

## Een nieuw Benelux-Verdrag: wat zit erin voor Vlaanderen?

Philippe De Lombaerde\* en Maarten Vidal\*\*

### Inleiding: herbezinning na vijftig jaar

Vijftig jaar na de ondertekening van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie te 's-Gravenhage op 3 februari 1958, werd op 17 juni 2008 in Den Haag het nieuw Benelux-verdrag ondertekend door België, Nederland en Luxemburg. Opmerkelijk hierbij was dat de tekst niet alleen werd ondertekend door de premiers en de ministers van Buitenlandse Zaken van de drie landen maar ook door een minister uit Vlaanderen, Wallonië, Brussel en de Duitstalige Gemeenschap. Dit weerspiegelt de veranderde institutionele context in België, 50 jaar na datum, en ook een aantal inhoudelijke vernieuwingen in de verdragstekst. Vooral Vlaanderen heeft zich in de aanloop naar de ondertekening geprofileerd als een actieve sub-regionale speler die de Benelux ziet als een relevant beleidsniveau, ook in de toekomst. Door als eerste overheid in de Benelux een officieel standpunt in te nemen over het te vernieuwen verdrag, heeft Vlaanderen inhoudelijk tevens sterk gewogen op de onderhandelingen over een nieuwe tekst. In dit artikel schetsen we kort hoe het Vlaamse standpunt tot stand is gekomen, in welke mate het vertaald is in verdragstekst, en besluiten we met enkele beschouwingen over het mogelijke nut van het Benelux-kader voor Vlaanderen.

### Percepties en verwachtingen omtrent de Benelux

Ter voorbereiding van het Vlaamse standpunt inzake het nieuwe verdrag werd door een team van UNU-CRIS en de K.U.Leuven, in opdracht van Internationaal Vlaanderen, een studie uitgevoerd en een aantal aanbevelingen geformuleerd aan de Vlaamse administratie. Een bevraging van een honderdtal experts uit de Vlaamse politieke, sociaal-economische en academische wereld en uit de andere Benelux-deelgebieden, leerde dat deze organisatie vandaag veelal niet goed bekend is en dikwijls een eerder negatief oordeel uitlokt. De experts beschouwen als belangrijkste activiteiten van de organisatie (in volgorde): grensoverschrijdende samenwerking (vooral ruimtegebonden), veiligheid en politie, overleg in het algemeen, en politiek overleg (in het Europese kader). Andere activiteitsdomeinen, waaronder de traditionele, volgden op een aanzienlijke afstand.

#### *Interne markt en economische samenwerking*

Ondanks de naam Benelux *Economische Unie* is de economische samenwerking niet meer de enige – laat staan de voornaamste – activiteit van de organisatie. Het beleidsmatige overleg is op dit ogenblik vooral toegespitst op de strijd tegen fiscale fraude en op de samenwerking – uitgebreid tot Frankrijk en Duitsland – inzake energie. Daarnaast is de Benelux ook operationeel actief in één van de deeldomeinen van de economische samenwerking, met name de intellectuele eigendom, waar een specifiek Benelux Bureau voor de Intellectuele Eigendom, met zetel in Den Haag, behartigd is met de registratie en de bescherming van handelsmerken en modellen. De meeste respondenten waren positief over de toegevoegde waarde van het Benelux-optreden op het vlak van de economie *sensu lato*. De experts zien kansen voor de Benelux onder meer inzake de

\* Associate director, United Nations University – Comparative Regional Integration Studies (Brugge).

\*\* Beleidsmedewerker Internationaal Vlaanderen en wetenschappelijk medewerker Instituut voor Internationaal Recht K.U.Leuven.

# LEUVENSE OPINIES

promotie van de regio als multimodaal logistiek platform, de gezamenlijke promotie van directe investeringen en uitvoer, de verdere uitdieping van de interne markt, fiscale harmonisering, en de bescherming van intellectuele eigendom.

Het zwaartepunt van de activiteiten ligt op dit ogenblik evenwel in een aantal andere domeinen, meer bepaald ruimtegebonden en persoonsgebonden aspecten van de grensproblematiek, met inbegrip van samenwerking in justitiële- en veiligheidszaken.

