

**HET DERDE PROTOCOL BIJ DE EUROPESE
KADEROVEREENKOMST INZAKE
GRENSOVERSCHRIJDENDE SAMENWERKING
BETREFFENDE EUROREGIONALE
SAMENWERKINGSVERBANDEN**

SARiV Advies 2011/14
VLABEST Advies 11.BB.07

20 juli 2011

Adviesvraag: Ontwerp van decreet houdende instemming met het derde Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten betreffende Euroregionale samenwerkingsverbanden (ESV's) opgemaakt te Utrecht op 16 november 2009

Adviesvrager: De Viceminister-president, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

Ontvangst adviesvraag: 15 juni 2011

Adviestermijn: 30 dagen

SARIV

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 13 juli 2011

Kenmerk: SARiV Advies 2011/14

VLABEST

Goedkeuring/bekrachtiging raad: 23 juni 2011

Kenmerk: 11.BB.07

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	4
2.	Achtergrond.....	4
2.1.	Het Protocol.....	5
2.2.	Belang van het Protocol voor Vlaanderen.....	5
3.	Bedenkingen bij de toepassing van het Protocol	6
4.	Conclusie	8

1. INLEIDING

Op vrijdag 10 juni 2011 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet houdende instemming met het derde Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten betreffende Euroregionale samenwerkingsverbanden (hierna: “ESV’s”), opgemaakt te Utrecht op 16 november 2009 (hierna: “het Protocol”), principieel goed.

De Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: “SARiV”) werd op 15 juni 2011 formeel om advies gevraagd, maar nodigde, in navolging van de suggestie uit de nota aan de Vlaamse Regering, de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (hierna: “VLABEST”) uit om een gezamenlijk advies uit te brengen. De SARiV en VLABEST (hierna: “de Raden”) keurden onderhavig advies goed respectievelijk op hun plenaire vergaderingen van 13 juli 2011 en 23 juni 2011.

In onderhavig advies schetsen de Raden eerst de achtergrond van het Protocol. Ze bespreken het belang ervan voor Vlaanderen en plaatsen er enkele bedenkingen bij. Ten slotte formuleren ze hun conclusies.

2. ACHTERGROND

De grensoverschrijdende samenwerking heeft een toenemende dynamiek gekend op het Europese continent.¹ Diverse juridische instrumenten werden ontwikkeld op supranationaal - of multilateraal niveau, om de wensen van lokale en regionale besturen – maar ook van nationale overheden - om activiteiten en samenwerking over de landsgrenzen heen vorm te geven. Deze werden immers vaak gehinderd door verschillen tussen nationale wetgevingen en verschillen in bestuursculturen, waardoor een grens vaak een onoverkomelijke hindernis vormde om tot samenwerking te komen. De Raad van Europa keurde reeds in 1980 een algemene Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking goed.² Tussen de Benelux-partners werd op 12 september 1986 de Benelux-Overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden en autoriteiten ondertekend die voorziet in brede mogelijkheden voor samenwerking tussen lokale besturen en zelfs de vorming van grensoverschrijdende openbare lichamen die zelf regels kunnen uitvaardigen.³ Door de dynamiek van de Europese Unie en de steun aan de regionale ontwikkeling werd ook binnen de Europese Unie de noodzaak aangevoeld aan een gepast juridisch instrument om de grensoverschrijdende samenwerking juridisch vorm te geven.⁴

¹ Op de website van de Benelux (www.benelux.int) wordt een interessant overzicht geboden van de historie en de verschillende vormen van grensoverschrijdende samenwerking. Zie tevens J. Wouters and D. Van Eeckhoutte, ‘Het nabuurschapsrecht. Analyse van het snel evoluerende juridisch kader voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriaal gedecentraliseerde besturen’, *Chroniques de Droit Publique/Publiekrechtelijke Kronieken* 2003, 443-484, 633-661.

² Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten, opgemaakt te Madrid op 21 mei 1980 (B.S. 18 juli 1987).

