

## KONINKRIJK BELGIË

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE\*

De Raad van State, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 19 november 1987 door de Gemeenschapsminister van Externe Betrekkingen verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet „houdende goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, gedaan te Brussel op 12 september 1986”, verzoek dat bij brief van de Voorzitter van de Vlaamse Executieve op 2 maart 1988 werd bevestigd, heeft op 25 mei 1988 het volgend advies gegeven :

Met het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet wordt de goedkeuring beoogd wat de Vlaamse Gemeenschap betreft - van de Benelux-Overeenkomst, gesloten te Brussel op 12 september 1986, „inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten”.

De Raad van State heeft op 16 juni 1987 reeds een advies verstrekt (L.18.011/2) over een voorontwerp van wet houdende goedkeuring van dezelfde Overeenkomst, dat hem was voorgelegd door de Minister van Buitenlandse Betrekkingen. Dit ontwerp van wet is tot nu toe niet ingediend bij een der Wetgevende Kamers.

## 1. Algemene situering van het ontwerp

1.1. Volgens de „Gemeenschappelijke Memorie van Toelichting”, „stoelen zowel de opzet van de overeenkomst als het juridische mechanisme ervan op de gedachte dat de grens niet langer een obstakel mag vormen” voor het verstrekken „op de meest rationele, efficiënte en economische wijze”, van diverse diensten aan de burgerbevolking aan weerszijden van de grens. Die diensten kunnen zijn „de bescherming bij rampen, de elektriciteitsvoorziening en de reinigingsdiensten”, maar zij kunnen ook betrekking hebben op „de verkeersinfrastructuur, de ruimtelijke ordening, de economische ontwikkeling, de bescherming van het leefmilieu, de strijd tegen de vervuiling”. In de memorie van toelichting die het ontwerp-decreet voorafgaat, voegt de Vlaamse Executieve aan deze lijst van voorbeelden nog „de werkgelegenheid” en „de tewerkstelling” toe.

1.2. Een dergelijke grensoverschrijdende samenwerking zou de zaak zijn van „territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten” van de verdragsstaten : in België zouden dat zijn de provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, polders en wateringen.

1.3. Die beleidsidee heeft haar eerste neerslag gevonden in de, in het raam van de Raad van Europa gesloten, „Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten”, opgemaakt te Madrid op 21 mei 1980. Op de dag van haar bekendmaking in het Belgisch Staatsblad op 18 juli 1987, was deze Kaderovereenkomst in dertien Staten in werking getreden.

1.4. De Benelux-Overeenkomst van 12 september 1986 waarop het ontwerp-goedkeuringsdecreet betrekking heeft, beoogt de concretisering te zijn van de Europese Kaderovereenkomst van Madrid van 21 mei 1980.

De onmiddellijke aanzet tot deze Benelux-Overeenkomst was de aanbeveling van 13 december 1980 van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad die werd overgenomen in het Manifest voor een Benelux-re lance van maart 1982.

1.5. Zowel in de „Gemeenschappelijke Memorie van Toelichting” als in de memorie van toelichting bij het ontwerp-decreet, wordt onderstreept dat de Beneluxlanden zodoende een dynamische rol willen blijven vervullen bij de Europese eenmaking. Door te voorzien in de behoeften en de dagelijkse noden van de bevolkingsgroep die in de grensgebieden woonachtig is, zal de Overeenkomst, aldus beide memories, een niet te verwaarlozen psychologisch effect hebben op de inwoners van de drie landen en als model kunnen dienen voor andere Europese akkoorden.

## 2. Bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten

2.1. De Benelux-Overeenkomst vermeldt de aangelegenheden niet waarop de voorgenomen grensoverschrijdende samenwerking betrekking zou kunnen hebben. Zij bevat haast alleen bepalingen van formeel recht. Het ligt dus voor de hand dat ook naar samenwerking kan gestreefd worden in beleidssectoren die in België tot de bevoegdheid van de Gewesten en van de Gemeenschappen behoren. Dat blijkt, wat de Gewesten betreft, reeds uit de uit de memories aangehaalde onderwerpen. De Vlaamse Executieve geeft in haar eigen memorie van toelichting bovendien een aantal voorbeelden aan van aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren, onder meer de gezondheidszorg, het jeugdwerk, de sociale steunverlening en sociale tewerkstelling, de maaltijdenbedeling, de gezins- en bejaardenhulp.

