

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1989-1990

21 DECEMBER 1989

ONTWERP VAN DECREET

**houdende goedkeuring van de Benelux-Overeenkomst inzake
grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten,
gedaan te Brussel op 12 september 1986**

VERSLAG

**namens de Commissie voor Buitenlandse en Externe Aangelegenheden
uitgebracht door de heer J. De Bremaeker**

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Buitenlandse en Externe Aangelegenheden heeft op haar vergadering van 12 december 1989 bovenvermeld ontwerp van decreet besproken en goedgekeurd

Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer E. Bockstal.

Vaste leden : de heer E. Bockstal, mevrouw M.-P. Kestelijn-Sierens, de heren A. Steverlynck, H. Suykerbuyk, R. Uytendaele, H. Van Wambeke ;

de heer J. De Bremaeker, mevrouw M. De Meyer, de heren P. Matthys, D. Van der Maelen ;

de heren A. Kempinaire, M. Mahieu, G. Sprockeels ;

de heren W. Luyten, P. Van Grembergen

Plaatsvervangers :

de heren Jos Bosmans, A. Bourgeois, F. Cauwenberghs, L. Keltchermans, C. Moors, G. Verhaegen ;

de heren E. Baldewijns, F. Derycke, mevrouw O. Lefeber, de heer J. Van der Sande ;

de heren R. Daems, M. Decoster, H. De Croo ;

de heren H. Candries, J. Caudron.

Zie :

251 (1988/1989)

Nr. 1 : Ontwerp van decreet

A. Algemene bespreking

De heer A. Geens, Voorzitter van de Vlaamse Executieve en tevens Gemeenschapsminister bevoegd voor Buitenlandse en Externe Aangelegenheden geeft een korte inleidende toelichting. Vooreerst schetst hij de historiek van het ontwerp. In de loop van 1980 kwam er in de schoot van de Raad van Europa een Europese Kaderovereenkomst tot stand inzake de grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten. Via aanbevelingen van de „Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (1980)” en het „Manifest voor een Benelux relance (1982)” kwam het uiteindelijk, in 1986, tot de Benelux-overeenkomst die heden wordt besproken. De Benelux-overeenkomst is dus een uitvloeisel en een praktische toepassing van de Kaderovereenkomst, ontstaan in de schoot van de Raad van Europa, aldus de Gemeenschapsminister. De Vlaamse Executieve hecht in haar vergadering van 29 juli 1989 met eenparigheid haar goedkeuring aan de Overeenkomst. Het wetsontwerp houdende goedkeuring van de Overeenkomst werd reeds op 1 juni 1989 door de Senaat goedgekeurd. In de Kamer werd het besproken en goedgekeurd op 30 november 1989. De Overeenkomst werd ook reeds door het Nederlandse en Luxemburgse Parlement goedgekeurd.

De Overeenkomst gaat uit van de specifieke behoefte tot samenwerking in grensgebieden. Uiteraard kan zo'n samenwerking steeds gebeuren op basis van het privaatrecht. In het publiek recht ontbreekt momenteel echter de juridische structuur om in grensoverschrijdende samenwerking te voorzien. Het creëren van de juridische basis is dan ook het voornaamste doel van deze Benelux-Overeenkomst. Het ware beklemtoond dat de Overeenkomst het interne recht onveranderd laat.

Het ontwerp is van toepassing op provincies, gemeenten, verenigingen van gemeenten, OCMW's en polders en wateringen.

Overeenkomstig artikel 81 van de bijzondere wet op de hervorming van de instellingen van 8 augustus 1980 werden de Executieven bij de onderhandelingen betrokken. Immers, deze overeenkomst biedt mogelijkheden voor territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten in België om deze samenwerking ook op het vlak van gemeenschaps- en gewestelijke aangelegenheden uit te bouwen. Het ontwerp van decreet werd ondertekend door de 7 Ministers onder wiens bevoegdheid Gemeenschapsaangelegenheden ressorteren.

De Gemeenschapsminister stipt vervolgens een aantal praktische voorbeelden van mogelijke toepassingen aan. In het domein gezondheidszorg zou men kunnen komen tot het formaliseren van goede betrekkingen tussen gezondheidsinspecteurs. Bepaalde initiatieven in de sector van het jeugdwerk kunnen samen worden genomen, alsmede administratieve afspraken in verband met de uitwisseling van informatie. Ook de dienstverlening in het OCMW kan grensoverschrijdend worden georganiseerd.

De Gemeenschapsminister wijst verder op het psychologisch effect van dit ontwerp in het kader van de Europese integratie. De dynamische rol van de Beneluxlanden in het proces van de Europese eenmaking wordt extra beklemtoond. De concrete toepassingen van de Overeenkomst kunnen een psychologisch effect hebben bij de inwoners, en kunnen als model dienen voor andere Europese akkoorden.

I.v.m. het advies van de Raad van State wijst de Gemeenschapsminister de Commissie op de krachtlijnen van dit ad-

vies. De Raad van State stelt dat het intern recht van de verdragsluitende staten onveranderd blijft, dit wil zeggen de statuten van eventueel op te richten „openbare lichamen” mogen niet in strijd zijn met het intern recht en de nationaalrechtelijke controle- en toezichtsmechanismen blijven van toepassing.

Eventuele „administratieve afspraken” mogen geen afbreuk doen aan artikel 68 van de Grondwet, en mogen dus geen materiaalrechtelijke verbintenissen bevatten. Tegen de oprichting van „openbare lichamen” kunnen juridische bezwaren worden geformuleerd, voor zover zij juridisch verbindende beslissingen zouden opleggen.

De Raad van State formuleerde deze bedenkingen reeds ten aanzien van de nationale wetgever.

Specifiek ten aanzien van de Vlaamse Gemeenschap wees de Raad van State op het voorbarig karakter van een eventuele goedkeuring door de Vlaamse Raad. Welnu, dit „voorbarig karakter” valt weg, gezien de goedkeuring van het ontwerp door Senaat (op 1 juni 1989) en Kamer (op 30 november 1989).

Als algemeen besluit stelt het advies van de Raad van State dat de huidige tekst van de Overeenkomst niet de juridische middelen biedt om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken. Daarvoor dient, aldus de Raad van State, eerst een interstatelijk verdrag met een nauwkeurige bevoegdheidsoverdracht te worden afgesloten. Blijkbaar vond de nationale wetgever die argumentatie niet doorslaggevend, gezien het wetsontwerp werd aangenomen.

Een lid noemt het ontwerp zeer belangrijk en positief. Het gaat hier niet om een academische kwestie, waarbij principieel op papier een samenwerking bij verdrag wordt geregeld, maar om een concrete praktische samenwerking „in het veld” door mensen aan beide zijden van een steeds meer vervagende grens. Het lid beschouwt deze overeenkomst dan ook als een elementaire concrete én nuttige bouwsteen voor een éénwordend Europa.

Hij citeert in dit verband een kranteartikel waarin wordt gewezen op de vele praktische samenwerkingsverbanden die reeds in de praktijk aan weerszijden van de Belgisch-Nederlandse grens zijn tot stand gekomen (BENEGO), en waaruit de noodzaak van het ontwerp blijkt.

De goedkeuring van dit voorliggend ontwerp is dus hoogst nuttig, dringend — gezien de reeds lange procedure — en hoogst belangrijk, voor de concrete uitbouw van het Europa van 1993. Als wij met deze overeenkomst instemmen, aldus spreker, dan moet ook werk worden gemaakt van de uitvoering ervan. Hij stelt in dit verband de vraag of het Waals Gewest ook deze overeenkomst niet moet goedkeuren, vermits ook gewestelijke materies aan de orde zijn. Verder wijst spreker nog op de vraag — reeds in de Kamer gesteld — of het uitblijven van de instemming van een der Gemeenschappen- en Gewestraden de concrete uitvoering van de overeenkomst kan tegenhouden. De Gemeenschapsminister citeert in dit verband uit het verslag van de Kamer (Stuk 831 (1988-1989) - Nr. 2). De Minister van Buitenlandse Zaken bevestigde daar dat „bij de uitvoering een probleem kan ontstaan wanneer de instemming van de Raden lang zou uitblijven. Wat sommigen ook mogen beweren, het is helemaal niet duidelijk dat de instemming van alle Raden noodzakelijk is om met de uitvoering van de overeenkomst een aanvang te nemen. De Minister verbindt er zich toe om in dat verband het advies van juristen in te winnen.

Er zal in elk geval aan de Raden gevraagd worden om niet te lang met hun besluit te wachten.

Vervolgens heeft dezelfde spreker het over het advies van de Raad van State. Dat advies is een tamelijk restrictieve interpretatie van de mogelijkheden. Er is sprake van „dunne handelingen” of „een beperkte reeks van handelingen”.

Spreker vindt deze argumentatie gezocht en niet evident. Het is duidelijk dat men geen soevereine bevoegdheid mag overhevelen maar de vraag is of men zo iets doet als men tot samenwerking tussen twee grensgemeenten overgaat. De wil om de samenwerking over de grenzen zo goed mogelijk te laten verlopen is hier aanwezig in de geest van eerbied voor de soevereiniteit van alle betrokkenen. Gewoonlijk is vooral de kwestie van het personeel een probleem bij zulke overeenkomsten.

Dit ontwerp kan deze problematiek opvangen. Een ander lid heeft het verder nog over een aantal opmerkingen van de Raad van State. Men is daar vanuit de Executieve niet al te duidelijk op ingegaan aldus het lid.

Zo is er, aldus het lid, de opmerking van de Raad van State, over het feit dat de „administratieve afspraken” die zouden worden gesloten ter uitvoering van de overeenkomst geen materieelrechtelijke verbintenissen kunnen bevatten, krachtens artikel 68 van de Grondwet. Deze bedenkingen worden uitgebreid weergegeven in het arrest van de Raad van State onder punt 5.1.1. en volgende.

De Raad van State suggereert 2 manieren om aan deze bezwaren tegemoet te komen, aldus het lid, dat het daar niet ten gronde mee eens is, maar toch vaststelt dat men daar licht over heen stapt. Het stelt voor dat de Vlaamse Executieve hierover een duidelijk standpunt zou formuleren, dit om later verdere moeilijkheden te vermijden.

De Gemeenschapsminister antwoordt dat de Raad van State, via zijn advies, bepaalde reserves heeft geformuleerd. De Grondwetgever, met name beide Kamers, heeft blijkbaar geen moeite gehad om daar over heen te stappen. De Gemeenschapsminister zal bij de bespreking in Openbare Zitting namens de Executieve een standpunt innemen.

Hetzelfde lid heeft nog een vraag over het aanduiden van ambtenaren, zoals opgenomen in artikel 5. Het zou aan te bevelen zijn dat die ambtenaren mede door de Gewesten en de Gemeenschappen zouden worden aangeduid, vermits deze laatste vooral betrokken partij zijn.

De Gemeenschapsminister meent dat deze kwestie kan worden geregeld via overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken.

Het betrokken lid zou dit ten eerste op prijs stellen, want de uitvoering in het veld is het allerbelangrijkste bij dit ontwerp.

Een lid vraagt vervolgens of er in verband met de in artikel 3 vermelde openbare lichamen reeds modellen bestaan.

De Gemeenschapsminister repliceert dat die modellen wel bestaan maar voornamelijk werken in privaatrechtelijk verband.

Hetzelfde lid wil ook vernemen of de Vlaamse Gemeenschap ook vertegenwoordigers kan aanduiden in de bijzondere Commissie, vermeld in artikel 6 van het ontwerp. Het zou onlogisch zijn dat hier alleen nationale ambtenaren zouden worden aangesteld.

De Gemeenschapsminister repliceert dat een goed criterium voor het aanduiden van de ambtenaren de materie is waarvoor zij worden aangesteld. Indien het bijvoorbeeld gaat over samenwerkingsverbanden in verband met grensoverschrijdende veiligheid, dan is dat normaal een zaak voor de

Provinciegouverneur, die optreedt als vertegenwoordiger van het centraal gezag. In dat verband zullen dan eerder ambtenaren, ressorterend onder het centraal gezag, worden aangesteld.

Op de vraag wie die ambtenaren dan moet aanduiden, meent de Gemeenschapsminister dat dit dient te gebeuren in samenspraak en overleg met de diensten van Buitenlandse Zaken.

Hetzelfde lid wil weten of er reeds bepaalde vormen van samenwerking bestaan en wat de stand van zaken is.

De Gemeenschapsminister wijst er op dat de gelijkwaardigheid van Belgische en Nederlandse diploma's in het Middelbaar Onderwijs een feit is. Ook in het Hoger Onderwijs staat dit op het getouw.

Wij moeten zelf ter zake initiatieven nemen, aldus de Gemeenschapsminister, om de Nederlanders er toe aan te zetten ook in beweging te komen.

Een lid beaamt dat wij inderdaad van de hier geboden gelegenheden en mogelijkheden dienen gebruik te maken, om aldus model te staan voor het eenwordende Europa.

Een ander lid meent dat het individuele Nederlandse parlements lid inderdaad gewonnen is voor meer toenadering, maar het ambtelijk apparaat van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken beweegt zich uitsluitend binnen de (vroeger) formele krijtlijnen, zoals trouwens ook het Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De vraag zal zijn hoe men dit op gang krijgt, en hoe onze Gemeenschapsminister voor Buitenlandse en Externe gelegenheden zal worden ingeschakeld.

Een lid wijst er op dat men in de Beneluxraad nu zoekt naar een oplossing, die er in bestaat dat het comité van Ministers in ieder geval de Gemeenschaps- en of Gewestminister kan uitnodigen wanneer dit wordt nuttig geacht.

Een ander lid meent dat de Nederlanders erg staatkundig denken maar dat, eens de nieuwe structuren aanvaard, zij zich zullen beijveren om de overeenkomsten na te komen.

Het lid wijst ook op de noodzaak van een topconferentie van de Nederlandstalige landen waarin Vlaanderen en Nederland de kern zijn, maar ook Suriname, de Antillen en met reserves Zuid-Afrika, indien eventueel de verhoopte en aangekondigde democratisering zich aldaar verder zet.

Verschillende leden sluiten zich bij deze wens aan, maar sommigen maken uitdrukkelijk reserves t.a.v. het betrekken van Zuid-Afrika daarin, zolang geen fundamentele wijzigingen in het regime aldaar zijn doorgevoerd.

B. Stemming

Het ontwerp wordt vervolgens eenparig met acht stemmen aangenomen.

De Verslaggever,

J. DE BREMAEKER

De Voorzitter,

E. BOCKSTAL