De overeenkomst en de statuten zijn dus de uitkomst van een onderhandelingsproces. De kandidaat-leden van de toekomstige EGTS zijn per definitie afkomstig uit verschillende lidstaten. Het onderhandelingsproces is niet gebaat bij modelstatuten van de centrale overheid van één van die lidstaten. Overigens is de inhoud van de statuten sterk afhankelijk van de aard van de deelnemende partijen, de taken van de EGTS, en wellicht ook van factoren als het aantal deelnemers. Het zal niet eenvoudig zijn om modellen te maken die met alle variabelen rekening houden. Het lijkt me niet doelmatig, daarin te investeren. Op grond van de EGTS-verordening zijn alle statuten openbaar. Bij het opstellen van nieuwe statuten kan worden geput uit de ervaringen van eerdere EGTS-sen.

11. Administratieve lasten

Administratieve lasten zijn de kosten voor burgers of bedrijven die het gevolg zijn van informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. De informatieverplichtingen die voortvloeien uit de verordening en het voorstel van wet betreffen voor kandidaat-leden het insturen van stukken ten behoeve van de instemming met de deelneming aan de EGTS. Voor een opgerichte EGTS gaat het om het zenden van afschriften van overeenkomst en statuten door de EGTS aan de Europese Commissie. Deze informatieverplichtingen vloeien voor een deel rechtstreeks voort uit de EGTS-verordening. Voor zover de lasten voortvloeien uit onderhavig wetsvoorstel, zijn deze beperkt tot hetgeen op grond van de EGTS-verordening onvermijdelijk is.

De leden van een EGTS zijn meestal overheden en worden niet tot het bedrijfsleven gerekend, reden waarom de informatieverplichtingen bestuurlijke lasten zijn en geen administratieve lasten. Het is echter mogelijk dat publiekrechtelijke instellingen in de zin van de Aanbestedingsrichtlijn deelnemen aan een EGTS. Sommige publiekrechtelijke instellingen in de zin van de Aanbestedingsrichtlijn kunnen tot het bedrijfsleven gerekend worden. Verder is niet uit te sluiten dat ook een EGTS in dit verband als bedrijfsleven zou worden aangemerkt. Voor het geval een publiekrechtelijke instelling die deelneemt aan een EGTS of een EGTS zelf tot het bedrijfsleven gerekend wordt, zullen de administratieve lasten laag zijn, omdat zowel de kosten als de frequentie naar verwachting zeer laag zullen zijn. De lasten die hieruit volgen bedragen minder dan € 10 000 en om die reden is het voorstel van wet niet ter toetsing aan Actal voorgelegd.

12. Transponeringstabel

Artikel EGTS-verordening*	Bepalingen in dit voorstel van wet, tenzij anders vermeld	Toelichting/Opmerkingen
1, eerste tot en met derde lid 1, vierde lid 2, 3 en 4, eerste, tweede en vijfde lid 4, derde, vierde en zesde lid	Behoeft geen wettelijke uitvoering. Artikel 9. Behoeft geen wettelijke uitvoering. Artikel 2.	Rechtstreekse werking van de verordening. Rechtstreekse werking van de verordening. Zie paragraaf 7 en de toelichting bij artikel 2 van het voorstel van wet. Zie de toelichting bij de artikelen 7, 11 en 19 van het voorstel van wet.
5, eerste lid, eerste en tweede volzin	Artikelen 7, 11 en 19.	Zie de toelichting bij de artikelen 7, 11 en 19 van het voorstel van wet.
5, eerste lid, derde volzin	Artikel 4.	Zie de toelichting bij artikel 4 van het voorstel van wet.
5, tweede lid 6, eerste en tweede lid	Behoeft geen wettelijke uitvoering. Artikelen 12, 13, 16 en 17.	Rechtstreekse werking van de verordening. Zie de toelichting bij de artikelen 12, 13, 16 en 17 van het voorstel van wet.
6, derde, vierde en vijfde lid 7	Behoeft geen wettelijke uitvoering. Behoeft geen wettelijke uitvoering.	Rechtstreekse werking van de verordening. Rechtstreekse werking. Zie verder paragraaf 7 van deze toelichting.
8, 9, 10 en 11, eerste lid 11, tweede lid 12, eerste lid 12, tweede lid	Behoeft geen wettelijke uitvoering. Artikelen 12 en 13. Artikel 15 en de Faillissementswet. Behoeft geen wettelijke uitvoering, behoudens artikel 5.	Rechtstreekse werking van de verordening. Zie de toelichting bij de artikelen 12 en 13.
12, derde lid 13 14, eerste lid 14, tweede lid 15, eerste lid	Behoeft geen wettelijke uitvoering Artikel 18. Artikel 14. Behoeft geen wettelijke uitvoering. Bepalingen in BW over onrechtmatige daad en schadevergoeding (art 6:162 BW). Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Algemene wet bestuursrecht.	Zie de toelichting bij paragraaf 8 van deze toelichting. Rechtstreekse werking van de verordening. Zie de toelichting bij artikel 18. Zie de toelichting bij artikel 14. Rechtstreekse werking van de verordening.
15, tweede lid, eerste alinea 15, tweede lid, eerste alinea 15, derde lid 16, eerste lid, eerste alinea 16, eerste lid, tweede alinea	Behoeft geen wettelijke uitvoering. Onderhavig voorstel van wet. Behoeft geen (wettelijke) uitvoering.	Rechtstreekse werking van de verordening. De Nederlandse wetgeving vereist een dergelijke lijst niet.
16, eerste lid, derde alinea 16, tweede lid	Behoeft geen wettelijke uitvoering. Handelsregisterwet 2007.	Betreft feitelijke uitvoering. De Handelsregisterwet 2007 wordt door wijziging in artikel 19 van toepassing op de EGTS met statutaire zetel in Nederland.
17	Behoeft geen wettelijke uitvoering.	Gericht tot de Commissie.
18	Behoeft geen wettelijke uitvoering.	Rechtstreekse werking van de verordening.

* Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (PbEU L 210).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

In paragraaf 7 is reeds ingegaan op de instemming door Nederland met het beoogde lidmaatschap van een EGTS. De verordening bepaalt in de laatste alinea van artikel 4, derde lid, (mede in samenhang met het zesde lid) dat de lidstaten bij het nemen van een besluit ter uitvoering van artikel 4 de nationale regelgeving kunnen toepassen. De instemming met de deelneming van een kandidaat-lid aan een EGTS is op grond van het voorgestelde artikel 2 van onderhavig voorstel van wet een besluit in de zin van de Awb. Daaruit volgt dat het in kennis stellen van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van het voornemen tot deelneming is te beschouwen als een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen, met andere woorden: is te beschouwen als een aanvraag in de zin van de Awb. Ook de verordening zelf spreekt in artikel 4, derde lid, van de verordening over een aanvraag.

Aangezien deze kennisgeving als een aanvraag in de zin van de Awb moet worden beschouwd, is afdeling 4.1.1 van de Awb (over de aanvraag van beschikkingen) op die kennisgeving van toepassing. Daaruit volgt dat de kennisgeving moet voldoen aan de vereisten die artikel 4:2 van de Awb

stelt aan een aanvraag (zoals het vereiste dat de aanvraag een aanduiding moet bevatten van het besluit dat wordt gevraagd en moet zijn voorzien van de naam en het adres van de aanvrager). Het toe te zenden afschrift van de voorgestelde overeenkomst en statuten, hetgeen de verordening in artikel 4, tweede lid, onderdeel b, vereist, is dan te beschouwen als gegevens en bescheiden die in ieder geval nodig zijn voor de beslissing op de aanvraag, die de aanvrager op grond van artikel 4:2, tweede lid, van de Awb moet verschaffen. Uit artikel 4:1 van de Awb volgt dat de aanvraag schriftelijk moet worden ingediend bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De minister is op grond van artikel 4:4 van de Awb bevoegd een aanvraagformulier vast te stellen.

Op grond van artikel 4, zesde lid, van de verordening moeten elke wijziging van de overeenkomst en elke wezenlijke wijziging van de statuten door de lidstaten worden goedgekeurd overeenkomstig de procedure van artikel 4. Dat betekent dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook van deze wijzigingen door het EGTS-lid in kennis moet worden gesteld en dat een afschrift van de voorgestelde wijzigingen aan hem moeten worden toegezonden. Een goedkeuring van een wijziging is, net als de instemming met de deelname, naar haar aard ook een besluit in de zin van de Awb. Daarom is afdeling 4.1.1 van de Awb eveneens van toepassing op de aanvraag om goedkeuring van de genoemde wijzigingen.

Ook alle andere algemene bepalingen over besluiten (zoals die over de zorgvuldigheid en belangenafweging) en bijzondere bepalingen over beschikkingen (zoals die over de voorbereiding en over bezwaar en beroep) uit de Awb zijn van toepassing.

Strikt genomen moet een besluit op grond van het voorgestelde artikel 2, eerste lid, worden beschouwd als de goedkeuring van het besluit van een kandidaat-lid om deel te nemen aan een EGTS, in de zin van artikel 10:25 van de Awb. Immers het voornemen tot het sluiten van de overeenkomst is een besluit van een bestuursorgaan (uitgezonderd bij kandidaat-leden die geen bestuursorgaan zijn, maar slechts publiekrechtelijke instelling in de zin van de Aanbestedingsrichtlijn) dat pas geëffectueerd kan worden nadat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft ingestemd. Afdeling 10.2.1 van de Awb zou derhalve op een dergelijk besluit van toepassing zijn. Deze afdeling is op verschillende onderdelen in strijd met de EGTS-verordening. Zo dient de lidstaat bij het verlenen van de instemming te toetsen aan artikel 4, derde lid, van de EGTS-verordening en niet aan artikel 10:27 van de Awb. De verordening bevat een eigen beslistermijn. Voor de figuur van de fictieve verlening van artikel 10:31, vierde lid, bestaat geen ruimte. Daarom is bepaald dat afdeling 10.2.1 van de Awb niet van toepassing is.

Het besluit, bedoeld in artikel 2, tweede lid, is geen goedkeuring in de zin van afdeling 10.2.1 van de Awb. Goedgekeurd wordt immers een gezamenlijk besluit van de leden van een EGTS, waarvan de niet-Nederlandse leden in ieder geval geen bestuursorgaan zijn. Daarmee voldoet een wijzigingsbesluit niet aan de definitie van artikel 10:25 van de Awb. Afdeling 10.2.1 van de Awb hoeft daarom niet uitgezonderd te worden.

Artikel 3

Artikel 3 schrijft de besluitvorming voor binnen bepaalde openbare lichamen die voornemens zijn aan een EGTS deel te nemen.

Het eerste lid stelt daartoe regels voor de centrale overheid. Op grond van artikel 3 van de verordening kan ook een lidstaat deelnemen in een EGTS. Voor Nederland betekent dit dat de rechtspersoon Staat der Nederlanden in dat geval lid wordt van een EGTS. Voor het geval de Staat betrokken is bij de oprichting van rechtspersonen regelt artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 de betrokkenheid van de Staten-Generaal. De procedure van artikel 34 van de Comptabiliteitswet 2001 wordt van overeenkomstige

toepassing verklaard, met één uitzondering. Artikel 34, vierde lid, schrijft voor dat, indien een van beide Kamers binnen 30 dagen na de schriftelijke mededeling dat de oprichting van of deelname in een rechtspersoon wordt overwogen of binnen 14 dagen na het verstrekken van nadere inlichtingen, als haar oordeel uitspreekt dat de voorgenomen rechtshandeling een voorafgaande machtiging bij de wet behoeft, de rechtshandeling eerst zal plaatsvinden nadat die machtiging is verleend. Om de oprichting van een EGTS niet te belasten met een machtiging bij wet wordt voorgesteld om, in afwijking van artikel 34, vierde lid, van de Compatibiliteitswet te bepalen dat van deelname aan de EGTS door de Staat wordt afgezien, indien een der beide Kamers als haar oordeel uitspreekt dat het voorgenomen lidmaatschap van de EGTS niet wenselijk is. Deze procedure zal eveneens moeten worden gevolgd, indien een zelfstandig bestuursorgaan dat geen rechtspersoonlijkheid heeft, lid wil worden van een EGTS, nu een dergelijk zelfstandig bestuursorgaan deel uitmaakt van de rechtspersoon Staat.

In het tweede lid is bepaald dat gemeenten en provincies een voorgenomen lidmaatschap moeten voorleggen aan de raad, provinciale staten of het algemeen bestuur van het waterschap. Hierbij is aansluiting gezocht bij de kabinetsreactie op het rapport «Privaatrechtelijke taakbehartiging door decentrale overheden» (Kamerstukken II 2007/08, 29 279, nr. 72, blz. 5). In deze reactie heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangekondigd de preventieve toetsing en goedkeuring van de artikelen 158, derde lid, Provinciewet en 160, derde lid, Gemeentewet door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk gedeputeerde staten bij de oprichting van privaatrechtelijke rechtspersonen door provincie of gemeente af te schaffen. Deze taak kan volgens de kabinetsreactie in de duale verhoudingen goed vervuld worden door provinciale staten of de gemeenteraad, die een kaderstellende en controlerende rol hebben. Hetzelfde geldt voor de deelname van een gemeente of provincie aan een EGTS.

De procedure van artikel 3, eerste of tweede lid, zal moeten worden doorlopen alvorens de beoogde leden van het EGTS aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kennisgeving doen van de voorgenomen deelname aan de EGTS.

Artikel 4

Op grond van artikel 5 van de verordening dienen de leden van een EGTS hun lidstaat op de hoogte te stellen van het feit dat de oprichting van de EGTS een feit is en dat de EGTS rechtspersoonlijkheid heeft verkregen. In artikel 4 wordt – gelet op de opzet van deze uitvoeringswet – de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen als degene die deze melding voor de lidstaat Nederland in ontvangst neemt. Uiteraard is deze kennisgeving niet nodig, indien de EGTS statutair in Nederland is gevestigd, aangezien de minister dan reeds op de hoogte is van de oprichting van de EGTS.

Artikel 5

Voor de toelichting bij dit artikel zij verwezen naar paragraaf 8 van deze memorie.

Artikel 7

In artikel 5, eerste lid, van de verordening is bepaald dat een EGTS rechtspersoonlijkheid krijgt op de datum van registratie of bekendmaking van de statuten. Die registratie of bekendmaking moet op grond van dezelfde bepaling geschieden overeenkomstig het toepasselijke nationale recht van de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft. Voorgesteld wordt

om voor Nederland te kiezen voor verkrijging van de rechtspersoonlijkheid door bekendmaking van de statuten door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in plaats van door registratie. In Nederland is de registratie in het Handelsregister geen vereiste voor het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid, zodat de invoering van een constiterende registratie voor de EGTS minder passend is in de Nederlandse situatie. In artikel 7, eerste lid, van dit voorstel van wet is bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zorg draagt voor de openbaarmaking van de statuten. De minister voert daarbij een administratieve controle uit die kan worden vergeleken met de rol van een notaris bij de oprichting van een privaatrechtelijke rechtspersoon. Voor een goede werking van de verordening is het, gelet op de rechtsgevolgen die de verordening aan de bekendmaking van de statuten verbindt, noodzakelijk om te bepalen dat de statuten van een EGTS niet worden bekendgemaakt (en de EGTS derhalve geen rechtspersoonlijkheid verwerft), indien de leden bij de instemming met de overeenkomst en statuten niet overeenkomstig artikel 4, vijfde lid, van de verordening hebben toegezien op de samenhang ervan met de instemming van de lidstaten van de leden. Zonder een dergelijke voorziening zou bekendmaking van de statuten immers te allen tijde verplicht zijn, waarmee de EGTS ook rechtspersoonlijkheid zou verkrijgen, indien bijvoorbeeld een of meer van de lidstaten waartoe de leden behoren niet met deelname hebben ingestemd. Dat onbedoelde gevolg moet uiteraard worden voorkomen. De openbaarmaking van de statuten blijft eveneens achterwege, indien de overeenkomst of de statuten wezenlijk afwijken van de versie die bij de kennisgeving van het voorgenomen lidmaatschap was gevoegd. In dat geval kan immers een wijziging zijn aangebracht die strijdig is met de verordening of het Nederlandse recht en staat niet vast dat de betrokken lidstaten allen zouden hebben ingestemd met de deelname van uit die lidstaat afkomstige de kandidaat-leden. Met de term «inhoudelijk afwijken» wordt bedoeld dat redactionele of andere ondergeschikte aanpassingen geen grond vormen voor het achterwege laten van de bekendmaking van de overeenkomst en de statuten. De minister kan slechts afzien van bekendmaking in de in artikel 7, eerste lid, genoemde gevallen. Als de minister om andere redenen bezwaar heeft tegen de oprichting van de EGTS, zal hij die bezwaren bij de instemming met de deelname van de Nederlandse kandidaat-leden naar voren moeten brengen en zonodig die instemming moeten onthouden.

Gekozen is voor de term «openbaarmaking» in plaats van de term «bekendmaking», nu «bekendmaking» in het Nederlandse bestuursrecht op grond van artikel 3:41 van de Awb een andere betekenis heeft dan «openbaarmaking». Omdat met de openbaarmaking van de statuten de EGTS rechtspersoonlijkheid verkrijgt, moet de datum van openbaarmaking voldoende kenbaar zijn. Daarom is in het tweede lid voorzien in een mededeling in de Staatscourant van de wijze van openbaarmaking. Openbaarmaking zou bijvoorbeeld kunnen geschieden door de statuten bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter inzage te leggen of te publiceren op de website www.minbzk.nl. Uit het derde lid volgt dat de datum van verschijnen van de Staatscourant de datum is waarop op grond van artikel 5, eerste lid, van de verordening de EGTS rechtspersoonlijkheid verkrijgt. Overigens zullen de statuten tevens bij de Kamer van Koophandel en via www.kvk.nl toegankelijk zijn als gevolg van de inschrijving in het Handelsregister op grond van het voorgestelde artikel 11.

Artikel 8

In dit artikel worden de organen van een EGTS aangewezen als bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel a, van de Awb en als

overheidsorgaan in de zin van artikel 1, onderdeel b, van de Archiefwet 1995. Tevens wordt de EGTS aangewezen als behorende tot de openbare dienst in de zin van artikel 1 van de Ambtenarenwet. Deze aanwijzingen zijn hierboven reeds toegelicht.

Artikel 9

Nu een EGTS haar rechtspersoonlijkheid niet aan het Nederlands recht ontleent, is artikel 5 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek niet op een EGTS van toepassing. De inhoud van dat artikel wordt daarom in artikel 9 voor de EGTS overgenomen. Behoudens in de artikelen 11 en 15 en een verwijzing in artikel 13 zijn verder geen bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek overgenomen, nu het Burgerlijk Wetboek (behoudens artikel 2:5 BW) voor publiekrechtelijke rechtspersonen niet van toepassing is. Wel is in dit artikel nog een bepaling toegevoegd, die noodzakelijk is voor het functioneren van de rechtspersoon EGTS en voor de werking van de verordening. Bepaald wordt dat – anders dan bij ontbinding – de EGTS geen uitkering mag doen aan de leden. Deze bepaling is vergelijkbaar met wat in het Burgerlijk Wetboek is bepaald voor de stichting. Het onttrekken van middelen ten behoeve van de leden draagt niet bij aan de doelstelling van de EGTS. Op grond van de verordening wordt in de statuten bepaald op welke wijze de leden de EGTS financieren. Mocht een EGTS na afloop van een kalenderjaar de beschikbare financiële middelen niet hebben uitgeput, dan kan de bijdrage van de leden voor het volgende kalenderjaar worden verlaagd. Een EGTS kan in de statuten ook bepalen dat de bijdrage van de leden na afloop van een kalenderjaar wordt vastgesteld en dat de leden gedurende het kalenderjaar bevoorschotten op basis van een in de statuten vastgelegde verdeelsleutel.

Artikel 10

In aanvulling op de verordening bepaalt artikel 10 dat de statuten een regeling moeten bevatten over de beëindiging van het lidmaatschap en de ontbinding en vereffening van de rechtspersoon. Een dergelijke regeling ontbreekt voor Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersonen, terwijl ook de verordening er niet in voorziet. In artikel 15 zijn nog aan het Burgerlijk Wetboek ontleende bepalingen over ontbinding toegevoegd, terwijl ter uitvoering van artikel 12, eerste lid, van de verordening voor de EGTS de Nederlandse Faillissementswet zonder nadere aanpassing van toepassing is.

Artikel 12, tweede lid, van de verordening bepaalt dat de leden van een EGTS in de statuten kunnen bepalen dat de leden na beëindiging van het lidmaatschap aansprakelijk zullen zijn voor schulden van de EGTS die voortvloeien uit activiteiten van de EGTS gedurende dat lidmaatschap. Uit het voorgestelde artikel 10, onderdeel a, volgt dat uit de statuten moet blijken of op dit punt aan de verordening toepassing is gegeven of dat de aansprakelijkheid voor gewezen leden juist is uitgesloten. Het voorgestelde artikel 10, onderdeel a, brengt derhalve geen wijziging aan in de bevoegdheid van de leden van een EGTS, maar vergroot de kenbaarheid van de toepasselijke aansprakelijkheidsregels.

Artikelen 11 en 19

In de Handelsregisterwet 2007 is bepaald dat in het Handelsregister niet alleen de privaatrechtelijke rechtspersonen, maar ook de publiekrechtelijke rechtspersonen moeten worden opgenomen. In aansluiting op die keuze ligt het voor de hand om ook een EGTS met statutaire vestiging in Nederland in dat register op te nemen. In het voorgestelde artikel 11, eerste lid, is daarom bepaald welke bescheiden door een EGTS moeten worden neergelegd ten kantore van de Kamer van Koophandel. Aangezien

publiekrechtelijke rechtspersonen doorgaans geen statuten hebben, is voor de redactie van deze bepaling aansluiting gezocht bij de regeling voor de stichting in artikel 289 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Op grond van artikel 20, eerste lid, van de Handelsregisterwet 2007 dient de inschrijving in het Handelsregister binnen een week na openbaarmaking te geschieden.

