

25 260

Aanvullend Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten; Straatsburg, 9 november 1995

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 maart 1997

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 6 maart 1997. De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 5 april 1997.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 9 november 1995 te Straatsburg tot stand gekomen Aanvullend Protocol bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten (Trb. 1996, 352).¹

Een toelichtende nota bij dit verdrag treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

In het kader van de Raad van Europa kwam op 21 mei 1980 te Madrid de Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten tot stand. Deze is op 27 januari 1982 voor Nederland in werking getreden (Trb. 1981, 234 en 74).

De Kaderovereenkomst legt de lid-staten van de Raad van Europa die partij zijn bij het verdrag geen bindende verplichtingen op. De lid-staten zeggen slechts toe zich in te zullen spannen om grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten te bevorderen en te vergemakkelijken. Meer in het bijzonder verbinden zij zich ertoe de juridische, bestuurlijke en technische moeilijkheden die de ontwikkeling en het goede verloop van grensoverschrijdende samenwerking kunnen belemmeren op te lossen, bijvoorbeeld in nadere overeenkomsten met buurstaten. De territoriale gemeenschappen en autoriteiten zelf kunnen aan de Kaderovereenkomst geen enkel recht ontlenen. Zij kunnen hoogstens hun nationale overheden aansporen in de geest van de Kaderovereenkomst te handelen.

2. Totstandkoming Aanvullend Protocol bij de Kaderovereenkomst

In de jaren tachtig zijn op basis van de Kaderovereenkomst tussen lid-staten de nodige bilaterale overeenkomsten gesloten. Vastgesteld moet echter worden dat die overeenkomsten in onvoldoende mate de bestaande juridische en bestuurlijke obstakels voor grensoverschrijdende samenwerking hebben weggenomen. Veelal beperkte men zich tot het mogelijk maken van samenwerking op uitsluitend een privaatrechtelijke grondslag en dan nog op een zeer beperkt aantal gebieden. Vooral bij de betrokken lokale en regionale overheden groeide aldus de teleurstelling over de uitwerking door de lid-staten van de Kaderovereenkomst.

Het Secretariaat van de Raad van Europa stelde, op basis van een door haar in 1990 en 1991 uitgevoerd onderzoek, vast dat de belangrijkste obstakels voor een doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking waren:

- a. het ontbreken van de juridische erkenning van het recht van territoriale gemeenschappen en autoriteiten tot het sluiten van overeenkomsten over grensoverschrijdende samenwerking. Daarmee zijn die gemeenschappen en autoriteiten volledig afhankelijk van de houding die nationale overheden ten aanzien van die samenwerking bepalen.
- b. de Kaderovereenkomst biedt onvoldoende aanknopingspunten bij de oplossing van enkele cruciale juridische kwesties:
 - de vormgeving van de samenwerking binnen een publiekrechtelijk kader;
 - de rechtskracht in het nationale recht van maatregelen die in de context van grensoverschrijdende samenwerking zijn genomen;
 - de juridische status van lichamen die zijn opgericht ten behoeve van grensoverschrijdende samenwerking (publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid).

Mede op basis van het onderzoek van het Secretariaat is door het Gespecialiseerd Comité voor grensoverschrijdende samenwerking van de Raad van Europa in de jaren na 1991 gewerkt aan een Aanvullend Protocol bij de Kaderovereenkomst, waarin de hiervoor genoemde belemmeringen worden weggenomen. In september 1995 ging het

Comité van Ministers akkoord met de tekst van het Aanvullend Protocol; op 11 november 1995 werd het vervolgens voor ondertekening opgesteld.

3. De Nederlandse situatie

Sinds de Kaderovereenkomst in januari 1982 voor Nederland in werking trad, is de ontwikkeling van grensoverschrijdende samenwerking in ons land een veel positievere geweest dan die elders in Europa. In Benelux-verband kwam op 12 september 1986 te Brussel de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen samenwerkingsverbanden of autoriteiten tot stand (Trb. 1986, 160). Op 23 mei 1991 is te Isseburg-Anholt de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten gesloten (Tbr. 1991, 102). Beide verdragen hebben gemeen dat zij een regeling bevatten ter oplossing van de in de vorige paragraaf opgesomde juridische obstakels voor grensoverschrijdende samenwerking. Het wezenlijke verschil tussen beide verdragen is gelegen in de rechtskracht die kan worden toegekend aan de besluiten van een openbaar lichaam dat in een samenwerkingsovereenkomst kan worden opgericht. Artikel 5, eerste lid, van het Nederlands-Duitse verdrag legt vast dat een dergelijk openbaar lichaam niet bevoegd is algemeen verbindende voorschriften vast te stellen of bij beschikking verplichtingen op te leggen. Beslissingen van het openbaar lichaam zullen ingevolge artikel 5, tweede lid, door elk van de deelnemers aan het samenwerkingsverband moeten worden «vertaald» in eigen, interne besluiten. Deze constructie is vooral gekozen omdat de Duitse Grondwet aan een meer bindende besluitvorming door het openbaar lichaam zelf in de weg stond.

Die verdergaande stap is wel gezet in het Benelux-verdrag, dat in artikel 3, eerste lid, bepaalt dat aan een openbaar lichaam bevoegdheden van regeling en bestuur kunnen worden toegekend. Dit betekent dat het openbaar lichaam bij verordening algemeen verbindende voorschriften kan vaststellen, die dus gelijkelijk gelden voor alle rechtssubjecten in het gehele samenwerkingsgebied.

Dit verschil in rechtskracht heeft bij de totstandkoming van het Aanvullend Protocol een belangrijke rol gespeeld, zoals hierna nog zal blijken.

Het Koninkrijk der Nederlanden is momenteel de enige lid-staat van de Raad van Europa waarvan de gehele landgrens wordt «bedekt» door verdragen inzake grensoverschrijdende samenwerking, die aan de mede-overheden ruime mogelijkheden bieden om op publiekrechtelijke basis grensoverschrijdend samen te werken. Op het belang dat het Aanvullend Protocol niettemin toch nog voor Nederland heeft, wordt hieronder ingegaan.

4. De inhoud van het Aanvullend Protocol

Voor een algemeen en een artikelsgewijs commentaar op het Aanvullend Protocol zij verwezen naar het – eveneens door het Comité van Ministers vastgestelde – toelichtend rapport bij het Protocol. Dit rapport is als bijlage bij deze toelichtende nota gevoegd.

Zowel het Benelux-verdrag als het Nederlands-Duitse verdrag hebben een belangrijke rol gespeeld bij de voorbereiding van het Aanvullend Protocol, zij het dat die rol nogal verschilde.

Van het Nederlands-Duitse verdrag kan worden gezegd dat het een

voorbeeldfunctie heeft vervuld. Volgorde van behandeling van onderwerpen, alsmede de bewoordingen mogen dan op vele plaatsen verschillen, qua inhoud en strekking bestaan er grote gelijkenissen. Dit geldt met name voor het punt van de rechtskracht van besluiten die in de context van het samenwerkingsverband worden genomen. Dit onderwerp is in het Protocol geregeld in artikel 4. Voor de daarin voorgestelde constructie vormde het Nederlands-Duitse verdrag een belangrijke inspiratiebron. Tevens bleek tijdens de voorbereiding dat dit voor de meeste lid-staten de juridische bovengrens vormde van wat men in het kader van publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking mogelijk wilde maken. Dat betekende dat men de verdergaande constructie van het Benelux-verdrag (de mogelijkheid aan een grensoverschrijdend openbaar lichaam de bevoegdheid toe te kennen om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen) afwees en er zelfs voor pleitte die constructie buiten het Aanvullend Protocol te houden.

Voor de Benelux-landen was dit laatste niet aanvaardbaar. Het feit dat de juridisch meest vergaande vorm van samenwerking tot nu toe, voor andere lidstaten (voorlopig) een brug te ver is, kan er niet toe leiden dat die vorm in een tekst die beoogt de Kaderovereenkomst aan te scherpen buiten haken wordt geplaatst. De Benelux-landen weigerden dan ook akkoord te gaan met een tekst die niet tevens het systeem van het Benelux-verdrag als optie zou presenteren.

Uiteindelijk werd het volgende compromis bereikt. De constructie uit het Benelux-verdrag is neergelegd in het eerste lid van artikel 5. Op aandrang van een aantal, vooral Zuid-Europese landen is het beperkende tweede lid toegevoegd, dat evenwel zodanig facultatief is geredigeerd dat het geen afbreuk doet aan het eerste lid.