2.2. Het is dan ook terecht dat de Vlaamse Executieve, overeenkomstig artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de hier behandelde Benelux-Overeenkomst aan de Vlaamse Raad ter goedkeuring voorlegt, in zover zij op gemeenschapsaangelegenheden van toepassing kan zijn bedoeld in artikel 59bis, § 2, 1<sup>o</sup> en 2<sup>o</sup>, en § 2bis, van de Grondwet en in de artikelen 4 en 5 van de bijzondere wet. De Europese Kaderovereenkomst van Madrid is om dezelfde redenen eveneens door de Vlaamse Raad, de Franse Gemeenschapsraad en de Raad van de Duitstalige Gemeenschap goedgekeurd.

De Vlaamse Executieve verklaart in haar memorie van toelichting dat zij betrokken werd bij de onderhandelingen die tot het sluiten van de Benelux-Overeenkomst hebben geleid, wat krachtens artikel 81 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen vereist is indien een verdrag betrekking heeft of kan hebben op gemeenschaps- of gewestelijke aangelegenheden.

## 3. Chronologie van de goedkeuringsprocedures

3.1. Zoals reeds is gesteld, heeft de Regering nog geen wetsontwerp bij de Wetgevende Kamers ingediend om de goedkeuring te bekomen van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking van 12 september 1986.

De vraag is dan ook of de indiening bij de Vlaamse Raad van een decreet ter goedkeuring van die Overeenkomst niet voorbarig is.

3.2. Principieel kan de Executieve om de goedkeuring verzoeken van een verdrag dat door de (nationale) Regering is ondertekend („gedaan” of „opgemaakt”), vóór het (nationale) Parlement dat verdrag heeft goedgekeurd. Echter, daarbij moet men bedenken dat, indien een verdrag behorend tot een van de categorieën waarvoor de instemming van de Kamers vereist is (bij voorbeeld omdat het Belgen persoonlijk zou kunnen binden of omdat het de Staat zou kunnen bezwaren), niet door de Kamers wordt goedgekeurd, het verdrag niet in de Belgische rechtsorde in werking kan treden — zelfs indien het betrekking heeft op aangelegenheden die niet meer tot de bevoegdheid van de nationale overheid behoren. De goedkeuring door een Raad van een Gemeenschap kan in die omstandigheden geen gevolg hebben en het ontwerp zou in die zin voorbarig kunnen worden geacht. Een dergelijke situatie vloeit voort uit het feit dat artikel 68 van de Grondwet onverkort van toepassing is gebleven, ondanks de hervorming der instellingen en meer bepaald ondanks de bij artikel 16 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gemeenschapsraden toegekende bevoegdheid om bepaalde internationale verdragen goed te keuren: artikel 16 van de bijzondere wet kan immers niet worden geacht artikel 68 van de Grondwet te hebben gewijzigd.

3.3. In de huidige stand van de wetgeving blijft de Koning „de enige gesprekspartner”, zoals artikel 81 van de bijzondere wet het formuleert, op het internationale vlak, met inachtneming van artikel 68 van de Grondwet. Volgens die grondwettelijke bepaling sluit de Koning de verdragen met dien verstande dat voor bepaalde verdragen, de instemming van de Kamers moet worden verkregen. Zelfs na instemming van de Kamers, blijft de Koning bevoegd om een verdrag niet in werking te laten treden of om, zonder parlementaire instemming, een in werking getreden verdrag op te zeggen. Bij het nemen van dergelijke beslissingen staat de Regering onder de politieke controle van het Parlement, maar dit doet niets af aan haar beslissingsbevoegdheid. Een verdrag dat door een Gemeenschapsraad is goedgekeurd, kan dus slechts in werking treden of in werking blijven indien de nationale Regering dat wil. Bij het voeren van een buitenlands beleid bij middel van verdragen, blijven de gemeenschapsinstellingen in het huidige stadium derhalve onderworpen aan de politieke wil van de nationale instellingen.

