



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.12.2002
COM(2002) 709 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Een kader voor tripartiete doelstellingencontracten en -overeenkomsten tussen de
Gemeenschap, de lidstaten en de regionale en lokale autoriteiten**

1. INLEIDING

Omdat zij de voornaamste actoren van de lokale democratie in de verschillende landen van de Unie zijn, moeten de territoriale gemeenschappen ook een belangrijkere rol krijgen bij het ontwerpen en uitvoeren van het communautaire beleid. Op grond hiervan is in het Witboek over Europese governance dat in 2001 door de Commissie is goedgekeurd, het idee geopperd om **tripartiete doelstellingencontracten** te sluiten tussen de lidstaten, de door deze aangewezen territoriale gemeenschappen en de Commissie. De Commissie staat positief tegenover dit "experiment" en voerde hiervoor flexibilisering als voornaamste reden aan: de wetten en de programma's die grote territoriale gevolgen hebben, zouden soepeler moeten worden uitgevoerd op voorwaarde dat de concurrentie op de interne markt niet wordt verstoord.

De Verdragen streven er in het algemeen naar rekening te houden met het uiteenlopende karakter van het gemeenschapsoptreden. Dit streven komt om te beginnen tot uiting bij het ontwerpen van de wetgevingsinstrumenten. De richtlijn is niet het enige wetgevingsinstrument dat ontworpen is om de lidstaten een grote speelruimte te geven bij de omzetting in nationaal recht, ook de communautaire verordening biedt de mogelijkheid tot een zekere differentiatie in de manier van uitvoering maar deze differentiatie moet wel op objectieve beoordelingscriteria berusten.

Op bepaalde gebieden waar maatregelen grote territoriale gevolgen hebben, zoals het cohesiebeleid of het milieubeleid, eist het Verdrag bovendien expliciet dat met de situatie ter plaatse rekening wordt gehouden. Flexibiliteit is inherent aan de beginselen zelf van het beleid van **sociale en economische cohesie** dat erop gericht is de verschillende ontwikkelingsniveaus van diverse regio's en de achterstand van bepaalde regio's terug te brengen. -Zo is het beginsel van het "partnerschap" één der fundamentele principes in de programmering en de uitvoering van de structuurfondsen voor de periode 2000-2006. Dit principe, dat is vastgesteld bij artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad, wordt evenwel toegepast "met volledige inachtneming van de respectieve institutionele, wettelijke en financiële bevoegdheden van elk der partners". Deze flexibiliteit vindt ook haar uitdrukking in de doelstellingen van het **milieubeleid** dat een hoog niveau van bescherming nastreeft waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap.

Met uitzondering van het cohesiebeleid houden de communautaire praktijk en de wetgeving echter niet altijd voldoende rekening met de toegenomen taak van de regio's en de steden bij de uitvoering van het nationale en Europese beleid. Vandaar de belangstelling tijdens de raadpleging over het Witboek Europese governance voor contractuele instrumenten die bedoeld zijn om gebruik te maken van de mogelijkheden tot differentiatie en participatie van streken aan de verwezenlijking van de op Europees niveau of in onderling overleg tussen de verschillende geografische niveaus, gestelde doeleinden.

Bij diezelfde raadpleging is duidelijk geworden dat bepaalde lidstaten bang en terughoudend zijn. Zij vrezen terecht dat deze contractuele aanpak inbreuk pleegt op het fundamentele beginsel van de alleenverantwoordelijkheid van de lidstaten aan de Europese Gemeenschap voor de uitvoering van het beleid. Het perspectief van proefprojecten, in het bijzonder op milieugebied, die op experimentele of vrijwillige basis worden uitgevoerd, is op instemming onthaald. Het vooruitzicht van tripartiete contracten op grond waarvan bepaalde subnationale autoriteiten betrokken worden bij de uitvoering van specifieke maatregelen om de door de basiswetgeving van de EU gestelde doelen te verwezenlijken vereiste **verduidelijking**, zowel

van de kant van de lidstaten als van de kant van de regionale en lokale gemeenschappen die binnen Europese netwerken opereren. Dat is precies de bedoeling van deze mededeling die de algemene voorwaarden voor de uitvoering van «tripartiete contracten» beschrijft: zowel voor contracten in het kader van de uitvoering van wetgevingsinstrumenten als voor contracten die refererend aan een communautaire doelstelling worden uitgevoerd. Daarom zullen in de rest van de mededeling de volgende termen worden gebruikt:

- **Tripartiete doelstellingencontracten** ter aanduiding van contracten die gesloten zijn tussen de Europese Gemeenschap -vertegenwoordigd door de Commissie- een lidstaat en regionale en lokale autoriteiten, en die geen rechtstreekse toepassing van afgeleid gemeenschapsrecht en bindend zijn (verordeningen, richtlijnen of beschikkingen);
- **Tripartiete doelstellingenovereenkomsten** ter aanduiding van overeenkomsten die gesloten zijn tussen de Commissie, een lidstaat en regionale en lokale autoriteiten en die buiten een verplichtend communautair kader vallen.

2. MOTIVERING EN TOEPASSINGSGEBIED VAN TRIPARTIETE DOELSTELLINGENCONTRACTEN EN -OVEREENKOMSTEN

- Op tripartiete doelstellingencontracten en -overeenkomsten is in principe de algemene verplichting tot overeenstemming met de Verdragen van toepassing; meer bepaald mogen zij in geen geval handelsbelemmeringen in de Gemeenschap veroorzaken of in stand houden. Er kan slechts sprake van zijn binnen het kader van de constitutionele stelsels van de lidstaten. Zij zijn gerechtvaardigd als zij een **meerwaarde** bieden ten opzichte van andere instrumenten die de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelen beogen. Deze meerwaarde moet ofwel verwezenlijkt worden als een **vereenvoudiging** voortvloeiende uit het contract (bijv. als het contract de mogelijkheid biedt om een geringer aantal gedetailleerde horizontale uitvoeringsmaatregelen te nemen), ofwel als **beleidsvoordeel** en **effectiviteitswinst** als gevolg van de **inschakeling** of grotere **participatie** van de regionale en lokale autoriteiten aan een beleid dat op basis van geografische, klimatologische of demografische redenen verschillende gevolgen kan hebben, en waarvoor dus gebruik kan worden gemaakt van de plaatselijke kennis en praktijken.. Van deze vereenvoudiging en grotere participatie van de territoriale gemeenschappen zou in bepaalde gevallen ook een **snellere uitvoering** mogen worden verwacht.
- Uit de voorafgaande motivering kunnen enkele algemene kenmerken van tripartiete contracten en tripartiete overeenkomsten worden opgemaakt, te weten van het toepassingsgebied, de actoren en enkele participatie- en informatieprocedures.

Voor het sluiten van tripartiete overeenkomsten en contracten komen a priori gebieden in aanmerking waarop bij het nastreven van communautaire doeleinden rekening moet gehouden worden met grote verschillen in territoriale gevolgen en met de beschikbaarheid van territoriale beleidservaring. Daarbij moet het eerst gedacht worden aan **het milieu- en regionaal beleid**. De gebruikmaking van tripartiete instrumenten wijzigt echter in geen enkel opzicht de manier waarop de structuurfondsen worden beheerd, zoals bepaald in de van kracht zijnde verordeningen, ongeacht eventuele latere wijzigingen van deze verordeningen.

Omdat ervaring moet worden benut en verhoogde participatie moet worden aangemoedigd, is een belangrijke voorwaarde voor succes dat duidelijk wordt

vastgesteld met welke plaatselijke actoren een contract of overeenkomst moet worden gesloten. Hiervoor is de hulp van de lidstaten vereist, al was het alleen maar om zich ervan te vergewissen of het betreffende contract of de betreffende overeenkomst in overeenstemming is met de geldende constitutionele, wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten.

De term "contract" of "overeenkomst" impliceert dat de betrokkenen zich samen akkoord verklaren over bepaalde **duidelijk** op voorhand **afgesproken doelstellingen**. Deze doelen moeten zoveel mogelijk kwantitatief of kwalitatief meetbaar zijn. De minimumdoelen die in tripartiete contracten moeten worden opgenomen, zullen worden vermeld in de wetstekst - richtlijn, beschikking of verordening - waarop het betreffende contract zal worden gebaseerd. De minimumdoelen die in tripartiete overeenkomsten moeten worden opgenomen, zijn terug te vinden in hierop betrekking hebbende, voorbereidende documenten (bijv. een aanbeveling of een Witboek).

Tenslotte moet uitvoerige **informatie** worden verstrekt over de inhoud, uitvoering en resultaten van het te sluiten contract of de te sluiten overeenkomst. De verstrekking van deze informatie aan de betreffende partijen is in de eerste plaats de taak van de betrokken regionale en lokale autoriteiten. Zij moeten zoveel mogelijk de organisaties raadplegen die representatief zijn voor het lokale en regionale leven, en daarmee nauwe betrekkingen onderhouden. De Commissie moet de instellingen en bevoegde organen van de Unie informeren: zij maakt daarom aan het Parlement, de Raad en het Comité van de Regio's een evaluatie- en voortgangsverslag over.

- In tripartiete contracten tussen de Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Commissie, een lidstaat en de door hen aangewezen regionale en lokale autoriteiten vereist de overeenstemming met de algemene bepalingen van de Verdragen dat het volgende worden opgenomen:
 - in de wetstekst die als rechtsgrond dient (richtlijn, beschikking of verordening) een **machtigingsclausule** op grond waarvan de wetgever de Commissie, overeenkomstig artikel 202 van het Verdrag, machtigt tot sluiting van een contract met de lidstaten en de betreffende lokale gemeenschappen om de door de wetgeving gestelde doelen te bereiken. (zie bijlage I bij de mededeling).
 - in het contract zelf, een bepaling die eraan moet herinneren dat de lidstaat waar het tripartiete contract wordt uitgevoerd als enige aan de Commissie verantwoording schuldig is voor de goede uitvoering van het contract en dat bijgevolg op grond van artikel 226 van het Verdrag, zo nodig, tegen deze lidstaat een beroep wegens nalatigheid kan worden ingesteld. Deze bepaling belet geen deelname van andere partners aan de uitvoering van de bijzonderheden van het tripartiete contract.
- Tenslotte zou in tripartiete overeenkomsten ook een clausule moeten worden opgenomen dat de betreffende overeenkomst in overeenstemming is met de algemene bepalingen van de Verdragen.

3. UITVOERING VAN TRIPARTIETE DOELSTELLINGENCONTRACTEN EN - OVEREENKOMSTEN

- Een aangegane contractuele verbintenis in de vorm van een tripartiet doelstellingencontract of een tripartiete doelstellingenovereenkomst wordt neergelegd in een document dat door de daartoe gemachtigden wordt ondertekend. Bijlage II waarin de in het eerste gedeelte van de mededeling uiteengezette beginselen en motieven zijn samengevat, bevat een standaardmodelcontract of -overeenkomst.
- De initiatieven om een dergelijke tripartiete verbintenis aan te gaan kunnen van één van de toekomstige contractsluitende partijen uitgaan. De Commissie van haar kant zal elk van deze initiatieven geval per geval onderzoeken en zich daarbij door opportuniteitsredenen laten leiden overeenkomstig de algemene beginselen die in deze mededeling worden uiteengezet. Dit onderzoek zal in overleg met de betrokken lidstaten geschieden.

De blijken van belangstelling en eventuele proefprojecten zullen worden beoordeeld op hun meerwaarde en overeenkomstig de beschikbare personele en financiële middelen.

- De Commissie overweegt niet wijzigingen voor te stellen aan de thans van kracht zijnde bepalingen voor de uitvoering van de structuurfondsen; zij is van mening dat de bestaande partnerschappen de kans moeten krijgen om zich te ontwikkelen tot het einde van de looptijd.
- In een eerste fase overweegt de Commissie tripartiete doelstellingenovereenkomsten op proef op te zetten. Na deze proefprojecten te hebben geëvalueerd en eruit de nodige lessen te hebben getrokken, zal de Commissie de mogelijkheid van tripartiete doelstellingencontracten overwegen.

a) de Commissie zal de mogelijkheid onderzoeken om tripartiete doelstellingenovereenkomsten op proef te financieren op basis van artikel 48, lid 2, van de nieuwe financiële regelgeving die het interinstitutionele akkoord van mei 1999 over de begrotingsdiscipline en de verbetering daarvan omvat.¹ In elk geval zullen de budgettaire en financiële voorschriften voor de uitvoering van de contracten en overeenkomsten later overeenkomstig de nieuwe financiële regelgeving worden vastgesteld. Het feit dat gebruik wordt gemaakt van tripartiete contracten of overeenkomsten doet geen afbreuk aan het recht van de Commissie om in het kader van haar verantwoordelijkheden overeenkomstig artikel 274 van de betrokken partner, of, in voorkomend geval, van de lidstaat, de nodige financiële waarborgen te eisen en te verkrijgen.

b) in het algemeen komen tripartiete overeenkomsten en contracten niet voor aanvullende financiering door de Gemeenschap in aanmerking. Hiervoor zullen kredieten worden gebruikt die normaliter voor de uitvoering van gemeenschapsbeleid worden toegekend.

¹ Overeenkomstig punt 37 van dit akkoord kan voor experimentele proefprojecten die bestudering van de haalbaarheid en het nut van een maatregel ten doel hebben, zonder wetstekst als rechtsgrond financiering worden verkregen mits de te financieren maatregelen onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen. Hetzelfde geldt voor kredieten voor maatregelen ter voorbereiding van voorstellen tot goedkeuring van toekomstige communautaire maatregelen.

Bijlage I: Machtigingsclausule (tripartiete contracten)

Bijlage II: Standaardmodel tripartiet contract of tripartiete overeenkomst

Bijlage 1

Machtigingsclausule voor een tripartiet contract die in een voorstel voor een verordening, richtlijn of beschikking moet worden opgenomen

1. Motivering

« Overwegende hetgeen volgt:

(1) De geplande maatregelen [...] hebben grote territoriale gevolgen.

(2) Deze maatregelen beogen de volgende doelstellingen te bereiken: [...].

(3) Om rekening te houden met bepaalde regionale of lokale bijzonderheden kunnen deze doelstellingen, zo nodig, bereikt worden door een tripartiet contract tussen de Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Commissie, een lidstaat en een regionale of lokale instantie van die lidstaat overeenkomstig de criteria in deze verordening.

(4) Doel van eventuele tripartiete contracten is optimale verwezenlijking van de door de verordening gestelde doeleinden »

2. Dispositief

Artikel [...] :

« Om rekening te houden met bepaalde regionale of lokale bijzonderheden kunnen de doelstellingen [...], zo nodig, met een tripartiet contract tussen de Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Commissie, een lidstaat en een regionale of lokale instantie van die lidstaat overeenkomstig de volgende criteria worden bereikt :

- De constitutionele, wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaat moeten het geplande tripartiete contract toestaan.*
- De regionale of lokale instantie moet over de nodige bevoegdheden beschikken op het beoogde gebied van uitvoering.*
- [...] »*

Artikel [...] :

« Sluiting van het in artikel [...] genoemde tripartiete contract is goedgekeurd bij een beschikking, gericht tot de lidstaat en de betreffende regionale of lokale instantie»

BIJLAGE 2

Model tripartiet contract of tripartiete overeenkomst (voornaamste bestanddelen)

1. Bij de sluiting van het contract of de overeenkomst betrokken partijen

De bij de sluiting van het tripartiet contract of de tripartiete overeenkomst betrokken partijen moeten erin naar behoren worden vermeld, alsook de natuurlijke personen die hen vertegenwoordigen (namen en hoedanigheid). De bevoegdheid van deze partijen en de bevoegdheid tot ondertekenen van de hen vertegenwoordigende natuurlijke personen zullen worden nagegaan.

2. Preambule

- Voor een "tripartiet contract" op basis van een machtigingsclausule in een communautaire verordening, een richtlijn of een beschikking zal de preambule verwijzen naar de betreffende communautaire en nationale rechtsgrondslag. Voorbeeld:

"Dit tripartiete contract is gebaseerd op artikel [...] van Verordening (EG) nr. [...] van het Europees Parlement en de Raad van [...] betreffende [...] en op de artikelen [...] [bepalingen in de grondwet en het bestuursrecht van de betrokken lidstaat]."

- Voor een "tripartiete overeenkomst" zal de preambule verwijzen naar de betreffende communautaire en nationale rechtsgrondslag.

Voorbeeld:

"Deze tripartiete overeenkomst beoogt op vrijwillige basis uitvoering te geven aan de aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2002 betreffende de implementatie van een geïntegreerde beheersstrategie voor de kustgebieden in Europa.

Deze tripartiete overeenkomst is in overeenstemming met de artikelen [...] [bepalingen in de grondwet en het bestuursrecht van de betrokken lidstaat]."

3. Definities

Het tripartiete contract of de tripartiete overeenkomst vereisen een nauwkeurige definitie van de voornaamste hierin gebezigde termen, in het bijzonder van de technische en juridische begrippen die voor meer dan één uitleg vatbaar zijn.

4. Onderwerp van het contract of de overeenkomst

Het onderwerp van het contract of de overeenkomst moet duidelijk zijn vastgesteld. De contracten of overeenkomsten worden gesloten met het oog op het bereiken van specifieke «doelen». Deze doelen kunnen kwantitatief en/of kwalitatief zijn maar de voortgang hierbij moet in ieder geval worden gevolgd. De kwantitatieve doelen moeten in cijfers worden uitgedrukt en de kwalitatieve doelen moeten kunnen worden vastgesteld. Er moet expliciet worden vermeld wat niet onder het contract of de overeenkomst valt.

5. Aard van de verplichtingen

De voorkeur gaat uit naar verplichtingen tot resultaten en niet tot middelen.

Voor een tripartiet contract op basis van een machtigingsclausule in een verordening, een richtlijn of een beschikking vallen alleen verplichtingen tot resultaten te overwegen.

6. Monitoring en evaluatie

Het tripartiete contract of de tripartiete overeenkomst vereisen een geloofwaardige, transparante en passende monitoring en evaluatie. Hiertoe zal rekening worden gehouden met de beste bestaande praktijken.

7. Transparantie

Het tripartiete contract of de tripartiete overeenkomst moet zo transparant mogelijk worden opgesteld en uitgevoerd. De transparantie is in de eerste plaats van belang voor de partijen die bij het contract of de overeenkomst betrokken zijn, en in het bijzonder voor de organisaties die representatief zijn voor het regionale of lokale leven (bedrijfsleven, kamers van koophandel, non-gouvernementele organisaties enz.). De transparantie van het concept moet in de preambule van het contract of de overeenkomst tot uiting komen.

Met het oog op transparantie van de uitvoering moet het contract of de overeenkomst een mechanisme bevatten om de betreffende partijen in alle gevallen waarin dat mogelijk is, te informeren, bijeen te brengen en/of naar behoren te raadplegen.

Er moet voldoende ruchtbaarheid aan het contract worden gegeven. De Commissie zal van de contracten en overeenkomsten waarbij zij partij is, in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen een samenvatting publiceren, met een verwijzing naar de toegang tot de volledige documentatie.

8. Gevolgen bij niet-uitvoering

De tripartiete contracten of tripartiete overeenkomsten moeten expliciet vermelden welke gevolgen het niet-uitvoeren van de bepalingen van de contracten en overeenkomsten heeft en, zo nodig, welke tegenmaatregelen dan ter beschikking staan. In het geval van een tripartiet contract op basis van een verordening, een richtlijn of een beschikking zal in de rechtsgrondslag worden aangegeven dat bij niet-uitvoering ipso facto minimaal de bepalingen van het Gemeenschapsrecht van toepassing zijn. In tripartiete overeenkomsten zullen de bedingen inzake niet-uitvoering van geval tot geval worden vastgesteld.

9. Duur

De tripartiete contracten of tripartiete overeenkomsten zullen voor bepaalde tijd worden gesloten. Zij kunnen worden verlengd overeenkomstig de betreffende teksten.

10. Beschikking van de Commissie

De tripartiete contracten op basis van een machtigingsclausule in een verordening, richtlijn of beschikking van de Gemeenschap zullen bij een beschikking van de Commissie, gericht tot de betreffende lidstaat en/of de betreffende regionale of

lokale instantie worden bekrachtigd. Deze bepaling zal in een apart beding van het contract worden opgenomen. De beschikking van de Commissie zal in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen worden gepubliceerd, met als bijlage de samenvatting van het contract of de overeenkomst en een aanduiding waar de integrale tekst in de originele taal beschikbaar is.

11. Datum en handtekening

Tripartiete contracten of tripartiete overeenkomsten moeten worden gedateerd en ondertekend door natuurlijke personen die bevoegd zijn om te ondertekenen.