Voorts is in artikel 8 bepaald dat elke lid-staat, bij aanvaarding van het Aanvullend Protocol, uitdrukkelijk aangeeft of hij de bepalingen van zowel artikel 4 als artikel 5 zal toepassen, danwel slechts een van deze bepalingen.

Gelet op het voorgaande is het duidelijk dat het Koninkrijk zal aangeven dat het zowel artikel 4 (Nederlands-Duits verdrag) als artikel 5 (Benelux-verdrag) zal toepassen.

5. Betekenis van het Aanvullend Protocol voor Nederland

Men kan zich afvragen wat de meerwaarde voor Nederland is van het onderhavige Protocol, nu met onze beide buurlanden reeds verdragen zijn gesloten die juridisch niet minder mogelijkheden tot grensoverschrijdende samenwerking bieden.

Uit het voorgaande blijkt dat Nederland sinds het begin van de jaren tachtig hard aan de weg heeft getimmerd om grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen en te vergemakkelijken. Zonder overdrijven kan worden gezegd dat Nederland en zijn buurlanden op dat terrein een voortrekkersrol hebben vervuld. Veel van hetgeen in dat kader is tot stand gebracht heeft zijn neerslag gevonden in het Aanvullend Protocol. Tegen die achtergrond achten wij het zeer wenselijk dat het Koninkrijk het Protocol nu ook bekrachtigt, ook al lijkt het onmiddellijke praktische belang beperkt. Een andere houding van Nederland zou door de overige lid-staten van de Raad van Europa ook niet goed worden begrepen.

Op één punt kan het Aanvullend Protocol wel een belangrijk praktisch nut hebben. Uit Limburg bereiken ons van tijd tot tijd signalen dat men op trilaterale basis zou willen samenwerken met Belgische en Duitse lokale en regionale overheden. Zonder Aanvullend Protocol betekent dit dat over een nieuw, maar dan trilateraal verdrag met de buurlanden zou moeten worden onderhandeld, een proces dat veel tijd in beslag zou nemen. Na goedkeuring en bekrachtiging van het Aanvullend Protocol door de drie betrokken landen (in België en Duitsland is de goedkeuringsprocedure

inmiddels ook gaande), kunnen de desbetreffende overheden uit de drie landen zelf op basis van het Protocol afspraken maken. Het Protocol kent immers geen beperking tot bilaterale samenwerking. Dit betekent in ieder geval een aanmerkelijke tijdwinst. Ook omwille van dit praktische belang zijn wij van oordeel dat het Koninkrijk het onderhavige Aanvullend Protocol op korte termijn dient te bekrachtigen.

6. Koninkrijkspositie

Evenals de Kaderovereenkomst zal het Aanvullend Protocol alleen voor Nederland gelden.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. A. F. M. O. van Mierlo

Vertaling in het Nederlands van het «Explanatory report» bij het aanvullend protocol bij de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten**Inleiding**

1. De Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten is op 21 mei 1980 te Madrid ter ondertekening opengesteld en in werking getreden op 22 december 1981. De Overeenkomst is momenteel bindend voor 19 staten.

2. Met de Kaderovereenkomst zijn belangrijke resultaten geboekt, maar een onderzoek verricht door het Secretariaat van de Raad van Europa in 1990–91 heeft aangetoond dat er nog wezenlijke obstakels bestonden, met name van juridische aard, voor de uitvoering ervan.

3. De uitkomsten van het onderzoek komen overeen met die van de Conferentie van plaatselijke en regionale besturen van Europa (CPL), die in Resolutie 227 van maart 1991 stelde:

«17. ... de Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten biedt een passend kader voor betrekkingen tussen aan de grens gelegen gemeenschappen in buurlanden, maar ... de belangrijkste hinderpaal voor de daadwerkelijke toepassing van de Overeenkomst is dat de maatregelen die op deze wijze door de plaatselijke en regionale autoriteiten worden genomen, in hun respectieve staten geen rechtskracht hebben».

4. Overeenkomstig het voorstel van het Gespecialiseerd Comité inzake grensoverschrijdende samenwerking, besloot het Comité van Ministers een aanvullend Protocol op te stellen bij de Kaderovereenkomst teneinde de grensoverschrijdende samenwerking te stimuleren door een aantal juridische obstakels voor grensoverschrijdende projecten weg te nemen.

Algemeen commentaar

5. Uit onderzoek door het Secretariaat en besprekingen met de CPL zijn de volgende twee belangrijkste obstakels naar voren gekomen:

a. de Kaderovereenkomst schrijft geen specifieke door staten te nemen maatregelen voor; staten wordt slechts verzocht initiatieven van territoriale gemeenschappen of autoriteiten te «vergemakkelijken», te «bevorderen» of «aan te moedigen». Er is geen daadwerkelijke erkenning van het recht van genoemde gemeenschappen of autoriteiten tot het sluiten van overeenkomsten voor grensoverschrijdende samenwerking;

b. de Kaderovereenkomst biedt onvoldoende juridische aanknopingspunten voor het nationale recht van de Overeenkomstsluitende Partijen om problemen die kunnen voortvloeien uit grensoverschrijdende samenwerking, op te lossen, zoals:

i) de totstandbrenging van grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten binnen een publiekrechtelijk kader;

ii) de rechtskracht in het nationale recht van iedere staat van in de context van grensoverschrijdende samenwerking door territoriale gemeenschappen of autoriteiten genomen maatregelen;

iii) de rechtspersoonlijkheid en de rechtspositie (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) toegekend aan lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking die door territoriale gemeenschappen of autoriteiten kunnen worden opgericht.

6. Door de opstellers van de Kaderovereenkomst werd de mogelijkheid overwogen om het sluiten van bilaterale overeenkomsten als voorwaarde te stellen voor de toepassing van de Kaderovereenkomst, om aldus de implicaties met betrekking tot het nationale recht van een overeenkomst tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten te regelen.

7. Sommige staten hebben daarom naar behoefte bilaterale overeenkomsten gesloten, of – ieder binnen zijn eigen nationale recht – op grensoverschrijdende samenwerking toegesneden juridische instrumenten gedefinieerd om deze lacunes op te vullen.

8. De veelheid van in aansluiting op de Kaderovereenkomst gesloten bilaterale overeenkomsten en de ontwikkelingen op het gebied van wetgeving in bepaalde ondertekenende staten getuigen van de dynamiek van grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten alsmede van het belang van de Kaderovereenkomst. Het is evenwel nuttig om aan de Overeenkomst een Protocol toe te voegen waarin beproefde juridische instrumenten worden omschreven, waarin grondbeginselen van grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten worden neergelegd en waarin aan de Overeenkomstsluitende Partijen bruikbare oplossingen worden aangereikt.

9. Het onderhavige Protocol heeft derhalve ten doel om de uit de Kaderovereenkomst voortvloeiende juridische problemen voor het nationale recht op te lossen.

Artikelsgewijs commentaar

Artikel 1

10. Dit artikel regelt het recht van territoriale gemeenschappen of autoriteiten om onderling overeenkomsten af te sluiten in het kader van grensoverschrijdende samenwerking. Dit recht, dat door staten wordt erkend en geëerbiedigd, wordt uitgeoefend overeenkomstig de voorwaarden en beperkingen neergelegd in zowel de Kaderovereenkomst als dit Protocol.

11. Dit artikel vereist bijvoorbeeld dat door territoriale gemeenschappen of autoriteiten gesloten overeenkomsten inzake grensoverschrijdende samenwerking:

a. zich beperken tot aangelegenheden die vallen binnen de bevoegdheid van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten die erdoor worden gebonden;

b. worden gesloten overeenkomstig de in de regelgeving van de betrokken territoriale gemeenschappen of autoriteiten neergelegde procedures;

c. in overeenstemming zijn met de internationale verplichtingen aangegaan door de staten waarvan de territoriale gemeenschappen of autoriteiten deel uitmaken;

d. rekening houden met het nationale recht van iedere staat met betrekking tot de rechtspositie van de lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking (artikel 3).

12. De woorden «vergelijkbare beleidsterreinen» vormen een belangrijke eis voor het sluiten van een overeenkomst. Alle betrokken territoriale gemeenschappen of autoriteiten dienen bevoegd te zijn voor de kwestie die in de overeenkomst wordt geregeld. Indien hun bevoegdheid voor de kwestie niet exclusief is, maar gedelegeerd of gedeeld, dienen de respectieve territoriale gemeenschappen of autoriteiten zich te confor-

meren aan alle vereisten van het nationale recht die in een dergelijk geval van toepassing zijn.

13. De woorden «conform het nationale recht», houden in dat de territoriale gemeenschappen of autoriteiten zich bij het sluiten en uitvoeren van hun overeenkomsten moeten conformeren aan de procedures en andere regels zoals vastgelegd in het nationale recht van de staat waartoe zij behoren. In samenhang met de woorden «vergelijkbare beleidsterreinen», houdt dit in dat territoriale gemeenschappen of autoriteiten, wanneer zij een overeenkomst tot grensoverschrijdende samenwerking sluiten, noch bevoegdheden mogen verkrijgen die het nationale recht hun niet toekent, noch een nieuwe categorie plaatselijke autoriteiten in het leven kunnen roepen.

14. Dit artikel ziet niet op de verhoudingen tussen bestaande overeenkomsten inzake grensoverschrijdende samenwerking en later aangegane internationale verplichtingen van de Overeenkomstsluitende Partijen.

15. In het tweede lid wordt duidelijk gesteld dat het sluiten of toepassen van een overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten geen gevolgen kan hebben voor de verantwoordelijkheden van de staat of van enige andere gemeenschap of autoriteit die de overeenkomst niet heeft ondertekend.

Artikel 2

16. Dit artikel regelt de voorwaarden waaronder territoriale gemeenschappen of autoriteiten uitvoering geven aan de maatregelen die zij bij een overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking zijn overeengekomen. Deze bepalingen zijn van toepassing indien genoemde gemeenschappen of autoriteiten geen lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking oprichten zoals bedoeld in de artikelen 3 tot en met 5, maar tevens ingeval het lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking voornemens is algemeen geldende maatregelen vast te stellen, doch daartoe niet bevoegd is overeenkomstig artikel 4, tweede lid, onder b, en artikel 5, tweede lid.

17. Uitgangspunt is dat een beslissing van een overlegorgaan op zichzelf genomen geen rechtskracht of rechtsgevolgen heeft en dient te worden onderworpen aan een beslissing van elk van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten die partij zijn bij de overeenkomst, zodat de beslissing kan worden «getransponeerd» in het nationale recht van de desbetreffende territoriale gemeenschappen of autoriteiten, conform de regels en procedures die hen binden.

Dit principe geldt tevens voor de door lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking in overeenstemming met artikel 4, tweede lid, onder b, en artikel 5, tweede lid, genomen maatregelen. Genoemde «transpositie» kan, afhankelijk van het recht van elke ondertekenende staat, op verschillende wijzen geschieden, zoals door stemming over een beslissing van de gemeenteraad, of stemming over een besluit waarin de inhoud van een gezamenlijke beslissing van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten in een grensoverschrijdende context wordt herhaald, enzovoort.

18. In alle gevallen geldt, ook al is voor de toepassing van het nationale recht de «transpositiebeslissing» van belang, dat de «transpositiebeslissing» materieel gezien nauw is verbonden met de gezamenlijke beslissing uit hoofde van de overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking, die dan ook de belangrijkste beslissing vormt.

19. Als een beslissing eenmaal op de voorgeschreven wijze is overgenomen in het nationale recht, dan heeft deze beslissing dezelfde rechtskracht en werking als een nationale maatregel van elk van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten die partij zijn bij de overeenkomst. De rechtskracht van een beslissing kan derhalve verschillen, afhankelijk van het nationale rechtsstelsel van territoriale gemeenschappen of autoriteiten die partij zijn bij de overeenkomst.

20. Vermelding verdient voorts dat artikel 2 zodanig is opgesteld dat dit een wettelijke verplichting impliceert ten aanzien van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten die partij zijn bij de overeenkomst om de nodige maatregelen te nemen teneinde de beslissingen die in het kader van de overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking zijn genomen, in hun eigen recht op te nemen.

Artikel 3

21. Dit artikel maakt het mogelijk om in de overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking een samenwerkingslichaam op te richten dat verantwoordelijk is voor de beslissingen genomen in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking.

22. De woorden «gezien de ... bepalingen van het nationale recht» houden in dat de staten in hun nationale rechtsstelsel nader moeten aangeven wat de rechtspositie (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) is van het betrokken lichaam en daarbij, indien nodig, de vereiste wettelijke maatregelen treffen. De situaties kunnen afhankelijk van de verschillende nationale rechtsvormen uiteenlopen. In sommige staten zal het nationale recht wettelijke categorieën omvatten van lichamen die bevoegd zijn grensoverschrijdend samen te werken en waarvan buitenlandse territoriale gemeenschappen of autoriteiten deel kunnen uitmaken, terwijl in andere landen slechts wordt vermeld of de instelling publiekrechtelijk of privaatrechtelijk is.

Artikel 4

23. In dit artikel worden de bevoegdheden geregeld van het rechtspersoonlijkheid bezittende lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking, dat een publiekrechtelijk of privaatrechtelijk lichaam kan zijn. De artikelen 4 en 5 behandelen twee verschillende benaderingen van het functioneren van een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking. De bepalingen van artikel 4 gaan uit van een «dubbele» juridische logica, aangezien het lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking uitsluitend wordt beheerst door het nationale recht van de staat waarin de zetel is gevestigd. Anderzijds wordt in artikel 5 een logica van juridisch pluralisme gehanteerd, aangezien de door het lichaam genomen maatregelen ongeacht waar zij worden toegepast dezelfde rechtskracht hebben.

24. Dit artikel bepaalt dat de rechtspersoonlijkheid van het lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking uitsluitend wordt beheerst door het recht van de staat waarin de zetel is gevestigd. Dit recht kan, afhankelijk van de betrokken staat, bepalen dat lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke lichamen zijn. Territoriale gemeenschappen of autoriteiten zullen, afhankelijk van de staat waar het lichaam zijn zetel heeft, opteren voor een rechtspersoonlijkheid aan de hand van enerzijds de beschikbare mogelijkheden ingevolge het recht van de staat waar het lichaam zijn zetel heeft, en, anderzijds, aan de hand van de taken die zij voor dit lichaam beogen.

25. De rechtskracht van de maatregelen genomen door het lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking wordt tevens bepaald door de publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspositie van dit lichaam. Aangezien dit lichaam zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk kan zijn (zie voorgaande paragraaf), kan de rechtskracht van de door het lichaam genomen maatregelen van staat tot staat uiteenlopen, afhankelijk van de wettelijke bepalingen die in elke staat van toepassing zijn op de maatregelen van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten die partij zijn bij de samenwerkingsovereenkomst.

26. Artikel 4, tweede lid, regelt de bevoegdheden van het lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking. In aanvulling op de vereisten genoemd in de paragrafen 11 tot en met 13 hierboven, vereist artikel 4 dat dergelijke bevoegdheden moeten worden «overgedragen», en dus specifiek zijn. Derhalve is er geen sprake van dat het lichaam algemene, niet specifiek toegekende bevoegdheden heeft. Daartegenover zou een lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking met een louter adviserende taak en zonder rechtspersoonlijkheid, wel algemene bevoegdheden kunnen hebben en zou het functioneren ervan worden beheerst door artikel 2.

27. Artikel 4, tweede lid, onder b. en c. stelt echter een belangrijke beperking aan de mogelijkheid van het lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking om maatregelen te nemen, in die zin dat dit artikel het lichaam verbiedt handelingen te verrichten die tot de exclusieve, autonome verantwoordelijkheid behoren van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten die de overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking hebben gesloten. Een dergelijk lichaam kan daarom niet:

- a. algemene voorschriften vaststellen (zoals verordeningen of besluiten van algemene strekking) die voor alle burgers verbindend zijn;
- b. beslissingen nemen die raken aan de rechten en vrijheden van individuele burgers of aan die van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten die partij zijn bij de overeenkomst (bijvoorbeeld onteigeningsbesluiten, of besluiten om retributies te heffen);
- c. belastingen of heffingen opleggen.

Indien dergelijke maatregelen nodig zouden zijn ter uitvoering van de overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking, dan zouden zij moeten worden genomen door elk van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten binnen hun respectieve rechtsstelsels.

Artikel 5

28. Artikel 5 staat de Overeenkomstsluitende Partijen toe publiekrechtelijke lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking op te richten die algemeen verbindende publiekrechtelijke maatregelen kunnen nemen voor het grondgebied van alle territoriale gemeenschappen of autoriteiten die partij zijn bij de overeenkomst. Een dergelijke regeling is bijvoorbeeld vastgelegd in het Benelux-Verdrag van 12 september 1986 inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen samenwerkingsverbanden of autoriteiten, waarbij in feite een nieuwe vorm van grensoverschrijdend gezag in het leven werd geroepen.

29. Artikel 5, tweede lid, ziet op het geval dat een door een lichaam voor grensoverschrijdende samenwerking genomen maatregel de rechten en vrijheden van individuele burgers raakt. In dergelijke gevallen kan een staat bepalen dat de uitvoering van de desbetreffende maatregel alleen door de territoriale gemeenschappen of autoriteiten mag geschieden. Ook kan een staat bepalen dat aan een lichaam voor grensoverschrijdende

samenwerking zoals bedoeld in artikel 5 geen algemene bevoegdheden kunnen worden toegekend of dat dit lichaam geen algemeen verbindende voorschriften mag vaststellen.

30. In de artikelen 4 en 5 worden twee verschillende vormen van lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking besproken, die beide in een land kunnen bestaan. In verband daarmee bepaalt artikel 8 dat de Overeenkomstsluitende Partijen bij ondertekening van het Protocol of bij de nederlegging van de akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring moeten aangeven of zij opteren voor beide vormen of alleen voor de vorm zoals omschreven in artikel 4 of in artikel 5.

Artikel 6

31. Dit artikel regelt de diverse mogelijkheden vormen van toezicht op maatregelen genomen uit hoofde van een overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking. Er worden drie gevallen behandeld.

32. Het eerste lid betreft maatregelen genomen door de deelnemende territoriale gemeenschappen of autoriteiten op basis van de in artikel 2 bedoelde overeenkomsten. Deze zijn onderworpen aan het gebruikelijke toezicht krachtens het nationale recht van de staat waartoe de territoriale gemeenschappen of autoriteiten behoren.

33. Het tweede lid betreft lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking.

Deze zijn onderworpen aan het toezicht zoals bepaald door de staat waarin de zetel van het lichaam is gevestigd. Aangezien deze lichamen echter eveneens invloed hebben op de territoriale gemeenschappen of autoriteiten van andere landen dan dat waarin de zetel is gevestigd, moeten de verantwoordelijke toezichthoudende autoriteiten bij dit toezicht rekening houden met de belangen van de territoriale gemeenschappen of autoriteiten van de andere staten.

Hiertoe beveelt artikel 6 aan dat de toezichthoudende autoriteiten onderling zorgen voor de middelen ter coördinatie en informatie inzake het functioneren van de lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking.

34. Het derde lid betreft lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking die als publiekrechtelijke lichamen zijn erkend door alle staten waartoe de territoriale gemeenschappen of autoriteiten behoren en die de overeenkomst hebben gesloten. In dat geval is het toezicht van elk van de partijen van toepassing op dit lichaam.

Artikel 7

35. Dit artikel handelt over geschillen en bevoegde rechters.

36. Artikel 7 regelt een algemene rechtsingang in geval van geschillen. Het hoofddoel is de rechten van derden te waarborgen, zodat deze bepaling geen invloed heeft op de mogelijkheden die reeds bestonden voor de inwerkingtreding van dit Protocol.

Artikel 8

37. Dit artikel verplicht de Overeenkomstsluitende Partijen aan te geven of zij beide vormen van lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking zoals bedoeld in de artikelen 4 en 5 zullen toepassen of slechts een enkele vorm. De artikelen 4 en 5 geven de mogelijkheid tot oprichting van twee soorten lichamen voor grensoverschrijdende samenwerking, en

het Protocol verplicht staten niet tot het toepassen van beide soorten. Daarom wordt in artikel 8 gesteld dat het iedere Overeenkomstsluitende Partij vrijstaat aan te geven welke formule zij kiest. Uiteraard kan deze verklaring vervolgens worden gewijzigd.

Artikelen 9–14

38. De slotbepalingen van de artikelen 9 tot en met 14 zijn in overeenstemming met de model-slotformules voor verdragen opgesteld door de Raad van Europa.