

Vergaderjaar 1998–1999 Nr. 199

**26 414**

**Protocol tot aanvulling van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten met gemeenschappelijke memorie van toelichting ondertekend te Brussel op 12 september 1986; Brussel 22 september 1998**

**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, 22 februari 1999

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 23 februari 1999.

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 25 maart 1999.

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 22 september 1998 te Brussel tot stand gekomen Protocol tot aanvulling van de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten met gemeenschappelijke memorie van toelichting ondertekend te Brussel op 12 september 1986 (Trb. 1998, 261)<sup>1</sup>.

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

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

## **Toelichtende nota**

### **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 Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten tot stand (Trb. 1980, 129). Deze is op 27 januari 1982 voor Nederland in werking getreden. De lidstaten van de Raad van Europa die de Kaderovereenkomst hebben geratificeerd zeggen daarin toe zich in te zullen spannen om grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen en autoriteiten te bevorderen en te vergemakkelijken.

Als uitwerking daarvan is in 1986 in Benelux-verband tot stand gekomen de Benelux-Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten (Trb. 1986, 160).

### **Totstandkoming van het Protocol**

Sinds de inwerkingtreding van de Benelux-Overeenkomst zijn in de Benelux-landen vele grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten tot stand gekomen. Slechts weinige projecten zijn evenwel tot stand gekomen met toepassing van de Overeenkomst. Blijkens signalen uit de praktijk vindt dat zijn oorzaak mede hierin dat alleen territoriale samenwerkingsverbanden en autoriteiten genoemd in artikel 1 van de Overeenkomst kunnen deelnemen aan grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. Er zijn bovendien samenwerkingsverbanden die om principiële redenen geen rechtspersoon willen zijn. Zij kunnen dan geen gebruik maken van de mogelijkheden die het verdrag biedt. In de praktijk blijkt dat naast of in samenwerking met de genoemde decentrale overheden ook andere instanties actief zijn op het vlak van grensoverschrijdende samenwerking. Daarbij moet gedacht worden aan VVV's, Regionale Bureau's voor de Arbeid, Kamers van Koophandel, stichtingen, kortom andere publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instanties. Op grond van de Benelux-Overeenkomst zijn dergelijke instanties uitgesloten van deelname aan publiekrechtelijke vormen van grensoverschrijdende samenwerking. Dit wordt zowel door de decentrale overheden die op dit moment wel kunnen samenwerken op grond van de Overeenkomst, als de privaatrechtelijke instanties zelf, gezien als een manco.

Om dit manco te verhelpen is in Benelux-verband het onderhavige aanvullende Protocol tot stand gebracht, dat de genoemde belemmeringen weg moet nemen.

### **De Nederlandse situatie**

In Nederland kennen we met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking naast de Benelux-Overeenkomst ook de op 23 mei 1991 te Isselburg-Anholt totstandgekomen 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 (Trb. 1991, 102). Dit verdrag maakt het wel reeds mogelijk dat naast publiekrechtelijke organen zoals gemeenten, provincies, waterschappen en dergelijke, ook privaatrechtelijke organisaties zoals Kamers van Koophandel en VVV's, deel kunnen nemen aan publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden. In Nederland is er dus een onderscheid tussen de deelnemers aan een publiekrechtelijk grensoverschrijdend samenwerkingsverband aan de Nederlands-Duitse grens en aan de Nederlands-Belgische grens. Met het onderhavige Protocol zal daar dus een eind aan komen.

## **Inhoud van het Protocol**

Voor een nader algemeen en een artikelsgewijs commentaar op het Protocol zij verwezen naar de – door het Comité van Ministers van de Benelux-landen vastgestelde – gemeenschappelijke memorie van toelichting bij het Protocol, die als bijlage bij deze nota is gevoegd. De volgende termen in die toelichting behoeven nog een nadere verduidelijking. Deze zijn: INTERREG, een fonds van de Europese Unie voor interregionale samenwerking; V.Z.W, een Vereniging zonder winstoogmerk, en; OCMW, wat staat voor Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Werk, de Belgische variant van de Sociale Dienst.

Het Protocol maakt het mogelijk dat andere publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen worden toegelaten deel te nemen aan grensoverschrijdende samenwerking op basis van de Overeenkomst. Ze kunnen «deelnemen aan» grensoverschrijdende samenwerking; daarmee is beoogd dat het accent van de samenwerking blijft liggen bij territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten. Een politieregio in Nederland (een «ander publiekrechtelijk rechtspersoon») zal dus niet met een politieregio in België een grensoverschrijdend openbaar lichaam in kunnen stellen op basis van de Overeenkomst indien niet tevens gemeenten, gewesten of provincies aan weerszijden van de grens deel uitmaken van dat openbaar lichaam.

Teneinde geen afbreuk te doen aan het in beginsel publiekrechtelijke karakter van de samenwerking die de Overeenkomst beoogt, is de deelname van privaatrechtelijke rechtspersonen aan voorwaarden onderworpen.

De voorwaarden van deelname van privaatrechtelijke rechtspersonen aan grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden zijn:

- het interne recht van elk bij de samenwerking betrokken Benelux-landen, gewesten of gemeenschappen moet dergelijke samenwerking toelaten; het moet in Nederland gaan om privaatrechtelijke rechtspersonen die met enig openbaar gezag zijn bekleed;
- als het gaat om vennootschappen of stichtingen dient een gemeente daarin met een overwegend belang te participeren;
- voor België geldt dat het moet gaan om rechtspersonen met een exploitatieopdracht in een gemengde intercommunale.

Een intercommunale is vergelijkbaar met een in Nederland bestaand samenwerkingsverband van overheidsinstanties op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Naast overheidsinstanties kunnen ook privaatrechtelijke instanties deelnemen; in België wordt deze vorm dan een gemengde intercommunale genoemd.

## **Betekenis van het Protocol voor Nederland**

Het Protocol beoogt dat meerdere instanties deel kunnen nemen aan publiekrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking. Voor de Nederlands-Duitse grens was dit al mogelijk op basis van het eerder genoemde verdrag van 23 mei 1991. Ook krachtens dat verdrag gelden de voorwaarden dat het interne recht van de verdragspartners voorop blijft staan en dat het gaat om «deelname aan» publiekrechtelijke samenwerkingsverbanden. De overige voorwaarden, zoals genoemd in het Protocol, zijn niet in dat verdrag opgenomen. Zij dienen vooral om tegemoet te komen aan enkele eisen die door het Belgische recht wordt gesteld. Gelet op de wensen van de gebruikers van de Overeenkomst om het toepassingsbereik uit te breiden en de mogelijkheid die Nederland al kent in haar grensoverschrijdende samenwerking met Duitsland, achten wij het wenselijk dat het Koninkrijk het Protocol bekrachtigt.

**Koninkrijkspositie**

Evenals de Benelux-Overeenkomst zal het aanvullende Protocol alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
A. Peper

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen