



STRATEGISCHE ADVIESRAAD

---

INTERNATIONAAL  
**VLAANDEREN**

---

Flemish Foreign Affairs Council

# **Het Herzieningsverdrag Benelux Unie**

**Advies 2009/18  
15 juni 2009**

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave .....	1
1. Inleiding.....	2
2. Stand van zaken .....	3
2.1. Achtergrond.....	3
2.2. Het oorspronkelijke kader .....	4
2.2.1. Kerntaken van de Benelux .....	4
2.2.2. Institutioneel kader .....	5
2.2.3. Juridisch instrumentarium .....	5
2.2.4. Externe betrekkingen.....	6
2.3. Benelux Politieke Samenwerking (BPS) .....	6
2.4. Mogelijkheden voor een hervorming van de Benelux .....	7
2.4.1. Kerntaken van de Benelux .....	7
2.4.2. Institutioneel kader .....	7
2.4.3. Juridisch instrumentarium .....	8
2.4.4. Externe betrekkingen.....	8
2.5. Conclusie op basis van het literatuuronderzoek .....	9
3. Analyse van, en commentaar bij, het Herzieningsverdrag .....	9
3.1. Het Herzieningsverdrag .....	9
3.1.1. De kerntaken van de Benelux .....	10
3.1.2. Institutioneel kader .....	10
3.1.3. Juridisch instrumentarium .....	11
3.1.4. Externe betrekkingen.....	11
3.1.5. Voorrechten en immuniteiten .....	11
3.1.6. Slotbepalingen.....	11
3.2. Bemerkingen bij het Herzieningsverdrag .....	12
3.2.1. Kerntaken van de Benelux .....	12
3.2.2. Institutioneel kader .....	12
3.2.3. Juridisch instrumentarium .....	13
3.2.4. Externe betrekkingen.....	13
3.2.5. Voorrechten en immuniteiten .....	13
3.2.6. Budget .....	13
3.3. Benelux Politieke Samenwerking.....	14
3.4. Het gemeenschappelijk werkprogramma.....	16
3.4.1. Algemene opmerkingen .....	16
3.4.2. Analyse van het Gemeenschappelijk Werkprogramma 2009-2012.....	17
3.4.3. Conclusies .....	19
3.5. Het potentieel voor Vlaanderen .....	20
3.6. Het intra-Belgische samenwerkingsakkoord.....	21
4. Conclusie .....	23

# 1. Inleiding

Tijdens haar vergadering van 27 maart 2009 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende instemming met het Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux economische Unie (hierna: "het Herzieningsverdrag"), het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Benelux Unie, en de Verklaring, ondertekend in 's-Gravenhage op 17 juni 2008. Op 31 maart 2009 ontving de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen (hierna: "de Raad") de adviesaanvraag. Na bespreking op zijn vergaderingen van 22 april, 19 mei en 15 juni 2009 keurde de Raad onderhavig advies goed.

Artikel 99 §1 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (hierna: "het Benelux-statuut") bepaalt dat dit verdrag voor een periode van 50 jaar gesloten wordt. Aangezien het Benelux-statuut op 1 november 1960 in werking is getreden, kan dit verdrag (mits voorafgaande opzegging) beëindigd worden op 31 oktober 2010. De Benelux-partners gaven echter al snel aan dat zij de samenwerking wilden verder zetten. De nakende vervalddag gaf wel aanleiding tot een herziening van de Benelux-samenwerking.

Het Benelux-statuut is een gemengd verdrag volgens de intern-Belgische rechtsorde. Het was derhalve van groot belang dat Vlaanderen vroeg startte met de bepaling van zijn standpunt over de herziening. De bepaling van dit standpunt vertrok vanuit twee basisteksten. In de eerste plaats bepaalde het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2004-2009 dat: "Naar aanleiding van het aflopen van het Benelux-verdrag in 2010 Vlaanderen streeft naar een grotere regionale betrokkenheid bij de verderzetting van deze samenwerking". In de tweede plaats stelde de Bijdrage van de Vlaamse administratie van juni 2004 aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse Regering, Deel 3 Buitenlands Beleid en Internationale Samenwerking: "Ook de samenwerking in Benelux-verband zal, naar aanleiding van het aflopen van het Benelux-verdrag in 2010, tijdens de komende legislatuur onder de aandacht komen. Elk van de verschillende verdragspartners dient zich te beraden over het al dan niet van kracht blijven van het verdrag en –zo ja- onder welke modaliteiten. Dit is ook van belang voor de Belgische deelstaten. Het werkterrein van de Benelux Economische Unie situeert zich immers voor een groot deel op de domeinen waarvoor de deelstaten bevoegd zijn: economie, ruimtelijke ordening, grensoverschrijdende samenwerking, milieubeheer, etc."

Om haar standpunt beter voor te bereiden, lanceerde de Vlaamse overheid in december 2004 een oproep tot het indienen van een beleidsvoorbereidend onderzoek over het thema 'De Vlaamse positie ten aanzien van de Benelux naar aanleiding van de vernieuwing van het Benelux-verdrag'. Het eindrapport van de studie gevoerd door UNU-CRIS en het Instituut voor Internationaal Recht van de K.U.Leuven maakte een SWOT-analyse van de Benelux.<sup>1</sup> Op basis hiervan slaagde de Vlaamse Regering erin om snel haar standpunt te bepalen en op die manier een belangrijke invloed uit te oefenen op de onderhandelingen die zouden leiden tot het Herzieningsverdrag.

In onderhavig advies overloopt de Raad eerst de stand van zaken, waarbij achtereenvolgens de achtergrond van de samenwerking in de Benelux, het oorspronkelijke kader, de Benelux Politieke Samenwerking en de mogelijkheden voor een hervorming van de Benelux aan bod komen. In het tweede luik gaat de Raad over tot een analyse van de toekomstige Benelux-samenwerking. Naast een overzicht van de belangrijkste vernieuwingen van het Herzieningsverdrag en enkele bemerkingen terzake, bespreekt de Raad de mogelijkheden voor een vernieuwing van de Benelux Politieke Samenwerking, het gemeenschappelijk werkprogramma, het potentieel voor Vlaanderen van het nieuwe verdrag en het intra-Belgisch samenwerkingsakkoord voor de Benelux. Ten slotte formuleert de Raad conclusies en aanbevelingen.

---

<sup>1</sup> L. VAN LANGENHOVE en J. WOUTERS, *De Vlaamse positie ten aanzien van de Benelux naar aanleiding van de vernieuwing van het Benelux-verdrag*, Onderzoeksrapport van UNU-CRIS en Instituut voor Internationaal Recht K.U.Leuven in opdracht van internationaal Vlaanderen, 2006.

## 2. Stand van zaken

Als preliminaire opmerking wil de Raad de aandacht vestigen op de begripsverwarring met betrekking tot de Benelux Economische Unie en de Benelux Politieke Samenwerking. De samenwerking in het kader van de Benelux Economische Unie is een praktische samenwerking binnen het verdragskader. De Benelux Politieke Samenwerking is een vorm van overleg en coördinatie tussen de regeringen van de drie Benelux-landen en situeert zich buiten het verdragskader. Het is echter vaak deze laatste vorm van Benelux-samenwerking die het meest bekend is.

### 2.1. Achtergrond

De historische banden en geografische lotsverbondenheid tussen de Lage Landen maken samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg wenselijk. Ook de noodzaak van een nieuwe vormgeving van het naoorlogse Europa bracht de drie landen ertoe om nader te gaan samenwerken. Op 5 september 1944 ondertekenden ze te Londen een Douaneverdrag.<sup>2</sup> Hierna groeide de Benelux uit tot een volwaardig economisch samenwerkingsverband. Ook de economische verwevenheid tussen de drie landen vormt immers een drijvende kracht achter de Benelux. Zo ging bv. in 2007 15% van de totale Belgische uitvoer naar Nederland en Luxemburg en kwam 26,89% van de Belgische invoer uit de Benelux-partnerlanden.<sup>3</sup>

Wanneer men in het verleden sprak over de Benelux, bedoelde men voornamelijk de samenwerking tussen België en Nederland. Voor deze samenwerking zijn een drietal argumenten te vinden. In de eerste plaats zijn België en Nederland kleine landen die samen sterker kunnen staan tegenover de grote mogendheden in de Europese Unie. In de tweede plaats zijn beide landen ongeveer even groot, zodat er geen gevaar is dat het ene ondergeschikt wordt aan het andere. In de derde plaats worden België en Nederland gekenmerkt door een open economie die gebaat is bij een multilateralisering van het handels- en betalingsverkeer.

Over de jaren heen is niettemin gebleken dat er ook verschilpunten zijn. België was in de beginjaren protectionistischer ingesteld omdat het zijn oude industrie moest beschermen. Nederland is 'Atlantischer' dan België. Ook was er een mentaliteitsverschil: Belgische staatslieden stelden zich vaak pragmatischer op dan hun Nederlandse collega's. Ten slotte leidden ook het taalprobleem en de intern-Belgische verhoudingen tot aanzienlijke verschillen met Nederland.<sup>4</sup> Deze hebben zich in de loop van het bestaan van de Benelux gaandeweg gekristalliseerd tot de uitbouw van een federale staat in België met verregaande bevoegdheden voor de deelstaten. Thans bepaalt artikel 1 van de Belgische grondwet van 1993: "België is een federale staat samengesteld uit gemeenschappen en gewesten". Artikel 167 verschaft deze gewesten en gemeenschappen de mogelijkheid om hun buitenlandse betrekkingen te organiseren in alle aangelegenheden waarvoor ze intern bevoegd zijn, volgens het beginsel *in foro externo, in foro interno*.<sup>5</sup>

Hoewel Luxemburg vaak wordt bekeken als het kleine broertje in de Benelux, biedt de samenwerking met dit partnerland ook een meerwaarde. In dit kader benadrukt men de sterke economische band tussen het Waalse Gewest en Luxemburg. Ook wat betreft werkgelegenheid is er een sterke doorstroom in de grensgebieden.<sup>6</sup>

Deze punten van verbondenheid en verschil liggen mee aan de basis van een viertal fasen in de Benelux-samenwerking. Deze fasen hebben voornamelijk betrekking op de Benelux Politieke Samenwerking (zie *infra*, 2.3.), maar door de begripsverwarring tussen de Benelux Economische Unie en de Benelux Politieke Samenwerking bepalen ze mee de perceptie van de Benelux als organisatie.

<sup>2</sup> Douaneovereenkomst tussen België, Luxemburg en Nederland, ondertekend te Londen op 5 september 1944, (B.S. 22 november 1947).

<sup>3</sup> Eigen bewerking van cijfers uit INSTITUUT VOOR DE NATIONALE REKENINGEN, *Statistiek Buitenlandse Handel, Kwartaalbericht 2008-III*, Brussel, Nationale Bank van België, 10-18.

<sup>4</sup> J. W. BROUWER, "Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa" in *Internationale Spectator*, 57, (2003), 10, pp. 466-467.

<sup>5</sup> J. HENDRICKX, "De toekomst van het Beneluxverdrag" in *Internationale Spectator*, 58, (2004), 10, p. 506.

<sup>6</sup> *Hand. Senaat 2008*, 5 juni 2008, 21.

De eerste fase van 1944 tot 1948 was er één van succesvolle samenwerking. Van 1948 tot 1973 zien we een eerder gemengd verhaal met als grootste succes in deze periode het gezamenlijk memorandum dat zou leiden tot de Verdragen van Rome, maar ook met botsingen die aantoonde dat er slechts “zelden een natuurlijke harmonie van belangen was tussen Nederland en België”<sup>7</sup>. Van 1973-1994 ging de samenwerking niet veel verder dan het occasioneel uitwisselen van informatie. Zowel Nederlandse als Belgische staatslieden maakten in hun beschouwingen over de Europese politiek weinig gewag van de Benelux. Sinds 1994 duikt de Benelux-samenwerking weer op in regeringsverklaringen, maar toch is er in de praktijk weinig sprake van. De gezamenlijke initiatieven gingen voorbij aan de zaken waarover verdeeldheid heerste. De Top van Nice en de verdeeldheid over de oorlog in Irak zorgden voor nieuwe dieptes in de relaties.<sup>8</sup> Het lijkt erop dat beide landen in tijden van grote nood beschutting bij elkaar zoeken, maar bij afwezigheid van een gemeenschappelijke dreiging gewone burens zijn.<sup>9</sup>

Tegen de achtergrond van de uitbreiding van de EU en het groeiende gewicht van de grotere lidstaten in de EU is er thans potentieel voor een nieuwe fase met een sterkere Benelux. Samen vormen de drie partnerlanden een gebied met 27 miljoen inwoners, vertegenwoordigen ze de vierde economie in Europa en beschikken ze over evenveel stemmen in de Raad van Ministers van de EU als een grote lidstaat.<sup>10</sup> De hierna volgende analyse maakt duidelijk dat zich een verdragsherziening opdrong om dit potentieel waar te maken.

## **2.2. Het oorspronkelijke kader**

---

### **2.2.1. Kerntaken van de Benelux**

De oorspronkelijke doelstellingen van de Benelux Economische Unie, gegrondvest op het vrije verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten, zijn volgens artikel 1 Benelux-Statuut:

- (i) de coördinatie van het economische, financiële en sociale beleid;
- (ii) het aanvaarden en voeren van een gemeenschappelijk beleid in de economische betrekkingen met derde landen en inzake de daarmee verband houdende betalingen.

