

Vergaderjaar 2008–2009

**31 585**

**Goedkeuring van het op 17 juni 2008 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot herziening van het op 3 februari 1958 gesloten Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (Trb. 2008, 135)**

**Nr. 5**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 21 april 2009

Op 3 oktober 2008 heeft de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken belast met het voorbereidend onderzoek naar het wetsvoorstel verslag uitgebracht. De regering heeft met genoegen vastgesteld, dat de leden van de fractie van de PvdA met instemming kennis hebben genomen van de voorgestelde wijzigingen van het Benelux-verdrag. Deze leden stellen, dat deze wijzigingen het mogelijk maken de kracht van de Benelux beter te benutten. De Benelux-landen kunnen immers beter in gezamenlijkheid dan afzonderlijk opkomen voor de collectieve belangen, zoals op het terrein van milieu, ruimtelijke ordening, de bestrijding van grootschalige grensoverschrijdende belastingfraude, het drugsbeleid, de versterkte politiesamenwerking en de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van de dringende medische hulpverlening. Daarnaast wonen in de grensgebieden, aldus de leden van de PvdA-fractie, miljoenen Nederlanders en Belgen. De Benelux heeft alle middelen beschikbaar om de voor al die grensbewoners broodnodige afstemming van nationale regelgeving tot stand te brengen.

De regering constateert, dat de leden van de fracties van het CDA en de SP met belangstelling kennis hebben genomen van het wetsvoorstel en dat de leden van deze fracties enige vragen hebben. Zij is gaarne bereid deze te beantwoorden en zij gaat ervan uit dat met deze beantwoording de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende is voorbereid.

Zowel de leden van de fractie van het CDA als van de fractie van de SP hebben vragen gesteld over de relatie tussen de Benelux en de Europese Unie. Deze vragen worden in paragraaf 1 in samenhang beantwoord. In paragraaf 2 wordt gereageerd op de vragen die de leden van de SP-fractie hebben gesteld over de Benelux-samenwerking in de grensstreken. In paragraaf 3 worden de vragen van de leden van de fractie van het CDA over de Benelux-samenwerking met de buurlanden en grensregio's beantwoord. De vragen over de opzet en inhoud van het verdrag van de leden van de fractie van het CDA worden in paragraaf 4 behandeld.

## 1. De Benelux en de Europese Unie

De leden van de fractie van het CDA achten het goed om stil te staan bij een aantal zaken ten aanzien van de Benelux. Zij merken op, dat bij het spreken over een nieuw verdrag allereerst duidelijk moet zijn dat de Benelux meerwaarde heeft gehad voor Nederland. Ten tweede moet een dergelijke meerwaarde ook voor de toekomst worden verwacht, ondanks dat met de ontwikkeling van de Europese Unie de tijden sinds 1958 flink zijn gewijzigd. De in het verdrag voorliggende institutionele structuur moet niet op het verleden, maar op de toekomst worden ingericht. Deze leden menen dat de Benelux zijn waarde in de afgelopen decennia heeft bewezen, enerzijds als samenwerkingsverband tussen de drie landen alsook als voorbeeld en katalysator voor (delen van) de latere Europese samenwerking.

Kan de regering aangeven welke meerwaarde van de Benelux zij verwacht in de komende jaren, aangezien er in tegenstelling tot 1958 nu een Europese Unie bestaat die een deel van de aandachtspunten van de Benelux heeft overgenomen?

De leden van de fractie van de SP delen de eerdere constatering van de regering, zoals verwoord in de kabinetsreactie op het AIV-rapport over de Benelux, dat de belangrijkste functies van de Benelux inmiddels door de EU zijn overgenomen. Helaas moeten zij constateren dat in plaats van het Verdrag op te zeggen er gezocht is naar nieuwe manieren om de samenwerking een functie te geven. Zij vragen zich namelijk sterk af of voortzetting van de samenwerking in deze vorm effectief en noodzakelijk is om de genoemde doelstellingen te verwezenlijken.

De eerste doelstelling van het Verdrag betreft, aldus de leden van de SP-fractie, het gebruiken van de Benelux-samenwerking als laboratorium voor samenwerking in de gehele EU. Hoe verhoudt deze doelstelling zich ten opzichte van een Europa van meerdere snelheden? De leden van de fractie van de SP meenden te begrijpen dat deze regering dat concept afwijst. Waarom is de Benelux nodig tegen de achtergrond van de mogelijkheden voor nauwere samenwerking die het Verdrag van Lissabon biedt, mocht dat Verdrag alsnog doorgang vinden?

Waarom de specifieke keus voor de Benelux-landen als er ook vaak wordt gesproken over Benelux-plus wanneer bijvoorbeeld met Duitsland wordt samengewerkt? Tenslotte kan ook betwijfeld worden, aldus de leden van de SP-fractie, of gezamenlijk als Benelux optrekken in EU-verband wel zo reëel is. De verschillende posities die door de Benelux-landen ten opzichte van het Verdrag van Lissabon werden ingenomen, wijzen op een groot verschil van inzicht over de toekomst van de EU.

### Antwoorden

De regering deelt de mening van de leden van de CDA-fractie, dat de Benelux zijn waarde heeft bewezen als samenwerkingsverband tussen de drie leden en als katalysator voor delen van de Europese samenwerking. Het meest aansprekende voorbeeld van dat laatste is de huidige EU-samenwerking in Schengen-verband. Er bestaat anderzijds geen twijfel over, dat bepaalde oorspronkelijke taken van de Benelux thans in EU-verband worden uitgevoerd en dat het takenpakket van de Benelux zich tegen die achtergrond *ad hoc* heeft uitgebreid, zoals ook de regeringsreactie op het AIV-advies vermeldt. Zoals de reactie op het AIV-advies eveneens aangeeft, noodzaakt dit tot definiëring van de kerntaken van de Benelux. Daarom hebben de Benelux-landen in het nieuwe verdrag en het meerjaren werkprogramma vastgelegd dat de Benelux nieuwe taken zal vervullen en een sterkere politieke sturing zal krijgen.

Eén van de twee hoofddoelstellingen van de Benelux is het verder vervullen van de voortrekkersrol binnen de Europese Unie, waarbij de Benelux zich met name zal richten op de verdere ontwikkeling van een economische unie, op duurzame ontwikkeling en op de samenwerking op de gebieden van justitie en binnenlandse zaken. Met de ontwikkeling van de economische unie heeft de Benelux zijn bestaansrecht verworven. Ook nu deze unie binnen de EU in vergaande mate is voltooid, blijft er echter, met name in samenhang met de beide andere kernthema's, een veelheid van onderwerpen die de aandacht vragen in het kleinere verband van de drie Benelux-landen. De vertaalslag naar concrete acties wordt gemaakt in het Benelux jaarplan 2009. Zo wordt het Penta-energie overleg voortgezet, wordt er binnen de Benelux over de bestrijding van fiscale fraude in onder andere de telecomsector gesproken en worden afspraken gemaakt om de veterinaire samenwerking te versterken. Andere voorbeelden betreffen de samenwerking op het gebied van politie, crisisbeheer en rampenbestrijding en samenwerking op gebied van migratie en visumaangelegenheden.

Overigens bekleedt de Benelux een bijzondere positie binnen de EU. Artikel 306 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag) en artikel 202 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie stellen dat het EG-Verdrag geen beletsel vormt voor het bestaan en de voltooiing van een regionale unie tussen België, Luxemburg en Nederland. Met andere woorden, de Benelux mag als regionale organisatie binnen de EU sneller integreren dan de EU zelf. Dat biedt de unieke kans om de Benelux als laboratorium in te zetten voor samenwerking in de gehele EU, als de aanpak van bepaalde problemen om praktische, principiële of politieke redenen niet haalbaar is voor de 27 lidstaten. Daarnaast is het zo dat de samenwerking binnen de Benelux voor de drie landen zelf meerwaarde kan hebben nog los van een eventuele toepasbaarheid op Europees niveau. Volgens de regering staat dit geenszins op gespannen voet met de houding ten opzichte van een Europa van meerdere snelheden of de samenwerking op grond van het Verdrag van Lissabon.

Wat betreft het gezamenlijk optrekken van de Benelux-landen in EU-verband heeft de regering steeds de positie ingenomen dat deze politieke samenwerking plaatsvindt in informele consultaties. De regering heeft voorts steeds aangegeven belang te hechten aan het behoud van het informele karakter van deze samenwerking. Deze vormt dan ook geen onderdeel van het Verdrag. De regering hecht overigens veel waarde aan het gezamenlijk optrekken binnen EU-verband daar waar het mogelijk en wenselijk is. Zo houden de Benelux-landen besprekingen voorafgaand aan de RAZEB en de ER. Daarnaast worden er met enige regelmaat Benelux memoranda opgesteld. Het meest recente voorbeeld is een memorandum inzake energievoorzieningszekerheid.

## **2. Samenwerking in de grensgebieden**

De leden van de fractie van de SP zetten vraagtekens bij de tweede doelstelling van het Verdrag, de samenwerking in de grensstreken. Samenwerking zou bijvoorbeeld kunnen op voor deze landen specifieke problemen, zoals de IJzeren Rijn of het Scheldeverdrag. Maar daar dringt zich de vraag op wat Luxemburg hiermee te maken heeft, en of dit niet juist hoort bij het hebben van buurlanden. Het hebben van verdragen met buurlanden over de aanpak van grensgerelateerde problemen is dan toch veel logischer dan het vormen van een Unie?

