

**GEMEENSCHAPPELIJKE MEMORIE VAN TOELICHTING BIJ DE BENELUX-
OVEREENKOMST OP HET GEBIED VAN DE GRENSOVERSCHRIJDENDE
SAMENWERKING TUSSEN TERRITORIALE SAMENWERKINGSVERBANDEN OF AUTORITEITEN**

I. Algemene beschouwing

Tijdens de vergadering van regeringshoofden en ministers van Buitenlandse Zaken van 10 november 1982 werd besloten op korte termijn een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid om op Benelux-niveau een kaderovereenkomst inzake samenwerking tussen de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten in de grensgebieden uit te werken. De in de Kaderovereenkomst van de Raad van Europa van 21 mei 1980 opgenomen modellen zouden voor de desbetreffende werkzaamheden als richtsnoer dienst kunnen doen.

Met deze beslissing werd gevolg gegeven aan de in de aanbeveling van 13 december 1980 van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad tot uitdrukking gebrachte wens, welke aanbeveling trouwens werd overgenomen in het Manifest voor een Benelux-reliance van 27 maart 1982. Deze aanbeveling ging ervan uit dat in de aan weerszijden van de grenzen gelegen gebieden bijzondere behoefte bestond aan grensoverschrijdende samenwerking o.m. op gebieden als verkeersinfrastructuur, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, bescherming van het leefmilieu, voorkoming en bestrijding van rampen en strijd tegen de vervuiling.

Op regeringsniveau onderhielden verschillende instanties reeds permanente of althans regelmatige contacten over zich in deze gebieden voordoende problemen en sommige daarvan konden zowel in bilateraal als in Benelux-verband worden geregeld op basis van bestaande of nieuw gesloten overeenkomsten. Als zodanig kunnen worden genoemd de op 8 juni 1982 te Brussel ondertekende Benelux-Overeenkomst inzake natuurbehoud en landschapsbescherming, het op 23 juli 1970 te Brussel ondertekende Akkoord tussen de Luxemburgse en de Belgische regering over de wederzijdse bijstand bij de civiele bescherming en de op 14 november 1984 te 's-Gravenhage tussen België en Nederland gesloten Overeenkomst inzake de wederzijdse bijstand bij de rampen- en ongevallenbestrijding. De bovengenoemde territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten - en met name de gemeenten - konden tot nu toe echter niet zelfstandig komen tot bindende publiekrechtelijke grensoverschrijdende afspraken, ook al onderhouden sommige van hen regelmatig contact, voeren zij geregeld overleg, en sluiten zij zelfs privaatrechtelijke akkoorden. Doel van de onderhavige Overeenkomst is de totstandkoming van akkoorden tussen de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten te vergemakkelijken door voor hen een juridische basis te scheppen voor het organiseren van hun samenwerking op basis van het publiekrecht volgens hun eigen wensen en behoeften. Deze basis ontbrak tot dusverre.

Zodoende kunnen de Beneluxlanden een dynamische rol blijven vervullen bij de Europese eenmaking. Door te voorzien in de behoeften en de dagelijkse noden van de niet onbelangrijke bevolkingsgroep, die in de grensgebieden woonachtig is, zal de onderhavige Overeenkomst een niet te verwaarlozen psychologisch effect hebben op de inwoners van de drie landen en als model kunnen dienen voor andere Europese akkoorden. Meer bepaald wordt hier aan de buurlanden van de drie Beneluxlanden gedacht.

Zowel de opzet van de Overeenkomst als het juridische mechanisme stoelen op de gedachte dat de grens niet langer een obstakel mag vormen : de diensten voor de bescherming van de burgerbevolking bij rampen, de electriciteitsvoorziening en de reinigingsdiensten, om slechts enkele voorbeelden te noemen, zullen voortaan aan weerszijden van de grens op de meest rationele, efficiënte en economische wijze kunnen functioneren, in voorkomend geval binnen een gemeenschappelijke instelling van de twee landen.

Bij de vormgeving van de Overeenkomst is uitgangspunt geweest dat het recht van de drie betrokken landen onaangetaast blijft. Met andere woorden de statuten van een op te richten openbaar lichaam zullen zodanig moeten worden ingericht dat deze niet in strijd komen met de wettelijke regels die terzake in de betrokken landen gelden. Naast deze algemene bepaling is het nodig voor een aantal belangrijke punten in deze Overeenkomst zelf bepalingen vast te leggen. Het betreft hier de uitoefening van bevoegdheden door het openbaar lichaam, het toezicht waaraan de openbare lichamen zijn onderworpen, alsmede de rechtsbescherming en de rechtspositie van het personeel. Deze punten zijn nader geregeld in artikel 3. De structuur van de grensoverschrijdende samenwerking wordt verbeterd nu de Overeenkomst voorziet in een uitgebreide regeling voor de oplossing van vraagstukken en de beslechting van geschillen (artikelen 4, 5, 6 en 9). Het betreft een mechanisme zowel ter voorkoming als ter beslechting van geschillen.

De voorliggende Overeenkomst is beperkt tot de concretisering van de Kaderovereenkomst van de Raad van Europa met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking. Duidelijk is echter dat het slechten van belemmeringen die de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten en burgers in de grensgebieden ondervinden als gevolg van het bestaan van de landsgrenzen, meer aspecten omvat dan hetgeen in deze Overeenkomst wordt geregeld. Daarbij dient met name gedacht te worden aan prealabele informatie, consultatie en een gelijke rechtstoegang. In dit verband wordt herinnerd aan hetgeen met betrekking tot deze aspecten is neergelegd in de besluiten van de derde Benelux Regeringsconferentie in oktober 1975, aan de door de Beneluxlanden aanvaarde aanbevelingen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en aan de aanbevelingen van het door de Europese Raad ingestelde Comité inzake het "Europa van de burger".

Gelet op deze besluiten en aanbevelingen lijkt het gewenst, dat territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten aan weerszijden van de grens elkaar prealabel informeren en consulteren, indien voorgenomen plannen of concrete activiteiten kunnen leiden tot effecten aan de andere zijde van de grens.

In een aantal gevallen zijn zij dat overigens reeds thans verplicht op grond van nationale wetgeving. In deze gevallen verdient het aanbeveling dat de betreffende overheden ook de burgers aan de andere kant van de grens op dezelfde wijze als de eigen burgers betrekken bij de besluitvormingsprocedure, waarbij valt te denken aan de publicatie van vergunningaanvragen, het ter inzage leggen van stukken, het uitnodigen voor hoorzittingen en het wijzen op de mogelijkheid bezwaren in te dienen. Burgers aan de andere kant van de grens kunnen hieraan overigens nooit meer rechten ontnemen dan de burgers hebben in het land, waarbinnen de betreffende besluitvormingsprocedure zich afspeelt.

Duidelijk is, dat hier aan de orde zijnde aspecten het kader van de voorliggende Overeenkomst te buiten gaan. Bovendien lijkt het voorsnog mogelijk, dat aan genoemde aspecten uitvoering wordt gegeven in goed overleg tussen de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten aan weerszijden van de grens zonder een formele regeling in het kader van de Benelux.

II. Toelichting op de artikelen

Artikel 1 :

In dit artikel wordt een opsomming gegeven van de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten waarop de onderhavige Overeenkomst van toepassing zal zijn. Hierbij wordt opgemerkt dat wat België betreft de gewesten van het toepassingsgebied van de Overeenkomst zijn uitgesloten, en wel om de voor de hand liggende reden dat deze geen aan de centrale regering onderworpen lagere overheid zijn doch de hun krachtens de grondwet toegekende bevoegdheden soeverein uitoefenen. Wat Nederland betreft vallen onder dit artikel tevens de samenwerkingsverbanden op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen, voor zover deze daartoe in de desbetreffende gemeenschappelijke regelingen bevoegd zijn verklaard.

In Luxemburg zijn de bepalingen van de Overeenkomst van toepassing op onder gemeentelijk toezicht geplaatste openbare instellingen binnen de grenzen van de bijzondere bevoegdheden van deze zelfstandige gemeentelijke diensten (liefdadigheidsinstellingen, burgerlijke gestichten).

De toepassing van de Overeenkomst is niet territoriaal beperkt. De grondgebieden van de betrokken partijen behoeven niet aan elkaar te grenzen, niet aan de grens gelegen te zijn dan wel binnen een bepaalde grensstrook te liggen. De op een zekere afstand van de grens gevestigde territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten kunnen derhalve samenwerken wanneer daarmee een openbaar belang gediend is.

In de toekomst kunnen in ieder land andere territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten als die in de Overeenkomst zijn bedoeld worden gecreëerd. Teneinde deze eveneens de mogelijkheid van grensoverschrijdende samenwerking te bieden is in de Overeenkomst bepaald dat elk der Overeenkomstsluitende Partijen de nieuwe territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten, na overleg met de partnerlanden, aan de lijst kan toevoegen.

./.

Artikel 2

In het eerste lid wordt bepaald dat de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten slechts binnen het kader van hun bevoegdheden kunnen samenwerken. Deze bevoegdheden vloeien voort uit het interne recht van elk land, dat in een bijlage bij de Overeenkomst met name wordt aangeduid. Al volgt uit deze bepaling dat geen enkele onder de bevoegdheid van de territoriale autoriteiten ressorterende materie van het toepassingsgebied van de Overeenkomst is uitgesloten, spreekt het evenwel vanzelf dat die autoriteiten vrij blijven al dan niet tot samenwerking te besluiten en dat de onderhavige Overeenkomst dienaangaande geen enkele verplichting inhoudt. Het behoeft overigens geen betoog dat de samenwerking tussen de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten tot uitvoering zal worden gebracht door hun besturen, die het gezag uitoefenen. De onderhavige Overeenkomst doet geen afbreuk aan de reeds bestaande mogelijkheden om op basis van het privaatrecht samen te werken door het sluiten van contracten of het deelnemen in privaatrechtelijke rechtspersonen. Deze vormen van samenwerking vallen niet onder de werking van deze Overeenkomst.

In lid 2 worden de samenwerkingsvormen opgesomd. De genoemde gemeenschappelijke organen wijzen, naar het voorbeeld van de situatie in Nederland, een forum zonder eigen rechtspersoonlijkheid aan waarin overheidsinstanties elkaar vrijelijk kunnen ontmoeten om hun samenwerking te versterken. Als mogelijke publiekrechtelijke samenwerkingsvorm wordt voorts in de Overeenkomst de mogelijkheid gecreëerd openbare lichamen met rechtspersoonlijkheid in te stellen ter behartiging van gemeenschappelijke belangen. De artikelen 3 en 4 bevatten nadere regels voor deze vorm van mogelijke samenwerking. Niet specifiek geregeld maar wel in lid 2 genoemd is de mogelijkheid als samenwerkingsvorm te kiezen voor de bestuursafspraken.

De te gebruiken modelakkoorden kunnen worden opgesteld aan de hand van de modellen die zijn gehecht aan de Europese Kaderovereenkomst van 21 mei 1980 inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten aangepast aan de eigen behoeften van de drie landen.

Blijkens lid 3 blijven de nationale controle- en toezichtsregelen van toepassing op de beslissingen genomen op basis van de onderhavige Overeenkomst door de betrokken territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten.

Artikel 3

Artikel 3 bevat een speciale regeling voor de situatie dat een openbaar lichaam wordt opgericht. De volgende elementen zijn hierin geregeld :

- toekenning bevoegdheden (eerste lid)
- uitoefening van bevoegdheden (tweede lid)
- rechtsbescherming (derde lid)
- rechtspositie van het personeel in dienst van het openbaar lichaam (vierde lid)
- statuten van het openbaar lichaam (vijfde lid)

./.

Leidend beginsel bij de in dit artikel opgenomen regeling is dat de statuten van het openbaar lichaam niet in strijd mogen komen met het interne recht van elk van de betrokken landen ; hetzelfde beginsel geldt voor de op grond van artikel 4, § 1 genomen beslissingen. Deze regeling valt derhalve te karakteriseren als een aanvulling op het interne recht van elk der betrokken landen die voortvloeit uit de speciale situatie van grensoverschrijdende samenwerking. Afwijkingen van dit beginsel, derhalve afwijkingen van het toepasselijke interne recht zullen in de navolgende leden met zoveel woorden worden aangegeven.

Eerste lid (toekenning bevoegdheden)

Op basis van dit lid kunnen door de deelnemende territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten bevoegdheden van regeling en bestuur worden toegekend aan het openbaar lichaam. Daarbij dienen zij het interne recht van hun land in acht te nemen. Dit impliceert dat men niet meer bevoegdheden kan toekennen dan men zelf bezit. Voorts is overdracht van bevoegdheden uitgesloten indien het interne recht dat verbiedt.

Tweede lid (uitoefening van bevoegdheden)

Voorop staat dat het openbaar lichaam rechtspersoonlijkheid bezit, dus zelfstandig drager is van rechten en verplichtingen naar privaatrecht. De reikwijdte van de taken en bevoegdheden naar publiekrecht is primair afhankelijk van wat aan het lichaam is toegekend, op basis van het eerste lid.

Derde lid (rechtsbescherming)

Om te voorkomen dat de rechtsonderhorige natuurlijke of rechtspersoon bij een geschil tussen hemzelf en een aan gene zijde van de grens gelegen openbaar lichaam genoodzaakt zou zijn voor een rechter van het andere land te procederen is bepaald dat de rechtsbetrekkingen in dat geval worden beheerst door het recht dat van toepassing zou zijn geweest indien het openbaar lichaam niet was ingesteld. In het merendeel der gevallen zal dit het recht van de woonplaats of vestiging van de rechtsonderhorigen zijn.

Vierde lid (rechtspositie personeel)

Indien het openbaar lichaam personeel in dienst heeft rijst de vraag welke regels op hen van toepassing zijn. Het vierde lid geeft als hoofdregel dat dat het recht is van de zetel van het maatschappelijk lichaam. In de statuten kan hiervan worden afgeweken. Opmerking verdient dat dit artikel niet uitsluit dat de samenwerkende partners met elkaar afspreken eigen personeel ter beschikking te stellen voor ondersteuning van de werkzaamheden van het openbaar lichaam of personeel daar te detacheren. In dit geval blijft het personeel qua rechtspositie onderworpen aan het recht van het land van de betrokken deelnemer en doet de voorgaande vraag zich niet voor.

Vijfde lid (statuten)

Het vijfde lid schrijft voor welke zaken in ieder geval in de statuten van het openbaar lichaam geregeld moeten worden. Een belangrijke eis is, dat de statuten niet in strijd mogen komen met het recht van een van de betrokken landen. Dit impliceert dat de statuten de grootst gemene deler moeten vormen van de wettelijke vereisten van de betrokken landen. Er is van afgezien in de Overeenkomst een uitputtende regeling terzake op te nemen om de betrokken territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten zoveel mogelijk ruimte te bieden bij de vormgeving van de samenwerking. Daarom zijn ten aanzien van de statuten slechts twee randvoorwaarden in de Overeenkomst opgenomen :

- de statuten moeten een regeling bevatten voor de in dit lid genoemde onderwerpen ; het regelen van meer dan de opgesomde onderwerpen is uiteraard niet uitgesloten ;
- de statuten mogen niet in strijd komen met het interne recht van de betrokken landen.

Daar waar het interne recht vergelijkbare regels bevat, zullen geen problemen rijzen bij het vaststellen van de statuten. Daar waar eisen worden gesteld die verschillen in zwaarte zullen, om tegemoet te kunnen komen aan beide rechtsstelsels, de zwaarste eisen moeten worden aangehouden. Daar waar de eisen tegengesteld zijn zal geen regeling tot stand kunnen komen en zal aanpassing van de betrokken regels noodzakelijk zijn.

Artikel 4

Artikel 4 regelt het toezicht op de besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam. Principe is, dat deze besluiten onderworpen zijn aan het toezicht van elk der betrokken landen. Dit is in het eerste lid tot uitdrukking gebracht. Met toezicht wordt niet alleen gedacht aan vormen van preventief toezicht (goedkeuring e.d.) maar ook aan het repressieve toezicht (de bevoegdheid om besluiten te schorsen of te vernietigen die volgens het interne recht van één van de betrokken leden met het recht of het algemeen belang strijdig zijn).

Het is ook mogelijk, ingevolge het tweede lid, een aparte functionaris of orgaan aan te wijzen die de bevoegdheid bezit besluiten te schorsen. Het tweede lid sluit overigens niet uit dat het hierin gecreëerde schorsingsrecht wordt opgedragen aan de reguliere toezichtsorganen, en dat daarvoor geen aparte functionaris of orgaan wordt ingesteld. De vraag of een aparte toezichthouder moet worden ingesteld en of behoefte bestaat aan een apart schorsingsrecht is in hoofdzaak afhankelijk van de vraag welk toezichtstelsel het beste past in het interne bestuursrecht van elk der betrokken landen. De keuze daarin is vrij.

Denkbaar is dat de toezichthouders met elkaar afspraken maken over de wijze waarop zij het toezicht zullen uitoefenen, hetgeen de werkbareheid van het stelsel zou moeten bevorderen.

Besluiten kunnen worden geschorst op basis van het eerste lid of op basis van het tweede lid. In het eerste geval wordt geschorst op basis van het interne recht van een betrokken land. In het tweede geval is dat niet zo. In beide gevallen dient echter, ingevolge het derde lid, overleg met of tenminste melding aan de betrokken toezichthouder van het andere land plaats te vinden. Dit heeft tot doel te bevorderen dat reeds in een vroeg stadium de belangen van het andere betrokken land kunnen worden betrokken in de afweging of al dan niet moet worden geschorst. Indien vervolgens wordt geschorst zal een oplossing moeten worden gezocht. Daartoe is overleg nodig tussen de betrokken toezichthouders. Schorsing biedt gelegenheid voor dit overleg.

