

Een nieuw Benelux-verdrag: een nieuw elan voor de samenwerking?

110

Dr. J.Q.T. Rood*

Zal het nieuwe Benelux-verdrag tot een nieuwe dynamiek in de onderlinge samenwerking leiden? Hechtere samenwerking zowel in Benelux-verband als binnen de EU tussen de drie Benelux-landen is nodig. Het nieuwe verdrag biedt op dit punt een aantal impulsen. Maar uiteindelijk zal het commitment vanuit de hoofdsteden beslissend zijn voor kansen van de Benelux-samenwerking.

I Inleiding

Op 17 juni 2008 werd in Den Haag het 'Verdrag tot herziening van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie' ondertekend. Het *Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie* (BEU) dateert uit 1958 en loopt in 2010 af. Het vormt sinds de inwerkingtreding ervan in 1960 de basis voor de huidige samenwerking tussen de drie Benelux-lidstaten. Over de vraag of de Benelux-samenwerking na afloop van het BEU-verdrag zou moeten worden voortgezet, waren de drie Benelux-landen het snel eens. Voortzetting werd opportuun geacht zowel met het oog op een aantal gezamenlijke grensoverschrijdende vraagstukken, als ter versterking van de positie van de drie landen binnen het bredere verband van de EU. Tegelijkertijd waren de partijen het er ook over eens dat voortzetting van de samenwerking alleen zinvol zou zijn bij een ingrijpende hervorming van de Benelux. In haar oorspronkelijke streven naar economische integratie, zo was de consensus, had de BEU zichzelf in belangrijke mate overleefd en was zij ingehaald door de EG en EU. Voortzetting van de samenwerking veronderstelde dan ook een vernieuwing van de Benelux op basis van een herzien verdrag.¹

De verwachting is dat dit verdrag na afronding van de ratificatieprocedures nog in 2010 in werking zal treden. Anticiperend daarop is een aantal vernieuwingen reeds in praktijk gebracht. De vraag die in dit artikel centraal staat is, welke de vooruitzichten zijn voor de Benelux-sa-

menwerking onder het vernieuwde verdrag. Zal de samenwerking door dit verdrag een nieuwe impuls krijgen? Deze vraag is temeer relevant daar de relaties tussen de drie Benelux-partners er de laatste jaren niet eenvoudiger op geworden zijn. Dan gaat het onder andere over de voortgaande federalisering van België, die de samenwerking in trilateraal verband compliceert.² Wezenlijker nog is de divergentie van opvattingen tussen de drie lidstaten waar het de toekomst van de Europese integratie betreft; een omstandigheid die vooral de politieke samenwerking tussen de drie partners bemoeilijkt. Kortom, heeft de Benelux-samenwerking anno de 21ste eeuw nog zin? Of heeft de Benelux een mooie toekomst, maar dan toch vooral achter zich, zelfs met een nieuw verdrag? Bij beantwoording van die vraag moet overigens direct een onderscheid worden gemaakt tussen de Benelux-samenwerking *sec*, dat wil zeggen in het kader van het verdrag, en de *politieke samenwerking* tussen de drie partners. Deze laatste is gericht op onderlinge afstemming van de inzet binnen vooral het EU-verband en vindt plaats buiten het BEU-verdrag en de daaraan gerelateerde instellingen.

2 Historie: tussen activisme en onverschilligheid

De historie van de Benelux begint in 1944 als de drie regeringen in ballingschap in Londen een verdrag sluiten met als doel onderling een douane-unie in te stellen, maar dat uiteindelijk de meest gunstige voorwaarden zou moeten scheppen voor een economische unie. Die doelstelling werd in de eerste naoorlogse jaren voortvarend ter hand genomen door middel van afspraken over vrijmaking van het handels- en kapitaalverkeer en over een gemeenschappelijke handelspolitiek. In 1958 werd besloten om de bestaande overeenkomsten te bundelen in een nieuw verdrag: het genoemde *Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie*, dat de huidige samenwerking tussen de drie landen structureert.

* Dr. J.Q.T. Rood is hoofd Strategisch Onderzoek van het Instituut Clingendael te Den Haag. Als lid van de Commissie Europese Integratie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) was hij voorzitter van een werkgroep die in 2007 een AIV-advies over een nieuw Benelux-verdrag heeft voorbereid.

1 Zie voor een bespreking van de aanloop naar de onderhandelingen: Jan Rood, 'Heeft de Benelux zichzelf overleefd?', *Openbaar Bestuur* 2007, 11, p. 19-22.

2 Zo moet als gevolg van de Belgische staatsvorming het Benelux-verdrag in België zowel op federaal niveau als op het niveau van de gewesten en gemeenschappen worden geratificeerd wil het in werking kunnen treden. Dit betekent dat het door zes parlementen moet worden aanvaard.

Kortom, de Benelux kent een historie van een kleine zeventig jaar van samenwerking en is daarmee een van de oudste regionale integratieverbanden. Maar wat in die historie toch vooral opvalt, is dat de intensiteit van de samenwerking sterk wisselt. De hoogtijdagen van de samenwerking liggen duidelijk in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw. De landen boeken in die periode veel progressie bij de onderlinge economische eenwording. Nog belangrijker is dat de Benelux-samenwerking na het mislukken van de Europese Defensiegemeenschap uitdrukkelijk als voorbeeld diende voor de Europese economische integratie, die na de Top van Messina (1955) op met name Belgisch en Nederlands initiatief via het EEG-Verdrag in gang werd gezet. De reputatie van de Benelux als model voor de Europese integratie berust ook vooral op deze periode.³ Dit activisme in EG-verband manifesteerde zich ook in de jaren zestig, in het bijzonder in het gezamenlijk optreden tegen de plannen van de Franse president De Gaulle om tot een meer intergouvernementele Europese Gemeenschap te komen (onder andere het verzet tegen de Fouchet-plannen).

Maar na de jaren zestig boet de samenwerking sterk aan betekenis in. Brouwer meent zelfs dat de onderlinge relaties tussen de drie landen zich na die hoogtijperiode tot in de jaren negentig niet onderscheiden van de betrekkingen met andere EU-lidstaten.⁴ De gezamenlijke rol als initiator in EG-verband is uitgespeeld en de samenwerking in het kader van het BEU-verdrag wordt meer en meer ingehaald door de Europese integratie, die in de tweede helft van de jaren tachtig aan een relance begint. Van enige intensivering van de *politieke samenwerking* is pas weer sprake na het midden van de jaren negentig. Daarvoor zijn twee redenen. Ten eerste is op het bilateraal Belgisch-Nederlandse vlak sprake van een aantal prangende kwesties (waterverdragen, Scheldeproblematiek, HSL), die om een oplossing vragen. In combinatie met de in gang gezette federalisering van België brengt dit de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken Kooymans ertoe om van Nederlandse kant een herwaarding van de relatie met België en de Belgische landsdelen in gang te zetten. Dit beleid kreeg een vervolg onder zijn opvolger Van Mierlo, die in het kader van de herijking van het Nederlands buitenlands beleid en in antwoord op het einde van de Koude Oorlog door middel van het gepropageerde neobilateralisme de banden met de buurlanden wilde aanhalen.⁵ Intensievere samenwerking met de Benelux-partners paste geheel in deze beleidslijn.

Midden jaren negentig wordt ook een poging gedaan om de samenwerking in het kader van het *BEU-verdrag* weer

nieuw leven in te blazen. In de oorspronkelijke doelstelling van het verwezenlijken van diepe economische integratie (de vier vrijheden plus flankerend beleid) is de BEU als gevolg van de interne markt en het besluit tot invoering van de EMU grotendeels overschaduwd door de EG/EU. De BEU had zich in reactie daarop onder andere met het Schengenakkoord al nieuwe taken toegeëigend op het terrein van politie- en justitiesamenwerking en het vrije personenverkeer. Maar ook op die gebieden begon de EU zich na het Verdrag van Maastricht via de derde pijler nadrukkelijker te manifesteren.⁶ In antwoord op deze ontwikkeling werd in 1995 door de drie Benelux-partners besloten om in aanvulling op de economische samenwerking de activiteiten in het kader van het verdrag toch vooral te richten op grensoverschrijdende samenwerking inzake kwesties van milieu en ruimtelijke ordening, samenwerking inzake justitie en politie, en op cultuur, onderzoek en onderwijs; een zeer breed palet aan taken, dat ook tot een reorganisatie van het Benelux Secretariaat-Generaal noopte.⁷

3 Een tussenstand

Bij deze heropleving in de jaren negentig passen echter enkele kanttekeningen. De initiatieven waren toch vooral op het bilaterale vlak gericht (Nederland-België; Nederland-Vlaanderen), waarbij de recente ophef over het uitdiepen van de Schelde nog eens onderstreept dat ook op dit vlak de relaties moeizaam bleven. In EU-verband was ook sprake van een intensiever gezamenlijk optrekken van de drie, in het bijzonder in de vorm van het uitbrengen van zogeheten Benelux-memorandums, waarmee de drie aan de vooravond van belangrijke Europese besluiten invloed proberen uit te oefenen.⁸ Alhoewel dit optreden zeker niet zonder effect is (geweest), liep de *politieke* samenwerking ook regelmatig spaak als gevolg van persoonlijke en zakelijke tegenstellingen. Een voorbeeld is het pijnlijke conflict in 1994 rond de kandidatuur van oud-premier Lubbers voor het voorzitterschap van de Europese Commissie, waarbij de toenmalige Belgische premier Dehaene zich met steun van de Duitse bondskanselier Kohl als tegenkandidaat manifesteerde. De gevoeligheid van vooral de Belgisch-Nederlandse relatie bleek wederom in 2000 toen Nederland en België bij de onderhandelingen over het Verdrag van Nice het eerdere Benelux-memorandum ten spijt lijnrecht tegenover elkaar stonden bij de besluitvorming inzake de nieuwe stemgewichten van de EU-lidstaten.

3 Deze bijzondere positie van de Benelux-samenwerking werd ook erkend in het EEG-Verdrag in de vorm van een zogeheten 'machtigingsclausule' (art. 306 EEG-Verdrag; art. 350 Verdrag betreffende de werking van de EU), die bepaalt dat de bepalingen van de verdragen geen beletsel vormen voor het bestaan en de voltooiing van de regionale unies tussen België en Luxemburg (BLEU), alsmede die tussen België, Nederland en Luxemburg, voor zover de doelstellingen van die regionale unies niet bereikt zijn door toepassing van het EG-Verdrag.

4 J.W. Brouwer, 'Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa', *Internationale Spectator* 57, 2003, p. 466-471.

5 Zie onder anderen A.E. Pijpers, 'Den Haag zoekt het tweegesprek', in: A.E. Pijpers, *Europese politiek in Nederland; kronieken en commentaar*, Assen: Van Gorcum 2005, hoofdstuk 5.

6 Het Schengenakkoord werd in 1985 door de Benelux-landen plus Frankrijk en Duitsland ondertekend. Het secretariaat werd door het Benelux Secretariaat-Generaal gevoerd. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (1999) werd het Schengenakkoord echter deel van het EU-acquis en ging de secretariatsfunctie over op de EU.

7 Dit besluit werd genomen op aanbeveling van een Comité van Wijzen. Dat comité constateerde dat de Benelux-organisatie in antwoord op de Europese integratie reeds nieuwe taken op zich genomen had, en dat die ontwikkeling mogelijkheden voor de toekomst bood.

8 De meest recente Benelux-memorandums betreffen onder andere het Europese energiebeleid en de implementatie van het Verdrag van Lissabon.

De politieke samenwerking in EU-verband wordt na 2000 ook steeds moeizamer omdat de verschillen in opvatting over de Europese integratie steeds groter lijken te worden. Waar België en Luxemburg een verdieping van de integratie voorstaan, neemt Nederland vaak een terughoudende positie in, met als meest markante voorbeeld de Europese grondwet, waarbij Nederland als neezegger tegenover de andere twee Benelux-partners staat die na hun ratificatie zo veel mogelijk van het grondwettelijk verdrag wensen te behouden.

Eenzelfde kritische noot past ook bij de 'heropleving' van de samenwerking in het kader van het *BEU-verdrag*. Op het eerste gezicht heeft de organisatie zich door het aangaan van nieuwe taken weten aan te passen aan veranderde omstandigheden. Maar daarbij valt, ten eerste, op dat het takenpakket wel zeer breed is (van economische samenwerking tot jeugdbeleid), en dat het de samenwerking daarmee ontbreekt aan een heldere missie en richting. Juist om die reden stond bij het nieuwe verdrag het takenpakket wederom ter discussie. Daarnaast gaat het veelal om samenwerking op praktisch-operationeel vlak (grensoverschrijdend ruimtegebonden tussen regio's (natuurbehoud, infrastructuur); tussen autoriteiten bij crises en rampen, aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit; enz.) die vaak een sterk bilateraal karakter heeft en waarbij gemakkelijk de vraag opkomt wat nu eigenlijk de toegevoegde waarde is van het trilaterale Benelux-verband. Hoe dan ook spreekt deze praktische en operationele samenwerking niet of nauwelijks tot de publieke en politieke verbeelding. Dit in combinatie met het gegeven dat steeds meer potentiële Benelux-taken zich op EU-niveau afspelen, veroordeelt de samenwerking in BEU-kader welhaast op voorhand tot onzichtbaarheid en een ondergeschikte rol.