³ BENELUX, *Tekst van de Benelux-overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking tussen Territoriale Samenwerkingsverbanden of autoriteiten*. [<http://www.benelux.int/nl/dos/dos02a.asp>]

⁴ 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. EU L 210*, 31 juli 2006, 19-24; Zie hierover ook: J. WOUTERS en M. VIDAL, “De EGTS: een nieuwe Europese rechtspersoon voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking”, *Rechtskundig Weekblad*, 71, (2008), pp. 1034-1047; Intussen zijn er reeds 3 EGTS-verbanden tot stand gekomen waarbij Vlaanderen betrokken is, m.n. de EGTS Eurometropool Lille-Kortrijk-Doornik, de EGTS West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d’Opale en de EGTS Linieland van Hulst en Waas.

Hierdoor wordt een breed instrumentarium ter beschikking gesteld voor de grensoverschrijdende samenwerking.

2.1. Het Protocol

Het nu voorliggende Protocol is reeds het 3^{de} aanvullend Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten.⁵ Het maakt deel uit van een proces dat steeds uitgebreidere vormen van samenwerking tot stand ziet komen en het breidt de mogelijkheden, voorzien in de initiële kaderovereenkomst en de er op volgende protocollen, gevoelig uit. Het Protocol kwam tot stand na overleg binnen het Comité voor lokale en regionale democratie van de Raad van Europa.

Het Protocol biedt de mogelijkheid tot oprichting van een lichaam voor grensoverschrijdende euroregionale samenwerking. Het regelt de rechtspersoonlijkheid, het lidmaatschap, de wijze van oprichting, de statuten en de wijziging ervan en omschrijft de werkzaamheden en activiteiten van het samenwerkingsverband. Daarnaast voorziet het in een regeling voor de aansprakelijkheid en de verantwoordelijkheden van de deelnemers, evenals een geschillenregeling. Het bevat tevens een specifiek artikel inzake audit, toezicht en de mogelijkheid van een bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing door de nationale overheden, inclusief een algemene vrijwaringsclausule die staten beschermt tegen handelingen van een ESV indien deze in strijd zijn met de openbare orde of het algemeen belang.

Aan het Protocol zal een aanhangsel worden toegevoegd dat modelwetgeving zal bevatten om het opstellen van nationale wetgeving te vergemakkelijken ten behoeve van hen die in de toekomst een ESV wensen op te zetten. Dit aanhangsel en de bepalingen erin vervat zijn louter facultatief en kunnen in functie van de behoeften worden overgenomen of aangepast.

De werkgroep Gemengde Verdragen, adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), heeft op 29 oktober 2009, het gemengd karakter van het Protocol vastgelegd. Gelet op de bevoegdheidsoverdracht van de organisatie en het administratief toezicht op de gemeenten naar de deelstaten, is dit een logische beslissing. Het gemengd karakter werd schriftelijk bevestigd door de ICBB, vermits deze reeds lange tijd niet meer is samengekomen.

2.2. Belang van het Protocol voor Vlaanderen

Het Protocol houdt voor Vlaanderen weinig nieuws in. Het vertaalt eigenlijk het kader dat reeds beschikbaar was binnen de Europese Unie naar het hele werkveld van de lidstaten van de Raad van Europa. Hierdoor wordt het bereik van de toepassing van de EGTS-Verordening van de Europese Unie uitgebreid naar alle lidstaten van de Raad van Europa.⁶ Het tot stand komen van dit Protocol in het kader van de Raad van Europa, geeft ook aan dat deze problematiek niet enkel leeft binnen de Europese Unie.

⁵ De andere twee protocollen waren het "Aanvullend Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten opgemaakt te Straatsburg op 9 november 1995" (B.S. 3 september 2009), 60474-60478 en het "Protocol Nr. 2 bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, betreffende grensoverschrijdende samenwerking opgemaakt te Straatsburg op 5 mei 1998" (B.S. 3 september 2009), 60479-60484.

⁶ Wel met de beperking tot de lidstaten van de Raad van Europa die partij zijn bij de Kaderovereenkomst uit 1980.

De opeenvolgende protocollen hebben de werkingmogelijkheden geleidelijk aan verruimd. Het eerste protocol vulde de kaderovereenkomst aan met een aantal rechtsinstrumenten voor het wegwerken van hindernissen voor grensoverschrijdende samenwerking. Het tweede protocol maakte de samenwerking mogelijk tussen niet aangrenzende gebieden en erkende het recht van lokale besturen om zulke samenwerkingsovereenkomsten te sluiten. Zoals hierboven al aangegeven breidt dit Protocol deze mogelijkheden gevoelig uit naar analogie met de Europese EGTS-verordening. Bestaande samenwerkingsverbanden moeten zich echter niet omvormen tot “nieuwe” ESV's.

In de praktijk zal dit voor Vlaanderen dus weinig impact hebben omdat Vlaanderen geen grenzen deelt met niet EU-landen. De interregionale samenwerking zal zich voor wat Vlaanderen betreft, vooral blijven afspelen binnen de Europese Unie. Maar na goedkeuring van het Protocol is er de – veeleer theoretische – mogelijkheid dat er een “netwerk”-ESV (zgn. inter-territoriale samenwerking) wordt opgericht met deelname vanuit de Vlaamse overheid of vanuit Vlaamse lokale besturen, waaraan ook overheden uit niet-EU-lidstaten participeren. Gelet op de samenwerking die Vlaanderen in het verleden heeft ontwikkeld in het kader van zijn bilateraal beleid gericht op Centraal- en Oost-Europa⁷ en op de in de beleidsbrief⁸ aangekondigde samenwerking met de landen van de Westelijke Balkan, kan dit in de toekomst misschien van nut zijn indien Vlaanderen, of de Vlaamse lokale overheden zich in een samenwerkingsverband met lidstaten van de Raad van Europa, die nog geen lid zijn van de Europese Unie willen engageren.⁹ In de praktijk zal dit waarschijnlijk niet zo vaak voorkomen. De meeste Vlaamse grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden worden immers opgestart met aangrenzende of nabije burens. Voor een dergelijke geïnstitutionaliseerde samenwerking van klassieke grensoverschrijdende samenwerking (tussen aangrenzende gemeenten of provincies) bieden de EGTS-Verordening en de samenwerkingsvormen van de Benelux al een voldoende kader.

3. BEDENKINGEN BIJ DE TOEPASSING VAN HET PROTOCOL

De Raden verwelkomen dat Vlaanderen het Protocol snel goedkeurt.¹⁰ Door het Protocol goed te keuren, draagt Vlaanderen bij tot een snelle inwerkingtreding en ondersteunt het de werkzaamheden van het Comité voor lokale en regionale democratie van de Raad van Europa, waaraan experts van de drie gewesten en van de Duitstalige Gemeenschap deelnemen.

⁷ Gelet op de steun die in het verleden werd verleend aan provincies die samenwerkingsverbanden ontwikkelden met hun bestuurlijke pendanten in Centraal- en Oost-Europa, die op hun beurt mogelijk samenwerkingsverbanden hebben met lokale of regionale entiteiten uit de buitengordel, is een beroep op dit instrument voor een bredere Europese samenwerking tussen verder van elkaar gelegen gebieden geen louter theoretisch gegeven meer.

⁸ K. PEETERS, *Beleidsnota Buitenlands Beleid, Internationaal Ondernemen en Ontwikkelingssamenwerking*, VR 2009 1610 MED.0426.02, Brussel, 16 oktober 2009, 23-24.

⁹ Voor deze landen is de EGTS-Verordening immers nog niet van toepassing en kan dit Protocol van de Raad van Europa wel van dienst zijn om de samenwerking vorm te geven.