In artikel 11, tweede lid, is bepaald dat ook wijzigingen van de overeenkomst en de statuten moeten worden neergelegd ten kantore van de Kamer van Koophandel. Deze bepaling is ontleend aan artikel 293 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Deze bepaling ziet op alle wijzigingen van statuten, niet alleen op de wezenlijke wijzigingen, bedoeld in artikel 4, zesde lid, van de verordening. Met de neerlegging van wijzigingen van de overeenkomst en de statuten wordt tevens voorzien in de registratie of bekendmaking die op grond van artikel 5, eerste lid, van de verordening verplicht is. Ingevolge artikel 8, tweede lid, onderdeel g, van de verordening en artikel 9, tweede lid, onderdeel h, van de verordening bevatten de overeenkomst respectievelijk de statuten de procedures tot wijziging ervan. Daaruit is af te leiden dat de overeenkomst en de statuten zelf bepalen wanneer een wijziging in werking treedt.

In artikel 19 wordt artikel 1 van de Handelsregisterwet 2007 gewijzigd. Bepaald wordt dat in die wet onder een publiekrechtelijke rechtspersoon tevens wordt verstaan een EGTS. Uit artikel 6 van de Handelsregisterwet 2007 volgt dat de inschrijvingsplicht slechts geldt voor een EGTS met statutaire vestiging in Nederland.

Artikelen 12 en 13

Artikel 6 van de verordening schrijft voor dat de autoriteiten van de lidstaat waar de EGTS statutair gevestigd is, het toezicht op het beheer van de publieke middelen regelen. Uit artikel 6, vierde lid, van de verordening volgt dat, wanneer de EGTS taken uitvoert die door de Europese Gemeenschap worden medegefinancierd, de (communautaire en nationale) wetgeving betreffende het beheer van de door de Gemeenschap verschaft middelen aanvullend eveneens van toepassing is. Indien geen financiering door de Gemeenschap aan de orde is, geldt de regeling van de artikelen 12 en 13. Voor die regeling is voor Nederland aansluiting gezocht bij de artikelen 18, 34 en 35 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Ten einde de territoriale samenwerking niet onnodig te frustreren, is niet gekozen voor een zeer gedetailleerde regeling als bijvoorbeeld voor provincies en gemeenten is opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV). Wel dienen provincies en gemeenten die lid worden van een EGTS, hun deelname aan deze EGTS te verantwoorden overeenkomstig de regels voor een «verbonden partij» als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van het BBV. Het BBV zal op dit punt worden aangepast. Het BBV geldt overigens eveneens als de EGTS statutair is gevestigd in een andere lidstaat dan Nederland.

In artikel 12, eerste lid, wordt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen als de bevoegde autoriteit. Voorts schrijft artikel 12 voor dat een EGTS jaarlijks een jaarverslag en een jaarrekening opstelt. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet de jaarrekening goedkeuren. De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Artikel 13 bevat aanvullende bepalingen over de jaarrekening. Daarbij wordt verwezen naar de regels over de jaarrekening in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en wordt een accountantsverklaring voorgeschreven. De verordening biedt geen basis voor het opnemen van nadere regels voor het opstellen van een begroting, nu die regels op grond van artikel 9, tweede lid, onderdeel e, in de statuten moeten worden opgenomen.

Artikel 14

Met artikel 14 wordt uitvoering gegeven aan artikel 14, eerste lid, van de verordening. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt aangewezen als bestuursorgaan dat bevoegd is de ontbinding van een EGTS te gelasten.

Artikel 14 van de verordening bevat bepalingen over ontbinding van een EGTS wanneer deze niet langer voldoet aan de vereisten van artikel 1, tweede lid (het doel van een EGTS) of artikel 7 (de taken van een EGTS), en met name wanneer de EGTS handelt buiten de in artikel 7 neergelegde taken. De ontbinding wordt gelast door de bevoegde rechtbank of de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft en geschiedt op verzoek van een bevoegde autoriteit met een rechtmatig belang.

Het verzoek tot ontbinding geschiedt volgens de verordening op verzoek van «een bevoegde autoriteit met een rechtmatig belang». De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan ambtshalve die ontbinding gelasten en is daarmee tevens aangewezen als een autoriteit die om ontbinding kan verzoeken. Ook een ander bestuursorgaan kan de minister verzoeken de ontbinding te gelasten als dit orgaan een gerechtvaardigd belang heeft. Artikel 14 van de verordening sluit niet uit dat een dergelijk verzoek wordt gedaan door een autoriteit uit een andere lidstaat. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan slechts de ontbinding gelasten, indien een van de gronden van artikel 14, eerste lid, van de verordening aan de orde is.

Artikel 15

Ontbinding van een EGTS geschiedt op grond van de verordening ofwel onder de voorwaarden voor ontbinding zoals opgenomen in de overeenkomst (zie artikel 8, tweede lid, onderdeel c, van de verordening) ofwel in overeenstemming met artikel 14 van de verordening (zie verder de toelichting bij artikel 14 van het voorstel van wet). Deze twee ontbindingsgronden zijn verwerkt in het eerste lid, onderdelen a en b. In onderdeel c is de ontbinding na faillissement opgenomen (zie artikel 12, eerste lid, van de verordening, vergelijk artikel 19, eerste lid, onderdeel c, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek), zodat alle gronden voor ontbinding overzichtelijk bij elkaar staan in het eerste lid.

Voor een goede werking en procedurele afwikkeling van een ontbinding van een EGTS is aanvullende wetgeving noodzakelijk. De overeenkomst van een EGTS zou bijvoorbeeld kunnen bepalen dat het intreden van een bepaalde gebeurtenis, die niet een besluit of een op ontbinding gerichte rechtshandeling is, ontbinding van een EGTS tot gevolg heeft. Voor die gevallen wordt voorgesteld om – in lijn met artikel 19, tweede lid, in samenhang met het eerste lid, onderdeel b, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek – in het tweede lid van artikel 15 te bepalen dat de rechtbank op verzoek van de ledenvergadering, de directeur of een belanghebbende kan verklaren of en op welk tijdstip de rechtspersoon is ontbonden. De uitspraak van de rechter zal in dat geval moeten worden gemeld aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor een goede afwikkeling van ontbindingen van een EGTS wordt voorts voorgesteld om in het derde lid een met artikel 19, derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek vergelijkbare bepaling op te nemen, zodat aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Handelsregister zal worden gemeld dat ontbinding heeft plaatsgevonden.

Voorgesteld wordt om in artikel 15, vierde lid, voorts enige leden van artikel 19 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, die gaan over zaken als meldingen van ontbinding en (meldingen van) het tijdstip waarop een rechtspersoon ophoudt te bestaan, van overeenkomstige toepassing te verklaren op de ontbinding van een EGTS.

Met het oog op ontbinding is het tevens noodzakelijk dat de EGTS in de statuten aanvullende bepalingen opneemt over vereffening. Zie de toelichting bij artikel 10.

Artikel 16

Op grond van deze bepaling kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toezichthouders aanwijzen. Hiertoe zal worden overgegaan, indien de jaarrekening, de jaarverslagen en de accountantsverklaring hiertoe aanleiding geven. De minister kan andere personen dan ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanwijzen, als dat in verband met de samenstelling van een EGTS doelmatig is. Gebruik kan worden gemaakt van de expertise van uit andere hoofde aangewezen toezichthouders die reeds actief zijn in het veld waarop een EGTS werkzaam is.

Artikel 17

In artikel 17 wordt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen als degene die namens Nederland de verplichting uit artikel 6, tweede lid, van de verordening nakomt. De verordening bepaalt dat de lidstaat waar een EGTS statutair is gevestigd, zo nodig regelingen treft, opdat de autoriteiten in andere lidstaten de handelingen van de EGTS op hun grondgebied kunnen controleren. Uit artikel 6, tweede lid, van de verordening volgt dat eventuele wettelijke belemmeringen moeten worden weggenomen. Daarom is expliciet bepaald dat in dit verband met andere lidstaten persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verleent aan dergelijke controle tevens alle mogelijke feitelijke medewerking.

Artikel 18

Indien een EGTS een activiteit uitoefent die in strijd is met bepalingen van een lidstaat inzake de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de openbare zeden, of met het algemeen belang van een lidstaat, kan een bevoegd orgaan van een lidstaat die activiteit op zijn grondgebied verbieden. Naast een verbod kan de bevoegde autoriteit ook van de onder zijn nationale wetgeving opgerichte leden eisen dat zij zich uit de EGTS terugtrekken. In artikel 18 wordt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen als het bevoegde orgaan van de lidstaat Nederland die een EGTS kan verbieden de bedoelde activiteiten op Nederlands grondgebied voort te zetten of van de Nederlandse leden van een EGTS kan eisen dat zij zich uit de EGTS terug trekken. Aan dit artikel is toegevoegd dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het verbod door middel van bestuursdwang kan handhaven. De eis tot terugtrekking uit de EGTS vervalt, indien de EGTS de gewraakte activiteit staakt. De verordening bepaalt dat «dergelijke verboden» (waaronder ongetwijfeld ook moet worden begrepen de eis tot terugtrekking) geen middel mogen vormen tot willekeurige of verkapte beperking van de territoriale samenwerking tussen de leden van een EGTS.

Dit artikel ziet, evenals artikel 13 van de verordening, ten eerste op activiteiten van de EGTS die reeds worden uitgevoerd. Voor het beëindigen van verboden activiteiten die reeds worden uitgevoerd is bestuursdwang een adequaat instrument. Bovendien heeft de minister als hij de bevoegdheid heeft bestuursdwang toe te passen, tevens de bevoegdheid om een last onder dwangsom op te leggen. Deze bevoegdheid is bedoeld voor het geval de bevoegdheid tot het uitoefenen van bestuursdwang wegens de aard van de overtreding niet doelmatig kan worden toegepast. De wijze waarop en de voorwaarden waaronder het instrument van bestuurs-

dwang of dwangsom zal worden ingezet, is afhankelijk van het concrete verbod en de wijze waarop dit is overtreden. Het artikel ziet verder op het zich terugtrekken van een Nederlands lid uit een EGTS. Om dat te bewerkstelligen kan de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom effectief zijn. Uiteraard staat tegen een besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van dit artikel beroep open op grond van de Awb, zodat is voldaan aan de bepaling in de verordening dat tegen het besluit van het bevoegde orgaan beroep open staat bij de rechter.

Artikel 20

Het IPO en de VNG hebben in hun reactie op onderhavig voorstel van wet opgemerkt dat een subsidieontvanger voor een Interreg-project meerdere subsidiebeschikkingen ontvangt voor de nationale cofinanciering (rijks-, provinciale en gemeentelijke middelen) en voor de Europese middelen. Voor de subsidieontvanger is dat onoverzichtelijk en verwarrend. Het toepasselijke wettelijke kader inzake de uitvoering van de in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting genoemde verordening (EG) nr. 1083/2006 maakt het thans niet mogelijk dat een subsidieontvanger één geïntegreerde beschikking krijgt voor zowel de Nederlandse, de Europese middelen en de eventuele middelen van andere lidstaten.