#### 4. Inhoud van de Overeenkomst

4.1. De Benelux-Overeenkomst van 12 september 1986 heeft tot doel, onverminderd de mogelijkheden die bestaan om privaatrechtelijk samen te werken, de juridische basis tot stand te brengen op grond waarvan territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten met elkaar kunnen samenwerken op basis van het publiekrecht.

4.2.1. De mogelijkheden om publiekrechtelijk met elkaar samen te werken worden in de Overeenkomst in aanzienlijke mate beperkt door de regel dat de „territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten” slechts kunnen optreden „binnen het kader van de bevoegdheden die zij volgens het interne recht van hun land hebben”. Het nationale recht van de verdragsstaten blijft dus onverlet. De Overeenkomst brengt geen wijziging van de interne rechtsregelen mee en evenmin beoogt zij een dergelijke wijziging. Deze regel die in artikel 2.1, in het algemeen is gesteld, wordt nog herhaald

in artikel 2.3. (met betrekking tot de controle- en toezichtsregelen), in artikel 3.3. (met betrekking tot de rechtsverhoudingen tussen een eventueel op te richten openbaar lichaam en de rechtsonderhorigen), in artikel 3.5 (waarin is bepaald dat de statuten van dat openbaar lichaam niet in strijd mogen zijn met het interne recht) en in artikel 4.1. (met betrekking tot de regelen voor de controle en het toezicht op de besluiten van het openbaar lichaam).

4.2.2. De regel van de onaantastbaarheid van het interne recht is in overeenstemming met de Europese Kaderovereenkomst waarvan, zoals gesteld, de Benelux-Overeenkomst de concretisering is. Zo bepaalt artikel 1 van de Europese Kaderovereenkomst dat de overeenkomsten en regelingen die voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten noodzakelijk zijn, tot stand worden gebracht met inachtneming van de voor elke Partij geldende constitutionele bepalingen: de Europese Kaderovereenkomst brengt dus geen wijziging aan in het nationale recht. Verder bepaalt artikel 2 dat de samenwerking plaatsvindt in het kader dat is omschreven in het interne recht. Ten slotte bepaalt artikel 3, lid 4, dat de overeenkomsten en regelingen dienen tot stand te worden gebracht met inachtneming van de door het interne recht vastgestelde bevoegdheid ten aanzien van internationale betrekkingen en algemeen beleid en met inachtneming van de voorschriften inzake controle of toezicht waaraan de territoriale gemeenschappen of autoriteiten onderworpen zijn. Kortom, er kan geen beroep worden gedaan op de door België bekrachtigde Europese Kaderovereenkomst van 21 mei 1980 om, krachtens de regel van de voorrang van het internationale recht op het nationale, afwijkingen van het Belgische recht te rechtvaardigen die nuttig of onontbeerlijk zouden zijn voor een doelmatige uitvoering van de Benelux-Overeenkomst: alle overeenkomsten en regelingen ter uitvoering van de Benelux-Overeenkomst dienen, wat België betreft, volstrekt in overeenstemming te zijn met het Belgische recht.

4.3. Artikel 2.2. van de Benelux-Overeenkomst voorziet in drie vormen van samenwerking: het maken van „administratieve afspraken”, de instelling van „openbare lichamen” en de instelling van „gemeenschappelijke organen”. Bovendien geeft artikel 5 het recht aan de Overeenkomstsluitende Partijen en de provincies een „ambtenaar grenscontacten” aan te wijzen.

4.3.1. Het sluiten van „administratieve afspraken” wordt in de Overeenkomst niet nader omschreven. De „Gemeenschappelijke Memorie van Toelichting” stelt dat voor dergelijke bestuursafspraken „modelakkoorden kunnen worden opgesteld aan de hand van de modellen die zijn gehecht aan de Europese Kaderovereenkomst van 21 mei 1980”. Er dient onderstreept te worden dat artikel 2.2. van de Benelux-Overeenkomst wel degelijk doelt op „administratieve afspraken” tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten en niet tussen de Staten. De verwijzing in de „Gemeenschappelijke Memorie van Toelichting” naar „de te gebruiken modelakkoorden” die zijn gehecht aan de Europese Kaderovereenkomst, zou de indruk kunnen wekken dat het gaat om de „Modelovereenkomsten tussen Staten” („Modèles d'accords interétatiques”) die zijn opgesomd in het „Aanhangsel” („Annexe”) bij de Europese Kaderovereenkomst onder 1.1 tot 1.5, terwijl kennelijk de „Kaderovereenkomsten, -statuten en -contracten tussen lokale autoriteiten” („Schémas d'accords, de statuts et de contrats à conclure entre autorité locales”) worden bedoeld, zoals die zijn opgesomd onder 2.1 tot 2.6 van hetzelfde „Aanhangsel”. Uitvoeringsovereenkomsten tussen Staten stellen uiteraard naar Belgisch recht min-

der problemen dan internationale afspraken onder welke benaming ook, die zouden worden gemaakt door ondergeschikte besturen, waarop verder zal worden ingegaan.

4.3.2. Aan de oprichting van „openbare lichamen” worden in de Benelux-Overeenkomst een paar bepalingen gewijd. Die „openbare lichamen” zijn bedoeld als rechtspersonen waaraan dezelfde rechtsbevoegdheid wordt toegekend als die welke nationale rechtspersonen bezitten, voor zover zulks noodzakelijk is voor de vervulling van hun taak. Blijkens artikel 2.2 en artikel 3.1 worden zij opgericht door de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten. Zij worden bekleed „met bevoegdheden van regeling en bestuur”. De statuten van de „openbare lichamen” mogen niet in strijd zijn met het interne recht van de betrokken landen. Artikel 3.5 somt de onderwerpen op die in ieder geval in de statuten dienen te worden geregeld en onder meer „de taken, de bevoegdheden en de werkwijze” alsmede „de draagwijdte van de verplichtingen jegens het openbaar lichaam”. Kortom, de bedoelde „openbare lichamen” zijn publiekrechtelijke rechtspersonen die normatieve en executieve functies kunnen vervullen, allicht ten aanzien van de deelnemende „verbanden of autoriteiten”, maar mogelijk ook ten aanzien van de leden van de betrokken bevolking.

4.3.3. Over de gemeenschappelijke organen bevat de Overeenkomst geen nadere precisering. Volgens de „Gemeenschappelijke Memorie van Toelichting” zijn de gemeenschappelijke organen „een forum zonder eigen rechtspersoonlijkheid waarin overheidsinstanties elkaar vrijelijk kunnen ontmoeten om hun samenwerking te versterken”.

4.4. Wat het administratief toezicht betreft, blijven, zoals reeds is vermeld, de nationaalrechtelijke controle- en toezichtsregelen van toepassing op de besluiten van de samenwerkingsverbanden of autoriteiten (artikel 2.3.). Op de besluiten van de op te richten openbare lichamen zijn eveneens de controle- en toezichtregelen van het interne recht van toepassing en bovendien kan elke betrokken Staat een of meer bijzondere toezichthouders aanstellen met als taak, onder meer, zich te verzetten tegen elke beslissing van de openbare lichamen die de rechten van zijn (of hun) land zou kunnen aantasten of in strijd zou zijn met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van dat land.

## 5. Verenigbaarheid van de Overeenkomst met de Belgische Grondwet

5.1.1. In zijn advies van 16 juni 1987 (L. 18.011/2) heeft de Raad van State met betrekking tot de „administratieve afspraken” bedoeld in artikel 2.2 van de Benelux-Overeenkomst, het volgende gesteld :

„In het Belgische recht heeft het administratief akkoord of de administratieve regeling doorgaans betrekking op het geval waarin, aldus J. Masquelin, „un ministre, un fonctionnaire ou une administration (a) reçu mission d'un traité ou d'une loi interne de régler avec son homologue, des questions relatives à l'exécution de ce traité ou des traités qui seraient faits en la matière réglée par cette loi” („Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges”, Brussel, 1970, blz. 80, nr. 62).

Die akkoorden, die geen verdragen zijn in de zin van artikel 68 van de Grondwet (arrest van de Raad van State, afdeling administratie, nr. 15.572, van 17 november 1972, in zaak Cuisinier), hebben in beginsel betrekking op, aldus J. Masquelin, „des questions de détail qui constituent la mise en œuvre des principes établis par un traité” (op. cit., nr. 63).

5.1.2. De Benelux-Overeenkomst nu is een kaderovereenkomst van hoofdzakelijk formeelrechtelijke aard die als zodanig niet alleen onvoldoende precies is om aanleiding te geven tot detailafspraken met het oog op de uitvoering of de naleving van internationale verbintenissen, maar die bovendien zelfs geen enkel gegeven of aanwijzing bevat over de aangelegenheden waarop de „administratieve afspraken” betrekking zouden kunnen hebben, noch over de mogelijke juridische draagwijdte ervan, noch over de eventuele financiering van de bij die afspraken beoogde projecten, noch over de regelen van inhoud en vorm die op die afspraken van toepassing zouden zijn.

5.1.3.1. De „administratieve afspraken” bedoeld in de Benelux-Overeenkomst beantwoorden niet aan het begrip „administratief akkoord” zoals dit door de Belgische rechtspraak, rechtsleer en rechtspraktijk wordt gedefinieerd. Zij zijn geen mineure overeenkomsten tussen bestuursoverheden over detailmaatregelen ter uitvoering van een bestaand interstatelijk verdrag : zij zijn, wegens hun onomlijnde aard, zelt „verdragen” in de echte betekenis van het woord.

5.1.3.2. Een dergelijke onomlijnde en eigenlijk onbepaalde opdracht van internationale verdragsbevoegdheden aan ondergeschikte besturen, is strijdig met het Belgisch grondwettelijk recht en meer bepaald met artikel 68 van de Grondwet dat de bevoegdheid verdragen te sluiten aan de Koning heeft opgedragen. Dat bepaalde verdragen de instemming van de Wetgevende Kamers behoeven en dat de verdragen die Belgen kunnen binden dienen te worden bekendgemaakt opdat zij in België van toepassing zouden zijn, kan hier onbesproken gelaten worden.

5.1.4. Opdat de Benelux-Overeenkomst wat het maken van administratieve afspraken van publiekrechtelijke aard door ondergeschikte besturen betreft, werkzaam zou kunnen zijn, moet tussen de Overeenkomst en de beoogde administratieve afspraken een juridische schakel worden gevoegd, met name een door de Staten gesloten verdrag waarin zeer nauwkeurig de te behandelen aangelegenheden, de aard van de uit te oefenen bevoegdheden, de draagkracht van de afspraak en alle andere regelen over de vorm en de inhoud van de overgedragen bevoegdheden, worden bepaald. Het is nu juist die ontbrekende schakel welke de Europese Kaderovereenkomst van 21 mei 1980 de verdragsluitende Staten voorhoudt onder de vorm van „Modelovereenkomsten tussen Staten”, opgenomen onder 1.1 tot 1.5 van het „Aanhangsel” bij die Overeenkomst, voor diverse vormen van grensoverschrijdende samenwerking van publiekrechtelijke aard tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten. Derhalve, opdat de Benelux-Overeenkomst uitgevoerd zou kunnen worden, moet alsnog een specifiek verdrag (of specifieke verdragen) door de Koning worden gesloten met de instemming van de Wetgevende Kamers en van de bevoegde Gemeenschapsraden, waarbij gebruik kan worden gemaakt van een of meer „Modelovereenkomsten” van de Europese Kaderovereenkomst. Het zal van de inhoud en van de nauwkeurige formulering van dat specifieke verdrag (of specifieke verdragen) afhangen of de overeenkomsten tussen ondergeschikte besturen zullen kunnen beschouwd worden als administratieve afspraken die verenigbaar zijn met artikel 68 van de Grondwet, dat heden nog het Belgisch verdragsrecht bepaalt.

5.1.5. Het spreekt vanzelf dat er wettelijk geen bezwaar bestaat tegen „afspraken” van ondergeschikte besturen over de grens heen, die geen enkel juridisch gevolg kunnen hebben. Niets verzet er zich tegen dat die besturen informatie uitwisselen en overleg plegen met het oog op een gecoördineerd beleid aan weerszijden van de grens en daartoe even-

tueel werkgroepen of andere „gemeenschappelijke organen” (waarover verder meer) oprichten, voor zover daaruit voor hen zelf of a fortiori voor hun rechtsonderhorigen geen materieelrechtelijke verbintenissen voortvloeien. Het „Aanhangsel” bij de Europese Kaderovereenkomst bevat onder 2.1. tot 2.6 een aantal voorbeelden van dergelijke „afspraken” omschreven als „kaderovereenkomsten, -statuten en -contracten”. In de inleidende teksten die elk van die voorbeelden voorafgaan, wordt terecht erop gewezen dat de voorwaarden waaronder dergelijke „kaderovereenkomsten, kaderstatuten en -contracten” kunnen worden gebruikt, veelal zullen dienen te zijn omschreven in overeenkomsten tussen Staten. Een grote omzichtigheid is dus geboden om de vrijblijvendheid van de „afpraak” en de vrijheid van de betrokken besturen, te handhaven.

5.1.6. Indien men in acht neemt dat de Benelux-Overeenkomst beoogt „de mogelijkheid te scheppen om ook op publiekrechtelijke basis met elkaar samen te werken”, dan kan men slechts vaststellen dat die Overeenkomst op zich, voor het maken van „administratieve afspraken”, geen mogelijkheden biedt voor een internationale samenwerking met publiekrechtelijke rechtsgevolgen.

5.2.1. De instelling van „openbare lichamen” met rechtspersoonlijkheid door territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, stuit eveneens op grondwettigheidsbezwaren. Die „openbare lichamen” zouden worden bekleed met bevoegdheden van „regeling en bestuur” die zij zouden kunnen uitoefenen ten aanzien van rechtsonderhorigen van de betrokken gebieden. Het gaat hier dus om de overdracht of zelfs afstand van bevoegdheden door ondergeschikte besturen aan nieuwe internationale instellingen.

5.2.2. Overeenkomstig artikel 25bis van de Grondwet kunnen slechts bepaalde, dit is welomschreven bevoegdheden aan volkenrechtelijke instellingen worden opgedragen door een verdrag of door een wet. In zijn advies van 16 juni 1987 (L. 18.011/2) heeft de Raad van State onder meer het volgende gesteld :

„De overdracht van bevoegdheden wijkt hier op vier punten af van het bepaalde in artikel 25bis van de Grondwet :

1° De overdracht wordt niet tot stand gebracht „door een verdrag of door een wet”. Zij komt enkel en alleen voort uit de wilsuiting van een territoriaal samenwerkingsverband of een territoriale autoriteit, die meewerkt aan de instelling van het openbaar lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking.

2° De overdracht van bevoegdheden heeft geen betrekking op „de uitoefening van bepaalde machten” maar op de uitoefening van welke bevoegdheid ook (en zelfs, in het uiterste geval, van alle bevoegdheden) die aan het territoriaal samenwerkingsverband of aan de territoriale autoriteit toekomt.

3° De overdracht van bevoegdheden geschiedt niet ten bate van „volkenrechtelijke instellingen” welke de Overeenkomst op beperkende wijze zou opsommen.

4° ... (hier niet diendend) ...”.

5.2.3. De Benelux-Overeenkomst van 12 september 1986 kan derhalve niet de grondslag bieden voor de instelling, door ondergeschikte besturen, van „openbare lichamen” van internationale aard die zijn bekleed met publiekrechtelijke bevoegdheden van regeling en bestuur.

5.2.4. Zoals voor het maken van „administratieve afspraken”, ontbreekt ook hier een schakel, met name een door

de Koning gesloten en door de Kamer goedgekeurd verdrag waarin een volkenrechtelijke instelling zou worden bekleed met nauwkeurig omschreven bevoegdheden. In dat verdrag zouden, naast het territoriale ambtsgebied, alle regelen moeten worden bepaald die noodzakelijk zijn voor de samenstelling, de organisatie, de werking en de financiering van de instelling. Aan de oprichting van een dergelijke instelling zijn geen andere grenzen gesteld dan die welke in artikel 25bis van de Grondwet zijn bepaald, zodat de Koning met de instemming van de Kamers zeer ver kan gaan in de internationalisering van de samenwerking in een grensgebied en ruime bevoegdheden kan toekennen aan de instelling, onder meer betreffende de toetreding en uittreding van de betrokken „verbanden of autoriteiten”. Zelfs de uitbreiding van de bevoegdheidsfeer van de instelling zou kunnen onderworpen worden aan vereenvoudigde procedures om te voorzien in de flexibiliteit die noodzakelijk kan geacht worden in een nieuwe en toekomstgerichte vorm van internationale samenwerking.

5.2.5. Men had kunnen overwegen, gelet op de betrekkelijke kleinschaligheid van het project, de beoogde „openbare lichamen” op te richten in de vorm van de zogenaamde „internationale publiekrechtelijke maatschappijen”. Dit zijn instellingen die kunnen zijn samengesteld, naast Staten, uit gedecentraliseerde nationale organismen (en dus ook ondergeschikte besturen) en eventueel uit privé-ondernemingen. Hun statuten bepalen hun organisatie en werkwijze en bevatten alle eigen juridische regelen waarvan men de toepassing noodzakelijk acht, waarbij verwezen wordt naar een bepaald nationaal recht voor al wat niet in de statuten is geregeld. De financiering kan komen uit verschillende bronnen. Er kunnen afwijkingen van de nationale rechtssystemen worden toegestaan, onder meer door het toekennen van voorrechten en immuniteiten. Een dergelijke constructie vertoont een grote graad van soepelheid. Zij biedt evenwel geen principiële oplossing voor het hier gestelde probleem. Niet alleen worden zij in de praktijk opgericht met het oog op beheers-technische aangelegenheden (veelal in verband met het verkeer en het vervoer zoals voor de Mont-Blanc Tunnel, de luchthaven Bazel-Mulhouse, het Scandinavian Airlines System, Eurofima en andere), terwijl de hier bedoelde „openbare lichamen” zouden worden opgericht als instellingen van „regeling en bestuur”, met andere woorden als normatieve en executieve instellingen op een politiek en niet op een beheerstechnisch niveau. Maar bovendien kunnen de „internationale publiekrechtelijke maatschappijen” niet anders worden opgericht dan door een verdrag tussen Staten of door een besluit van een internationale organisatie indien het oprichtingsverdrag ervan die mogelijkheid biedt (wat het geval is in hoofdstuk V betreffende de „gemeenschappelijke ondernemingen” in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie). Een verdrag is dus hoe dan ook vereist om een grondslag te bieden, die de Benelux-Overeenkomst van 12 september 1986 niet biedt, voor de oprichting van een „openbaar lichaam”, zelfs in de vorm van een internationale publiekrechtelijke maatschappij.

5.3. Tegen de instelling van „gemeenschappelijke organen”, opgevat als „een forum zonder rechtspersoonlijkheid waarin overheidsinstanties elkaar vrijelijk kunnen ontmoeten om hun samenwerking te versterken”, kan geen bezwaar bestaan in zover uit hun werking, noch voor de deelnemende instanties noch voor de rechtsonderhorigen, rechtsgevolgen kunnen voortvloeien. Maar het lijkt duidelijk dat dergelijke organen voor wederzijdse informatie, overleg en coördinatie, geen juridische grondslag behoeven en doelmatig kunnen zijn op een vrij informele basis, zelfs zonder de Benelux-Overeenkomst.

## 6. Besluit

Als besluit kan worden gesteld dat de tekst van de Benelux-Overeenkomst van 12 september 1986, volgens het Belgisch recht, de juridische middelen niet biedt om de door haar beoogde doelstellingen te verwezenlijken. De structuren en rechtsbetrekkingen die de Overeenkomstsluitende Staten willen in het leven roepen om de samenwerking tussen ondergeschikte besturen te bevorderen, op basis van het publiekrecht, vereisen, voor zover het maken van „administratieve afspraken” en het instellen van „openbare lichamen” zijn bedoeld, een interstatelijk verdrag met een nauwkeurige bevoegdheidsoverdragende inhoud.

De kamer was samengesteld uit

de heren : P. VERMEULEN, *eerste voorzitter*,

de heren : J. NIMMFGHEERS, W. DEROOVER, *staatsraden*,

J. GIJSELS, J. HERBOTS, *assessoren van de afdeling wetgeving*,

mevrouw : F. LIEVENS, *griffier*.

Het verslag werd uitgebracht door de heer M. VAN DAMME, *auditeur*.

*De Griffier,*

F. LIEVENS

*De Voorzitter,*

P. VERMEULEN

---