Aanvankelijk was de Benelux Economische Unie (hierna: “BEU”) een overwegend economisch gerichte internationale organisatie. Inmiddels is ze op dit gebied grotendeels door de EU achterhaald.<sup>11</sup> Zo heeft de euro zowel de Nederlandse gulden als de Belgische en Luxemburgse frank vervangen.

De “founding fathers” van de Benelux hebben het ook zo voorzien: de Benelux en de Europese Gemeenschap streven voor een deel dezelfde doelstellingen na, maar de Benelux mag daar verder in gaan voor zover er binnen de EG geen dergelijk niveau van integratie kan worden bereikt.<sup>12</sup> Artikel 306 EG-Verdrag houdt een *machtigingsclausule* in voor de Benelux. De tekst luidt: “De bepalingen van dit Verdrag vormen geen beletsel voor het bestaan van 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 toepassing van dit Verdrag.” Deze tekst wordt onder het Verdrag van Lissabon overgenomen in artikel 350 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Deze bepaling benadrukt de originaliteit van de Benelux. Er bestaat geen soortgelijke bepaling voor andere subregionale groeperingen en ze is ook niet van toepassing op bv. een regionale economische unie tussen Vlaanderen en Nederland.

De doelstellingen van de BEU evolueerden geleidelijk meer naar de aanpak van ruimte- en persoonsgebonden problemen die voortvloeiden uit het bestaan van grenzen tussen landen. De BEU

---

<sup>7</sup> Citaat J. KYMMEL in A. G. HARRYVAN, J. VAN DER HARST en S. VAN VOORST (reds.), *Voor Nederland en Europa. Politici en ambtenaren over het Nederlandse integratiebeleid en de Europese integratie, 1945-1975*, Den Haag, 2001.

<sup>8</sup> J. W. BROUWER, *l.c.*, pp. 467-470.

<sup>9</sup> R. COOLSAET, “Eb en vloed in Nederlands-Belgische betrekkingen” in *Internationale Spectator*, 60, (2006), 11, p. 589.

<sup>10</sup> *Vr. en Anrtw. Kamer* 2008, 25 augustus 2008, 8196-8197 (Vr. nr. 155 LEJEUNE).

<sup>11</sup> COMITE VAN WIJZEN, *De Benelux, opnieuw gezien*, 1995.

<sup>12</sup> J. WOUTERS en M. VIDAL, “De Benelux: van nu en straks”, *Rechtskundig Weekblad*, (2006-07), 37, p. 1503.

is zich gaandeweg meer gaan richten op de beleidsdomeinen milieu, infrastructuur, ruimtelijke ordening, grensoverschrijdende samenwerking, immigratie, drugs, enz. Zo evolueerden de twee oorspronkelijke doelstellingen naar een veelvoud van doelstellingen en activiteiten. Maar ook op die nieuwe terreinen werd de EU actief.

Dit leidde in 1995 tot een bezinning over de BEU die op haar beurt een reorganisatie van de kerntaken van de BEU (en het Secretariaat-generaal) met zich meebracht. De samenwerking werd rond vijf grote thema's gebundeld:

- (i) politieke samenwerking en overleg omtrent Europese vraagstukken;
- (ii) grensoverschrijdende samenwerking;
- (iii) voltooiing van de interne markt en voortzetting van economische samenwerking op geëigende terreinen;
- (iv) vrij verkeer van personen en overleg op het gebied van justitie, politie en immigratie;
- (v) cultuur, onderzoek, onderwijs en opleiding.<sup>13</sup>

Deze thema's vormen tot op heden de kerntaken van de BEU. Een recente innovatie vond plaats met het sluiten van een Benelux-verdrag inzake politieel samenwerkings in 2004.<sup>14</sup> Dit vormt de juridische basis voor grensoverschrijdende samenwerking tussen politiediensten. Het gaat hierin verder dan de Schengen-overeenkomst.<sup>15</sup> Op die manier loopt de BEU opnieuw een beetje voor op de EU.

Hoewel de BEU op vele terreinen actief is, verschilt de aard van de Benelux-activiteiten grondig. Het gaat van dienstverlening ten behoeve van de burger (intellectuele eigendom), via ondersteuning van operationele samenwerking (politie) en de creatie van een juridisch kader (lokale grensoverschrijdende samenwerking) tot informatieverstrekking (grensarbeid) en louter *ad hoc* activiteiten (cultuur en onderwijs).<sup>16</sup> Met betrekking tot de persoonsgebonden aangelegenheden gaan de Benelux-administraties verder dan de uitwisseling van ervaringen: ze maken ook afspraken over gezamenlijke externe activiteiten en vertegenwoordiging op internationale fora.<sup>17</sup>

### **2.2.2. Institutioneel kader**

De oorspronkelijke institutionele structuur is tamelijk complex en stemt bovendien niet meer overeen met de werkelijkheid. In de eerste plaats is er het Comité van Ministers, maar dit komt nauwelijks bijeen en de samenstelling is niet aangepast aan de staatshervorming in België. In de tweede plaats zijn er een aantal instellingen die slechts op papier bestaan, nl. de Raad van de Economische Unie, het College van scheidsrechters en de Economische en Sociale Raad van Advies. In de derde plaats zijn er een aantal structuren die strikt genomen los staan van de BEU, nl. de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (hierna: "het Benelux-Parlement"), het Benelux-Gerechtshof en de Benelux-Organisatie voor Intellectuele Eigendom.<sup>18</sup> In de vierde plaats kent de Benelux een kluwen van Commissies en Gemeenschappelijke diensten. Tot slot is er het Secretariaat-generaal.<sup>19</sup>

### **2.2.3. Juridisch instrumentarium**

De Benelux kent een veelheid aan juridische instrumenten. De enige instrumenten die de burgers rechtstreeks binden zijn de Benelux-overeenkomsten. Alle juridische instrumenten worden *sensu stricto* door het Comité van Ministers (beschikkingen, richtlijnen en aanbevelingen) of een ministeriële werkgroep aangenomen. Het oprichtingsverdrag van het Benelux-Parlement voorziet dat het

<sup>13</sup> BENELUX RAAD VAN DE ECONOMISCHE UNIE, *Nota aan het Comité van Ministers*, Brussel, 16 juni 1997.

<sup>14</sup> Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden, en de Bijlagen, gedaan te Luxemburg op 8 juni 2004, goedgekeurd bij de wet van 13 februari 2005 (B.S. 15 maart 2005), bekrachtigd op 23 februari 2005, in werking getreden op 1 juni 2006.

<sup>15</sup> J. WOUTERS en M. VIDAL, *l.c.*, p. 1516.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 1505.

<sup>17</sup> P. DE LOMBAERDE en M. VIDAL, "Het nieuwe Benelux-Verdrag: wat zit erin voor Vlaanderen?" in *EWI Review*, (2009), 6, p. 43.

<sup>18</sup> De Benelux-Organisatie voor Intellectuele Eigendom is het resultaat van een hervorming van het Merkenbureau en het Bureau voor Tekeningen en Modellen. Het nieuwe verdrag hiervoor werd op 25 februari 2005 ondertekend. Deze nieuwe organisatie heeft internationale rechtspersoonlijkheid gekregen (artikel 1.4). Maar ze staat hierdoor ook wat los van de Benelux.; J. WOUTERS en M. VIDAL, *l.c.*, p. 1503.

<sup>19</sup> Het Benelux-Statuut bepaalt hierover onder meer dat het geleid wordt door een Nederlander (artikel 34).

aanbevelingen kan doen aan de drie regeringen.<sup>20</sup> Ook de directeur-generaal van de Benelux-Organisatie voor Intellectuele Eigendom kan bv. internationale overeenkomsten sluiten met derde landen of internationale organisaties.<sup>21</sup>

Door de veelheid aan normen heerst er heel wat onduidelijkheid. Deze wordt versterkt door de gebrekkige regeling van de bekendmaking van Benelux-normen. In 1980 werd een Protocol aangenomen inzake de bekendmaking in het Benelux-Publicatieblad. De regeling hiervoor is echter niet sluitend en complex. In 1991 werd dan ook een wijzigend protocol aangenomen, maar hiervoor ontbreekt de Belgische instemmingswet. Bovendien bestaat er geen regeling voor de publicatie van handelingen van de Benelux-Organisatie voor Intellectuele Eigendom, het Benelux-Parlement en het Benelux-Gerechtshof.<sup>22</sup>

#### **2.2.4. Externe betrekkingen**

Het oorspronkelijke Benelux-verdrag voorzag reeds in een aantal gevallen in een gezamenlijke buitenlandse politiek. Dit uit zich in hoofdstuk 3 van het Benelux-Statuut, dat spreekt over financiële en economische betrekkingen met het buitenland. Het Comité van Ministers bepaalt de gemeenschappelijke handelspolitiek in de economische betrekkingen met het buitenland. Toch werd de Benelux-organen nooit enige bevoegdheid gegeven om internationale verbintenissen aan te gaan. Zo stelt de Raad vast dat er bv. geen gezamenlijke investeringsakkoorden werden gesloten in Benelux-verband, maar wel in het beperktere kader van de Belgisch Luxemburgse Economische Unie (BLEU). In het domein van de externe economische betrekkingen heeft het Gemeenschappelijk Handelsbeleid van de EU de Benelux in grote mate achterhaald.

### **2.3. Benelux Politieke Samenwerking (BPS)**

---

Naast de praktische samenwerking die gegroeid is uit het Benelux-Statuut heeft zich een vorm van politieke samenwerking ontwikkeld tussen de drie Benelux-partners. Deze heeft betrekking op het gezamenlijke, externe optreden van de Benelux-lidstaten op het internationale niveau. Zij valt derhalve buiten het formele kader van het Benelux-verdrag en de daarop berustende instellingen.

Over de jaren heen wordt deze politieke samenwerking gekenmerkt door hoogtes en laagtes (zie *supra*, 2.1.). Ze verloopt op een ad hoc basis en is sterk afhankelijk van de persoonlijkheden die erbij betrokken zijn. In dit verband merkt de Raad op dat over de BPS niet altijd even positief wordt geoordeeld. Het overleg zou te weinig gestructureerd zijn en de politieke sturing te beperkt.<sup>23</sup>

Er zijn drie belangrijke deelaspecten te onderscheiden in de BPS. In de eerste plaats is er de gezamenlijke standpuntbepaling in de aanloop naar besluitvorming in de EU. Via deze samenwerking, die zich uit in consultatie en afstemming, trachten de drie landen hun invloed op de Europese besluitvorming te versterken. De belangrijkste uiting hiervan zijn het vaste vooroverleg op het niveau van premiers voorafgaand aan de Europese Raad en op het niveau van de ministers van Buitenlandse Zaken voor iedere bijeenkomst van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen (RAZEB), alsook de gezamenlijke memoranda over belangrijke EU-thema's, bv. over de uitbreidingsstrategie van de EU.<sup>24</sup>

In de tweede plaats vindt er ook onderlinge consultatie en afstemming plaats tussen de Benelux-landen m.b.t. andere internationale fora, bv. over de VN, en over samenwerking met andere regionale samenwerkingsverbanden, bv. de Visegrád-landen of de Baltische Staten.

---

<sup>20</sup> J. WOUTERS en M. VIDAL, *l.c.*, p. 1508.

<sup>21</sup> J. WOUTERS en M. VIDAL, "De Benelux: betekenis voor de rechtspraktijk", *Recht in beweging*, 2007, p. 334.

<sup>22</sup> Zie J. WOUTERS EN M. VIDAL, "Towards a Rebirth of Benelux", *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht* (2007), (533), p. 543, nr. 13. Zo te zien, wil het Benelux-secretariaat hieraan tegemoet komen. Recent verscheen op de website van de Benelux een vacature voor een jurist om een overzicht op te stellen van het juridisch kader.

<sup>23</sup> L. VAN LANGENHOVE EN J. WOUTERS, *o.c.*, 94-109.

<sup>24</sup> *Draft Benelux position on Enlargement*, 12 juni 2006.

In de derde plaats wordt er samengewerkt op het vlak van de bilaterale posten. Dit gebeurt voornamelijk voor consulaire bijstand, bv. het Benelux visumkantoor in Casablanca.<sup>25</sup>

## **2.4. Mogelijkheden voor een hervorming van de Benelux**

---

In de literatuur schuift men de volgende mogelijkheden naar voren voor de Benelux in een vernieuwd kader.

### **2.4.1. Kerntaken van de Benelux**

De Benelux-samenwerking is in het verleden al meerdere keren aangepast aan de veranderende maatschappelijke context. Ook sinds de beperkte herziening naar aanleiding van het rapport van het Comité van Wijzen in 1995 zijn er taken bijgekomen. Daar staat tegenover dat andere taken inmiddels hun relevantie hebben verloren.

Het in de inleiding geciteerde onderzoek identificeert drie kerndomeinen voor een hervormde Benelux: (i) verdergaande economische integratie dan wat in de EU mogelijk is, (ii) beheer van grensoverschrijdende samenwerking en (iii) veiligheid in de ruime zin. Een meer concrete invulling van deze drie domeinen voor de Benelux betreft:

- (i) thema's waarin men verder kan gaan dan de EU: energie, Lissabon-normen, liberalisering (bv. van diensten), fiscale harmonisering, alsook harmonisering van sociale wetgeving en van vestigingswetgeving van bedrijven;
- (ii) kansen voor centraal kennisbeheer, een loketfunctie, initiërende rol voor de Benelux, rol van neutraal procesbeheerder;
- (iii) Senningen-afspraken rond politie, justitie en veiligheid en de implementatie hiervan, alsook rampenbeheersing.

