

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. 6

VERSLAG

Vastgesteld 10 juni 2009

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	1
2. Historie	2
3. Plaats van de EGTS	2
4. Publiekrechtelijk karakter van een EGTS	3
5. Procedure tot oprichting van een EGTS	4
6. Aansprakelijkheid	4
7. Rechtsbescherming	5
8. Uitgebrachte adviezen	5
9. Administratieve lasten	5

Artikelsgewijze toelichting

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om de «Europese groepering voor territoriale samenwerking» (EGTS) ook in Nederland in te voeren. Voorstanders als zij zijn van grensoverschrijdende samenwerking, heeft het wachten op die implementatie van de Europese verordening hun al lang genoeg geduurd. Niettemin hebben zij nog wel een aantal vragen, op- en andere aanmerkingen, die er – kort door de bocht – op neerkomen of niet met minder rompslomp kan.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de uitvoeringswet EGTS-verordening. Deze leden realiseren zich dat de uitvoering van de Europese verordening de directe aanleiding vormt voor de indiening van deze wet, maar zij vinden dat de mogelijkheden die

¹ Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Gerkens (SP), Sterk (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA), Anker (CU) en Vacature (CDA).

Plv. leden: Teeven (VVD), Heemelaar (GL), Van der Vliet (SGP), Van de Camp (CDA), Smilde (CDA), Polderman (SP), Spiess (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Cramer (CU) en Knops (CDA).

de Europese samenwerking biedt optimaal benut moeten worden. Daarom willen deze leden graag enkele vragen aan de regering voorleggen.

De leden van de SP-fractie hebben met verbazing kennisgenomen van dit voorstel. Deze leden hechten veel waarde aan internationale samenwerking, maar vragen zich af of dit voorstel hier veel aan zal bijdragen. Als wetgeving van een van de lidstaten een belemmering vormt, kan deze immers in goed overleg met een betrokken lidstaat, veelal een naburig land, worden aangepast.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de Uitvoeringswet EGTS-verordening. Graag willen zij de regering een aantal vragen voorleggen. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat de EGTS primair bedoeld is als instrument waarbinnen de lidstaten en lokale en regionale autoriteiten kunnen samenwerken ter uitvoering van communautaire programma's binnen de doelstelling «Europese territoriale samenwerking». Graag krijgen de leden van de VVD-fractie nader uiteen gezet wat in dezen wordt verstaan onder «communautaire programma's» binnen de doelstelling «Europese territoriale samenwerking». Ook kunnen andere taken worden opgedragen. Graag krijgen de leden van de VVD-fractie meer inzicht in die «andere taken». Om wat voor soort taken gaat het?

2. Historie

De leden van de CDA-fractie vragen waarom implementatie van deze verordening zo lang op zich heeft laten wachten. Op grond van artikel 18 van de onderhavige EU-verordening uit 2006 had de EGTS al op 1 augustus 2007 ingevoerd moeten zijn. Dat wordt op z'n vroegst twee jaar later. Wat is de reden voor die vertraging?

De Nederlandse regering heeft zich lange tijd halfslachtig opgesteld tegenover de EGTS, zo is de leden van de CDA-fractie opgevallen. Aanvankelijk was «Den Haag» zelfs helemaal geen voorstander. De regering vreesde voor niets minder dan «inmenging» van «Brussel» in het binnenlands bestuur, zo blijkt met zoveel woorden uit de toelichting op de uitvoeringswet. Kan worden uitgelegd of die vrees met de (aangepaste) verordening is verdamppt? Is diezelfde koudwatervrees de reden dat de voorgenomen invoering van de EGTS met zo veel voorwaarden, regelingen en andere waarborgen wordt omgeven? Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting van de regering op deze punten.

Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op de vraag wat de gevolgen van de mogelijkheid van het oprichten van een EGTS zijn voor de bestaande grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Kunnen Lidstaten en decentrale overheden in de toekomst kiezen tussen ofwel de grensoverschrijdende samenwerking via de Raad van Europa ofwel de EGTS? Zo ja, wanneer zal voor het ene model en wanneer voor het andere model worden gekozen?

3. Plaats van de EGTS

De leden van de PvdA-fractie constateren tevreden dat Nederland al sinds 1986 en 1991 heeft met respectievelijk België, Luxemburg en Duitsland verdragen heeft gesloten, die lokale en regionale samenwerking met de overheden in die landen mogelijk maken. Deze situatie maakte de behoefte aan een nieuw instrument voor internationale regionale samenwerking voor Nederland minder urgent, maar door de totstandkoming van de EGTS-verordening is dit nieuwe instrument een feit. De leden van de PvdA-fractie willen graag van de regering weten hoe de mogelijkheden

die dit nieuwe samenwerkingsinstrument biedt, maximaal benut kunnen worden. Daarom zouden deze leden graag de visie van de regering horen hoe de toepassing van het EGTS-instrument complementair kan zijn aan de al bestaande samenwerkingsinstrumenten. Zijn er specifieke onderwerpen van samenwerking of samenstellingen van overheden waar de oprichting van een EGTS voordelen biedt?

De grensoverschrijdende samenwerking in Limburg gaat de leden van de PvdA-fractie in het bijzonder aan het hart. Zij zien dat deze samenwerking voor de Limburgse regio van groot belang is, vooral ook door de ligging ingeklemd tussen België en Duitsland. Naar het idee van deze leden komt de internationale samenwerking hier nog niet optimaal tot stand, waarvoor zij ook al eerder aandacht vroegen. Graag horen de leden van de PvdA-fractie of de regering deze visie op de huidige staat van de samenwerking deelt en of zij mogelijkheden ziet om beperkingen in het beschikbare instrumentarium op te heffen. Ook vragen deze leden zich af of de oprichting van een EGTS voor de Limburgse regio voordelen biedt ten opzichte van de huidige instrumenten.

De leden van de SP-fractie kregen tijdens het algemeen overleg van 28 januari 2009 over grensoverschrijdende samenwerking de indruk dat ook de minister van BZK zelf niet bepaald warm liep voor dit voorstel. Zij gaf toen aan dat de lijst met beperkingen langer lijkt dan die van mogelijkheden. Verder gaf zij terecht aan dat het opzetten van een samenwerkingsverband alleen kan als dit past binnen de nationale regels. Dat roept bij de leden van de SP-fractie de vraag op wat dit voorstel in de praktijk zal bijdragen aan een betere samenwerking. Welke vormen van samenwerking zijn niet mogelijk zonder dit voorstel?

De regering was dus aanvankelijk weinig enthousiast over de invoering van een Europese groepering voor territoriale samenwerking, zo constateren de leden van de SP-fractie. Want de Europese Unie zou zich in het kader van het sociaal en economisch cohesiebeleid kunnen mengen in het openbaar bestuur. Toch ligt dit voorstel nu ter behandeling voor. Wat heeft het enthousiasme van de regering alsnog doen ontbranden? Deze leden ontvangen graag een toelichting van de regering.

In de memorie van toelichting lezen de leden van de VVD-fractie dat in onderhavig voorstel van wet geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om de taken van een EGTS op grond van artikel 7, derde lid, derde volzin, van de verordening te beperken. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een nadere uitleg en motivering van dit onderdeel.

4. Publiekrechtelijk karakter van een EGTS

Graag willen de leden van de VVD-fractie nader geïnformeerd worden over het karakter van een EGTS. Is een EGTS nu een Europese instelling of een Nederlandse instelling?

Bij het onderdeel van de memorie van toelichting over het publiekrechtelijk karakter van een EGTS vragen de leden van de VVD-fractie of de regering kan aangeven in welke situaties aan een EGTS geen publiekrechtelijke bevoegdheden zullen worden verleend.

Ingevolge artikel 10 van de onderhavige verordening bestaat een EGTS uit ten minste een vergadering, bestaande uit vertegenwoordigers van haar leden en een directeur. Moet de «vergadering» worden beschouwd als een soort volksvertegenwoordiging? Voorts is bepaald dat de statuten kunnen voorzien in bijkomende organen met duidelijk omschreven bevoegdheden. Om wat voor soort organen gaat het? Kan dat ook een soort dagelijks bestuur zijn? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. Voorts zouden de leden van de VVD-fractie graag van de regering vernemen hoe de democratische controle op een eenmaal ingestelde EGTS is geregeld. Ligt de democratische controle bij

de «vergadering» van een EGTS? Of controleert de minister de EGTS, met daarbij uiteindelijk een rol voor de Staten-Generaal? Wat is de rol van provinciale staten, een gemeenteraad en het algemeen bestuur van een waterschap, zo er provincies, gemeenteraden en waterschappen bij zijn betrokken? Hoe is de controle als er een gemeenschappelijke regeling bij een EGTS is betrokken? Kortom, hoe is de controle geregeld? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

