

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. 7**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 2 september 2009

**1. Inleiding**

Met genoegen heb ik kennisgenomen van het verslag betreffende het voorstel van wet tot 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). De leden van de CDA-fractie hadden kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, de leden van de PvdA-fractie en de VVD-fractie hadden daarvan met belangstelling kennis genomen, en de leden van de SP-fractie hadden daarvan met verbazing kennis genomen. De leden van alle genoemde fracties hadden over het wetsvoorstel een aantal vragen. Graag ga ik hieronder in op de verschillende aspecten van het voorstel.

De leden van de SP-fractie vroegen zich af of het voorstel van wet zal bijdragen aan internationale samenwerking, gelet op de mogelijkheden om bij belemmeringen wetgeving in de diverse betrokken landen in goed overleg aan te passen.

Anders dan de leden van de SP-fractie kennelijk menen, kunnen belemmeringen die bij internationale samenwerking ontstaan, niet altijd met aanpassing van nationale wetgeving worden opgelost, juist omdat de werking van wetgeving bij de grenzen ophoudt. Oplossingen moeten dan verdragsrechtelijk worden gevonden. Zo zijn de in de memorie van toelichting genoemde Beneluxovereenkomst en de Anholtovereenkomst verdragen met respectievelijk het Koninkrijk België en Groothertogdom Luxemburg en met de Bondsrepubliek Duitsland. Een van de redenen waarom de Europese Commissie met het voorstel voor de nieuwe rechtspersoon EGTS is gekomen, is de constatering dat bestaande instrumenten in de programmeringsperiode 2000–2006 weinig geschikt bleken om een gestructureerde samenwerking in het kader van Interreg tot stand te brengen. De EGTS is als nieuw, facultatief instrument geïntroduceerd en doet niets af aan bestaande vormen van grensoverschrijdende samenwerking en eventuele mogelijkheden om wetgeving in de diverse landen in goed overleg aan te passen. De EGTS heeft vooral een meerwaarde voor die gebieden waar een juridische basis voor grensoverschrijdende samenwerking nog niet bestond. Nederlandse decentrale overheden kunnen met

de buurlanden al samenwerkingsverbanden aangaan op basis van de Beneluxovereenkomst en de Anholtovereenkomst. Aanvullende mogelijkheden die de EGTS biedt, zijn dat meer dan twee landen bij de samenwerking kunnen worden betrokken, dat ook de nationale overheden in de samenwerking kunnen worden betrokken en dat andere publiekrechtelijke lichamen dan decentrale overheden op basis van een EGTS kunnen samenwerken.

De leden van de VVD-fractie vroegen om nadere uitleg over de begrippen «communautaire programma's» binnen de doelstelling «Europese territoriale samenwerking» en inzicht in «andere taken».

Onder «communautaire programma's» binnen de doelstelling «Europese territoriale samenwerking» worden programma's verstaan die in het kader van het cohesiebeleid worden uitgevoerd en gericht zijn op grensoverschrijdende en transnationale samenwerking, de zogenaamde Interreg IV programma's.<sup>1</sup> De EGTS kan worden ingezet voor grensoverschrijdende samenwerking ook buiten het kader van de Europese communautaire programma's op economisch, sociaal en ecologisch terrein. Dit kan een breed scala van activiteiten betreffen, die overigens wel binnen de bevoegdheden van de betrokken overheden moeten vallen. In de notitie bij de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 juni 2009 betreffende informatie betreffende grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden in Europa<sup>2</sup> wordt ingegaan op de taken van tot nu toe in Europa opgerichte EGTS'en.

## 2. Historie

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de reden is van de vertraging die de implementatie van de verordening heeft opgelopen. De redenen voor de vertraging zijn divers. Allereerst was de implementatietermijn te kort voor de totstandkoming van een nieuwe wet). Verder was de inpassing van de verordening in ons nationale rechtstelsel complex vanwege de samenloop van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke aspecten en de deels rechtstreeks werkende en deels van nationale wetgeving afhankelijke verordening. Ten slotte was sprake van concurrentie van dit dossier met andere urgente dossiers. Overigens hebben meerdere lidstaten bij de implementatie vertraging opgelopen.

Op de vraag van deze leden of de aanvankelijke vrees voor de verordening inmiddels is verdampt, kan ik antwoorden dat Nederland zich aanvankelijk restrictief heeft 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. Mede op initiatief van Nederland is in de uiteindelijke verordening de instelling van een EGTS gebonden aan de goedkeuring van de nationale overheden. Daarmee is tegemoet gekomen aan het bezwaar dat in eerste instantie bestond tegen deze verordening. De aanvankelijke vrees is overigens niet de reden waarom de voorgenomen invoering van de EGTS met zoveel regelgeving wordt omgeven. De reden daarvoor is dat om de omvang van de verordening tot een minimum te beperken, in de verordening (artikel 2, eerste lid, onderdeel c) is bepaald dat in de gevallen die niet of slechts ten dele door deze verordening worden geregeld, de wetgeving van toepassing is van de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft. Aangezien zonder nationale wetgeving geen enkele Nederlandse wettelijke bepaling op een hier gevestigde EGTS van toepassing zou zijn, zijn in het wetsvoorstel bepalingen opgenomen over bijvoorbeeld het jaarverslag en de ontbinding van een EGTS. De verordening zelf geeft op diverse punten nadrukkelijk aan dat aanvullende nationale wetgeving nodig is, zowel wat betreft de oprichtingsprocedure van artikel 4 van de verordening (bv. artikel 4, vierde

<sup>1</sup> Zie 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) en 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 het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999 (PbEU L 210).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 93.

lid) als wat betreft de regels die van toepassing zijn op een in de lidstaat gevestigde EGTS (bv. artikel 6, eerste en tweede lid, over toezicht op het beheer van publieke middelen). Aldus behelst het wetsvoorstel dat wat noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de verordening.