Om deze rollen te vervullen heeft de Benelux volgens de onderzoekers een beperkt juridisch kader nodig waarin de randvoorwaarden worden gecreëerd om deze processen te begeleiden.

De praktische meerwaarde van de Benelux situeert zich volgens verschillende auteurs op twee gebieden: op het vlak van *grensoverschrijdende samenwerking* en in een *laboratoriumfunctie* voor de EU.<sup>26</sup>

Benelux-auteurs wijzen in dit kader op het belang van het uitwerken van een gemeenschappelijk werkprogramma waarin men prioriteiten kan stellen. Het Comité van Ministers zou dit programma moeten goedkeuren waardoor ook de politieke aansturing groeit.<sup>27</sup> Bovendien laat een werkprogramma, dat niet in het verdrag zelf wordt opgenomen, toe dat ruimte wordt gelaten om nieuwe kerntaken op te nemen en oude af te stoten zonder dat een verdragswijziging noodzakelijk is.

In een laboratoriumfunctie voor de EU kan de Benelux zich verder profileren als motor voor verdieping van de EU, omdat de samenwerking in de Benelux vaak verder gaat. Diverse Benelux-organen plegen dan ook overleg over Europese dossiers. In het kader van het Herzieningsverdrag zou het dan ook nuttig zijn om deze Europese dimensie verder uit te bouwen.<sup>28</sup>

### **2.4.2. Institutioneel kader**

De vernieuwde aandacht voor de Benelux als forum voor operationele samenwerking rond bepaalde thema's waarover in de EU geen eensgezindheid bereikt kan worden, alsook als forum voor de afstemming van de drie visies over Europese thema's, veronderstelt een betere institutionele onderbouw.

---

<sup>25</sup> ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN, *Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking*, Den Haag, 2007, nr. 53, 21.

<sup>26</sup> L. VAN LANGENHOVE en J. WOUTERS, o.c., 259-260; AIV, o.c., 16.

<sup>27</sup> J. Q. TH. ROOD, "Heeft de Benelux zichzelf overleefd" in *Openbaar bestuur*, (2007), p. 22; J. WOUTERS, L. VAN LANGENHOVE, M. VIDAL, P. DE LOMBAERDE en W. DE VRIENDT, *De Benelux: tijd voor een wedergeboorte?*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 64.

<sup>28</sup> L. VAN LANGENHOVE en J. WOUTERS, o.c., 252.



Onderzoek toont aan dat het grote probleem van de Benelux het gebrek aan politieke sturing is. Een nieuw verdrag zou hier een oplossing voor moeten bieden. Vanuit het *Comité van Ministers* zou een grotere politieke sturing moeten komen. Daarnaast argumenteren onderzoekers ten aanzien van een vernieuwing van de Benelux dat de functie van *secretaris-generaal* opgewaardeerd moet worden tot een meer diplomatieke positie. Bovendien kan deze functie, volgens diezelfde onderzoekers, niet langer enkel door een Nederlander uitgeoefend worden. Ondersteund door een modern Secretariaat, kan de secretaris-generaal de rol spelen van neutrale procesbeheerder en ondersteuner van de verschillende vergaderingen. Bovendien zou het Secretariaat meer proactief moeten werken, door onder meer gebruik te maken van het (reeds bestaande) initiatiefrecht. Ook het uitgebreide netwerk van contactpersonen van het Secretariaat wordt als een grote meerwaarde beschouwd. Deze hervormingen van het Secretariaat-generaal, in combinatie met een sterkere leiding door het Comité van Ministers, kunnen de activiteit van het Secretariaat-generaal een impuls geven.<sup>29</sup>

Nog steeds volgens dit onderzoek moet de herziening ook een rationalisering van de instellingen doorvoeren om aan een aantal andere knelpunten het hoofd te bieden. Voorbeelden daarvan zijn: doorstroming van de besluitvorming van de werkgroepen en commissies, ontbreken van resultaten, te grote ambities en projecten, administratieve belasting en overlapping en de beperkte evaluatie van de eigen werking.

Hetzelfde onderzoek argumenteert dat het nieuwe verdrag ook een duidelijkere plaats zou moeten geven aan het *Benelux-Parlement* in de institutionele structuur van de Benelux. Dit parlement kan immers zorgen voor een doorstroom van informatie en contacten naar de nationale parlementen. Bovendien kan het de democratische legitimiteit van de Benelux-beslissingen versterken indien het bij deze beslissingen zou betrokken worden. Een andere mogelijke rol ligt, volgens de onderzoekers, in de subsidiariteitstoets van Europese regelgeving (cf. het desbetreffende protocol bij het Verdrag van Lissabon).<sup>30</sup>

Het *Benelux-Gerechtshof* is een supranationaal element in de intergouvernementele Benelux. Het hof kan namelijk regels interpreteren in het kader van geschillen tussen particulieren. De voornoemde onderzoekers stellen evenwel dat men een eenvoudiger criterium zou moeten bepalen om de bevoegdheid van het hof na te gaan. Daarnaast vinden ze het ook denkbaar om de prejudiciële vraagstelling bij het Europese Hof van Justitie door het Benelux-Gerechtshof te vereenvoudigen of om het hof ook een rol te geven bij de eenvormige uitlegging van bilaterale akkoorden.<sup>31</sup>

#### **2.4.3. Juridisch instrumentarium**

De voornoemde onderzoekers doen de aanbeveling om zowel de bestaande verdragen die leiden tot een onoverzichtelijke institutionele structuur, als de basisregels van de verschillende instellingen in het Benelux-Statuut zelf op te nemen.<sup>32</sup> Bovendien moet, volgens hen, de bestaande regelgeving geëvalueerd worden en moet er duidelijkheid komen over het geldende "Benelux-acquis". Met het oog op rechtszekerheid, openbaarheid van bestuur en dienstverlening aan de burger zou men een uniforme bekendmaking moeten garanderen.<sup>33</sup>

#### **2.4.4. Externe betrekkingen**

Verschillende auteurs geven de "Benelux plus"-formule op als element met potentieel voor de toekomstige Benelux. Met Benelux plus bedoelt men samenwerking tussen de drie landen waarbij ook andere landen of regio's zich aansluiten. Een succesvol voorbeeld is het Schengen-akkoord, dat oorspronkelijk gesloten werd door de Benelux, Frankrijk en Duitsland met de Benelux-organisatie als secretariaat. Steeds meer EU-lidstaten hebben zich hierbij aangesloten en Schengen werd met het Verdrag van Amsterdam deel van het EU-acquis. Bepaalde auteurs zien de samenwerking met

---

<sup>29</sup> J. WOUTERS en M. VIDAL, *l.c.*, pp. 1503-1504.

<sup>30</sup> *ibid.*, pp. 1506-1508.; zie ook STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN, *Advies over het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ondertekend in Lissabon op 13 december 2007*, nr. 4, Brussel, 2008.

<sup>31</sup> *ibid.*, pp. 1513-1515.

<sup>32</sup> L. VAN LANGENHOVE en J. WOUTERS, *o.c.*, 265.

<sup>33</sup> *ibid.*, 271.

Franse en Duitse regio's als de kracht van de Benelux plus formule. Hierdoor krijgt het Benelux-verbond de politieke massa om in EU-verband het verschil te maken.<sup>34</sup>

Maar ook vanuit ruimtelijk-economisch oogpunt ziet men potentieel in een samenwerking van de Benelux met aangrenzende Franse en Duitse regio's.<sup>35</sup> De participatie van buurregio's kan echter niet dezelfde vorm hebben als het volwaardig lidmaatschap. De machtigingsclausule van het EG-Verdrag (zie *supra*, 2.2.1.) blijft namelijk beperkt tot de drie kernlanden van de Benelux.<sup>36</sup> In plaats van een volwaardig lidmaatschap kan er enkel sprake zijn van een associatie van andere landen en/of regio's. Daarom gebruikt men de benaming "Benelux plus".

## **2.5. Conclusie op basis van het literatuuronderzoek**

Hoewel de Benelux telkens getracht heeft zichzelf en zijn takenpakket aan de veranderende omgeving aan te passen, rijzen terzake een aantal problemen. Het huidige takenpakket blijkt erg breed en van variabele intensiteit, waardoor zich een gebrek aan duidelijke missie en richting laat gevoelen. Voorts kan men zich afvragen wat de toegevoegde waarde van de trilaterale Benelux-samenwerking m.b.t. deze taken is. De instellingen van de Benelux blijken niet aangepast aan de actuele taken. De Benelux lijdt ook aan een gebrekkige bekendmaking van de beslissingen van de instellingen. Ten slotte spreekt het operationele karakter van de taken van de Benelux weinig aan bij politici en het ruimere publiek.<sup>37</sup>

Er zijn echter ook mogelijkheden voor een vernieuwing van de Benelux. Er kan een meerwaarde gevonden worden voor de Benelux-samenwerking wat betreft grensoverschrijdende samenwerking en in een laboratoriumfunctie voor de EU. Om dat potentieel ten volle te realiseren is een grootschalige hervorming van de Benelux nodig.

Naast deze problemen en mogelijkheden in het kader van de praktische samenwerking van de Benelux binnen het Benelux-verdragskader, zijn er ook problemen en mogelijkheden voor de Benelux Politieke Samenwerking. Het wordt dan ook wenselijk geacht om bij de vernieuwing van de Benelux in de mogelijkheid te voorzien om de BPS nieuw leven in te blazen. Het is deze BPS die politieke meerwaarde geeft aan de Benelux.

## **3. Analyse van, en commentaar bij, het Herzieningsverdrag**

In dit deel analyseert de Raad in de eerste plaats het Herzieningsverdrag, gevolgd door zijn bemerkingsen hierbij. Vervolgens gaat hij de mogelijkheden voor een nieuwe Benelux Politieke Samenwerking na. Voorts komt het eerste Gemeenschappelijk Werkprogramma voor de Benelux Unie aan bod. Hierna gaat de Raad in op een aantal strategische aandachtspunten voor Vlaanderen in een vernieuwde Benelux. Tot slot bespreekt hij het intra-Belgische Samenwerkingsakkoord.

### **3.1. Het Herzieningsverdrag**

Het nieuwe Benelux-verdrag kan worden samengevat in drie kernwoorden: consolidering, rationalisering en modernisering. Het nieuwe verdrag zal in de eerste plaats alle bestaande vormen van samenwerking tussen de Benelux-partners consolideren.<sup>38</sup> Om die verruiming van domeinen te symboliseren, verandert de naam Benelux Economische Unie in Benelux Unie (artikel 35). De rationalisering situeert zich op het niveau van de instellingen en de verdragsbepalingen. De modernisering van de Benelux manifesteert zich op vier domeinen: het opstellen van gemeenschappelijke werkprogramma's (zie *infra*, 3.4.), een soepeler personeelsbeleid, de mogelijkheid voor samenwerking met andere regio's of buurlanden en een formele opening naar een rol voor de Belgische deelstaten (zie *infra*, 3.6.). Zo bevat de preambule een verwijzing naar de federale staatsstructuur van België.

<sup>34</sup> Zie onder meer: J. Q. TH. ROOD, *l.c.*, p. 22.

<sup>35</sup> L. VAN LANGENHOVE en J. WOUTERS, *o.c.*, 216-219.

<sup>36</sup> *Ibid*, 31.

<sup>37</sup> J. Q. TH. ROOD, *l.c.*, pp. 20-21.

<sup>38</sup> M. VIDAL, "Overbodige BE-NE-LUXE?" in *De Juristenkrant*, 180 (2008), p. 6.

### 3.1.1. De kerntaken van de Benelux

Het Herzieningsverdrag herleidt het aantal kerndomeinen waarin de Benelux actief is tot drie. De Benelux Unie richt zich "met name" op:

- (i) het voortbestaan en de verdere ontwikkeling van een economische unie;
- (ii) duurzame ontwikkeling;
- (iii) samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.<sup>39</sup>

Wat betreft de kerntaken vindt derhalve een consolidering plaats, aangezien deze elementen al in het takenpakket van de Benelux waren opgenomen. Het nieuwe verdrag vormt voor deze kerntaken slechts het kader. De inhoudelijke focus van de samenwerking wordt vastgelegd in periodieke gemeenschappelijke werkprogramma's (zie *infra*, 3.4.).<sup>40</sup>

Dat het Herzieningsverdrag slechts het kader vormt, valt op door de inperking van de verdragstekst. Deel I van het Benelux-Statuut wordt in het Herzieningsverdrag sterk ingeperkt. De artikelen 2 tot 14 zijn geschrapt, omdat deze in grote mate achterhaald zijn door de Europese Unie. De vrijheid van goederen, diensten, kapitaal en personen is namelijk geregeld in het kader van de Europese gemeenschappelijke / interne markt en de Europese Gemeenschap heeft ook een gemeenschappelijk handelsbeleid uitgewerkt. Daarnaast wordt het Deel 3 over bijzondere bepalingen betreffende bepaalde aspecten van de economische unie geschrapt. Het Herzieningsverdrag beperkt zich tot het creëren van een kader en laat zich niet in met de inhoudelijke details.

Artikel 4 garandeert het behoud van het "acquis" van de samenwerking die gegroeid is op basis van het Benelux-Statuut<sup>41</sup> voor zover het Herzieningsverdrag niet anders bepaalt.