Wat, kortom, de afgelopen jaren overheerste, is het beeld van de Benelux en de betrokken landen als een verdeelde club en van een samenwerking die een aansprekende missie ontbeert en die het moet doen zonder wezenlijke publieke steun of interesse. Aan de vooravond van het nieuwe verdrag moet juist vanwege deze historie de vraag gesteld worden of het besluit om de Benelux te continueren niet de welbekende diplomatieke schaamlap is, die moet verhullen dat een echt bijzondere relatie tussen de drie 'buurstaten' niet bestaat. Een realiteit die te pijnlijk is om te erkennen. Of heeft deze samenwerking wel degelijk een toekomst, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan? En is het nieuwe verdrag dan voldoende?

4 Waaron toch doorgaan?

Een eerste argument vóór doorgaan is dat stoppen de toch al niet gemakkelijke *bilaterale relaties* – en dan vooral

die tussen Nederland en de twee andere Benelux-partners – verder zou hebben gecompliceerd. Vooral aan Belgische en Luxemburgse kant bestaat de verdenking dat Nederland liever de ogen richt op de grote lidstaten en hen als tweederangspartners ziet. Die achterdocht zou slechts versterkt zijn, wat ook de oplossing van bilaterale kwesties extra zou hebben bemoeilijkt.⁹

Als tweede argument kan gewezen worden op de *reputatie* van de Benelux als succesvol regionaal samenwerkingsverband. Nog steeds fungeert de Benelux als rolmodel voor andere regio's (de Visegrad-landen in Midden-Europa, de noordse landen en de Baltische staten). Belangrijk daarbij is dat die reputatie de drie landen onder de vlag van de Benelux een meer dan evenredige invloed geeft in het bijzonder binnen de EU. Het geheel is in dit geval meer dan de som der delen, wat aangeeft dat de buitenwereld meer betekenis toekent aan de Benelux dan binnen de drie landen zelf het geval is. Kortom, gemakkelijk verdiend kapitaal dat bij stopzetting van de samenwerking verloren zou zijn.¹⁰

Ook aan de *feitelijke* samenwerking in het kader van het *BEU-verdrag* kan een argument voor voortzetting worden ontleend, in het bijzonder dan de samenwerking op de terreinen van politie en justitie en de grensregio's. Deze spreekt politiek niet zeer tot de verbeelding, maar voorziet wel in een praktische behoefte, die gegeven het grensoverschrijdend karakter van criminaliteit en de toegenomen mobiliteit en de daarmee samenhangende druk op infrastructuur en leefomgeving nog verder kan worden uitgediept. Daarbij is onder andere de optie van samenwerking met grensregio's van buiten de Benelux (bijvoorbeeld Noord-Rijnland-Westfalen) interessant. Onder de noemer van *Benelux-plus* wordt deze variant bij de ruimtelijke ordening al in de praktijk gebracht.

De belangrijkste argumenten voor voortzetting moeten echter binnen het bredere kader van de *Europese Unie* worden gezocht, waar de *politieke* samenwerking tussen de drie partners – al dan niet in verdragskader – als *voorportaal* voor Europese besluitvorming kan dienen. Het nut hiervan is de afgelopen jaren gebleken via de opstelling van de Benelux-memorandum over tal van onderwerpen, waarmee de drie door onderlinge afstemming in staat bleken een duidelijke invloed uit te oefenen op de Europese agenda en besluitvorming. Dit argument weegt zoveel zwaarder vanwege de uitbreiding van de Europese Unie en de steeds grotere reikwijdte van meerderheidsbesluitvorming binnen de Unie. In een EU van 27 lidstaten is het individuele gewicht van een lidstaat en daarmee het vermogen om invloed uit te oefenen op de besluit- en agendavorming kleiner. De keerzijde is dat het voor lidstaten, en vooral de kleinere, nog belangrijker wordt om met het oog op meerder- en minderheden vroegtijdig *coalities* van gelijkgezinde landen te smeden.¹¹

9 Een argument van andere orde in dit kader is dat stopzetting vooral Vlaamse krachten die pleiten voor verdere *opdeling* van België in de hand zou werken. Versterking van het separatisme in België is noch in het belang van Luxemburg noch in dat van Nederland.

10 Janssen spreekt in dit verband van de 'kosten van stoppen'. Zie I.C.G. Janssen, *Benelux: Closer cooperation within the European Union*, Maastricht: Shaker Publishing 2006.

11 Zie onder anderen J.Q.T. Rood, 'Nederland als een van de vele', H. Vollaard en J. Penders (red.), *De spankracht van de Europese Unie; gaan democratie en uitbreiding samen?*, Leiden: Uitgeverij Lemma 2007, hoofdstuk 9.

Dat is altijd een spel van brede en wisselende verbanden. Maar wie daarbij over ‘natuurlijke’ partners kan beschikken – dat wil zeggen landen waarmee een bijzondere relatie wordt onderhouden – staat bij voorbaat sterker in dit spel. In samenhang met de genoemde *reputatie* plaatst dit een premie op verdieping van de *politieke* samenwerking tussen de drie Benelux-landen.¹²

Hieraan gerelateerd is een laatste argument voor voortzetting: de *laboratorium*-functie van de Benelux. Een argument waarmee de samenwerking in het kader van het Benelux-verdrag en de samenwerking binnen de EU aan elkaar worden gekoppeld. Juist gegeven het feit dat binnen een grotere en daarmee heterogenere EU-besluitvorming over nieuwe initiatieven lastiger wordt, kan de Benelux een rol spelen als aanjager of voorloper van samenwerking op EU-niveau. Dat kan allereerst binnen de EU in het kader van de mogelijkheden tot nauwere samenwerking tussen een beperkte groep van lidstaten. Maar ook *buiten* EU-kader kan de Benelux een forum zijn voor initiatieven die uiteindelijk ook de Unie ten goede kunnen komen. Dan gaat het om onderwerpen die op langere termijn ook voor de EU relevant zijn, maar die bij gebrek aan overeenstemming tussen de EU-lidstaten nog een brug te ver zijn. In die gevallen kan de Benelux als *proeftuin* functioneren door in het kleinere verband van de drie, met mogelijke aansluiting van andere landen, samenwerking in gang te zetten, die later ‘overloopt’ naar het schaalniveau van de Unie. Die functie is geheel in lijn met de in het EG-recht (art. 306 EG/art. 350 VWEU) expliciet aan de Benelux toegekende machtiging om voorop te lopen (zie noot 3). Een voorbeeld van het als zodanig functioneren van de Benelux is het Schengenakkoord geweest. Meer recente voorbeelden zijn onder andere de samenwerking op het terrein van interne veiligheid (het Verdrag van Prüm) en van energie (het Pentalateral Energy Forum). De kracht van deze formule is bovendien dat Frankrijk en Duitsland – nog immer de twee kernlanden binnen de Unie – vaak aansluiting zoeken bij dergelijke initiatieven, waarmee het Benelux-verband potentieel de politieke massa heeft om op Europees niveau verschil te kunnen maken.

5 Voortzetting: op welke punten is verbetering nodig?

Kortom, de conclusie van het voorgaande is dat er in de 21ste eeuw potentieel een rol is voor de Benelux-samenwerking, zowel in verdragskader als daarbuiten. Sterker, in het licht van ontwikkelingen op EU-niveau (en op mondiaal

niveau¹³) wordt dat potentieel slechts belangrijker. Wat is nodig om dit potentieel te benutten? Die vraag moet bezien worden tegen de achtergrond van een aantal studies en evaluaties, die anticiperend op een nieuw Benelux-verdrag een kritische noot kraakten waar het het functioneren van de Benelux als organisatie en van de politieke samenwerking betrof.¹⁴

Die kritiek kan onder de volgende noemers worden samengevat. Ten eerste ontbreekt het de Benelux als organisatie aan een duidelijke missie. Dit is ten dele het gevolg van het reeds genoemde feit dat de Benelux in zijn oorspronkelijke verdragsdoelstelling is ingehaald door de Europese integratie. De organisatie heeft daarop gereageerd met het oppakken van nieuwe taken. Maar het palet van taken en terreinen overziend is er, zo luidt de kritiek, sprake van wildgroei en gebrek aan coherentie, waarbij ook niet altijd duidelijk is of de Benelux het aangewezen kader respectievelijk niveau is voor het desbetreffende onderwerp. Een duidelijker afbakening van het takenpakket zou bovendien ook de zichtbaarheid van de organisatie ten goede komen. Een tweede hiermee samenhangend punt van kritiek is dat deze wildgroei zich weerspiegelt in een institutionele structuur die gekenmerkt wordt door een proliferatie aan werkgroepen en al dan niet bijzondere (ad-hoc)comités die in verschillende mate actief zijn, instellingen die vanaf het moment van hun oprichting geen activiteiten hebben verricht (de Economische en Sociale Raad van Advies en het College van Scheidsrechters) en instellingen waarvan het vraag is of zij gezien hun geringe bevoegdheden hoe dan ook nut hebben (het Benelux-parlement). Kortom, enige institutionele opschoning ware gewenst.

Deze situatie, zo luidde ten derde de kritiek, is het onvermijdelijk gevolg geweest van het *politieke vacuüm* waarin de Benelux als organisatie al lange tijd functioneert. Van enige gerichte aansturing door de politieke instellingen – dat wil zeggen vanuit de hoofdsteden – is geen sprake geweest. Het Comité van Ministers – primair samengesteld uit de Ministers van Buitenlandse Zaken – dat tot taak heeft richting te geven aan de samenwerking in het kader van het verdrag, was sedert 1982 niet meer formeel bijeen geweest.¹⁵ De ambtelijk (op het niveau van de Secretarissen-Generaal van de ministeries van Buitenlandse Zaken) samengestelde Raad van de Economische Unie leed een al even kummervol bestaan. Met dit alles is niet gezegd dat er vanuit de lidstaten geen activiteiten in Benelux-verband plaatsvonden. Met name departementen verantwoordelijk voor justitie en binnenlandse zaken waren wel degelijk actief. Maar wel is gezegd dat er onvoldoende sprake is geweest van afstemming en (interne) coördinatie, om maar niet te spreken van een programmatische aansturing van de Benelux-organisatie.

12 Zie onder anderen ook Hendrik Vos en Eline de Ridder, ‘Calimero in Europa; over de toekomst van de Benelux in de Europese Unie’, *Internationale Spectator* 6, 2007, p. 530-532. Dit argument wint verder aan kracht gegeven het feit dat de *grote lidstaten* in reactie op de uitbreiding ertoe neigen om door middel van onderling vooroverleg besluiten voor te koken.

13 Hier kan opgemerkt worden dat ook binnen het geheel van multilaterale instellingen (VN, IMF, Wereldbank) in antwoord op de verschuivende internationale machtsverhoudingen, het voor de Benelux-landen belangrijker wordt om in vooroverleg standpunten op elkaar af te stemmen en elkaar bij te staan. Daarnaast zou op het bilaterale vlak gedacht kunnen worden aan vormen van *pooling* tussen de drie landen in de vorm van gemeenschappelijke ambassades en consulaten. Zie hierover onder anderen Jan Wouters en Maarten Vidal, ‘De Benelux: ook forum voor externe samenwerking?’, *Internationale Spectator* 61, 2007, p. 146-149.

14 Zie onder anderen J. Wouters e.a., *De Benelux. Tijd voor een wedergeboorte?*, Antwerpen: Intersentia 2007; AIV, *Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking*, Den Haag: AIV 2007.

15 Hetgeen saillant is waar het oude verdrag (art. 20) bepaalde dat het comité eens per drie maanden bijeen zou komen.

Het Secretariaat-Generaal (SG) van de Benelux – het uitvoerend orgaan – ontbeerde, ten vierde, het politieke gewicht om in deze leemte te voorzien en op basis van eigen initiatieven richting te geven aan de organisatie. Het opereerde veelal tamelijk reactief. De activiteiten van de Benelux werden bij gebrek aan politieke aansturing dan ook voornamelijk ‘bottom-up’ vanuit het veld geïnitieerd, hetgeen de genoemde versnippering van taken en wildgroei van gremia in de hand heeft gewerkt. Wie daaraan, ten vijfde, toevoegt dat de *politieke* samenwerking in EU-verband tussen de Benelux-partners gekenmerkt werd door ad-hocoptreden, gebrekkige voorbereiding, vrijblijvendheid, structurele onenigheid over de richting van de Europese integratie en hoe dan ook afwezigheid van een substantiële relatie tussen de samenwerking in het kader van het Benelux-verdrag en binnen de EU, kan niet anders concluderen dat voorzetting een ingrijpende heroriëntatie van de Benelux veronderstelde.

6 Het nieuwe verdrag: nieuwe kansen?

Het nieuwe verdrag komt op een aantal punten aan deze kritiek tegemoet. Allereerst door de missie en kernterrainen waarop de Benelux actief zou moeten zijn te definiëren. Daarbij valt op dat expliciet de voorttrekkersrol van de Benelux binnen de EU wordt genoemd. Als kernterrainen worden naast de aloude economische samenwerking de duurzame ontwikkeling en de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken genoemd, waarbij de activiteiten op deze ‘nieuwe’ terreinen sterk inzetten op de bevordering van grensoverschrijdende samenwerking. Met de incorporatie van deze twee terreinen wordt feitelijk een al eind jaren tachtig in gang gezette ontwikkeling gecodificeerd. Maar gezien de eerder geconstateerde versnippering van taken is het nuttig dat de drie kerntaken nu op papier staan. Met deze taken wordt ook tot uitdrukking gebracht dat de Benelux niet langer alleen een economische unie nastreeft. De officiële naam zal dan ook veranderen van Benelux Economie Unie in *Benelux Unie*. In het kader van deze Unie functioneert het nieuwe verdrag uitdrukkelijk als een *kaderverdrag* dat, analoog aan de EU-verdragen, brede doelstellingen formuleert, die door middel van nadere besluiten moeten worden geïmplementeerd, waarmee ook grotere flexibiliteit wordt beoogd.

Met het oog op de verzekering van deze implementatie zijn vooral de geïntroduceerde institutionele en procedurele veranderingen van belang. Los van het opheffen van slapende organen betreffen die vooral het Comité van

Ministers in samenhang met de rol van het Secretariaat-Generaal.¹⁶ Het Comité zal voortaan minimaal een keer per jaar in het kader van het verdrag bijeenkomen. In beginsel bestaat het Comité uit de Ministers van Buitenlandse Zaken, maar de samenstelling kan aan de agenda worden aangepast. De belangrijkste taak is om in samenwerking met het SG het meerjarig gemeenschappelijk werkprogramma en het jaarplan voor de Benelux-activiteiten vast te stellen. Dit werkprogramma en jaarplan zijn expliciet geïntroduceerd om meer richting aan de activiteiten van het SG te geven. Door de primaire verantwoordelijkheid voor de vaststelling ervan bij het Comité van Ministers te leggen, wordt bovendien het commitment vanuit de lidstaten steviger verankerd en zo de politieke aansturing door de hoofdsteden versterkt. Dit wordt verder aangezet door het voorzitterschap van het comité niet langer per halfjaar, maar jaarlijks te doen rouleren en door de expliciete taak van de Benelux Raad (het hoogste ambtelijke orgaan¹⁷) om de vergaderingen van de ministers voor te bereiden. Meer betrokkenheid en sturing en grotere continuïteit zijn hierbij dus de inzet. De rol van het SG is verder versterkt door dit gremium de verantwoordelijkheid te geven om met een voorstel voor het gemeenschappelijk werkprogramma te komen. Dit biedt het SG de mogelijkheid om een meer proactieve, initiërende rol te vervullen bij de implementatie van het verdrag. In samenhang met een verdere professionalisering van het SG moet dit de organisatie een grotere dynamiek en zichtbaarheid verschaffen.¹⁸

Tot slot, ook in het nieuwe verdrag blijft de zogeheten *politieke* samenwerking, dat wil zeggen de onderlinge afstemming in EU-verband, buiten het formele Benelux-verdragskader plaatsvinden. Wel hebben de drie landen bij de ondertekening in een politieke verklaring nog eens het belang van het gezamenlijk Europees optrekken benadrukt. Daartoe is afgesproken om de bestaande praktijk van ontmoetingen voorafgaand aan de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen en aan bijeenkomsten van de Europese Raad te intensiveren, en dit ook te doen bij aanvang van een nieuw EU-voorzitterschap. Met deze verklaring geven de drie nog eens aan – en dat geldt zeker voor Nederland – dat zij de politieke samenwerking als een belangrijk instrument zien, maar niet als een uitdrukking van een exclusief partnerschap waarbinnen de drie verplicht zouden zijn gezamenlijk te opereren. Kortom, men wenst een zekere handelingsvrijheid ten opzichte van elkaar te behouden en geeft daarom de voorkeur aan informele afstemming buiten het Benelux-verdragskader, dat wil zeggen tussen de hoofdsteden met een sleutelrol voor de Permanente Vertegenwoordigingen bij de EU.

16 Zo worden de Economische en Sociale Raad van Advies en het College van Scheidsrechters plus een aantal (bijzondere) comités opgeheven. Het Benelux-parlement blijft echter bestaan.

17 Dit is de nieuwe naam van wat onder het oude verdrag de Raad van de Economische Unie heette. Het verdrag maakt het ook mogelijk om de samenstelling van de Raad aan de agenda aan te passen.

18 Aparte vermelding verdient hier dat de bepaling in het oude verdrag, dat de Secretaris-Generaal van de Benelux altijd een Nederlander dient te zijn, geschrapt is en vervangen is door de bepaling dat de drie nationaliteiten altijd in het college van Secretarissen-Generaal vertegenwoordigd zullen zijn (SG plus twee adjuncten). Nederland heeft hiermee ingestemd onder de voorwaarde dat tussen de Benelux Unie en België een zetelverdrag wordt gesloten dat de privileges en immuniteiten van de Benelux als internationale rechtspersoonlijkheid regelt. Daarnaast is in een verklaring bij het verdrag bepaald dat het Benelux Secretariaat-Generaal qua ambtelijke staf evenwichtiger zal worden samengesteld en met andere woorden de Belgische oververtegenwoordiging binnen het apparaat zal worden geredresseerd.

7 Een nieuw begin?

Het nieuwe verdrag biedt, concluderend, een aantal mogelijkheden om tot versterking van de Benelux-samenwerking te komen. Dit geldt in het bijzonder voor de sterkere politieke aansturing en programmering van activiteiten. Tegelijkertijd is voorzichtigheid op haar plaats. Zo is het takenpakket duidelijker omschreven. Maar wie het lopende werkprogramma plus het jaarplan 2010 ziet, kan zich toch niet aan de indruk onttrekken dat onder de algemene doelstellingen van het nieuwe verdrag nog een waaier aan activiteiten schuilgaat, waarvan op voorhand niet altijd duidelijk is waarom deze onder de vlag van de Benelux zouden moeten plaatsvinden. Dat geldt in het bijzonder voor activiteiten met een sterk bilateraal karakter.¹⁹ Hier zal de Benelux-organisatie haar meerwaarde moeten bewijzen. Daarnaast blijven veel van de activiteiten in hoofdzaak praktisch-operationeel van aard ('op de werkvloer'), wat nuttig is, maar niet of nauwelijks een groot publiek zal aanspreken.

Juist daarom is het de vraag hoe sterk op termijn de betrokkenheid vanuit de hoofdsteden bij de Benelux zal blijven. Of de institutionele veranderingen in dit opzicht voldoende zullen zijn, mag worden betwijfeld, gezien vooral het feit dat voor zover de Benelux-activiteiten de nationale overheid van de lidstaten raken, deze activiteiten primair op terreinen liggen die andere ministeries dan dat van het coördinerende departement van buitenlandse zaken betreffen. Hoe dan ook zijn veel activiteiten gericht op het subnationale overheidsniveau. Dit in combinatie met de geringe politieke en publieke uitstraling van de Benelux en de

zwakke institutionele verankering van de afstemming binnen de lidstaten is reden voor – alle goede bedoelingen ten spijt – een zekere scepsis inzake de toekomst van de Benelux.

Daarvoor is extra reden als de EU-dimensie in de analyse wordt betrokken. Dat de politieke samenwerking in EU-verband buiten het verdrag is gebleven is terecht. De Benelux-structuur (SG, enz.) heeft hier geen directe toegevoegde waarde. Dat laat onverlet dat intensivering van de samenwerking tussen de drie partners in EU-verband noodzakelijk is in het licht van de veranderende posities binnen de EU. Of in dit opzicht de voorgestelde versterking van het vooroverleg voldoende zal zijn, valt te betwijfelen in het licht van de groeiende divergentie tussen Nederland en België en Luxemburg als het om grote Europese dossiers gaat (financiën, buitenlands beleid, instituties, enz.). Op specifieke onderwerpen zal samenwerking mogelijk blijken. Maar op de grote dossiers zal met name Nederland de handen vrij willen houden. Op die specifieke terreinen ligt overigens potentieel wel een relatie met de samenwerking in het kader van het Benelux-verdrag, in het bijzonder waar het de rol van de Benelux als Europese voortrekker betreft. Juist op deelterreinen kunnen Benelux-initiatieven als katalysator binnen het bredere EU-verband werken. Dit veronderstelt dan wel een goede strategische afstemming tussen de EU-prioriteiten van de drie Benelux-partners en hun prioriteiten in Benelux-verband. Maar ook dit zal alleen van de grond komen als betrokkenheid vanuit de hoofdsteden verzekerd is. Kortom, de bal ligt niet zozeer in Brussel bij het Benelux-secretariaat, maar bij de nationale overheden. Aan hen is het om de kansen van het nieuwe verdrag te benutten.

¹⁹ Het hoeft dan ook niet te verbazen dat juist op dit punt in het kader van de ratificatie door bepaalde Tweede Kamer-fracties vraagtekens werden geplaatst bij het bestaansrecht en daarmee voortzetting van de Benelux. Zie *Kamerstukken II 2008/09*, 31 585, nr. 4.