



United Nations  
University

CRIS

Comparative Regional Integration Studies



INSTITUUT  
VOOR  
INTERNATIONAAL  
RECHT



KATHOLIEKE UNIVERSITEIT

## *UNU-CRIS OCCASIONAL PAPERS*

O-2006/24

### Vlaanderen en de Benelux: Elementen voor een toekomstvisie

Promotors:	Prof. Dr. Luk Van Langenhove, UNU-CRIS Prof. Dr. Jan Wouters, IIR-K.U.Leuven
Onderzoekers:	Wouter De Vriendt, UNU-CRIS Maarten Vidal, IIR-K.U.Leuven
Onderzoekskoördinator UNU-CRIS:	Philippe De Lombaerde, Ph.D.
Onderzoeksassistenten:	Ana-Cristina Costea, UNU-CRIS Inge Janssen, UNU-CRIS

## **INHOUDSTAFEL\***

1. Inleiding en context.....	3
2. Het complex institutionele kader van de Benelux.....	4
2.1. Het Benelux Parlement .....	6
2.2. Het Benelux-Gerechtshof.....	7
2.3. De Benelux externe gemeenschappelijke samenwerking .....	8
2.4. De Benelux juridische instrumenten.....	9
2.5. Conclusies .....	9
3. Huidige kerntaken van de Benelux .....	11
3.1. Interne markt en economische samenwerking .....	11
3.2. Ruimtegebonden samenwerking .....	12
3.3. Justitie en Binnelandse Zaken .....	13
3.4. Andere persoonsgebonden materies .....	13
3.5. Conclusies .....	14
4. Beleidsaanbevelingen .....	15
4.1. Een toekomst voor de Benelux? .....	15
4.2. Een toekomst voor Vlaanderen in de Benelux? .....	18
4.3. Een toekomstvisie op de doelstellingen en de kerntaken van de Benelux.....	19
4.4. Een toekomstvisie op de organisatie van de Benelux.....	23
4.5. Verdragstechnische en andere aanbevelingen.....	28

---

\* Deze paper verscheen ook als Working Paper 101 van het Instituut voor Internationaal Recht ([www.internationaalrecht.be](http://www.internationaalrecht.be)).

## 1. Inleiding en context

Deze tekst presenteert een samenvatting van een onderzoek uitgevoerd door de Universiteit van de Verenigde Naties (UNU-CRIS; Brugge) en het Instituut voor Internationaal Recht van de KUL. Het onderzoek liep van 1 januari 2005 tot 31 juli 2006 en heeft geresulteerd in een omstandig rapport dat begin 2007 in boekvorm zal verschijnen onder de titel: *De Benelux: tijd voor een wedergeboorte?*<sup>1</sup>

In afwachting van die publicatie hebben de onderzoekers geopteerd om de belangrijkste resultaten van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende beleidsaanbevelingen alvast openbaar te maken in de hoop daarmee het debat over de toekomst van de Benelux aan te zwengelen.

De timing van dit onderzoek hangt samen met het voornemen van de Vlaamse Regering, geformuleerd in het Vlaamse regeerakkoord van 2004, om naar aanleiding van het aflopen van de initiële termijn van 50 jaar van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, ondertekend te 's-Gravenhage op 3 februari 1958<sup>2</sup>, dat men als het Statuut van de Benelux als organisatie kan beschouwen (daarom verder afgekort als Benelux-Statuut), “een grotere regionale betrokkenheid bij de voortzetting van deze samenwerking” na te streven.<sup>3</sup> Hoewel dit lijkt te impliceren dat de invalshoek van het onderzoek formeel beperkt blijft tot de structuren van de Benelux Economische Unie, komen ook structuren die institutioneel eerder los staan van deze organisatie (Benelux-Parlement, Benelux-Gerechtshof en Benelux-Organisatie voor Intellectuele Eigendom, bilaterale instellingen) evenals de niet-geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen de drie landen in dit onderzoek aan bod.

Hierbij bewandelde de onderzoeksgroep een dubbel spoor. Aan de ene kant is de analyse van de structuren en taken van de Benelux onderbouwd door een grondige literatuurstudie van zowel primaire als secundaire bronnen. Aan de andere kant kon de formulering van conclusies en aanbevelingen echter niet gebeuren zonder een uitgebreid empirisch onderzoek. Het onderzoek wil immers peilen naar de houding ten opzichte van de Benelux, de noden en verwachtingen, voldoende gediversifieerd naar regio en (beroeps)sector. Voor de bevraging werd geopteerd voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Dit betekent dat gewerkt is met een open en ongelimiteerde vraagstelling en dat de verwerking van de gegenereerde resultaten niet cijfermatig of statistisch, maar kwalitatief gebeurde.

---

<sup>1</sup> J. WOUTERS, L. VAN LANGENHOVE, M. VIDAL, P. DE LOMBAERDE & W. DE VRIENDT, *De Benelux: tijd voor een wedergeboorte?*, Antwerpen, Intersentia, 2007, ongeveer 300 p.

<sup>2</sup> Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, ondertekend te 's Gravenhage op 3 februari 1958, instemming (inst.) W. 20 juni 1960 (B.S. 27 oktober 1960), bekrachtigd op (bokr.) 13 juli 1960, internationale inwerkingtreding (iiwt) en inwerkingtreding voor België (iwtb) 1 november 1960, *United Nations Treaties Series (UNTS)* nr. 5471 en 5472.

<sup>3</sup> X, *Regeerakkoord 2004-2009 “Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen*, 81.

## **2. Het complex institutionele kader van de Benelux**

De historische banden, de economische verwevenheid en de geografische lotsverbondenheid tussen de 27 miljoen inwoners van de drie Staten die zich op het grondgebied van de historische Lage Landen hebben ontwikkeld, maken een nauwe, al dan niet institutionele, samenwerking tussen hun regeringen onontbeerlijk. Er bestaat dan ook een uitgebreid netwerk van overeenkomsten tussen de drie landen onderling of tussen het centraal liggende België en een van beide andere partners.

Naast de onderlinge banden zijn de drie landen ook stichtende leden van de Europese Gemeenschappen en de Europese Unie. Maar de constitutieve Europese verdragen erkennen elk het bijzondere karakter van de subregionale integratie tussen de drie Staten onderling. Een soortgelijke erkenning bestaat niet voor andere groeperingen, zoals bijvoorbeeld de Visegrád-groep of de Noordse landen. Desalniettemin zijn de domeinen waar binnen de Benelux een verdergaande regionale integratie is ontstaan dan binnen Europa als geheel, zeldzaam.<sup>4</sup>

De Benelux is gevestigd op een groot aantal verdragen, wat niet bijdraagt tot de doorzichtigheid van de institutionele structuur. Bij de herziening van het verdrag is het dus geen overbodige oefening om te kijken of al deze verdragen in één omvattende structuur kunnen worden gegoten, waarbij desgevallend een onderscheid kan worden gemaakt tussen de basisregels voor de verschillende instellingen, die in het Benelux-Statuut zelf worden opgenomen, en specifieke werkprocedures die het voorwerp kunnen uitmaken van bijhorende protocollen (bijvoorbeeld het reglement van het Benelux-Gerechtshof).

De institutionele structuur van de Benelux Economische Unie is complex, en de formele bepalingen van het Benelux-Statuut maskeren de werkelijkheid, waarin het politieke orgaan, met name het Comité van Ministers, en de Raad van de Economische Unie in de praktijk weinig tot niet bijeenkomen. Daarnaast draagt het naast elkaar bestaan van verschillende verdragsrechtelijke kaders niet bij tot de duidelijkheid. Bij de reflectie over de toekomstige vorm van de Benelux wordt dan ook best uitgegaan van de situatie zoals die op dit ogenblik is, en worden ook best alle institutionele verdragen in de denkoefening opgenomen.

Het zou de visibiliteit ten goede komen mocht de externe communicatie van alle instellingen van de Benelux Unie, inclusief parlement, gerechtshof en organisatie voor intellectuele eigendom, qua vormgeving en op het vlak van een gemeenschappelijk toegangsporaal worden gecentraliseerd bij het Secretariaat-generaal, zodat de burger zich ten minste al een duidelijker beeld van de organisatie zou kunnen vormen. Elk beter besef van de gemeenschappelijke instellingen van de Benelux bij de publieke opinie kan er enkel toe bijdragen dat ook de politiek als het ware wordt aangesproken om de Benelux beter te benutten.

Het streven naar een vereenvoudiging van de structuur zou kunnen leiden tot de vervanging van de Raad van de Economische Unie door een coördinerend orgaan binnen het Secretariaat-generaal. Aansturing en afstemming tussen de verschillende commissies en werkgroepen blijft ons inziens een cruciaal element in een vlotte werking van de Benelux. Het College van Scheidsrechters kan ons inziens worden afgeschaft en geïntegreerd in het Benelux-Gerechtshof. De Economische en Sociale Raad van Advies heeft amper nog actuele relevantie en kan eveneens worden afgeschaft.

---

<sup>4</sup> K.J.M. MORTELMANS, "Benelux 50 jaar: voorlopen, gelijklopen of doodlopen?", *S.E.W.* 1995, 401.

De werking van de commissies en werkgroepen dient te worden geëvalueerd. In navolging van de talrijke kritische opmerkingen van experts die professioneel gezien bij deze commissies en werkgroepen betrokken zijn, wensen we de aandacht te vestigen op volgende mogelijke knelpunten:

- overlappen van agenda's;
- doorstroming van de werkgroepen en commissies naar het politieke niveau;
- doorwerking naar concrete resultaten;
- te grote ambities en te grote projecten;
- administratieve belasting;
- gebrek aan initiatief versus bijv. het formuleren van praktische aanbevelingen aan de betrokken besturen of het screenen van bestaande projecten;
- beperkte evaluatie van de eigen werking;
- twijfel over de relevantie van het Directiecomité voor Interne Markt en Economische Samenwerking.

Ook ten aanzien van het Secretariaat-generaal kunnen enkele belangrijke beslissingen worden genomen. Grofweg situeren zij zich op twee denksporen. Ten eerste, de ontwikkeling van het Secretariaat-generaal als een meer flexibele, projectgerichte organisatie die naargelang de materie een beroep doet op gedetacheerde nationale ambtenaren. Ten tweede, een versterkt initiatiefrecht van het Secretariaat-generaal bij de screening van knelpunten, de mogelijkheden op een versterkte Benelux-samenwerking of bij de bemiddeling inzake bilaterale dossiers.

Een belangrijk probleem bij de Benelux is het gebrek aan politieke sturing. Een aantal hedendaagse succesverhalen van de Benelux (zoals de strijd tegen fiscale fraude of de politionele samenwerking) worden gestuurd door de politieke wil om vooruitgang te boeken. Hier waren het de betrokken vakministers die ervoor zorgden dat de samenwerking snel vorm kreeg. Het is de taak van de ministers van Buitenlandse Zaken om de algemene samenwerking vooruitgang te doen boeken, en dit zal niet gebeuren door bijeenkomsten te vervangen door schriftelijke procedures. Ook het vastleggen van een vergaderritme in het verdrag draagt hier niet toe bij: dit is nu al het geval, en deze bepaling blijft dode letter. Een oplossing zou zijn om de functie van de Secretaris-generaal van de organisatie op te waarderen, en hem, of het college van secretarissen-generaal, de bevoegdheid te geven om het Comité van Ministers samen te roepen. Een roterend voorzitterschap kan een concreet werkprogramma opstellen en de nodige aansturing geven aan het Secretariaat-generaal. Maar dan nog blijft het een open vraag of dit ook werkelijk de politieke wil zal kunnen stimuleren.

Daarnaast kan men buiten een strikt kader om ook denken aan een regelmatige bijeenkomst van de regeringsleiders van de verschillende deelgebieden met het oog op het aanduiden van concrete terreinen van samenwerking en het in zekere zin vastpinnen van de vooruitgang die moet worden geboekt. Een dergelijk orgaan dat zowel nationale als deelstaatspremiers samenbrengt bestaat al in het kader van de samenwerking tussen het Verenigd Koninkrijk en Ierland.<sup>5</sup> Als onderdeel van het Goede Vrijdag-akkoord werd immers een Brits-Ierse Raad<sup>6</sup> ingesteld, die naast de Britse en Ierse premiers ook de regeringsleiders van andere deelgebieden, meer bepaald Noord-Ierland, Wales, Schotland, het eiland Man, Guernsey en

<sup>5</sup> Overeenkomst tussen de Regering van Ierland en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot instelling van een Brits-Ierse Raad, gesloten te Dublin op 8 maart 1999, UNTS nr. 39552.

<sup>6</sup> [www.british-irishcouncil.org](http://www.british-irishcouncil.org)

Jersey, in jaarlijkse ontmoetingen bijeenbrengt. Voor de Benelux zou men op een soortgelijke manier de drie premiers en de vijf minister-presidenten kunnen samenbrengen, eventueel samen met de secretarissen-generaal van de Benelux, in een soort van Benelux-Raad, die naar analogie van de Europese Raad, “de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie geeft en algemene politieke beleidslijnen vaststelt”.<sup>7</sup>

## 2.1. Het Benelux Parlement

Het Benelux-Parlement heeft op dit ogenblik een hybride karakter, aangezien het enerzijds een aparte grondslag en een eigen taakstelling heeft, en anderzijds ook in het Benelux-Statuut in de institutionele structuur van de Benelux Economische Unie is binnengeloodst. Bij de herziening van het Benelux-Statuut moet hieraan een einde worden gemaakt en moeten de kernbepalingen van het Benelux-Parlement in het statuut worden opgenomen, en kunnen andere regelingen over de werking ervan worden opgenomen in het eigen parlementair reglement. Het Statuut Interparlementaire Raadgevende Beneluxraad kan dan worden opgeheven. De Interparlementaire Raadgevende Raad kan dan ook de benaming krijgen (“Benelux-Parlement”) die de instelling aan zichzelf heeft gegeven.

Deze hervorming van het Benelux-Parlement kan ook worden aangewend om de positie die de deelstaatparlementen in deze interparlementaire samenwerking hebben verworven, te formaliseren.

Tegelijkertijd kan de beperkte staf van het Benelux-Parlement in het Secretariaat-generaal worden geïntegreerd, waardoor kan worden geprofiteerd van schaalvoordelen en ook een betere inhoudelijke samenhang met de activiteitenterreinen van de intergouvernementele samenwerking kan worden bereikt.

De geringe belangstelling voor de Europese verkiezingen, die deels zou te wijten zijn aan de beperkte rol van het Europees Parlement bij de totstandkoming van de Europese regelgeving<sup>8</sup>, is een argument tegen de instelling van verkiezingen voor een Benelux-Parlement dat, tenzij het een substantiële rol krijgt toebedeeld in de besluitvormingsprocedure, nog minder substantiële bevoegdheden heeft. Daarom wordt best gopteerd voor de bestaande getrapte vertegenwoordiging, al lijkt het logisch dat de zetelverdeling, zoals die in de praktijk in België is ontstaan, ook in het basisverdrag zelf wordt opgenomen. Men kan daarbij ook opteren voor een uitbreiding van het aantal leden, en voor een rol voor (een aantal van) de Europese Parlementsleden uit de drie Benelux-landen.

Enigszins losstaand van de rest van de structuur van de Benelux, zou het Benelux-Parlement ook een rol kunnen spelen in het kader van de subsidiariteitstoets van Europese wetgevende instrumenten. Twee protocollen bij de Grondwet voor Europa voorzien immers in enerzijds een informatieplicht ten aanzien van de nationale parlementen<sup>9</sup> en anderzijds in de mogelijkheid in een stemrecht van nationale parlementen om in een met redenen omkleed advies te stellen dat een voorgestelde Europese wetgevingshandeling strijdig is met het

---

<sup>7</sup> Art. 4 EU-Verdrag.

<sup>8</sup> H.G. SCHERMERS en N.M. BLOKKER, *op. cit.*, § 572.

<sup>9</sup> Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, ondertekend te Rome op 29 oktober 2004, *Pb.* 2004, C 310/204.

subsidiariteitsbeginsel.<sup>10</sup> Het parlement van elke Staat<sup>11</sup> heeft daarbij de beschikking over twee stemmen. In het kader van het Benelux-Parlement zou men tot een afstemming kunnen komen tussen de drie parlementaire vergaderingen, en op die manier de zes stemmen van België, Nederland en Luxemburg kunnen poolen. Het behandelen van dergelijke Europese dossiers in het Benelux-Parlement zou ook de politieke samenwerking (tussen de regeringen) in Beneluxverband kunnen stimuleren.

Een laatste bedenking naar de toekomst toe is het instellen van een verplichte tussenkomst van het Benelux-Parlement bij het totstandkomen van beschikkingen, aanbevelingen en Benelux-overeenkomsten. Daar waar in 1955 misschien nog kon worden gezegd dat dit de eigen taak van de uitvoerende macht op het vlak van het onderhandelen van internationale overeenkomsten zou verzwaren, gaat deze redenering in een wereld waar de democratische legitimiteit van internationale instellingen een *hot topic* is, niet langer op.

## 2.2. Het Benelux-Gerechtshof

Het Benelux-Gerechtshof is met stip het belangrijkste rechterlijke orgaan binnen de structuur van de Benelux, en heeft een heropleving van de initieel voorziene rol van het College van Scheidsrechters ondenkbaar gemaakt. De prejudiciële procedure is een goed instrument om de eenvormige toepassing van gemeenschappelijke Beneluxregels te garanderen. Daarbij zou men moeten komen tot een eenvoudiger criterium van de bevoegdheid van het Hof, bij voorkeur door deze uit te breiden tot de totaliteit van de regels van de Benelux. Daarnaast zou het moeten mogelijk zijn dat de Benelux-landen ook voor hun bilaterale akkoorden opteren voor een rol van het Benelux-Gerechtshof met het oog op de eenvormige interpretatie.

De dubbele prejudiciële vraagstelling bij het Benelux-Gerechtshof en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen komt de justiciabele niet ten goede en lijkt eerder een dilatoire procedure die door een partij wordt gebruikt om de rechtsgang te vertragen. Daarom moet worden werk gemaakt van het vermijden van dergelijke multiplicaties van procedures en van een snelle afhandeling van de zaken door het Benelux-Gerechtshof.

Wat de ambtenarenrechtspraak betreft, kan ook hier worden gedacht aan de mogelijkheid om het Hof een rol te geven bij het contentieus met betrekking tot het personeel van beperktere samenwerkingsverbanden tussen Benelux-deelgebieden.

Met het oog op de institutionele duidelijkheid strekt het ten slotte tot aanbeveling om de kernbepalingen met betrekking tot het Hof in het nieuwe Benelux-Statuut op te nemen, waarbij de rest van de regeling kan worden verwezen naar een protocol bij dit statuut en naar

---

<sup>10</sup> Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, ondertekend te Rome op 29 oktober 2004, *Pb.* 2004, C 310/207.

<sup>11</sup> België legde een verklaring af met betrekking tot de betrokkenheid van de deelstaatsparlementen: Verklaring (nr. 49) van het Koninkrijk België inzake de nationale parlementen, gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, ondertekend te Rome op 29 oktober 2004, *Pb.* 2004, C 310/474. Dit werd vervolledigd door een "Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Wetgevende Kamers, de parlementen van de Gemeenschappen en de parlementen van de Gewesten ter uitvoering van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, geparafeerd te Brussel op 19 december 2005", *Parl. St.* VI. P. 2005-2006, nr. 628/1.

procedureregels die via een eenvoudige procedure door het Hof zelf kunnen worden opgesteld, zoals ook het geval is bij andere internationale hoven. Het College van Scheidrechters kan dan ook uit de institutionele structuur worden verwijderd.

### **2.3. De Benelux externe gemeenschappelijke samenwerking**

De politieke samenwerking en de gezamenlijke standpuntbepalingen in het kader van de Europese Unie kennen in de loop van de Benelux-geschiedenis een wisselend succes en hangen vaak samen met persoonlijke verhoudingen tussen bewindslieden. De drie landen beschouwen elkaar niet steeds als natuurlijke partners, en verwoorden dat omfloerst met termen als “niet-exclusiviteit van bondgenootschappen” of door de Benelux-samenwerking te kaderen binnen een algemeen buurlandenbeleid en op dezelfde hoogte te plaatsen als samenwerking met Duitsland of Frankrijk.<sup>12</sup> Vandaag is de evaluatie van de politieke samenwerking grotendeels negatief.

Bij een *rélançe* van de Benelux is daarom een herbevestiging van deze politieke rol van de Benelux gewenst. Dit hoeft niet te worden opgenomen in het verdrag, maar zou wel degelijk zwart op wit moeten worden duidelijk gemaakt in een gemeenschappelijke verklaring of in de slotakte ter gelegenheid van de ondertekening van een herzien Benelux-Statuut. Deze samenwerking betreft niet enkel de Europese Unie maar ook de andere internationale fora. De absolute voorwaarde hiertoe is dat alle betrokkenen zich bewust worden van het gemeenschappelijke belang van een doorgedreven politieke samenwerking. Zoals blijkt uit de bevraging is deze voorwaarde nog niet vervuld.

Deze herbevestiging van elkaar als bevoorrechte partners bij Europese standpuntbepaling kan samengaan met een lichte vorm van institutionalisering door ook op dit vlak een rol te geven aan het Secretariaat-generaal. Een pool van gedetacheerde ambtenaren kan ervoor zorgen dat er tijdig en op alle noodzakelijke niveaus over Europese dossiers overlegd wordt.

Tegelijkertijd moet een *rélançe* van de externe politieke samenwerking gepaard gaan met een verdieping van de laboratoriumfunctie van de Benelux om ook de geloofwaardigheid van de Benelux als groep te versterken. Deze verdieping kan tot stand komen in uitdrukkelijke dialoog met de Europese Unie zelf. Een andere vorm van laboratoriumfunctie, ligt in het verlengde van de eerder vermelde noodzaak tot een versterkt initiatiefrecht. Zo kan de Benelux als think-tank fungeren in het debat over de Europese integratie en af en toe denksporen uitzetten.

Verder kan er een politiek mandaat worden gegeven aan het Secretariaat-generaal van de Benelux om betrekkingen uit te bouwen met andere subregionale groeperingen zoals de Noordse Raad, de V4 en de Baltische Assemblee. Het huidige gebrek aan een dergelijk mandaat laat de contacten eerder in het ijle zweven en laat daardoor kansen onbenut.

Ten slotte wijzen wij op het grote draagvlak bij de ondervraagde respondenten om op consulaire vlak tot sterkere, kostenefficiënte samenwerking te komen.

---

<sup>12</sup> D. BOSSAERT en S. VANHOONACKER, “Relaunch of the Benelux?”, in A. PIJERS (ed.), *On cores and coalitions in the European Union. The position of some smaller member states*, Clingendael, Den Haag, 2000, 182.



## 2.4. De Benelux juridische instrumenten

Voor wat de juridische instrumenten van de Benelux betreft, is op de eerste plaats de bekendmaking een heikel punt. Een vernieuwd Benelux-Statuut dient hier duidelijke regels over te bevatten. Het is voor een organisatie erg problematisch als het onduidelijk is welke rechtsregels al dan niet in voege zijn en of het Benelux-Gerechtshof al dan niet bevoegd is voor hun uitlegging. Daarom kan voor de duidelijkheid worden geopteerd voor een annex bij het vernieuwde Benelux-Statuut die alle op dat ogenblik van kracht zijnde Benelux-regelgeving weergeeft. Alle andere teksten worden dan van rechtswege opgeheven. Op die manier kan met een schone lei worden begonnen. Daarnaast hangt de bekendmaking van normen van de Benelux ook samen met de communicatie door de Benelux over zijn activiteiten, wat in de volgende paragraaf aan bod komt.

Daarnaast strekt het ook tot aanbeveling om de rol van het Benelux-Gerechtshof ten aanzien van de verschillende instrumenten te uniformiseren. De bevoegdheid van het Hof dient te worden uitgebreid tot alle juridische instrumenten van de Benelux, iets wat geen fundamentele politieke bezwaren oproept maar de duidelijkheid wel ten goede komt.<sup>13</sup>

Het beperkte lidmaatschap van de organisatie is een argument dat tegen de introductie van supranationale besluitvormingsprocedures pleit. Via de verdragsrechtelijke weg of de weg van de omzetting van beschikkingen blijft de democratische inspraak beter gegarandeerd. De omzetting van beschikkingen zorgt ook voor een betere inbedding in de drie nationale rechtsordes. Wel zou er voor de Benelux-overeenkomsten de mogelijkheid moeten worden gecreëerd dat ze in werking kunnen treden voor een deel van de Benelux: nu is het immers zo dat een aantal overeenkomsten, meestal door het ontbreken van de Belgische bekrachtiging, ook niet tussen de andere partijen die wél hadden bekrachtigd, *i.c.* Nederland en Luxemburg, in werking is kunnen treden. Indien er Benelux-overeenkomsten komen waar in plaats van de federale overheid de drie Gewesten aan deelnemen, is het risico op een laattijdige of helemaal geen inwerkingtreding immers groter.

## 2.5. Conclusies

De bevindingen inzake het institutionele kader van de Benelux kunnen worden samengevat in drie begrippen: codificatie, consolidatie en vernieuwing.

Op de eerste plaats biedt de herziening van het Benelux-Statuut de mogelijkheid om de inmiddels doorgevoerde wijzigingen te codificeren. Bij de herijking van de Benelux in de jaren negentig heeft men er immers voor geopteerd om dit niet te formaliseren in de verdragsteksten. De wijziging van de commissiestructuur en doelstellingen van de Benelux blijken evenmin als de participatie van de deelstaatregeringen, –administraties en –parlementen uit de betrokken teksten. De wijziging van het Benelux-Statuut is in grote mate dan ook een codificatie-oefening om de regels in overeenstemming te brengen met de gewijzigde praktijk.

---

<sup>13</sup> Zo wordt zelfs op de site van het Benelux-Gerechtshof zelf toegegeven dat het in de praktijk ingewikkeld is om te weten of de interpretatie van een bepaald instrument al dan niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort.

Op de tweede plaats kan naar aanleiding van de herziening ook werk worden gemaakt van een consolidatie van de structuur van de Benelux. Op dit ogenblik is er een wirwar van institutionele verdragen. De kern van de institutionele structuur van de Benelux Unie moet in het nieuwe verdrag geconsolideerd worden en duidelijk naar voren komen, ook wat het Benelux-Gerechtshof en het Benelux-Parlement betreft. Voor de minder essentiële regels moeten soepele procedures worden aangenomen. Overtollige bepalingen moeten worden opgeheven. Het verdrag moet zich toespitsen op het institutionele en de materiële bepalingen, die vaak hun betekenis hebben verloren door de Europese integratie, moeten in andere instrumenten hun plaats vinden.

Op de derde plaats moet men de kans niet verschieten om ook een vernieuwing van de Benelux door te voeren. Op institutioneel vlak is er een nood aan meer transparantie van de rechtsregels die in het kader van de Benelux tot stand zijn gekomen. Daarnaast is er de externe politieke samenwerking waarbij voor een lichte vorm van institutionalisering wordt gepleit. Een laatste vernieuwing is het bevorderen van de politieke aansturing voor de Benelux door het toekennen van een initiatief aan de Secretaris-generaal en door periodieke topconferenties van de drie landen.

### **3. Huidige kerntaken van de Benelux**

Heel wat experts nemen een kritische houding aan tegenover de Benelux. Anderzijds wijzen heel wat respondenten op de voordelen om over een organisatie als de Benelux Economische Unie te beschikken. Het beeld is voorlopig nog vrij diffuus. Aan ons om te onderzoeken in welke mate de Benelux op elk van de concrete beleidsdomeinen voor een meerwaarde kan zorgen in vergelijking met bilaterale samenwerking of samenwerking in andere internationale fora.

Via de Europese Verdragen wordt dergelijke meerwaarde trouwens aan de Benelux-landen opgelegd. De machtigingsclausule in de Europese constitutionele verdragen werd reeds eerder besproken en wordt hier kort hernomen:

“De bepalingen van dit verdrag vormen geen beletsel voor het bestaan en de voltooiing van de regionale unies tussen België en Luxemburg, alsmede tussen België, Luxemburg en Nederland, voor zover de doelstellingen van die regionale unies niet bereikt zijn door de toepassing van dit verdrag.”

Nog vóór de oprichting van de Benelux hadden België, Nederland en Luxemburg de uitdrukkelijke bekommernis om de bestaande regionale unies (vooral de BLEU en de Douaneunie) veilig te stellen en verder te ontwikkelen. De vraag is in hoeverre nog steeds aan de gestelde voorwaarde wordt voldaan.<sup>14</sup>

Hieronder worden de verschillende activiteiten van de Benelux gedetailleerd op een rijtje gezet en kritisch geëvalueerd, mede op basis van het uitgebreide empirisch onderzoek. Achtereenvolgens komen aan bod:

- de interne markt en economische samenwerking
- de ruimtegebonden samenwerking
- justitie en binnenlandse zaken
- andere persoonsgebonden materies

#### **3.1. Interne markt en economische samenwerking**

Ondanks de naam Benelux *Economische* Unie is de economische samenwerking niet meer de enige – laat staan de voornaamste – activiteit van de organisatie. Het beleidsmatige overleg is op dit ogenblik vooral toegespitst op de strijd tegen fiscale fraude en op de samenwerking – uitgebreid tot Frankrijk en Duitsland – inzake energie. Daarnaast is de Benelux ook operationeel actief in één van de deeldomeinen van de economische samenwerking, met name de intellectuele eigendom, waar een gemeenschappelijke dienst behartigd is met de registratie en de bescherming van handelsmerken en modellen. De meeste respondenten zijn zeer positief over de toegevoegde waarde van het Benelux-optreden in dit verband.

Hoe dan ook ligt het zwaartepunt van de activiteiten op dit ogenblik in een aantal andere domeinen, meer bepaald ruimtegebonden en persoonsgebonden aspecten van de

---

<sup>14</sup> L.J. BRINKHORST, “De mogelijkheden van de Benelux”, *Int. Spect.* 1996, 75. Een voorbeeld uit het verleden van deze meerwaarde: in 1984 realiseerde de Benelux het zogenaamde “enige document” dat de formaliteiten voor handelsverkeer tussen de Benelux-landen significant vereenvoudigt. De toenmalige EEG bleek (nog) niet in staat om over dergelijke regelgeving een akkoord te bereiken. M. DUYCK, “Benelux mogelijkheden en moeilijkheden”, *Kenmerk-L’Accent*, oktober-november 1999, nr 135.

grensproblematiek, met inbegrip van samenwerking in justitiële- en veiligheidszaken. Deze komen in de volgende paragrafen aan bod.

### **3.2. Ruimtegebonden samenwerking**

De ruimtegebonden grensoverschrijdende samenwerking kreeg in Beneluxverband voornamelijk gestalte op juridisch vlak, door het aannemen van een aantal overeenkomsten waarin een kader werd geschapen voor de samenwerking van onder meer decentrale overheden. De concrete samenwerking gebeurt door de deelnemende overheden op het terrein, met een wisselende betrokkenheid van het Secretariaat-generaal.

Een groot deel van de ruimtegebonden grensoverschrijdende samenwerking, meer bepaald de grote infrastructuurdossiers, blijft buiten het kader van de Benelux, hoewel de organisatie zich beroept op zijn deskundigheid van “trajectbegeleiding” voor dergelijke dossiers.

Het aanbod aan Benelux-initiatieven en -fora poogt de ruimtegebonden samenwerking te coördineren en vorm te geven. Men slaagt daar onvoldoende in.

Ten eerste lopen de meningen uiteen in hoeverre de Benelux echt een stempel drukt op de concrete projecten van samenwerking. Zo lopen de meningen over de relevantie van de Structuurschetsen sterk uiteen, los van het feit dat deze bij enkele experts zelfs niet gekend zijn. Ten tweede zijn de Grenscommissies onvoldoende gekend. Nochtans hebben deze een belangrijke coördinerende taak inzake ruimtegebonden samenwerking zoals die door de Benelux vorm gegeven wordt. Ten derde wordt de Benelux belemmerd door bilaterale conflictdossiers, die vooruitgang op andere domeinen vertragen of tegenwerken. Ten vierde slagen de Euregio's erin om meer middelen en een grotere uitstraling te genereren.

Domeinen waarop de Benelux-samenwerking zonder twijfel voor een meerwaarde zorgt, zijn vooral het havenoverleg, de RSD-samenwerking en de grensoverschrijdende natuurgebieden. Probleem is dan weer dat wat betreft de eerste twee heel wat experts ervan uitgaan dat zij volledig los staan van de Benelux.

Nochtans blijven de kansen voor de Benelux onverminderd geldig. Grensoverschrijdende planconsultatie schiet nog steeds tekort, de implementatie van Europese regelgeving noodzaakt afstemming, de Euregio's hebben een te beperkte ambitie, verkeer en transport blijven uitdagingen, de grensgebieden worden geconfronteerd met heel wat 'kleine' technische problemen van afstemming, het ruimtegebruik in de Noordzee wint aan belang en de Benelux-Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking biedt (voorlopig nog) een unieke meerwaarde aan de partners.

Wij suggereren dan ook een volgehouden investering in ruimtegebonden samenwerking, omdat de noden nog steeds hoog zijn en de Benelux in theorie de troeven in handen heeft om voor oplossingen te zorgen. Een flexibele, projectgerichte organisatie van het Secretariaat-generaal zal meer mogelijkheden scheppen om de problemen met succes aan te pakken.

Aanvullend willen wij pleiten voor het uitbreiden van de Benelux naar een *Benelux plus*, zodat de ruimtelijk-economische relevantie van de Benelux-grensgebieden versterkt wordt. Indien de politieke wil bestaat om de Franse en Duitse grensregio's bij de Benelux te betrekken, zal dit zonder enige twijfel voor een versterkte dynamiek zorgen met positieve effecten voor de Benelux als geheel.

### 3.3. Justitie en Binnelandse Zaken

Veiligheid is een activiteitendomein dat de jongste jaren duidelijk aan belang heeft gewonnen binnen de Benelux-samenwerking. Dit blijkt ook uit de recente hervorming van het Secretariaat-generaal en de oprichting bij die gelegenheid van een afdeling “Veiligheid en Externe Relaties”. Het is echter geen volledig nieuwe activiteit van de Benelux, zoals blijkt uit de overeenkomsten inzake grenscontroles en uitlevering uit de jaren zestig. Wat nieuw is, is de politieke belangstelling om ook tot een meer operationele samenwerking te komen op het terrein.

Het Verdrag inzake het grensoverschrijdend politieel optreden van 2004 is een eerste belangrijke bindende omzetting van de doelstellingen van het Senningenoeverleg. De betrokken partners op het terrein en de bevroegde deskundigen zijn overtuigd van de toegevoegde waarde die de Benelux op dit punt heeft kunnen genereren. In de komende jaren moet de Benelux bewijzen dat zij ook voor de andere aspecten van het veiligheidsbeleid tot resultaten kan komen. Experts wijzen op de volgende actuele uitdagingen voor de Benelux: inzage in elkaars databanken, gezamenlijke rechteams en opleidingen, gemeenschappelijke commissariaten en een versterkte samenwerking inzake justitie. Een belangrijke kans voor de Benelux is dat er een grote voorsprong werd genomen op Europese initiatieven zoals Europol, dat nog in zijn kinderschoenen staat en operationaliteit ontbeert.

De nood om tot efficiënte regelingen te komen inzake verzorging en rampenbeheersing, is op zijn minst even groot. Via een projectgerichte, flexibele aanpak moeten ook hier resultaten kunnen worden geboekt.

Internationale samenwerking inzake drugs lijkt ons moeilijker binnen de huidige Benelux-structuur. Indien men evolueert naar een *Benelux plus*, wordt aansluiting met Frankrijk en Duitsland eventueel mogelijk en ontstaan er ook hier interessante mogelijkheden tot samenwerking.

### 3.4. Andere persoonsgebonden materies

De Benelux heeft een aantal verspreide activiteiten op het vlak van deeldomeinen van de persoonsgebonden aangelegenheden. Naast de verwachte aandacht voor de grensoverschrijdende problematiek, meer bepaald op het vlak van de grensarbeid – waar de Benelux zich overigens eerder tot een informatierol beperkt dan dat er Beneluxafspraken<sup>15</sup> over werden gemaakt – is er een beperkte aandacht voor onderwijs, onderzoek en cultuur, zonder veel concrete resultaten waar het duidelijk is dat de Benelux een meerwaarde heeft gehad bij de totstandkoming ervan. Zeker wat betreft cultuur, is het ons – en de talrijke bevroegde experts – niet duidelijk wat een eventuele concrete meerwaarde van de Benelux kan zijn.

Een nieuw beleidsdomein binnen de Benelux is jeugd, waar de vijf verschillende – eerder kleine – administraties niet alleen tot uitwisseling van ervaringen zijn overgegaan, maar ook afspraken hebben gemaakt over gezamenlijke externe activiteiten en vertegenwoordiging op internationale fora.

---

<sup>15</sup> De problemen van fiscaliteit blijven immers het voorwerp uitmaken van bilaterale verdragen.

Toch zijn er kansen voor de Benelux inzake persoonsgebonden materies. Zo is er een grote behoefte aan het oplossen van de concrete, technische problemen waar grensarbeiders mee kampen. De Benelux kan in staat worden geacht om oplossingen uit te werken, die het draagvlak en de uitstraling van de Benelux bij de publieke opinie overigens gevoelig zouden versterken. Diezelfde behoefte bestaat op het vlak van onderzoek en onderwijs, maar ook hier zijn de huidige verwezenlijkingen van de Benelux minimaal. Bovendien dienen we rekening te houden met de ontwikkelingen op Europees niveau, die de Benelux op een moeilijk overbrugbare afstand dreigen te zetten.

Al bij al levert dit restdomein van persoonsgebonden aangelegenheden een weinig coherent beeld op, en varieert de concrete betrokkenheid van het Secretariaat-generaal van de Benelux sterk. De onderzoeksgroep beveelt dan ook aan dat hier keuzes worden gemaakt voor deeldomeinen waar het Secretariaat-generaal een rol dient te spelen, en bijgevolg ook de nodige expertise moet uitbouwen. In onze ogen is dit in de eerste plaats een rol als kenniscentrum inzake grensarbeid.

### **3.5. Conclusies**

De geïnteresseerde leek kan zich op dit ogenblik door lectuur van het Benelux-Statuut geen waarheidsgetrouw beeld meer vormen van de doelstellingen en activiteiten van de Benelux. Net zoals de institutionele structuur van de Benelux in de loop van vijftig jaar evolueerde zonder een aanpassing van het Benelux-Statuut, was dit ook het geval voor de doelstellingen die van een economische unie evolueerden naar het beheer van de ruimtegebonden en persoonsgebonden problemen die voortvloeien uit het bestaan van de grenzen tussen de drie landen. Immers, hoewel men spreekt over een “Europa zonder grenzen”, blijven wettelijke en administratieve verschillen tussen de onderscheiden deelgebieden van de Benelux voor praktische problemen zorgen, die enkel in een geest van samenwerking kunnen worden opgelost. Bij de herijking van de Benelux in de jaren negentig werd ervoor geopteerd om deze wijziging in prioriteiten niet in het verdrag te formaliseren.

De aard van de activiteiten van de Benelux in elk van deze domeinen verschilt grondig, van dienstverlening ten behoeve van de burger (intellectuele eigendom), via ondersteuning van operationele samenwerking (politie) en creatie van een juridisch kader (lokale grensoverschrijdende samenwerking) tot informatieverstrekking (grensarbeid) en louter virtuele rol (cultuur en onderwijs). Naast een aantal kernactiviteiten blijft de Benelux ook vasthouden aan een aantal daarmee niet onmiddellijk samenhangende niches.

De evolutie van de doelstellingen en taken van de Benelux heeft alles te maken met de laboratoriumfunctie die inherent is aan de organisatie. Zij is bedoeld om tussen de drie landen tot een hechtere samenwerking te komen dan wat er op een gegeven ogenblik in het kader van de Europese Unie mogelijk is, en is daar ook expliciet door de Europese constitutionele verdragen toe gemachtigd. Op centrale domeinen zoals de interne markt en het vrije personenverkeer heeft de Benelux in het verleden wel degelijk een rol gespeeld, maar zijn de activiteiten inmiddels door de Europese Unie overgenomen.

De operationele politieverwerking is een nieuw beleidsdomein waar de Benelux zich mee profileert, en ook hier wordt gewag gemaakt van de laboratoriumfunctie die de organisatie kan vervullen. Indien er voldoende politieke wil bestaat, kan de organisatie zo'n laboratoriumfunctie ook op andere domeinen waarmaken.

## **4. Beleidsaanbevelingen**

De voorgaande paragrafen bevatten een analyse van enerzijds het institutioneel kader en anderzijds de kerntaken van de Benelux, telkens in ruime zin begrepen. Hieruit kunnen een aantal conclusies getrokken worden alsook beleidsaanbevelingen voor de Vlaamse overheid. Deze aanbevelingen zijn opgesplitst in drie thema's:

- Een toekomstvisie op de doelstellingen en de kerntaken van de Benelux;
- Een toekomstvisie op de organisatie van de Benelux;
- De Vlaamse onderhandelingsstrategie.

Dit alles hangt samen met het idee dat er een toekomst voor de Benelux is en dat Vlaanderen in die Benelux een toekomst heeft...

### **4.1. Een toekomst voor de Benelux?**

Uit de voorafgaande studie komt de onderzoeksgroep tot een genuanceerde positieve visie op de Benelux. In elk van de deelgebieden van de organisatie is er ook een (kleine tot grotere) meerderheid van de respondenten voorstander van een voortzetting van de organisatie na 2010. Een dergelijke houding kan deels worden verklaard door de "wet van de institutionele inertie" die aanzet tot behoud van bestaande organisatiestructuren. Toch zijn er ook intrinsieke sterke punten van de Benelux en een reeks opportuniteiten, die beide pleiten voor een voortzetting van de samenwerking.

#### ***Sterkten***

Op de eerste plaats betreft het hier de machtigingsclausule uit art. 306 EG-Verdrag, die aan de drie Benelux-partners een mogelijkheid in handen geeft die alle andere lidstaten en subregionale groeperingen van de Europese Unie moeten ontberen: in hun onderlinge samenwerking mogen zij verder gaan dan de Europese instellingen, en – voor zover nodig en binnen de grenzen van de evenredigheid – zelfs maatregelen treffen die ingaan tegen Europese regels, en aldus bijvoorbeeld aan hun respectieve onderdanen voordelen toekennen die niet aan de onderdanen van andere EU-lidstaten worden toegekend. Om ook in de toekomst van deze mogelijkheid gebruik te kunnen blijven maken, is in de mening van de onderzoeksgroep een institutionele onderbouw zoals het Secretariaat-generaal – mits de nodige stroomlijning – een troef.

In tegenstelling tot bilaterale samenwerking, biedt een instelling als de Benelux het voordeel van een vast referentiekader en een neutrale procesbeheerder, waardoor makkelijker oplossingen kunnen worden bereikt. Bovendien laat zij toe om duurzame regelgeving uit te werken en kunnen al naargelang de materie bijkomende actoren en overheden (zoals subnationale) op een vlotte manier betrokken worden.

Een volgende sterk punt van de groepering is haar relatief homogene samenstelling, het gelijke niveau van ontwikkeling, het vergelijkbare economische profiel en de grosso modo soortgelijke krachtenverhouding tussen de politieke strekkingen binnen de verschillende deelgebieden. Dit maakt een consensus tussen de lidstaten over een groot domein van onderwerpen mogelijk. Ook buiten de Benelux wordt de groepering als een samenhangend geheel gepercipieerd.

Daarnaast blijkt dat de organisatie, en meer bepaald de diensten van het Secretariaat-generaal, goede resultaten kan boeken in dossiers waar een duidelijke gemeenschappelijke politieke wil voor bestaat, zoals de politieke samenwerking recentelijk aantoonde, en zoals in het verleden het geval was voor de afschaffing van de binnengrenzen.

Ten slotte, en hiermee samenhangend, is de Benelux als structuur polyvalent en heeft de organisatie blijk gegeven van een groot aanpassingsvermogen aan wijzigende omstandigheden, los van de oorspronkelijke doelstellingen. Als trajectbeheerder kan het Secretariaat-generaal door de lidstaten als instrument worden gebruikt voor een vlotte voortgang van nieuwe domeinen van samenwerking.

### ***Zwakten***

Toch heeft de Benelux een aantal duidelijke zwakten. Op inhoudelijk vlak betreft dit het gebrek aan duidelijke focus van de organisatie. Een aantal oorspronkelijke economische doelstellingen werden door de voortschrijdende Europese integratie afgestoten, zodat de Benelux op het vlak van economie en interne markt enkel specifieke deelaspecten behandelt.. Door de voltooiing van de EMU is deze situatie nog versterkt. Daarnaast werden aan de organisatie in de afgelopen vijftig jaar tal van punctuele bevoegdheden toegekend, zonder interne samenhang met het reeds bestaande takenpakket van de Benelux. Bij de voortzetting van de Benelux moet daarom worden gewaakt over de creatie van een beperkt aantal inhoudelijk coherente takenpakketten waarvoor het Secretariaat-generaal zelf ook de nodige expertise moet uitbouwen. Punctuele vormen van samenwerking die hier niet in thuishoren, kunnen via onderlinge contacten tussen de drie lidstaten, los van enige betrokkenheid van het Secretariaat-generaal, worden behandeld.

Een tweede zwakte heeft te maken met het gevolgde integratiemodel. Er is een spanning merkbaar tussen, enerzijds, het inter-statelijke integratiemodel waarvoor bij de oprichting van de Benelux werd geopteerd en, anderzijds, het feit dat de ruimtegebonden problematiek, een centraal en natuurlijk takenpakket voor de Benelux, hoofdzakelijk de grensregio's interesseert. Die discrepantie is voornamelijk merkbaar in Nederland.

Een derde zwakte is het gebrek aan institutionele duidelijkheid. Er is een discrepantie tussen de bepalingen van het Benelux-Statuut en de werkelijkheid. Een aantal organen bestaan enkel op papier, of functioneren niet zoals oorspronkelijk voorzien. Het Benelux-Gerechtshof en de Benelux-instellingen voor intellectuele eigendom zijn dan weer niet voorzien in het Benelux-Statuut. Het Benelux-Parlement is wel voorzien, maar werkt te losstaand van de intergouvernementele activiteiten.

Een vierde zwakte van de Benelux is het gebrek aan mogelijkheden voor een soepel personeelsbeleid, dat zou kunnen evolueren naarmate taken aan de Benelux worden toebedeeld, die later naar het Europese niveau worden getild, en de zware last van het vroegere personeel, die ervoor zorgt dat een groot deel van het budget van het Secretariaat-generaal voorbestemd is voor pensioenlasten.

Op de vijfde plaats verzwakt de grote rol van persoonlijke verhoudingen tussen (voornamelijk Belgische en Nederlandse) bewindslieden de kansen op succes voor de Benelux. Deze afhankelijkheid van "politieke chemie" wordt versterkt door de grotendeels reactieve houding van het Secretariaat-generaal, dat eerder wacht op instructies van de



politiek in plaats van zelf voorstellen te formuleren met het oog op een verbetering van de samenwerking.

Een laatste zwakte is het gebrek aan utiliteitsperceptie en visibiliteit van de Benelux als instelling, zowel bij het grote publiek als bij de beleidsmakers. Ondanks de Benelux wordt de burger nog steeds geconfronteerd met allerlei grensbelemmeringen zoals verschillen in arbeid-, belasting- en ruimtelijke ordening regelgeving. Er bestaat een behoefte aan verdere (economische) integratie van de grensstreken waar de Benelux op dit ogenblik onvoldoende aan voldoet. Een meer zichtbare Benelux zou in de ogen van de onderzoeksgroep ook leiden tot meer (pogingen tot) onderlinge verdergaande samenwerking. Ook hier draagt het gebrek aan initiatief(recht) in hoofde van het Secretariaat-generaal bij aan de lage visibiliteit.

### ***Opportunities***

Nochtans zijn er opportuniteiten waar de organisatie proactief op zou kunnen inspelen. De uitbreiding van de Europese Unie betekent dat het voor een aantal dossiers moeilijker is om een consensus onder de vijftientig (en binnen afzienbare tijd zevenentwintig) lidstaten te vinden. Hier zou het Secretariaat-generaal systematisch het Europese beleid kunnen screenen op mogelijkheden voor verdergaande samenwerking in Beneluxverband.