### 3.1.2. Institutioneel kader

Het Herzieningsverdrag voert een rationalisering door van de Benelux-instellingen: het aantal wordt herleid tot vijf. Organen die enkel nog op papier bestonden, zoals het college van scheidsrechters en de economische en sociale raad van de Benelux, worden afgeschaft.<sup>42</sup> Andere instellingen worden nu wel in het Benelux-verdrag vermeld, bv. het Benelux-Gerechtshof en de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad. De overige Benelux-instellingen die in het verdrag worden opgenomen zijn: het Benelux Comité van Ministers, de Benelux Raad en het Benelux Secretariaat-generaal. Verder verwijst het Herzieningsverdrag ook naar het Benelux-Verdrag inzake de Benelux-Organisatie voor de Intellectuele Eigendom.

Het Herzieningsverdrag kent een grotere sturende rol toe aan het *Comité van Ministers*. Artikel 6 stelt dat het Comité van Ministers de richtsnoeren en prioriteiten van samenwerking in de Benelux Unie bepaalt. Verder behoudt artikel 6 de reeds bestaande instrumenten, maar voegt het ook nieuwe instrumenten toe: het Gemeenschappelijk Werkprogramma, het Benelux jaarplan en het Benelux jaarverslag. Deze nieuwe instrumenten moeten de politieke aansturing van de Benelux Unie versterken.

Tevens wordt de mogelijkheid tot politieke aansturing versterkt doordat artikel 9 bepaalt dat het Comité van Ministers minimaal één keer per voorzitterschap moet bijeenkomen. Gezien het roterend voorzitterschap nu voor één kalenderjaar wordt uitgeoefend, betekent dit dat het Comité van Ministers minstens één keer per jaar moet samenkomen. Dit dient de actieradius en tevens de continuïteit van de Benelux te verhogen.

De Raad van de Economische Unie krijgt de nieuwe naam *Benelux Raad* en behoudt de taak van ondersteuning van het Comité van Ministers. Hij krijgt twee nieuwe opdrachten, nl. de voorbereiding van de vergaderingen en besluiten van het Comité van Ministers en het instellen en opheffen van werkgroepen en commissies. De samenstelling van de Raad is gelijklopend aan die van het Comité van Ministers, maar dan op ambtelijk niveau.

<sup>39</sup> Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, Artikel 2 paragraaf 2.

<sup>40</sup> M. VIDAL, *I.c.*, p. 6.

<sup>41</sup> Meer bepaald op basis van Deel 1 en Deel 3, Benelux-Statuut

<sup>42</sup> M. VIDAL, *I.c.*, p. 6.

Wat betreft het *Secretariaat-generaal* zijn er enkele belangrijke wijzigingen doorgevoerd. Zo wordt bepaald dat de drie nationaliteiten vertegenwoordigd zijn binnen het College van Secretarissen-generaal. Het staat niet langer vast dat de Secretaris-generaal een Nederlander is. De (adjunct-) Secretarissen-generaal worden benoemd voor vijf jaar met de mogelijkheid van een eenmalige vernieuwing van het mandaat.

Op het vlak van personeelsbeleid van het Secretariaat-generaal werd een modernisering doorgevoerd: via tijdelijke detacheringen kunnen nationale administraties inspelen op specifieke behoeften. Ook op inhoudelijk vlak verandert het Secretariaat-generaal: het heeft als nieuwe taak een gecoördineerd voorstel te doen voor het Gemeenschappelijk Werkprogramma.

Het Herzieningsverdrag behoudt met artikel 30 wel de mogelijkheid om *Gemeenschappelijke Diensten* in te stellen.

### **3.1.3. Juridisch instrumentarium**

Het Herzieningsverdrag bevat twee belangrijke bepalingen met betrekking tot het juridisch instrumentarium. In de eerste plaats krijgt de Secretaris-generaal in artikel 23 de opdracht om de beschikkingen, het Gemeenschappelijk Werkprogramma, het jaarplan, het jaarverslag en de aanbevelingen bekend te maken in het Benelux Publicatieblad.

In de tweede plaats bevat artikel 32 een overgangsbepaling betreffende het Benelux-acquis. Belangrijk hierbij is dat het Comité van Ministers de taak krijgt om te besluiten welke aanbevelingen, richtlijnen en beschikkingen (op basis van een inventaris van het Secretariaat-generaal) vervallen omdat ze geen toepassing meer vinden. Daarnaast krijgt de Benelux Raad de opdracht om werkgroepen en commissies op te heffen. Dit artikel geeft de Raad en het Comité van Ministers een belangrijke rol in het bijdragen tot een verminderde complexiteit van de Benelux.

### **3.1.4. Externe betrekkingen**

Het Herzieningsverdrag bevat een grondslag (Deel 3) voor samenwerking van de Benelux Unie met staten, deelstaten en bestuurlijke entiteiten buiten de Benelux. Krachtens artikel 24 bepaalt het Comité van Ministers de uitgangspunten voor de samenwerking met andere staten en deelstaten en specifiek met lidstaten van de Europese Unie en regionale samenwerkingsverbanden waaraan deze lidstaten deelnemen. Artikel 25 geeft het Comité van Ministers de bevoegdheid om bij de opstelling of uitvoering van het Gemeenschappelijk Werkprogramma te besluiten tot samenwerking met de aan het grondgebied van de Benelux grenzende staten, deelstaten en bestuurlijke entiteiten.

Artikel 27 geeft het mandaat aan het Secretariaat-generaal om de betrekkingen met andere regionale samenwerkingsverbanden en met aangrenzende (deel-)staten en bestuurlijke entiteiten vorm te geven.

### **3.1.5. Voorrechten en immuniteiten**

Artikel 28 bepaalt dat de Benelux Unie internationale rechtspersoonlijkheid geniet met het oog op de toekenning van voorrechten en immuniteiten. Deze werden vastgelegd in een Protocol.

Met België moet bovendien nog een zetelakkoord gesloten worden. Artikel 33 regelt het statuut van de Secretaris-generaal en zijn adjuncten zolang er geen aanvullend zetelakkoord met België gesloten is.

### **3.1.6. Slotbepalingen**

Artikel 39 bepaalt dat het nieuwe verdrag voor onbepaalde tijd wordt gesloten. Het is mogelijk het verdrag op te zeggen mits inachtneming van een termijn van drie jaar, uitgezonderd de eerste 10 jaar na de inwerkingtreding.

## 3.2. Bemerkingen bij het Herzieningsverdrag

---

### 3.2.1. Kerntaken van de Benelux

Zoals hoger gesteld (*supra*, 3.1.1.) herleidt artikel 2, paragraaf 2 van het Herzieningsverdrag het aantal kerndomeinen van de Benelux tot drie. De Raad merkt op dat uit het gebruik van de termen “met name” in deze bepaling blijkt dat samenwerking ook op andere dan deze drie domeinen mogelijk blijft. Voor het dynamische karakter van de Benelux is dit een goede zaak.

Hoe dan ook vormt het nieuwe verdrag voor deze kerntaken slechts het kader. Zo wordt vermeden dat specifieke bepalingen over bv. economische samenwerking opnieuw door de EU achterhaald zouden worden. De belangrijkste modernisering van het nieuwe verdrag is in die zin dat de Benelux een projectorganisatie ter ondersteuning van de samenwerking van de partnerlanden en –regio’s wordt.<sup>43</sup>

Met het Herzieningsverdrag wil de Benelux opnieuw de motor van Europa worden. Daarvoor wenst zij zich te concentreren op haar sterke punt, nl. de afschaffing van grenzen. Volgens de Raad kan dit voornamelijk gebeuren binnen het domein van de praktische grensoverschrijdende samenwerking. Ook de Europese regelgeving ontwikkelt zich verder op dit vlak, maar de Raad is van mening dat de Benelux op dit terrein zeker nog een ondersteunende en verdiepende rol kan spelen.

### 3.2.2. Institutioneel kader

Zoals hoger aangehaald (zie *supra*, 3.1.2.) zijn de taken van het *Comité van Ministers* verder uitgebreid. Een nieuwe opdracht bestaat er in om het Gemeenschappelijk Werkprogramma vast te stellen op basis van een gecoördineerd voorstel van het Secretariaat-generaal. Op die manier moet het Comité van Ministers een grotere rol spelen bij het bepalen van prioriteiten. Volgens de Raad kan deze bepaling voor meer politieke aansturing en grotere betrokkenheid van de ministers zorgen.

Wat betreft de samenstelling van het Comité van Ministers merkt de Raad op dat in het Herzieningsverdrag geen specifieke bepalingen opgenomen werden voor de regeling van bijeenkomsten op het niveau van regeringsleiders. Deze samenkomsten worden wel mogelijk gemaakt door de algemene bepaling over de samenstelling van het Comité van Ministers (artikel 7). Het zal echter van de regeringsleiders en hun betrokkenheid bij de Benelux afhangen in hoeverre zij van deze mogelijkheid gebruik zullen maken. Artikel 7 stelt dat het Comité van Ministers ten minste één vertegenwoordiger op ministerieel niveau van elke partij telt. Dit laat tevens toe dat de Belgische delegatie meerdere ministers omvat en zo de bevoegdheden van zowel de federale regering als deelstaatregeringen erkent (zie *infra*, 3.6.).

De Raad betreurt dat de naam van de *Raadgevende interparlementaire Beneluxraad* niet is veranderd in “Benelux-Parlement”. Dit zou de instelling voor het publiek herkenbaarder hebben gemaakt. Bovendien zou die term minder verwarring creëren met de Benelux Raad. De Strategische Adviesraad steunt echter de keuze voor een kaderverdrag en begrijpt dat de wijziging van de Overeenkomst nopens de instelling van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad van 5 november 1955 de onderhandelingen te ver geleid zouden hebben.<sup>44</sup> Hetzelfde geldt voor het Benelux-Gerechtshof. Dit onderging ook geen wijzigingen, omdat men heeft vastgehouden aan het aparte statuut. Zoals hoger vermeld, wordt enkel verwezen naar het verdrag betreffende de instelling en het statuut van het Gerechtshof.

De nieuwe bepalingen omtrent het *Secretariaat-generaal*, en de Secretaris-generaal in het bijzonder, laten een versterking van het profiel van beide toe. Dat de Secretaris-generaal niet langer uitsluitend een Nederlander kan zijn, laat toe de meest geschikte persoon voor deze functie aan te stellen. De Raad hoopt dat het Comité van Ministers een sterke persoonlijkheid met diplomatieke capaciteiten benoemt om zo ten volle de rol van het Secretariaat-generaal als neutrale onderhandelaar te ondersteunen.

---

<sup>43</sup> M. VIDAL, *l.c.*, p. 6.

<sup>44</sup> Op 5 juni 2009 heeft de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad zelf het initiatief genomen om zijn instellingsovereenkomst van 1955 te wijzigen. Zie COMMISSIE VOOR BUITENLANDSE VRAAGSTUKKEN, *Voorstel tot herziening van de Instellingsovereenkomst van 05.11.1955*, Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, 5 juni 2009, 768/4.

Volgens de Raad heeft dit nieuwe Secretariaat-generaal ook een belangrijke rol te vervullen in het ontwikkelen van een modern communicatiebeleid voor de Benelux. Uit het hierboven geciteerde onderzoek blijkt dat de Benelux en zijn instellingen een communicatieprobleem hebben.<sup>45</sup> Mede hierdoor is er een erg lage betrokkenheid bij, en kennis van, de Benelux. De Raad merkt op dat in het Herzieningsverdrag geen bepaling is opgenomen over de externe communicatie. Dat hoeft ook niet per se op verdragsniveau: waar het om gaat, is dat het ontwikkelen van een communicatiestrategie een prioritaire uitdaging voor het Secretariaat-generaal is en een eerste stap kan vormen in de richting van een oplossing voor het gebrek aan visibiliteit.

### **3.2.3. Juridisch instrumentarium**

Krachtens artikel 32 bepaalt het Comité van Ministers welke beschikkingen, aanbevelingen en richtlijnen vervallen omdat zij geen toepassing meer vinden. De Raad benadrukt dat het succes van de rationalisering en afslanking van de Benelux Unie hier mede van afhangt en hecht groot belang aan de uitvoering hiervan.

De Raad juicht toe dat de verantwoordelijkheid voor de publicatie in het Benelux-Publicatieblad van de instrumenten van de Benelux aan de Secretaris-generaal is gegeven. Hij vraagt zich hierbij wel af of deze vorm van bekendmaking voldoende is. Gezien de geringe bekendheid van de Benelux is het wellicht aangewezen om de bekendmaking van bepaalde instrumenten ruimer te organiseren.

### **3.2.4. Externe betrekkingen**

Het Herzieningsverdrag creëert de mogelijkheid tot samenwerking van de Benelux Unie met staten, deelstaten en bestuurlijke entiteiten buiten de Benelux. Op 9 december 2008 ondertekenden de ministers-presidenten van de Benelux-landen en de minister-president van Noordrijn-Westfalen reeds een politieke verklaring hieromtrent.<sup>46</sup> Bovendien is in het Benelux jaarplan 2009 opgenomen dat samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van fijnstofproblematiek, politiesamenwerking en voedselveiligheid ambtelijk worden uitgewerkt. De eerste tekenen van een Benelux plus zijn derhalve positief. De Raad benadrukt het belang van samenwerking in dit kader gezien de beperkte mogelijkheden van wat uitsluitend tussen de drie Benelux-landen bereikt kan worden en gezien de gemeenschappelijke belangen met de Franse regio's en departementen en Duitse Länder.

Het Herzieningsverdrag creëert ook een formele basis voor betrekkingen met regionale groepen binnen de EU. De Raad verwelkomt dit en beklemtoont de noodzaak om blijvende relaties met deze groeperingen uit te bouwen. De Benelux vervult een voorbeeldfunctie ten aanzien van de Visegrád-landen, de Noordse Raad en de Baltische Staten.

De Raad merkt echter op dat verdragen die gesloten worden ter uitvoering van deze twee nieuwe bepalingen gesloten worden door de drie Benelux-landen en niet door de Benelux als internationale organisatie (zie *supra*, 2.2.4.).

### **3.2.5. Voorrechten en immuniteiten**

De onderhandelingen over een zetelakkoord tussen de Benelux Unie en België zouden onder meer moeten leiden tot een meer evenwichtige samenstelling van het Secretariaat-generaal. Dit zetelakkoord geeft ambtenaren een internationaal statuut en maakt het hopelijk aantrekkelijker voor Nederlanders en Luxemburgers. Een meer evenredige vertegenwoordiging moet de rol van het secretariaat als neutrale procesbeheerder versterken.

### **3.2.6. Budget**

De Raad wenst kort de aandacht te vestigen op het budget van de Benelux. De totale begroting van de Benelux voor 2009 bedraagt ongeveer 7,57 miljoen euro. De Benelux hanteert hiervoor een

<sup>45</sup> L. VAN LANGENHOVE en J. WOUTERS, o.c., 128.

<sup>46</sup> *Politieke verklaring van de regeringen van de leden van de Benelux en van Noordrijn-Westfalen over de ontwikkeling van een hechtere samenwerking*, Koningswinter, 9 december 2008. [[http://www.benelux.be/pdf/pdf\\_nl/rgm/rgm\\_PolVerklaring20081206.pdf](http://www.benelux.be/pdf/pdf_nl/rgm/rgm_PolVerklaring20081206.pdf)]

verdeelsleutel. Voor de modernisering van het Secretariaat-generaal wordt wel een meerkost verwacht, maar die zou niet substantieel zijn.<sup>47</sup> De Raad is er echter van op de hoogte dat Nederland vragende partij is voor een herziening van de verdeelsleutel. België gaf bij het begin van zijn voorzitterschap van de Benelux aan dat het de verdeelsleutel zou herzien.<sup>48</sup> Maar hierover lijkt tot op heden nog geen akkoord te zijn. De Vlaamse overheid dient aandacht te hebben voor de mogelijke budgettaire implicaties van de samenwerking in het kader van de Benelux. De Raad stelt vast dat hierover in de documenten die hem door de Vlaamse Regering ter beschikking werden gesteld niets gezegd wordt.

### **3.3. Benelux Politieke Samenwerking**

---

Zoals eerder gesteld situeert de praktische meerwaarde van de Benelux zich in de nieuwe Benelux Unie, maar uit de politieke meerwaarde zich voornamelijk in de BPS. Via de BPS kan de Benelux, volgens de Raad, een platform vormen voor nauwere samenwerking in verscheidene internationale institutionele domeinen en in het buitenlands beleid. Zoals reeds aangehaald (zie *supra*, 2.3.) kan de BPS zowel bestaan onder de vorm van coördinatie in het kader van het Europese beleid, als m.b.t. andere internationale organisaties en bijstand in bilaterale posten.

De politieke samenwerking staat echter (nog) buiten het Herzieningsverdrag. Ook in de Gemeenschappelijke Verklaring die aan het verdrag gehecht werd bij de ondertekening is niets voorzien om de politieke samenwerking te versterken. Bij de ondertekening werd echter ook een politieke verklaring van de Benelux-regeringen aangenomen. Hierin stellen de regeringen dat het vernieuwde kader het mogelijk moet maken om binnen de EU nauwer samen te werken, onder meer op institutioneel gebied en op vlak van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB). De Benelux-regeringen besluiten tevens om naast de traditionele ontmoetingen voorafgaand aan de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen en aan de Europese Raden, aan het begin van elk Voorzitterschap bijeen te komen. Daarnaast willen de regeringen de banden versterken met omliggende landen en regio's, alsook met andere (sub)regionale groeperingen. Ten slotte zullen ze, indien mogelijk, de frequentie van hun onderlinge ontmoetingen opvoeren.<sup>49</sup>

Deze politieke verklaring focust op de samenwerking in het kader van de *Europese Unie*. De Raad bevestigt graag het belang hiervan. In een steeds groter wordende Europese Unie neemt het belang van regionale samenwerking toe en biedt een samenwerkingsverband als de Benelux het potentieel om een tegenwicht te vormen voor de grote lidstaten. Samen beschikken de drie Benelux-landen immers over evenveel stemmen in de EU Raad van Ministers als een grote lidstaat. Als de Benelux met één stem spreekt, zal hij ook gehoord worden.

De Raad verwelkomt het voornemen van de Benelux-regeringen om de ontmoetingen in het kader van bijeenkomsten van de Raad van Ministers aan te vullen met samenkomsten aan het begin van elk Voorzitterschap. Hij moedigt tevens het gebruik van gezamenlijke Benelux-Memoranda aan. Hoewel dit instrument niet vaak gebruikt wordt en het de Benelux-landen niet belet een eigen lijn uit te zetten, blijkt dat de drie landen hiermee in het verleden toch herhaaldelijk invloed hebben uitgeoefend.

Tevens ziet de Raad een mogelijke voortrekkersrol voor de Benelux in het kader van de versterkte samenwerking op het vlak van extern beleid van de EU zoals mogelijk gemaakt wordt door het Verdrag van Lissabon.<sup>50</sup>

Het Verdrag van Lissabon versterkt ook nog op een andere manier de noodzaak voor een BPS. Het Verdrag heeft namelijk het potentieel om het intergouvernementele element in de EU te versterken, bv. door de opwaardering van de Europese Raad. Dit kan ten koste gaan van de communautaire methode, die voor kleinere lidstaten erg belangrijk is en waaraan de Benelux-landen traditioneel gehecht zijn. Het valt ook niet uit te sluiten dat, in de verdere toekomst, het aantal leden van de

---

<sup>47</sup> *Ibid*, 6.

<sup>48</sup> BENELUX SECRETARIAAT, "Interview Karel De Gucht" in *Benelux Newsletter*, oktober 2008, p. 5.

<sup>49</sup> *Politieke Verklaring van de Benelux regeringen*, 17 juni 2008.

<sup>50</sup> EUROPESE UNIE, *Geconsolideerde versie van het verdrag betreffende de Europese Unie*, Publicatieblad EU C 115, 9 mei 2009, artikel 20 en 46.

Europese Commissie verminderd zal moeten worden.<sup>51</sup> Dit is een reden voor de Benelux-landen om de handen in elkaar te slaan en te streven naar een Benelux-Eurocommissaris.<sup>52</sup> De Raad ondersteunt deze visie, maar benadrukt dat hiervoor een consensus tussen de drie landen en ook een bredere basis van gemeenschappelijke standpunten nodig is.

Mede gelet op het belang van informele coördinatie in het kader van de Europese Unie betreurt de Raad dat de BPS geen meer prominente plaats heeft gekregen bij de herziening van de Benelux. De BPS, in het bijzonder diegene die in het kader van de EU plaatsvindt, wordt door velen gezien als een domein waarop de Benelux een meerwaarde kan betekenen. De Raad vraagt zich af hoe het Herzieningsverdrag een antwoord kan bieden op de nood aan valorisatie van de Benelux als één van de meest belangrijke elementen er niet in aan bod komt.

De noodzaak voor een lichte vorm van formalisering van de BPS, eventueel in het kader van het Herzieningsverdrag, wordt volgens de Raad ondersteund door de verschillende opvattingen m.b.t. de Europese Unie in de drie partnerlanden. Deze tonen aan dat het niet vanzelfsprekend is om steeds een gelijklopend standpunt te vinden dat tevens gedragen wordt door de bevolking. Zo toont bv. een recent Nederlands opinieonderzoek aan dat een meerderheid van de Nederlanders niet wil dat de macht van de EU wordt uitgebreid.<sup>53</sup> 45% van de Belgen vindt dat het EU-budget gebruikt moet worden voor werkgelegenheid en sociale zaken, terwijl slechts 34% van de Nederlanders dit vindt.<sup>54</sup> Via een totaal vrijblijvende consultatie zal het moeilijk zijn om het potentiële gewicht van een Benelux-stem in de EU te benutten.

Bovendien merkt de Raad op dat Vlaanderen als deelstaat tot op heden niet betrokken werd bij deze BPS en dat in het kader van de vernieuwing van de Benelux ter zake niets voorzien is. De Raad pleit ervoor dat Vlaanderen ook op dit terrein ambitie aan de dag legt en het signaal geeft aan de Belgische federale overheid om hierbij betrokken te worden, gelet op het belang van het EU-niveau voor het Vlaams beleid.

Naast de BPS inzake de EU kunnen de Benelux-landen ook samenwerken wat betreft hun *externe vertegenwoordiging*. Zulks biedt mogelijk schaalvoordelen voor de bilaterale posten. Dit idee bouwt verder op de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie<sup>55</sup> en op de EU-verplichting om consulaire bijstand te verlenen aan elkaars onderdanen.<sup>56</sup> Deze pooling zou tevens de vertegenwoordigers van de deelstaten kunnen omvatten. De Raad benadrukt dat het hierbij de bedoeling is de externe profilering van de Benelux te versterken en zo bij te dragen tot een versterking van het Benelux-merk.

Het gebruik van dit Benelux-merk beperkt zich niet tot de bilaterale relaties. Ook in *multilaterale organisaties* wordt de Benelux meer dan eens als eenheid gepercipieerd. Afstemming tussen en ondersteuning door de Benelux-partners voor het lidmaatschap van een internationale organisatie verhoogt de kans om effectief verkozen te worden.<sup>57</sup> Ook de samenwerking en/of ondersteuning tijdens het lidmaatschap van een multilaterale organisatie kan het succes ervan verhogen (cf. de samenwerking tussen Luxemburg en België bij het recente Belgische lidmaatschap van België in de VN-Veilighedsraad). Wat betreft de BPS in een multilateraal kader merkt de Raad op dat, gezien de Vlaamse bevoegdheden ter zake, Vlaanderen ook betrokken dient te worden bij de afstemming van de federale overheid met de Benelux-partners binnen de OESO, UNESCO, enz. In dit kader kan ook verwezen worden naar de succesvolle samenwerking van de Vlaamse UNESCO-commissie met de Luxemburgse en Nederlandse collega's om de Regionale Consultatie en Statutaire Conferentie van UNESCO-Commissies uit de regio's Europa en Noord-Amerika te organiseren. Een andere uitdaging in dit verband vormt het lidmaatschap van België van de Uitvoerende Raad van de UNESCO. De

---

<sup>51</sup> RAAD VAN DE EUROPESE UNIE, *Europese Raad van Brussel - Conclusies van het voorzitterschap, 11 en 12 december 2008, 17271/1/08*, Brussel, 13 februari 2009.

<sup>52</sup> S. W. COUWENBERG, "Naar een nieuwe Benelux" in *Internationale Spectator*, 59, (2005), 5, pp. 263-264.

<sup>53</sup> 21MINUTEN.NL, *Tussenrapportage: de Europese resultaten*, editie 2009. [[http://21minuten.nl/21minuten/images/21minuten\\_europese\\_resultaten.pdf](http://21minuten.nl/21minuten/images/21minuten_europese_resultaten.pdf)]

<sup>54</sup> EUROPESE COMMISSIE, *Eurobarometer 70*, 2008, 69.

<sup>55</sup> *Overeenkomst tot oprichting van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie*, Brussel, 25 juli 1921, Artikel 32.

<sup>56</sup> EU, Geconsolideerde versie van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, *Publicatieblad EU C 312*, 29 december 2006, artikel 20.

<sup>57</sup> J. WOUTERS en M. VIDAL, "De Benelux: ook forum voor externe samenwerking?" in *Internationale Spectator*, 61, (2007), 3, pp.146-149.



deelstaten spelen, gelet op de bevoegdheidsdomeinen van de UNESCO, een belangrijke rol voor de invulling van dit mandaat. Afstemming tussen de Benelux-partners over de vertegenwoordiging in en de werkzaamheden van de Uitvoerende Raad vindt reeds plaats en kan, rekening houdend met het Herzieningsverdrag en de grotere mogelijkheden van de Belgische deelstaten binnen de Benelux, bijdragen tot een dynamiseren van dit proces. De Raad pleit ervoor dat Vlaanderen zijn rol hierin opneemt.

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat de Raad het belang erkent van deze vorm van politieke samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg in een multilateraal kader, in het bijzonder tegen de achtergrond van de nieuwe geopolitieke constellatie die zich sinds het einde van de Koude Oorlog ontplooit. Hij vraagt hierbij echter om de Benelux-samenwerking te plaatsen binnen de ruimere afstemming in de EU.

De communicatiestrategie waarvan sprake in 3.2.2. zou een visie moeten bepalen op het gebruik van de term Benelux als "brand name". Het "merk" Benelux kan, volgens de Raad, in het domein van de internationale relaties deuren doen opengaan. De Raad wijst ook op het belang van de Benelux omwille van de voorbeeld- en aantrekkingsfunctie t.a.v. andere organisaties. Zo wordt bv. vanuit de Noordse Raad naar de Benelux-organisatie gekeken om lessen te trekken voor de eigen werking.<sup>58</sup>

Hoger (zie *supra*, 3.2.4.) wees de Raad al op het belang van de relaties met andere *subregionale groeperingen* in de EU. Ook wat betreft de BPS ziet de Raad mogelijkheden voor samenwerking met deze groeperingen. In het bijzonder in het EU-kader kan afstemming met deze groepen de positie van de Benelux-landen versterken. Vlaanderen kan hierin een bijzondere rol spelen, gezien de actieve samenwerking die het sedert 1992 opbouwde met de landen uit Centraal- en Oost-Europa. Het heeft verdragen met de Baltische staten en alle Visegrád-landen gesloten en het ondersteunt vele samenwerkingsprojecten op het terrein via het Samenwerkingsprogramma voor Centraal- en Oost-Europa. De Raad is dan ook van oordeel dat Vlaanderen deze vorm van Europese samenwerking tussen regionale blokken niet aan zich voorbij mag laten gaan en moet overleggen met de federale overheid over de Vlaamse betrokkenheid en bijdrage tot deze samenwerking.

### **3.4. Het gemeenschappelijk werkprogramma**

---

De Raad geeft eerst enkele algemene opmerkingen over het instrument "gemeenschappelijk werkprogramma", waarna hij overgaat tot een bespreking van het programma voor 2009-2012.

#### **3.4.1. Algemene opmerkingen**

Artikel 3 van het Herzieningsverdrag bepaalt dat de Benelux periodiek een meerjarig Gemeenschappelijk Werkprogramma vastlegt. Het geeft een viertal richtlijnen over de thema's die het Gemeenschappelijk Werkprogramma moet omvatten: (i) de vervolmaking van de interne markt, met inbegrip van sociaal beleid en beleid op het gebied van energie en klimaat, transport en communicatie; (ii) samenwerking op het gebied van milieu, natuur, landbouw en natuurlijke ruimte; (iii) beleid op het gebied van visa en immigratie, politieke samenwerking, beheer van crises, bestrijding van terrorisme en fraude; en (iv) samenwerking op andere gebieden indien noodzakelijk voor de doelstelling van de Benelux Unie (zie *supra*, 3.1.1.). De Verklaring bij het Herzieningsverdrag specificeert dat het werkprogramma wordt vastgesteld voor 4 jaar.

De Raad stelt vast dat de vier richtlijnen in hoofdzaak slaan op federale bevoegdheden en een aantal gewestbevoegdheden. De gemeenschapsbevoegdheden (onderwijs, cultuur, toerisme, wetenschapsbeleid, gezondheidszorg, enz.) worden niet of slechts marginaal vermeld. Hierbij moet wel worden rekening gehouden met de reeds bestaande intense samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland in deze domeinen. Vaak werden hiervoor meer specifieke kaders ontwikkeld.<sup>59</sup> De Raad is van oordeel dat het niet noodzakelijk is om deze elementen allemaal te doubleren in het Benelux-kader, maar wijst er op dat het Benelux-kader mogelijkheden biedt om de intens Vlaams-Nederlandse samenwerking uit te breiden naar andere partners. De Raad acht het wenselijk om bij elke beslissing tot samenwerking in Benelux-kader de afweging te maken of de Benelux Unie op dat bepaalde terrein een meerwaarde kan bieden.

---

<sup>58</sup> J. WOUTERS, L. VAN LANGENHOVE, e.a., o.c., 100.

<sup>59</sup> Een voorbeeld vormen de Gent-akkoorden om de onderwijssamenwerking vorm te geven.

### 3.4.2. Analyse van het Gemeenschappelijk Werkprogramma 2009-2012

Het eerste werkprogramma werd tijdens de onderhandelingen overeengekomen en focust op drie terreinen: (i) interne markt en economische unie, (ii) duurzame ontwikkeling en (iii) justitie en binnenlandse zaken. De Raad gaat op elk van deze terreinen hieronder wat dieper in.

Onder het eerste hoofdstuk "interne markt en economische unie" valt onder meer het energiebeleid, veterinaire aangelegenheden, voedselveiligheid en dierenwelzijn, samenwerking in de grensgebieden, verkeer en vervoer en economische samenwerking. De Raad noteert de bepaling inzake energiebeleid, maar stelt zich de vraag of, gelet op de toenemende impact van de grote Franse nutsbedrijven op de energievoorziening in ons land, de Benelux-samenwerking op het gebied van elektriciteitsmarkten enige impact zal hebben. Ook in verband met het voorgenomen overleg over de gasmarkten kan de vraag worden gesteld naar de toegevoegde waarde, gelet op de Europese projecten om grote transnationale netwerken te ontwikkelen en nieuwe gaspijpleidingen aan te leggen. Voor bepaalde projecten zijn België en Nederland concurrenten van elkaar.

De Raad wijst op het bijzonder belang van de samenwerking in de grensgebieden. De Raad is van oordeel dat deze samenwerking ook moet gezien worden in een Europees kader, getuige de samenwerking in de Euregio Maas-Rijn waar heel wat samenwerkingsverbanden zijn ontwikkeld tussen Nederlands Limburg, Belgisch Limburg, Luik, de Duitstalige Gemeenschap en hun Duitse partners. De Raad is van oordeel dat de Benelux op dit vlak een grote meerwaarde kan leveren, omwille van het meer diepgaande en operationele karakter van de Benelux grensoverschrijdende samenwerking. Deze dimensie ontbreekt in het Gemeenschappelijk Werkprogramma voor dit onderdeel. De Raad vindt daarenboven dat het noodzakelijk is om verder werk te maken van de samenwerking met de buurlanden van de Benelux en een geschikt kader uit te werken om Europese samenwerking te faciliteren en te stimuleren. De Benelux plus is een concept dat verder dient ontwikkeld te worden ter ondersteuning van deze samenwerking.

Het overleg om de ruimtelijke planning in de grensgebieden binnen de Benelux te structureren wordt door de Raad verwelkomd. De uitvoering van belangrijke infrastructuurprojecten zoals de IJzeren Rijn of de verbinding Seine-Schelde hebben immers een belangrijke impact op de ruimtelijke planning en zijn van groot belang voor de Vlaamse economie. Maar de Raad merkt op dat ook voor zulke belangrijke projecten er nood is aan een Benelux plus, aangezien voor de IJzeren Rijn zowel het Duitse Bondsministerie van Vervoer als het Land Noordrijn-Westfalen belangrijke partners zijn en hetzelfde geldt voor de Seine-Schelde-verbinding ten aanzien van de Franse Staat en de Noord-Franse departementen en regio's. Deze opmerkingen sluiten ook aan bij het luik 1.4. van het Gemeenschappelijk Werkprogramma over verkeer en vervoer. Bij dit onderdeel kan tevens gewezen worden op de aangekondigde gezamenlijke aanpak op het gebied van de wegbeprijzing (kilometerheffing). De Raad stelt echter vast dat ondanks de ondertekening van het Herzieningsverdrag en de positieve wilsuiting in het Gemeenschappelijk Werkprogramma, er van Nederlandse zijde werd aangekondigd dat de wegbeprijzing met een jaar zal worden uitgesteld, terwijl het Waalse Gewest steeds heeft aangedrongen op een zo snel mogelijke invoering ervan. Dergelijke elementen tasten de geloofwaardigheid van het Gemeenschappelijk Werkprogramma aan.

Met betrekking tot de economische samenwerking (punt 1.5) is de Raad verheugd dat de Benelux zich inschrijft in het Europese kader en in dit werkprogramma een voortrekkersrol voor de Benelux bij de realisatie van de Lissabondoelstellingen ambieert. De Raad wijst op het mogelijk potentieel van de samenhang van deze bepaling met de prioriteit die de Vlaamse Regering maakte van de vernieuwing van de Lissabonstrategie in het kader van het Belgische EU-voorzitterschap in 2010. Het Gemeenschappelijk Werkprogramma verwijst ook naar de samenwerking op het terrein van de Europese dienstenrichtlijn. Samenwerking rond EU-dossiers is echter niet altijd gemakkelijk of evident. De Strategienota Nederland van de Vlaamse overheid geeft aan dat Vlaanderen en Nederland slechts in een beperkt aantal beleidsdomeinen op dezelfde lijn zitten.<sup>60</sup> Nederland sluit inzake de vrijmaking van de dienstenmarkt eerder aan bij de Angelsaksische benadering, terwijl ons land eerder een klassiek continentaal standpunt inneemt dat aansluit bij Frankrijk. De Raad is dan ook benieuwd of dit voornemen kan worden gerealiseerd.

---

<sup>60</sup> VLAAMSE REGERING, *Strategienota Nederland*, Brussel, 2006, 32.

De Raad stelt vast dat het innovatiebeleid niet uitdrukkelijk werd vermeld onder het luik economische samenwerking. Nochtans bestaat op dit terrein reeds een actieve samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland en werden overeenkomsten getekend tussen de bevoegde ministers.<sup>61</sup> De afweging moet telkens gemaakt worden of de Benelux op dit terrein een meerwaarde kan bieden – eventueel via een Benelux plus waardoor ook Noordrijn-Westfalen en Nord-Pas-de-Calais bij deze samenwerking kunnen betrokken worden – dan wel of deze samenwerking beter kan ontwikkeld worden op bilaterale basis. De Raad is van oordeel dat hierbij telkens de meest resultaatgerichte keuze moet gemaakt worden en dat een uitbreiding van een goedlopende bilaterale samenwerking naar een bredere Benelux-samenwerking enkel moet overwogen worden indien dit ook een meerwaarde oplevert.

In het tweede hoofdstuk worden onder de noemer van duurzame ontwikkeling zowel ruimtelijke ordening, milieu en klimaat, natuur en landschapsbescherming en jeugdbeleid als maatschappelijke samenhang gegroepeerd. De opname van het jeugdbeleid onder duurzame ontwikkeling komt de Raad enigszins vreemd voor. Zoals hoger aangegeven ontbreken in het Gemeenschappelijk Werkprogramma nagenoeg alle gemeenschapsbevoegdheden. Jeugdbeleid vormt hierop zowat de enige uitzondering. De samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland in het kader van de gemeenschapsbevoegdheden speelt zich hoofdzakelijk af binnen het Cultureel Verdrag van 1995.<sup>62</sup> Het is dan ook de vraag of de Benelux op het terrein van jeugdbeleid een meerwaarde kan bieden die niet realiseerbaar is binnen het Vlaams-Nederlands Verdrag.

De Raad ziet wat betreft de gemeenschapsbevoegdheden bv. een mogelijke rol voor de Benelux inzake de accreditatie van hoger onderwijsopleidingen. Vlaanderen en Nederland doen dit reeds gezamenlijk via de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie met zetel in Den Haag. Misschien kan overwogen worden om binnen het Benelux-kader de samenwerking rond accreditatie uit te breiden naar de Franstalige en Duitstalige Gemeenschap en naar Luxemburg. Op die manier kan de Benelux Unie meerwaarde creëren als laboratorium voor de EU.

De Raad verwelkomt de keuze om duurzame ontwikkeling en de vele aspecten ervan op de agenda van de Benelux te plaatsen. Dit is een thema van de toekomst, waar uitwisseling van beleidsinformatie en best practices tussen de partners, alsook een gezamenlijke aanpak van een aantal uitdagingen met een grensoverschrijdende dimensie kan worden toegejuicht.

Onder het thema “2.3. natuur en landschapsbescherming” wordt verwezen naar de ecologische netwerken in de grensgebieden, de grensparken en de geïntegreerde inrichting van grensoverschrijdende landschappen en parken. De Raad pleit ervoor om met betrekking tot dit laatste thema ook oog te hebben voor de toeristische ontsluiting en de promotie van de grensoverschrijdende landschappen en parken als toeristische aantrekkingspool. Een goed voorbeeld hiervan vormt het Zwin.

Onder het thema “2.5. maatschappelijke samenhang” werden een aantal ad hoc thema’s vergaard die op zich zeker wel aandacht verdienen, maar waarvan de samenhang niet duidelijk is. Daarenboven wordt er naar het aanvoelen van de Raad een foute begripskeuze gemaakt waar men spreekt over de “inburgering” van grensarbeiders in het gastland. Grensarbeiders blijven per definitie in hun eigen land wonen en steken de grens enkel over voor hun arbeid. De Raad steunt echter wel initiatieven die meer aandacht geven aan de problematiek van grensarbeiders. Anderzijds zou de Benelux een interessante laboratoriumfunctie kunnen vervullen rond de problematiek van inburgering van migranten, bv. door een uitwisseling van beleid en best practices. Gelet op de afwezigheid van grenzen binnen de Benelux is een gezamenlijke aanpak en afstemming aangewezen. In het derde hoofdstuk worden de federale bevoegdheden inzake immigratie en visumaangelegenheden opgenomen, maar de bevoegdheden van de deelstaten op het terrein van integratie inzake onderwijs, welzijn, wonen, arbeid, enz. worden niet aangehaald.

---

<sup>61</sup> *Intentieverklaring voor de versterking van de strategische samenwerking tussen Vlaanderen en Nederland op het vlak van innovatie*, Leuven, 7 april 2004; *Intentieverklaring tussen de Nederlandse minister van Economische Zaken, de Nederlandse minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel voor de verdere versterking van de strategische samenwerking op het vlak van Economie, Wetenschap en Innovatie*, Maastricht, 17 april 2008.

<sup>62</sup> *Verdrag inzake de samenwerking op het gebied van cultuur, onderwijs, wetenschappen en welzijn tussen de Vlaamse Gemeenschap in het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden*, Antwerpen, 17 januari 1995.

Het derde hoofdstuk, inzake justitie en binnenlandse zaken, slaat hoofdzakelijk op federale bevoegdheden. Het omvat de samenwerking in het kader van het Senning-overleg, drugsbestrijding, immigratie en visumaangelegenheden, verkeer en vervoer en de bestrijding van fiscale fraude. Een nieuw element in het kader van het Senning-overleg is de samenwerking op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding. Hierbij kan worden opgemerkt dat, wat drugsbestrijding betreft, de verwijzing naar een uitwisseling van best practices over preventieve maatregelen tegen drugsverslaving een gemeenschapsbevoegdheid betreft. Het is derhalve aangewezen dat dit thema niet alleen wordt overgelaten aan de federale overheid, maar dat ook de Vlaamse overheid haar inbreng doet in deze samenwerking.

Een gelijkaardige opmerking kan gemaakt worden met betrekking tot punt 3.4 "verkeer en vervoer". In dit luik worden ook vooral een aantal federale bevoegdheden gevat, maar anderzijds zijn de gewesten op basis van hun bevoegdheden voor infrastructuur een belangrijke partner in de samenwerking inzake verkeersveiligheid. Het is dan ook aangewezen dat de Vlaamse overheid deze samenwerking actief opvolgt.

De Raad meent dat dit gemeenschappelijk werkprogramma als basisdocument om de werking gedurende vier jaar vorm te geven, zeer minimalistisch is. Nergens in het document worden beoogde resultaten of uitvoeringstermijnen vermeld. In het werkprogramma wordt evenmin aangegeven op welke wijze de politieke sturing zal vorm krijgen. Het Herzieningsverdrag heeft een aantal nieuwe structuren in het leven geroepen. De verdere uitwerking van de taakinvulling van deze nieuwe organen is evenwel niet opgenomen in het werkprogramma, terwijl dit een noodzakelijke voorwaarde is om de Benelux Unie in de verschillende beleidssectoren een katalysatorfunctie te laten vervullen. Het was misschien aangewezen dat het gemeenschappelijk werkprogramma met dit onderdeel had aangevat om deze nieuwe organen en structuren ook echt operationeel te maken. Een andere lacune in het gemeenschappelijk werkprogramma betreft de Benelux plus. Het potentieel hiervan wordt erkend, getuige de artikelen in het Herzieningsverdrag over de externe betrekkingen, maar het concept dient nog (juridisch) uitgewerkt te worden.

### **3.4.3. Conclusies**

Naar het oordeel van de Raad lijkt het Gemeenschappelijk Werkprogramma op een ophijsting van de reeds bestaande samenwerking en activiteiten, terwijl andere belangrijke beleidsdomeinen volledig afwezig blijven. Toch houdt dit nieuwe instrument mogelijkheden in, in het bijzonder de bepaling in artikel 3 §1 van het Herzieningsverdrag die stelt dat de Benelux Unie *periodiek* een *meerjarig* Gemeenschappelijk Werkprogramma opstelt, waarin de prioriteiten van de samenwerking worden vastgelegd. Indien men ten volle hiervan gebruik maakt en de prioriteiten ook koppelt aan een evaluatie, kan men verhinderen dat de Benelux opnieuw in een winterslaap geraakt en erover waken dat zij zich concentreert op die vormen van samenwerking die voor de partners het beste resultaat opleveren. Het opstellen en regelmatig vernieuwen van een meerjarenprogramma kan de Benelux Unie ook de politieke aansturing helpen geven die zij thans ontbeert. Dit houdt echter in dat de bevoegde sectorministers moeten geloven in deze samenwerking. Het opstellen van en de aansturing op basis van dit gemeenschappelijk werkprogramma mag niet louter overgelaten worden aan de ministers van Buitenlandse Zaken. Er is een engagement van de hele regering nodig.

De Raad spoort in het bijzonder de Vlaamse Regering aan om dit terrein niet helemaal over te laten aan de federale overheid. Vlaanderen moet zijn bevoegdheden actief invullen en, daar waar Benelux-samenwerking een duidelijke meerwaarde biedt in vergelijking met reeds bestaande Vlaams-Nederlandse samenwerking, meewerken aan het opstellen en uitvoeren van de gemeenschappelijke werkprogramma's.

De Raad merkt op dat het Gemeenschappelijk Werkprogramma 2009-2012 geen bindende kracht heeft, maar hoopt toch dat het mits het nodige politieke engagement sturing kan geven aan de Benelux Unie.

De Verklaring gehecht aan het Herzieningsverdrag stelt dat het gemeenschappelijk werkprogramma elke twee jaar geëvalueerd wordt en de basis vormt voor een jaarlijks werkplan. De Raad pleit ervoor dat de Vlaamse Regering bij de opvolging en evaluatie van dit werkplan en zeker ook bij de opmaak van de jaarplannen rekening zal houden met bovenstaande opmerkingen.

### 3.5. Het potentieel voor Vlaanderen

---

Bij de analyse van het gemeenschappelijk werkprogramma vestigde de Raad reeds de aandacht op de sectorale aandachtspunten voor Vlaanderen. Hij staat in dit onderdeel stil bij een aantal strategische aandachtspunten.

Het Herzieningsverdrag erkent in zijn preambule de federale staatsstructuur die België heeft aangenomen. Hierdoor maakt het de weg vrij om de Belgische deelstaten een grotere rol te laten spelen. Ook de samenstelling van de instellingen werd aangepast zodat een deelname van deelstaatvertegenwoordigers mogelijk is. Dit betekent dat Vlaanderen ook een institutionele rol kan spelen. Deze institutionele bepalingen worden aangevuld door een nieuw intra-Belgisch Samenwerkingsakkoord (zie *infra*, 3.6.)

Vlaanderen moet echter niet enkel op institutioneel vlak een grotere rol spelen. Ook op inhoudelijk vlak kan samenwerking in het kader van de Benelux voor een meerwaarde zorgen, vooral daar waar de Benelux enerzijds de grensoverschrijdende samenwerking kan versterken en anderzijds vanuit een laboratoriumfunctie nieuwe integratiepistes voor de EU kan verkennen. Opdat Vlaanderen een aantal thema's binnen de Benelux naar voren zou kunnen schuiven, moet het steeds betrokken zijn bij het opstellen van het Gemeenschappelijk Werkprogramma. Het huidig werkprogramma reflecteert weinig de specifiek Vlaamse prioriteiten. De Raad pleit er dan ook voor dat Vlaanderen binnen het Gemeenschappelijk Werkprogramma 2009-2012 streeft naar een zo groot mogelijke aandacht voor de Vlaamse prioriteiten en een zo goed mogelijke uitvoering hiervan.

Naar aanleiding van de herziening van het Benelux-Statuut werd binnen de Vlaamse overheid een interdepartementale bevraging georganiseerd. Hieruit bleek dat er geen grote vraag is naar formele samenwerking voor de diverse gemeenschapsbevoegdheden. Enkel het beleidsveld Jeugd gaf aan te willen blijven rekenen op de ondersteuning van het Secretariaat-generaal. Vanuit de gewestelijke beleidsdomeinen kwam wel de vraag naar voortzetting en versterking van de samenwerking. Er werd gewezen op de rol van de Benelux als expertisecentrum.<sup>63</sup>

De Raad ziet in het bijzonder potentieel voor grensoverschrijdende samenwerking in het kader van de Benelux Unie. Eerder benadrukte hij al dat de Benelux een ondersteunende rol zou kunnen spelen voor wat betreft de Euregio's en in het bijzonder die voor de Maas-Rijn. Wat betreft de havenproblematiek is de Raad eerder terughoudend om de Benelux een rol te laten spelen. De Vlaamse havens worden reeds gevat door een verscheidenheid aan verdragen (cf. de vier Scheldeverdragen, ondertekend op 21 december 2005). Het lijkt de Raad dan ook niet wenselijk om hier nog een bestuursniveau aan toe te voegen. De Vlaamse Havencommissie lijkt dit standpunt te delen gezien haar mening dat het niet aangewezen is om nieuwe structuren of organisaties in het leven te roepen om samenwerking te bevorderen of te regisseren.<sup>64</sup> In dit domein geldt allicht het meest de regel dat men slechts mag beslissen tot samenwerking in een Benelux-kader indien daar de grootste meerwaarde gecreëerd kan worden.

Naast de inhoudelijke samenwerking in concrete beleidsdomeinen, benadrukte de Raad reeds in zijn memorandum voor een nieuwe Vlaamse Regering dat Vlaanderen moet opteren voor een proactieve samenwerking van de Benelux-landen in de context van de EU en andere internationale organisaties<sup>65</sup> (zie *supra*, 3.3.).

Ook de Benelux Politieke Samenwerking zou volgens de Raad een meerwaarde kunnen bieden voor Vlaanderen. Het Benelux-kader kan extra kracht geven aan Vlaamse standpunten over Europese thema's. In de EU dient steeds een Belgisch standpunt ingenomen te worden en daardoor heeft het bv. weinig zin om enkel een coördinatie tussen Vlaanderen en Nederland tot stand te brengen. Daarentegen kan de steun van de twee Benelux-partners een gecoördineerd Belgisch standpunt extra

---

<sup>63</sup> G. BOURGEOIS, *Nota aan de Vlaamse Regering betreft uitwerking en verfijning van de Vlaamse standpuntbepaling ten opzichte van de voortzetting van de Benelux Economische Unie; mandaat voor de intrafederale en internationale onderhandelingen*, VR/2007/21.09/DOC.1026Bis, 21 september 2007, 3.

<sup>64</sup> SERV, *Nota: Samenwerking tussen Vlaamse en Nederlandse zeehavens?*, Brussel, 2007, 3.

<sup>65</sup> STRATEGISCHE ADVIESRAAD INTERNATIONAAL VLAANDEREN, *Memorandum: een Vlaamse Regering met een open blik op de wereld*, Brussel, april 2009, 3. [www.sariv.be]

kracht bijzetten. Daarom staat de Raad een Vlaamse betrokkenheid bij het overleg in het kader van de BPS voor.

De Raad pleit voor het ontwikkelen van een Vlaamse visie op het potentieel van het Herzieningsverdrag. In zijn eerder advies over de Strategienota Verenigd Koninkrijk (Advies 2008/16, 8 september 2008) stelde de Raad voor om een algemene evaluatie van het instrument strategienota te organiseren. In dit kader vroeg hij zich af of het niet beter zou zijn om strategienota's voor regio's of groepen van landen op te stellen. Een strategienota voor de Benelux zou hiervan een eerste voorbeeld kunnen zijn. In een dergelijke strategienota zou in de eerste plaats de visie van Vlaanderen op de Benelux uiteengezet kunnen worden en zouden de strategische aandachtspunten voor Vlaanderen die de Benelux biedt, kunnen aangeduid worden. In de tweede plaats zou hierin tevens de verhouding tussen Vlaamse bilaterale samenwerking met Nederland en Luxemburg en die in Benelux-kader geduid kunnen worden. In de derde plaats moet de rol van Vlaanderen in het nieuwe institutionele kader bepaald worden.

### **3.6. Het intra-Belgische samenwerkingsakkoord**

---

De Benelux kan worden gekenmerkt als een gesloten subregionale internationale organisatie. Het lidmaatschap is namelijk beperkt tot drie landen. Hieruit volgt dat de Belgische gemeenschappen en gewesten, ondanks het principe *in foro interno, in foro externo*, geen afzonderlijke leden zijn van de Benelux.<sup>66</sup> Hun deelname wordt geregeld door het Kaderakkoord tot samenwerking van 30 juni 1994 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties waarvan de werkzaamheden betrekking hebben op gemengde bevoegdheden.<sup>67</sup>

Op dit ogenblik worden de regionale administraties en ministers al betrokken bij de werkzaamheden van de BEU en maken parlementsleden van de gemeenschaps- en gewestparlementen deel uit van het Benelux Parlement. Dit werd zowel door de Benelux-instellingen als in het Belgische federale bestel geformaliseerd.<sup>68</sup>

Naar aanleiding van de herziening van het Benelux-Verdrag werd geoordeeld dat het bestaande samenwerkingsakkoord over de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België bij de Internationale Organisaties niet langer het aangepaste kader bood om de deelname van de deelstaten aan de Benelux-besluitvorming te organiseren. Er werd een intern-Belgische consensus bereikt om een specifiek samenwerkingsakkoord (hierna: "het Samenwerkingsakkoord") te sluiten voor de Benelux. De Raad kan deze beslissing enkel toejuichen, omdat de samenwerking binnen de Benelux bijzonder is en de betrokkenheid van de deelstaten bij de besluitvorming op gepaste wijze vorm moet worden gegeven om tegemoet te komen aan de nieuwe institutionele realiteit in ons land. Een specifiek samenwerkingsakkoord is aangewezen omdat de bepalingen van het Herzieningsverdrag de internationale bevoegdheden van de Belgische deelstaten erkennen en een actieve deelname aan de besluitvorming mogelijk maken. Voor andere internationale instellingen is dit meestal nog een brug te ver. Zij erkennen enkel staten. Toch is er op dit vlak al een hele weg afgelegd, getuige de akkoorden die Vlaanderen intussen sloot met Unesco, de Internationale Arbeidsorganisatie en de Wereld Gezondheidsorganisatie. Deelstaatsministers nemen namens België ook deel aan de Algemene Vergadering van Unesco als vertegenwoordigers van België.

Het Samenwerkingsakkoord lijkt in grote mate op het samenwerkingsakkoord voor de EU.<sup>69</sup> Het voorziet in regels voor informatiedeling, een overlegstructuur en vertegenwoordiging in de organen van de Benelux Unie. De Raad merkt op dat, in tegenstelling tot het laatstgenoemde akkoord, het Samenwerkingsakkoord niet voorziet in een rotatiesysteem voor de vertegenwoordiging in de Benelux-organen. Artikel 7 §1 bepaalt dat "elke betrokken minister die bevoegd is voor de behandelde materies, kan deel uitmaken van de Belgische delegatie". Aangezien het Comité van Ministers krachtens artikel 7 van het Herzieningsverdrag *ten minste één* vertegenwoordiger van elke Verdragspartij telt en de samenstelling kan variëren in functie van de agenda, betekent dit dat België

---

<sup>66</sup> J. WOUTERS, L. VAN LANGENHOVE, M. VIDAL, P. DE LOMBAERDE en W. DE VRIENDT, *o.c.*, 16-17.

<sup>67</sup> Kaderakkoord tot Samenwerking Internationale Organisaties, *B.S.*, 19 november 1994.

<sup>68</sup> J. WOUTERS, L. VAN LANGENHOVE, M. VIDAL, P. DE LOMBAERDE en W. DE VRIENDT, *o.c.*, 2.

<sup>69</sup> Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoordiging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie, *B.S.*, 17 november 1994.

met meerdere bevoegde ministers kan deelnemen. De Raad verwelkomt dat op deze wijze Vlaamse ministers, telkens hun bevoegdheden in het geding zijn, zelf kunnen aanwezig zijn op de vergadering. Dit biedt derhalve een ruimere mogelijkheid voor internationale vertegenwoordiging en standpuntbepaling dan binnen het EU-kader. Maar de Raad merkt ook op dat deze bepalingen vrij vaag blijven en mogelijk voor discussie en interpretatie vatbaar zijn, bv. inzake gemengde bevoegdheden. Hij is dan ook bezorgd over de daadwerkelijke vertegenwoordiging van Vlaanderen. Het is aan de Vlaamse beleidsmakers om een actieve aanwezigheidspolitiek te voeren samen met de collega's van de andere deelstaten of federale ministers en een maximale interpretatie van deze bepaling na te streven.

De Raad verwelkomt dat artikel 5 §7 in meervoudstermen spreekt over de "vertegenwoordigers" van de diverse federale- en deelstatelijke deelnemers aan het "Algemeen overleg". Dit laat toe dat naast de politieke vertegenwoordigers ook steeds iemand van de administratie de Vlaamse ministers kan vergezellen en instaan voor de continuïteit en opvolging van de besluitvorming. De Raad pleit ervoor dat de administratie maximaal wordt ingeschakeld en actief kan deelnemen aan dit overleg.

De Raad heeft zijn twijfels over de meerwaarde van de "Werkgroep Benelux" die binnen de ICBB wordt opgericht voor de "follow up" van de geschillenbehartiging van het "Algemeen-overleg" (artikel 6, §1). De samenstelling van de ICBB stemt in hoge mate overeen met de samenstelling van het "Algemeen Overleg" (artikel 5, §3). De Raad betwijfelt of de werkzaamheden en de verhoudingen tussen de deelstaten en de federale overheid anders zullen zijn indien dezelfde vertegenwoordigers samenkomen onder een andere naam. Daarenboven moet de Raad tot zijn spijt vaststellen dat de ICBB slechts zeer sporadisch samenkomt en daarom mogelijk niet het meest aangewezen forum is om deze geschillen te beslechten, zeker niet indien het over sectorale beleidsdiscussies gaat. Het agenderen van een geschilpunt op het Overlegcomité is dan misschien effectiever en meer aangewezen. De Raad merkt op dat er niets gezegd wordt over de pariteit in de samenstelling van deze Werkgroep noch het Algemeen Overleg. Het zou aangewezen zijn om zoveel mogelijk naar een paritaire samenstelling te streven op het niveau van de federale overheid en de deelstaten.

De mogelijkheid voor een systematische aanwezigheid van Vlaamse ministers telkens hun bevoegdheden op de agenda staan, laat echter niet noodzakelijk een eigen standpuntbepaling toe. Er dient gestreefd te worden naar een Belgisch standpunt bij consensus (artikel 5, §1) naar analogie met het samenwerkingsakkoord voor de EU. Maar er werd een duidelijke afspraak gemaakt indien geen consensus kan worden bereikt (artikel 6, §6). België dient dan namelijk een negatieve stem uit te brengen. Een negatieve stem in het Comité van Ministers bij blijvende Belgische interne onenigheid schept meer duidelijkheid dan een onthouding zoals voorzien in het samenwerkingsakkoord voor de EU. Vlaamse onderhandelaars dienen zich ab initio bewust te zijn van deze mogelijke uitkomst, die een duidelijke keuze kan zijn. Het is een element dat moet meegenomen worden in de besluitvorming, daar een negatieve stem mogelijk het beoogd resultaat kan vormen van de onderhandelingsstrategie – of juist niet.

Daarnaast stelt de Raad verheugd vast dat de ministers van de deelstaten ook als Belgisch delegatiehoofd kunnen optreden (artikel 7 §2). De Raad acht het wenselijk hierover aanvullende afspraken te maken tussen de Belgische entiteiten. Indien er telkens een ander delegatiehoofd optreedt van Belgische zijde tegenover de Luxemburgse en Nederlandse partners zonder dat hierover eenduidige afspraken bestaan, kan dit tot verwarring leiden. Een mogelijke oplossing zou een intern-Belgische afspraak kunnen zijn over een beurtrol in functie van de bevoegdheden die op de agenda staan. Hier zou kunnen aangeknoopt worden bij de categorieën van bevoegdheden die werden vastgelegd in het Samenwerkingsakkoord voor de EU. Voor een bijeenkomst inzake leefmilieu zou de Waalse, Brusselse of Vlaamse minister beurtelings het voorzitterschap van de Belgische delegatie kunnen waarnemen, terwijl dit voor de vergaderingen met betrekking tot telecommunicatie de federale minister kan zijn. Zijn deelstaatcollega's die ter zake ook bepaalde bevoegdheden uitoefenen (bv. de Vlaamse minister van Media) zouden natuurlijk wel telkens kunnen deelnemen aan de vergaderingen zoals bepaald in artikel 7.

In het Herzieningsverdrag werd vastgelegd dat de drie staten beurtelings het voorzitterschap waarnemen van de Benelux (artikel 9 lid 2). De Raad stelt vast dat enkel in artikel 9 van het Samenwerkingsakkoord, dat handelt over het ambtelijk overleg, een afspraak werd gemaakt over de organisatie van het voorzitterschap. Naar het oordeel van de Raad is het aangewezen voor het ambtelijk niveau om op een ambitieuze wijze invulling te geven aan deze taak en maximaal deel te

nemen aan dit overleg. Daarnaast vraagt de Raad zich af of het niet aangewezen is om eveneens in een dergelijke bepaling te voorzien voor het Benelux Comité van Ministers (artikel 7) en de Benelux Raad (artikel 8). Hierbij kan een taakverdeling tussen de federale overheid en de deelstaten worden overwogen, waarbij tijdens het Belgische voorzitterschap van de Benelux de federale minister van Buitenlandse Zaken gedurende het hele jaar van het voorzitterschap het Comité van Ministers voorziet en als éénduidig aanspreekpunt fungeert voor zijn Luxemburgse en Nederlandse partners, en waarbij via een beurtrol voor de duur van het voorzitterschap een delegatielid van de deelstaten de vergaderingen van de Benelux Raad voorziet.

De Raad verwelkomt artikel 10, luidens hetwelk de voordracht van het Belgische lid van het College van Secretarissen-generaal wordt goedgekeurd in de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid. Dit betekent dat de deelstaten hier ook inspraak in krijgen. De Raad betreurt echter dat eenzelfde bepaling niet werd opgenomen voor de voordracht van rechters bij het Benelux-Gerechtshof. De Raad betreurt tevens dat er geen specifieke bepalingen zijn opgenomen over de aanduiding van de leden voor het Benelux-Parlement en hun werkzaamheden in de verschillende parlementaire commissies.

## 4. Conclusie

Uit de hoger gemaakte analyses blijkt dat een herziening van het Benelux-verdragskader nodig was om ten volle het potentieel van een bevoorrecht partnerschap tussen België, Nederland en Luxemburg te benutten. Het is in het bijzonder de machtigingsclausule in het EG-Verdrag die pleit voor het behoud van de Benelux als organisatie van de drie landen.

Het Herzieningsverdrag tracht het hoofd te bieden aan een aantal kritieken op de Benelux. Het voert zowel een consolidering, een rationalisering als een modernisering van de Benelux door. Het focust de meerwaarde van de samenwerking in het Benelux-verdragskader op twee gebieden: de grensoverschrijdende samenwerking en een laboratoriumfunctie voor de EU. Het versterkt echter niet de politieke meerwaarde van de Benelux via de Benelux Politieke Samenwerking. In die zin slaagt het Herzieningsverdrag er evenmin in om de begripsverwarring omtrent de Benelux op te lossen.

Het welslagen van de hervorming van de Benelux is afhankelijk van een aantal factoren waar de Benelux als organisatie geen vat op heeft. In de eerste plaats blijft het de vraag of het Herzieningsverdrag voldoende tegemoet komt aan de kritieken die stelden dat de Benelux gekenmerkt werd door een te breed takenpakket, een gebrek aan focus en prioriteiten en een gebrek aan politieke sturing. In de tweede plaats zal het succes van de hervorming in sterke mate afhangen van de politieke wil van de regeringsleden en hun vertegenwoordigers. Een eerste lakmoesproef hiervoor is de opgave om de bepalingen betreffende de evaluatie van het secundaire Benelux-recht in het verdrag snel en correct uit te voeren.

Bovendien zijn de werkzaamheden met het sluiten van het Herzieningsverdrag nog niet afgelopen. Men dient verder:

- Het Samenwerkingsakkoord correct uit te voeren;
- De modaliteiten van detachering naar het Benelux-Secretariaat vast te leggen;
- Een zetelakkoord tussen België en de Benelux Unie te sluiten.

De Raad sluit zich aan bij het ontwerp van decreet houdende instemming met het Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten van de Benelux Unie, en de Verklaring, ondertekend in 's Gravenhage op 17 juni 2008.

**Met het oog op een succesvolle tenuitvoerlegging van het Herzieningsverdrag en een vernieuwing van de Benelux Politieke Samenwerking, doet de Raad de volgende aanbevelingen aan de Vlaamse Regering:**

***Aanbeveling 1:*** Ten aanzien van de kerntaken van de Benelux Unie

Focus op de domeinen waarin de (praktische) meerwaarde van de Benelux Unie ligt: nl. in de grensoverschrijdende samenwerking en de laboratoriumfunctie voor de EU.



**Aanbeveling 2:** *Ten aanzien van de instellingen*

De Raad roept de politieke verantwoordelijken op om hun engagement t.a.v. de Benelux te verhogen en zo meer politieke sturing te geven.

**Aanbeveling 3:** *Ten aanzien van de externe betrekkingen*

De Raad spoort de Benelux aan om het potentieel van de Benelux plus te benutten. Hij vraagt ook aan de Vlaamse Regering om, (indien mogelijk) haar relaties met naburige regio's mede in dit kader te plaatsen.

**Aanbeveling 4:** *Ten aanzien van de Benelux Politieke Samenwerking*

De BPS vormt de grote politieke meerwaarde van de Benelux. Zorg voor de betrokkenheid van Vlaanderen bij een nieuwe BPS.

**Aanbeveling 5:** *Ten aanzien van het gemeenschappelijk werkprogramma*

Kies de domeinen voor samenwerking in functie van de meerwaarde die de Benelux Unie in dat domein oplevert. Bepaal duidelijke Vlaamse prioriteiten.

**Aanbeveling 6:** *Ten aanzien van het potentieel voor Vlaanderen*

De Raad roept de Vlaamse Regering op om een visie op de nieuwe Benelux te ontwikkelen met daarin aandacht voor de inhoudelijke strategische aandachtspunten voor Vlaanderen, de verhouding tussen de bilaterale Vlaams-Nederlandse samenwerking en de Benelux-samenwerking en het institutionele kader. Deze Vlaamse visie op de Benelux zou kunnen kaderen in een strategienota voor de Benelux.

**Aanbeveling 7:** *Ten aanzien van het intra-Belgische Samenwerkingsakkoord*

Tracht de artikelen uit te voeren volgens een maximalistische interpretatie.

Namens de Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen,

*(getekend)*

Prof. dr. Jan Wouters  
Voorzitter

## **Colofon**

### **Samenstelling:**

SARiV  
Freddy Evens (Secretaris)  
Roos Van de Cruys  
Boudewijnlaan 30 bus 81  
1000 Brussel  
[www.sariv.be](http://www.sariv.be)  
02 553 50 32

### **Verantwoordelijke uitgever:**

Jan Wouters, voorzitter Strategische Adviesraad internationaal Vlaanderen

### **Druk:**

Agentschap voor Facilitair Management

### **Depotnummer:**

D/2009/3241/308