5. Procedure tot oprichting van een EGTS

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de nationale democratie te weinig mogelijkheden heeft om een eventueel ongewenste samenwerking tegen te houden. Dit kan slechts, zo begrepen deze leden, als deelneming niet in overeenstemming is met deze verordening of met nationale wetgeving, of wanneer deelneming niet gerechtvaardigd is om redenen van algemeen belang of openbare orde van de lidstaat. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat zij altijd het laatste woord zou moeten hebben over de vorming van een Europese groepering?

Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op de vraag hoe wordt omgegaan met de volgende casussen. In Nederland beslist de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de deelname van regionale overheden of lokale overheden of publiekrechtelijke instellingen aan een EGTS. Wat gebeurt er als de minister de instemming weigert, de Tweede Kamer de minister volgt, maar de rechter het besluit van de minister uiteindelijk vernietigt? Wat gebeurt er als de minister de instemming geeft, maar de Tweede Kamer de minister niet steunt, de minister vervolgens de instemming intrekt en de regionale dan wel lokale overheden naar de rechter stappen?

Artikel 4 lid 2 van de onderhavige verordening geeft aan dat een kandidaat-lid van een EGTS de lidstaat een afschrift van de voorgestelde overeenkomst en de statuten moet zenden. Vervolgens gaat artikel 7 van het onderhavige wetsvoorstel over de openbaarmaking en de verkrijging van de rechtspersoonlijkheid door de EGTS. De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre nu duidelijk in het wetsvoorstel is geregeld dat een kandidaat-lid van een EGTS eerst een kennisgeving van het voorgenomen lidmaatschap van een EGTS bij de lidstaat moet doen, alvorens de verdere procedure voor oprichting van de EGTS kan worden gevolgd. Gaarne krijgen zij een toelichting van de regering. Door openbaarmaking van de statuten krijgt een EGTS rechtspersoonlijkheid. Betekent dit de daadwerkelijke start van de EGTS, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

6. Aansprakelijkheid

De leden van de VVD-fractie stellen vragen over de volgende toelichting in de memorie van toelichting. Ingevolge de verordening heeft een lidstaat de mogelijkheid om de registratie van een EGTS met beperkte aansprakelijkheid op zijn grondgebied te verbieden. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om een dergelijke beperking van aansprakelijkheid van leden van een EGTS niet te hanteren. Maar als 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, aldus de memorie van toelichting. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de laatste zin zich verhoudt tot het voorgestelde artikel 5. Gaarne krijgen zij een nadere uitleg hiervan.

7. Rechtsbescherming

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat een Europese groepering voor territoriale samenwerking slecht past binnen onze vertegenwoordigende democratie. Waar moet een burger zich melden als hij of zij het niet eens is met het door deze Europese groepering gevoerde beleid? Hoe kan een inwoner rechtstreeks invloed uitoefenen op deze vorm van samenwerking? En hoe legt een Europese groepering verantwoording af aan de inwoners van het betreffende gebied? De leden van de SP-fractie ontvangen graag een uiteenzetting van de regering hierover.

8. Uitgebrachte adviezen

De leden van de CDA-fractie signaleren, net als de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen, dat de regering, in casu de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een wel erg grote greep op de oprichting van een EGTS wenst te houden. Niet alleen moet de minister (als «bevoegde autoriteit») van tevoren in kennis worden gesteld, ook vereisen de statuten zijn uitdrukkelijke goedkeuring. De jaarrekening dient door hem te worden vastgesteld, hij kan speciale toezichthouders benoemen en in bepaalde gevallen is bestuursdwang mogelijk. Is dat niet te veel van het goede? Verdient het geen aanbeveling om gemeenten en provincies, als medeoverheden, meer ruimte te gunnen? Dat lijkt toch niet te veel gevraagd van een minister van Binnenlandse Zaken die zich tot doel heeft gesteld decentrale overheden «meer vertrouwen» te gunnen. Zouden niet, zoals ook de Raad van State opmerkt, tenminste de gewone «spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen» in acht moeten worden genomen? Tegen die achtergrond vragen de leden van deze fractie aan de regering om nog eens kritisch te kijken naar met name de artikelen 2 (instemmingsrecht), 7 (inwerkingtreding), 12 (jaarrekening), 16 (toezichthouder) en 18 (bestuursdwang).

