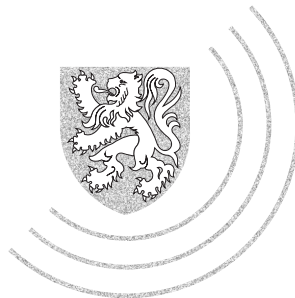


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

7 april 2004

ONTWERP VAN DECREET

**houdende instemming met het aanvullend protocol bij de Europese kaderovereenkomst
inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten,
opgemaakt in Straatsburg op 9 november 1995**

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

De Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten (ETS – *European Treaty Series* – 106) werd in het kader van de Raad van Europa opgemaakt in Madrid op 21 mei 1980. Ze trad in werking op 22 december 1981. Die overeenkomst verbindt thans 33 staten.¹ Twee landen ondertekenden de overeenkomst, maar hebben ze nog niet geratificeerd.²

Een onderzoek door het Secretariaat van de Raad van Europa toonde aan dat een aantal obstakels, voornamelijk van juridische aard, een effectieve uitvoering van de kaderovereenkomst verhinderden. De resultaten van dit onderzoek stemmen overeen met de conclusies van de “Conférence Permanente des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l’Europe (CPLRE)”.

De voornaamste hindernissen behoren tot twee verschillende categorieën. Enerzijds bevat de kaderovereenkomst geen enkele precieze verbintenis voor de staten. Ze worden enkel uitgenodigd om de initiatieven van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten te “vergemakkelijken”, te “bevoorderen” of te “begunstigen”. Er wordt dus geen enkel recht van deze gemeenschappen of autoriteiten erkend om grensoverschrijdende samenwerkingsakkoorden te sluiten. Anderzijds brengt de kaderovereenkomst niet voldoende juridische verduidelijkingen in het nationaal recht van de verdragsluitende partijen om de problemen op te lossen die ontstaan door de grensoverschrijdende samenwerking.

De mogelijkheid om de toepassing van de kaderovereenkomst ondergeschikt te maken aan het sluiten van bilaterale akkoorden werd geïnspireerd door het voornemen om, aan de hand van dergelijke akkoorden, de gevolgen in intern recht te regelen van een akkoord dat gesloten werd tussen de territoriale gemeenschappen of autoriteiten.

¹ Albanië, Armenië, België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Moldavië, Nederland, Noorwegen, Oekraïne, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Rusland, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechische Republiek, Turkije, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.

² IJsland en Malta.

Bepaalde staten hebben dus bilaterale akkoorden gesloten wanneer het noodzakelijk was of hebben, elk in hun intern recht, rechtsinstrumenten bepaald die aangepast zijn aan de grensoverschrijdende samenwerking, om dit gebrek aan precisie te compenseren.

De vermenigvuldiging van de bilaterale akkoorden sinds de inwerkingtreding van de kaderovereenkomst en de vooruitgang van de wetgeving van bepaalde ondertekenende staten, zijn het bewijs van het dynamisme van de grensoverschrijdende samenwerking van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten en van het nut van de kaderovereenkomst.

Het blijkt dus wel nodig deze overeenkomst aan te vullen met een protocol dat rechtsinstrumenten bepaalt die geschikt werden bevonden. Het protocol verenigt de fundamentele principes van de grensoverschrijdende samenwerking van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten en het stelt oplossingen voor die aangepast zijn aan de verdragsluitende partijen. Dit protocol heeft bijgevolg als doel de juridische problemen die de kaderovereenkomst met zich meebrengt in intern recht, uniform te regelen.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN VAN HET PROTOCOL

Artikel 1

Dit artikel erkent het recht van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten die onder de toepassing vallen van de Kaderovereenkomst van Madrid, om onderling akkoorden af te sluiten met het oog op grensoverschrijdende samenwerking. Zij volgen daarbij de procedures die voorgeschreven zijn in hun eigen statuten, rekening houdend met de nationale wetgeving en met eerbiediging van de internationale verbintenissen van de staat waartoe ze behoren. Het spreekt uiteraard vanzelf dat de verwijzing naar de nationale wetgeving tezelfdertijd betekent dat ook de decretale regelingen waaraan de bedoelde overheden zouden onderworpen zijn, maatgevend zijn bij de uitoefening van het in dit artikel erkende recht.

De term gemeenschappelijke bevoegdheidsgebieden duidt er op dat het grensoverschrijdend samenwerkingsakkoord betrekking moet hebben op bevoegdheden waarover de partijen beschikken en

er niet kan toe leiden dat een nieuw type van lokaal bestuur in het leven zou geroepen worden.

Enkel de betrokken territoriale gemeenschappen of autoriteiten zijn aansprakelijk voor de door hen gesloten akkoorden.

Artikel 2

De precisering dat de beslissingen in het kader van een grensoverschrijdend samenwerkingsakkoord in het interne rechtsstelsel verplicht moeten omgezet worden door een handeling van de bij het akkoord betrokken territoriale gemeenschappen of autoriteiten, vloeit voort uit het ontbreken van een krachtens het akkoord opgericht samenwerkingsorgaan, al dan niet rechtspersoon, zoals voorzien in de artikelen 3 tot 5 van het protocol.

Van zodra de omzetting gebeurd is, met naleving van de voorschriften van het eigen recht van elke bij het akkoord betrokken partij, wordt aan de beslissingen en hun rechtsgevolgen dezelfde juridische waarde gehecht als aan de handelingen van de besturen die de omzetting hebben verricht. Hieruit volgt dat de handeling tot omzetting de elementen van de beslissing nauwgezet gestalte moet geven zodat de inhoud van het samenwerkingsakkoord ten volle wordt geëerbiedigd.

De juridische waarde kan wel verschillend zijn in de betrokken staten, waarvan de eigen rechtsorde primeert.

Artikel 3

Krachtens het samenwerkingsakkoord kan een samenwerkingsorgaan worden opgericht, al dan niet bekleed met de rechtspersoonlijkheid. Afhankelijk van de opdrachten die aan dit orgaan worden toevertrouwd en van de mogelijkheden die de nationale – of gelijkwaardige – wetgeving in elke betrokken staat biedt, krijgen zij een statuut van publiek of van privaat recht, als zodanig aangemerkt in het akkoord zelf. Ook hier zal de toestand kunnen verschillen per betrokken staat.

Artikel 4

Een eerste stelsel van samenwerkingsorgaan met rechtspersoonlijkheid voorziet het recht van de

zetel als maatgevend : het recht van de staat waar de zetel van het samenwerkingsorgaan gevestigd is bepaalt de rechtspersoonlijkheid, die erkend wordt door de andere betrokken staten, overeenkomstig hun eigen recht. Bijgevolg zijn de territoriale gemeenschappen of autoriteiten die het samenwerkingsakkoord sluiten in hun keuze van de op te richten rechtspersoon gebonden door de mogelijkheden geboden door de staat waar zij de zetel willen vestigen. Hun keuze is dus ook bepalend voor de juridische waarde van de handelingen van het samenwerkingsorgaan, die verschillend kan zijn per gekozen staat, overeenkomstig zijn eigen recht.

De tweede paragraaf van dit artikel regelt de bevoegdheden van het grensoverschrijdende samenwerkingsorgaan : het voert de hem toevertrouwde opdracht uit in overeenstemming met de vooropgestelde doelstelling en in de voorwaarden bepaald door het toepasselijke rechtsstelsel, dat wil zeggen het recht van de staat waar de zetel gevestigd is en dat zijn statuut vastlegt.

Evenwel kan het orgaan noch normatieve handelingen stellen met een algemene draagwijdte, noch handelingen die de rechten en vrijheden van de burgers kunnen aantasten. Evenmin kunnen zij belastingen heffen. Beslissingen van die aard kunnen, zoals bepaald in artikel 3, enkel juridische waarde bekomen indien zij omgezet worden in de rechtsorden van de betrokken staten, door handelingen van de gemeenschappen of autoriteiten die het akkoord sluiten.

Artikel 5

Een tweede stelsel voor samenwerkingsorgaan met rechtspersoonlijkheid is gebaseerd op de Benelux-overeenkomst van 12 september 1986 inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten : het orgaan van publiek recht kan handelingen stellen die in de rechtsorde van elke betrokken staat dezelfde juridische waarde en dezelfde rechtsgevolgen hebben als waren zij genomen door de gemeenschappen of autoriteiten zelf die het akkoord zijn aangegaan. Het samenwerkingsorgaan treedt dus rechtstreeks op, op het grondgebied van al deze territoriale gemeenschappen of autoriteiten.

De tweede paragraaf van artikel 5 heeft betrekking op het geval waarin de handeling die genomen werd door het grensoverschrijdende samenwerkingsorgaan de individuele rechten en vrijheden kan aantasten. In dat geval kan de staat de uitvoe-

ring toevertrouwen aan de territoriale gemeenschappen of autoriteiten zelf. Een staat kan eveneens verbieden dat een grensoverschrijdend samenwerkingsorgaan van het type voorzien in dit artikel, een algemene bevoegdheid zou hebben of maatregelen van algemene aard zou nemen.

Zo richten de artikelen 4 en 5 twee verschillende types van grensoverschrijdende samenwerkingsorganen op, die gelijktijdig of afwisselend in een land kunnen bestaan. Artikel 8 bepaalt trouwens dat elke betrokken staat, op het moment van de ondertekening of van de neerlegging van het ratificatie-, inwilligings- of goedkeuringsinstrument, kan verklaren dat hij de twee types aanvaardt, of enkel het type voorzien in artikel 4 of in artikel 5.

Artikel 6

Dit artikel bepaalt het toezicht op de handelingen in het kader van een grensoverschrijdend samenwerkingsakkoord.

De eerste paragraaf betreft de maatregelen die genomen zijn door de deelnemende territoriale gemeenschappen of autoriteiten krachtens een door hen aangegaan akkoord. Deze maatregelen zijn onderworpen aan hetzelfde toezicht bepaald door het interne recht van de staat waartoe de territoriale gemeenschap of autoriteit behoort.

De tweede paragraaf betreft de beslissingen van de grensoverschrijdende samenwerkingsorganen zelf. Het toezicht wordt in dit geval uitgeoefend door de staat waar zij hun zetel hebben. Gelet evenwel op het belang van deze organen voor de territoriale gemeenschappen of autoriteiten van andere staten dan die van de zetel, moet steeds rekening worden gehouden met die belangen. Het artikel raadt aan dat de toezichthoudende overheden onderling coördinatiemiddelen en middelen voor informatie over de werking van de grensoverschrijdende samenwerkingsorganen zouden overeenkomen.

De derde paragraaf betreft de handelingen van de grensoverschrijdende samenwerkingsorganen volgens artikel 5, die dus, door alle staten waartoe de territoriale gemeenschappen of autoriteiten die het akkoord gesloten hebben behoren, erkend worden als publiekrechtelijke organen. In dat geval is het toezicht dat geldt in elk van de betrokken staten, van toepassing.

Artikel 7

Dit artikel regelt de beslechting van de geschillen en de toegang tot de rechtbanken.

De algemene formulering waarborgt een volledige rechtszekerheid in het licht van mogelijke conflicten. Het gaat er vooral om het recht van derden te waarborgen, in die zin dat deze bepaling de bescherming die zij tot aan de inwerkingtreding van dit Protocol genoten, onverkort handhaaft.

Artikel 8

Overeenkomstig dit artikel kunnen de verdragsluitende staten, op het moment zoals toegelicht bij artikel 5, verklaren welke types van samenwerkingsorganen zij aanvaardden en of zij dus met name zowel artikel 4 als artikel 5, dan wel slechts één van deze artikelen wensen toe te passen. Er rust op hen dienaangaande geen enkele verplichting, en iedere verklaring kan achteraf gewijzigd worden.

Artikel 3 van het ontwerp van decreet stelt dat zowel artikel 4 als artikel 5 van het protocol van toepassing zullen zijn op grensoverschrijdende samenwerking door de Vlaamse lokale besturen. Op die manier wordt de democratische inspraak van het Vlaams Parlement ook gegarandeerd voor de verklaring die overeenkomstig dit artikel moet worden neergelegd.

Artikel 9 tot 14

Deze artikelen bevatten de gebruikelijke clausules inzake voorwaarden van ondertekening, inwerkingtreding, toetreding en opzegging.

III. VLAAMSE BEVOEGDHEDEN

In artikel 2, tweede lid, van de voormelde Kaderovereenkomst van Madrid wordt bepaald wat onder “territoriale gemeenschappen of autoriteiten” moet worden verstaan, namelijk “gemeenschappen, autoriteiten of lichamen die lokale en regionale functies vervullen en die als zodanig worden beschouwd ingevolge de interne wetgeving van elke staat”.

Het begrip lokale of regionale functie vormt hier het criterium voor de toepassing van de overeenkomst. De term “territoriale gemeenschappen of

autoriteiten” is gekozen om alle hypothesen te dekken die zich kunnen voordoen zonder te enge betrekkingen te hebben met het stellig recht van de lidstaten.

Bijgevolg kunnen onder het begrip “territoriale gemeenschappen of overheden” instanties zoals bijvoorbeeld provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, federaties, agglomeraties, polders en wateringen of de Vlaamse Gemeenschapscommissie vallen.

Overeenkomstig artikel 6, § 1, VIII, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BWHI), zoals gewijzigd bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, is het Vlaamse Gewest bevoegd voor de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen, waarbij echter een aantal bevoegdheden zijn voorbehouden aan de federale overheid. Ook wat de (momenteel in Vlaanderen niet bestaande) federaties en agglomeraties betreft, is het Vlaamse Gewest krachtens artikel 6, § 1, VIII, 3°, BWHI, principieel bevoegd.

Artikel 6, § 1, VIII, 8°, BWHI, gewijzigd door de bijzondere wet van 16 juli 1993, bepaalt dat het beleid m.b.t. de verenigingen van provincies en van gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde toezicht inzake brandbestrijding, een gewestelijke aangelegenheid is.

Krachtens artikel 7, BWHI, zoals gewijzigd, behoren ook de organisatie en de uitoefening van het administratief toezicht op de provincies, de gemeenten en de agglomeraties en federaties van gemeenten tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

In artikel 5, § 1, 11, 2°, BWHI wordt gesteld dat het beleid inzake maatschappelijk welzijn, met inbegrip van de organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, een persoonsgebonden aangelegenheid bedoeld in artikel 128, § 1, van de Grondwet is en als dusdanig behoort tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap.

Luidens artikel 6, § 1, III, 10°, BWHI zijn ook de polders en wateringen een gewestelijke aangelegenheid.

De Vlaamse Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad werd opgericht in artikel 60, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met be-

trekking tot de Brusselse instellingen (BWBI). Artikel 65 BWBI stelt dat de Vlaamse Gemeenschapscommissie de verordnungsbevoegdheden kan uitoefenen die haar zijn overgedragen door het Vlaams Parlement. Artikel 83 van de BWBI stelt dat de Vlaamse Gemeenschap het toezicht op de Vlaamse Gemeenschapscommissie organiseert wanneer zij optreedt als inrichtende macht krachtens artikel 61 BWBI.

IV. PROCEDUREVERLOOP

1. Gemengd karakter

De Vlaamse bevoegdheden werden al in het vorige hoofdstuk toegelicht.

Gelet op dit geschetste gemengde karakter, besliste de Werkgroep “gemengde verdragen” (WGV), adviesorgaan van de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid (ICBB), op 5 december 1995 dat de bevoegdheden van de gemeenschappen, de gewesten en de federale overheid gevat waren. Aangezien het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen internationale grenzen heeft, werd op de vergadering van 25 januari 1996 besloten om een territoriaal voorbehoud te maken wegens niet-betrokkenheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dit gebeurde door middel van een verklaring bij de kaderovereenkomst zelf, die werd neergelegd op 15 juli 1997. Naar aanleiding van het ontstaan van het tweede protocol werd deze verklaring op 5 februari 2003 terug ingetrokken, omdat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betrokken wel wil worden bij het tweede protocol, dat de samenwerking betreft van niet-aangrenzende gemeenten.

Er werd ook voorgesteld voor de ondertekening formule 3 van de ICBB te gebruiken, d.w.z. “één enkele handtekening met volmachten van alle betrokken overheden, in naam van het koninkrijk België, doch met vermelding van alle betrokken entiteiten onder de handtekening”. Dit is de gebruikelijke formule voor de ondertekening door België van multilaterale verdragen.

Deze beslissingen werden door de ICBB bekrachtigd op 12 maart 1996.

De Vlaamse regering hechtte op 24 juli 1996 haar goedkeuring aan de tekst van de overeenkomst en machtigde de federale vertegenwoordiger om de overeenkomst te ondertekenen. Het protocol werd namens België op 25 juli 1997 ondertekend.

2. Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV)

In zijn advies d.d. 11 september 2002 sluit de SERV zich aan bij het advies van de administratie Buitenlands Beleid. Volgens de SERV beklemtoont dat advies terecht dat grensoverschrijdende samenwerking tussen lokale besturen al op grote schaal plaatsvindt maar dat het Europees verdrag de acties verder kan ondersteunen en dat het mogelijkheden biedt voor samenwerking tussen niet-aangrenzende gemeenten.

3. Advies van de Raad van State

In zijn advies d.d. 9 maart 2004 stelt de Raad van State dat boven de Nederlandse tekst moet vermeld worden dat het om een vertaling gaat vermits slechts de Franse en de Engelse tekst authentiek zijn. Deze vermelding is opgenomen boven de Nederlandse tekst.

4. Internationale stand van zaken

Het protocol trad in werking op 1 december 1998. Momenteel zijn 15 staten partij bij het protocol. Zes landen ondertekenden het, zonder totnogtoe tot ratificatie over te gaan.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

*De Vlaamse minister van Binnenlandse
Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd
en Ambtenarenzaken,*

Paul VAN GREMBERGEN

*De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands
Beleid en E-government,*

Patricia CEYSENS

VOORONTWERP VAN DECREET

houdende instemming met het aanvullend protocol bij de Europese kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, opgemaakt in Straatsburg op 9 november 1995

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken en de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken 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.

Artikel 2

Het aanvullend protocol bij de Europese kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, opgemaakt in Straatsburg op 9 november 1995, zal voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest volkomen gevolg hebben.

Artikel 3

Artikel 4 en 5 van het aanvullend protocol zullen van toepassing zijn op de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten.

Brussel,

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken,

Paul VAN GREMBERGEN

De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government,

Patricia CEYSENS

ONTWERP VAN DECREET

Artikel 3

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken en de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government ;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken 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 gewest-aangelegenheid.

Artikel 2

Het aanvullend protocol bij de Europese kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, opgemaakt in Straatsburg op 9 november 1995, zal voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest volkomen gevolg hebben.

Artikelen 4 en 5 van het aanvullend protocol zullen van toepassing zijn op de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten.

Brussel, 2 april 2004.

De minister-president van de Vlaamse regering,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Cultuur, Jeugd en Ambtenarenzaken,

Paul VAN GREMBERGEN

De Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid en E-government,

Patricia CEYSENS
