

LEUVENSE OPINIES

Lokale samenwerking over de landsgrenzen heen

Maarten VIDAL

Beleidsmedewerker internationaal Vlaanderen

Wetenschappelijk medewerker Instituut voor Internationaal Recht K.U.Leuven

Maarten.Vidal@iv.vlaanderen.be

Op 24 oktober 2008 vond in het Brusselse KBC-auditorium een studienamiddag plaats over grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking van lokale overheden. Van informele samenwerking tussen lokale besturen in grensgebieden is men de afgelopen twintig jaar naar een juridische onderbouwing van dit fenomeen gegaan, vooral met het oog op het beheer van financiële middelen en het aanwerven van personeel dat in dienst staat van alle partners en de samenwerking een eigen dynamiek geeft. In deze bijdrage wordt dat juridisch kader nader toegelicht.

Net als de meeste van dergelijke samenwerkingsstructuren zelf kwam ook dat juridische kader stapsgewijs tot stand, binnen een aantal internationale organisaties (eerst de Raad van Europa, dan de Benelux en laatst de Europese Unie) en in een aantal bilaterale verdragen. Dat verklaart meteen de Babylonische spraakverwarring die op dit vlak is ontstaan. Met de termen “grensoverschrijdende samenwerking”, “interterritoriale samenwerking”, “Euroregionale samenwerking”, “territoriale samenwerking”, “interregionale samenwerking” en “transnationale samenwerking” bedoelt men eigenlijk telkens hetzelfde: om hun taken als overheid ten volle te kunnen vervullen, moeten lokale besturen vaak over de grenzen heenkijken. In de onmiddellijke nabijheid van de grens is dat al onmiddellijk fysiek op het terrein duidelijk: wanneer er wegwerkzaamheden zijn aan de ene kant van de grens, moet men regelmatig afspraken maken rond de organisatie van de daaruit voortvloeiende omleiding. Maar ook overheden buiten grensgebieden, bijvoorbeeld grootsteden, zijn gebaat bij het uitwisselen van expertise met partners in het buitenland die soortgelijke problemen kennen. In een aantal gevallen worden permanente structuren opgericht die een forum vormen voor het maken van grensoverschrijdende afspraken, zoals de Euregio’s Scheldemond en Maas-Rijn of de Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai.

Het is niet zo dat lokale besturen op deze manier een eigen diplomatie willen uitbouwen. Nee, net zoals overheden intern via structuren als intergemeentelijke samenwerkingsverbanden hun krachten bundelen, willen zij dit ook doen wanneer de gemeentegrens toevallig ook een landsgrens is. Het gaat bij lokale grensoverschrijdende samenwerking dus niet om het voeren van een eigen buitenlands beleid, maar om een wijze van uitoefening van eigen bevoegdheden om de eigen taken als overheid ten dienste van de burger ten volle te kunnen vervullen. De samenwerking is dan ook in grote mate een bottom-up-verhaal: lokale bestuurders vinden elkaar over de grens omdat zij worden geconfronteerd met soortgelijke problemen. Aan weerszijden bevindt men zich dikwijls in de periferie ten opzichte van de hoofdsteden. Dit laat zich voelen in verkeersverbindingen, investeringen, regelgeving die niet volledig rekening houdt met

LEUVENSE OPINIES

hun situatie, bijv. ruimtelijke ordening. Bovendien kunnen grenssteden vaak niet ten volle hun centrumfunctie benutten op het vlak van schaalvoordelen en onderlinge complementariteit. Hoewel de grens ontegensprekelijk een scheidingslijn is, een breuk in de regelgeving, en soms ook in de infrastructuur en communicatiemiddelen, zorgt ze tegelijkertijd voor een lotsverbondenheid. Oplossingen voor de problemen die de grens veroorzaakt kunnen allicht ook makkelijker samen worden bereikt.

