

NOTITIE

Grensoverschrijdende samenwerking in Europa

Aanleiding

De Europese lidstaten beschikken over een groot aantal grensgebieden. Nederland beschikt tevens over een groot grensgebied. Zeven van de twaalf provincies grenzen aan het buitenland en twee miljoen Nederlandse ingezetenen wonen in Nederlandse grensgemeenten. Juist in de grensgebieden worden burgers, maatschappelijke organisaties, instellingen en overheden bij grensoverschrijdende contacten op het terrein van bijvoorbeeld wonen, werken, onderwijs en zorg geconfronteerd met hindernissen die worden opgeworpen door cultuurverschillen en door verschillen in nationale wet- en regelgeving. Het Europa zonder binnengrenzen en met een vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal is in veel opzichten vaak nog een papieren realiteit. Tegelijkertijd liggen er juist in de grensgebieden bijzondere ontwikkelingskansen.

Tijdens het algemene overleg heeft uw Kamer om een overzicht van de diverse samenwerkingsvormen gevraagd. Het geheel van deze grensoverschrijdende samenwerking is complex. In deze brief zal een beschrijving van de verschillende vormen van grensoverschrijdende samenwerking gegeven worden.

Grensoverschrijdende samenwerking in Europa

De samenwerking komt in verschillende vormen naar voren bijvoorbeeld op basis van bi- of multilaterale overeenkomsten, in de vorm van Euregio's, een Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS) of op informele basis. Deze informele vormen zijn overigens moeilijk in kaart te brengen door het veelal ontbreken van officiële documentatie zoals instellingsbesluiten.

Overeenkomsten

Voorbeelden van bi- of multilaterale overeenkomsten tussen aangrenzende lidstaten zijn: de overeenkomst van Mainz tussen Wallonië, Duitstalige Gemeenschap en Länder van Noordrijn-Westfalen en Rijnland-Palts. Deze overeenkomst vormt eveneens een rechtsbasis en maakt het mogelijk de administratieve afspraak, het gemeenschappelijke orgaan en het openbare lichaam in het leven te roepen. Ook de overeenkomst van Karlsruhe tussen Frankrijk, Duitsland, Zwitserland en Luxemburg, kent de rechtsbasis om een publiekrechtelijk orgaan met financiële autonomie op te richten, namelijk de *local transfrontier cooperation grouping*.

Andere voorbeelden van bi- of multilaterale overeenkomsten zijn: de overeenkomst van Valencia tussen Spanje en Portugal, Overeenkomst van Rome tussen Frankrijk en Spanje en het verdrag van Bayonne tussen Frankrijk en Spanje.

In de Nederlandse situatie zijn voorbeelden van bi- of multilaterale overeenkomsten de Benelux overeenkomst en de Anholt overeenkomst. Deze overeenkomsten vormen een rechtsbasis voor grensoverschrijdende samenwerking en maken het mogelijk om een administratieve afspraak, een gemeenschappelijk orgaan of een openbaar lichaam voor intergemeentelijke of interregionale samenwerking in het leven te roepen. Dit kan alleen met Nederland en de Benelux of met Nederland en Duitsland; het kan nog niet voor Nederland, Duitsland en de Benelux opgericht worden op basis van de huidige verdragen

¹ Alice Engl., *Territorial Cooperation in Europe: Coordinated Strategy or Lost in Confusion?* Enschede (2009), 11.

Euregio

Een veel gebruikte vorm van grensoverschrijdende samenwerking is de Euregio. Vaak zijn deze Euregio's gebaseerd op de boven beschreven overeenkomsten. Het terrein waarop deze Euregio's worden ingezet is breed. Hierbij valt te denken aan regionale ontwikkeling, economische ontwikkeling, transport, infrastructuur, milieu, sport en cultuur, toerisme, technische innovatie en onderwijs. Daarnaast is de invulling van de Euregio's divers, er bestaan bijvoorbeeld verschillen in structuur of grootte. De volgende voorbeelden van Euregio's zullen dit verduidelijken.

De Euregio's: Benelux Middengebied², Rijn- Waal en Scheldemond zijn samenwerkingsverbanden gebaseerd op de eerdergenoemde Benelux overeenkomst en de Anholt overeenkomst. De eerste twee verbanden zijn voorbeelden van openbare lichamen in het bezit rechtspersoonlijkheid. Terwijl Scheldemond een voorbeeld is van een gemeenschappelijk orgaan zonder het bezit van rechtspersoonlijkheid. Hier is de Euregio Tirol-Südtirol-Trentino van de lidstaten Oostenrijk en Italië tevens een voorbeeld van. Verschillen in verbanden op publiek- of privaatrechterlijke basis zijn ook te benoemen. Bijvoorbeeld voor de samenwerking tussen de grensstaten Nederland, België en Duitsland bestaat nog geen verdrag. Een privaatrechterlijk samenwerkingsverband biedt hier een uitkomst met als voorbeeld Euregio Maas-Rijn (stichting). De grootte van een Euregio kan tevens sterk verschillen, zo is de Euregio Pro Europa Viadrina tussen Duitsland en Polen klein in vergelijking met de Euregio Carpathian tussen Hongarije, Polen, Roemenië, Slovenië en Oekraïne. Sommige Euregio's hebben grensoverschrijdende kantoren en een eigen budget zoals het samenwerkingsverband Salzburger-Berchtesgardener Land-Traunstein tussen Oostenrijk en Duitsland. In het samenwerkingsverband Oderland- Nadodrze tussen Duitsland en Polen is sprake van vier projectkantoren op verschillende locaties zonder gemeenschappelijk budget.

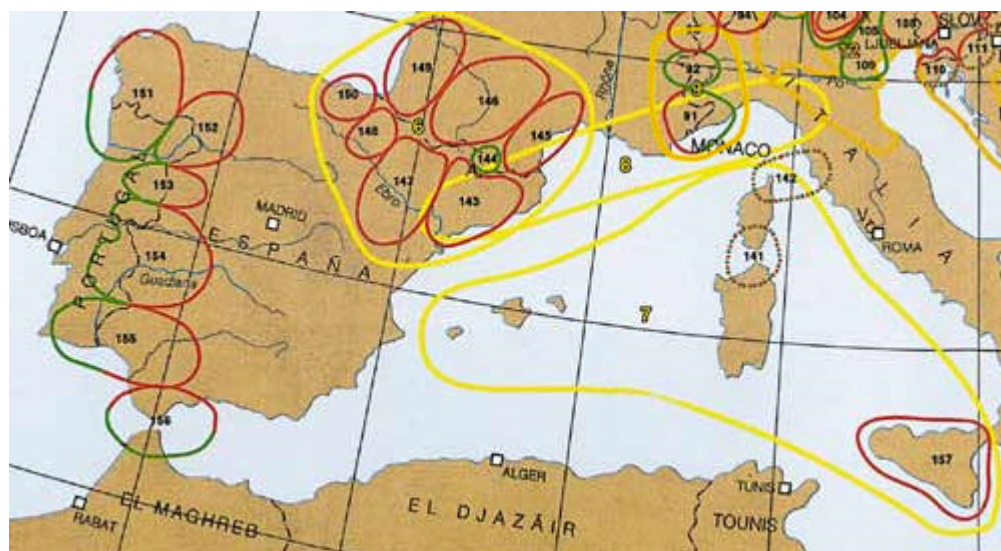
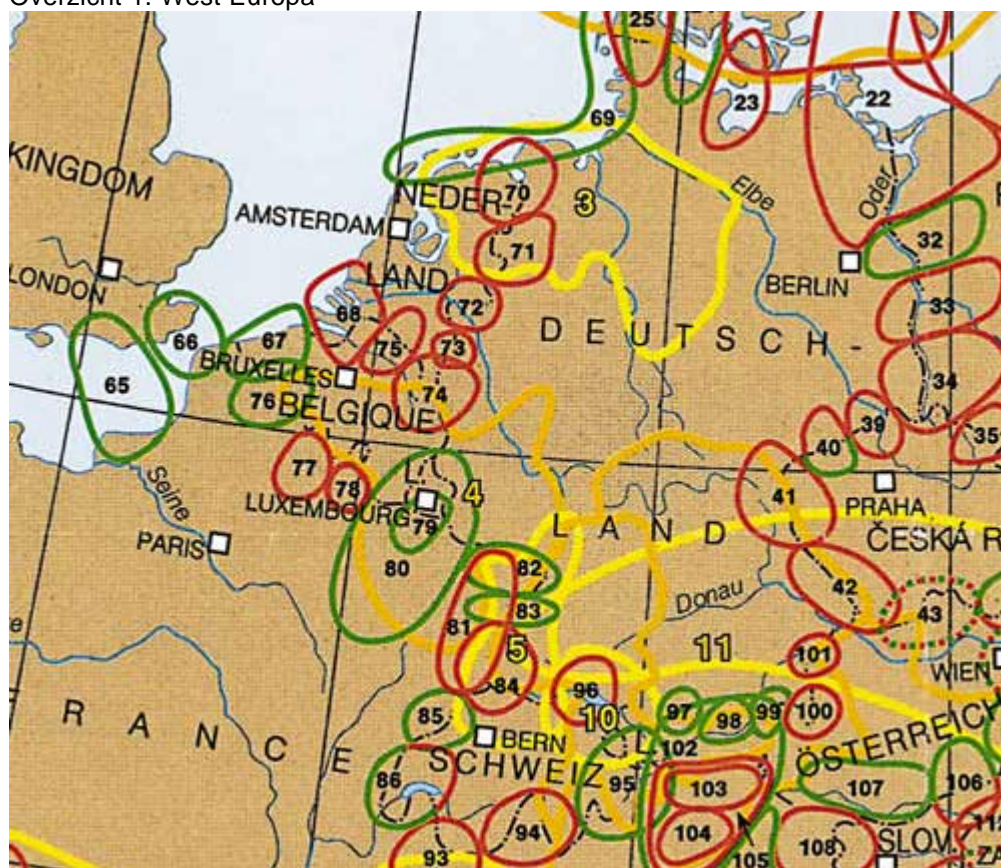
Hieronder zijn twee overzichten³ met voorbeelden van samenwerkingsverbanden in Europa. Een groot deel van deze regio's valt onder de overkoepelende organisatie van de Euregio's. Deze organisatie heet AEBR (Association of European Border Regions of in het Nederlands: Werkgemeenschap van Europese Grensgebieden).

In 1965 is het idee gelanceerd om een Europese werkgemeenschap op te richten voor regionaal beleid. Het dagelijks bestuur van de AEBR is in juni 1971 in het kasteel Anholt opgericht. Sindsdien zijn er 14 grote regio's bij de AEBR aangesloten en nog vele kleinere grensoverschrijdende regio's. In totaal zijn er wel 160 grensregio's lid geworden van dit netwerk. De AEBR probeert grensregio's met dezelfde soort problemen en kansen bij elkaar te brengen, zodat zij van elkaar kunnen leren, eventueel kunnen samenwerken en hun regio verder kunnen ontwikkelen. Het gaat in het netwerk vooral om het uitwisselen van best practices.

² <http://www.benelux.be/NL/dos/dos02.asp>

³ <http://www.aebr.net/>

Overzicht 1. West-Europa



Overzicht 2. Zuid-West Europa, mediterrane.

In Parijs is de MOT (Mission Operationelle Transfrontalière) gevestigd. Zij functioneert als een onafhankelijk adviesorgaan voor regio's die grensoverschrijdend willen samenwerken en diverse mogelijkheden willen onderzoeken. De insteek komt van onderop en de MOT probeert de rijksoverheid bij de projecten te betrekken.

Er zijn verschillende samenwerkingsverbanden (waaronder Euregio's) aan de Nederlands-Duitse grens op basis van de Anholtvereenkomst en aan de Nederlands-Belgische grens op basis van het Beneluxverdrag. Er is één samenwerkingsverband dat niet op een bepaald verdrag is gebaseerd, maar een privaatrechtelijke samenwerking heeft gevormd. In de bijlage in tabel 1 staan de verschillende vormen van samenwerking tussen Nederland en de buurlanden vermeld.⁴

Overige vormen van grensoverschrijdende samenwerking⁵:

- Het EPICC (Euregionaal Politie en Coördinatie Centrum) in Heerlen. Dit bevordert snelle uitwisseling van operationele informatie tussen de landen. In dit centrum zijn politie-ambtenaren uit Nederland, België en Duitsland op 1 kantoor werkzaam. Zij kunnen met hun eigen computersysteem werken en op deze manier informatie efficiënt uitwisselen.
- Grensoverschrijdende ziekenhuiszorg tussen Klinikum Aachen en Academisch Ziekenhuis Maastricht. Beide ziekenhuizen werken samen bij de opzet van een gezamenlijke specialistische topzorg.
- Dinxperloo/Suderwick, gemeenschappelijk grensoverschrijdend zorgcentrum 'Dr. Jenny', waar Nederlandse en Duitse bejaarden gehuisvest zijn en zorg ontvangen, letterlijk op de grens tussen Nederland en Duitsland.
- 3 plus 3 overleg van de "Bezirksregierungen" (districtsbesturen) Keulen, Münster, Düsseldorf en Overijssel, Gelderland en Limburg.

De EGTS

De Europese Unie heeft bij besluit van 5 juli 2006, de verordening EG Nr. 1082/2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (PbEG 2006 nr. L 210) ingevoerd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat deze verordening daadwerkelijk van kracht wordt. De wet ter implementatie van de EGTS zal naar verwachting in 2009 in werking kunnen treden.

De EGTS is primair bedoeld als instrument waarmee de lidstaten en lokale en regionale autoriteiten kunnen samenwerken ter uitvoering van communautaire programma's binnen de doelstelling "Europese territoriale samenwerking".

De EGTS is echter niet uitsluitend bedoeld voor de uitvoering van communautaire territoriale samenwerkingsprogramma's. Aan een EGTS kunnen andere taken worden opgedragen, zolang deze vallen binnen de genoemde doelstelling van de verordening: het bevorderen en vergemakkelijken van grensoverschrijdende, transnationale of interregionale samenwerking, de drie onderdelen van Europese territoriale samenwerking, met als doel de economische en sociale samenhang te versterken.

De EGTS is het eerste juridische instrument voor grensoverschrijdende samenwerking, dat direct toepasbaar is in alle lidstaten. De EGTS voorziet in rechtspersoonlijkheid voor de verschillende grensoverschrijdende samenwerkingsvormen. De EGTS heeft als doel de grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking tussen publieke samenwerkingspartners in de verschillende lidstaten te vergemakkelijken en te bevorderen. De EGTS geeft een stimulans aan het multi-level governance; niet alleen overheden maar ook andere publiekrechtelijke instellingen kunnen gebruik maken van een EGTS. De verordening laat in het midden of dit op publieke- of private basis is. Op het gebied van veiligheid en justitie kan het instrument niet ingezet worden. Zoals hiervoor is aangegeven is trilaterale samenwerking van decentrale overheden in Duitsland, Nederland en België niet mogelijk op basis van de bestaande verdragen. Voor een dergelijke samenwerking zou de EGTS een goed instrument kunnen zijn. Verder kunnen nationale overheden bij een samenwerking op basis

⁴ Gebaseerd op de tabel op pagina 64 van de trendnota "De staat van het bestuur" 2006, per brief van 12 oktober 2006 door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II, 2006/07, 30 800 VII, nr. 9).

⁵ Deze voorbeelden en tabel 2 in de bijlage zijn gebaseerd op gegevens die ook zijn opgenomen in hoofdstuk 4.3 van de trendnota "De staat van het bestuur" 2008, uitgegeven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

van de EGTS worden betrokken, wat op basis van de Benelux-overeenkomst en het Anholtverdrag niet mogelijk is.

Voor een eerste indruk waarvoor EGTS in Europa wordt toegepast is een overzicht (tabel 2) in de bijlage opgenomen. In deze tabel staat het type EGTS, de daarbij behorende taken en deelnemers vermeld.

Een voorbeeld van een EGTS, tevens de eerst opgerichte EGTS, is die van Lille, Kortrijk en Tournai. Dit zijn de overheden in het gebied Lille Métropole in Frankrijk, West-Henegouwen en Zuid-West-Vlaanderen in België. Hier hebben de gemeenten, provincies, gemeenschappen, gewesten, departement en région, de Franse staat en de federale overheid de krachten gebundeld. De doelstelling van deze EGTS is het bevorderen van de economische ontwikkeling, het versterken van de sociale cohesie, het verbeteren van de leefomgeving, het beschermen en valoriseren van het leefmilieu, het bevorderen en stimuleren van duurzame ontwikkeling, het vergroten van de betrokkenheid van burgers en het optimaliseren van de overheidsinvesteringen.

Tenslotte

Er is sprake van verschillende vormen van grensoverschrijdende samenwerking: een samenwerking op basis van bil- tri of multilaterale verdragen, zoals sommige Euregio's, samenwerking op basis van privaatrechtelijke samenwerking en de EGTS. Er bestaan veel samenwerkingsverbanden en samenwerkingsprojecten in Europa op verschillende niveaus en met een verschillende intensiteit. Sommige samenwerkingsverbanden hebben een brede insteek zoals het samenwerkingsverband Lille-Tournai-Kortrijk (zie bijlage, tabel 2), anderen zijn specifiek bijvoorbeeld alleen gericht op culturele uitwisseling. Enkele samenwerkingsverbanden zijn gericht op één project zoals het 'grensoverschrijdende' ziekenhuis in Cerdanya tussen Frankrijk en Spanje. Het is tevens interessant om te zien wie de leden van de samenwerkingsverbanden zijn. In Lille-Tournai-Kortrijk nemen nationale, regionale overheden en gemeenten deel.

In Nederland werken decentrale overheden grensoverschrijdend samen, soms op basis van de Anholt overeenkomst of het Beneluxverdrag, soms ook op basis van privaatrechtelijke samenwerking. In de toekomst kunnen er in Nederland ook op basis van de EGTS samenwerkingsverbanden opgericht worden. Dit heeft vooral meerwaarde als drie landen betrokken zijn of als ook de centrale overheid in de samenwerking betrokken is.

De regering wil de grensoverschrijdende samenwerking versterken door knelpunten die de grensregio's in deze samenwerking ondervinden - en die zij niet zelf met hun counterparts aan de andere zijde van de grens kunnen oplossen,- in samenwerking met alle betrokken overheden (departementen, grensregio's, de betreffende Duitse en Belgische overheden) aan te pakken⁶. De inzet is praktische oplossingen te vinden om verschillen in beleid en regelgeving tussen de landen te overbruggen. Een nieuwe vorm van samenwerking, bijvoorbeeld door toepassing van de EGTS, kan daarnaast in sommige gevallen een deel van de oplossing zijn.

⁶ Zie brief aan de Tweede Kamer van 5 december 2008, Tweede Kamer 2008-2009, 31.700 nr.50

Tabel 1. Aantal grensoverschrijdende bestuurlijke samenwerkingsverbanden

	Nederland – België (Benelux-overeenkomst)	Nederland – Duitsland (Anholt-overeenkomst)	Nederland – Duitsland – België (geen verdrag)
Openbaar lichaam algemeen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Euregio Benelux Middengebied 2. BENEGO (Belgisch-Nederlands grensoverleg) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eems Dollard regio 2. Euregio Rijn-Waal 3. Eurode 	
Openbaar lichaam specifiek	<ol style="list-style-type: none"> 1. Welzijn voor Ouderen Assenede – Sas van Gent 2. Academie voor Muziek en Woord De Noorderkempen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grenspark Maas-Swalm-Nette 	
Gemeenschappelijk orgaan algemeen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Euregio Scheldemond 2. Intergemeentelijk Overlegorgaan Oost- en Zeeuwsch Vlaanderen 3. Gemeenschappelijk Orgaan Baarle 		
Gemeenschappelijk orgaan specifiek	<ol style="list-style-type: none"> 1. Landschapspark Kempen-Zeeland 		
Administratieve afspraak algemeen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Samenwerkings-overeenkomst tussen provincies Noord-Brabant en Antwerpen 		
Administratieve afspraak specifiek	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grensoverschrijdende medische hulp Essen – Roosendaal 2. Bijstandsovereenkomst Baarle en Hoogstraten 3. Gemeenschappelijke grensoverschrijdende Milieustraat Baarle 4. Delta-Toerisme Rijn-Schelde Delta 5. Euregionaal Rampenprotocol Scheldemond 		
Privaatrechtelijk algemeen		<ol style="list-style-type: none"> 1. EUREGIO 2. Euregio Rijn-Maas-Noord 3. Internationale adviescommissie Aalten/Bocholt 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stichting Euregio Maas-Rijn
Privaatrechtelijk specifiek		<ol style="list-style-type: none"> 1. Avantis Grensoverschrijdend Bedrijventerrein NV 2. Bedrijventerrein Europark Coevorden-Emlichheim 	

Totaal	14	9	1
---------------	-----------	----------	----------

Tabel 2. Een overzicht van de eerste opgerichte samenwerkingsverbanden d.m.v de EGTS in Europa.

Beschrijving	Beheers- autoriteit INTERREG programma's	Leadpartner samenwerking met andere structuur- fondsen	Brede inrichting van euregionale samen- werking	Activiteiten zonder EU- ondersteuning (complexe infrastructurele projecten)	Andere specifieke activiteiten met EU-fondsen (onderzoek, kaderprogramma, etc.)
Regio's met nationale overheden	Grande Region Interreg IV A EGTS als een instrument in een breder kader van samenwerking EGTS – Managing Authority			Oprichting "Cross-border" ziekenhuis in Cerdanya Frankrijk en Spanje (Geld uit Franse sociale verzekeringen en van de Catalaanse regering (zonder EU-geld, Catalaanse en Franse overheid)	
Alleen regio's			Galicia-Norte de Portugal (Portugal en Spanje)		
Nationale overheden, regio's en gemeenten			Lille-Tournai-Kortrijk (nationaal, regionaal en gemeenten)		
Alleen gemeenten	Eurodistrict Oderland Nadodrze Interreg IIIB (Duitsland en Polen, Märkisch Oderland-Regio Lubusz	UTTS (Hernad-Bodva-Szinva) (Hongarije, Slowakije, Roemenië met Ukraine)	Ister-Granum (Slowakije en Hongarije)		