De leden van de VVD-fractie stelden enkele vragen over de gevolgen van de mogelijkheid tot oprichting van een EGTS voor de bestaande grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden.

Er zijn geen directe gevolgen van invoering van de EGTS voor bestaande samenwerkingsverbanden. Immers, de EGTS treedt niet in de plaats van de reeds bestaande grondslagen voor grensoverschrijdende samenwerking, de Beneluxovereenkomst en de Anholtovereenkomst. Het is een facultatief instrument dat op basis van initiatief van het lokaal en regionaal bestuur kan worden ingezet.

### 3. Plaats van de EGTS

De leden van de PvdA-fractie vroegen hoe de mogelijkheden die het EGTS-instrument biedt, maximaal benut kunnen worden, of het instrument complementair kan zijn aan de al bestaande samenwerkingsinstrumenten en of er specifieke onderwerpen van samenwerking of samenstellingen van overheden zijn waar de oprichting van een EGTS voordelen biedt.

De EGTS kan een toegevoegde waarde bieden bij een grensoverschrijdend samenwerkingsverband waarin verschillende overheden van verschillende landen participeren, zoals gemeenten, provincies, het rijk en andere door de verordening aangewezen lichamen zoals universiteiten en ziekenhuizen. Tevens biedt dit instrument een mogelijkheid voor een samenwerkingsverband tussen overheden en andere aangewezen lichamen van meer dan twee landen. Nederland heeft op dit moment wel een verdrag voor samenwerkingsmogelijkheden met België (de Beneluxovereenkomst) en met Duitsland (de Anholtovereenkomst), maar geen verdragsrechtelijke mogelijkheden om met overheden van beide landen in een project samen te werken.

De aan het woord zijnde leden vroegen of de regering net als deze leden vindt dat de internationale samenwerking in Limburg nog niet optimaal tot stand komt en of zij mogelijkheden ziet om beperkingen in het beschikbare instrumentarium op te heffen. Kan de EGTS voor de Limburgse regio voordelen bieden ten opzichte van de huidige instrumenten, zo vroegen deze leden zich ook af.

De grensoverschrijdende samenwerking wordt vooral gehinderd door verschillen in regelgeving en bevoegdheden tussen de landen aan weerszijden van de grens. Het kabinet heeft in zijn reactie op het advies «Besturen over grenzen; Opgave voor alle bestuurslagen»<sup>1</sup> van de Raad voor het openbaar bestuur aangekondigd dat in goed overleg met de grensregio's en de betrokken regeringen van Duitsland en België op federaal en gewestelijk (en »Länder») niveau een gezamenlijke agenda zal worden opgesteld om dit soort problemen aan te pakken.<sup>2</sup> Zoals hierboven is aangegeven, biedt de EGTS ten opzichte van de Beneluxovereenkomst en de Anholtovereenkomst het voordeel dat overheden (en andere publiekrechtelijke lichamen) uit drie landen kunnen samenwerken in één project of samenwerkingsverband, wat vooral door de specifieke drielandensituatie in Limburg een voordeel is.

De leden van de SP-fractie vroegen of dit wetsvoorstel in de praktijk zal bijdragen aan een betere samenwerking, en vroegen welke vormen van samenwerking niet mogelijk zijn zonder dit voorstel.

Dit wetsvoorstel biedt zoals hierboven geschetst mogelijkheden voor samenwerking tussen overheden en andere publiekrechtelijke lichamen

<sup>1</sup> Het advies is te vinden via de volgende link op de website van de Raad voor het openbaar bestuur:

[http://www.rfv.nl/default.aspx?skin=Rob&inc=detail&id=860&dossier\\_id=824&type=publicatie](http://www.rfv.nl/default.aspx?skin=Rob&inc=detail&id=860&dossier_id=824&type=publicatie)

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 50.

uit drie landen, tussen meerdere overheidsniveaus en met andere publiekrechtelijke lichamen, vormen van samenwerking waarvoor in bestaande verdragen waarbij Nederland partij is (de Beneluxovereenkomst en de Anholtovereenkomst) geen grondslag bieden. Overigens wordt verwezen naar het antwoord hierboven op vragen van de leden van de PvdA-fractie omtrent de mogelijkheden en voordelen van het EGTS-instrument. Deze aan het woord zijnde leden vroegen waarom de regering na aanvankelijk weinig enthousiast te zijn geweest over de invoering van een EGTS, toch dit voorstel ter behandeling indient. Nederland heeft in het stadium van totstandkoming van de verordening ingestemd met de verordening, omdat aan een aantal aanvankelijke bezwaren tegemoet was gekomen. Het is een facultatief instrument dat in de hierboven geschetste gevallen voordelen biedt.

De leden van de VVD-fractie vroegen nadere uitleg en motivering van de in het wetsvoorstel niet gebruikte mogelijkheid om de taken van een EGTS op grond van artikel 7, derde lid, derde volzin, van de verordening te beperken.

De regering heeft niet voor het beperken van de taken gekozen om niet op voorhand initiatieven tot samenwerking tussen Nederlandse regio's en andere regio's met beperkende bepalingen in de wet te zitten. Zoals in de memorie van toelichting reeds is aangegeven, neemt de behoefte aan grensoverschrijdende samenwerking of internationale samenwerking binnen de Europese Unie toe; de EGTS kan hierbij, naast het bestaande instrumentarium, een faciliterende rol spelen.

#### **4. Publiekrechtelijk karakter van een EGTS**

De leden van de VVD-fractie vroegen of een EGTS een Europese instelling of een Nederlandse instelling is.

De EGTS is geen constitutionele instelling van de EG, zoals het Europees Parlement, de Europese Commissie en het Hof van Justitie. Een EGTS met statutaire zetel in Nederland zal als Nederlandse instelling worden gezien, indien moet worden bepaald van welke lidstaat het recht van toepassing is op de handelingen van een EGTS. De EGTS is qua typering nog het meest vergelijkbaar met de Europese vennootschap («SE», zie verordening (EG) nr. 2157/2001 van de Raad van de Europese Unie van 8 oktober 2001 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE) (PbEG L 294) en de Uitvoeringswet verordening Europese vennootschap) en de Europese coöperatieve vennootschap («SCE», zie verordening (EG) nr. 1435/2003 van de Raad van de Europese Unie van 22 juli 2003 betreffende het statuut voor een Europese Coöperatieve Vennootschap (SCE) (PbEU L 207) en de Uitvoeringswet verordening Europese coöperatieve vennootschap).

De leden van de VVD-fractie vroegen vervolgens in welke situaties aan een EGTS geen publiekrechtelijke bevoegdheden zullen worden verleend. Strikt genomen luidt het antwoord hierop dat de leden van een EGTS nooit publiekrechtelijke bevoegdheden die aan die leden zijn opgedragen, kunnen overdragen aan een EGTS (artikel 7, vierde lid, van de verordening). Enige uitzondering daarop is dat aan een EGTS de bevoegdheden van de beheersautoriteit en van het gezamenlijk technisch secretariaat zouden kunnen overgedragen (artikel 18 van verordening (EG) nr. 1080/2006<sup>1</sup>). Nu de leden van de VVD-fractie deze vraag stellen in het kader van het onderdeel van de memorie van toelichting over het publiekrechtelijke karakter van een EGTS, neem ik echter aan dat zij willen weten welke algemene bepalingen die voor alle publiekrechtelijke rechtspersonen gelden niet voor het van toepassing verklaren in artikel 8 van het wetsvoorstel in aanmerking zijn gekomen. Het antwoord op deze vraag luidt dat de regering met artikel 8 volledig heeft willen zijn en geen specifieke wet of wetten heeft willen uitsluiten van toepasselijkheid op een

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1783/1999 (PbEU L 210).

EGTS uit hoofde van haar publiekrechtelijke karakter. Met artikel 8 is beoogd zo volledig mogelijk alle voor alle publiekrechtelijke rechtspersonen geldende regels ook op de EGTS van toepassing te laten zijn. Door in artikel 8, eerste lid, onderdeel a, te bepalen dat een EGTS een bestuursorgaan is, is veel wetgeving die in het algemeen voor alle bestuursorganen geldt (zoals de Algemene wet bestuursrecht en de Wet openbaarheid van bestuur) ook op een EGTS van toepassing. Voor de Archiefwet en de Ambtenarenwet waren specifieke bepalingen in artikel 8 nodig om deze op een EGTS van toepassing te doen zijn. Tevens worden met het voorgestelde artikel 19 de bepalingen over publiekrechtelijke rechtspersonen in de Handelsregisterwet 2007 van toepassing op de EGTS met statutaire vestiging in Nederland. In het kader van de beoogde volledigheid stel ik bij nota van wijziging voor om in een nieuw artikel 19a ook nog de toepasselijkheid van (artikel 6 van) de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens op een EGTS te regelen door in die wet een wijziging aan te brengen.

De leden van de VVD-fractie stelden ook enkele vragen naar aanleiding van artikel 10 van de verordening over de organen van een EGTS.

De vergadering bestaat uit vertegenwoordigers van de leden van een EGTS, vertegenwoordigers dus van bijvoorbeeld een aan een EGTS deelnemende Nederlandse gemeente. Het doen en laten van die vertegenwoordiger van een Nederlandse gemeente is onderworpen aan het voor gemeentes geldende wettelijke systeem van bevoegdheden en democratische verantwoording. De deelnemers kunnen in de statuten bijvoorbeeld bepalen om commissies in te stellen voor deelonderwerpen of een dagelijks bestuur om besluiten voor te bereiden en voor de uitvoering zorg te dragen.

De aan het woord zijnde leden hadden ten slotte nog enkele vragen over de democratische controle op een eenmaal ingestelde EGTS, onder andere over de rol van de vergadering van een EGTS daarin.

Binnen de EGTS is de vergadering het orgaan dat de deelnemende leden vertegenwoordigt en dat kan dus binnen die rechtspersoon als het belangrijkste orgaan worden gezien. De democratische controle op een EGTS zal verlopen via de democratische controle op haar deelnemers. Als de Nederlandse Staat deelneemt aan een EGTS, dan is de Nederlandse regering aan de Staten-Generaal verantwoordig voor het doen en laten van de EGTS, althans voor de wijze waarop zij daarin als deelnemer haar invloed heeft gebruikt. Hetzelfde geldt ten aanzien van de vertegenwoordigende organen van provincies, gemeenten en waterschappen. In het geval een deelnemer een gemeenschappelijke regeling is, zal de verantwoording voor het doen en laten van de EGTS aan het vertegenwoordigende orgaan van de deelnemende gemeenschappelijke regeling (het algemeen bestuur van een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam) worden afgelegd, dat op zijn beurt voor zijn doen en laten weer verantwoording verschuldigd is aan het vertegenwoordigende orgaan van de deelnemer van de gemeenschappelijke regeling (bv. de gemeenteraad van de aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeente). De toezicht- en controlebevoegdheden die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van het wetsvoorstel heeft, betreffen het toezicht op de EGTS met statutaire zetel in Nederland en voor de uitoefening van die bevoegdheden is hij uiteraard verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal. Daarnaast dienen provincies en gemeenten die deelnemen aan 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 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Dat besluit zal hiertoe worden aangepast.

## 5. Procedure tot oprichting van een EGTS

De leden van de SP-fractie vroegen of de regering hun opvatting deelt dat de regering het laatste woord zou moeten hebben over de vorming van een EGTS, anders dan de weigeringsgronden van de verordening. Ik wil voor alle duidelijkheid voorop stellen dat het niet zo is dat de regering op grond van de weigeringsgronden van de verordening bevoegd is om de vorming van een EGTS al dan niet toe te staan, maar dat primair de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd is om op grond van de weigeringsgronden van de verordening al dan niet in te stemmen met deelname van een Nederlands lid aan een op te richten EGTS. Ik begrijp de vraag van de leden van de SP-fractie zo dat zij vragen of de regering van mening is dat ook op andere gronden dan die genoemd in de verordening de vorming van een EGTS zou moeten kunnen worden voorkomen. De regering is van mening dat de verordening in deze de enige leidraad is en dat aldus instemming met deelname van een Nederlands kandidaat-lid aan een EGTS enkel mag worden onthouden in overeenstemming met de verordening. De regering is van mening dat deze weigeringsgronden voldoende mogelijkheden bieden om ongewenste deelname aan een EGTS tegen te gaan.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een reactie van de regering op de vraag hoe het zit als het oordeel van de Tweede Kamer over de deelname aan een EGTS afwijkt van het oordeel van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voorop moet worden gesteld dat de Tweede Kamer geen rol heeft bij de verlening van de instemming op grond van de voorgestelde wet. Wel kunnen beide Kamers van de Staten-Generaal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter verantwoording roepen over de wijze waarop de Minister diens wettelijke bevoegdheden heeft uitgeoefend. Als de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de instemming heeft geweigerd, en de rechter is van oordeel dat die weigering ten onrechte heeft plaatsgehad, zal dat uiteindelijk moeten leiden tot een instemming, ongeacht het oordeel van de Tweede Kamer. Heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de instemming verleend, dan is dat definitief en een andersluidend oordeel van de Tweede Kamer kan daarin geen verandering brengen.

Het voorstel van wet geeft wel een rol aan de Tweede Kamer voor het geval de Staat deel wil nemen aan een EGTS. Die procedure, afgeleid van de procedure voor door de Staat op te richten rechtspersonen in de Comptabiliteitswet 2001, vindt plaats voorafgaand aan de instemming van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zonder de instemming van de Tweede Kamer kan de Staat geen aanvraag indienen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en kan de situatie zich niet voordoen dat de Minister een ander oordeel heeft dan de Tweede Kamer.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder in hoeverre nu, gelet op artikel 4, tweede lid, en artikel 7 van het voorstel van wet, 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.

Duidelijkheid op dit punt volgt uit de opbouw van het wetsvoorstel, waarin eerst in hoofdstuk 2 ten aanzien van Nederlandse leden van een EGTS in de artikelen 2 en 3 de bepalingen zijn opgenomen die noodzakelijk zijn om de instemmingsprocedure van artikel 4 van de verordening in Nederland goed te laten werken, om vervolgens in hoofdstuk 3 ten aanzien van een EGTS met een (beoogde) statutaire zetel in Nederland in artikel 7 te regelen hoe de openbaarmaking van de statuten (en daarmee

