



Vlaams  
Parlement

ingediend op **305** (2014-2015) – Nr. 1  
30 maart 2015 (2014-2015)

## Ontwerp van decreet

houdende instemming met het Benelux-Verdrag  
inzake grensoverschrijdende en  
interterritoriale samenwerking,  
ondertekend te 's-Gravenhage op 20 februari 2014

---

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### I. ALGEMENE TOELICHTING

#### 1. Samenvatting

De grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking tussen lokale besturen heeft de afgelopen drie decennia een indrukwekkende groei doorgemaakt in Europa.

Dit nieuwe Benelux-Verdrag heeft tot doel een vernieuwing en actualisering tot stand te brengen in vergelijking met de Benelux-Overeenkomst van 1986 inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, gelet op de evolutie van de grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de Europese Unie en de Raad van Europa.

Met dit nieuwe verdrag beogen de Benelux-landen, net als in 1986, opnieuw de voorhoede te vormen in de bevordering van grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking van overheden en van publiekrechtelijke instellingen.

#### 2. Situering

De grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking heeft de afgelopen drie decennia een indrukwekkende groei doorgemaakt in Europa.

Deze ontwikkeling ging van start met de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten ondertekend op 21 mei 1980 te Madrid (hierna: Kaderovereenkomst van Madrid). In dit verdrag werd overigens het recht van lokale en regionale overheden om grensoverschrijdend samen te werken nog niet erkend. De Lidstaten van de Raad van Europa waren slechts bereid om de verplichting aan te gaan om grensoverschrijdende samenwerking van lokale en regionale overheden te bevorderen en te faciliteren.

De Benelux-Lidstaten waren van oordeel dat met de Kaderovereenkomst van Madrid onvoldoende werd tegemoetgekomen aan de gerechtvaardigde wens van overheden als gemeenten en provincies om op eigen initiatief, dit wil zeggen zonder tussenkomst van de centrale overheid, samen te werken met overheden aan de andere kant van de landsgrenzen. Om die reden sloten zij op 12 september 1986 de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten (hierna: de Benelux-Overeenkomst van 1986), die op 1 april 1991 in werking trad. Enerzijds bouwt dit verdrag voort op de Kaderovereenkomst van Madrid, maar tegelijkertijd werd het recht van de betrokken overheden erkend om rechtstreeks grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan te gaan met partners in een andere Benelux-Lidstaat.

De Benelux-Overeenkomst van 1986 kent drie mogelijkheden om op publiekrechtelijke basis samen te werken, namelijk:

- 1° door het oprichten van een grensoverschrijdend openbaar lichaam (GOL);
- 2° door het oprichten van een gemeenschappelijk orgaan; of
- 3° door het maken van een administratieve afspraak.

Van deze drie opties heeft alleen het GOL rechtspersoonlijkheid. Bovendien kunnen de deelnemers aan een GOL desgewenst hun bevoegdheden van regeling en bestuur aan het GOL overdragen. Zij kunnen die vorm van samenwerking kiezen die hun het best past, naargelang de intensiteit van de gewenste samenwerking.

Zij hoeven ook geen voorafgaande goedkeuring van de betrokken lidstaten te vragen, tenzij het interne recht dit vereist.

Ook de Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, gesloten te Isselburg/Anholt op 23 mei 1991, tussen Duitsland, Nederland, Noordrijn-Westfalen en Nedersaksen, erkent het recht van gemeenten, provincies en vergelijkbare overheden om rechtstreeks grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan te gaan met partners aan de andere kant van de grens.

Ook dit verdrag kent, net als de Benelux-Overeenkomst van 1986, drie samenwerkingsopties, met het verschil dat het juridisch kader voor administratieve afspraken en gemeenschappelijke organen gedetailleerder werd uitgewerkt. Bij de opstelling van het nieuwe Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking wordt, zoals in hoofdstuk 3 wordt uitgelegd, bij deze gedetailleerde regeling aansluiting gezocht.

Andere verdragen die voortbouwen op de Kaderovereenkomst van Madrid zijn de Overeenkomst van Karlsruhe van 23 januari 1996 tussen Frankrijk, Duitsland, Luxemburg en enkele Zwitserse kantons, de Overeenkomst van Mainz van 8 maart 1996 tussen Noordrijn-Westfalen, Rijnland-Palts, het Waalse Gewest en de Duitstalige Gemeenschap van België en de Overeenkomst van Brussel van 16 september 2002 tussen enerzijds België, het Vlaamse Gewest, de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest, en anderzijds Frankrijk. Elk van deze overeenkomsten regelt de samenwerking tussen overheden van één of twee van de drie Benelux-Lidstaten en overheden van buurlanden die niet tot de Benelux-unie behoren.

Met de invoering van de Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) bij verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (hierna: de EGTS-Verordening, inmiddels geamendeerd bij verordening 1302/2013 van 17 december 2013), introduceerde ook de Europese Unie een instrument om de grensoverschrijdende samenwerking gestalte te geven.

De EGTS-Verordening heeft het voordeel dat deze niet, zoals de Benelux-Overeenkomst van 1986 en de genoemde bi- of plurilaterale verdragen, slechts de relatie tussen een beperkt aantal landen regelt. Deze verordening is voorts innovatief in die zin, dat nu ook centrale overheden en publiekrechtelijke instellingen in de zin van artikel 1, negende lid, tweede alinea, van de richtlijn Overheidsopdrachten kunnen deelnemen<sup>1</sup>. Daarnaast werd, ten opzichte van de Benelux-Overeenkomst van 1986, voor een deel vereenvoudigd welk recht van toepassing is, namelijk dat van het land van de zetel. Anderzijds werd echter de voorwaarde gecreëerd dat de centrale overheid goedkeuring dient te verlenen voordat partners een samenwerkingsverband aangaan, wat een achteruitgang betekent ten opzichte van de Benelux-Overeenkomst van 1986. Ook kunnen partners die een EGTS willen oprichten niet beschikken over de mogelijkheid om, indien gewenst, bevoegdheden van regeling en bestuur toe te kennen aan een EGTS. Samenwerkingsverbanden die een samenwerking starten als EGTS zijn voorts beperkt in de thema's waarop zij kunnen samenwerken. De EGTS-Verordening sluit namelijk een aantal onderwerpen voor samenwerking uit, zoals samenwerking op het gebied van politie. In de EGTS-

---

<sup>1</sup> 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.

Verordening wordt evenwel erkend, dat verdragen inzake samenwerkingsverbanden kunnen afwijken van de verordening<sup>2</sup>.

In de Verklaring van Utrecht die werd afgelegd aan het slot van de Conferentie van de ministers verantwoordelijk voor lokaal en regionaal bestuur in de Lidstaten van de Raad van Europa d.d. 16 en 17 november 2009, hebben de voor lokale en regionale overheden bevoegde ministers het volgende gesteld:

“De grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten speelt een fundamentele rol bij het bevorderen van de dialoog, het wederzijds begrip en de maatschappelijke, economische en menselijke ontwikkeling tussen naburige gebieden van onze respectieve staten en zorgt in onze landen zodoende voor stabiliteit en welvaart.”

De bewindslieden hebben zich er tevens toe verbonden uitvoering te geven aan een beleid dat ertoe strekt de grensoverschrijdende samenwerking en initiatieven te vereenvoudigen en te bevorderen. Tijdens de conferentie werd, op 16 november 2009, Protocol nr. 3 bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten betreffende groeperingen voor Euregionale samenwerkingsverbanden (ESV's) geopend voor ondertekening (hierna: Protocol nr. 3). De drie Benelux-landen en de buurlanden Duitsland en Frankrijk hebben dit protocol ondertekend.

Evenals volgens de EGTS-Verordening moeten de oprichters van een ESV voorafgaande goedkeuring krijgen van hun centrale overheden (artikel 4, vierde lid, Protocol nr. 3). De Partijen beschikken onder dit protocol wel over de mogelijkheid om af te zien van deze verplichte voorafgaande goedkeuring (artikel 4, zesde lid, Protocol nr. 3). De oprichters van een ESV beschikken overigens niet over de mogelijkheid om daaraan bevoegdheden van regeling en bestuur toe te kennen.

Deze ontwikkelingen binnen de EU en de Raad van Europa maakten het voor de Benelux-Lidstaten noodzakelijk om na te gaan in hoeverre de EGTS-Verordening en Protocol nr. 3 aanleiding gaven tot een herbezinning op de betreffende samenwerking in Benelux-verband. Besloten werd tot vervanging van de Benelux-Overeenkomst van 1986.

In het onderhavige verdrag blijven de sterke punten van de Benelux-Overeenkomst van 1986 behouden:

- a) de drie mogelijkheden van grensoverschrijdende samenwerking blijven bestaan. Het nieuwe verdrag voorziet in:
  - de oprichting van een Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking (BGTS), die het GOL vervangt;
  - de oprichting van een gemeenschappelijk orgaan; en
  - het aangaan van een administratieve afspraak;
- b) deelneming aan een samenwerking vindt plaats zonder voorafgaande goedkeuring van een hogere overheid, tenzij het interne recht dat vereist;
- c) samenwerking is mogelijk op het gebied van alle thema's, voor zover die tot de bevoegdheden van de deelnemers behoren;
- d) een BGTS kan, zoals in de Benelux-Overeenkomst van 1986 een GOL, beschikken over de bevoegdheid van regeling en bestuur.

<sup>2</sup> Preambulaire overweging 5 van de EGTS-Verordening stelt: “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 deze regelingen op uniforme wijze in de hele gemeenschap moeten worden toegepast.”

Vernieuwende elementen ontleend aan de grensoverschrijdende samenwerking in EU- en Raad van Europa-kader zijn:

(a) de uitbreiding van de deelnemers aan samenwerkingsverbanden.

De Benelux-Overeenkomst van 1986 beperkt die samenwerking tot de volgende overheden:

- in België: provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, polders en wateringen;
- in Luxemburg: gemeenten, gemeentelijke syndicaten en onder gemeentelijk toezicht geplaatste openbare instellingen;
- in Nederland: provincies, gemeenten, waterschappen en openbare lichamen, bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, voor zover daartoe in de regeling in gevolge voornoemde wet bevoegd verklaard.

De Staten die Partij zijn bij het nieuwe verdrag, al hun overheden en al hun publieke instellingen, in de meest ruime zin van het woord, kunnen op grond van het nieuwe Benelux-Verdrag voor hun grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking samenwerkingsverbanden aangaan (artikel 2, eerste lid, van dit verdrag). Op dit punt is het nieuwe verdrag dus even ruim als de EGTS-verordening.

(b) Gezien het 'interne Benelux'-karakter van de Benelux-Overeenkomst van 1986 is het niet mogelijk een grensoverschrijdend samenwerkingsverband op te richten dat de buitengrenzen van de Benelux overschrijdt. Door de mogelijkheid van toetreding van de buurlanden van de Benelux (artikel 27 van het verdrag) wordt samenwerking mogelijk met de entiteiten van deze buurlanden. Hiermee wordt de belemmering voor samenwerking weggenomen voor regio's die zowel aan een ander Benelux-land als een ander buurland grenzen of er dichtbij gelegen zijn, zoals de Belgische provincies Luik en Limburg, de Duitstalige Gemeenschap van België en de Nederlandse provincie Limburg. Dit komt ook tegemoet aan artikel 25 van het Benelux Unie Verdrag (BUV), dat de mogelijkheid omschrijft voor samenwerking met staten, deelstaten en bestuurlijke entiteiten die grenzen aan de grondgebieden van de Benelux-landen.

(c) Het verwerven van rechtspersoonlijkheid staat een BGTS toe om deel te nemen aan het rechtsverkeer. In praktische zin betekent dit dat het samenwerkingsverband onder andere een bankrekening kan openen en personeel in dienst kan nemen.

(d) In de Benelux-Overeenkomst van 1986 is het uitgangspunt dat de statuten cumulatief aan het interne recht van elk van de betrokken landen moeten voldoen (artikel 3, vijfde lid). Dit leidt in de praktijk tot moeilijkheden. Om die reden is dit principe in het nieuwe verdrag losgelaten. Overeenkomstig de EGTS-Verordening vormt het recht van de maatschappelijke zetel uitgangspunt in het verdrag.

Het verdrag voorziet echter in de mogelijkheid voor een BGTS om naast de maatschappelijke zetel één of meer vestigingen op te richten. Dit maakt het mogelijk dat personeelsleden van een BGTS kunnen werken volgens de arbeidsvoorwaarden van hun woonstaat.

De Europese coördinatieverordening inzake sociale zekerheid ((EG) 883/2004) voorziet in artikel 16 verschillende mogelijkheden om afwijkende akkoorden af te sluiten in het belang van bepaalde personen of categorieën van personen.

Op de belastingheffing blijven onverkort de regels van de verdragen ter vermijding van dubbele belasting van toepassing.

(e) In de EGTS-Verordening is gekozen voor een bestuursstelsel van een EGTS naar Angelsaksisch model, met een algemene vergadering en een directeur. Continentaal (en binnen de huidige samenwerking in Benelux-verband) is een

bestuurssysteem met een algemene vergadering en een raad van bestuur echter meer gebruikelijk. Omdat beide systemen hun verdiensten hebben, wordt in het verdrag (artikel 9) de mogelijkheid tot keuze gelaten.

(f) Een laatste innovatie van het nieuwe verdrag is de mogelijkheid tot grensoverschrijdende zetelverplaatsing van een grensoverschrijdend samenwerkingsverband zonder ontbinding (artikel 15). Bij de redactie van dit artikel hebben de opstellers zich laten inspireren door bepalingen inzake andere rechtspersonen naar Europees recht (EESV, SE of, SCE)<sup>3</sup>.

Met dit nieuwe verdrag beogen de Benelux-landen, net als in 1986, opnieuw de voorhoede te vormen in de bevordering van grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking van overheden en van publiekrechtelijke instellingen. Anders dan in 1986 willen de Benelux-landen ook uitdrukkelijk hun buurlanden in die voorhoedepositie betrekken, t.w. de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk. Het nieuwe verdrag biedt de Partijen bijkomende mogelijkheden, naast die van de EGTS-verordening. Zoals voorheen blijft het binnen de Benelux (en in voorkomend geval de buurlanden) ook mogelijk om een EGTS op te richten.

---

<sup>3</sup> De aanduiding EESV wordt gebruikt voor Europees Economisch Samenwerkingsverband, de aanduiding SE voor Europese naamloze vennootschap (ofwel: Societas Europaea) en de aanduiding SCE voor Europese Coöperatieve Vennootschap (ofwel: Societas Cooperativa Europaea).

### Vergelijkende tabel

<b>Onderwerp</b>	<b>Benelux-Overeenkomst 1986</b>	<b>EGTS-Verordening 2006</b>	<b>Benelux-Verdrag 2013</b>
Categorieën van overheden die onder het toepassingsgebied van de grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomsten kunnen vallen:	Geldt voor gemeenten en provincies en niet voor centrale en regionale overheden of andere publiekrechtelijke instellingen (artikel 1).	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Lidstaten;</li> <li>b. regionale overheden;</li> <li>c. lokale overheden;</li> <li>d. publiekrechtelijke instellingen in de zin van artikel 1.9, tweede alinea, van richtlijn 2004/18/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten;</li> <li>e. verenigingen van instellingen die tot één of meer van deze categorieën behoren, kunnen ook lid zijn (artikel 3).</li> </ul>	Staten, overheden, alle publieke instellingen en hun samenwerkingsverbanden (artikel 2.1).
Thema's die onder het toepassingsgebied van de grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomsten kunnen vallen:	Samenwerking mogelijk op alle thema's voor zover die tot de bevoegdheden van de partners behoren (artikel 2, eerste paragraaf).	Geen taken met betrekking tot de uitoefening van publiekrechtelijk toegewezen bevoegdheden en taken tot waarborging van de algemene belangen van de staat of van andere overheidsinstellingen, zoals politieke en regelgevende bevoegdheden, justitie en buitenlands beleid (artikel 7.4).	Samenwerking mogelijk op alle thema's voor zover die tot de bevoegdheden van de partners behoren (artikel 2.1).
Geografisch toepassingsgebied voor de grensoverschrijdende samenwerking:	Uitsluitend toepassing binnen de drie Benelux-landen (artikel 1.1).	Toepassing in alle Lidstaten van de Europese Unie (artikel 3.2), maar lidmaatschap van overheden uit derde landen wordt niet uitgesloten (preambule 16).	Toepassing ook mogelijk aan de buitengrenzen van de Benelux (artikel 1.2).
Toepasselijk recht:	Gemengd toepasselijk recht: het recht van de landen waaruit de partners afkomstig zijn (artikel 3.3). Rechtspositie personeel bepaald door het recht van het land waar de maatschappelijke zetel gevestigd is (artikel 3.4).	Land van maatschappelijke zetel bepaalt toepasselijk recht (artikel 8.2, e).	Land van maatschappelijke zetel, resp. vestiging, bepaalt toepasselijk recht (artikel 8 en 11).

<b>Onderwerp</b>	<b>Benelux-Overeenkomst 1986</b>	<b>EGTS-Verordening 2006</b>	<b>Benelux-Verdrag 2013</b>
Oprichtingsprocedure voor grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden:	Geen voorafgaande goedkeuring nodig behalve als het interne recht dit vereist (artikel 2.3).	Voorafgaande goedkeuring vereist (artikel 4.3, eerste alinea).	Geen voorafgaande goedkeuring nodig behalve als het interne recht dit vereist (artikel 2.2).
Toekenning van bevoegdheden van regeling en bestuur:	Toekenning van bevoegdheden van regeling en bestuur is mogelijk (artikel 3.1).	Toekenning van regelgevende bevoegdheden is niet mogelijk (artikel 7.4).	Toekenning van bevoegdheden van regeling en bestuur is mogelijk (artikel 5 en 11.1).
Bestuursorganen:	Modelstatuten voorzien een algemene vergadering en een raad van bestuur.	Minimaal een (algemene) vergadering en een directeur (artikel 10.1).	Keuze tussen een systeem met algemene vergadering en raad van bestuur of een algemene vergadering en een directeur (artikel 9).
Grensoverschrijdende zetelverplaatsing:	Geen regeling.	Geen regeling.	Grensoverschrijdende zetelverplaatsing zonder ontbinding is mogelijk onder bepaalde voorwaarden (artikel 15).



### 3. Procedureverloop

#### 3.1. Gemengde aard van het verdrag

De Werkgroep Gemengde Verdragen (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie voor Buitenlands Beleid (ICBB), legde op 3 februari 2011 het gemengde karakter van dit verdrag vast. Zowel de gemeenschappen en de gewesten als de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie zijn bevoegd.

Ingevolge de beslissing van de ICBB van 9 juli 2008 worden de leden van de ICBB geacht met de in de WGV bereikte consensus in te stemmen, behoudens bezwaar binnen de dertig dagen na de notificatie van het verslag aan hen. In een brief van 18 mei 2011 deelde de voorzitter van de ICBB mee dat geen enkel bezwaar werd geformuleerd. De ICBB heeft de consensus in de WGV dus stilzwijgend bekrachtigd en die bijgevolg uitvoerbaar gemaakt.

#### 3.2. Het gezamenlijk advies van de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (SARIV) en de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (VLABEST)

SARIV en VLABEST brachten op 19 maart 2014 een gezamenlijk briefadvies uit over dit instemmingsdecreet. Beide raden waren van oordeel dat het verdrag een nuttige aanvulling biedt op de instrumenten voor grensoverschrijdende samenwerking en hoopt dat de Benelux een voortrekkersrol kan blijven spelen voor grensoverschrijdende samenwerking. Ze formuleerden een aantal aandachtspunten:

- de hoop op een afronding van de instemmingsprocedure tijdens de vorige legislatuur: aangezien ook het advies van de Raad van State diende te worden ingewonnen, en de Raad dit advies wenste uit te brengen in verenigde kamers met een termijn van 45 dagen, was dit niet mogelijk. De instemmingsprocedure is overigens nog bij geen enkele andere overheid afgerond.
- een oproep aan de Vlaamse overheid om een actieve rol te spelen in het initiëren, stimuleren en ondersteunen van samenwerkingsverbanden in Benelux-verband;
- de vaststelling dat het Secretariaat-generaal van de Benelux Unie een grotere rol kan opnemen in de ondersteuning van allerlei grensoverschrijdende samenwerkingsinitiatieven op het terrein;
- een pleidooi voor een sterke Vlaamse betrokkenheid bij de activiteiten van de Verdragscommissie Grensoverschrijdende en Interterritoriale Samenwerking en de Benelux Werkgroep Grensoverschrijdende en Interterritoriale Samenwerking, en meer in het algemeen bij de Benelux Unie.

In dit verband kan worden verwezen naar een aantal Benelux-activiteiten van het afgelopen half jaar waar de Vlaamse overheid bij betrokken was, zoals de verdragen over de Benelux Interparlementaire Assemblee en over de grensoverschrijdende samenwerking tussen de inspectiediensten inzake wegvervoer, of de Benelux-beschikking betreffende het grensoverschrijdend vervoer van containers van maximaal 45 voet op het grondgebied van de Benelux-landen. Ook in het kader van het nieuwe jaarprogramma zijn er vele acties waar Vlaanderen bij betrokken is.

#### 3.3. Advies van de Raad van State, afdeling Wetgeving

De Raad van State merkt in zijn advies 55.999/VR van 20 mei 2014 op dat het verdrag eveneens betrekking heeft op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna: GGC) en de Franse Gemeenschapscommissie (hierna: FGC) behoren. Hij leidt daaruit af dat de FGC zulke verdragen ook mee moet ondertekenen.

Zoals de Vlaamse Regering reeds eerder als reactie op soortgelijke opmerkingen stelde, berust de opvatting van de Raad van State dat de FGC bij de ondertekening van gemengde verdragen zou moeten worden vermeld, niet op een juridische

grond maar op een opportuniteitsoverweging. De grondslag van de vermelding van de gemeenschappen en de gewesten is immers het samenwerkingsakkoord 'gemengde verdragen' van 8 maart 1994 en de op grond daarvan in de ICBB uitgewerkte ondertekeningsformules. De FGC is echter geen partij bij dit samenwerkingsakkoord, en er is geen juridische verplichting om de FGC op dezelfde manier bij de totstandkoming van gemengde verdragen te betrekken als de gemeenschappen en de gewesten.

Artikel 167 van de Grondwet, dat bij de totstandkoming van verdragen het beginsel 'in foro interno, in foro externo' huldigt en gelijktijdig met artikel 138 van de Grondwet over de overdracht van bevoegdheden door de Franse Gemeenschap aan de FGC werd aangenomen, voorziet niet in een internationale bevoegdheid van de FGC, en de FGC is ook geen partij bij de samenwerkingsakkoorden rond buitenlands beleid. In een deel van de Franstalige rechtsleer stelt men dat dit "een loutere vergetelheid" zou zijn van de grondwetgever (R. Witmeur, *La Commission Communautaire Française: une copie à revoir pour un État fédéral achevé?*, Brussel, Bruylant, 1995, 62). Een deel van de rechtsleer analyseert het feit dat in artikel 167 van de Grondwet geen sprake is van verdragsluitende bevoegdheden voor de FGC dan ook terecht als een verschil in behandeling gestoeld op de Grondwet zelf, die dus geen ontoelaatbare discriminatie uitmaakt in vergelijking met de gemeenschappen en gewesten (M. Leroy & A. Schaus; "Les relations internationales", in X, *Les réformes institutionnelles de 1993. Vers un fédéralisme achevé?*, Brussel, Bruylant, 1994, 40 en verder).

De Vlaamse Regering is inderdaad van oordeel dat er geen principieel bezwaar bestaat tegen een verschillende benadering door de grondwetgever van de gemeenschappen en de gewesten, die op grond van artikel 1 van de Grondwet de constituerende delen zijn van de Federale Staat, en een afgeleide instantie zoals de FGC, net zoals dat verschil overigens gemaakt wordt voor de GGC. Voor de GGC werd immers een aparte regeling getroffen op grond waarvan zij wel per ordonnantie haar instemming betuigt met verdragen die betrekking hebben, maar geen machtiging tot ondertekening verleent. In voetnoot vermeldt de Raad van State overigens zelf dat het samenwerkingsakkoord met de GGC inspiratie kan bieden voor de betrokkenheid van de FGC.

## II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

### Preambule

In de aanhef van het verdrag worden de drie lidstaten van de Benelux Unie vermeld als Partijen bij dit Verdrag. Het Koninkrijk België wordt daarbij, overeenkomstig zijn grondwettelijke ordening, niet alleen door de Federale Regering maar ook door de regeringen van de gemeenschappen en gewesten vertegenwoordigd, aangezien het verdrag zowel betrekking heeft op federale bevoegdheden als op bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten. Overeenkomstig artikel 27 kunnen ook de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toetreden tot het verdrag.

De overwegingen verwijzen naar de Kaderovereenkomst van Madrid, die samen met de aanvullende protocollen nog steeds het omvattende kader vormt van de grensoverschrijdende samenwerking in Europa. Daarnaast wordt melding gemaakt van de verwezenlijkingen en tekortkomingen van de Benelux-Overeenkomst van 1986. Vervolgens wordt de aandacht gevestigd op recente ontwikkelingen in Europees verband (EGTS en ESV), en wordt eraan herinnerd dat de Benelux-Overeenkomst van 1986 (in tegenstelling tot de EGTS) geen oplossing biedt voor samenwerking met partners in de aangrenzende landen van de Benelux Unie.

De laatste consideransen leggen het verband tussen dit verdrag en het BUV, waarin enerzijds aan de Benelux Unie de taak wordt toevertrouwd om zowel een voortrekkersrol te vervullen binnen de Europese Unie als de grensoverschrijdende samenwerking op alle niveaus te versterken en te verbeteren (artikel 2, BUV), en anderzijds de samenwerking met aangrenzende gebieden van de Benelux wordt benadrukt (artikel 25, BUV).

## Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

### Artikel 1. Grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking

Het eerste lid geeft aan dat de overheden, instellingen en samenwerkingsverbanden waarop dit verdrag van toepassing is, over de grenzen heen kunnen samenwerken met het oog op een gemeenschappelijke belangenbehartiging. In het verdrag wordt dit 'grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking' genoemd. Andere gangbare benamingen voor deze samenwerking zijn 'grensoverschrijdende samenwerking', 'grensoverstijgende samenwerking', 'territoriale samenwerking', 'interterritoriale samenwerking', 'interregionale samenwerking', 'euregionale of euroregionale samenwerking', of 'transnationale samenwerking'.

Voor deelname aan de grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking op basis van dit verdrag is in beginsel geen voorafgaande machtiging van een hogere autoriteit vereist, tenzij uitdrukkelijk bepaald in het interne recht van de betrokken Partijen (artikel 13, eerste lid). Deze mogelijkheid wordt al geboden door de Benelux-Overeenkomst van 1986 en daarmee onderscheidt ook het nieuwe verdrag zich van een aantal andere internationale instrumenten voor grensoverschrijdende samenwerking (zoals de EGTS-Verordening), die een aantal voorwaarden opleggen voorafgaand aan de oprichting van een grensoverschrijdend orgaan. Zo is voor de EGTS de instemming van de Staat vereist voor de deelname van elk kandidaat-lid.

Het tweede lid verwijst naar artikel 27 van het verdrag, en bepaalt dat de samenwerking niet beperkt hoeft te blijven tot het grondgebied van de Lidstaten van de Benelux: indien Duitsland, Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk gebruikmaken van de mogelijkheid om tot het verdrag toe te treden, kan de samenwerking zich ook tot hun respectieve grondgebieden uitstrekken.

Voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is de toepassing van het verdrag beperkt, zoals voor Nederland (zie artikel 25, tweede lid), tot de delen van hun grondgebieden gelegen in Europa. In geval van toetreding van buurlanden van de Benelux kan het verdrag niet alleen een oplossing bieden voor samenwerkingsverbanden met deelnemers uit twee Benelux-Lidstaten en een derde Staat (bijvoorbeeld de Euregio Maas-Rijn met Belgische, Duitse en Nederlandse deelnemers of een samenwerkingsverband rond het drielandenpunt van België, Frankrijk en Luxemburg), maar ook gebruikt worden voor een samenwerking tussen bijvoorbeeld Nederlandse en Britse havens, of tussen een Luxemburgse en een Duitse gemeente.

### Artikel 2. Deelnemers

Het eerste lid somt de mogelijke deelnemers aan samenwerking op grond van dit verdrag op (dit wil zeggen, mogelijke partijen bij een administratieve afspraak voor grensoverschrijdende of interterritoriale samenwerking of mogelijke leden van een Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking of een gemeenschappelijk orgaan voor grensoverschrijdende of interterritoriale samenwerking). Het gaat om publieke en semipublieke instellingen in de ruime zin van het woord:

- a. de Partijen bij het Verdrag zelf;
- b. alle overheden van een Partij bij het Verdrag;

- c. alle publieke instellingen;
- d. samenwerkingsverbanden van de voornoemde overheden en instellingen.

De term Partijen onder a. verwijst naar de Lidstaten van de Benelux Unie en eventueel, met toepassing van artikel 27, de toegetreden buurlanden.

De term overheden onder b. omvat de gemeenschappen en gewesten in België, de provincies in België en Nederland, de gemeenten in de drie landen en hun tegenhangers in eventuele toegetreden buurlanden.

De term publieke instellingen onder c. moet worden opgevat in de meest ruime zin van het woord en geldt voor instellingen met zetel op het grondgebied van de Partijen bij dit Verdrag, met inbegrip van overheidsbedrijven, rechtspersonen die hoofdzakelijk door overheden worden gefinancierd of gecontroleerd, en rechtspersonen die, op grond van een concessie of wettelijke opdracht, openbare functies vervullen.

De term samenwerkingsverbanden onder d. omvat zowel privaatrechtelijke verenigingen die onderling door de voormelde instellingen worden opgezet als specifieke rechtsvormen zoals gemeenschappelijke regelingen in Nederland of intercommunales in België en Luxemburg.

Het tweede lid maakt duidelijk dat de uitbreiding van het territoriale toepassingsgebied van dit verdrag aansluit bij de visie op een Benelux Unie die openstaat voor samenwerking met de buurlanden. Dit verdrag kan dus niet, wanneer bijvoorbeeld zowel Frankrijk als Duitsland zou zijn toegetreden, gebruikt worden voor een samenwerkingsverband dat louter uit Franse en Duitse deelnemers bestaat.

Het derde lid sluit natuurlijke personen uit van de samenwerking op basis van dit verdrag. Dit impliceert ook dat leden van bestuursorganen van grensoverschrijdende structuren altijd in hun functie van vertegenwoordiger van een overheid, instelling of samenwerkingsverband in dit orgaan zetelen, en niet in hun persoonlijke hoedanigheid.

### Artikel 3. Vormen van grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking

Dit artikel somt de drie vormen van samenwerking uit dit verdrag op, die in de volgende hoofdstukken nader worden uitgewerkt. Het verdrag regelt publiekrechtelijke samenwerking en sluit niet uit, dat er ook samenwerking kan plaatsvinden op grond van het privaatrecht (sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten, oprichting van private stichtingen of verenigingen).

## Hoofdstuk 2. Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking

### Artikel 4. Kenmerken en oprichting van de BGTS

De Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking (BGTS) is de opvolger van wat in de Benelux-Overeenkomst van 1986 een Grensoverschrijdend Openbaar Lichaam (GOL) wordt genoemd. Dit blijkt uit de definitie in het eerste lid van de BGTS als een grensoverschrijdend openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid.

Een BGTS is een vrijwillige vorm van samenwerking: het initiatief voor haar oprichting moet dus uitgaan van de kandidaat-deelnemers en kan naar haar aard niet worden opgelegd door een hogere overheid. Wel kan een hogere overheid de oprichting van een BGTS bevorderen. Zij wordt opgericht door ondertekening van de oprichtingsakte met statuten door alle deelnemers.

Met deze ondertekening worden echter enkel de deelnemers gebonden: de verwerving van rechtspersoonlijkheid en de daaruit voortvloeiende tegenstelbaarheid aan derden wordt geregeld in artikel 7.

Aan de rechtspersoonlijkheid van een BGTS is ook verbonden dat zij in elke Partij (en dus niet alleen in de Partijen waarover haar samenwerking zich uitstrekt) de ruimste handelingsbekwaamheid geniet die in de wetgeving van die Partijen aan rechtspersonen toegekend wordt.

Om aan derden duidelijkheid te verschaffen over haar rechtspositie, moet een BGTS, overeenkomstig zoals gebruikelijk is voor rechtspersonen in het interne recht, de naam 'Benelux Groepering voor Territoriale Samenwerking' dan wel de afkorting 'BGTS' vermelden.

#### Artikel 5. Toekenning van bevoegdheden van regeling en bestuur

Dit artikel is gebaseerd op artikel 3, eerste lid, van de Benelux-Overeenkomst van 1986.

Het artikel maakt het voor deelnemers mogelijk dat bevoegdheden van regeling en bestuur worden toegekend aan een BGTS. Deze toekenning moet gebeuren met inachtneming van het interne recht van de Partij van de deelnemer die de bevoegdheden van regeling en bestuur toekent. Dit houdt in dat de deelnemers niet meer bevoegdheden mogen toekennen dan zij zelf bezitten en dat de toekenning van bevoegdheden is uitgesloten indien het interne recht zulks verbiedt.

#### Artikel 6. Statuten

De statuten mogen niet in strijd zijn met de openbare orde van de Partijen waartoe de deelnemers behoren. Voorbeelden hiervan zijn het principe van de openbaarheid van algemene vergaderingen, het gebruik van de officiële taal of talen bij beraadslagingen.

Het tweede lid somt de minimale elementen op die in de statuten dienen voor te komen. Het spreekt voor zich dat een aantal op basis van het interne recht of in dit verdrag genoemde elementen dient te worden opgenomen in de tekst van de statuten. Hierbij kan worden gedacht aan afspraken inzake interne financiële controle als aanvulling op de externe financiële controle zoals geregeld in artikel 13, vierde tot en met zesde lid.

Verplichte elementen zijn:

- a. de naam en eventuele afkorting;
- b. het exacte adres van de maatschappelijke zetel en van de eventuele vestigingen;
- c. het maatschappelijk doel;
- d. de duur van de samenwerking en de wijze van verlenging of beëindiging. Hierbij moet rekening worden gehouden met artikel 16 van dit verdrag;
- e. de taken, bevoegdheden en werkwijze van een BGTS;
- f. de lijst van de deelnemers, hun financiële deelname en de wijze van toetreding en uittreding. Gelet op deze lijst zal elke wijziging in de samenstelling van een BGTS ook een statutenwijziging impliceren. De in de statuten bepaalde financiële deelname heeft krachtens artikel 12 van dit verdrag ook repercussies voor de financiële aansprakelijkheid bij ontoereikend vermogen en bij ontbinding van een BGTS;
- g. de wijze waarop de bestuursorganen (gelet op artikel 9 betekent dat ofwel ten minste de algemene vergadering en de raad van bestuur, ofwel ten minste de algemene vergadering en de directeur) en de controleorganen (dit wil zeggen ten minste de in artikel 13, vijfde lid, opgelegde commissarissen die worden

- aangewezen onder de erkende revisoren of accountants van de Partij waar een BGTS haar maatschappelijke zetel heeft) worden aangeduid;
- h. de wijze van de vertegenwoordiging in rechte. Deze vertegenwoordiging kan aan één of meerdere personen worden toegewezen;
  - i. de verplichtingen van de deelnemers;
  - j. de wijze waarop een BGTS en haar activiteiten worden gefinancierd. Dit kan op basis van bijdragen van de deelnemers, door het vragen van vergoedingen voor het leveren van diensten of door het aangaan van leningen.

De statuten worden opgesteld in de taal of de talen van het grondgebied waartoe de deelnemers van een BGTS behoren. Voor België moet dus worden nagegaan of de deelnemers gelegen zijn in het Nederlandse, Franse, Duitse taalgebied dan wel in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Voor Nederland kan deze bepaling gebruikt worden voor samenwerkingsverbanden met de tweetalige provincie Fryslân. Elk van de taalversies van de statuten moet als gelijkelijk authentiek worden beschouwd.

#### Artikel 7. Verkrijging van rechtspersoonlijkheid

Een BGTS verkrijgt pas rechtspersoonlijkheid na bekendmaking van de oprichtingsakte volgens de regels van het interne recht van de Partij waar de maatschappelijke zetel gelegen is. Dit betekent voor de drie Benelux-Lidstaten:

- a. in België: neerlegging op de griffie van de rechtbank van koophandel van het gerechtelijk arrondissement waar de maatschappelijke zetel gelegen is en bekendmaking in de bijlage van het Belgisch Staatsblad;
- b. in Luxemburg: bekendmaking geschiedt in de Mémorial;
- c. In Nederland: bekendmaking geschiedt in de Staatscourant.

Akten van wijziging van de statuten worden op dezelfde wijze bekendgemaakt. Aangezien de toetreding van een nieuw lid een statutenwijziging vereist, zal dit dus ook bekend moeten worden gemaakt.

Naast deze bekendmaking volgens de nationale wetgeving voorziet dit verdrag ook in een neerlegging op het Secretariaat-generaal van de Benelux Unie en een kosteloze bekendmaking in het Benelux Publicatieblad.

#### Artikel 8. Maatschappelijke zetel en vestigingen van een BGTS

De maatschappelijke zetel moet worden gevestigd op het grondgebied van één van de Partijen waartoe de deelnemers van een BGTS behoren. Hij hoeft echter niet noodzakelijk te worden gevestigd op het grondgebied of binnen het werkingsgebied van een van de deelnemers. Daarnaast kan een BGTS zowel in de Partij waar de hoofdzetel gelegen is als op het grondgebied van de andere Partijen waartoe de deelnemers behoren, één of meer vestigingen oprichten.

Ter bescherming van derden is in dit artikel voorzien dat elke vorm van correspondentie aan een BGTS, met inbegrip van betekeningen, ingebrekestellingen of dagvaardingen, rechtsgeldig op elk van de adressen van die BGTS geschiedt. Een BGTS moet zelf voorzien in de nodige interne processen die ervoor zorgen dat de verschillende vestigingen voldoende op de hoogte zijn van deze correspondentie.

De maatschappelijke zetel kan ook verplaatst worden. Voor verplaatsingen binnen een Partij gebeurt dit bij enkelvoudige statutenwijziging. Voor verplaatsingen naar een andere Partij is er een specifieke procedure voorzien in artikel 15.

## Artikel 9. Organen

Naast eventuele bijkomende organen die in de statuten worden voorzien, beschikt een BGTS ten minste over een algemene vergadering, bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemers, en, naar keuze van de deelnemers, ofwel over een raad van bestuur, waarvan de leden benoemd worden door de algemene vergadering op voordracht van de deelnemers, ofwel over een directeur, eveneens te benoemen door de algemene vergadering. Hoewel dit niet de voor GOL's gebruikelijke beheersstructuur is, werd deze laatste mogelijkheid opgenomen omdat zij aansluit bij artikel 10, eerste lid, EGTS-Verordening.

## Artikel 10. Personeel van een BGTS

Dit artikel voorziet in twee mogelijke vormen om personeel in dienst te nemen: via de aanwerving van eigen personeel en via personeel dat door de deelnemers ter beschikking wordt gesteld. Daarnaast is het mogelijk dat een BGTS beroep doet op uitzendkrachten op grond van het privaatrecht.

1. Het eigen personeel wordt aangeworven via privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten van bepaalde of onbepaalde duur. Het toepasselijke arbeidsrecht is het recht van de plaats van tewerkstelling.

2. Naast het inzetten van eigen personeel kan een BGTS eventueel ook beroep doen op ter beschikking gesteld personeel van een van de deelnemers. Daarvoor dient telkens een specifieke overeenkomst te worden gesloten tussen deze deelnemer en de BGTS, in het bijzonder voor de eventuele verrekening van de personeelskosten met de verschuldigde financiële bijdrage aan de BGTS. Er moet beklemtoond worden dat ter beschikking gestelde personeelsleden in het belang van de BGTS als geheel werken en hun instructies uitsluitend van de BGTS krijgen.

3. Aangezien er door deze verschillende wettelijke stelsels verschillen mogelijk zijn in de verplichte arbeidsvoorwaarden (werktijden, verlofregelingen, officiële vakantiedagen), voorziet het derde lid van dit artikel dat een BGTS streeft naar gelijkwaardigheid van de arbeidsvoorwaarden op de verschillende vestigingen, uiteraard binnen de marges die daarvoor door de wetgeving worden gelaten. Een BGTS kan bijvoorbeeld via aanvullende voordelen de arbeidsvoorwaarden op een vestiging met een minder verregaande regelgeving afstemmen op de verplichte arbeidsvoorwaarden van een andere vestiging. Er kan daarbij natuurlijk niet worden afgeweken van regels van dwingend recht waarop een BGTS geen impact kan hebben, zoals het geldende belastingregime of de regels inzake de sociale zekerheid (eveneens rekening houdend met de Europese regels inzake de coördinatie van de verschillende sociale zekerheidsregimes).

## Artikel 11. Toepasselijk recht en bevoegd rechtscollege

Dit artikel geeft duidelijkheid over het recht dat toepasselijk is op een BGTS. Het volgende is daarbij relevant.

1. Er wordt niet geraakt aan het principe dat de rechtsbetrekkingen met de rechtsonderhorigen ingeval van een toekenning van bevoegdheden van regeling en bestuur aan een BGTS geregeld blijven door het recht dat van toepassing zou zijn als de deelnemende overheden zelf de toegekende bevoegdheden hadden uitgeoefend. Hetzelfde geldt voor de toegang tot de rechter. Dit betekent met andere woorden dat elke natuurlijke en rechtspersoon zijn oorspronkelijke toegang tot rechterlijk toezicht op deze handelingen behoudt. Dit principe gaat voor op alle andere regels uit dit artikel. De in het kader van deze bevoegdheden genomen beslissingen van een BGTS vermelden uitdrukkelijk de mogelijkheden tot beroep. Deze verplichting werd opgenomen met het oog op de rechtsbescherming van derden.

2. Het recht van de maatschappelijke zetel is van toepassing voor de aangelegenheden die genoemd worden in artikel 11, tweede lid, alsmede artikel 7, eerste lid (de neerlegging en bekendmaking van de statuten) en artikel 13, derde tot zesde lid (het voeren van de boekhouding en het financiële toezicht).

3. Het recht van een eventuele vestiging kan krachtens artikel 11, derde lid, van toepassing zijn op arbeidsovereenkomsten en overheidsopdrachten die met deze vestiging verbonden zijn. Uiteraard wordt vigerende Europese regelgeving ter zake gerespecteerd.

4. Het bevoegde rechtscollege wordt in eerste instantie aangewezen door de Europese regelgeving en de internationale verdragen inzake rechterlijke bevoegdheid (bijvoorbeeld verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken). Indien deze regels geen rechtscollege aanwijzen, zal het rechtscollege dat aangewezen wordt door het recht van de maatschappelijke zetel bevoegd zijn, met uitzondering van de hypothesen uit het derde lid (arbeidsovereenkomsten en overheidsopdrachten die met de vestiging verbonden zijn), waarvoor het bevoegde rechtscollege wordt aangewezen door het recht van de vestiging.

#### Artikel 12. Financiële aansprakelijkheid

De in de statuten vastgelegde deelname (artikel 6, tweede lid, f) bepaalt de verhouding van de financiële aansprakelijkheid van de deelnemers bij ontoereikend vermogen en hun aansprakelijkheid voor verplichtingen die voortvloeien uit de verbintenissen die na de ontbinding gehandhaafd blijven.

#### Artikel 13. Administratief en financieel toezicht

Het administratieve en financiële toezicht wordt in overeenstemming met de volgende drie principes geregeld:

1. Op beslissingen van de deelnemers in verband met een BGTS (oprichting, toetreding, terbeschikkingstelling van personeel, verlenen van mandaat aan een vertegenwoordiger voor een statutenwijziging, ontbinding) blijven de toezichtprocedures van het interne recht van de Partijen (zo er administratief toezicht bestaat) van toepassing, zoals ook reeds het geval is in de Benelux-Overeenkomst van 1986. Uit het principe van de goede trouw vloeit voort dat deze toezichthouders rekening houden met de grensoverschrijdende context van de samenwerking en dat zij elkaar op de hoogte houden van eventuele problemen.
2. Anders dan de Benelux-Overeenkomst van 1986, voorziet het verdrag van Isselburg/Anholt in de mogelijkheid voor de overheden die bevoegd zijn voor het administratieve toezicht op de deelnemers aan een samenwerkingsverband om één toezichthouder aan te wijzen. Deze mogelijkheid is in het verdrag overgenomen voor wat betreft BGTS. De betreffende overheden kunnen dit bijvoorbeeld doen via een administratieve afspraak voor grensoverschrijdende of interterritoriale samenwerking (artikel 18). Deze gezamenlijke toezichthouder kan een beroep doen op secretariële en administratieve ondersteuning van het Secretariaat-generaal van de Benelux Unie. Wanneer hij in het kader van het toezicht dwingende maatregelen neemt ten opzichte van een BGTS, stelt hij de overheden die haar hebben aangewezen hiervan op de hoogte, tenzij deze maatregelen geen uitstel dulden.
3. Dit verdrag regelt het financiële toezicht op een BGTS. Daartoe moet zij haar boekhouding voeren overeenkomstig de regelgeving die in de Partij waar zij haar maatschappelijke zetel heeft, van toepassing is op de boekhouding



van ondernemingen. Als er een gezamenlijke autoriteit is aangesteld voor het administratieve toezicht, kan deze daarnaast ook eventueel aanvullende richtlijnen rond het voeren van de boekhouding uitvaardigen, die niet kunnen ingaan tegen de wetgeving. Een BGTS dient een of meerdere commissarissen aan te stellen (verplicht element in de statuten krachtens artikel 6, tweede lid, g), die de financiële toestand, de jaarrekening en de rechtmatigheid van de verrichtingen controleren. Deze commissarissen moeten worden aangeduid onder de erkende revisoren of accountants van de Partij waar de BGTS haar maatschappelijke zetel heeft en blijven volledig onderworpen aan de wettelijke en reglementaire bepalingen die hun ambt en hun bevoegdheid regelen. De algemene vergadering keurt de jaarrekeningen van de BGTS goed op basis van het verslag van deze commissarissen. Daarna worden deze rekeningen neergelegd en bekendgemaakt, en eveneens aan de eventuele gezamenlijke toezichthouder en het Secretariaat-generaal van de Benelux Unie bezorgd.

#### Artikel 14. Wijzigingen van de statuten

Het eerste lid voorziet in een bijzondere meerderheid voor een statutenwijziging, waardoor wordt gewaarborgd dat er een meerderheid is onder de deelnemers uit elk van de betrokken Partijen. De statuten kunnen voorzien in een strengere regeling (zoals een vereiste van unanimititeit).

Bovendien wordt bij een statutenwijziging vereist dat de deelnemers aan hun vertegenwoordigers een schriftelijk mandaat verlenen, wat in dit geval stemming bij volmacht uitsluit. De vertegenwoordigers zijn door dit mandaat gebonden en dienen het bij het begin van de vergadering bij de voorzitter neer te leggen.

#### Artikel 15. Zetelverplaatsing

De praktijk heeft geleerd dat er behoefte is te voorzien in de mogelijkheid van een grensoverschrijdende zetelverplaatsing zonder ontbinding en oprichting van een nieuwe rechtspersoon. Dit bestaat overigens al voor een aantal rechtspersonen naar Europees recht, zoals het Europees Economisch Samenwerkingsverband en de Europese (Coöperatieve) Vennootschap.

De in dit artikel neergelegde procedure sluit zo veel mogelijk aan bij de bepalingen die gelden voor de oprichting (artikel 4) en de statutenwijziging van een BGTS (artikel 14).

Ter bescherming van de rechten van derden is het in bepaalde welomschreven omstandigheden niet mogelijk om de zetel te verplaatsen. Daarnaast is het ook zo dat voor geschillen die betrekking hebben op situaties die zich vóór de zetelverplaatsing hebben voorgedaan, ongeacht het tijdstip waarop de zaak aanhangig wordt gemaakt, de fictie wordt aangehouden dat de BGTS haar zetel nog steeds op de oorspronkelijke locatie heeft. Hierdoor blijft ook het recht en de rechtsgang van die oorspronkelijke zetel van toepassing.

#### Artikel 16. Ontbinding van een BGTS

Er zijn drie mogelijkheden voor ontbinding van een BGTS:

- a. het verstrijken van de looptijd;
- b. de beslissing van de algemene vergadering volgens de meerderheid uit artikel 14;
- c. de situatie waarin een BGTS zich (tengevolge van uittreding van één of meerdere leden) niet langer uitstrekt over het grondgebied van ten minste twee Partijen bij dit Verdrag.

Op grond van artikel 6, tweede lid, d, dienen de statuten ook regels te bevatten over de wijze van beëindiging. Die kunnen erin bestaan dat vrijwillige beëindiging

wordt uitgesloten binnen een bepaalde periode na oprichting of dat er een strengere regeling wordt opgelegd op het vlak van de vereiste meerderheid dan is voorzien in artikel 14.

De ontbinding wordt geregeld door het recht van de maatschappelijke zetel (artikel 11, tweede lid, h). De deelnemers zijn financieel aansprakelijk naar rato van hun in de statuten neergelegde deelname. Het ontbindingsbesluit regelt de aanwijzing van een of meer vereffenaars en de bestemming van het maatschappelijk vermogen.

#### Artikel 17. Kennisgeving aan de Benelux Unie

Dit artikel bepaalt dat de deelnemers de secretaris-generaal van de Benelux Unie in kennis stellen van de belangrijkste beslissingen (oprichtingsakte, statutenwijzigingen en de beslissing tot de ontbinding van een BGTS). Deze beslissingen worden bekendgemaakt in het Benelux Publicatieblad zodat derden er kennis van kunnen nemen. Het gaat evenwel niet om een officiële bekendmaking, die immers telkens gebeurt overeenkomstig de geldende nationale rechtsregels (artikel 7 en voorts artikel 14, derde lid, 15, derde lid, en 16, tweede lid), maar om een louter informatieve bekendmaking die geen invloed heeft op de rechtsgeldigheid van de beslissingen.

#### Hoofdstuk 3. Overige vormen van grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking

Dit hoofdstuk regelt de administratieve afspraak en het gemeenschappelijke orgaan. Het zij duidelijk dat de bepalingen uit het vorige hoofdstuk inclusief het toepasselijk recht, beperkt blijven tot de BGTS en dus geen toepassing vinden op onderstaande vormen van samenwerking. De omschrijving van beide samenwerkingsvormen en de voorwaarden waaraan deze dienen te voldoen, zijn ontleend aan het Verdrag van Isselburg/Anholt.

#### Artikel 18. De administratieve afspraak voor grensoverschrijdende of interterritoriale samenwerking

1. De administratieve afspraak voor grensoverschrijdende of interterritoriale samenwerking kan worden gebruikt voor het aangaan van een juridisch bindende overeenkomst tussen de overheden, instellingen en samenwerkingsverbanden uit artikel 2, waaronder ook een bestaande BGTS of EGTS of een ander samenwerkingsverband van deelnemers als bedoeld in artikel 2, is begrepen, ongeacht waar de zetel van deze samenwerkingsverbanden gevestigd is. Dergelijke afspraken kunnen betrekking hebben op tal van onderwerpen, zoals de aanleg van een grensoverschrijdende weg of grensoverschrijdend fietspad, brandweersamenwerking, afwatering, de regeling van publieke participatie bij een grensoverschrijdende milieueffectenmeting. Ook de aanwijzing van een gezamenlijke toezichthouder voor een BGTS (artikel 13, tweede lid) kan gebeuren door een administratieve afspraak voor grensoverschrijdende of interterritoriale samenwerking.

2. De afspraak kan ook behelzen dat een deelnemer taken voor een andere deelnemer uitvoert, bijvoorbeeld vuilnisophaling, met inachtneming van het recht dat van toepassing is op de opdrachtgevende deelnemer. Er is dus geen sprake van het laten vallen van bepaalde taken door deze laatste deelnemer of van een territoriale uitbreiding van de bevoegdheden van de uitvoerende deelnemer.

3. De afspraak moet bepalingen bevatten waarin geregeld is dat de deelnemers elkaar onderling vrijwaren van eventuele aanspraken van derden.

4. De afspraak moet ook de voorwaarden en nadere regels voor de beëindiging ervan vastleggen.

5. Het toepasselijke recht is het recht van de Partij op het grondgebied waarvan de desbetreffende verplichting uit de afspraak moet worden vervuld. Verschillende elementen uit de afspraak kunnen dus door verschillende rechtsstelsels worden beheerst.

#### Artikel 19. Het gemeenschappelijke orgaan voor grensoverschrijdende of interterritoriale samenwerking

Dit artikel voorziet in de oprichting van een gemeenschappelijk orgaan zonder rechtspersoonlijkheid. Deze rechtsfiguur kan gebruikt worden voor tal van situaties, zoals grensoverschrijdende conferenties, intergemeentelijke werkgroepen, studien en overleggroepen of coördinatiecomités voor het bestuderen van vraagstukken van gemeenschappelijk belang. Een gemeenschappelijk orgaan kan zowel politieke vertegenwoordigers van de deelnemers als onafhankelijke deskundigen samenbrengen. Dergelijke overlegplatforms, die een gelede structuur kunnen hebben met meerdere suborganen, kunnen geen beslissingen nemen die de deelnemers of derden binden. Zij kunnen voorstellen tot samenwerking doen, informatie uitwisselen of de goedkeuring van bepaalde maatregelen door de deelnemers bewerkstelligen.

Het gemeenschappelijk orgaan wordt opgericht door een onderlinge regeling, die ten minste bepalingen bevat over de taakgebieden van het orgaan, de wijze waarop de samenwerking gestalte krijgt, en de wijze van beëindiging.

#### Artikel 20. Kennisgeving aan de Benelux Unie

De kennisgeving door de deelnemers van het aangaan van administratieve afspraken of het oprichten van gemeenschappelijke organen aan de Secretaris-generaal van de Benelux Unie stelt de Benelux Unie en daarmee ook derden in staat een totaalbeeld te behouden van het gebruik van het verdrag en van de variëteit van de grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking. Deze kennisgeving is geen geldigheidsvoorwaarde voor het bestaan van de administratieve afspraak of het gemeenschappelijke orgaan. Wel maakt zij het de Benelux Unie mogelijk om op via het Benelux Publicatieblad het aangaan van een administratieve afspraak of het oprichten van een gemeenschappelijk orgaan openbaar te maken zodat derden kennis kunnen nemen van dergelijke vormen van samenwerking.

#### Hoofdstuk 4. Ondersteuning van grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking

#### Artikel 21. Verdragscommissie Grensoverschrijdende en Interterritoriale Samenwerking

Voor al wat verband houdt met de uitvoering en de toepassing van dit Verdrag wordt een Verdragscommissie Grensoverschrijdende en Interterritoriale Samenwerking ingesteld. De opdrachten van deze Verdragscommissie zijn niet limitatief en laten, als de betrokken Partijen akkoord gaan, ook de mogelijkheid tot het beslechten van geschillen toe of het adviseren erover.

#### Artikel 22. Benelux Werkgroep Grensoverschrijdende en Interterritoriale Samenwerking

Op grond van dit artikel wordt een Benelux Werkgroep Grensoverschrijdende en Interterritoriale Samenwerking opgericht, die de voortzetting vormt van de Bijzondere Commissie uit artikel 6 van de Benelux-Overeenkomst van 1986. Het

gaat om een ambtelijke werkgroep in de zin van artikel 12, b, van het BUV, waarvan het Secretariaat-generaal van de Benelux Unie overeenkomstig artikel 21 van datzelfde verdrag het secretariaat vervult en op ambtelijk gebied de werkzaamheden coördineert. De Partijen bij dit Verdrag wijzen de leden van deze Werkgroep aan.

Het tweede lid van dit artikel geeft aan dat de werkgroep een beroep kan doen op de inbreng van vertegenwoordigers uit de buurlanden ongeacht of ze Partij zijn bij dit verdrag.

#### Artikel 23. Ambtenaar grenscontacten

Dit artikel bevat een expliciete erkenning van de rol van een ambtenaar grenscontacten, die oplossingen kan voorstellen voor problemen die rijzen in de grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking.

#### Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

#### Artikel 24. Benelux-Gerechtshof

Het Benelux-Gerechtshof heeft, net zoals dat voor de Benelux-Overeenkomst van 1986 het geval was, rechtsmacht om een advies uit te brengen op vraag van een regering van een lidstaat van de Benelux of om kennis te nemen van prejudiciële vragen die door een rechtbank uit een lidstaat worden gesteld.

#### Artikel 25. Geografische toepassing

Het eerste lid moet gelezen worden in samenhang met het Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen (Belgisch Staatsblad 17 december 1996). Deze bepaling regelt de situatie dat een van de Belgische gemeenschappen of gewesten niet wenst gebonden te worden door het verdrag, of hier nog niet toe kan overgaan om juridische of andere redenen. Het Koninkrijk België kan dan, op vraag van deze gemeenschap of dit gewest, verklaren dat het verdrag er niet op van toepassing is. Wanneer de gemeenschap of het gewest in een later stadium toch wenst gebonden te worden of wanneer het bezwaar dat aan deze verbintenis in de weg stond, is opgelost, kan het Koninkrijk België alsnog verklaren dat het verdrag van toepassing is op de betrokken gemeenschap of het betrokken gewest. Deze verklaring is overigens niet mogelijk voor de federale overheid.

Het tweede lid beperkt de toepassing van het verdrag tot het Europese grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden.

#### Artikel 26. Depositaris en inwerkingtreding

Voor de inwerkingtreding van dit verdrag is vereist dat twee van de drie Benelux-Lidstaten hebben meegedeeld dat aan hun grondwettelijke vereisten inzake inwerkingtreding is voldaan. Dit voorkomt dat dit verdrag niet zou kunnen worden toegepast op een bepaalde samenwerking louter omdat de instemmingprocedure in de derde Lidstaat, die niet bij die samenwerking betrokken is, nog niet is afgerond. Dit verdrag treedt voor deze derde Lidstaat pas in werking wanneer ook bij hem de grondwettelijke vereisten zijn vervuld. Zolang dat niet het geval is, blijft de Benelux-Overeenkomst van 1986 van toepassing in de verhoudingen tussen deze derde Lidstaat en de twee andere staten.

Wanneer België, nadat het verdrag al ten opzichte van dat land in werking is getreden, gebruikmaakt van de mogelijkheid van artikel 25, eerste lid, om de toepassing ervan uit te breiden tot een tot dan toe niet verbonden gemeenschap

of geweest, dan heeft deze verklaring onmiddellijke uitwerking. De termijnen uit het vijfde en het zesde lid gelden derhalve enkel voor de inwerkingtreding van dit verdrag in België en niet voor de uitbreiding van het geografische toepassingsgebied ervan.

#### Artikel 27. Toetreding

Dit artikel is een belangrijke innovatie ten opzichte van de Benelux-Overeenkomst van 1986. Zodra het verdrag in werking is getreden, kunnen de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot dit verdrag toetreden door de neerlegging van een akte van toetreding bij de Secretaris-generaal van de Benelux Unie. Zij kunnen uitsluitend toetreden voor hun grondgebied in Europa. Hierbij dient te worden opgemerkt dat artikel 29 van het Verdrag van Wenen inzake het Verdragenrecht hun de mogelijkheid biedt de toepassing van dit verdrag te beperken tot een deel van het grondgebied (bijvoorbeeld de Franse Régions en de Duitse Länder die grenzen aan de Benelux).

#### Artikel 28. Opzegging

Dit artikel behoeft geen toelichting.

#### Artikel 29. Overgangsbepaling

Deze overgangsbepaling voorziet dat dit verdrag van toepassing is op bestaande samenwerkingsvormen op basis van de Benelux-Overeenkomst van 1986. Voor administratieve afspraken en gemeenschappelijke organen levert dit geen problemen op, aangezien de bepalingen van dit verdrag materieel overeenkomen met de bepalingen van de Benelux-Overeenkomst van 1986.

Voor Grensoverschrijdende Openbare Lichamen wordt een specifieke regeling getroffen. Zij worden vanaf de inwerkingtreding van dit verdrag beschouwd als Benelux Groeperingen voor Territoriale Samenwerking. Zij worden met andere woorden van rechtswege omgevormd tot een BGTS, die immers de rechtsopvolger is van het GOL. Daarbij hoeven zij hun uiterlijke kenmerken, zoals hun logo, niet te wijzigen. De minimumvoorschriften voor de inhoud van de statuten van een GOL en een BGTS lopen bovendien materieel gelijk. Eventuele bepalingen die strijdig zouden zijn met de bepalingen van dit verdrag, vervallen van rechtswege. Uiteraard kan een GOL naar aanleiding van de inwerkingtreding van dit verdrag zijn statuten desgewenst herzien.

Aangezien de Benelux-Overeenkomst van 1986 niet voorziet in de bekendmaking van de statuten van een GOL in het Benelux Publicatieblad, wordt aan de Secretaris-generaal van de Benelux Unie de opdracht gegeven om alsnog over te gaan tot kosteloze bekendmaking.

#### Artikel 30. Opheffingsbepaling

Door dit artikel wordt de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, ondertekend te Brussel op 12 september 1986 met ingang van de inwerkingtreding van dit verdrag opgeheven in de verhouding tussen de twee Lidstaten voor wie het, overeenkomstig artikel 26, vijfde lid, in werking is getreden. Het verdrag blijft evenwel van kracht in hun verhouding met de derde Lidstaat, tot deze laatste ook partij is geworden. Hierbij dient ook mutatis mutandis rekening te worden gehouden met het bepaalde in artikel 25 met betrekking tot de territoriale toepassing ten aanzien van de gemeenschappen en gewesten in België.

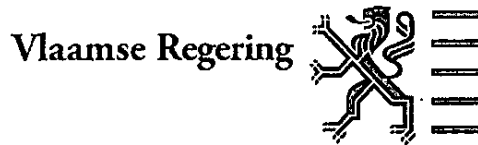
Het tweede lid van dit artikel trekt het aanvullend protocol bij deze Benelux-Overeenkomst in, dat op 22 september 1998 in Brussel ondertekend werd, maar nooit in werking trad.

De minister-president van de Vlaamse Regering,  
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen,  
Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS



**Voorontwerp van decreet houdende instemming met  
het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale  
samenwerking, ondertekend te \_\_\_\_\_ op \_\_\_\_\_.**

. DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid en de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand;

Na beraadslaging,

**BESLUIT:**

De Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

**Artikel 1.** Dit decreet regelt een gemeenschaps- en een gewestaangelegenheid.

**Art. 2.** Het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking, ondertekend te \_\_\_\_\_ op \_\_\_\_\_, zal volkomen gevolg hebben.

Brussel,

De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid,  
Landbouw en Plattelandsbeleid,

Kris PEETERS

Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,  
Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

Geert BOURGEOIS



## ONTWERP VAN DECREET

## DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed en de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding;

Na beraadslaging,

## BESLUIT:

De Vlaamse minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

**Artikel 1.** Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

**Art. 2.** Het Benelux-Verdrag inzake grensoverschrijdende en interterritoriale samenwerking, ondertekend te 's-Gravenhage, op 20 februari 2014 zal volkomen gevolg hebben.

Brussel, 9 januari 2015.

De minister-president van de Vlaamse Regering,  
Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen,  
Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS