

O&M

EEN GRENDOVERSCHRIJDEND VERDRAG?

Op 12 september 1986 besloten de lidstaten van de Benelux, binnen het kader van de Benelux Economische Unie, tot vaststelling van de Beneluxovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen samenwerkingsverbanden of autoriteiten.¹ Het verdrag is een uitwerking voor de Benelux van het European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities and Authorities van 21 mei 1980, welk verdrag in het kader van de Raad van Europa tot stand werd gebracht. Het doel van het Benelux verdrag is 'de totstandkoming van akkoorden tussen de samenwerkingsverbanden of autoriteiten (in het vervolg lagere overheden, M.H.) te vergemakkelijken door voor hen een juridische basis te scheppen voor het organiseren van hun samenwerking op basis van publiekrecht volgens hun eigen wensen en behoeften'.² Blijkens het verdrag worden de samenwerkingsmogelijkheden niet tot bepaalde overheidstaken beperkt; op ieder gebied van overheidszorg (aan weerszijden van de landsgrenzen) is in beginsel samenwerking op basis van het verdrag mogelijk. Uitdrukkelijk wordt in het verdrag gesteld dat het verdrag geen invloed heeft op bestaande mogelijkheden tot privaatrechtelijke - grensoverschrijdende - samenwerking. De Gemeenschappelijke Memorie van Toelichting (GMvT) bij de overeenkomst voegt daaraan toe dat lagere overheden aan weerszijden van de landsgrenzen niet tot samenwerking verplicht zijn.³ Indien bereidheid tot samenwerking op

basis van het verdrag aanwezig is, biedt het verdrag daartoe drie vormen aan (art. 2 lid 2), te weten de administratieve (of bestuurs-)afspraken, het instellen van een openbaar lichaam of het instellen van een gemeenschappelijk orgaan (de laatste twee 'aan gene zijde van de landsgrens'). De meest vergaande vorm van samenwerking is de instelling van een openbaar lichaam. Anders dan ten aanzien van het gemeenschappelijk orgaan voorziet het verdrag namelijk expliciet in de mogelijkheid dat lagere overheden, die besluiten een openbaar lichaam in te stellen, daaraan bevoegdheden van regeling en bestuur toekennen (art. 3 lid 1).

Het verdrag lijkt aldus te voorzien in een kader voor samenwerking die in de grensstreken van ons land - met name in bijzonder 'landgrensgevoelige gebieden' als Brabant, Zeeland en Limburg - node wordt gemist. Het is in die optiek overigens wel te betreuren dat het verdrag niet tot samenwerking verplicht, waardoor echte problemen blijven liggen. Ook is het jammer dat het hangijzer van de gelijke rechtstoegang (wellicht een 'breekijzer' tot nauwere afstemming en samenwerking), met uitzondering van een korte passage in de GMvT, buiten het verdrag is gebleven. Een laatste - hier te noemen - 'tekortkoming' in het verdrag is gelegen in het feit dat de Belgische gewesten buiten de toepassingsfeer van het verdrag zijn gelaten. Dit hangt blijkens de GMvT⁴ samen met de status van de eigen bevoegdheden van deze lichamen binnen het Belgische staatsbestel. Voor die terreinen van overheidszorg waar deze gewesten een belangrijke rol vervullen

(zoals bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening) sluit dit grensoverschrijdende samenwerking, binnen het raamwerk van het onderhavige verdrag, helaas uit.

Bekijken we het verdrag nauwkeuriger dan komt al snel de vraag naar voren in welke mate van samenwerking het eigenlijk voorziet. Daartoe moeten we de bevoegdheden en de (op grondslag daarvan genomen/te nemen) besluiten van het openbaar lichaam (als meest intense samenwerkingsvorm) nader bezien. Meer in het bijzonder gaat het om het volgende:

- Welke bevoegdheden kunnen aan het openbaar lichaam worden overgedragen?
- In hoeverre zijn overgedragen bevoegdheden op te vatten als autonome bevoegdheden van het openbaar lichaam?
- Wat is het rechtskarakter van de besluiten tot het nemen waarvan het openbaar lichaam bevoegd is?

Overdracht bevoegdheden

Wat betreft de eerste vraag zijn met name de volgende in het Verdrag zelf opgenomen bepalingen en toelichtingen van belang: art. 2 stelt dat lagere overheden, 'binnen het kader van de bevoegdheden die zij ingevolge het interne recht van hun land hebben', grensoverschrijdend kunnen samenwerken. Het bepaalde in art. 3 maakt toekenning van bevoegdheden van regeling en bestuur aan het openbaar lichaam mogelijk. De GMvT stelt voorts: 'Bij de vormgeving van de overeenkomst (te weten het onderhavige Verdrag, M.H.) is uitgangspunt geweest dat het recht van de drie betrokken landen onaangetast blijft'.⁵ Tevens stelt de GMvT dat uit art. 2 volgt 'dat geen enkele onder de bevoegdheid van de territoriale autoriteiten (met name lagere overheden, M.H.) ressorterende materie van het toepassingsgebied van de overeenkomst is uitgesloten'.⁶

Betekent dit nu dat lagere overheden niet alleen hun autonome maar ook de hen in medebewind opgedragen bevoegdheden kunnen overdragen? Mijn Verdragsvriendelijke antwoord luidt: Ja! Het weergegevene is niet meer en niet minder dan het expliciteren van de nemo plus regel (i.c.: men kan niet meer bevoegdheden overdragen dan men zelf bezit). Zelfs daar waar het bevoegdheden betreft die, gelet op het systeem van de wet(sbepaling) waarin zij aan een lagere overheid zijn toegekend, tot op heden niet voor overdracht in aanmerking kwamen, lijkt mij dit voortaan mogelijk. Het verdrag biedt hiertoe als het ware een nieuwe context voor interpretatie. Slechts ingeval overdracht expliciet in de betreffende nationale wetgeving is uitgesloten lijkt mij een andere conclusie gerechtvaardigd.

Geen autonome bevoegdheden

De vraag of eenmaal aan het lichaam overgedragen bevoegdheden ook als

autonome bevoegdheden van dat lichaam – d.w.z. uit te oefenen op eigen wijze en zonder inmenging van nationale organen – kunnen worden aangemerkt moet eenduidig negatief worden beantwoord. In de eerste plaats vloeit dit uit het verdrag zelf voort als het in art. 4 lid 1 stelt: 'Op de besluiten van het bestuur van het openbaar lichaam zijn (...) de controle en toezichtregelen voorzien in het interne recht van de Overeenkomstsluitende partijen van overeenkomstige toepassing'. Bevoegdheden (en de uitoefening daarvan) blijven met andere woorden na overdracht steeds gedefinieerd in termen van de nationale rechtsstelsels. Mijns inziens houdt ook de hoedanigheid van de overdraagbare bevoegdheden zelf hiermee verband. Deze bevoegdheden zijn immers – anders dan de bevoegdheden van de nationale overheid (lees, met name, wetgever) niet algemeen of soeverein van karakter. Zelfs de zogenoemde autonome bevoegdheden van lagere overheden zijn nationaal gedefinieerd, omdat de reikwijdte ervan wordt bepaald door de mate waarin hogere nationale overheden bepaalde bevoegdheden aan zich hebben getrokken. Het openbaar lichaam is, met andere woorden, in de uitoefening van zijn bevoegdheden onder alle omstandigheden volstrekt gebonden aan de verschillende nationale rechtsstelsels (al naar gelang het land van herkomst van die bevoegdheden).

Rechtskarakter besluiten

In het verlengde van het voorgaande wil ik tenslotte de derde en laatste vraag bespreken, te weten die naar het rechtskarakter van de besluiten van het openbaar lichaam. Daarbij wil ik mij concentreren op het rechtskarakter van die besluiten die een samentrekking van twee of meer besluiten behelzen, genomen op grond van twee of meer corresponderende, overgedragen (nationaal gedefinieerde) bevoegdheden. Daarbij richt ik mij op een bevoegdheid in de sfeer van het medebewind⁷ als voorbeeld. Gesteld dat de Nederlandse en Belgische wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening volstrekt aan elkaar gelijk zijn (quod non). Indien nu twee gemeenten aan weerszijden van de grens besluiten tot overdracht van de aan hen geattribueerde bevoegdheid tot vaststelling van een bestemmingsplan aan een gemeenschappelijk openbaar lichaam, kan dit lichaam dan in één besluit een bestemmingsplan voor het gehele grondgebied van beide gemeenten te zamen vaststellen?

Op grond van het voorgaande moet de conclusie mijns inziens zijn dat een dergelijk besluit slechts de vaststelling kan behelzen van twee separate besluiten die ieder in een eigen rechtsregime zijn gedefinieerd. Het is dus ook geen wonder dat juist deze separate besluiten ieder naar hun eigen nationale rechtsregime aantast-

baar blijven (art. 4. Toezicht en controle). In het verlengde hiervan moet m.i. worden aangenomen dat voor de – (misschien juist daarom) in het verdrag onbesproken gebleven – rechtsbescherming tegen deze besluiten (kroonberoep, Arob-beroep) hetzelfde geldt.⁸ Het 'samenstellende' besluit impliceert (onder tusschen) slechts de (overigens zeer gewenste, zo mogelijk) haarfijne afstemming van twee bestemmingsplannen, ieder voor een afzonderlijk rechtsgebied. Het rechtsregime van het verdrag betreft slechts het samenstellende besluit-zelf. Voor de toepassing van het nationale recht van de verdragspartijen op de uitoefening van de bevoegdheid tot vaststelling van een bestemmingsplan is het samenstellende besluit als het ware non-existent, nu op de uitoefening van die bevoegdheden slechts de nationale rechtsordes toepasselijk zijn!

Conclusie

Met dit laatste voorbeeld kom ik bij de conclusie van mijn betoog. Het voorbeeld betreft een aangelegenheid uit de Ruimtelijke Ordening. Navraag⁹ leert dat toepassing van het Verdrag op dit beleidsterrein nog niet geheel is doordacht en zich in de praktijk in de vorm van – vooralsnog niet geheel voorspelbare – eigen legis- en jurisprudentie zal moeten gaan ontwikkelen. Alles wijst er in dit verband op dat het vooral de lagere overheden zelf zijn die de toepassingsmogelijkheden van het verdrag moet uitproberen. Het valt te hopen dat men hierbij betrekkelijk snel verder zal durven (en kunnen) gaan dan samenwerking op terreinen van elektriciteitsopwekking en -distributie, rampenbestrijding, reinigingsdiensten en andere soortgelijke zaken! Gebeurt dit niet dan dreigen de echt nijpende grensoverschrijdende problemen (met name ruimtelijk-beleid en milieubeheer) vooralsnog onafgestemd te blijven.

Voorts lijkt het er helaas op dat zelfs als het verdrag maximale toepassing zal verkrijgen in ieder geval een garantie overeind blijft: wat lagere overheden ongeregeld willen laten en voor zichzelf willen behouden, blijft ongeregeld en dus behouden, en voor zover samenwerking plaatsvindt zal dit zijn onder controle en toezicht volgens de respectievelijke nationale rechtsstelsels. Formeel-juridisch bezien kunnen we eigenlijk niet van een grensoverschrijdend verdrag spreken. Of het op grond van het verdrag tot grensoverschrijdende samenwerking zal komen is geheel van politieke bereidheid en inzet afhankelijk.

Michiel Heldeweg

5. GMvT, blz. 2.

6. GMvT, blz. 4.

7. Voor autonome bevoegdheden geldt in hoofdlijnen hetzelfde.

8. T.z.v. het Arob-beroep kan het Openbaar lichaam als Administratief orgaan (art. 1 Wet Arob) worden aangemerkt. Het feit dat het lichaam ook *buiten* Nederland 'met enig openbaar gezag' kan zijn bekleed doet hieraan niet af, nu hier slechts het openbaar gezag dat het lichaam op grond van het nationale recht kan bezitten aan de orde is.

9. O.a. Benelux secretariaat te Brussel en VROM.

1. Tractatenblad 1986, 160. Goedkeuring van het verdrag ex art. 91 Gr.w heeft nog niet plaatsgevonden.

2. GMvT, blz. 1.

3. GMvT, blz. 4 (toelichting art. 2).

4. GMvT, blz. 3 (toelichting art. 1).