de verkrijging van rechtspersoonlijkheid) geschiedt, waarbij een van de redenen om statuten niet openbaar te maken het ontbreken van de instemming van de betrokken lidstaten is. Aangezien een verordening rechtstreekse werking heeft binnen de Nederlandse rechtsorde, worden bepalingen van een verordening niet in de Nederlandse wetgeving overgenomen. Het wetsvoorstel bevat dus enkel aanvullende bepalingen met zoveel mogelijk verwijzingen naar de verordening in plaats van overneming van (delen van) bepalingen van de verordening. Het gevolg daarvan is dat het wetsvoorstel altijd in samenhang met de verordening moet worden gelezen, waarbij de memorie van toelichting een hulpmiddel is. De leden van de VVD-fractie vroegen ten slotte in dit kader of door openbaarmaking van de statuten en daarmee de verkrijging van rechtspersoonlijkheid van een EGTS de daadwerkelijke start betekent van de EGTS. Het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid is het juridische moment waarop de EGTS wat het vermogensrecht betreft, gelijk staat aan natuurlijke personen (zie artikel 1, derde en vierde lid, van de verordening en 9 van het voorstel van wet) en als gevolg daarvan de ruimste handelingsbekwaamheid die in de Nederlandse wetgeving aan rechtspersonen wordt toegekend. Of de EGTS vanaf dat moment ook daadwerkelijk van die handelingsbekwaamheid gebruik gaat maken, bepaalt de EGTS zelf en zal onder meer worden bepaald door het specifieke doel en de taken waarvoor de EGTS is opgericht. Niet uitgesloten is immers dat de taken met ingang van een vooraf beoogde datum zullen worden uitgevoerd, bijvoorbeeld als de EGTS met ingang van een bepaalde datum wordt aangewezen als management autoriteit in het kader van het EFRO. De EGTS kan natuurlijk wel in voorbereiding daarop tussen de periode van verkrijging van rechtspersoonlijkheid en het daadwerkelijk uitoefenen van taken allerlei rechtshandelingen gaan verrichten, zoals het huren en inrichten van een kantoorlocatie of het in dienst nemen van personeel. Ook kan een EGTS overigens voordat rechtspersoonlijkheid is verkregen al feitelijke handelingen verrichten, waarvoor het hebben van rechtspersoonlijkheid niet nodig is.

## **6. Aansprakelijkheid**

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe het voorgestelde artikel 5 van het wetsvoorstel zich verhoudt tot de opmerking in de memorie van toelichting dat als de leden van een EGTS zelf kiezen voor een beperking van de aansprakelijkheid, zijzelf kunnen afwegen of de wetgeving van de lidstaat waar de beoogde EGTS wordt gevestigd, daaraan in de weg staat. In artikel 5 van het voorstel van wet is bepaald dat de aansprakelijkheid van een Nederlands lid van een EGTS voor de schulden van de EGTS waarvan het lid is, niet is uitgesloten of is beperkt, tenzij in de statuten van de EGTS anders is bepaald. Een dergelijke uitsluiting of beperking in de statuten van de EGTS is op grond van de verordening enkel toegestaan indien nationale wetgeving de aansprakelijkheid van dat lid uitsluit of beperkt (wat Nederland in artikel 5 van het wetsvoorstel dus expliciet niet doet), in welk geval de andere leden hun aansprakelijkheid in de statuten eveneens mogen beperken of uitsluiten (artikel 12, tweede lid, van de verordening). De opmerking in de memorie van toelichting over de afweging die de leden in dat geval kunnen maken, komt er op neer dat de leden bij de keuze van de lidstaat waar de EGTS haar zetel zal hebben, in hun mogelijkheden beperkt zijn tot die lidstaten die – net als Nederland – niet op grond van artikel 12, tweede lid, laatste volzin, van de verordening de registratie op hun grondgebied hebben verboden van een EGTS met beperkte aansprakelijkheid.

## **7. Rechtsbescherming**

De leden van de SP-fractie stelden een aantal vragen over de positie van de EGTS binnen onze vertegenwoordigende democratie. Voor het antwoord op de vragen verwijs ik vooreerst naar het antwoord dat ik hierboven gaf op de vragen van de leden van de VVD-fractie over de democratische controle op een eenmaal ingestelde EGTS. De invloed die een inwoner van bijvoorbeeld een gemeente kan uitoefenen op een EGTS is vergelijkbaar met de invloed die een inwoner van een gemeente kan uitoefenen op iedere andere activiteit van de gemeente waarvan hij inwoner is. Het gaat dan om invloed op deelname van zijn gemeente aan een EGTS, wiens activiteiten zich overigens gelet op het grensoverschrijdende karakter niet enkel en alleen op het grondgebied van die gemeente hoeven af te spelen. De vraag waar een burger zich kan melden als hij of zij het niet eens is met het door de EGTS gevoerde beleid, kan vanuit verschillende invalshoeken beantwoord worden. Als het gaat om een EGTS die op grond van artikel 20 van het voorstel van wet subsidies verstrekt, dan geldt in het kader van subsidieverstrekking het normale rechtsbeschermingsregime van de Algemene wet bestuursrecht, waarbij overigens bepalingen uit verordeningen en jurisprudentie van het Hof van Justitie ook een rol kunnen spelen. Als het gaat om andere zaken, dan zal het hoe dan ook nooit gaan over besluiten in de zin van de Awb – op grond van de verordening is het immers niet toegestaan om taken die betrekking hebben op de uitoefening van publiekrechtelijk toegewezen bevoegdheden aan een EGTS op te dragen (artikel 7, vierde lid, van de verordening) – maar om privaatrechtelijke rechtshandelingen of feitelijke handelingen. Bij bezwaren tegen of conflicten over privaatrechtelijke rechtshandelingen kan de betrokken burger (of bedrijf) langs de gebruikelijke wegen de gang naar de burgerlijke rechter maken. Bij ongenoegen over feitelijke handelingen gelden de reeds genoemde democratische verantwoordingsprincipes op grond waarvan de leden van een EGTS aanspreekbaar zijn op hun bijdrage aan het handelen van een EGTS. Uiteraard kan een burger bepaalde ongenoegens ook rechtstreeks bij de EGTS neerleggen.

## **8. Uitgebrachte adviezen**

De leden van de CDA-fractie stelden een aantal vragen omtrent de rol van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op de oprichting van een EGTS en die van de gemeenten, provincies en mede-overheden.

De rol van de minister bij de oprichting is beperkt tot de voor de verordening noodzakelijke bevoegdheid tot instemming overeenkomstig de procedure van artikel 4 van de verordening en tot een op de verordening aanvullende voorziening (géén inhoudelijke toets) in artikel 7 van het voorstel van wet om te voorkomen dat in strijd met artikel 4 van de verordening vastgestelde statuten of overeenkomsten leiden tot de oprichting van een EGTS. De overige bevoegdheden waar de leden van de CDA-fractie naar verwijzen (de goedkeuring van de vastgestelde jaarrekening, het benoemen van toezichthouders en de bevoegdheid tot het eventueel toepassen van bestuursdwang) zijn opgenomen ter noodzakelijke goede uitvoering van de artikelen 6, eerste en tweede lid, 11, tweede lid, en 13 van de verordening. Om de territoriale samenwerking niet onnodig te bemoeilijken, is voor de jaarrekening niet gekozen voor een zeer gedetailleerde regeling als bijvoorbeeld voor provincies en gemeenten is opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, maar voor aansluiting bij de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. De regering is van mening dat de bevoegdheden van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties er op gericht zijn om voor het Nederlandse staatsbestel onwenselijke situaties tegen te gaan. Die



mogelijkheid moet de regering hebben, om in onvoorziene situaties niet met lege handen te staan. Het is niet de bedoeling om te treden in het beleid of de vormgeving van een EGTS, voor zover aan de algemene kaders wordt voldaan. De «gewone spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen» kunnen ten aanzien van een EGTS niet in acht kunnen worden genomen, nu de EGTS – anders dan bijvoorbeeld gemeenten en provincies – niet ingevolge enige wettelijke regeling aan interbestuurlijk toezicht is onderworpen, ook niet als zij enkel uit leden zou bestaan die wel aan dergelijk toezicht zijn onderworpen. Een EGTS is een zelfstandige rechtspersoon en het toezicht op die rechtspersoon vereist nieuwe wettelijke bepalingen, die in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen in artikel 16. De vraag van 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) is met het bovenstaande beantwoord.

## **9. Administratieve lasten**

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering om de gekozen opzet voor de uitvoering van de verordening nog eens kritisch tegen het licht te houden gelet op de bestuurslasten/administratieve lasten.

Heel concreet betreffen de lasten (administratieve en overige lasten) voor potentiële deelnemers het samen met de andere deelnemers opstellen van de overeenkomst en de statuten en vervolgens het in kennis stellen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van het voornemen om aan een EGTS deel te nemen met bijvoeging van de opgestelde overeenkomst en statuten. Deze lasten vloeien rechtstreeks voort uit de verordening en zijn dus onvermijdelijk. Het opstellen van statuten is overigens iets wat inherent is aan het regelen van een samenwerking of totstandkoming van een rechtspersoon. De op grond van artikel 10 van het voorstel van wet in de statuten te regelen onderwerpen zijn naar mijn mening noodzakelijk, waarbij ik verwijs naar de memorie van toelichting bij dat artikel. De lasten (administratieve en overige lasten) voor een in Nederland te vestigen EGTS zijn bij oprichting het ter openbaarmaking toezenden van de definitieve overeenkomst en statuten en informatie over de instemming van de andere betrokken lidstaten aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 7 van het voorstel van wet), toezending na openbaarmaking van de statuten aan het Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen (artikel 5, tweede lid, van de verordening) en neerlegging van de stukken bij de kamer van koophandel (artikel 11 van het voorstel van wet). Ook deze lasten zijn noodzakelijk en dus onvermijdelijk, waarbij ik voor de motivering achter de artikelen 7 en 11 van het voorstel van wet verwijs naar de memorie van toelichting. Is een EGTS eenmaal opgericht, dan zijn de voornaamste lasten (administratieve en overige lasten) het opstellen van begroting (artikel 11 van de verordening) en jaarverslag (artikelen 12 en 13 van het voorstel van wet) en het indienen van het jaarverslag en de jaarrekening bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (artikel 12 van het voorstel van wet). De bepalingen in de artikelen 12 en 13 van het voorstel van wet betreffen onderwerpen die op grond van de verordening in nationale regelgeving moeten worden geregeld en waarbij naar mijn mening voor een invulling is gekozen die minimaal noodzakelijk is. Een eenmaal opgerichte EGTS krijgt verder met name te maken met nieuwe lasten op het moment dat de overeenkomst of statuten worden gewijzigd. Ik zie geen mogelijkheden om de genoemde lasten te verlichten, aangezien het samenstel van bepalingen van de verordening en het voorstel van wet in mijn ogen een stelsel biedt dat minimaal noodzakelijk is voor het goed functioneren van de nieuwe rechtspersoon EGTS in de Nederlandse rechtstaat.

De leden van de CDA-fractie vroegen ook of het opzetten van een samen-

werkingsverband op basis van de bestaande verdragen met de Duitse en Belgische buurlanden (de Anholtovereenkomst en de Benelux-overeenkomst) niet veel eenvoudiger is dan met gebruikmaking van de EGTS het geval is en of dat wel overeenkomstig de bedoeling van de Europese verordening is.

In veel gevallen ligt gebruik maken van de bestaande verdragen voor de hand; de Europese verordening is aanvullend en dus is het heel goed verdedigbaar om de EGTS niet toe te passen, waar dit niet strikt noodzakelijk is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering nog een keer welwillend wil kijken naar de mogelijkheden om de administratieve lasten te verminderen.

In het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie is bovenstaande vraag al beantwoord. Daarbij wil ik graag aanvullen dat bij het opstellen van het voorstel van wet al steeds is gestreefd naar zo min mogelijk lasten voor (deelname aan) een EGTS en daarom alleen die bepalingen zijn opgenomen die ofwel rechtstreeks door de verordening worden vereist (zoals het aanwijzen van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als bevoegde autoriteit om in te stemmen met deelname aan een EGTS) ofwel op grond van de verordening qua exacte invulling aan het nationale recht worden overgelaten maar wel noodzakelijk zijn (zoals de bepalingen over het jaarverslag en de jaarrekening) ofwel in ons nationaal geldende recht als algemeen wenselijk worden beschouwd (zoals de verplichte registratie bij de kamer van koophandel). Deze aan het woord zijnde leden vroegen ook hoe andere EU-lidstaten de administratieve verplichtingen van een EGTS inrichten en of hier nog overleg in EU-verband over plaatsvindt. Er is nog maar zeer beperkt ervaring opgedaan met de oprichting van EGTS'en. Wel is er op Europees niveau een kennelijke behoefte om van elkaar te leren. In de verschillende samenwerkingsverbanden vindt die uitwisseling plaats. De regering houdt hier de vinger aan de pols.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### *Artikel 17*

De leden van de VVD-fractie vroegen in verband met artikel 17 in wat voor soort situaties uitwisseling van persoonsgegevens aan de orde kan zijn en hoe is gewaarborgd dat die andere lidstaten zorgvuldig met die gegevens omgaan.

Het uitwisselen van persoonsgegevens zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn in de situatie dat een toezichthouder van een lidstaat in het kader van toezicht op de naleving van bepaalde nationale regelgeving onderzoek doet naar handelingen van een EGTS met statutaire zetel in Nederland in die lidstaat. Het kan zijn dat die toezichthouder in het kader van dat onderzoek informatie nodig heeft van de Nederlandse autoriteiten. Als die informatie ook betrekking heeft op gegevens betreffende bijvoorbeeld de directeur van een EGTS, dan zou in het kader van het uitwisselen van informatie tussen de betrokken autoriteiten sprake zijn van verwerking van persoonsgegevens als bedoeld in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De Europese privacy-richtlijn<sup>1</sup> waarborgt een gelijkwaardig niveau van bescherming van persoonsgegevens binnen de EU.

#### *Artikel 20*

De leden van de CDA-fractie vroegen of de (juridische) constructie van artikel 20 buiten elke twijfel stelt dat voor een subsidieaanvraag voor een

---

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 november 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG L 281).

Interreg-project maar één formulier behoeft te worden ingevuld – en wel bij een orgaan van een EGTS.

Nee, dat is niet de strekking van artikel 20. Artikel 20 regelt enkel en alleen dat, indien een EGTS voor dat doel is opgericht, aan de ledenvergadering van de EGTS de bevoegdheid wordt geattribueerd om EU-subsidies te verstrekken. Daarvoor is het nog wel noodzakelijk dat de betreffende EGTS op de communautair voorgeschreven wijze wordt aangewezen als bevoegd orgaan om over die subsidies te beslissen (in EFRO-verband: wordt aangewezen als managementautoriteit). Daarnaast zullen alle andere financierende autoriteiten hun middelen aan de EGTS ter beschikking moeten stellen, omdat de EGTS anders niet beschikt over de middelen om de subsidies te verstrekken. Vanuit het EGTS-budget kunnen door de ledenvergadering van een EGTS (als managementautoriteit) vervolgens de middelen (Nederlandse, Europese middelen en eventuele middelen van andere deelnemende lidstaten) door middel van één beschikking aan de subsidieontvanger worden verstrekt.

De leden van de PvdA-fractie informeerden naar de vorderingen die het Ministerie van Economische Zaken maakt bij het wetsvoorstel om tot verbeteringen te komen in de uitvoering van Europese structuurfondsen en vroegen ook of er volgens de regering mogelijkheden zijn om de hoeveelheid benodigde beschikkingen voor het verstrekken van subsidie te verminderen, zoals door IPO en VNG gevraagd.

De Minister van Economische Zaken werkt aan een wetsvoorstel inzake de uitvoering van Europese verordeningen inzake financiële bijdragen uit het Europees fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO). Het wetsvoorstel bevindt zich in de fase van het intern concept. De verwachting is dat het dit najaar voor consultatie aan IPO en VNG kan worden voorgelegd. Eén van de aandachtspunten bij dat wetsvoorstel is het beperken van de lasten voor bedrijven en bestuur bij de uitvoering van de verordeningen inzake EFRO. Het terugbrengen van het aantal beschikkingen speelt een belangrijke rol daarbij. Het voorstel zal evenals de verordeningen inzake EFRO, betrekking hebben op de aanwijzing van autoriteiten die zorgen voor de uitvoering van de verordening, de opstelling van programma's, regels rond de subsidieverlening en toezicht. De mogelijkheid van aanwijzing van een EGTS als uitvoerende autoriteit in het kader van een EFRO-verordening kan, zoals hiervoor in antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie aangegeven, bijdragen aan een vermindering van de hoeveelheid benodigde beschikkingen voor het verstrekken van subsidie in het kader van Interreg. Daar zal in het wetsvoorstel inzake EFRO ook van uit worden gegaan.

De leden van de PvdA-fractie stelden ten slotte enkele vragen omtrent de mogelijke gevolgen en de wenselijkheid van het feit dat er min of meer tegelijk door twee ministeries aan wetgeving wordt gewerkt die elkaar deels overlapt en aanvult.

De Uitvoeringswet EGTS-verordening, waarvoor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eerstverantwoordelijke is, behelst wetgeving ter implementatie van de EGTS-verordening. De EGTS is primair bedoeld als instrument waarbinnen de lidstaten en lokale autoriteiten kunnen samenwerken ter uitvoering van communautaire programma's binnen de doelstelling «Europese territoriale samenwerking» als bedoeld in verordeningen (EG) nr. 1083/2006<sup>1</sup> en 1080/2006. Tevens kan een EGTS taken krijgen met betrekking tot het bevorderen en vergemakkelijken van grensoverschrijdende, transnationale of interregionale samenwerking met als doel de economische en sociale samenhang te versterken. De Minister van Economische Zaken werkt aan een wetsvoorstel inzake de uitvoering van Europese verordeningen inzake financiële bijdragen uit het EFRO. Ten aanzien van het EFRO gelden thans verordening (EG) nr. 1083/2006 en verordening (EG) nr. 1080/2006. Wat betreft de samenhang tussen beide wetsvoorstellen geldt het volgende.

<sup>1</sup> 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).

De EGTS-uitvoeringswet gaat primair over de implementatie van de oprichting van een facultatief samenwerkingsinstrument, een EGTS. Een EGTS kan worden ingezet voor de uitvoering van communautaire territoriale samenwerkingsprogramma's zoals Interreg IV-A binnen de verordeningen die gelden ten aanzien van het EFRO. Een EGTS kan worden ingezet om de operationele programma's in het kader van EFRO uit te voeren. Maar een EGTS heeft een bredere werking dan alleen de Europese structuurfondsen. Zoals hierboven al is vermeld kan de EGTS ook taken krijgen met betrekking tot het bevorderen en vergemakkelijken van transoverschrijdende, transnationale of interregionale samenwerking met als doel de economische en sociale samenhang te versterken. Bij het wetsvoorstel inzake EFRO gaat het, zoals hiervoor reeds aangegeven, om regeling van onderwerpen als de (nationale en grensoverschrijdende) programma's binnen EFRO, de aanwijzing van verschillende autoriteiten en regels rond subsidieverstrekking en toezicht. De samenhang tussen beide wetsvoorstellen is beperkt tot het feit dat voor uitvoering van een deel van de programma's, de categorie grensoverschrijdende structuurfondsprogramma, een EGTS geschikt kan zijn om taken en bevoegdheden aan op te dragen. Bij niet-grensoverschrijdende programma's kan een EGTS geen rol spelen.

Bundeling van beide wetgevingsprocessen ligt niet voor de hand gezien het feit dat de wetsvoorstellen weliswaar samenhang hebben maar voorts ieder andere elementen regelen die geen verband met elkaar houden. Wat betreft artikel 20 van het onderhavige voorstel van wet merk ik op dat het denkbaar is dat het voorgestelde artikel 20 van onderhavig voorstel van wet (technisch) wordt aangepast. De tekst van dat artikel heeft een bredere strekking dan alleen de subsidies uit het EFRO. Artikel 20 heeft na inwerkingtreding van het wetsvoorstel inzake de uitvoering van Europese verordeningen inzake financiële bijdragen uit het EFRO voor het EFRO mogelijk geen aanvullende betekenis meer. In dat licht zal artikel 20 van onderhavig voorstel van wet bij de voorbereiding van het wetsvoorstel inzake EFRO worden bekeken. Er is overleg geweest tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Economische Zaken over de Uitvoeringswet EGTS-verordening. Over het wetsvoorstel inzake de uitvoering van Europese verordeningen inzake financiële bijdragen uit het EFRO zal eveneens overleg plaatsvinden tussen beide ministeries. Er wordt in beide trajecten uiteraard gebruik gemaakt van elkaars expertise.

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