Daarnaast wordt de samenwerking natuurlijk ook beïnvloed door evoluties in hogere bestuurlijke echelons en er deels ook door gestuurd. Zo zorgen de voltooiing van de interne markt, met de vier vrijheden en het burgerschap van de Europese Unie, en het Schengen-acquis, ervoor dat grenzen in de praktijk aan betekenis verliezen voor de burgers, die aan de andere kant van de grens inkopen gaan doen, gaan werken of diensten gaan verrichten. Naarmate de grens door de Europese initiatieven voor de *bestuurden* aan betekenis verliest, geldt dit ook voor de *bestuurders* en voor de *besturen*. Ook specifieke initiatieven van de Europese Unie stimuleren de samenwerking, meer bepaald het Interreg-programma. Sinds Interreg I uit 1991 zijn we inmiddels al bij Interreg IV beland, dat nu ingebed is in het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling. De EU wil via de financiering van een aantal fondsen de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's verkleinen. In een aantal grensgebieden bieden perspectieven op deze financiering de concrete aanleiding voor de start van de samenwerking.

Vaak gaat de samenwerking vele jaren vooraf aan de juridische vormgeving ervan. Zo ging de Euregio Maas-Rijn, een samenwerking tussen de twee provincies Limburg, de provincie Luik, de Duitstalige Gemeenschap en de regio Aken, in 1976 als werkgroep van stand, waardoor het een van de oudste samenwerkingsverbanden is. In 1991 werd dit partnerschap tot een Nederlandse privaatrechtelijke stichting omgevormd, om zo een eigen budget en eigen personeel te kunnen hebben. Een eigen budget en eigen personeel zijn vrijwel steeds de voornaamste beweegredenen om structuren met rechtspersoonlijkheid op te zetten. De keuze voor een stichting was ingegeven door het feit dat er op dat ogenblik geen internationaal kader bestond dat toepasselijk was op het volledige Belgisch-Nederlands-Duitse grensgebied. Nu de Europese Unie in 2006 een nieuwe rechtsfiguur heeft gecreëerd voor grensoverschrijdende samenwerking tussen overheden, m.n. de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS), waarover dadelijk meer, werken de partners aan een omvorming van de bestaande stichting tot een dergelijke structuur. Hier zie je een mooi voorbeeld van hoe informele samenwerking via een privaatrechtelijke tussenstap uiteindelijk wordt ingebed in een bestuursrechtelijke context. Hetzelfde deed zich voor aan de Frans-Vlaamse grens. Uit onderlinge contacten ontstond daar in 1992 een Grensoverschrijdende Permanente Conferentie van Intercommunales, onder de vorm van een vereniging naar Frans recht. Recent werd dit partnerschap sterk uitgebreid, zodat in januari van dit jaar een heuse *governance*-structuur tot stand kwam, met veertien partners, waaraan alle niveaus, inclusief de provincie en de Vlaamse en federale overheid, deelnemen. Ook dit samenwerkingsverband heeft de structuur heeft de vorm aangenomen van een EGTS.

LEUVENSE OPINIES

Deze evolutie naar geëigende structuren kan worden verklaard doordat feitelijke samenwerking en het privaatrecht dikwijls ontoereikend zijn. Men is daar immers afhankelijk van persoonlijke contacten en de samenwerking heeft derhalve het risico te imploderen bij het wegvallen van deze contacten. Informele samenwerking biedt ook niet de mogelijkheid om een afgezonderd budget te hebben en een eigen personeelsbeleid te voeren. Bij privaatrechtelijke samenwerking kan dat wel, maar die biedt niet de garanties van transparantie en democratische controle die we verwachten bij het beheer van publieke middelen. Bovendien kan een overheid niet altijd aan een privaatrechtelijke structuur deelnemen. Een publiekrechtelijke samenwerkingsstructuur, gevormd door de lokale besturen, is duurzamer, minder afhankelijk van persoonlijke contacten of sympathieën, bevordert het democratische toezicht en de transparantie. Een grensoverschrijdend bestuur kan zijn taken “als overheid” uitoefenen en in die hoedanigheid de belangen van de burger verdedigen.

Het grensoverschrijdende karakter zorgt ervoor dat het kader voor zo’n publiekrechtelijke structuur niet uitsluiten in het recht van één van de betrokken staten kan gevonden worden. Ook het klassieke internationale recht, met de plechtige sfeer van verdragen, internationale tribunalen en staatsaansprakelijkheid, voldoet niet: lokale overheden kunnen immers geen verdragen sluiten. Daarom hebben de staten van Europa verdragen gesloten, en recent ook een verordening aangenomen, waarin een gemeenschappelijke regeling voor deze problematiek werd afgesproken. Het eerste verdrag was de Kaderovereenkomst van Madrid (1980) inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten (*BS* 18 juli 1987). Dit verdrag was een belangrijke mijlpaal, in de zin dat staten het fenomeen van lokale grensoverschrijdende samenwerking erkenden, maar voldeed niet. Het legt immers weliswaar aan de partijen op de samenwerking tussen lokale overheden over de grenzen heen te bevorderen, maar bevat op dit vlak geen resultaatsverbintenis en, belangrijker, ook geen regeling van het toepasselijke recht op samenwerkingsstructuren en samenwerkingsovereenkomsten. Een protocol uit de jaren negentig dat hier een oplossing voor biedt, is nog niet in werking getreden voor België.

Wel relevant voor de praktijk van de lokale grensoverschrijdende samenwerking is een Benelux-overeenkomst over deze materie uit 1986. Deze Benelux-Overeenkomst is in België van toepassing op grensoverschrijdende activiteiten van provincies, gemeenten, OCMW’s en polders en wateringen (en dus niet op gewesten, gemeenschappen, staat en andere publieke of semi-publieke rechtspersonen), die niet noodzakelijk aan de grens hoeven te liggen. De overeenkomst bevat een regeling voor drie types van samenwerking. Het eerste type is het maken van administratieve afspraken tussen Belgische lokale besturen en hun tegenhangers in Nederland en Luxemburg, waarin bijvoorbeeld kan worden bepaald hoe men rekening zal houden met de belangen van overheden en burgers aan de andere kant van de grens bij de uitoefening van eigen taken en bevoegdheden, of waarin afspraken worden gemaakt rond rampenbestrijding of brandweerinterventies (een voorbeeld van dit laatste is een administratieve afspraak tussen Lanaken en Maastricht).

LEUVENSE OPINIES

Het tweede type is het oprichten van een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid. Dit gebeurde bijvoorbeeld door Baarle-Hertog en Baarle-Nassau. Het gemeenschappelijk orgaan Baarle kan rechtsgeldige beslissingen nemen over het gemeentelijk beleid, die bindend zijn voor de deelnemende partijen (de bestuursorganen van de gemeenten), maar, opdat ze ook bindend worden voor de burgers, achteraf bevestigd moeten worden door elke gemeenteraad.

Het meest verregaande instrument van de Benelux-Overeenkomst is het Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam (GOL) met rechtspersoonlijkheid, bijvoorbeeld het in 2007 opgerichte GOL Gent-Terneuzen. Een GOL is een grensoverschrijdende publieke rechtspersoon met een gelede structuur, bijvoorbeeld een algemene vergadering en een bureau, een eigen budget en, indien men daarvoor opteert, eigen personeel. Het is onderworpen aan een cumulatief stelsel van toezicht door de hogere overheden in de beide partnerlanden. Het kan – indien gewenst – voor de partners en de burgers bindende besluiten nemen, aangezien de Benelux-Overeenkomst voorziet in de mogelijkheid om “bevoegdheden van regeling en bestuur” toe te kennen. In de praktijk zijn deze structuren echter veeleer overlegfora, en wordt de optie om bevoegdheden over te dragen niet gelicht, net vanwege dat cumulatieve stelsel van toezicht en rechtsbescherming wat de operationalisering van grensoverschrijdende lokale regelgeving moeilijk maakt.

Het nadeel van een verdragsrechtelijk kader is het feit dat het slechts van toepassing is indien alle betrokken staten dat verdrag hebben geratificeerd. Voor de ontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking in Europa is dat een probleem: de Europese Unie voorziet met Interreg immers weliswaar financiële stimuli voor samenwerking, maar als er geen geëigende structuren zijn, wat tot voor kort zeker in Centraal- en Oost-Europa het geval was, dan kan dat geld vaak niet behoorlijk op een gezamenlijke manier beheerd worden door de partners. Daarom werd in 2006 door de Europese Unie een verordening aangenomen waardoor de rechtsfiguur van de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) werd gecreëerd. Normaliter is het voordeel van een keuze voor een verordening dat deze rechtstreeks toepasselijk is in alle lidstaten en in beginsel geen omzettingwetgeving vereist zoals bij een richtlijn het geval is. Op die manier wordt in één klap een uniform kader gecreëerd voor de gehele Europese Unie. Dit is in dit geval echter slechts ten dele het geval, aangezien de verordening een tenuitvoerlegging door de lidstaten vereist. Zij moeten immers enerzijds een machtigingsautoriteit aanduiden die de aanvraag van besturen om een EGTS op te richten moet onderzoeken en goedkeuren, en anderzijds een autoriteit aanwijzen die toezicht uitoefent op een EGTS die zijn zetel op het grondgebied van die staat heeft. In België is dit grotendeels gewestelijke bevoegdheid, zodat dit bij Vlaams decreet en regeringsbesluit werd geregeld. Bovendien bevat de verordening geen omvattende regel, maar slechts een gemeenschappelijke sokkel. De EGTS is, net als de Europese Vennootschap, de Europese Coöperatieve of het Europees Economisch Samenwerkingsverband, een Europese rechtspersoon die beheerd wordt door een “*amalgam van Europeesrechtelijke en nationaalrechtelijke voorschriften*”, waar het nationale recht als “gemeen recht” de zaken regelt die niet door

LEUVENSE OPINIES

de verordening zijn voorzien. De Europese Unie heeft immers niet de bedoeling om een eigen rechtspersonenrecht uit te werken.

De Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai was het eerste voorbeeld in heel Europa van een dergelijke EGTS. Het initiatief voor de oprichting van zo'n structuur gaat uit van de lokale actoren zelf. Vanuit een perspectief van multi-level-governance heeft de verordening een ruim personeel toepassingsgebied: niet alleen lokale en regionale besturen kunnen deelnemen, maar ook lidstaten. Meer nog, alle publieke rechtspersonen in zin van overheidsopdrachtenrichtlijn kunnen lid zijn van een EGTS. Deze categorie omvat naast extern verzelfstandigde overheidsagentschappen en overheidsbedrijven ook publiek gefinancierde universiteiten en vzw's zoals de erkende economische regionale samenwerkingsverbanden. Enkel zuiver private partners zijn uitgesloten. Hoewel de EGTS oorspronkelijk bedoeld was om Europese fondsen te beheren, was het van in het begin duidelijk dat de structuur ook voor andere structuren mocht en zou worden gebruikt. Er is dan ook een ruim palet van mogelijke taken, zij het niet onbeperkt. Overheden kunnen enkel binnen de grenzen van hun interne bevoegdheden deelnemen, en het is niet mogelijk om politietaken, regelgevende bevoegdheden of, wat met een ongelukkige formulering "door het publiekrecht toegewezen taken" (bedoeld worden taken in het kader van medebewind zoals burgerlijke stand) is genoemd, in het kader van een EGTS op te nemen.

De verordening bevat een aantal, grotendeels vanzelfsprekende, minimumelementen die in de overeenkomst en de statuten van een EGTS moeten worden opgenomen. Daarbij gaat, gelet op de link met de Europese fondsen, bijzondere aandacht naar de financiële controle. Wat de interne structuur van een EGTS betreft, legt de verordening twee organen op: een delibererend orgaan, de vergadering, en een orgaan dat de EGTS naar buiten toe vertegenwoordigt, de directeur. Het staat de deelnemers echter vrij om bijkomende organen met welomschreven taken op te richten. Nadat de deelnemers de instemming hebben verkregen van de goedkeuringsautoriteiten in elk betrokken land (in Vlaanderen de minister van binnenlands bestuur), kan de EGTS formeel worden opgericht. Zij verkrijgt rechtspersoonlijkheid in heel de EU. De verordening bevat ook een regeling voor rechterlijke controle en geschillenbeslechting.

In de praktijk zien we dat grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden meer en meer als *governance*-structuren worden opgezet: bestuurlijke partners op verschillende bestuursniveau's brengen middelen samen om een gemeenschappelijke staf van medewerkers denkwerk te laten verrichten voor de hele grensregio. In het beraadslagend orgaan van die structuur komen vertegenwoordigers van alle deelnemende overheden samen om het beleid uit te stippelen en ook daarbuiten over de problemen in de grensregio te praten, waarna ze terugkoppelen naar hun eigen (gemeente)raad. Natuurlijk heeft dit het risico dat de burger als beleidsobject, en niet als participant van de grensoverschrijdende samenwerking wordt gezien. Daarom wordt soms voorzien in adviesorganen van het middenveld.

LEUVENSE OPINIES

Het is ook denkbaar dat een EGTS wordt gebruikt om een groot grensoverschrijdend infrastructuurproject te beheersen. Daar zijn echter nog geen voorbeelden van. Ook voor een typisch probleem van grensgebieden, het afstemmen van de visie op ruimtelijke ordening, bieden dergelijke structuren een oplossing. Bij gebreke aan regelgevende bevoegdheden zijn bindende grensoverschrijdende planningsdocumenten weliswaar niet mogelijk, maar men kan in een EGTS wel afspraken maken die daarna door de leden worden geïmplementeerd. Ook voor systematische informatie-uitwisseling in kader van een grensoverschrijdende milieueffectenrapportering (Espoo-Verdrag) of voor centrale verspreiding van milieu-informatie aan het publiek in het volledige bestreken gebied ter uitvoering van de verplichtingen van het Aarhus-verdrag biedt een permanent overlegplatform opportuniteiten.

Het Europese initiatief voor een juridisch kader heeft nog een bijkomend voordeel: aan de Europese Commissie is de opdracht gegeven om in 2012 een evaluatie te maken van dit instrument. Europese groeperingen over het hele continent zullen daardoor van elkaars ervaringen, zowel positieve als negatieve, kunnen leren. Wellicht zal de verordening later ook nog worden bijgestuurd. Zo ziet men in de Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai dat het ontbreken van een duidelijke regeling voor het personeel problemen creëert voor het fiscale, sociale en arbeidsrechtelijke statuut van de werknemers van een EGTS. Dit is al een eerste domein waar de verordening kan worden verbeterd. Een ander voorbeeld is de bekende *in house*-problematiek inzake de toepasselijkheid van de Europese overheidsopdrachtenregels in de verhouding tussen de EGTS en haar leden. Dit thema blijft duidelijk ook de komende jaren nog in beweging.

Wetgeving:

- Overeenkomst tussen België, Luxemburg en Nederland inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, ondertekend te Brussel op 12 september 1986 (*BS* 30 maart 1991).
- Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (*Pb.* 2006, L 210/19).
- Decr. VI. 21 december 2007 (*BS* 7 februari 2008), B. VI. Reg. 18 januari 2008 (*BS* 5 februari 2008) en B. VI. Reg. 26 september 2008 (*BS* 3 november 2008) houdende uitvoering van de Verordening betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking.

Literatuur (zie ook de verwijzingen naar verdere literatuur aldaar):

- M. VIDAL & D. VAN EECKHOUTTE, “Bestuur en recht in een grensoverschrijdende context”, in K. LENAERTS & J. WOUTERS, *Themis Cahier 49: Internationaal en Europees recht*, Brugge, Die Keure, 2008, 31-55.
- J. WOUTERS & M. VIDAL, “De EGTS: een nieuwe Europese rechtspersoon voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking”, *Rechtskundig Weekblad* 2008, 1034-1047.
- M. VIDAL, “Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale overheden”, *Tijdschrift voor Gemeenterecht* 2007, 207-214.