De door het IPO en de VNG gesignaleerde problematiek kan echter in onderhavig voorstel van wet worden opgelost, indien de taken van een managementautoriteit overeenkomstig de intentie van artikel 18 van verordening (EG) nr. 1080/2006 worden opgedragen aan een EGTS (zie paragraaf 3 van deze memorie van toelichting) en een orgaan van de EGTS een bevoegdheid krijgt om subsidies te verstrekken.

Om dit laatste te realiseren wordt in het voorgestelde artikel 20 bepaald, dat indien een EGTS is opgericht ter uitvoering van Europese territoriale samenwerking, aan de ledenvergadering van de EGTS, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van de EGTS-verordening de bevoegdheid wordt geattribueerd om uit die samenwerking voortvloeiende subsidies te verstrekken. De subsidieverstreckende bevoegdheid is beperkt tot programma's of projecten in het kader van Europese territoriale samenwerking die worden medegefinancierd door de Europese Gemeenschap of organen van één of meer lidstaten. Bovendien is deze subsidieverstreckende bevoegdheid alleen van toepassing voor zover in de overeenkomst van de EGTS is bepaald dat de EGTS is opgericht om de betreffende taak uit te voeren. De overeenkomst vervangt niet een eventueel noodzakelijke wettelijke bevoegdheidstoedeling. Zo is een voorwaarde voor de ledenvergadering om subsidies te verstrekken in het kader van territoriale samenwerking in de zin van verordening (EG) nr. 1083/2006 dat de EGTS moet zijn aangewezen als managementautoriteit voor communautaire territoriale samenwerkingsprogramma's. De aanwijzing van managementautoriteiten heeft thans plaatsgevonden bij het Besluit EFRO programma-periode 2007–2013, maar zal in de toekomst op een andere wijze wettelijke worden ingekaderd (zie hierna).

De ledenvergadering van een EGTS wordt, voor zover de EGTS in Nederland is gevestigd, op grond van onderhavig voorstel van wet een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, onderdeel a, van de Awb. De regels van mandaat uit de Awb zijn van toepassing, zodat beschikkingen in mandaat kunnen worden verleend door de directeur of een ander personeelslid van de EGTS. Tegen het subsidiebesluit staat bezwaar open bij het orgaan van de EGTS, en vervolgens beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Voor zowel de uitvoering van de communautaire programma's binnen de doelstelling «Europese territoriale samenwerking» zoals vastgelegd in verordening (EG) nr. 1083/2006 en uitgewerkt in verordening (EG) nr. 1080/2006, als voor de uitvoering van acties voor territoriale samenwer-

king waartoe het initiatief en de financiering uitsluitend door de overheden van de lidstaten wordt genomen, eist de Awb dat de bevoegdheid tot het verstrekken van subsidies is gebaseerd op een wettelijk voorschrift (artikel 4:23, eerste lid, Awb). De uitzondering opgenomen in artikel 4:23, derde lid, onderdeel b, Awb gaat, gelet op de relevante Nederlandse jurisprudentie (zie de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 april 2006, nr. 200409931) niet altijd op bij de uitvoering van Europese programma's en is in ieder geval niet van toepassing voor die situaties waarbij het initiatief en de financiering van een actie tot territoriale samenwerking uitsluitend door de overheden van de lidstaten wordt genomen. Met het voorgestelde artikel 20 wordt zeker gesteld dat, onder een aantal zeer specifieke voorwaarden, de benodigde wettelijke grondslag voor de subsidieverstrekking altijd aanwezig is. Indien uit de toepasselijke communautaire of andere internationale kaders onvoldoende blijkt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt, waardoor met de attributie in het voorgestelde artikel 20 onvoldoende wordt tegemoetgekomen aan artikel 4:23, eerste lid, van de Awb, kan de meest betrokken minister bij ministeriële regeling de ontbrekende regels vaststellen.

De Nederlandse middelen kunnen door de relevante overheden, zoals decentrale overheden of het rijk worden verstrekt door middel van een programmasubsidie of door middel van budgetoverheveling aan de begroting van de EGTS. Dat is niet anders bij de managementautoriteiten die thans zijn aangewezen ter uitvoering van Europese territoriale samenwerking in het kader van verordening (EG) nr. 1083/2006. Het rijk, gemeenten, of provincies kunnen aan deze financiering voorwaarden verbinden. Daarbij is het goed voorstelbaar dat de overgedragen middelen bijvoorbeeld alleen besteed mogen worden aan specifieke projecten die worden uitgevoerd op het grondgebied van de desbetreffende overheid. Daarnaast kan voorafgaand aan de subsidieverlening door het orgaan van de EGTS voor elk project een zogenaamde co-financieringsverklaring worden gevraagd aan die overheden die relevante financiële middelen ter beschikking hebben gesteld. Met een dergelijke co-financieringsverklaring bevestigt de aangezochte overheid dat de ter beschikking gestelde middelen door het orgaan van de EGTS kunnen worden ingezet bij subsidiëring van een concreet project.

Op deze wijze hebben de overheden die de Nederlandse cofinanciering verzorgen ten behoeve van programma's of projecten in het kader van Europese territoriale samenwerking die worden medegefinancierd door de Europese Gemeenschap of andere lidstaten, zeggenschap over wat er met de ingebrachte financiële middelen gebeurt.

Tot slot wordt opgemerkt dat door de minister van Economische Zaken een wetsvoorstel wordt voorbereid voor een verbeterde wettelijke basis voor de organisatie en uitvoering van de Europese structuurfondsen, met inbegrip van de aanwijzing van de relevante uitvoeringsautoriteiten (zie de nota van toelichting bij het Besluit EFRO programmaperiode 2007–2013, blz.10 bovenaan). In dat kader zal ook de verhouding met de EGTS opnieuw worden gezien en bekeken worden of deze uitvoeringswet aanpassing behoeft.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

Overzicht van de thans gehanteerde vormen van grensoverschrijdende samenwerking

Een belangrijke vorm van internationale samenwerking is die van de decentrale overheden in de grensstreken. Er zijn verschillende samenwerkingsverbanden aan de Nederlands-Duitse grens op basis van de Anholtovereenkomst en aan de Nederlands-Belgische grens op basis van het Beneluxverdrag. Er is één samenwerkingsverband dat niet op een bepaald verdrag is gebaseerd. Hieronder staan de verschillende vormen van samenwerking vermeld.¹

Tabel 1. Aantal grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerkingsverbanden

	Nederland – België (Benelux-overeenkomst)	Nederland – Duitsland (Anholt-overeenkomst)	Nederland -Duitsland – België (geen verdrag)
Openbaar lichaam algemeen	1. Euregio Benelux Middengebied 2. BENEGO (Belgisch-Nederlands grensoverleg)	1. Eems Dollard regio 2. Euregio Rijn-Waal 3. Eurode	
Openbaar lichaam specifiek	1. Welzijn voor Ouderen Assenede – Sas van Gent 2. Academie voor Muziek en Woord De Noorderkempen	1. Grenspark Maas-Swalm-Nette	
Gemeenschappelijk orgaan algemeen	1. Euregio Scheldemond 2. Intergemeentelijk Overlegorgaan Oost- en Zeeuwsch Vlaanderen 3. Gemeenschappelijk Orgaan Baarle		
Gemeenschappelijk orgaan specifiek	Landschapspark Kempen-Zeeland		
Administratieve afspraak algemeen	Samenwerkings-overeenkomst tussen provincies Noord-Brabant en Antwerpen		
Administratieve afspraak specifiek	1. Grensoverschrijdende medische hulp Essen – Roosendaal 2. Bijstandsovereenkomst Baarle en Hoogstraten 3. Gemeenschappelijke grensoverschrijdende Milieustraat Baarle 4. Delta-Toerisme Rijn-Schelde Delta 5. Euregionaal Rampenprotocol Scheldemond		
Privaatrechtelijk algemeen		1. EUREGIO 2. Euregio Rijn-Maas-Noord 3. Internationale adviescommissie Aalten/Bocholt	1. Stichting Euregio Maas-Rijn
Privaatrechtelijk specifiek		1. Avantis Grensoverschrijdend Bedrijventerrein NV 2. Bedrijventerrein Europark Coevorden-Emlichheim	
Totaal	14	9	1

¹ Gebaseerd op de tabel op pagina 64 van de trendnota «De staat van het bestuur» 2006, per brief van 12 oktober 2006 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II, 2006/07, 30 800 VII, nr. 9).

² Deze voorbeelden en tabel 2 zijn gebaseerd op gegevens die ook zijn opgenomen in hoofdstuk 4.3 van de trendnota «De staat van het bestuur» 2008, uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Er bestaan ook **goede voorbeelden van projecten** die een nauwe samenwerking tussen Nederland en de buurlanden weerspiegelen²:

- Het EPICC (Euregionaal Politie en Coördinatie Centrum) in Heerlen. Dit bevordert snelle uitwisseling van operationele informatie tussen de landen. In dit centrum zijn politie-ambtenaren uit Nederland, België en Duitsland op 1 kantoor werkzaam. Zij kunnen met ieder hun eigen computersysteem werken en op deze manier informatie efficiënt uitwisselen.
- Grensoverschrijdende ziekenhuiszorg tussen Klinikum Achen en Academisch Ziekenhuis Maastricht. Beide ziekenhuizen werken samen bij de opzet van een gezamenlijke specialistische topzorg.

- Dinxperloo/Suderwick, gemeenschappelijk grensoverschrijdend zorgcentrum.
- Voorlichting op het terrein van grensarbeid.
- 3 plus 3 overleg van de «Bezirksregierungen» (districtsbesturen) Keulen, Münster, Düsseldorf en Overijssel, Gelderland en Limburg.

Voor een eerste indruk waarvoor de EGTS in de lidstaten tot op heden wordt toegepast is bijgaand een overzicht opgenomen.

In deze tabel staat een beschrijving van de EGTS en staan de daarbij behorende taken vermeld, daaronder zijn de deelnemers van elke EGTS genoemd.

Tabel 2 Een overzicht van de eerste opgerichte samenwerkingsverbanden d.m.v de EGTS.

Beschrijving	Beheersautoriteit INTERREG programma's	Leadpartner samenwerking met andere structuurfondsen	Brede inrichting van euregionale samenwerking	Activiteiten zonder EU-ondersteuning (complexe infrastructurele projecten)	Andere specifieke activiteiten met EU-fondsen (onderzoek, kaderprogramma, etc.)
Regio's met nationale overheden	Grande Region Interreg IV A EGTS als een instrument in een breder kader van samenwerking EGTS – Managing Authority			Oprichting «Cross-border» ziekenhuis in Cerdanya Frankrijk en Spanje (Geld uit Franse sociale verzekeringen en van de Catalaanse regering (zonder EU-geld, Catalaanse en Franse overheid)	
Alleen regio's			Galicia-Norte de Portugal (Portugal en Spanje)		
Nationale overheden, regio's en gemeenten			Lille-Tournai-Kortrijk (nationaal, regionaal en gemeenten)		
Alleen gemeenten	Eurodistrict Oderland Nadodrze Interreg IIIB (Duitsland en Polen, Märkisch Oderland-Regio Lubusz	UTTS (Hernad-Bodva-Szinva) (Hongarije, Slowakije, Roemenië met Ukraine)	Ister-Granum (Slowakije en Hongarije)		