

Zitting 1981

16 995

**Europese Kaderovereenkomst inzake
grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale
gemeenschappen of autoriteiten, met bijlage;
Madrid, 21 mei 1980**

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 11 augustus 1981. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een of beide 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 10 september 1981.

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

's-Gravenhage, 7 augustus 1981

Ter voldoening aan het bepaalde in het tweede lid van artikel 60 en onder verwijzing naar het derde lid van artikel 61 van de Grondwet, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij de Engelse en de Franse tekst en de vertaling in het Nederlands over te leggen van de op 21 mei 1980 te Madrid tot stand gekomen Europese Kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autoriteiten, met bijlage (Trb. 1980, 129 en 1981, 74).¹

Een toelichtende nota bij deze Overeenkomst gelieve u hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De Minister van Buitenlandse Zaken a.i.,
A. A. M. van Agt

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

Inleiding

Reeds jaren worden in het kader van de Raad van Europa activiteiten ontwikkeld ter bevordering van de grensoverschrijdende samenwerking tussen de lagere overheden van de verschillende landen. In 1975 startte het Comité voor Gemeentelijke en Regionale Samenwerking, bestaande uit ambtelijke vertegenwoordigers van de verschillende aangesloten landen, een activiteit die bestond uit het ontwerpen van modelovereenkomsten ten dienste van de grensoverschrijdende samenwerking.

Op de eerste ministeriële conferentie van ministers verantwoordelijk voor de lagere overheden in 1975 in Parijs werd voorgesteld een Kaderovereenkomst te ontwerpen. Het ontwerp van deze overeenkomst werd op de tweede conferentie in 1976 in Athene door de betreffende ministers aangevaard en ter goedkeuring aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa voorgedragen. De Permanente Vertegenwoordigers hebben in hun 314e vergadering in februari 1980 namens de Raad met de tekst ingestemd.

Tijdens de vierde conferentie in mei 1980 te Madrid stond de Overeenkomst ter ondertekening open. Nederland heeft daarvan gebruik gemaakt. Van het begin af aan heeft ons land dit initiatief gesteund en aan de totstandkoming ervan bijgedragen. Behalve door ons land is de Overeenkomst ter conferentie ook ondertekend door de Bondsrepubliek Duitsland, Ierland, Italië, Luxemburg, Noorwegen, Oostenrijk en Zweden. Later hebben België en Zwitserland nog ondertekend. Tot dusver hebben Denemarken, Noorwegen en Zweden de Overeenkomst bekrachtigd.

De Overeenkomst

De Overeenkomst heeft noodzakelijk tot doel de landen die er partij bij worden daarmee te laten uitspreken dat zij de grensoverschrijdende samenwerking tussen de lagere overheden zullen bevorderen en eventuele belemmeringen zullen wegnemen. Een en ander uiteraard met inachtneming van de grondwettelijke en andere regels.

Voor wat betreft ons land wordt daarmee aangesloten bij een reeds sinds lang bestaande praktijk in de relatie tot de Bondsrepubliek Duitsland en tot België. Met beide landen immers zijn diverse overeenkomsten gesloten op basis waarvan primair de centrale overheden samenwerken, maar in sommige gevallen ook (mede) de lagere overheden.

Naast volkenrechtelijke overeenkomsten is er echter in toenemende mate ook sprake van contacten en overlegvormen naar aanleiding van ministeriële ontmoetingen en afspraken. Met het toenemen van de contacten en de samenwerking en het aantal onderwerpen dat daarbij is betrokken, komen ook de lagere overheden steeds meer in aanmerking om rechtstreeks bij deze activiteiten te worden betrokken. Dit is dan ook in toenemende mate het geval. De lagere overheden zelf hebben echter ook in toenemende mate eigen rechtstreekse contacten en vormen van samenwerking met de lagere overheden in onze buurlanden ontwikkeld. In meerdere gevallen zijn die contacten zelfs ondergebracht in zogenaamde grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden.

Deze ontwikkeling zal zich zonder twijfel ook zonder de onderhavige Overeenkomst verder voortzetten. Daarmee is echter niet gezegd dat de grensoverschrijdende contacten en samenwerking een vanzelfsprekend en een uit zich zelf lopend proces zijn. Daarvoor zijn er nog te veel praktische, technische, juridische en soms ook psychologische problemen. De Overeenkomst biedt voor deze ontwikkeling een ondersteuning. In die betekenis is zij bepaald niet zonder belang. Het is immers de eerste keer dat de centrale overheden een dergelijke principe-uitspraak over de grensoverschrijdende samenwerking door de lagere overheden in deze vorm vastleggen.

Voor Nederland is uiteraard de houding van de Bondsrepubliek en België van belang. Afgezien van de eerdergenoemde reeds jaren bestaande praktijk van samenwerking met deze landen, is het verheugend dat op de conferentie tijdens welke de Overeenkomst voor ondertekening werd opengesteld de Bondsrepubliek direct tot ondertekening is overgegaan en dat België een verklaring aflegde hiertoe door een kabinetswisseling op dat moment niet in staat te zijn, maar hiertoe spoedig te zullen overgaan.

Het grootste belang van de onderhavige Overeenkomst is dan ook gelegen in de stimulans om in het vervolg daarvan al dan niet samen met de Bondsrepubliek en België tegelijk volkenrechtelijke overeenkomsten of overeenkomsten tussen de verschillende lagere overheden te sluiten. Voor zover het daarbij gaat om volkenrechtelijke overeenkomsten zullen deze uiteraard hier te lande aan de goedkeuring van het parlement worden onderworpen, waarbij naar gelang van de inhoud daarvan, de stilzwijgende dan wel de uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure zal kunnen worden gevolgd.

Voor de in het kader van de grensoverschrijdende samenwerking te sluiten overeenkomsten kan gebruik worden gemaakt van de diverse modellen die bij de onderhavige Overeenkomst zijn gevoegd. Deze modellen vormen overigens geen deel van de Overeenkomst; zulks is uitdrukkelijk tot uiting gebracht in artikel 3, eerste lid, van de Overeenkomst.

De modellen zijn uitsluitend bedoeld als voorbeelden die gehanteerd kunnen worden indien men in een concreet geval tot samenwerking besluit, hetzij op het niveau van de centrale overheden, hetzij op het niveau van de lagere overheden. De modellen zullen daarbij dan overigens van geval tot geval moeten worden bekeken en zo nodig aangepast.

Een van de overeenkomsten die als gevolg op de onderhavige Overeenkomst kan worden gesloten zou het mogelijk kunnen maken dat lagere overheden zelf kunnen bepalen of, wanneer en in welke mate zij tot een grensoverschrijdende samenwerkingsvorm willen komen waarbij publiekrechtelijke bevoegdheden zouden kunnen worden overgedragen aan een gemeenschappelijk lichaam.

De grensoverschrijdende samenwerking tussen lagere overheden is hier en daar reeds zo ver voortgeschreden dat de wens tot een dergelijke samenwerkingsvorm te kunnen komen als dringend wordt ervaren. Het is echter duidelijk dat een dergelijke stap, gezien zijn vele consequenties, niet zonder meer zal kunnen worden gezet. Afgezien van het overleg in eigen land, zal dit ook veel overleg met de buurlanden vragen. Een eerste aanzet in die richting is overigens al gezet.

De voorganger van de eerste ondergetekende heeft in 1977 twee werkgroepen ingesteld, die met name de bestuurlijke aspecten van de grensoverschrijdende samenwerking tussen de lagere overheden moesten bestuderen en daarover aanbevelingen doen. Op 28 april 1980 hebben de werkgroepen hun eindrapport aan de eerste ondergetekende uitgebracht. Het rapport is inmiddels gepubliceerd en bij brief van 9 juli 1980 door de eerste ondergetekende aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer gezonden, mede ten behoeve van de leden van de respectieve vaste commissies voor Binnenlandse Zaken. Een regeringsstandpunt over de aanbevelingen zal spoedig worden bepaald.

De eerste ondergetekende is ook doende het rapport spoedig aan de bevoegde autoriteiten in de buurlanden te zenden, met een voorstel hoe tot verdere bestudering en uitwerking van de voorstellen te komen. Gezien de aard en omvang van de materie zal een dergelijk voorstel overigens goed moeten worden overwogen, terwijl niet mag worden verwacht dat de realisering daarvan op korte termijn tot resultaten zal leiden. Wel mag worden gehoopt – en daar zal dan ook van regeringswege naar worden gestreefd – om in fasen tot verwezenlijking van de voorstellen uit het rapport (en wellicht ook andere) te komen. Het rapport bevat namelijk een groot aantal aanbevelingen die de verschillende fasen van het proces van grensoverschrijdende samen-

werking dienen te bevorderen. Daarbij is tevens bijzondere aandacht besteed aan de hierboven genoemde gedachte dat de in de praktijk gegroeide samenwerking het wenselijk maakt een algemene publiekrechtelijke bevoegdheid tot grensoverschrijdende samenwerking voor de lagere overheden te scheppen. Dit voordeel is in dit rapport in grote lijnen uitgewerkt. In bijlage 5 van het rapport wordt in dat verband ook veel aandacht aan de onderhavige Overeenkomst en de daarbij behorende modellen van samenwerking besteed.

Gelet op het bepaalde in artikel 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State, blijft openbaarmaking van het advies van de Raad van State en het nader rapport achterwege.

Koninkrijkspositie

Voor wat het Koninkrijk betreft zal de Overeenkomst, gelet op de materie, alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
D. F. van der Mei