Op te merken valt, dat de toezichthouder en de bevoegde autoriteit samenvallen indien voor het toezicht geen aparte functionaris of orgaan met schorsingsrecht is ingesteld.

Indien het overleg geen oplossing biedt, dient de zaak aan de Bijzondere Commissie te worden voorgelegd (zie art. 6) die zelf een oplossing moet trachten te vinden of de kwestie moet laten beslissen door het Comité van Ministers. Ingevolge dit systeem kunnen alleen besluiten worden genomen die niet op bezwaren stuiten van de betrokken toezichthouders. Indien deze niet tot overeenstemming kunnen komen dient het vraagstuk langs de politieke weg te worden opgelost.

Artikel 5

Met het oog op een goed functioneren van de samenwerking en op een zekere mate van uniformiteit bij de toepassing van de Overeenkomst lijkt het gewenst in elk der landen een ambtenaar voor grenscontacten aan te wijzen. Met deze taak kan een ambtenaar op nationaal, gewestelijk of op provinciaal niveau worden belast. De mogelijkheid tot aanwijzing van een dergelijke ambtenaar is bedoeld om o.m. de provincies aan te sporen een actieve rol te spelen bij de samenwerking. De contactambtenaar zal als tussenpersoon en als bemiddelaar optreden wanneer zich bij de samenwerking moeilijkheden mochten voordoen. Hij treedt vooral op als onderlinge partner of als bemiddelaar wanneer ter regeling van bepaalde samenwerkingsproblemen een beroep op hem wordt gedaan. Voor de uitoefening van zijn taak moet hij over voldoende informatie kunnen beschikken. Lid 4 verstrekt de wettelijke basis voor zijn bevoegdheid om i.v.m. grensoverschrijdende samenwerking de daartoe benodigde inlichtingen in te winnen.

Artikelen 6 en 7

Nu in het kader van de Benelux Economische Unie een formule voor grensoverschrijdende samenwerking is uitgewerkt, is het gewenst dat deze samenwerking binnen hetzelfde kader gestalte krijgt. Derhalve wordt een Bijzondere Commissie ingesteld die haar plaats krijgt binnen de structuur van de Economische Unie. Bedoelde Commissie zal bij de samenwerking een dynamische rol moeten vervullen. Zij zal via adequate voorlichting de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten belangstelling dienen bij te brengen voor grensoverschrijdende samenwerking.

Bovendien zal zij niet alleen een bemiddelende rol kunnen vervullen voor de praktische problemen die haar zullen worden voorgelegd, doch tevens oplossingen op langere termijn kunnen voorstellen teneinde toekomstige moeilijkheden te voorkomen. Vanuit deze bemiddelaarsfunctie moet de Commissie trachten oplossingen te vinden voor geschillen tussen de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten onderling of tussen deze overheden en de gemeenschappelijke openbare lichamen. Slaagt zij daarin niet dan legt zij de betreffende vraagstukken voor aan het Comité van Ministers dat een beslissing neemt.

Artikel 8

In dit artikel wordt aan het Comité van Ministers van de Benelux Economische Unie de bevoegdheid verleend beschikkingen te nemen tot regeling van de toepassing van de Overeenkomst. Uiteraard kunnen deze beschikkingen geen verdergaande strekking hebben dan de in de Overeenkomst zelf vastgelegde regels.

Artikel 9

Eenvoudigheidshalve wordt beroep gedaan op de Secretaris-Generaal van de Benelux Economische Unie voor het doorgeven van alle voorgeschreven kennisgevingen van de Overeenkomstsluitende Partijen en van de territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten.

Artikel 10

Voor de duidelijkheid wordt er op gewezen dat de taak van het Benelux Gerechtshof beperkt blijft tot de interpretatie van de Overeenkomst en de eventueel daarbij vastgestelde uitvoeringsbesluiten. De beleidsvraagstukken i.v.m. de feitelijke samenwerking op basis van deze overeenkomst blijven zoals in artikel 7 voorzien, tot de bevoegdheid van het Comité van Ministers behoren.

Artikelen 11 t/m 12

De artikelen behoeven geen nadere toelichting aangezien de meeste daarvan geregeld voorkomen in tal van andere Benelux-Overeenkomsten.

Artikel 13

In dit artikel wordt bepaald dat elk der Overeenkomstsluitende Partijen de Overeenkomst volgens een duidelijk omschreven procedure kan opzeggen. Als beginsel geldt dat de op grond van de Overeenkomst tot stand gekomen samenwerkingsmaatregelen in dat geval effect blijven sorteren, behalve indien uitdrukkelijk anders wordt bepaald.