Daarnaast is alliantievorming tussen subregionale groeperingen een van de manieren voor de kleinere lidstaten om meer te wegen op het Europese beleid. Een institutionele onderbouw van de Benelux, in het kader waarvan een daadwerkelijke operationele samenwerking wordt gerealiseerd, versterkt de perceptie van de Benelux als een eensgezinde subregionale groepering en daardoor ook de geloofwaardigheid van toekomstige gemeenschappelijke standpunten van de drie landen. Benelux-maatregelen ten behoeve van verdergaande economische integratie en initiatieven op het vlak van grensoverschrijdende samenwerking of grensoverschrijdend politieoptreden versterken met andere woorden volgens de onderzoeksgroep in een soort van wisselwerking de gemeenschappelijke standpunten van de drie lidstaten. Op die manier kan de Benelux een leiderspositie innemen binnen dit spel van subregionale groeperingen.

De integratie binnen de Benelux kan niet bekeken worden los van de integratie met de Benelux-grensstreken. Er is ruimte voor een '*Benelux plus*', d.w.z. een integratieproject met aandacht voor omliggende Franse *Régions* en Duitse *Länder*. Bovendien kunnen op die manier de oude integratie-idealen van de Benelux gekoppeld worden aan het groeiende belang van regio's binnen nationale staten. Een '*Benelux plus*' zou een unieke combinatie vormen van inter-staatelijke én inter-regionale integratie binnen een Europees kader.

### ***Bedreigingen***

Bedreigingen ondervindt de Benelux onder de vorm van de voortschrijdende teloorgang van de Belgisch-Nederlandse vertrouwensrelatie en de vanzelfsprekendheid van de onderlinge alliantievorming, wat verbloemend verwoord wordt als "niet-exclusiviteit van partnerschappen". De drie landen zouden elkaar moeten herbevestigen als natuurlijke partners, in een vroeg stadium tot overleg moeten overgaan, en aan elkaar een "right of first refusal" toekennen, d.w.z. dat zij, vooraleer zij een bepaald voorstel of standpunt naar buiten brengen, in eerste instantie bij de andere Benelux-partners polsen of zij zich mee achter deze positie willen en kunnen scharen.

Een andere bedreiging gaat uit van een te sterke incorporatie van de interne Belgische tegenstellingen in de werking van de Benelux. Het heeft geen zin om de Benelux te gebruiken voor het regelen van problemen tussen de gewesten, aangevuld met Nederland en Luxemburg. Overleg met Nederland en Luxemburg dient te worden voorafgegaan door intern-Belgische coördinatie. Respondenten uit de beide Benelux-partners zijn kritisch tegenover het bezwaren van de internationale discussie door intern-Belgische onenigheid.

#### **4.2. Een toekomst voor Vlaanderen in de Benelux?**

Door een actieve houding aan te nemen bij de hervorming van de Benelux, kan Vlaanderen wegen op de toekomstige besluitvorming, onder meer door het poneren van de door de onderzoeksgroep gesuggereerde visietekst en door het pleiten voor een Hoge Raad op het niveau van de regeringsleiders, waar het ook zelf in kan zetelen.

Een overgrote meerderheid van de respondenten, zonder onderscheid naar beroepssector of regio, erkent dat de Benelux moet worden aangepast aan de actuele Belgische institutionele realiteit. Alleen al omwille van dit element is het voor hen uitgesloten dat het huidige verdrag zonder meer zou worden verlengd. Tegelijkertijd zien zij een relevantie van de Benelux voor verschillende Vlaamse bevoegdheidsdomeinen. Indien, zoals hierna wordt voorgesteld, de Benelux kan worden omgevormd tot een integratieverband waarin de sub-nationale overheden een essentiële plaats krijgen toebedeeld, zal Vlaanderen een centraler en belangrijker rol kunnen spelen in Benelux-verband.

Daarnaast wordt de vervanging van het Benelux-Statuut door een omvattend bilateraal Vlaams-Nederlands verdrag door de overgrote meerderheid van de respondenten niet wenselijk geacht, en zou het ook voorbij gaan aan de federale bevoegdheden die in de Benelux worden behandeld. Door een intensievere betrokkenheid van Vlaanderen bij de Benelux kan overigens net méér worden meegepraat bij de samenwerking tussen Nederland en de federale overheid. Een vervanging door een ruim Vlaams-Nederlands verdrag zou ook de verhoudingen met Luxemburg niet ten goede komen, aangezien de Benelux daar beschouwd wordt als een samenwerkingsverband dat een te sterke gebondenheid aan België alleen tegengaat. Tot slot geldt de machtigingsclausule van art. 306 EG-Verdrag enkel voor samenwerkingsverbanden tussen de drie landen als geheel, en – met uitzondering van de BLEU – niet voor een samenwerking die enkel bepaalde deelgebieden betreft.

Een eerder pragmatische reden voor de betrokkenheid van Vlaanderen is de relatieve beperktheid van de kosten van het Secretariaat-generaal en het feit dat ze niet alleen ten laste komen van Vlaanderen en Nederland, hoewel de werkzaamheden van dit orgaan, door de focus op ruimte- en persoonsgebonden grensoverschrijdende samenwerking, voornamelijk aan de grensregio tussen Vlaanderen en Zuid-Nederland ten goede komen. Bovendien hoeft de herziening van het Benelux-Statuut niet noodzakelijk te betekenen dat ook de financiering van de Benelux wordt herzien. Andere internationale organisaties met een grotere of minder grote klemtoon op gemeenschaps- en gewestbevoegdheden, zoals UNESCO, de Internationale Arbeidsorganisatie of de Wereldgezondheidsorganisatie, worden nog steeds gefinancierd door de federale overheid, aangevuld door vrijwillige bijdragen van de deelstaten voor specifieke projecten. Voor de Benelux kan men hetzelfde pad blijven bewandelen.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Het is weliswaar zo dat voor de Schelde- en Maascommissies werd besloten dat het leeuwendeel van de financiering door de gewesten gebeurt, met slechts een beperkte federale bijdrage maar daar is de situatie

Vlaanderen dient ook te streven naar een wisselwerking tussen samenwerking in de Benelux en onderlinge bilaterale samenwerking tussen de lidstaten. De Benelux wordt in de ogen van de onderzoeksgroep immers eens zo interessant voor Vlaanderen wanneer zij aansluit bij of een ondersteuning geeft aan de bilaterale samenwerking met Nederland, Luxemburg en de andere gemeenschappen en gewesten. Het nadenken over de prioriteiten van deze bilaterale samenwerking en het neerschrijven hiervan in een strategienota kan de samenwerking in de Benelux en het initiatief nemen van Vlaanderen binnen de Benelux dan ook enkel maar bevruchten. De onderzoeksgroep pleit derhalve voor het herhalen van de strategische denkoefening die voor Nederland werd gedaan en uitmondde in de strategienota van het najaar van 2005, voor Luxemburg en de andere deelstaten.

#### **4.3. Een toekomstvisie op de doelstellingen en de kerntaken van de Benelux**

**Aanbeveling 1: De Benelux hanteren als een flexibel instrument ter bevordering van de samenwerking op centraal, regionaal en lokaal niveau.**

Uit het onderzoek blijkt dat men de Benelux best voornamelijk als een instrument voor samenwerking kan hanteren waaraan op een flexibele manier inhoud wordt gegeven. De concrete inhoud van de samenwerking is afhankelijk van de evolutie op een bepaald ogenblik, en moet dan ook zo weinig mogelijk in het Benelux-Statuut zélf worden ingeschreven. Dit instrument is expliciet niet enkel gericht op de traditionele samenwerking op centraal vlak – het oude monopolie van het ministerie van buitenlandse zaken op alle vormen van samenwerking die de grenzen overstijgt – maar richt zich tot alle overheden die in hun werking met grensoverschrijdende problematieken worden geconfronteerd. Naast de centrale (federale) overheden en de gemeenschappen en gewesten gaat het derhalve ook om lokale overheden – gemeenten en provincies – voor wie de Benelux als kenniscentrum voor grensoverschrijdende samenwerking een dienstverlenende rol kan vervullen. Wij suggereren bijgevolg een transitie van een klassiek interstatelijk integratiemodel naar een modern en flexibel meerlagig beleids- en integratiemodel.

Een flexibele Benelux laat bovendien een snelle overschakeling toe tussen Benelux-samenwerking *sensu stricto* en bi- of trilaterale samenwerking. Indien de Benelux op een bepaald dossier niet voor een doorbraak kan zorgen, moeten de betrokken overheden snel kunnen overschakelen op samenwerking buiten het Benelux-kader om.

Dit impliceert voorts natuurlijk ook een duidelijkere institutionele erkenning van de deelstaten in de Benelux (zie ook aanbeveling 13), en dat er ook de nodige interactie wordt voorzien met de lokale beleidsniveaus.

**Aanbeveling 2: Toespitsing van de kerntaken op inhoudelijk samenhangende sectoren: verdergaande economische integratie, beheer van de grensoverschrijdende samenwerking en veiligheid in ruime zin.**

De drie kerndomeinen van de Benelux dienen in de ogen van de onderzoeksgroep in eerste instantie de volgende te zijn: de meer diepgaande economische integratie, de grensoverschrijdende samenwerking en de samenwerking inzake veiligheid in ruime zin. Het

---

anders, in die zin dat er nauwelijks bevoegdheden van de federale overheid in het geding zijn, en dat beide commissies ontstaan zijn uit voorgangers waarin enkel de gewesten – en niet de federale overheid – vertegenwoordigd waren.

Benelux-Secretariaat van de Benelux moet zich op zijn rol van neutraal trajectbeheerder voor deze takenpakketten toeleggen, en andere taken afstoten wegens gebrek aan inhoudelijke samenhang. Deze selectie is gebaseerd op de evaluatie van het huidige takenpakket en garandeert een voldoende beleidscontinuïteit. De concrete invulling van deze drie kerndomeinen en de toevoeging van eventuele bijkomende domeinen dient nadien voorwerp uit te maken van de periodieke evaluatie zoals aanbevolen in aanbeveling 4.

*Sub-aanbeveling 2.1. Verdergaande economische integratie: proactieve screening*

Ondanks de voorgestelde verruiming van de Benelux Economische Unie tot een Benelux Unie (zie aanbeveling 11) blijven heel wat respondenten voorstander van het behoud en zelfs de versterking van de Benelux als experimentele voortrekker op het vlak van interne markt en economische samenwerking, met specifieke aandacht voor thema's waar zich opportuniteiten voordoen en waar men verder kan gaan dan de EU: energie, Lissabon-normen, liberalisering (o.a. diensten), fiscale harmonisering (o.a. accijnzen), harmonisering van sociale wetgevingen en van de vestigingswetgeving voor bedrijven. Door de elders vooropgestelde proactieve screening van Europese voorstellen op mogelijkheden voor nog sterkere integratie door een beleidscel binnen het Benelux-Secretariaat, vergroten de kansen voor deze rol van de Benelux. Het uitgangspunt daarbij dient te zijn dat de Benelux een 'bottom up'-versie is van verdere economische integratie binnen Europa waarbij men streeft naar het optimaal benutten van groei- en werkgelegenheidsmogelijkheden in grensoverschrijdende regio's.

Met het oog op de uitbouw van een kenniseconomie werd ook samenwerking op onderzoeksvlak vaak vernoemd als mogelijkheid voor de Benelux, in de zin van het poolen van subsidie-aanvragen voor onderzoek en het samenvoegen van de nationale fondsen voor wetenschappelijk onderzoek, het stimuleren van grote grensoverschrijdende onderzoeksprojecten (stamcelonderzoek, robotica,...) en, in het daarbij aansluitende domein van opleidingen, het grensoverschrijdend aanbieden van stageplaatsen.

*Sub-aanbeveling 2.2. Persoonsgebonden en territoriale grensoverschrijdende samenwerking: centraal kennisbeheer*

De uitbreiding van de rol van de Benelux inzake grensarbeid van louter voorlichting via brochures, tot een probleemoplossend werken, m.a.w. dienstverlening ten aanzien van grensarbeiders, wordt door zeer veel respondenten als een prioriteit naar voren geschoven. Naast een dergelijke op de burger gefocuste persoonsgebonden grensoverschrijdende samenwerking, pleit de onderzoeksgroep ook voor een nieuw ruimtelijk perspectief van de Benelux inzake de territoriale grensoverschrijdende samenwerking, waar het betrekken van aangrenzende regio's uit Duitsland en Frankrijk een optie is (zie ook aanbeveling 3).