¹⁰ Deze snelle aanpak staat in schril contrast tot de trage goedkeuring van de andere 2 protocollen. Het decreet houdende instemming met het Aanvullend Protocol bij de Europese kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten, opgemaakt in Straatsburg op 9 november 1995 werd pas op 7 mei 2004 goedgekeurd (B.S. 16 juli 2004) en het decreet houdende instemming met het protocol nr. 2 bij de Europese kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten, betreffende inter-territoriale samenwerking, opgemaakt in Straatsburg op 5 mei 1998 werd pas op 21 december 2007 goedgekeurd (B.S. 6 februari 2008). Beide protocollen traden pas in werking voor ons land op 13 september 2009.

Artikel 10 van het Protocol regelt de geschillenregeling. Hierbij valt te noteren dat ook de nodige regeling getroffen is voor het recht op toegang tot diensten in de eigen taal en recht op toegang tot informatie. Vermits het om samenwerkingsverbanden gaat die vaak dichterbij de burger dan het staatsniveau – via dergelijke ESV kunnen o.m. regelingen van grensoverschrijdend openbaar vervoer geregeld worden - is het belangrijk dat dergelijke bepaling is opgenomen.

Zoals hierboven reeds vermeld, bevat het Protocol een regeling inzake toezicht (artikel 11, lid 3) en een vrijwaringsclausule (artikel 11, lid 4) voor de staten die partij zijn bij dit Protocol. Deze bepalingen zijn tekenend voor de vaak ambigue houding van sommige lidstaten van de Raad van Europa, die enerzijds wel bereid zijn om hun ondergeschikte besturen over de grenzen heen te laten samenwerken, maar anderzijds wel een controlerende functie willen blijven uitoefenen. Op diverse plaatsen in het Protocol zijn door de lidstaten zulke bewarende bepalingen of een verplichting tot kennisgeving ingeschreven, hetgeen tekenend is voor de controle die de nationale overheden willen behouden op deze ontwikkelingen.¹¹ De taken en de reikwijdte van de werkzaamheden van een ESV gaan duidelijk niet zo ver als wat binnen het Benelux-kader mogelijk is via de grensoverschrijdende lichamen, vermits artikel 7, lid 3, uitdrukkelijk vermeldt dat *“De aan een ESV toevertrouwde taken geen betrekking hebben op de uitoefening van regelgevende bevoegdheden”*.

De Raden willen er nog op wijzen dat op Europees niveau de EGTS-verordening onder de loep wordt genomen, na een bevraging van alle lidstaten, en dat op Vlaams niveau een doorlichting is besteld bij Idea-consult van de Euregio Lille-Kortrijk-Doornik. De Raden zouden graag op de hoogte blijven van de voortgang in deze dossiers en geïnformeerd worden over de resultaten van deze doorlichting.

¹¹ Zie artikel 1, 1° “ [...] onder door deze lidstaat gestelde voorwaarden [...]” of artikel 1, 2° “[...] in overeenstemming met de krachtens het nationaal recht van de betrokken staten vastgestelde bevoegdheden.” en in artikel 4, 4° “[...] stellen de territoriale gemeenschappen of autoriteiten hun nationale autoriteiten in kennis van dit voornemen of verkrijgen hun toestemming [...]”.

4. CONCLUSIE

De Raden gaan akkoord met het ontwerp van instemmingsdecreet. Zij stellen vast dat het Protocol weinig verandert aan het huidig kader voor de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking, dat reeds beschikbaar is voor Vlaanderen en de lokale besturen. De Raden vinden het toch een goede zaak dat de Vlaamse Regering snel werk maakt van de goedkeuring ervan en wijzen op de nieuwe mogelijkheden die dit rechtskader biedt voor de ontwikkeling van samenwerking met de landen van de Raad van Europa die nog geen lid zijn van de Europese Unie, o.m. in het kader van het aangekondigd Vlaams beleid ten aanzien van de landen van de Westelijke Balkan.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARiV),

(getekend)

(getekend)

Prof. Dr. Jan Wouters
Voorzitter

Freddy Evens
Secretaris

Namens de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST),

(getekend)

(getekend)

Prof. dr. Herman Matthijs
Voorzitter

Bram Opsomer
Secretaris