9. Administratieve lasten

Naar de indruk van de leden van de CDA-fractie gaat uitvoering van de EU-verordening met nogal wat bestuurslasten gepaard. Als zelfs de regering erkent dat de procedure om een EGTS op te richten «niet eenvoudig» is (memorie van toelichting, blz. 16), dringt zich de vraag op of het niet simpeler kan. Ook al zijn geen extra verplichtingen toegevoegd, vragen deze leden of de regering – met name in het licht van haar eigen voornemens om de administratieve lastendruk te verminderen – de gekozen opzet nog eens kritisch tegen het licht wil houden. Blijft het, zo vragen de leden de CDA-fractie – het geheel overziende – niet veel eenvoudiger om op basis van de bestaande verdragen met de Duitse en Belgische buurlanden (Verdrag van Anholt, Beneluxovereenkomst) een samenwerkingsverband op te zetten dan met gebruikmaking van de EGTS? En is dat wel overeenkomstig de bedoeling van de Europese verordening?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er door zowel de Raad van State als de geconsulteerde medeoverheden vragen zijn gesteld over de mogelijkheden om de administratieve lasten en de verantwoording door EGTS-en te optimaliseren. De regering gaf in antwoord op deze vragen aan dat de verordening waarop deze uitvoeringswet gebaseerd is geen ruimte biedt voor verdere vereenvoudiging. Deze leden zijn hier teleurgesteld over, omdat zij menen dat deze administratieve lasten afbreuk doen aan de kracht van het instrument. Daarom vragen zij of de regering nog een keer welwillend wil kijken naar de mogelijkheden om de administratieve lasten te verminderen. Hierbij vragen zij zich ook af hoe andere

EU-lidstaten de administratieve verplichtingen van een EGTS inrichten en of hier nog overleg in EU-verband over plaatsvindt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 17

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het voorgestelde artikel 17 wordt bepaald dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties regels kan stellen, opdat andere lidstaten de handelingen van de EGTS op hun grondgebied kunnen controleren. Daarbij is expliciet bepaald dat met andere lidstaten ook persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld. In wat voor soort situaties kan uitwisseling van persoonsgegevens aan de orde zijn? Hoe is gewaarborgd dat die andere lidstaten zorgvuldig met die gegevens omgaan? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Artikel 20

Stelt de (juridische) constructie buiten elke twijfel, zo vragen de leden van de CDA-fractie, dat voor een subsidieaanvraag voor een Interreg-project maar één formulier behoeft te worden ingevuld – en wel bij een orgaan van een EGTS?

De aandacht van de leden van de PvdA-fractie werd getrokken door de mededeling dat tegelijkertijd door het ministerie van Economische Zaken gewerkt wordt aan verbeteringen in de organisatie en uitvoering van Europese structuurfondsen. Deze leden zien de noodzaak van een dergelijke verbetering in, ook in het licht van vragen van VNG en IPO om het instrument van het EGTS te gebruiken om een dergelijke verbetering door te voeren. Graag worden de leden van de PvdA-fractie ingelicht over de vorderingen die het ministerie van Economische Zaken maakt bij dit wetsvoorstel om tot verbeteringen te komen in de uitvoering van Europese structuurfondsen. Zijn er volgens de regering mogelijkheden om de hoeveelheid benodigde beschikkingen voor het verstrekken van subsidie te verminderen, zoals door IPO en VNG gevraagd?

Tevens constateren de leden van de PvdA-fractie dat er mogelijk in het kader van het wetsvoorstel over de uitvoering van Europese structuurfondsen ook weer wijzigingen in het EGTS-instrument worden aangebracht. Daardoor vragen deze leden zich af waarom er min of meer tegelijk door twee ministeries aan wetgeving wordt gewerkt die elkaar deels overlapt en aanvult. Waren er geen mogelijkheden geweest om deze wetgevingsprocessen te bundelen en wordt er door deze gescheiden trajecten wel optimaal gebruik gemaakt van de expertise van beide ministeries?

De voorzitter van de commissie,
Leerdam

Adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx