

Internationaal recht

Grensoverschrijdende samenwerking van lokale overheden: een Europees- en internationaalrechtelijk perspectief

Jan WOUTERS

Gewoon hoogleraar internationaal recht en internationale instellingen en directeur, Leuven Centre for Global Governance Studies en Instituut voor Internationaal Recht, K.U.Leuven; Of Counsel, Linklaters, Brussel

Maarten VIDAL**

Junior member, Leuven Centre for Global Governance Studies en wetenschappelijk medewerker, Instituut voor Internationaal Recht, K.U.Leuven.

** De auteur bereidt een proefschrift voor over “Het juridisch kader voor lokale publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking in Europa”.

I. Inleiding

- Op 9 mei 1950 sprak Robert Schuman de volgende, inmiddels legendarisch geworden, woorden uit: *“L’Europe ne se fera pas d’un seul coup, ni dans une construction d’ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d’abord une solidarité de fait.”*¹ Naarmate deze feitelijke Europese solidariteit sterker werd, groeiden ook de onderlinge banden in de Europese grensregio’s, eerst tussen de mensen en later tussen de besturen, zeker na de voltooiing van de Europese binnenmarkt en het wegvallen van personencontroles door het Schengen-acquis. Vanuit het dubbele motief “het Europa van de regio’s” en “het Europa van de burgers” trachten grensregio’s grenzen te doen vervagen en hun bestuurders en inwoners over en weer met elkaar bekend te laten geraken.² Vanaf de jaren 1980 zorgde dit voor een gestage toename van overeenkomsten, gezamenlijke verklaringen en gemeenschappelijke structuren van lokale overheden met hun tegenhangers aan de andere kant van de grens. Conform het subsidiariteitsbeginsel is het niet meer dan logisch dat lokale actoren bepaalde materies die tot hun rechtstreeks belang behoren, met naburige – maar toch “buitenlandse” – besturen willen bespreken of zelfs tot een gezamenlijke regeling voor een bepaald probleem willen komen. Waar in het verleden ministers van buitenlandse zaken plechtig verdragen moesten ondertekenen voor de aanleg van een brug over een grensrivier of voor het garanderen van een vlotte aansluiting op elkaars wegennet, wordt het initiatief hiervoor nu door de rechtstreeks betrokken lokale besturen genomen, die zulks ook graag zonder tussenkomst van de vaak weinig geïnteresseerde hoofdsteden onderling willen regelen. In zekere zin keren we derhalve terug naar een minder centralistische visie op landsgrensoverstijgende relaties, zoals die vóór de Vrede van Westfalen van 1648 – traditioneel beschouwd als het begin van het huidige internationaal recht – bestond. Zo stelde ook Vlaams minister Keulen, naar aanleiding van de recente bespreking in het Vlaams Parlement van een hiermee verband houdend decreet: *“Met enige zin voor historische continuïteit kan gesteld worden dat hier gewoon – weze het op een moderne en wat andersoortige manier – opnieuw voortzetting wordt gegeven aan de traditionele rol van de (Vlaamse) steden als motor van welvaartscreatie. In dat opzicht zijn de huidige staatsgrenzen in zekere zin dan ook wat ‘virtueel’ aan het worden.”*³
- De voornoemde feitelijke samenwerking ging vaak vooraf aan de creatie door de nationale overheden van een specifiek juridische omkadering voor deze

¹ Schuman-plan, integrale tekst te vinden op http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_fr.htm

² W.R. LIGTVOET, “Landsgrensoverschrijdende bestuurlijke samenwerking: een korte schets van verschijningsvormen en toekomst”, *Bestuurswetenschappen* 1990, p. 540.

³ Verslag van de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme over het ontwerp van decreet houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking, *Parl. St.*, VI, P., 2007-2008, nr. 1391/2, p. 3.

nieuwe grensoverschrijdende acties van hun lokale besturen.⁴ Meestal oversteeft de samenwerking in een dergelijke eerste fase niet het niveau van intentieverklaringen, gericht op onderling overleg en op het rekening houden met elkaar bij het nemen van beslissingen, zonder dat de partners de bedoeling hadden om rechtens bindende afspraken te maken. In die omstandigheden vormt het geen probleem dat de vraag naar het toepasselijk recht in het ongewisse blijft. Dit verandert echter wanneer de samenwerking concreter wordt, en een bestuur voor rekening van een andere overheid taken gaat vervullen (bijv. waterzuivering) of er een permanente structuur gecreëerd wordt met rechtspersoonlijkheid, budgettaire autonomie en eigen personeel (bijv. een grensoverschrijdend agentschap voor streekontwikkeling).

3. Voor juristen die vertrouwd zijn met het volkenrecht of met het nationale bestuursrecht is het zoeken naar een adequaat kader voor dergelijke activiteiten geen eenvoudige klus. Enerzijds is het moeilijk om zich voor te stellen dat lokale overheden subjecten van internationaal recht zouden zijn en gebruik zouden kunnen maken van het internationaal (publiek)recht. Anderzijds staat het beginsel van de territorialiteit van het (nationale) publiekrecht conceptueel in de weg aan een toepassing van buitenlands bestuursrecht op eigen bodem.⁵ Aangezien het weinig zin heeft om naast de nationale en de internationale rechtsorde nog een derde, “grensoverschrijdende” rechtsorde te postuleren⁶, opteerden de Europese staten ervoor om onderling (bilaterale of multilaterale) verdragen te sluiten waarin zij hun decentrale overheden expliciet machtigen tot grensoverschrijdende samenwerking en waarin zij bovendien hetzij een aantal juridische vraagstukken verdragsrechtelijk regelen, hetzij in een aanknopingscriterium voorzien waardoor één van beide nationale rechtstelsels op deze verhouding van toepassing zal zijn. Op die manier ontstaat er een soort van “administratief IPR”, wat, voor wie binnen de bestaande concepten denkt, een *contradictio in terminis* lijkt.⁷ De bijzondere aard van dit geheel aan regels, dat ook als “nabuschapsrecht” wordt aangeduid, kwam elders reeds

⁴ Zo ontstond in het Frans-Vlaams-Waalse grensgebied rond Rijsel, Kortrijk en Doornik al in 1992 een permanente conferentie van intercommunales, een tiental jaar vooraleer er een Belgisch-Frans akkoord werd gesloten over dergelijke lokale grensoverschrijdende samenwerking. Zie hierover X. “Grensoverschrijdende samenwerking tussen Noord-Franse, Waalse en West-Vlaamse intercommunales”, *De Gem.* 1992, p. 27-28.

⁵ B. DOLEZ, “Le juge administrative et les conflits de lois”, *Revue de droit public* 1995, p. 1029; P. MAYER, “Le rôle du droit public en droit international privé”, *Revue internationale de droit comparé* 1996, p. 468.

⁶ Dit gebeurt weliswaar door een aantal auteurs, die dan tegelijkertijd moeten toegeven dat de concrete inhoud van deze *sui generis* rechtsorde vooralsnog onbepaald is (M. PRIEUR, “Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale”, *Revue française de droit administratif* 1995, p. 331; G. VEDOVATO, “La coopération transfrontalière, les euro-régions et le Conseil de l’Europe”, *Annuaire européen* 1995, p. 20).

⁷ F. OSMAN, “Un nouveau champ d’exploration pour le droit international privé: la coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques”, *Revue critique de droit international privé* 1997, 403-445; M. AUDIT, “Conflit de lois et conflit de juridictions en matière de coopération transfrontalière”, *Ann. dr. Louvain* 2004, p. 481-495.

uitvoerig aan bod⁸, en toont ons inziens duidelijk hoe ook het publiekrecht meer en meer aan internationale en Europese invloed onderhevig is.

4. In deze bijdrage gaan we voornamelijk in op een recente, en tegelijkertijd revolutionaire, ontwikkeling in dit domein. Nadat zij zich lange tijd beperkte tot het ter beschikking stellen van aanzienlijke financiële middelen, heeft de Europese Unie zich met de uitvaardiging van Verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europese Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS)⁹, hierna EGTS-Verordening genoemd, eindelijk op het terrein van de juridische structurering van grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden begeven. Dit zal de bestaande samenwerking langsheen de vele Europese binnengrenzen zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve termen doen veranderen. Gelet op de samenhang van de EGTS-Verordening met de gelijktijdig uitgevaardigde verordening over het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling¹⁰, kan immers worden aangenomen dat lokale overheden eerder voor deze nieuwe structuur zullen opteren vanuit de – al dan niet terechte – veronderstelling dat dit de kansen op een positieve beoordeling van hun samenwerkingsprojecten door de Europese Commissie zal vergroten. Hierdoor zullen niet alleen bestaande informele samenwerkingsverbanden en privaatrechtelijke structuren omgezet worden in een dergelijke Europese groepering, maar zullen vermoedelijk ook de bestaande, op verdragen gebaseerde rechtsvormen voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking aan belang inboeten.¹¹ Op kwantitatief vlak kan deze verordening eveneens voor grote veranderingen zorgen: zo ontbrak het tot nog toe vooral in Centraal-Europa aan juridische instrumenten voor grensoverschrijdende samenwerking en was de houding van de centrale overheden in die landen – mede ingegeven door de vrees voor irredentistische beweegredenen in grensgebieden met aanzienlijke nationale minderheden – niet altijd uitgesproken positief of zelfs eerder afwijzend. Het ontstaan van de rechtsvorm van de EGTS, en de beperkte weigeringsgronden die de centrale overheid tegen de oprichting ervan kan invoeren, zullen ervoor zorgen dat ook in die contreien de lokale grensoverschrijdende samenwerking meer ingang vindt.
5. Laten we eerst even stilstaan bij de redenen waarom een publiekrechtelijke samenwerking verkieslijk is ten opzichte van het werken op informele basis of via een privaatrechtelijke structuur. Via een publiekrechtelijk gestructureerde samenwerking verlopen grensoverschrijdende contacten op een analoge

⁸ J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE, “Het nabuurschapsrecht – Analyse van het snel evoluerende juridisch kader voor publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriaal gedecentraliseerde besturen”, *C.D.P.K.* 2003, p. 443-484 en 635-662.

⁹ *Pb.* 2006, L. 210/19.

¹⁰ Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1783/1999, *Pb.* 2006, L. 210/1.

¹¹ Zie voor de gelijkenissen en de verschillen tussen de verschillende op Belgische overheden toepasselijke juridische kaders M. VIDAL, “Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale overheden”, *T. Gem.* 2007, p. 207-214.

manier als bij de puur internrechtelijke samenwerking. Het decreet houdende intergemeentelijke samenwerking voorziet overigens in een expliciete machtiging tot deelname aan grensoverschrijdende *publiekrechtelijke* structuren en niet in het gebruik van privaatrechtelijke verenigingen voor dit doel¹², hoewel er in de praktijk wel voorbeelden van dit laatste bestaan.¹³ Informele samenwerking, evenals het werken met privaatrechtelijke structuren samengesteld uit lokale bestuurders, is vaak afhankelijk van persoonlijke contacten en heeft derhalve het risico te imploderen bij het wegvallen van deze contacten. Een publiekrechtelijke samenwerkingsstructuur, gevormd door de lokale besturen, is daarentegen duurzaam, minder afhankelijk van persoonlijke contacten of sympathieën, bevordert het democratische toezicht en de transparantie, en voorziet in de mogelijkheid om personeel aan te nemen en openbare middelen te beheren.¹⁴ Een grensoverschrijdend bestuur kan daardoor zijn taken “als overheid” uitoefenen en in die hoedanigheid de belangen van de burger verdedigen (zie *infra*, nr. 14, over de vraag of dit ook impliceert dat een grensoverschrijdende structuur als “administratieve overheid” in de Belgische bestuursrechtelijke zin van het woord kan worden beschouwd).¹⁵

6. In de volgende onderdelen gaan we in op de juridische en financiële antecedenten van de EGTS-Verordening. Daarbij bespreken we in de eerste plaats de rol van de instrumenten die in het kader van de Raad van Europa (II, § 1) en van de Benelux (II, § 2) werden uitgewerkt, en wijzen we op een aantal andere, bilaterale akkoorden voor de Duits-Belgische en Frans-Belgische grens (II, § 3). Aangezien het zgn. “nabuschapsrecht” zich op de breuklijn van enerzijds het internationale en Europese recht en anderzijds het nationale bestuursrecht bevindt, besteden we ook kort aandacht aan een aantal internrechtelijke aspecten van dit rechtsdomein (II, § 4). Daarna komt de belangrijke rol die de Europese Interreg-financiering voor de ontwikkeling van de grensoverschrijdende samenwerking heeft gespeeld aan bod (III). Na de uiteenzetting over de EGTS zelf (IV) volgen een aantal eindbeschouwingen (V).

¹² Art. 4, eerste lid, Decr. VI. P. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking (B.S. 31 oktober 2001).

¹³ Een voorbeeld is voorsnog de Euregio Maas-Rijn, die de vorm heeft van een stichting naar Nederlands recht met zetel in Maastricht: tot het ontstaan van de EGTS-Verordening ontbrak het voor dit gebied, dat overheden uit Nederland, Duitsland, Vlaanderen en Wallonië omvat, immers aan een omvattend kader dat op elk van deze overheden toepasselijk is. Zie hierover M. HERTOOGHS, “De grens in je achtertuin”, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2003, p. 111.

¹⁴ H. MOOREN, “GOL en EGTS: twee vormen van grensoverschrijdende samenwerking met rechtspersoonlijkheid”, *Benelux Newsletter* 2006/4, p. 6.

¹⁵ B.M.J. HENNEKAM, “De Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking”, in J.A. DRIESPRONG en P. ECKLY (eds.), *Bestuurlijke organisatie van grensoverschrijdende samenwerking*, 's-Heerenberg, Euregio Rijn-Waal, 1994, p. 34.

II. De bijdrage van de Raad van Europa en van de Benelux: juridische omkadering

§ 1. *Het acquis van de Raad van Europa*

7. De Raad van Europa kan worden beschouwd als de gangmaker en (zij het niet de absolute¹⁶) pionier van de lokale grensoverschrijdende samenwerking op ons continent¹⁷, doordat binnen deze organisatie in 1980 te Madrid de Europese Kaderovereenkomst voor lokale grensoverschrijdende samenwerking¹⁸ werd aangenomen, die naderhand het referentiedocument werd voor alle latere initiatieven op dit vlak, tot en met de recente EGTS-Verordening.¹⁹ Elke Staat die deze kaderovereenkomst heeft geratificeerd, “verbindt zich ertoe grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten binnen haar rechtsmacht en territoriale gemeenschappen en autoriteiten binnen de rechtsmacht van andere Overeenkomstsluitende Partijen te *vergemakkelijken en te bevorderen*. Zij *tracht te bevorderen* dat de overeenkomsten en regelingen, die hiertoe noodzakelijk blijken te zijn, tot stand worden gebracht, *met inachtneming van de voor elke Partij geldende constitutionele bepalingen*.”²⁰
8. Deze Kaderovereenkomst bevat geen resultaatsverplichting voor de Staten om naast het eerder vage “bevorderen” van landsgrensoverstijgende activiteiten van hun lokale overheden ook daadwerkelijk een *recht* van deze overheden op

¹⁶ Binnen het kader van de Noordse Raad was immers enkele jaren eerder al een Akkoord inzake de samenwerking tussen lokale bestuursniveaus langsheen de Noordse grenzen, gesloten te Tórshavn op 26 mei 1977, *United Nations Treaties Series* nr. 17538. Zie hierover A. BERG, “Zum Übereinkommen zwischen Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden über grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden der nordischen Staaten”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1980, p. 600-624.

¹⁷ We gaan niet nader in op ontwikkelingen buiten Europa, maar wijzen er graag op dat er ook in Noord-Amerika een lange traditie bestaat op het vlak van samenwerking tussen Canadese of Mexicaanse lokale overheden enerzijds, en hun tegenhangers in de Verenigde Staten. Zie hierover bijvoorbeeld V. BENNETT en L. A. HERZOG, “U.S.-Mexican borderland water conflicts and institutional change: a commentary”, *Natural Resources Journal* 2000, p. 976 e.v.

¹⁸ Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale collectiviteiten en overheden, aangenomen te Madrid op 21 mei 1980 (*European Treaties Series* nr. 106, B.S. 18 juli 1987). Zie hierover U. BEYERLIN, “Grenzüberschreitende unterstaatliche Zusammenarbeit in Europa – Zum Entwurf eines Europäischen Rahmenübereinkommens über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 1980, p. 573-599 en E. DECAUX, “La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités locales”, *Revue générale de droit international public* 1984, p. 557-615.

¹⁹ De vijfde considerans bij de EGTS-Verordening stelt dan ook: “*Het acquis van de Raad van Europa voorziet in verschillende mogelijkheden en regelingen waarbinnen regionale en lokale overheden grensoverschrijdend kunnen samenwerken. Het onderhavige instrument is niet bedoeld om deze regelingen te omzeilen, noch om te voorzien in een reeks specifieke gemeenschappelijke voorschriften op grond waarvan al deze regelingen op uniforme wijze in de hele Gemeenschap moeten worden toegepast.*”

²⁰ Art. 1 Europese Kaderovereenkomst (eigen cursivering).

grensoverschrijdende samenwerking te erkennen. Anderzijds voorziet zij evenmin in concrete juridische instrumenten (bijv. specifieke types van overeenkomsten, structuren met of zonder rechtspersoonlijkheid) voor de lokale overheden om aan deze samenwerking gestalte te geven.²¹ Daarvoor verwijst zij naar bilaterale of plurilaterale akkoorden tussen aangrenzende Staten, waarvan een aantal – met name degene die voor België relevant zijn – in de volgende paragrafen worden besproken of vermeld. Inmiddels heeft een aanvullend protocol bij deze Kaderovereenkomst uit 1995²² deze lacune gevuld, maar België heeft dit nog niet geratificeerd.²³ Hetzelfde geldt voor een tweede aanvullend protocol²⁴ waardoor het toepassingsgebied van de Kaderovereenkomst wordt uitgebreid tot de niet-aangrenzende, zgn. interterritoriale, samenwerking. Hoewel de Kaderovereenkomst en de aanvullende protocollen voor de Belgische grenzen niet onmiddellijk in de praktijk zijn toegepast, heeft de Raad van Europa, onder meer via het ambtelijke overleg in het *Committee of Experts on local and regional government institutions* (LR-GI), een belangrijke bijdrage geleverd aan het denkwerk over de administratief-rechtelijke problemen die dergelijke vormen van samenwerking oproepen en daardoor de andere juridische kaders sterk beïnvloed.

§ 2. De Benelux

9. In tegenstelling tot de Raad van Europa kwam de Benelux²⁵ op het einde van de jaren 1980 wel met een werkbaar instrumentarium, dat vervat zit in een Benelux-Overeenkomst die op 1 april 1991 in werking trad.²⁶ Tezelfdertijd werd ook een Benelux-Commissie voor grensoverschrijdende samenwerking ingesteld, die hiermee verband houdende vraagstukken en geschillen bestudeert.²⁷ Daarmee richtte de Benelux, die oorspronkelijk als een *economische* unie was opgevat, zich meer op de thematiek van de ruimtegebonden grens-

²¹ B. DOLEZ, “Le protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales”, *Revue générale de droit international public* 1996, p. 1006.

²² Aanvullend Protocol bij de Europese kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, opgemaakt in Straatsburg op 9 november 1995 (ETS nr. 159).

²³ Nochtans hebben het federale parlement, alle gemeenschaps- en gewestparlementen en de verenigde vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in Brussel al sinds 2005 met dit protocol ingestemd.

²⁴ Aanvullend protocol nr. 2 bij de Europese kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking van territoriale gemeenschappen of autoriteiten aangaande interterritoriale samenwerking, opgemaakt te Straatsburg op 5 mei 1998 (ETS nr. 169).

²⁵ Voor meer achtergrond bij de Benelux zelf verwijzen we graag naar onze bijdrage in het verslagboek van de alumnidag van vorig jaar: J. WOUTERS en M. VIDAL, “De Benelux: betekenis voor de rechtspraktizijn”, in X, *Recht in beweging. Verslagboek 14de VRG-alumnidag*, Antwerpen, Maklu, 2007, p. 327-354.

²⁶ Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, ondertekend te Brussel op 12 september 1986 (B.S. 30 maart 1991).

²⁷ Beschikking M(91)19 van het Comité van Ministers van 16 december 1991 (*Benelux Publicatieblad* 5-II, 21-23).

overschrijdende samenwerking.²⁸ In de lopende onderhandelingen voor een nieuw constitutioneel Benelux-Verdrag neigt men naar een verdere bevestiging en versterking van deze rol. Het Secretariaat-generaal van de Benelux ziet trouwens een ondersteunende rol voor zichzelf weggelegd in het kader van de EGTS-Verordening.²⁹

10. De Benelux-Overeenkomst is in België van toepassing op provincies, gemeenten, OCMW's en polders en wateringeng.³⁰ De overheden hoeven niet aan de grens te liggen. De Benelux-Overeenkomst biedt ook een kader voor "interterritoriale samenwerking" tussen niet-aangrenzende lokale besturen.³¹ De gewesten en de gemeenschappen kunnen niet van de mogelijkheden van de Benelux-Overeenkomst gebruik maken, aangezien ze vanwege hun eigen wetgevende bevoegdheden niet als een gedecentraliseerde overheid kunnen worden beschouwd.³² Hetzelfde geldt voor de nationale (in België federale) overheden van de drie landen. Een aanvullend protocol³³ dat het toepassingsgebied van de Benelux-Overeenkomst had moeten uitbreiden tot bepaalde types van privaatrechtelijke rechtspersonen³⁴, is nog niet in werking getreden doordat een Vlaams instemmingsdecreet vooralsnog ontbreekt.³⁵ Bijgevolg kunnen enkel de voornoemde provinciale en lokale overheden waartoe de werkingsfeer van de Benelux-Overeenkomst vooralsnog beperkt blijft, gebruik maken van de drie mogelijkheden die zij biedt voor het behartigen van gemeenschappelijke belangen. Het betreft (i) het maken van administratieve afspraken met hun tegenhangers in Nederland en Luxemburg (waarin bijvoorbeeld kan worden bepaald hoe men rekening zal houden met de belangen van overheden en

²⁸ Zie hierover meer uitgebreid J. WOUTERS, L. VAN LANGENHOVE, M. VIDAL et al., *De Benelux: tijd voor een wedergeboorte?*, Antwerpen, Intersentia, 2006, p. 180-204. Niet iedereen is echter overtuigd van het nut van een optreden van de Benelux: J. ROOD, "Heeft de Benelux zichzelf overleefd?", *Openbaar bestuur* 2007, nr. 11, p. 20.

²⁹ H. MOOREN, *loc. cit.* noot 14, p. 9.

³⁰ Art. 1, § 1, Benelux-Overeenkomst.

³¹ A KESSEN, *Bestuurlijke vernieuwing in grensgebieden. Intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking*, Kloosterzande, Duerinck, 1992, p. 151-152. De administratieve afspraak tussen Antwerpen, Bergen-op-Zoom en Rotterdam is een voorbeeld.

³² Dit werd in Nederlandse kringen betreurd: M. HELDEWEG, "Een grensoverschrijdend verdrag?", *N.J.B.* 1987, p. 659. De EGTS-Verordening is daarentegen wel van toepassing op regionale overheden (*infra*, nr. 23).

³³ Protocol, ondertekend te Brussel op 22 september 1998, tot aanvulling van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten (*Benelux Publicatieblad* 5-II, 25-28).

³⁴ Volgens art. 2 van dit protocol gaat het om private rechtspersonen die een dienst van openbaar nut verlenen; die met openbaar gezag zijn bekleed; waarin territoriale overheden een overwegend belang hebben; of die een exploitatieopdracht hebben in een territoriale overheid.

³⁵ Gelet op de principiële keuze van de Vlaamse decreetgever voor een "zuivere" intergemeentelijke samenwerking, zonder private partners, is de kans volgens de betrokken Vlaamse overheidsdiensten klein dat er ooit een dergelijk instemmingsdecreet aan het Vlaams Parlement zal worden voorgelegd. De ruime definitie van "publiekrechtelijke instelling" in de EGTS-Verordening (EG) (*infra*, nr. 23) heeft echter tot gevolg dat voor een groot aantal van de in het aanvullend protocol geïmplementeerde private rechtspersonen de deelname aan een EGTS wél mogelijk is, omdat zij vanuit gemeenschapsrechtelijk perspectief als publiekrechtelijke instelling dienen te worden gekwalificeerd.

burgers aan de andere kant van de grens bij de uitoefening van eigen taken en bevoegdheden³⁶); (ii) het instellen van een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid; en (iii) het creëren van een grensoverschrijdend openbaar lichaam (GOL) met rechtspersoonlijkheid.³⁷ Op dit ogenblik zijn er vijf grensoverschrijdende openbare lichamen³⁸, vier gemeenschappelijke organen³⁹ en negen administratieve afspraken⁴⁰, allen aangegaan tussen Vlaamse en Nederlandse overheden.⁴¹

11. Het GOL is daarbij de meest interessante rechtvorm, aangezien het hier gaat om een grensoverschrijdende publieke rechtspersoon met “*een gelede structuur; bijvoorbeeld een algemene vergadering en een bureau. Het kan – indien gewenst – voor de partners en de burgers bindende besluiten nemen.*”⁴² Het is

³⁶ L. VANHELLEPUTTE, “Benelux-Overeenkomst grensoverschrijdende samenwerking”, *De Gem.* 1992, p. 193.

³⁷ Art. 2, § 2, Benelux-Overeenkomst.

³⁸ GOL BENEGO (3 december 1992, Turnhout, Antwerpen, Breda, Tilburg en andere gemeenten); GOL Euregio Middengebied (1 juli 2002, provincies Antwerpen, Limburg (B), Vlaams-Brabant, Noord-Brabant en Limburg (NL)); GOL Welzijn voor Ouderen Assenede-Sas van Gent (9 december 2002, OCMW Assenede en gemeente Terneuzen); GOL Academie voor Muziek en Woord De Noorderkempen (8 januari 2003, gemeenten Baarle-Hertog, Hoogstraten, Merksplas, Ravels, Rijkevorsel en Baarle-Nassau); GOL Gent-Terneuzen (19 oktober 2007, gemeenten Gent en Terneuzen).

³⁹ Onder meer in de “dubbelgemeente” Baarle-Hertog en Baarle-Nassau werd op 21 april 1998 een Gemeenschappelijk Orgaan Baarle opgericht, zonder rechtspersoonlijkheid of financiële autonomie, hoewel het o.i., gelet op de intensiteit van de samenwerking, logischer was geweest om in deze gemeente gebruik te maken van de sterkere samenwerkingsvorm die het GOL biedt (zie ook B. HOETJES, “Tot elkaar veroordeeld: grensvervlochten en gemeentebestuur in Baarle”, in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Grensoverschrijdend recht*, Antwerpen, Intersentia, 2006, p. 175-190); andere gemeenschappelijke organen zijn het Intergemeentelijk overlegorgaan Oost- en Zeeuwsch-Vlaanderen (22 januari 1992, gemeenten Hulst, Beveren, St.-Gillis-Waas, Stekene en Axel), het Landschapspark Kempen-Zeeland (20 april 1998, gemeenten Antwerpen, Stabroek, Reimerswaal en Woensdrecht) en de Euregio Scheldemond (27 oktober 1999, provincies Zeeland, Oost- en West-Vlaanderen).

⁴⁰ Afspraak over grensoverschrijdende medische hulp van 1 april 1993 tussen de gemeente Essen en het streekgewest Westelijk Noord-Brabant (Roosendaal en omstreken); Bijstandovereenkomst van 23 maart 1995 tussen de gemeenten Hoogstraten en Baarle Nassau; Afspraak over Delta-Toerisme in de Rijn-Schelde-Delta van 20 november 1998 tussen de gemeenten Antwerpen, Bergen op Zoom en Rotterdam; Afspraak over de Gemeenschappelijke Grensoverschrijdende Milieustraat Baarle van 2 juli 2001 tussen de gemeenten Baarle Hertog, Baarle Nassau en Alphen-Chaam; Euregionaal Rampenprotocol Scheldemond van 14 april 2003 tussen de provincies Zeeland, Oost- en West-Vlaanderen en gemeenten in de Euregio; Samenwerkingsovereenkomst tussen de provincies Noord Brabant en Antwerpen van 8 juli 2003; Administratieve afspraak over het brandweeroptreden in de gemeente Lanaken van 1 juni 2005 tussen de gemeenten Maasmechelen, Lanaken en Maastricht; Afspraak over de bibliotheekvoorziening in Baarle van 13 april 2007 tussen de gemeenten Baarle-Hertog, Baarle-Nassau en de stichting Basisbibliotheek Theek 5; Overeenkomst “Omlegging provinciale weg Baarle” van 19 april 2007 tussen de provincie Noord-Brabant en de gemeenten Baarle-Hertog en Baarle-Nassau.

⁴¹ Het is trouwens niet volledig duidelijk waarom de Benelux-Overeenkomst geen succes kent in de samenwerking tussen Waalse overheden en hun bureaus in Luxemburg en Nederland, hoewel dit deels te verklaren is doordat in deze samenwerking vaak ook Duitse of Franse besturen betrokken zijn, waardoor de Benelux-Overeenkomst niet kan worden toegepast.

⁴² H. MOOREN, *loc. cit.* noot 14, p. 6.

inderdaad mogelijk om aan een GOL “bevoegdheden van regeling en bestuur” toe te kennen.⁴³ In de praktijk zijn deze structuren echter veeleer overlegfora, en wordt de optie om bevoegdheden over te dragen niet gelicht.⁴⁴ Dit kan worden verklaard door het “cumulatieve stelsel”⁴⁵ dat de Benelux-Overeenkomst voorziet voor de rechtsbescherming van burgers ten aanzien van het GOL en voor het bestuurlijk toezicht op de handelingen ervan⁴⁶, waardoor het uitoefenen van regelgevende bevoegdheden prohibitief moeilijk wordt en men de weg van de afstemming en coördinatie van individueel door de partners te nemen beslissingen verkiest. Tegelijkertijd beperkt dit de taakstelling van de structuren, zodat het risico bestaat dat zij verworden tot “*vergadercircuits voor ambtenaren, met op gezette tijden ontmoetingen tussen bestuurders. Raadsleden [...] worden er weinig bij betrokken, en zoeken die betrokkenheid ook niet actief. De burger wordt in het algemeen alleen een rol toegedacht als beleidsobject, en niet als participant.*”⁴⁷ Vanwege het “cumulatieve stelsel” stelde de reeds vermelde Benelux-Commissie overigens ook modelstatuten op voor een grensoverschrijdend openbaar lichaam, om de grensgemeenten te ontlasten van de moeilijke juridische denkoefening om een structuur in het leven te roepen die conform is met het recht aan weerszijden van de grens.⁴⁸

§ 3. *Andere bi- en plurilaterale akkoorden*

12. Voor de Belgische grenzen zijn, naast de Benelux-Overeenkomst, ook nog de Overeenkomst van Mainz van 1996⁴⁹ en het Akkoord van Brussel van 2002⁵⁰ van belang, als juridische omkadering voor de samenwerking van lokale besturen in de grensgebieden met resp. Duitsland en Frankrijk. Waar verschillende grensgebieden elkaar raken en bijgevolg verschillende territoriale toepassingsgebieden elkaar overlappen, bood, tot de totstandkoming van een gemeenschapsrechtelijk instrument, geen enkele overeenkomst een omvattend

⁴³ Art. 3, § 1, Benelux-Overeenkomst.

⁴⁴ R. SEERDEN, “Publiekrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden in het grensgebied van België en Nederland en Nederland en Duitsland”, in M. FAURE en M. PEETERS (eds.), *Grensoverschrijdend recht*, Antwerpen, Intersentia, 2006, p. 133.

⁴⁵ M. VIDAL, *loc. cit.* noot 11, p. 211-212.

⁴⁶ Art. 3, § 3, en art. 4 Benelux-Overeenkomst.

⁴⁷ G.M. DE VRIES, “Grensoverschrijdende samenwerking en de rol van Euregio’s”, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2003, p. 102

⁴⁸ M. SUYKENS, “Intergemeentelijke grensoverschrijdende samenwerking”, *De Gem.* 1993, p. 410.

⁴⁹ Overeenkomst tussen het Land Noordrijn-Westfalen, het Land Rijnland-Palts, het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap van België inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en andere openbare instanties, ondertekend te Mainz op 8 maart 1996 (*B.S.* 13 april 1999).

⁵⁰ Akkoord tussen de Regering van het Koninkrijk België, de Vlaamse Regering, de Regering van de Franse Gemeenschap en de Regering van het Waalse Gewest, enerzijds, en de Regering van de Franse Republiek, anderzijds, inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en lokale openbare lichamen, ondertekend te Brussel op 16 september 2002 (*B.S.* 24 mei 2005).

kader.⁵¹ Bij gebrek aan een structuur die zoals de Benelux-Commissie de follow-up van deze overeenkomsten verzekert, is het onduidelijk in welke mate gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die zij bieden. Voor de zgn. “Grande Région”, d.w.z. het gebied dat het Groothertogdom Luxemburg, het Saarland en delen van Wallonië, Rijnland-Palts en Lotharingen omvat, werd in 2005 bij diplomatieke briefwisseling een specifiek plurilateraal akkoord⁵² gesloten, dat evenwel niet zozeer een kader scheidt voor coöperatiestructuren tussen lokale overheden, maar een overleginstantie creëert voor het hele gebied, waarin centrale en decentrale overheden vertegenwoordigd zijn.

§ 4. Internrechtelijke bepalingen

13. Het feit dat het gaat om een materie die zich op het snijpunt bevindt van de internationale en de nationale rechtsordes, impliceert dat, naast voormelde internationale afspraken, ook het nationale administratieve recht voor deze samenwerking van belang is, enerzijds onder de vorm van specifiek voor deze thematiek uitgevaardigde bepalingen en anderzijds als “gemeen recht” dat de zaken regelt die door de internationale of gemeenschapsrechtelijke regeling werden opengelaten. In vergelijking met bijvoorbeeld de Franse *Code Général des Collectivités Territoriales*, die aan deze aangelegenheid een volledig hoofdstuk wijdt⁵³, zijn specifieke normen in het Belgische recht eerder schaars. De betrokken bepalingen⁵⁴ hebben ook, in tegenstelling tot de technische en gedetailleerde uitwerking in Frankrijk, een erg algemene strekking in de zin dat ze niet verder gaan dan het machtigen tot grensoverschrijdend optreden. Daarnaast vergt ook de nieuwe EGTS-Verordening, waarop we dadelijk terugkomen, een zekere tenuitvoerlegging in de interne regelgeving. Als vuistregel pleiten we voor een zo beperkt mogelijke juridische omkadering: in een aantal gevallen lijken de technische Franse regels – bijv. het verbod dat Franse overheden gezamenlijk meer dan 50% bijdragen aan een grensoverschrijden-

⁵¹ De Euregio Maas-Rijn, samengesteld uit overheden uit Nederland, Duitsland, het Vlaamse en Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap, is dan ook een privaatrechtelijke stichting naar Nederlands recht, opgericht op 9 april 1991 (weergegeven in *Parl. St.*, D. Gem. R., 1992-93, nr. 1).

⁵² Akkoord, gesloten bij uitwisseling van brieven op 23 mei 2005, tussen de Regering van het Koninkrijk België met het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap, de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland, de Regering van de Republiek Frankrijk en de Regering van het Groothertogdom Luxemburg inzake de samenwerking in de grensgebieden (*B.S.* 27 september 2007).

⁵³ Deel I, Boek I, Titel I, Hoofdstuk V CGCT over de “*coopération décentralisée*” (art. L 1115-1 t.e.m. L 1115-7).

⁵⁴ Artt. 4 en 77 Decr. VI. P. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking (*B.S.* 31 oktober 2001) en art. L 1524-1 Waals Wetboek van de plaatselijke democratie en de decentralisatie, zoals ingevoegd door Decr. W. P. 19 juli 2006 (*B.S.* 23 augustus 2006). Art. 4, tweede lid, van het Decr. VI. P. 6 juli 2001 werd overigens door het toenmalige Arbitragehof vernietigd (Arbitragehof 14 mei 2003, nr. 65/2003, *B.S.* 10 juni 2003) aangezien het voor buitenlandse private rechtspersonen de mogelijkheid bevatte om deel te nemen aan Vlaamse intergemeentelijke samenwerking terwijl dit voor Belgische private rechtspersonen niet mogelijk is. Zie hierover J. DEBIÈVRE, “Noot – Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, privaatrechtelijke deelgenoten en het Arbitragehof: it takes three to tango”, *T. Gem.* 2003, 260-266.

de structuur⁵⁵ – de samenwerking immers eerder te belemmeren dan te bevorderen.

14. Ondanks het relatieve gebrek aan specifieke bepalingen lijkt het corpus van het Belgische publiekrecht daarentegen wel uitgerust om een antwoord te bieden op problemen die niet specifiek zijn voor een grensoverschrijdende structuur. Een interessante vraag in dat verband is in welke mate grensoverschrijdende samenwerkingsstructuren al dan niet kunnen worden beschouwd als een administratieve overheid (een begrip dat overigens zelfs naar Belgisch recht niet eenduidig is). Op dit ogenblik ontbreekt het aan elke jurisprudentie over de kwestie of een rechtspersoon die mede door buitenlandse (meestal zelfs uitsluitend publieke) rechtspersonen is opgericht, al dan niet een administratieve overheid is vanuit Belgisch bestuursrechtelijk oogpunt.⁵⁶ Een negatief antwoord op deze vraag lijkt ons uit te gaan van een te hermetische kijk op het Belgische publiekrecht. Onderlinge verschillen in bestuurlijke organisatie leiden er o.i. niet toe dat een buitenlandse lokale overheid fundamenteel verschilt van een Belgische lokale overheid, aangezien ze beide op gelijkaardige rechtsstatelijke beginselen stoeien, bekleed zijn met een deel van het staatsgezag, het algemeen belang dienen te behartigen en elk ook deelachtig zijn van de Europese traditie van lokaal zelfbestuur waarvan de beginselen werden vastgelegd in het Handvest inzake Lokale Autonomie van de Raad van Europa⁵⁷, dat overigens het recht op landsgrensoverschrijdende relaties van lokale besturen postuleert.⁵⁸ Het feit dat een buitenlandse lokale overheid aan een structuur deelneemt, is dan ook geen afdoende reden om aan de samenwerkingsstructuur het karakter van administratieve overheid te ontnemen, maar lijkt integendeel eerder een argument om haar net dat karakter toe te dichten. In elk geval worden dergelijke grensoverschrijdende structuren in het Vlaams decreet houdende de intergemeentelijke samenwerking als “rechtspersonen van publiek recht” gekwalificeerd.⁵⁹ Indien ze hun zetel in het Vlaamse Gewest hebben, zijn ze bovendien ook onderworpen aan het bestuurlijk toezicht van de

⁵⁵ Art. L 1115-4, tweede lid, *in fine*, CGCT: “Le total de la participation au capital ou aux charges d’une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 % de ce capital ou de ces charges.”

⁵⁶ J. DE STAERCKE, “Doorwerking, het bestuur en de Raad van State”, in J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Antwerpen, Intersentia, 2006, p. 297-301.

⁵⁷ Europees Handvest inzake lokale autonomie, gedaan te Straatsburg op 15 oktober 1985 (*B.S.* 23 september 2004). Zie hierover N. BONBLED, “Vingt années d’existence de la Charte européenne de l’autonomie locale: bilan et perspectives en droit belge”, *Dr. Comm.* 2006, nr. 2, p. 2-17.

⁵⁸ Art. 10 Europees Handvest inzake lokale autonomie stelt in zijn paragraaf 3: “De lokale autoriteiten hebben onder voorwaarden welke de wet kan stellen, het recht samen te werken met autoriteiten in andere Staten.”

⁵⁹ Art. 4, eerste lid, Decr. VI. P. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking. SEERDEN gaat ervan uit dat een GOL in Nederland als een privaatrechtelijke en in België als een publiekrechtelijke rechtspersoon moet worden beschouwd (R. SEERDEN, *Publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking tussen decentrale overheden*, Apeldoorn, Maklu, 1993, 153).

Vlaamse overheid.⁶⁰ Krachtens het autonome EG-rechtelijke overheidsbegrip⁶¹ strekt de regelgeving inzake overheidsopdrachten⁶² en openbaarheid van bestuur⁶³ zich ook uit tot een grensoverschrijdende samenwerkingsstructuur van lokale overheden. Hiervoor is een kwalificatie als administratieve overheid niet van belang. De kwalificatie lijkt ons daarentegen in het kader van het Belgisch recht wel degelijk van belang, aangezien aldus ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de vernietigingsbevoegdheid van de Raad van State zich tot deze structuren uitstrekken.⁶⁴

III. Interreg: de financiële motor voor lokale grensoverschrijdende samenwerking

15. Lokale grensoverschrijdende samenwerking is een *bottom-up*-initiatief, waarin decentrale overheden op vrijwillige basis hun beleid op elkaar afstemmen of een gezamenlijk project aangaan. Dit neemt niet weg dat een belangrijke stimulerende rol uitgaat van de Europese Unie, die via het Interreg-programma financiële middelen ter beschikking stelt voor dergelijke gezamenlijke projecten. De rechtsbasis hiervoor wordt gevormd door de artt. 159-162 EG-Verdrag inzake de “economische en sociale samenhang” op grond waarvan de EG 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 dient te verkleinen. Voor een aantal grensgebieden vormde deze financiering de concrete aanleiding voor de start van de samenwerking.

⁶⁰ Art. 77 Decr. VI. P. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking.

⁶¹ Zie hierover ook E. STEYGER, “Een overheidsbegrip in het Europees recht?”, *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2005, 221-228.

⁶² Art. 1, § 9, Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (*Pb.* 2004, L 134/114) hanteert de term “publiekrechtelijke instelling”, waaronder iedere instelling wordt verstaan die a) is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn, b) rechtspersoonlijkheid bezit, en waarvan c) ofwel de activiteiten in hoofdzaak door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, ofwel het beheer onderworpen is aan toezicht door deze laatste, ofwel de leden van het bestuursorgaan, het leidinggevend of het toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen.

⁶³ Art. 2, § 2, Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie (*Pb.* 2003, L 41/26) gebruikt de term “overheidsinstantie”, die de definitie “bestuursinstantie” in Decr. VI. P. 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (*B.S.* 1 juli 2004) heeft geïnspireerd.

⁶⁴ Zie ook J. WOUTERS en D. VAN ECKHOUTTE, *loc. cit.* noot 8, 660, met verwijzing naar D. D’HOOGHE.

16. Inmiddels is Interreg, dat in 1991 van start ging⁶⁵, aan zijn vierde financieringsperiode toe, waarbij het als “Europese territoriale samenwerking” de derde doelstelling binnen het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling is geworden.⁶⁶ Naast de inmiddels klassieke “grensoverschrijdende” samenwerking tussen overheden aan weerszijden van een internationale grens omvat de ruimere notie van “territoriale samenwerking” ook “transnationale” samenwerking op grotere geografische schaal, en het onderling uitwisselen van bestuurservaring door middel van “interregionale” netwerkvorming. Het korte bestek van deze bijdrage staat ons niet toe nader op de Interreg-financiering in te gaan. We stippen aan dat het steeds gaat om een cofinanciering door de Europese Unie, zodat de lokale actoren zelf ook een deel van de middelen dienen aan te brengen, en dat de verschillende grensgebieden binnen de EU werden opgedeeld in een aantal operationele programma’s, waarbij voor de concrete implementatie een beroep wordt gedaan op beheersautoriteiten met bijbehorend technisch secretariaat.⁶⁷ Voor de grensoverschrijdende samenwerking van Belgische overheden zijn er vier operationele programma’s Interreg IVA grensregio Vlaanderen-Nederland⁶⁸, Interreg IVA France-Wallonie-Vlaanderen⁶⁹, Interreg IVA Euregio Maas-Rijn⁷⁰ en Interreg IVA Grande Région⁷¹, met daarnaast een ruimer “transnationaal” programma Interreg IVB North-West Europe.⁷²

⁶⁵ Interreg I liep van 1991 tot 1993 en had als (ruime) doelstelling de bevordering van initiatieven inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale en regionale overheden. Interreg II liep van 1994 tot 1999, behelsde een groter aantal middelen en had een duidelijker structuur, opgesplitst in Interreg IIA, dat nog steeds de structurele grensoverschrijdende samenwerking betrof, Interreg IIB, inzake grensoverschrijdende energienetwerken, en Interreg IIC, inzake samenwerking op het vlak van ruimtelijke ordening, in het bijzonder op het vlak van waterhuishouding. Interreg III liep van 2000 tot 2006, en is eveneens gestructureerd via drie deelprogramma’s, die dit keer ruimer gaan dan het strikte kader van samenwerking tussen aangrenzende regio’s: Interreg IIIA inzake de klassieke grensoverschrijdende samenwerking, Interreg IIIB inzake transnationale regio’s, waarin, met betrokkenheid van de centrale overheden, grote aaneengesloten regio’s worden gecreëerd zoals de Alpijnse regio of de Baltische regio, en Interreg IIIC inzake interterritoriale samenwerking tussen niet-aangrenzende regio’s, voornamelijk via netwerken van decentrale overheden.

⁶⁶ Art. 6 Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1783/1999 (*Pb.* 2006, L 210/1).

⁶⁷ Op de websites van de verschillende secretariaten waar in de volgende voetnoten naar wordt verwezen, vindt men vaak het operationeel programma en inlichtingen met betrekking tot het indienen van specifieke projecten.

⁶⁸ <http://www.grensregio-vn.nl.org>

⁶⁹ <http://www.interreg-fwf.org>

⁷⁰ <http://www.interregemr.info>

⁷¹ http://www.wbri.be/interreg4a_gr

⁷² <http://www.nweurope.org>

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

§ 1. De weg naar een gemeenschapsrechtelijk initiatief

17. Het heeft lang geduurd vooraleer de Europese Unie, naast de financiële ondersteuning, ook een initiatief nam op het vlak van de juridische vormgeving van deze samenwerking. Nochtans had het Europees Parlement al in de jaren 1970 een resolutie aangenomen waaraan een “ontwerpvoorstel voor een verordening van de Raad betreffende de vorming van regionale verenigingen voor samenwerking over de grenzen heen (Euroverenigingen)” was gehecht.⁷³ Dit leidde evenwel niet tot een regelgevend initiatief van de Europese Commissie.
18. Het uitblijven van een verordening was voornamelijk ingegeven door het ontbreken van een expliciete grondslag in het EG-Verdrag en de weerstand om gebruik te maken van de “catch-all” rechtsgrondslag van art. 308 EG-Verdrag⁷⁴, die immers unanimititeit onder de lidstaten vereist. Hierin kwam verandering door de toevoeging van een derde alinea aan art. 159 EG-Verdrag bij het Verdrag van Nice.⁷⁵ Indien “specifieke maatregelen buiten de fondsen om noodzakelijk blijken, kunnen zulke maatregelen, onverminderd de maatregelen waartoe in het kader van ander beleid van de Gemeenschap wordt besloten, door de Raad volgens de procedure van artikel 251 na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s worden vastgesteld”, zo luidt het voortaan. De procedure van art. 251 EG-Verdrag is de zgn. medebeslissings- (of codecisie-) procedure, die na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon⁷⁶ de “gewone wetgevingsprocedure” zal worden genoemd.⁷⁷ Deze behelst “de vaststelling van een verordening, een richtlijn of een besluit, door het Europees Parlement en de Raad tezamen, op voorstel van de Commissie”. Het verplichte advies van het Comité van de Regio’s zorgt in dit geval bovendien voor een consultatie van de overheden die rechtstreeks met het nieuwe instrument zullen worden geconfronteerd, en doet recht aan de rol die het EG-Verdrag inzonderheid voor de grensoverschrijdende samenwerking aan dit Comité toekent.⁷⁸

⁷³ *Pb.* 1976, C 293/40.

⁷⁴ D.w.z. de rechtsgrondslag voor de situatie waarbij een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een van haar doelstellingen te verwezenlijken zonder dat het EG-Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet.

⁷⁵ Verdrag van Nice houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende akten, gedaan te Nice op 26 februari 2001 (*Pb.* 2001, C 80/1).

⁷⁶ Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon op 13 december 2007 (*Pb.* 2006, C 306/1). Overeenkomstig art. 6, lid 2, Verdrag van Lissabon is de inwerkingtreding van dit verdrag voorzien op 1 januari 2009.

⁷⁷ Art. 2, 2, c, Verdrag van Lissabon.

⁷⁸ Art. 265, lid 1, EG-Verdrag.

19. De plaats van de rechtsgrondslag in het kader van de titel over de structuurfondsen (*supra*, nr. 15) verklaart ook waarom de Verordening die het Europees Parlement en de Raad aannamen stelt dat het doel van een Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS) erin bestaat om “grensoverschrijdende, transnationale en/of interregionale samenwerking, hierna ‘territoriale samenwerking’ genoemd, tussen haar in artikel 3, lid 1, genoemde leden te vergemakkelijken en te bevorderen, *met als enig doel de economische en sociale samenhang te versterken.*”⁷⁹ Hoewel de vlag “economische en sociale samenhang” een erg ruime lading kan dekken, is dit o.i. een weinig gelukkige beperking, die aanleiding kan geven tot een restrictieve interpretatie bij lidstaten met een minder gunstige ingesteldheid ten opzichte van landsgrensoverschrijdende samenwerkingsverbanden van hun lokale overheden in het algemeen of van lokale overheden in gebieden met nationale minderheden in het bijzonder. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zal deze titel overigens te boek staan als de titel “Economische, sociale en territoriale samenhang” (onze cursivering) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). In de nieuwe versie van art. 158 VWEU worden grensoverschrijdende gebieden bovendien opgesomd in de lijst van regio’s waar het beleid van de Unie in het bijzonder op gericht is. Hopelijk geeft zulks in de toekomst aanleiding tot een meer algemeen geformuleerde doelstelling van de EGTS.⁸⁰

§ 2. Bijzondere aard van de verordening

20. Het voordeel van de keuze voor een verordening is 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, terwijl dat op dit ogenblik slechts zeer ten dele wordt bereikt door enerzijds de Europese Kaderovereenkomst en haar protocollen, waarbij niet eens alle lidstaten van de Europese Unie partij zijn⁸¹, en anderzijds een netwerk van – vaak grondig verschillende – bilaterale en plurilaterale verdragen. Het was dan ook in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel⁸² om bij verordening een beperkte gemeenschapsrechtelijke omkadering te creëren die ervoor zorgt dat er aan alle Europese binnengrenzen de nodige rechtszekerheid ontstaat, zonder evenwel afbreuk te doen aan de voormelde bestaande instrumenten.

⁷⁹ Art 1, § 2, EGTS-Verordening, cursivering door de auteurs.

⁸⁰ Art. 2, 132 e.v., Verdrag van Lissabon.

⁸¹ 22 van de 27 EU-lidstaten zijn Partij bij de Kaderovereenkomst, die, zoals eerder vermeld, op zich geen duidelijk juridisch kader schept maar enkel de grensoverschrijdende samenwerking wil bevorderen (Cyprus, Estland, Griekenland, Malta en het Verenigd Koninkrijk zijn geen Partij). Bij het eerste protocol zijn van de EU-lidstaten enkel Bulgarije, Duitsland, Frankrijk, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije en Zweden Partij (11/27). Voor het tweede protocol gaat het om Bulgarije, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Slovenië, Slowakije en Zweden (8/27).

⁸² Preambule 15 EGTS-Verordening.

21. Het respect voor het subsidiariteitsbeginsel bracht de EU echter ook tot terughoudendheid bij de uitwerking van de verordening, die enerzijds een enkele structuur met rechtspersoonlijkheid voorziet – en bijgevolg geen kader biedt voor bindende administratieve afspraken of voor structuren zonder rechtspersoonlijkheid – en anderzijds op zichzelf niet volledig is, waardoor de wetgeving van de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft het toepasselijke recht zal vormen in de gevallen die niet of slechts ten dele door de verordening worden geregeld.⁸³ Hiermee sluit de verordening aan bij wat geldt voor het Europees Economische Samenwerkingsverband⁸⁴, de Europese Vennootschap⁸⁵ en de Europese Coöperatieve Vennootschap⁸⁶: het is immers zo dat het in de praktijk onmogelijk is om rechtspersonen die in het leven worden geroepen door een verordening enkel door het Europees recht te laten beheersen.⁸⁷ Daardoor stuit voor de EGTS op dezelfde mogelijke kritiek dat zij “niet echt een Europese structuur is, maar beheerst wordt door een amalgaam van Europeesrechtelijke en nationaalrechtelijke voorschriften”, zodat “de psychologische barrière inzake de keuze van het nationaalrechtelijke stelsel dat een grensoverschrijdende samenwerking gaat beheersen, ten dele behouden blijft”.⁸⁸ Ondanks de verwijzing naar nationaalrechtelijke bepalingen, creëert de verordening wel degelijk een nieuwe rechtsvorm, die naast de bestaande publiekrechtelijke samenwerkingsstructuren bestaat.⁸⁹
22. Bovendien vergt de verordening op twee punten een tenuitvoerlegging door de lidstaten, voor de aanduiding van de autoriteiten die hun instemming kunnen betuigen aan de deelname aan een EGTS⁹⁰ en voor degene die toezicht houden op het beheer van publieke middelen.⁹¹ Het Hof van Justitie oordeelde in het

⁸³ Art. 2, § 1c, EGTS-Verordening. Deze generieke verwijzing naar het interne recht als “gemeen recht” leidde tot kritiek in de rechtsleer (N. LEVRAT, “Commentaire de la proposition de règlement communautaire relatif à l’institution d’un Groupement européen de coopération territoriale dans la perspective de l’émergence d’un droit commun”, in H. LABAYLE, *Vers un droit commun de la coopération transfrontalière*, Brussel, Bruylant, 2006, p. 164-168; M. PERTILE, “Il GECT, verso un organismo di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera”, *Diritto del Commercio Internazionale* 2005, p. 122-127), aangezien niet duidelijk zou zijn welke internrechtelijke bepalingen toepassing dienen te vinden. O.i. kan dit probleem door een extensieve interpretatie van de verordening zelf, en door het laten van veel ruimte aan de (toekomstige) partners in een EGTS om een bepaalde aangelegenheid in hun samenwerkingsovereenkomst en in de statuten van de groepering te regelen, grotendeels worden vermeden.

⁸⁴ Art. 2 Verordening (EEG) nr. 2137/85 van de Raad van 25 juli 1985 tot instelling van Europese economische samenwerkingsverbanden (EESV), *Pb.* 1985, L 199/1.

⁸⁵ Art. 9 (1) (c) (iii) Verordening (EG) nr. 2157/2001 van de Raad van 8 oktober 2001 betreffende het statuut van de Europese vennootschap (SE), *Pb.* 2001, L 294/1.

⁸⁶ Art. 8 (1) (c) (iii) Verordening van de Raad (EG) nr. 1435/2003 van 22 juli 2003 betreffende het statuut voor een Europese Coöperatieve Vennootschap (SCE), *Pb.* 2003, L 207/1.

⁸⁷ D. VAN GERVEN, “De Europese Vennootschap en het Europees Economische Samenwerkingsverband”, *T.R.V.* 2006, 130.

⁸⁸ K. BYTTEBIER, *Fusies en overnames*, Brugge, Die Keure, 2006, p. 281.

⁸⁹ Het Hof van Justitie kwam tot dezelfde conclusie wat de Europese Coöperatieve Vennootschap betreft: HvJ EG, 2 mei 2006, *Europees Parlement / Raad*, C-436/03, *Jur.* 2006, I-3733, r.o. 41-41.

⁹⁰ Art. 4, § 4, EGTS-Verordening.

⁹¹ Art. 6, § 1, EGTS-Verordening.

verleden al dat het mogelijk is dat een verordening, die in principe rechtstreeks toepasselijk is in de interne rechtsorde, voor verdere tenuitvoerlegging verwijst naar interne normen.⁹² De nationale regelgever dient daarbij de nodige terughoudendheid te bewaren en kan slechts uitvoeringsmaatregelen treffen in de mate dat dit echt nodig is.⁹³ Tot nog toe ontbreekt het echter in de meeste lidstaten aan de vereiste aanduiding van autoriteiten⁹⁴, zodat de vooropgestelde toepassing met ingang van 1 augustus 2007⁹⁵ vooralsnog dode letter is gebleven. De doelstelling van de “gelijktijdige en eenvormige toepassing der Gemeenschapsverordeningen op het gehele gebied van de Gemeenschap”⁹⁶ die aan de principiële rechtstreekse toepasselijkheid van een verordening verbonden is, is derhalve nog niet gehaald. Gelet op de aard van de materie zijn in België in eerste instantie de gewesten bevoegd voor deze tenuitvoerlegging. Op grond van een Vlaams regelgevend optreden dat zich op het ogenblik van afwerking van deze bijdrage in de laatste fase van het totstandkomingsproces bevond⁹⁷, zal de Vlaamse minister voor binnenlandse aangelegenheden als instemmings- en toezichtsautoriteit optreden.

§ 3. Draagwijdte van de verordening

23. De mogelijke deelnemers aan een EGTS⁹⁸ zijn de lidstaten, regionale overheden⁹⁹, lokale overheden¹⁰⁰, publiekrechtelijke instellingen in de zin van de overheidsopdrachtenrichtlijn¹⁰¹ (dit omvat naast extern verzelfstandigde overheidsagentschappen en overheidsbedrijven ook publiek gefinancierde universiteiten en vzw's zoals de erkende regionale samenwerkingsverbanden), verenigingen van deze structuren¹⁰², op voorwaarde dat de leden op het grondge-

⁹² HvJ EG 27 september 1979, *Eridania*, 230/78, *Jur.* 1979, p. 2749, r.o. 34.

⁹³ HvJ EG 31 januari 1978, *Zerbone*, 94/77, *Jur.* 1978, p.99, r.o. 26. De tenuitvoerlegging moet beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is en mag niet leiden tot een vorm van incorporatie van de inhoud van de verordening zelf, waardoor de communautaire aard van een rechtsregel, en de aan zodanige regel verbonden gevolgen, voor de justitiabelen verborgen worden gehouden.

⁹⁴ Stand van zaken op http://www.cor.europa.eu/document/activities/egtc/EGTC_State_of_play.pdf

⁹⁵ Art. 18 EGTS-Verordening.

⁹⁶ HvJ EG 31 januari 1978, *Zerbone*, 94/77, *Jur.* 1978, p.99, r.o. 25.

⁹⁷ Decr. VI P. 21 december 2007 houdende uitvoering van de Verordening (EG) Nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (*B.S.* 7 februari 2008), en het op grond daarvan aangenomen B. VI. Reg. 18 januari 2008 houdende aanwijzing van de bevoegde autoriteit, vermeld in artikel 4, derde en vierde paragraaf, van de verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (*B.S.* 5 februari 2008).

⁹⁸ Art. 3, § 1, EGTS-Verordening.

⁹⁹ In België de gemeenschappen en de gewesten.

¹⁰⁰ In België de gemeenten, binnengemeentelijke organen, de provincies, OCMW's, polders en wateringen.

¹⁰¹ *Supra*, noot 62.

¹⁰² In Vlaanderen denken we in eerste instantie aan de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de zin van Decr. VI. P. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking.

bied van ten minste twee lidstaten gelegen zijn.¹⁰³ Entiteiten uit derde landen kunnen eveneens aan een in overeenstemming met de verordening opgerichte EGTS deelnemen, indien zulks op grond van de wetgeving van dat derde land of van overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen mogelijk is.¹⁰⁴ Het ruime personele toepassingsgebied van de verordening contrasteert overigens met de principiële keuze die de Vlaamse decreetgever in het decreet houdende de intergemeentelijke maakte voor een samenwerking die voornamelijk tot gemeenten beperkt blijft.¹⁰⁵ Zuiver private partners¹⁰⁶ kunnen daarentegen geen lid zijn in een EGTS, evenmin als de Europese Unie zelf, haar agent-schappen of andere internationale organisaties (zoals de Benelux). Het betreft een vrijwillige samenwerkingsvorm: het initiatief tot de oprichting van een EGTS gaat immers uit van de kandidaat-leden, en kan niet door een hogere overheid (of door de EU zelf) worden opgelegd.¹⁰⁷ Al deze overheden kunnen overigens slechts deelnemen binnen de grenzen van hun bevoegdheden krachtens de nationale wetgeving¹⁰⁸, wat in overeenstemming is met de visie dat grensoverschrijdende samenwerking niet zozeer een activiteit van buitenlands beleid is, maar een wijze van uitoefening van de bestaande interne materiële bevoegdheden van lokale besturen.¹⁰⁹

24. Voor de oprichting van de EGTS dienen de toekomstige partners een overeenkomst en statuten op te stellen, waarvan zij het ontwerp aan elk van de instemmingsautoriteiten die ten aanzien van hen bevoegd zijn, overmaken¹¹⁰, vooraleer hen bij eenparigheid goed te keuren. De overeenkomst bevat¹¹¹ de naam van de EGTS en haar statutaire zetel die gevestigd is in een van de betrokken lidstaten en ook het als “gemeen recht” toepasselijke recht bepaalt (*supra*, nr. 21); de omvang van het grondgebied waarop de EGTS haar taken mag uitvoeren; het specifieke doel en de taken van de EGTS, die betrekking hebben op “de facilitering en bevordering van territoriale samenwerking ter versterking van de economische en sociale samenhang”. Bovendien is het zo dat “alle taken onder de aan elk lid krachtens de nationale wetgeving verleende bevoegdheid moeten vallen”.¹¹² De zgn. *pouvoirs régaliens*¹¹³ kunnen niet tot

¹⁰³ Art. 3, § 2, EGTS-Verordening.

¹⁰⁴ Preambule 16 EGTS-Verordening.

¹⁰⁵ J. DEBIÈVRE, “De eerste steen van het nieuwe gemeentehuis. Het Decreet van 6 juli 1991 houdende de intergemeentelijke samenwerking”, T. Gem. 2002, 124-127.

¹⁰⁶ Door het ruime toepassingsgebied van de overheidsopdrachtenrichtlijn, kunnen in de praktijk een groot aantal rechtspersonen die naar Belgisch recht als privaatrechtelijk worden beschouwd, toch deelnemen aan een EGTS.

¹⁰⁷ Art. 4, § 1, EGTS-Verordening.

¹⁰⁸ Art. 3, § 1, EGTS-Verordening.

¹⁰⁹ J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE, *loc. cit.* noot 8, 662.

¹¹⁰ Art. 4, § 2, EGTS-Verordening.

¹¹¹ Art. 8 EGTS-Verordening.

¹¹² Art. 7, § 2, EGTS-Verordening.

¹¹³ De verordening spreekt in dit verband op nogal ongelukkige wijze van “de uitoefening van publiekrechtelijk toegewezen bevoegdheden”. Aangezien in een rechtsstaat alle bevoegdheden van de overheid door het publiekrecht worden toegekend, is deze formulering excessief en kan zij, ingeval van een letterlijke interpretatie, zelfs tot de conclusie leiden dat geen enkele taak aan de EGTS kan worden toegewezen (X, *Le groupement européen de coopération territoriale – GECT*, Brussel, Comité van de Regio’s, 2007, p. 110).

de taken behoren van een EGTS. Deze laatste kan ook geen regelgeving uitvaardigen¹¹⁴, wat tot gevolg heeft dat in het kader van een EGTS geen bindende ruimtelijke ordeningsplannen – nochtans een belangrijke verzuchting in grensgebieden¹¹⁵ – kunnen worden uitgevaardigd. Voorts bepaalt de overeenkomst ook de looptijd en onder welke voorwaarden zij wordt ontbonden; een lijst met de leden van de EGTS; het voor de uitlegging en de uitvoering van de overeenkomst toepasselijke recht, dat zoals gezegd het recht is van de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft; de toepasselijke regels inzake wederzijdse erkenning, waaronder die voor de financiële controle; en de procedures tot wijziging van de overeenkomst, die de verplichtingen van de verordening dienen na te leven.

25. De statuten bevatten¹¹⁶ op hun beurt, naast de bepalingen van de overeenkomst, bepalingen betreffende de werking van de organen van de EGTS en hun bevoegdheden, alsmede het aantal vertegenwoordigers van de leden in de betrokken organen. De EGTS-Verordening bepaalt dat er minstens een vergadering van de leden en een directeur bestaan, maar de statuten kunnen bijkomende organen voorzien met duidelijk omschreven bevoegdheden¹¹⁷, zoals een raad van bestuur, een voorzitter of een raadgevend orgaan met vertegenwoordigers van socio-economische middelen. De directeur vertegenwoordigt de EGTS en handelt in naam en voor rekening ervan. Hiermee sluit de EGTS aan bij de Angelsaksische managementscultuur, in tegenstelling tot de Latijnse traditie om deze vertegenwoordigende rol toe te kennen aan een verkozen voorzitter.¹¹⁸ Ook wanneer de organen *ultra vires* optreden, blijft de EGTS aansprakelijk ten aanzien van derden.¹¹⁹ Daarnaast bevatten de statuten bepalingen inzake de besluitvormingsprocedures van de EGTS; de werktalen of werktalen¹²⁰; de nadere regels voor haar werking, met name wat betreft het personeelsbeheer, de aanwervingsprocedures en de aard van de arbeidsovereenkomsten; de nadere regels voor de financiële bijdrage van de leden, en de toepasselijke begrotings- en boekhoudregels¹²¹, waaronder regelingen voor financiële vraagstukken, voor alle leden van de EGTS in dezen; de nadere regels voor de aansprakelijkheid van de leden, waarbij de oprichting van een EGTS met beperkte aansprakelijkheid door de verordening aan voorwaarden wordt verbonden¹²²; de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de aanwij-

¹¹⁴ Art. 7, § 4, EGTS-Verordening.

¹¹⁵ Zie hierover Y. LEJEUNE, "Les instruments de la coopération transfrontalière au service de l'aménagement du territoire", *Amén.* 2000, 263-277.

¹¹⁶ Art. 9, § 2, EGTS-Verordening.

¹¹⁷ Art. 10, § 2, EGTS-Verordening.

¹¹⁸ X, *Le groupement européen de coopération territoriale – GECT*, loc. cit. noot 113, 95.

¹¹⁹ Art. 10, § 3, EGTS-Verordening.

¹²⁰ Ongeacht de keuze onderstreept de verordening dat zij geen afbreuk doet aan het nationale grondwettelijk recht van burgers om beroep uit te oefenen tegen overheidsinstanties die lid zijn van een EGTS met betrekking tot toegang tot diensten in hun eigen taal (art. 15, § 3b, EGTS-Verordening).

¹²¹ Deze begroting dient bovendien jaarlijks door de vergadering te worden goedgekeurd, en bevat minstens een rubriek voor lopende uitgaven en, indien nodig, een rubriek voor operationele uitgaven (art. 11, § 1, EGTS-Verordening).

¹²² Art. 12, § 2, EGTS-Verordening.

zing van de onafhankelijke externe personen belast met de audit; en de procedures tot wijziging van de statuten.

26. De instemmingsautoriteit beslist binnen een termijn van orde van drie maanden na ontvangst van de ontwerpovereenkomst en -statuten over de deelname van de kandidaat-leden, en kan slechts gemotiveerd weigeren indien zij van oordeel is dat deze deelname niet in overeenstemming is met de verordening of met de nationale wetgeving – ook (en vooral) wat betreft de bevoegdheden en taken van het kandidaat-lid – of dat deze deelneming niet gerechtvaardigd is om redenen van algemeen belang of openbare orde van die lidstaat.¹²³ Dezelfde procedure geldt voor wijzigingen van de overeenkomst en wezenlijke wijzigingen van de statuten.¹²⁴ Aangezien de toetreding van een nieuw lid een wijziging van de overeenkomst behelst, geldt ook hiervoor dezelfde procedure als voor de oprichting van de EGTS. De bevoegde nationale organen van een lidstaat kunnen een activiteit van een EGTS op zijn grondgebied verbieden, of van de onder zijn nationale wetgeving opgerichte leden eisen dat zij zich uit de EGTS terugtrekken, indien de EGTS een activiteit uitoefent die in strijd is met bepalingen van een lidstaat inzake de openbare orde, de openbare veiligheid, de volksgezondheid of de openbare zeden, of met het algemeen belang van een lidstaat, tenzij de EGTS de desbetreffende activiteit staakt.¹²⁵ Tegen de beslissingen van de instemmingsautoriteit of tegen een dergelijk activiteitenverbod of terugtrekkingsbevel staat beroep open bij de bevoegde rechtbanken van de lidstaat waarvan het besluit wordt aangevochten¹²⁶, in het geval van België de Raad van State, afdeling administratie. Daarbij zal de Raad overeenkomstig art. 234 EG-Verdrag een prejudiciële vraag moeten stellen aan het Hof van Justitie wanneer de EGTS-Verordening dient te worden uitgelegd. De verordening voorziet daarnaast ook een procedure tot gerechtelijke ontbinding van de EGTS wanneer zij niet meer aan de vereisten van de verordening voldoet.¹²⁷ Ook derden die zich benadeeld achten door handelingen of nalatigheden van een EGTS kunnen hun rechten voor een rechtbank doen gelden: de communautaire regelgeving inzake rechterlijke bevoegdheid¹²⁸ is dan van toepassing, met dien verstande dat een EGTS uit hoofde van het internationaal privaatrecht wordt aangemerkt als een eenheid van de lidstaat waar zij haar statutaire zetel heeft¹²⁹, en dat geschillen waarvoor de communautaire regelgeving geen regeling treft, beslecht worden door de bevoegde rechtbanken van de lidstaat waar de EGTS haar statutaire zetel heeft.¹³⁰ Daarnaast kan ook beroep worden uitgeoefend bij de Raad van State tegen de eigen handelingen van overheidsinstanties die lid zijn van een EGTS met

¹²³ Art. 4, § 3, EGTS-Verordening.

¹²⁴ Art. 4, § 6, EGTS-Verordening.

¹²⁵ Art. 13 EGTS-Verordening.

¹²⁶ Art. 15, § 2, tweede lid, EGTS-Verordening.

¹²⁷ Art. 14 EGTS-Verordening.

¹²⁸ Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (*Pb.* 2001, L 12/1).

¹²⁹ Art. 2, § 1, tweede lid, EGTS-Verordening.

¹³⁰ Art. 15, § 1-2, EGTS-Verordening.

betrekking tot hun administratieve beslissingen ten aanzien van activiteiten die door de EGTS worden uitgeoefend.¹³¹

27. Zodra de instemmingsautoriteiten van elk kandidaat-lid met de deelname hebben ingestemd, en deze kandidaat-leden bij eenparigheid de overeenkomst en de statuten hebben goedgekeurd, kan de EGTS rechtspersoonlijkheid verkrijgen. Naar analogie van de procedure voor intergemeentelijke samenwerking, gebeurt dit voor een EGTS met zetel in het Vlaams Gewest bij akte verleden voor de burgemeester van de gemeente waar deze zetel gelegen is, met daaropvolgende integrale bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* en mogelijkheid tot inzage van het volledige oprichtingsdossier.¹³² In het *Publicatieblad van de Europese Unie* wordt een bericht bekendgemaakt ter kennisgeving van de oprichting van de EGTS, dat de naam, de doelstellingen, de leden en de statutaire zetel bevat.¹³³ Vanaf het verkrijgen van de rechtspersoonlijkheid heeft de EGTS in elke lidstaat de ruimste handelingsbekwaamheid die in de nationale wetgeving van die lidstaat aan rechtspersonen wordt toegekend en kan zij met name roerende en onroerende goederen verkrijgen of vervreemden, personeel in dienst nemen en in rechte optreden.¹³⁴
28. De bevoegde nationale autoriteiten houden toezicht op het beheer van publieke middelen door de EGTS.¹³⁵ Voor een EGTS met zetel in het Vlaamse Gewest zal dit gebeuren door de Vlaamse minister voor binnenlands bestuur, in onderling overleg met de andere betrokken overheden volgens modaliteiten die worden opgenomen in de statuten van de EGTS.¹³⁶ Wanneer de EGTS gebruik maakt van cofinanciering door de Europese Gemeenschap, is de wetgeving betreffende het beheer van door de Gemeenschap verschaft middelen van toepassing.¹³⁷ Aan een EGTS kan zelfs de verantwoordelijkheid worden gegeven voor het beheer van een operationeel programma in het kader van de Europese doelstelling “territoriale samenwerking” binnen het Fonds voor Regionale Ontwikkeling (*supra*, nr. 16).¹³⁸ Wanneer aan een EGTS Europese middelen worden toevertrouwd, zijn de betrokken lidstaten aansprakelijk ook al zijn ze zelf geen lid van de EGTS.¹³⁹

§ 4. Open vragen

29. De verordening postuleert dat de doelstellingen van de EGTS in de eerste plaats beperkt blijven tot de uitvoering van territoriale samenwerkingspro-

¹³¹ Art. 15, § 3a, EGTS-Verordening.

¹³² Art. 5, § 1, EGTS-Verordening *juncto* art. 30 Decr. VI. P. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking.

¹³³ Art. 5, § 2, EGTS-Verordening.

¹³⁴ Art. 1 § 4, EGTS-Verordening.

¹³⁵ Art. 6, § 1, EGTS-Verordening.

¹³⁶ Art. 77 Decr. VI. P. 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking.

¹³⁷ Art. 6, § 4, EGTS-Verordening.

¹³⁸ Art. 18 Verordening (EG) nr. 1080/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, *Pb.* 2006, L. 210/1.

¹³⁹ Art. 12, § 3, EGTS-Verordening

gramma's of projecten die door de Gemeenschap gefinancierd worden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en/of het Cohesiefonds, maar dat zij ook andere *specifieke* acties uitvoeren in het kader van territoriale samenwerking tussen haar leden met als enig doel de economische en sociale samenhang te versterken waarvoor de Gemeenschap al dan niet een financiële bijdrage levert.¹⁴⁰ De verordening biedt op het eerste gezicht geen mogelijkheid voor een EGTS met een brede, algemene doelstelling. Dit hangt natuurlijk ook samen met de vrij enge rechtsgrondslag in het EG-Verdrag (*supra*, nr. 18-19). In de praktijk zien we echter dat de eerste initiatieven tot oprichting van een EGTS een andere richting uitgaan. Zo wordt er in Vlaanderen in eerste instantie gedacht aan een EGTS als een *governance*-structuur voor de zgn. Eurometropool Lille-Kortrijk-Tournai¹⁴¹ en als een instrument voor de algemene grensoverschrijdende samenwerking in de regio West-Vlaanderen – Flandre Dunkerque, d.w.z. de twee grensgebieden met Noord-Frankrijk waar tot nog toe geen publiekrechtelijke samenwerkingsorganen bestonden. Een derde Vlaams grensgebied met interesse voor de rechtsvorm van de EGTS is de Euregio Maas-Rijn, waar door de betrokkenheid van drie lidstaten vooralsnog geen alomvattend juridisch kader aanwezig was.¹⁴² Hier zou de bestaande algemene samenwerkingsstructuur worden omgevormd tot een EGTS. In de mate dat dit geen bezwaar oplevert vanwege de verschillende betrokken instemmingsautoriteiten hoeft een dergelijk gebruik van de EGTS geen probleem op te leveren. Het is echter verkieslijk dat de Europese Commissie, die de opdracht gekregen heeft om uiterlijk op 1 augustus 2011 over de verordening verslag uit te brengen en op basis van een evaluatie wijzigingen voor te stellen¹⁴³, deze kans zal aangrijpen om aan de rechtsfiguur uitdrukkelijk een meer algemene draagwijdte te geven.

30. Een tweede bedenking heeft betrekking op het feit dat de EGTS-Verordening natuurlijk geen panacee is voor alle problemen waarmee lokale besturen in hun grensoverschrijdende samenwerking worden geconfronteerd. De nieuwe rechtsvorm biedt slechts een beperkte gemeenschappelijke sokkel. Sommige problemen vergen nadere harmonisering of aanpassing van de interne regelgeving. Zo is het statuut van het personeel een pijnpunt. De verordening voorziet dat de statuten van een EGTS de nadere regels voor het personeelsbeheer, de

¹⁴⁰ Art. 7, § 3, EGTS-Verordening.

¹⁴¹ V. BIOT en P. GOT, "Une stratégie pour faire de l'aire métropolitaine franco-belge une métropole transfrontalière: le projet Grootstad", in H. COMTE en N. LEVRAT, *Aux coutures de l'Europe. Défis et enjeux juridiques de la coopération transfrontalière*, Parijs, L'Harmattan, 2006, p. 61-84. Op het ogenblik van het afwerken van deze bijdrage werd voor de oprichting van deze EGTS de datum van 28 januari 2008 opgesteld. Het gaat om een EGTS met statutaire zetel in Frankrijk, waar dus het Franse publiekrecht (regime van de *syndicat mixte ouvert*) op van toepassing is. De Vlaamse minister van binnenlands bestuur machtigde bij M.B. 18 januari 2008, genomen op grond van het B. VI. Reg. 18 januari 2008 (*supra*, noot 97) de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, de provincie West-Vlaanderen, de intergemeentelijke vereniging Leiedal en de intergemeentelijke vereniging WVI ertoe om deel uit te maken van deze EGTS.

¹⁴² *Supra*, noot 51.

¹⁴³ Art. 17 EGTS-Verordening.

aanwervingsprocedures en de aard van de arbeidsovereenkomsten bevatten.¹⁴⁴ Regels van dwingend nationaal recht ten gevolge van de locatie van de zetel van de EGTS kunnen de beleidsruimte op dit vlak echter verkleinen¹⁴⁵: zo wordt een EGTS met zetel in Frankrijk bijvoorbeeld beschouwd als een publieke rechtspersoon, wat de toepasselijkheid van het Franse ambtenarenrecht tot gevolg heeft.¹⁴⁶ Hierdoor wordt de mogelijkheid om contractuele personeelsleden aan te werven beperkt, en bevinden Fransen zich hetzij juridisch – in de mate dat het vrije verkeer van werknemers niet geldt voor betrekkingen in overheidsdienst, zij het dat deze beperking restrictief wordt geïnterpreteerd in de rechtspraak van het Hof van Justitie¹⁴⁷ – hetzij *de facto* – het is weinig waarschijnlijk dat een niet-inwoner van Frankrijk heeft deelgenomen aan een algemeen wervingsexamen voor het openbaar ambt – in een betere uitgangssituatie. Bovendien kan de toepassing van verschillende belastingregimes en sociale zekerheidsstelsels voor belangrijke verschillen in de rechtspositie van de werknemers van een EGTS zorgen. Zolang er hier geen verdere Europese harmonisatie plaatsvindt, zullen *ad hoc*-oplossingen moeten worden gezocht om hieraan te verhelpen. Andere kwesties die niet door de verordening worden aangepakt zijn de toepasselijkheid van de overheidsopdrachtenregelgeving in de verhouding tussen de EGTS en haar leden¹⁴⁸, de fiscaliteit van de EGTS¹⁴⁹ en, niet in het minst, de grote en kleine obstakels die de grens vormt voor de materiële samenwerking (bijv. afvalophaling, zorg, ruimtelijke ordening) in een heleboel domeinen. Een EGTS is en blijft, net zoals het GOL in Benelux-verband, een louter instrument voor samenwerking waaraan samen met de leden concreet moet worden vormgegeven en die onderhevig blijft aan inherente moeilijkheden. Overigens vormen deze moeilijkheden vaak ook de bestaansreden van de samenwerking.

V. Slotbeschouwing

31. Via verschillende juridische kaders hebben lokale overheden de jongste jaren de mogelijkheid gekregen om samen met hun tegenhangers in buurlanden (of in verder gelegen landen) geformaliseerde banden te smeden. Het is van belang dat deze grensoverschrijdende activiteiten in een publiekrechtelijk

¹⁴⁴ Art. 9, § 2d, EGTS-Verordening.

¹⁴⁵ Ook al kan worden beargumenteerd dat de statuten, waar de verordening voorziet dat zij een bepaalde materie regelen, zelfs op bepalingen van dwingend recht kunnen primeren: X, *Le groupement européen de coopération territoriale – GECT*, loc. cit. noot 113, 92-93.

¹⁴⁶ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

¹⁴⁷ Art. 39, § 4, EG-Verdrag en restrictieve uitlegging in HvJ EG, *Commissie / België*, 17 december 1980, 149/79, *Jur.* 1980, p. 3881, r.o. 10.

¹⁴⁸ Over de zgn. problematiek van de *in house*-relaties is de rechtspraak van het HvJ EG zich nog aan het kristalliseren (bijv. HvJ EG, *Stadt Halle et RPL Lochau*, 11 januari 2005, C-26/03, *Jur.* 2005 p. I-1, r.o. 44); zie hierover A.-L. DURVIAUX, “les relations in house: un pas de plus dans une direction délicate”, *Adm. pub.* 2006, 95-118.

¹⁴⁹ De Commissie heeft zich zelfs opzettelijk onthouden om ook fiscale aspecten te regelen (zie advies van het EESC over het voorstel, *Pb.* 2005, C 255/76, § 1.10).

kader worden gevat, met het oog op de controle op het beheer van publieke middelen en ook om het democratische gehalte en de duurzaamheid te bewerkstelligen. Een Kaderovereenkomst over deze problematiek van de Raad van Europa, die voornamelijk tot een intentieverklaring beperkt bleef, werd inmiddels aangevuld door een web van verdragen. Deze verdragen bleken echter geen afdoende oplossingen te bieden voor de totaliteit van de Europese binnengrenzen. De EGTS-Verordening is een eerste stap van de Europese Unie om instrumenten aan te reiken voor de juridische vormgeving van landsgrensoverstijgende activiteiten van lokale overheden. De Verordening vervangt de bestaande verdragen niet maar biedt een bijkomende rechtsfiguur voor samenwerking. Gelet op haar beperkte draagwijdte en een aantal blijvende problemen, kan dit geen definitieve regeling kan zijn, maar slechts een vertrekpunt voor een toekomstig regelgevend optreden dat in het licht van het nieuwe Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (*supra*, nr. 19) ruimer kan worden opgevat. Een meer omvattende regeling op verordeningsniveau zou ook een eind maken aan de onduidelijkheden die er op een aantal punten bestaan over de verhouding tussen de bepalingen van de verordening en regels van nationaal recht.

32. Alle juridische kaders ten spijt, blijft het initiatief voor de samenwerking en de concrete invulling ervan op het terrein afhankelijk van de direct betrokken lokale overheden en van een aantal overtuigde politici. Europese financiering kan dit weliswaar stimuleren, maar enkel door het gezamenlijk aangrijpen van nieuwe uitdagingen zullen de mogelijkheden die de EGTS en andere samenwerkingsvormen bieden, daadwerkelijk kunnen worden benut. Dit veronderstelt dat men de grens als een kans ziet en dat de partners de noodzakelijke inspanningen doen om elkaar, elkaars taal en elkaars (bestuurs)cultuur te leren kennen.