## *Ruimtegebonden samenwerking*

De ruimtegebonden grensoverschrijdende samenwerking kreeg in Beneluxverband voornamelijk gestalte op juridisch vlak, door het aannemen van een Benelux-Overeenkomst waarin een kader werd geschapen voor de samenwerking van onder meer decentrale overheden en door andere instrumenten rond grensoverschrijdend natuurbehoud. De concrete samenwerking gebeurt door de deelnemende overheden op het terrein, met een wisselende betrokkenheid van het Secretariaat-generaal. Een groot deel van de ruimtegebonden grensoverschrijdende samenwerking, meer bepaald de grote infrastructuurdossiers, blijft buiten het kader van de Benelux, hoewel de organisatie zich roemt op zijn deskundigheid van “trajectbegeleiding” voor dergelijke dossiers. Voor het Overleg Adviserende Partijen bij de Nederlands-Vlaamse onderhandelingen over de Scheldeverdieping deed men wel degelijk een beroep op die ondersteuning. Het aanbod aan Benelux-initiatieven en -fora poogt de ruimtegebonden samenwerking te coördineren en vorm te geven. Men slaagt daar momenteel onvoldoende in. Domeinen waarop de Benelux-samenwerking zonder twijfel voor een meerwaarde zorgt, zijn vooral het havenoverleg, de Rijn-Schelde-Delta-samenwerking en de grensoverschrijdende natuurgebieden. Nochtans blijven de kansen voor de Benelux onverminderd geldig. Grensoverschrijdende planconsultatie schiet nog steeds tekort, de implementatie van Europese regelgeving noodzaakt tot afstemming, de Euregio's hebben een te beperkte ambitie, verkeer en transport blijven uitdagingen, de grensgebieden worden geconfronteerd met heel wat ‘kleine’ technische problemen van afstemming, het ruimtegebruik in de Noordzee wint aan belang en de Benelux-Overeenkomst Grensoverschrijdende Samenwerking moet sinds kort opboksen tegen een soortgelijk Europees instrument.

## *Justitie en binnenlandse zaken*

Veiligheid is een activiteitendomein dat de jongste jaren duidelijk aan belang heeft gewonnen binnen de Benelux-samenwerking. Dit blijkt ook uit de recente hervorming van het Secretariaat-generaal en de oprichting bij die gelegenheid van een afdeling “Veiligheid en Externe Relaties”. Het is echter geen volledig nieuwe activiteit van de Benelux, zoals blijkt uit de overeenkomsten inzake grenscontroles en uitlevering uit de jaren zestig. Wat nieuw is, is de politieke belangstelling om ook tot een meer operationele samenwerking te komen op het terrein. Het Verdrag inzake het grensoverschrijdend politieel optreden van 2004 is een eerste belangrijke bindende omzetting van de doelstellingen van het zogenaamde “Senningenoeverleg”. De betrokken partners op het terrein en de bevroegde deskundigen zijn overtuigd van de toegevoegde waarde die de Benelux op dit punt heeft kunnen genereren. In de komende jaren moet de Benelux bewijzen dat zij ook voor de andere aspecten van het veiligheidsbeleid tot resultaten kan komen. Experts wijzen op de volgende actuele uitdagingen voor de Benelux: inzake in elkaars databanken, gezamenlijke researcheteams en opleidingen, gemeenschappelijke commissariaten en een versterkte samenwerking inzake justitie. Een belangrijke kans voor de Benelux is dat er een grote voorsprong werd genomen op Europese initiatieven zoals Europol, dat nog in zijn

# LEUVENSE OPINIES

kinderschoenen staat en operationaliteit ontbeert. De nood om tot efficiënte regelingen te komen inzake verzorging en rampenbeheersing, is op zijn minst even groot. Via een projectgerichte, flexibele aanpak moeten ook hier resultaten kunnen worden geboekt. Internationale samenwerking inzake drugs, ofschoon ook vermeld door de experts, lijkt moeilijker binnen de huidige Benelux-structuur.

## *Andere persoonsgebonden materies*

De Benelux heeft een aantal verspreide activiteiten in deeldomeinen van de persoonsgebonden aangelegenheden. Naast de verwachte aandacht voor de grensoverschrijdende problematiek, meer bepaald op het vlak van de grensarbeid, is er een beperkte aandacht voor onderwijs, onderzoek en cultuur, zonder veel concrete resultaten. Zeker wat betreft cultuur, is het ons – en de talrijke bevraagde experts – niet duidelijk wat een eventuele concrete meerwaarde van de Benelux kan zijn. Een nieuw beleidsdomein binnen de Benelux is jeugd, waar de vijf verschillende – eerder kleine – administraties niet alleen tot uitwisseling van ervaringen zijn overgegaan, maar ook afspraken hebben gemaakt over gezamenlijke externe activiteiten en vertegenwoordiging op internationale fora. Toch zijn er kansen voor de Benelux inzake persoonsgebonden materies. Zo is er een grote behoefte aan het oplossen van de concrete, technische problemen waar grensarbeiders mee kampen. De Benelux kan in staat worden geacht om oplossingen uit te werken, die het draagvlak en de uitstraling van de Benelux bij de publieke opinie overigens gevoelig zouden versterken. Diezelfde behoefte bestaat op het vlak van onderzoek en onderwijs, maar ook hier zijn de huidige verwezenlijkingen van de Benelux minimaal. Bovendien dienen we rekening te houden met de ontwikkelingen op Europees niveau, die de Benelux op een moeilijk overbrugbare afstand dreigen te zetten.

Een overgrote meerderheid van de respondenten, zonder onderscheid naar beroepssector of regio, erkende dat de Benelux moest worden aangepast aan de actuele Belgische institutionele realiteit. Alleen al omwille van dit element was het voor hen uitgesloten dat het verdrag zonder meer zou worden verlengd. Tegelijkertijd zagen zij een relevantie van de Benelux voor verschillende Vlaamse bevoegdheidsdomeinen, voor zover de Benelux kan worden omgevormd tot een integratieverband waarin de sub-nationale overheden een essentiële plaats krijgen toebedeeld.

## **Aanbevelingen van het onderzoeksteam en het standpunt van de Vlaamse Regering**

De aanbevelingen die in 2006 door het onderzoeksteam aan Internationaal Vlaanderen werden geformuleerd sloegen in eerste instantie op de doelstellingen en de kerntaken van de Benelux. Er werd voor gepleit om de Benelux voornamelijk als een instrument voor samenwerking te hanteren waaraan op middellange termijn op een flexibele manier inhoud wordt gegeven. Bovendien met de werking van de Benelux niet enkel worden gericht op de traditionele samenwerking op centraal vlak maar op alle overheden die in hun werking met grensoverschrijdende problematieken worden geconfronteerd. De concrete invulling van het takenpakket dient dan periodiek geëvalueerd en geactualiseerd te worden. Naast de centrale (federale) overheden en de gemeenschappen en gewesten gaat het derhalve ook om lokale overheden – gemeenten en provincies – voor wie de Benelux als kenniscentrum voor grensoverschrijdende samenwerking een dienstverlenende rol kan vervullen. Een flexibele Benelux laat bovendien een snelle overschakeling toe tussen Benelux-samenwerking *sensu stricto* en bi- of trilaterale samenwerking, en zelfs ruimer. Er werd ook immers het idee van een ‘Benelux plus’ gelanceerd als een nieuw ruimtelijk perspectief, waarbij ook regio’s die aan de

# LEUVENSE OPINIES

Benelux grenzen, kunnen worden opgenomen. In de eerste plaats werd dan gedacht aan de Duitse *Länder* Noord-Rijnland-Westfalen en Nedersaksen en het Franse Nord-Pas de Calais.

Voor de korte termijn werd gepleit voor een toespitsing van de kerntaken op inhoudelijk samenhangende sectoren: verdergaande economische integratie, beheer van de grensoverschrijdende samenwerking, en veiligheid in ruime zin (Senningen afspraken).

*Inzake organisatie werd gepleit voor een grotere politieke en diplomatieke rol van de Secretaris-generaal en zijn diensten, een “zachte institutionalisering” van het politieke overleg, en een lichtere, meer flexibele en meer geïntegreerde organisatie, door institutionele afslankingen en het creëren van een juridische grondslag voor flexibele arbeidsrelaties. Verder werd aangedrongen op een rationalisering van het verdragsrechtelijk instrumentarium. Het onderzoeksteam was voorstander van het geven van een duidelijk politiek mandaat aan het Benelux-Secretariaat om betrekkingen uit te bouwen met andere subregionale groeperingen zoals de Noordse Raad en de Baltische Assemblee. Het huidige gebrek aan een dergelijk mandaat laat de contacten eerder in het ijle zweven en laat daardoor kansen onbenut.*

Er werd gesuggereerd om bij de verdragswijziging duidelijk maken dat de Benelux in een nieuw stadium terechtgekomen is: na de “Benelux Douane-Unie” (1944) en de “Benelux Economische Unie” (1958) zou nu de “Benelux Unie” het levenslicht moeten zien.

Het standpunt van de Vlaamse regering, bekendgemaakt in november 2006 volgde in grote lijnen de aanbevelingen van de studie en beïnvloedde, op zijn beurt, het Advies dat door de Adviesraad Internationale Vraagstukken in februari 2007 werd overgemaakt aan de Nederlandse regering.

## **Het nieuwe Benelux-verdrag**

De internationale onderhandelingen die daarop volgden werden succesvol afgerond met de ondertekening van het Herzieningsverdrag op 17 juni 2008. In deze relatief korte tekst worden de Benelux-instellingen vereenvoudigd, i.e. beperkt tot vijf: het Benelux Comité van Ministers, de Benelux Raad, de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (die zichzelf “Benelux-Parlement” noemt), het Benelux Gerechtshof en het Benelux Secretariaat-generaal. Tevens wordt de organisatie omgedoopt tot Benelux Unie, en worden de Belgische deelgebieden, waaronder Vlaanderen, formeel betrokken bij de samenwerking en bij de ondertekening (als gezamenlijke vertegenwoordigers van België).

Het idee werd overgenomen om te gaan naar een meer flexibele organisatie die kan inspelen op nieuwe uitdagingen. Daartoe werd geopteerd voor periodiek te evalueren werkprogramma’s, die buiten de eigenlijke verdragstekst worden gehouden. Het eerste werkprogramma focust op drie terreinen, ongeveer zoals voorgesteld in de adviezen: (i) interne markt en economische unie; (ii) duurzame ontwikkeling, en (iii) justitie en binnenlandse zaken. En al lijkt deze operatie, bij het nalezen van het werkprogramma, misschien toch wat op een louter hergroeperen van bestaande activiteiten en wat *window dressing*, dit neemt niet weg dat duidelijke signalen zijn gegeven naar de toekomst toe.

Ook wat betreft de extra-regionale relaties, geeft het verdrag duidelijke signalen om de betrekkingen met andere regionale samenwerkingsverbanden en met aangrenzende (deel-)staten en bestuurlijke entiteiten vorm te geven.

# LEUVENSE OPINIES

## Besluit

In de aanloop naar het nieuwe Benelux-verdrag heeft Vlaanderen duidelijk gewogen op de onderhandelingen. De inhoud van het nieuwe verdrag is doordrongen van nieuwe ideeën die in Vlaanderen zijn geconcipieerd.

De nieuwe Benelux kan dan ook gezien worden als een licht en flexibel bestuursniveau dat ter beschikking staat van Vlaanderen, in een context van meerlagig bestuur, om beleid op specifieke domeinen te coördineren met zijn burens. Die beleidsdomeinen zijn deze opgenomen in het nieuwe werkplan maar kunnen uitgebreid worden naar nieuwe relevante scenario's naargelang de behoeften en wensen.

De Benelux biedt ook een alternatief kanaal voor de verdere buitenlandse profilering van Vlaanderen, zowel in haar directe omgeving als in haar relaties met andere groeperingen van kleine staten en deelstaten.



Foto: Benelux Secretariaat

## Referenties

Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Benelux, Nut en Noodzaak aan Nauwere Samenwerking*, AIV, Den Haag, (57), 2007.

*De Toekomst van het Beneluxverdrag – Het Vlaamse Standpunt*, Toespraak Mark Andries, Kabinetschef van Geert Bourgeois, Vlaams Minister van Buitenlands Beleid, 11 November, 2006, Antwerpen.

Wouters, J., L. Van Langenhove, M. Vidal, P. De Lombaerde en W. De Vriendt, *De Benelux: Tijd voor een Wedergeboorte?*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2006.