De rol van de Benelux bij deze ruimtegebonden samenwerking is het centrale kennisbeheer. De Benelux is nog altijd het meest voor de hand liggende forum om een totaalvisie op de verschillende grensgebieden uit te werken, vergelijkbaar met de *Mission Opérationnelle Transfrontalière* in Frankrijk. De noden in de grensgebieden zijn zeer groot en de Benelux bezit de nodige troeven om oplossingen uit te werken, ook ten opzichte van 'concurrerende' grensoverschrijdende samenwerkingsvormen zoals de Euregio's. Deze laatste focussen immers op eerder projectgebonden samenwerking binnen een specifieke grensoverschrijdende context, terwijl de Benelux hieraan een ruimere, vergelijkende blik kan toevoegen. Op dit ogenblik echter zien betrokkenen vanwege de vele initiatieven door de

bomen het bos niet meer en hebben de Benelux-initiatieven op het terrein te weinig impact. Respondenten uit lokale overheden in grensgebieden (gemeenten, provincies) die actief zijn inzake ruimtegebonden samenwerking hebben nu te weinig contacten met de Benelux, dit in tegenstelling tot federale en regionale ambtenaren die vlot betrokken worden bij werkgroepen allerhande. De Benelux moet dus een totaalstrategie ontwikkelen, met projectmatige en flexibele overlegfora waarin ambtenaren van diverse overheden worden betrokken, waaronder ook de medewerkers uit de Euregio's, waarmee de contacten op dit ogenblik erg schaars zijn. Het Benelux-Secretariaat moet zorgen voor de nodige aansturing van de projectgroepen.

De onderzoeksgroep pleit daarnaast ook voor een duidelijker integratie van het havenoverleg en in het algemeen de samenwerking in de Rijn-Schelde-Delta in de Benelux. Een duidelijker rol van het Benelux-Secretariaat op het vlak van een totaalvisie, ondersteuning en aansturing van de samenwerking zou de uitstraling van de Benelux ten goede komen. De overgrote meerderheid van de respondenten is zeer enthousiast over de denkpiste om de Benelux uit te bouwen tot een multimodaal logistiek platform. Het Benelux-Secretariaat moet dan ook meer inspanningen leveren om daarvoor aan trajectbegeleiding te doen, met speciale aandacht voor afstemming en ontsluiting inzake verkeer, transport en infrastructuur.

*Sub-aanbeveling 2.3. Samenwerking inzake veiligheid in ruime zin (Senningen-afspraken): laboratoriumfunctie*

Het derde samenhangende geheel van Benelux-taken wordt gevormd door de Senningen-afspraken en de verdere implementatie hiervan. Het kennisbeheer en de trajectbegeleiding door het Benelux-Secretariaat worden hier positief geëvalueerd, en de samenwerking loopt duidelijk voor op die binnen de Europese Unie, doordat er binnen de Benelux sprake is van een daadwerkelijke *operationele* samenwerking. In die zin vervult de Benelux hier zijn laboratoriumfunctie.

Er is een uitgesproken vraag om de samenwerking inzake veiligheid te versterken. Concreet gaat het om gemeenschappelijke commissariaten, gezamenlijke politie- en justitieopleidingen, gezamenlijke rechte teams en meer directe contacten tussen procureurs en onderzoeksgerechten. Daarnaast is er ook een behoefte om de samenwerking op het vlak van verzorging resp. rampenbeheersing te intensifiëren, via een harmonisering van het statuut van huisartsen, vlotter grensoverschrijdend ambulancevervoer en een algemene coördinatie en afstemming tussen de verschillende betrokken actoren. Ook hier is een uitbreiding van de operationele samenwerking naar Frankrijk en Duitsland (bv. gemeenschappelijk commissariaat in Heerlen) mogelijk.

*Sub-aanbeveling 2.4. Afstoten van taken zonder inhoudelijke samenhang uit het takenpakket van het Benelux-Secretariaat*

Heel wat respondenten die zeer actief zijn in de (grensoverschrijdende) cultuursector lieten weten nooit in contact te komen met de Benelux en de relevantie niet in te zien van een betrokkenheid van de Benelux op dit vlak. Daarnaast is de Benelux geen cultuurgemeenschap, onder meer vanwege het ontbreken van een gemeenschappelijke taal. Andere instellingen leveren daarentegen wel een meerwaarde op het terrein: de Taalunie en de Commissie van het Cultureel Verdrag Vlaanderen-Nederland. De Benelux kan hier geen noemenswaardige aanvullende rol bij spelen.

Op het vlak van jeugd biedt het Benelux-Secretariaat weinig tot geen meerwaarde en ontplooit het ook geen eigen activiteiten. De huidige samenwerking betreft voornamelijk contacten tussen de verschillende administraties. Het heeft geen zin dat voor een dergelijk beperkt en punctueel beleidsdomein een aparte expertise wordt opgebouwd in het Benelux-Secretariaat. Wegens het gebrek aan inhoudelijke samenhang met de rest van de Benelux-taken, kan deze samenwerking best uit het takenpakket van het Benelux-Secretariaat worden gehaald.

**Aanbeveling 3: Een ‘Benelux plus’ als nieuw ruimtelijk perspectief, waarbij ook regio’s die aan de Benelux grenzen, kunnen worden opgenomen.**

Eerder werd reeds de rol van alle betrokken (centrale, gefedereerde en lokale) overheden in de samenwerking binnen de Benelux Unie als één van de uitgangspunten voor de toekomst vooropgesteld. Daarbij sluit het hanteren van een nieuw ruimtelijk perspectief aan, dat de overheden in gebieden met een inhoudelijke samenhang bij elkaar brengt. Daarbij is het eventueel mogelijk om aangrenzende regio’s in Frankrijk en Duitsland te betrekken. De Benelux fungeert dan als denktank voor deze ruimtelijke visie, brengt lokale actoren samen en zorgt ook voor een uitwisseling van ervaringen tussen de verschillende gebieden.

Uit bevraging van experts blijkt dat de huidige vijf grensgebieden geen ruimtelijke relevantie hebben en dat het ruimtelijke perspectief moet worden geheroriënteerd naar ruimtelijk-economisch relevante gebieden, wat neerkomt op de vier gebieden Zeeland-Vlaanderen, het Benelux Middengebied (oud hertogdom Brabant), het gebied Limburg-Luik-Aken en de regio Lille-Kortrijk-Doornik. Luxemburg is op ruimtelijk-economisch vlak eerder in de andere richting georiënteerd, en dit uit zich ook in zijn participatie in Sar-Lor-Lux.

In deze ruimtelijk-economische samenwerking is er een plaats voor aangrenzende regio’s zoals de Duitse *Länder* Noord-Rijnland-Westfalen en Nedersaksen en de Franse *Régions*, met op de eerste plaats Nord-Pas de Calais, natuurlijk in de mate dat de bevoegde beleidsmakers voor die gebieden daar zelf een meerwaarde in zien. Een volwaardige deelname aan de Benelux (inclusief de eenmaking van rechtsregels in het kader van een verregaande economische integratie) stuit, naast andere mogelijke politieke hindernissen, op juridische bezwaren, zowel van Europeesrechtelijke aard (de machtigingsclausule van het EG-Verdrag geldt niet voor een ruimere samenwerking dan die tussen de drie Benelux-partners) als van interne constitutionele aard in Frankrijk en Duitsland. Een geassocieerd lidmaatschap is denkbaar, maar zal een verschillende vorm aannemen al naargelang de Duitse of Franse overheden worden betrokken: naar Duits recht bestaat er een expliciete grondwettelijke machtiging om deel te nemen aan volkenrechtelijke organisaties, terwijl de Franse *Régions* zich inschrijven in een systeem van territoriale decentralisatie en hun participatie via een formeel verdrag met de Franse Staat zal moeten worden geregeld.

Om aan deze juridische problemen tegemoet te komen, kan de hervorming van de Benelux in twee fasen verlopen. De hervorming zoals ze hier *in extenso* wordt voorgesteld en die enkel de oorspronkelijke drie landen rond de tafel verenigt, kan worden beschouwd als een eerste fase. Daarna kan, in een tweede fase, werk gemaakt worden van het betrekken van de Duitse en Franse grensgebieden en hun lokale en regionale overheden bij de nieuwe Benelux, volgens de modaliteiten die voor elke grensregio relevant zijn. Dit impliceert wel dat ook in de eerste fase (de wijziging van het Benelux-Statuut) een rechtsbasis moet worden gecreëerd voor deze latere bredere territoriale visie.

**Aanbeveling 4: Een takenpakket dat los staat van de instituties en periodiek wordt geëvalueerd.**

Deze aanbeveling sluit aan bij het pleidooi om van de Benelux een flexibel en efficiënt apparaat te maken, dat de tand des tijds kan doorstaan (zie aanbeveling 1). Het opnemen van materieelrechtelijke bepalingen inzake de taken van de Benelux in het Benelux-Statuut zelf creëert het risico dat de verder evoluerende Europese integratie bepaalde takenpakketten van de Benelux overbodig maakt, en dat – zoals met het Benelux-Statuut van 1958 het geval was – een groot aantal bepalingen zinledig worden. Daarom kunnen ze beter in andere instrumenten van de Benelux, die de eventueel vorm kunnen krijgen van aanhangsels bij het Benelux-Statuut, worden opgenomen.

Daarnaast dienen de taken die aan de Benelux-instellingen worden toevertrouwd, regelmatig het voorwerp uit te maken van een periodieke evaluatie, die een onderdeel kan vormen van één van de bijeenkomsten van de Hoge Raad (zie aanbeveling 7).

**Aanbeveling 5: Nood aan een “federerende” visietekst.**

Hoewel zij er in het algemeen voor pleit het Benelux-Statuut toe te spitsen op voornamelijk institutionele aspecten en gedetailleerde materieelrechtelijke bepalingen – zoals die in het huidige Benelux-Statuut voorkomen in de artt. 55-92 – uit het verdrag te weren, is de onderzoeksgroep tevens van oordeel dat het poneren van een visietekst met de doelstellingen en de grondslagen van het Benelux-partnerschap onontbeerlijk is.

Een dergelijke visietekst, die men als constitutief en federerend kan kwalificeren, moet duidelijk maken dat de Benelux vandaag veel meer is, en wil zijn, dan een *economische* unie. Deze visietekst kan zich op verschillende manieren tot het verdrag verhouden, bijvoorbeeld door zijn opname in een uitgebreide preambule, in een apart slotprotocol of in het beschikkend gedeelte van het nieuwe verdrag zelf, of in een afzonderlijke politieke verklaring.

Elementen voor deze tekst zijn de lotsverbondenheid en de bijzondere band tussen de volken, staten en deelgebieden van de Benelux, de gemeenschappelijke gehechtheid aan fundamentele waarden, de wens om enerzijds binnen de Benelux een (nog) meer diepgaande integratie te bereiken dan in een ruimer verband, en anderzijds om de ervaring die bij deze sterkere integratie wordt opgedaan te “exporteren” naar het Europese niveau, en het feit dat de deelgebieden van de Benelux elkaar als bevoorrechte partners beschouwen en elke vorm van overleg en gemeenschappelijk extern optreden zullen bevorderen. Het nieuw ruimtelijk perspectief zoals voorgesteld in aanbeveling 3, kan een essentieel deel worden van deze federerende visietekst. Het opent de weg naar een regionale ‘*Benelux plus*’ die Europese integratie combineert met inter-statelijke en inter-regionale integratie.

**4.4. Een toekomstvisie op de organisatie van de Benelux**

**Aanbeveling 6: Een grotere politieke en diplomatieke rol van de Secretaris-generaal en zijn diensten.**

De onderzoeksgroep pleit op institutioneel vlak voor een versterking van de politieke en diplomatieke rol van de Secretaris-generaal en het college van secretarissen-generaal. Dit is de manier bij uitstek om ook het Comité van Ministers te revitaliseren. Op dit ogenblik komt

dat Comité immers, ondanks de verdragsrechtelijke verplichting daartoe, praktisch nooit samen. Door het toekennen van een beperkt initiatiefrecht aan de Secretaris-generaal of aan het college van secretarissen-generaal, waarbij proactief rapporten met concrete voorstellen voor integratie worden overgemaakt aan de verschillende uitvoerende machten, wordt bij het Comité van Ministers een (positieve of negatieve) reactie ontlokt, en is er een stimulans om samen te komen. Het ontwikkelen van het Benelux-Secretariaat als een soort *think-tank* met een zekere mate van onafhankelijkheid, zal de dynamiek van de samenwerking tussen de Benelux-landen wellicht ten goede komen.

De bekendheid van de Secretaris-generaal bij de respondenten is op dit ogenblik te klein. Velen spreken over het ontbreken van figuren met een zeker gewicht aan de top van de Benelux. Dit hangt ook samen met de weinig ambitieuze communicatiestrategie van de Benelux. Naast het eerder vermelde beperkte initiatiefrecht zou de Secretaris-generaal dan ook meer naar buiten moeten komen, bijvoorbeeld door eenmaal per jaar naast de technische rapporten ook een algemeen voortgangsrapport ('State of the Union') op te maken over de samenwerking en over gevoelige bilaterale dossiers waaraan vervolgens de nodige ruchtbaarheid wordt gegeven, en waarover in discussie wordt getreden met het Benelux-Parlement.

Met het oog op deze proactieve rol moet binnen het Benelux-Secretariaat een cel worden uitgebouwd die systematisch een screening uitvoert van de terreinen waarop de Benelux voor een toegevoegde waarde ten opzichte van de Europese Unie kan zorgen. Op basis van deze screening kan de Secretaris-generaal dan een initiatief nemen tot overleg binnen het Comité van Ministers of voor het voorgestelde topperleg in een Hoge Raad (zie aanbeveling 7).

Een grotere politieke en diplomatieke rol voor de Secretaris-generaal stelt ook de bestaande regel ter discussie, op grond waarvan deze functionaris steeds de Nederlandse nationaliteit dient te bezitten. Deze regel is niet alleen discriminatoir en moeilijk te verantwoorden gelet op het feit dat het oorspronkelijke evenwicht tussen vestigingsplaats en leidinggevende ambtenaar door de vestiging van de instellingen inzake intellectuele eigendom in Den Haag achterhaald is, maar staat ook het kiezen van de juiste persoon voor de juiste functie in de weg. Een dusdanige functie wordt immers het best vervuld door een staatsman, en zou, zoals gebruikelijk is in internationale instellingen, niet voor het leven maar voor een bepaalde duur moeten worden uitgeoefend. Het spreekt voor zich dat binnen het college van secretarissen-generaal de aanwezigheid van de drie nationaliteiten gewaarborgd moet blijven.

**Aanbeveling 7: Een “zachte institutionalisering” van het politieke overleg in de vorm van een Hoge Raad.**

Het lijkt de onderzoeksgroep niet realistisch om het politieke overleg onder te brengen in het Benelux-Statuut, maar dit kan bij de ondertekening een zeker officieel karakter krijgen door middel van een intentieverklaring in de slotakte bij het nieuwe verdrag. Een dergelijke herbevestiging van de politieke rol van de Benelux is immers wel degelijk gewenst, ook in de ogen van de grote meerderheid van de respondenten. Deze politieke rol dient zich weliswaar allereerst te heraffirmeren binnen de context van de Europese Unie, maar kan zich tevens uitstrekken tot het optreden van de Benelux-partners in het kader van andere multilaterale instellingen, van de Raad van Europa op regionaal-Europese leest tot en met de globale organisaties zoals de Verenigde Naties en haar hulporganen en gespecialiseerde organisaties.



De onderzoeksgroep pleit voor een zachte institutionalisering van het politieke overleg tussen de drie landen in een heterogene structuur naar het model van de Brits-Ierse Raad, waarbij de drie premiers en de vijf minister-presidenten, eventueel samen met de Secretaris-generaal indien men ingaat op de suggestie (zie aanbeveling 6) om hem een grotere diplomatieke en politieke rol te geven, in een “Hoge Raad” of “Raad van de Regeringsleiders” worden samengebracht. Tijdens een jaarlijkse gezamenlijke bijeenkomst kunnen zij in een politieke verklaring prioriteiten vastleggen die ze binnen de Benelux Unie maar ook daarbuiten via intergouvernementele samenwerking gezamenlijk willen aanpakken (zowel grensoverschrijdende problematieken als, waar mogelijk, gezamenlijke standpunten over grote internationale politieke dossiers, de Benelux als gangmaker van een kern-Europa, zoeken naar consensus over transatlantische relaties,...).

Deze Hoge Raad of Raad van de Regeringsleiders kan werken met een roterend voorzitterschap, dat eigen klemtonen kan leggen voor de grote politieke oriëntaties van het komende jaar.

**Aanbeveling 8: Een lichtere, meer flexibele en meer geïntegreerde organisatie, door institutionele afslankingen en het creëren van een juridische grondslag voor flexibele arbeidsrelaties.**

*Sub-aanbeveling 8.1. Rationalisering van het verdragsrechtelijk instrumentarium*

De Benelux is gegrondvest op een groot aantal verdragen, wat niet bijdraagt tot de doorzichtigheid van de institutionele structuur. Bij de herziening van het verdrag is het daarom geen overbodige oefening om al deze verdragen in één omvattende structuur te gieten, waarbij de basisregels voor de verschillende instellingen in het Benelux-Statuut zelf worden opgenomen, en specifieke werkprocedures het voorwerp kunnen uitmaken van bijhorende protocollen, aanhangsels en reglementen.

*Sub-aanbeveling 8.2. Afslanking van het institutionele kader*

Voor de hervormde Benelux Unie stelt de onderzoeksgroep allereerst een afslanking voor van het institutionele kader. Het Comité van Scheidslieden, de Raad van de Economische Unie, het Directiecomité voor Interne Markt en Economische Samenwerking en de Economische en Sociale Raad van Advies bieden geen meerwaarde meer, en kunnen zonder meer worden afgeschaft. Daarnaast is het ook overbodig dat ambtelijke werkgroepen *nominatim* in het verdrag worden opgesomd: het toekennen van een bevoegdheid aan het Comité van Ministers om ambtelijke werkgroepen in te stellen, volstaat. Deze werkgroepen kunnen volgens de onderzoeksgroep ook bezwaarlijk worden beschouwd als formele “instellingen” van de Benelux Unie. Het voormelde Directiecomité kan worden vervangen door de voorgestelde cel van beleidsmedewerkers binnen het Benelux-Secretariaat die systematisch de mogelijkheden tot verdieping op Benelux-schaal van nieuwe Europese initiatieven – en daarbuiten – onderzoekt en daarover rapporteert (zie aanbeveling 6). De Raad van de Economische Unie kan vervangen worden door een coördinerende cel binnen het Benelux-Secretariaat.

*Sub-aanbeveling 8.3. Bijsturing van de werking van ambtelijke werkgroepen*

De werking van de ambtelijke werkgroepen dient te worden bijgestuurd. Het basiscriterium is de meerwaarde die zij al dan niet bieden aan de nationale administraties. De

onderzoeksgroep suggereert een bijsturing aan de hand van volgende criteria en aandachtspunten: minder overlap van agenda's, resultaatgerichte en concrete werking moet primeren op grote ambitieuze plannen, bijkomende administratieve belasting voor nationale ambtenaren moet worden vermeden. Een betere politieke aansturing van de werkgroepen is een ander knelpunt, maar hieraan kan worden tegemoet gekomen door de implementatie van de beide vorige aanbevelingen, met name het initiatiefrecht van de Secretaris-generaal, het ter discussie stellen van een jaarlijks algemeen voortgangsrapport op intergouvernementeel en interparlementair niveau, en de prioritering in het kader van de Hoge Raad.

#### *Sub-aanbeveling 8.4. Integratie van Benelux-Gerechtshof en Benelux-Parlement*

Het Benelux-Gerechtshof (dat desgewenst ook de taken van het hogergenoemde Comité van Scheidslieden kan overnemen) en het Benelux-Parlement (dat nu ook officieel zo kan worden genoemd in plaats van Interparlementaire Raadgevende Beneluxraad) kunnen in het Benelux-Statuut worden geïntegreerd. Voor deze twee instellingen moeten overigens enkel de basisregels in het Benelux-Statuut worden opgenomen, alsmede de wijze waarop zij zich tot de andere instellingen verhouden, aangezien zij voor het overige zoveel mogelijk zélf hun werking moeten kunnen regelen. Interne procedureregels kunnen derhalve door de twee instellingen zelf op een flexibele manier worden aangenomen en gewijzigd.

Specifiek voor het Benelux-Parlement moet tevens worden voorzien in een inhoudelijke ondersteuning door het Benelux-Secretariaat aan de parlementsleden om een meer zinvolle invulling te geven aan de activiteiten van het parlement. Voorts dienen ook het interpellatierecht ten aanzien van de ministeriële comités en van de Secretaris-generaal en andere tussenkomsten van het Benelux-Parlement in de intergouvernementele samenwerking in het verdrag zelf te worden geregeld.

Daarnaast moet de interpretatieve bevoegdheid van het Benelux-Gerechtshof worden uitgebreid tot alle instrumenten van de Benelux zonder onderscheid. Op dit ogenblik is het zelfs voor het Hof niet duidelijk welke instrumenten het mag interpreteren. Tegelijkertijd is het aangewezen om in het verdrag een rechtsbasis te creëren voor een eventuele bevoegdheid van het Hof tot interpretatie van bilaterale verdragen tussen Benelux-partners (bv. dubbelbelastingverdragen tussen staten, nautisch beheer van de Schelde tussen Nederland en het Vlaamse Gewest); over de daadwerkelijke toekenning van deze bevoegdheid kan in elk van deze verdragen afzonderlijk worden beslist door de betrokken partners.

#### *Sub-aanbeveling 8.5. Link met de Benelux-Organisatie voor Intellectuele Eigendom*

Voor de Benelux-Organisatie voor Intellectuele Eigendom kan men volstaan met een opname van de organisatie als gemeenschappelijke Benelux-dienst in het verdrag, met een doorverwijzing naar de regeling uit het recente verdrag van februari 2005. Toch is deze vermelding van belang, aangezien deze organisatie door een overgrote meerderheid van de respondenten positief wordt beoordeeld, met inbegrip van bedrijven die voor het overige nooit in aanraking komen met de Benelux. Het leggen van een band vergroot het draagvlak en de uitstraling van de Benelux, wat op dit moment een probleem is, en zet als duidelijk voorbeeld van succesvolle proeftuinfunctie van de Benelux, de toon om eenzelfde rol op te nemen op andere gebieden van de interne markt.

#### *Sub-aanbeveling 8.6. Rechtsbasis voor detachering en flexibel personeelsbeheer*

Tot slot moet het Benelux-Statuut ook een grondslag bevatten voor de detachering van nationale, regionale en eventueel lokale ambtenaren naar de Benelux, en voor andere vormen van flexibele arbeidsverhoudingen met het oog op het vervullen van tijdelijke opdrachten. Dit past in de aanbeveling om de Benelux te ontwikkelen als een meer flexibele, projectgerichte organisatie die naargelang de behoefte een beroep kan doen op de expertise van gedetacheerde ambtenaren. In het verleden heeft het ontbreken van een duidelijk kader hieromtrent aanleiding gegeven tot betwistingen bij het Benelux-Gerechtshof en de door het Hof opgelegde “statutarisering” van gedetacheerden en contractuelen.

**Aanbeveling 9: Een duidelijke en geïntegreerde communicatiestrategie, met het Benelux-Secretariaat als centrale actor.**

Het zou de visibiliteit ten goede komen mocht de externe communicatie van alle instellingen van de Benelux Unie, inclusief parlement, gerechtshof en organisatie voor intellectuele eigendom, qua vormgeving en op het vlak van een gemeenschappelijk toegangsporaal worden gecentraliseerd bij het Benelux-Secretariaat, zodat de burger zich ten minste al een duidelijker beeld van de organisatie kan vormen. Op dit ogenblik is het voor velen onduidelijk of de Benelux überhaupt nog actief is, laat staan dat het voor hen duidelijk is hoe het kluwen van Benelux-instellingen in elkaar zit. Elk beter besef van de gemeenschappelijke instellingen van de Benelux bij de publieke opinie kan er enkel toe bijdragen dat ook de politiek als het ware wordt aangesproken om de Benelux beter te benutten.

Een relance van de Benelux moet niet alleen met een gecentraliseerd maar ook met een versterkt communicatiebeleid gepaard gaan, onder meer door een duidelijke woordvoerder naar voren te schuiven voor contacten met de pers, de verspreiding van digitale nieuwsbrieven bij stakeholders (politici, diplomaten, bedrijven, academici, middenveld, publieke opinie,...), het creëren van een moderne, uniforme huisstijl voor alle bij de Benelux betrokken instellingen, en – belangrijk voor de juridische instrumenten van de Benelux Unie – een digitaal *Benelux-Publicatieblad* en een ruimere bekendmaking van de normen en aanbevelingen van de Benelux-instellingen in de drie “staatsbladen”.

Een modern communicatiebeleid dat niet alleen intern maar ook naar buiten de Benelux gericht is, kan bovendien de Benelux als merknaam versterken. De partnerlanden kunnen desgewenst hierbij aansluiten voor gezamenlijke of gecoördineerde promotiecampagnes, bijvoorbeeld voor handel en investeringen of, waarschijnlijk met meer succes, voor toerisme (cf. toeristen uit de VS, Japan of China die in één reis Amsterdam en Brussel of de Vlaamse kunststeden bezoeken).

**Aanbeveling 10: Voortzetting van samenwerkingsverbanden met andere subregionale groepen.**

Er moet een duidelijk politiek mandaat worden gegeven aan het Benelux-Secretariaat van de Benelux om betrekkingen uit te bouwen met andere subregionale groeperingen zoals de Noordse Raad, de V4 en de Baltische Assemblee. Het huidige gebrek aan een dergelijk mandaat laat de contacten eerder in het ijle zweven en laat daardoor kansen onbenut. Er kan hiervoor een zekere internationale rechtspersoonlijkheid aan de Benelux worden toegekend, waardoor – zo dit voor de andere subregionale groeperingen mogelijk is en voorzover dit een meerwaarde heeft – overeenkomsten of gemeenschappelijke intentieverklaringen kunnen

worden getekend. Natuurlijk moet men hierbij ook waken over het kosten-baten rendement van de samenwerking of uitwisseling.

Deze samenwerking is een specifieke uitwerking van het gebruik van de Benelux als een merk in het buitenland. Hoewel nog niet de helft van alle respondenten een antwoord formuleerde op de vraag of de Benelux als een merk kan worden uitgespeeld, blijkt uit de literatuur dat de Benelux in het buitenland een sterk merk is en goed bekend is als gemeenschappelijk optreden van de drie landen – hoewel het niet erg bekend is wàt zij juist gemeenschappelijk doen. Dit verder consolideren en versterken is aangeraden, want het verhoogt het gewicht van de Benelux in een ruimere, Europese context.

**Aanbeveling 11: De vernieuwing van de Benelux moet zijn beslag krijgen in een nieuwe naam: “Benelux Unie”.**

Bij de verdragswijziging moet men duidelijk maken dat de Benelux in een nieuw stadium terechtgekomen is: na de “Benelux Douane-Unie” (1944) en de “Benelux Economische Unie” (1958) moet in 2010 de “Benelux Unie” het levenslicht zien. Gelet op het sterke merk dat de Benelux nog steeds is, strekt het niet tot aanbeveling om te pogen in het acroniem ook een verwijzing naar de participerende gemeenschappen en gewesten naar voren te laten komen, wat tot een moeilijk herkenbare naam tot gevolg zou hebben. Dit betekent echter niet dat de gemeenschappen en gewesten, net zoals lokale overheden, volgens de onderzoeksgroep geen centrale rol in de Benelux zouden dienen te spelen.

Naast het herbenoemen van de Benelux zelf, is het tevens denkbaar om over te gaan tot een zekere modernisering van de benaming van een aantal Benelux-instellingen en -organen. Dit geldt in de eerste plaats voor het overnemen in het verdrag van de naam “Benelux-Parlement” die de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad zichzelf heeft toebedeeld. Het terminologische onderscheid tussen ambtelijke commissies, bijzondere commissies en werkgroepen heeft geen bestaansreden. Hier lijkt “ambtelijke werkgroep” de naam te zijn die het meest overeenstemt met een flexibele invulling van de Benelux, en kan de term “commissie” worden voorbehouden aan commissies van onafhankelijke experts die met een bepaalde opdracht worden belast. Het “Secretariaat-generaal van de Benelux (Economische) Unie” kan minder plechtstatig “Benelux-Secretariaat” worden genoemd.

#### **4.5. Verdragstechnische en andere aanbevelingen**

**Aanbeveling 12: Geen gewone voortzetting, maar een herziening.**

Het aflopen van de initiële termijn van vijftig jaar van het Benelux-Statuut betekent niet op zich het einde van deze intergouvernementele organisatie, en impliceert evenmin een wijziging van het bestaande verdrag. Op grond van zijn artikel 99, § 2, wordt het immers verlengd voor een nieuwe periode van tien jaar tenzij een van de drie lidstaten zich daar één jaar voor de afloop van de initiële termijn via een kennisgeving aan de twee partners tegen verzet. De lidstaten hebben er alle belang bij om op een positieve manier deze gelegenheid aan te wenden om de Benelux om te buigen naar de zonet geschetste moderne structuur.

**Aanbeveling 13: Aanpassing van het Benelux-Statuut aan de Belgische institutionele realiteit.**

Een overgrote meerderheid van de respondenten, zonder onderscheid naar beroepssector of regio, erkent dat de Benelux moet worden aangepast aan de actuele Belgische institutionele realiteit. Alleen al omwille van dit element is het voor hen uitgesloten dat het huidige verdrag zonder meer zou worden verlengd. Tegelijkertijd zien zij een relevantie van de Benelux voor verschillende gewestelijke bevoegdheidsdomeinen. Indien, zoals hierna wordt voorgesteld, de Benelux kan worden omgevormd tot een integratieverband waarin de sub-nationale overheden een essentiële plaats krijgen toebedeeld, zullen de deelstaten een centraler en belangrijker rol kunnen spelen in Benelux-verband. Dit biedt de deelstaten overigens kansen om zichzelf meer internationale visibiliteit toe te kennen via de Benelux, en via de Benelux een precedent te scheppen voor een sterke Vlaamse participatie in een internationale organisatie. Men moet er daarom ook over waken dat er via een intern Belgisch samenwerkingsakkoord een behoorlijk mechanisme wordt uitgewerkt voor coördinatie zodat de Benelux niet overmatig wordt belast met intern Belgisch overleg, wat een bekommernis was van de Nederlandse en Luxemburgse respondenten. Op zijn minst moet het daarvoor voorzien overleg in het Kaderakkoord Internationale Organisaties worden geactiveerd. Daarnaast moeten de bijeenkomsten van de Hoge Raad ook worden voorbereid in het kader van de Interministeriële Conferentie voor het Buitenlands Beleid.

#### *Sub-aanbeveling 13.1. Vormelijke aanpassingen in de verdragstekst*

In eerste instantie kan dit tot uiting komen in vormelijke aspecten van het verdrag (expliciete vermelding in de aanhef, het eerder vermelde gebruik van “ondertekeningsformule 1” die de medeondertekening van het verdrag behelst), maar daarnaast ook in de inhoud van de verdragsbepalingen zelf. In tegenstelling tot wat gebeurde bij de herijking in 1995, zijn wij van oordeel dat men verder moet gaan dan een aanpassing in de praktijk die niet zijn weerslag vindt in de teksten. Deze aanpassing betreft zowel de intergouvernementele als de interparlementaire werkzaamheden.

#### *Sub-aanbeveling 13.2. Intergouvernementele structuur*

Het verdrag moet een duidelijke bepaling bevatten dat in de intergouvernementele samenwerking ook de gemeenschappen en gewesten volwaardig en autonoom kunnen optreden. Het huidige Comité van Ministers, dat uit de drie ministers van buitenlandse zaken bestaat, moet niet over geregionaliseerde materies beslissen. Dit kan door het zwaartepunt niet meer te leggen op een dergelijk monolythisch Comité van Ministers, maar door dit orgaan, zoals de Raad in de Europese Gemeenschap, in verschillende samenstellingen te laten samenkomen, waarin leden van andere (deelstaat)regeringen wel degelijk – al dan niet naast een federale minister indien er ook nog sprake is van een federale (rest)bevoegdheid – vertegenwoordigd kunnen zijn.

Al dan niet voortvloeiend uit het overleg tijdens de Hoge Raad (zie aanbeveling 7) kunnen de lidstaten aldus bij consensus nieuwe constellaties van het Comité van Ministers creëren, afhankelijk van de behoeften en met de samenstelling die overeenkomt met de te behandelen materie. Het is niet aangewezen om de verschillende constellaties in te schrijven in het Benelux-Statuut zelf, gelet op de continu evoluerende institutionele context in België die zou kunnen nopen tot wijzigingen.

### *Sub-aanbeveling 13.3. Interparlementaire structuur*

De reeds informeel doorgevoerde wijzigingen in de samenstelling van het Benelux-Parlement, waaraan in weerwil van de letter van het oprichtingsverdrag van dit parlement nu ook de deelstatelijke parlementen deelnemen, moeten, bij de voorgestelde integratie van dit oprichtingsverdrag in het Benelux-Statuut, worden geformaliseerd.

Tegelijkertijd moet dat parlement ook in zijn werking en parlementair reglement de nodige aandacht besteden aan de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende parlementen in België: zo moet het vermijden dat deelstatelijke parlementsleden zitting hebben in commissies die louter federale bevoegdheden behandelen en vice versa, zoals op dit ogenblik nog het geval is.

### *Sub-aanbeveling 13.4. Geen vervanging door een louter Vlaams-Nederlandse structuur*

Het beleidsondersteunde onderzoek waarop dit boek gebaseerd is, diende ook na te gaan of de vervanging van het Benelux-Statuut door een omvattend bilateraal Vlaams-Nederlands verdrag wenselijk is. Dit wordt door de overgrote meerderheid van de respondenten niet wenselijk geacht, en zou ook voorbij gaan aan de federale bevoegdheden die in de Benelux worden behandeld. Door een intensievere betrokkenheid van Vlaanderen bij de Benelux kan overigens net méér worden meegepraat bij de samenwerking tussen Nederland en de federale overheid. Een vervanging door een ruim Vlaams-Nederlands verdrag zou ook de verhoudingen met Luxemburg niet ten goede komen, aangezien de Benelux daar beschouwd wordt als een samenwerkingsverband dat een te sterke gebondenheid aan België alleen tegengaat. Tot slot geldt de machtigingsclausule van art. 306 EG-Verdrag enkel voor samenwerkingsverbanden tussen de drie landen als geheel, en – met uitzondering van de BLEU – niet voor een samenwerking die enkel bepaalde deelgebieden betreft.

### **Aanbeveling 14: Evaluatie van de bestaande regelgeving, verschaffing van rechtszekerheid omtrent het geldende “Benelux-acquis” en nieuwe methodes van regelgeving.**

Het is voor een organisatie erg problematisch als het onduidelijk is welke rechtsregels al dan niet in voege zijn en of het Benelux-Gerechtshof al dan niet bevoegd is voor hun uitlegging. Daarom kan bij een verdragswijziging worden geopteerd voor een aantal annexen die het geheel van de op dat ogenblik van kracht zijnde Benelux-regelgeving weergeven. Alle andere teksten worden dan van rechtswege opgeheven. Op die manier kan met een schone lei worden begonnen. Naderhand moet een betere bekendmaking van de Benelux-regelgeving, onder meer via een elektronisch *Benelux-Publicatieblad* in het kader van een ruimere betere communicatiestrategie, de aldus ontstane rechtszekerheid bestendigen.

Het beperkte lidmaatschap van de organisatie is een argument dat tegen de introductie van supranationale besluitvormingsprocedures pleit. Via de verdragsrechtelijke weg of de weg van de omzetting van beschikkingen blijft de democratische inspraak – van de deelnemende regeringen tegenover hun nationale parlementen – beter gegarandeerd. De omzetting van beschikkingen zorgt ook voor een betere inbedding in de drie nationale rechtsordes. Bovendien is het ook denkbaar dat de Benelux in de toekomst minder van de juridische instrumenten gebruik maakt en eerder gebruik maakt van open coördinatie via benchmarking en soft law-instrumenten. Bij de respondenten zijn er overigens geen echte voorstanders te vinden van de invoering in de Benelux van supranationale elementen.

Tot slot kan een relance van de samenwerking tussen academici uit de drie landen in het kader van een commissie van onafhankelijke experts, zoals dat vroeger het geval was in de commissie voor de eenmaking van het recht, met het oog op het formuleren van gezamenlijke hervormingen in eerder technische juridische aangelegenheden (denk aan de vroegere voorbeelden inzake *commoriëntes* of de dwangsom) met een beperkt budget een voor de praktijk groot rendement opleveren.

\*\*\*\*\*