Daarnaast dient de vraag zich aan hoe om te gaan met de neiging vanuit de EU om een rol te spelen in alle grensoverschrijdende samenwerking die in de EU plaatsvindt. Overlap ligt op de loer. De leden van de

SP-fractie vragen ook, of de initiatieven rond de Limburg regio ook onder de vlag van de Benelux hebben kunnen plaatsvinden?

### **Antwoorden**

De regering merkt op, dat het niet de bedoeling is dat alle bilaterale relaties met België, de Belgische deelstaten en Luxemburg tot het taakgebied van de Benelux behoren of gaan behoren. Dossiers zoals de IJzeren Rijn en de Westerschelde worden echter separaat in bilaterale onderhandelingskaders behandeld. De werkterreinen van de Benelux worden zorgvuldig geselecteerd, waarbij het nut van het gebruik van de tripartiete institutionele structuur van de Benelux één van de criteria vormt. Overigens kan grensoverschrijdende samenwerking op het niveau van bijvoorbeeld gemeenten en provincies plaatsvinden op basis van de Benelux Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten (Trb. 1991, 45). Het kan daarnaast in bepaalde gevallen voordelen hebben te kunnen beschikken over een (onafhankelijk) secretariaat bij ambtelijke besprekingen in werkgroepen of anderszins. Deze werkwijze geldt uiteraard ook voor samenwerking met België in de provincie Limburg.

De regering is het voorts met de SP eens, dat overlap tussen de werkzaamheden van de EU en de Benelux, ook waar het gaat om samenwerking in de grensstreken, moet worden voorkomen. Artikel 306 EG-Verdrag laat een dergelijke overlap overigens niet toe. De Benelux speelt echter op het gebied van de samenwerking in de grensstreken een rol die complementair is aan die van de EU. Zo houdt de EU zich naast het beschikbaar stellen van fondsen voornamelijk bezig met regelgeving en richtlijnen op Europees niveau. Voor de praktische uitwerking van deze regelgeving en richtlijnen zijn de lidstaten grotendeels zelf verantwoordelijk.

### **3. Benelux samenwerking met aangrenzende gebieden**

De leden van de fractie van het CDA vragen of er een nadere uitwerking kan worden gegeven van de bepalingen in het verdrag omtrent uitbreiding van de samenwerking met Noordrijn-Westfalen (dat nadrukkelijk heeft aangedrongen op een intensieve samenwerking met de Benelux) en de andere aangrenzende regio's en deelstaten. Deze leden vragen of Noordrijn-Westfalen op basis van het nieuwe verdrag alsnog kan deelnemen aan reeds bestaande Benelux-verdragen en zo ja, welke verdragen dit betreft?

### **Antwoorden**

In algemene zin is er belangstelling van aan de Benelux grenzende bestuurlijke eenheden om te participeren in onderdelen van de Benelux-samenwerking. Dit geldt voor Noordrijn-Westfalen en voor regio's in Frankrijk. Om het belang van deze samenwerking te benadrukken is in het Verdrag, naast artikel 24 dat samenwerking met andere (deel)staten in algemene zin betreft, artikel 25 opgenomen dat specifiek de samenwerking met (deel)staten en bestuurlijke entiteiten aan de grenzen van de Benelux betreft. Specifiek voor deze samenwerking geldt, dat het Comité van Ministers daartoe bij de opstelling en uitvoering van het Gemeenschappelijk Werkprogramma kan besluiten.

Noordrijn-Westfalen heeft als aangrenzende Duitse deelstaat duidelijk gemaakt interesse te hebben in intensievere samenwerking met de Benelux. Dat is een wens die, gelet op onze geografische nabijheid, ons gemeenschappelijke historisch verleden en ons gezamenlijke culturele erfgoed, door de drie Benelux-landen gedeeld wordt. Daarom hebben de

ministers-presidenten van de Benelux-landen en de minister-president van Noordrijn-Westfalen op 9 december 2008 een politieke verklaring ondertekend, waarin zij hebben aangegeven de samenwerking verder te willen intensiveren. In deze verklaring hebben zij het secretariaat-generaal van de Benelux de opdracht gegeven de reeds bestaande samenwerkingsvormen te inventariseren en eventuele nieuwe samenwerkingsmogelijkheden te identificeren. Daarnaast is in het Benelux jaarplan 2009 onder andere opgenomen dat samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van fijnstofproblematiek, politiesamenwerking en voedselveiligheid ambtelijk worden uitgewerkt. Hieraan wordt momenteel uitvoering gegeven.

De mogelijkheid voor Noordrijn-Westfalen om partij te worden bij bestaande en toekomstige verdragen die tussen Nederland, België en Luxemburg in Benelux-verband worden gesloten, is beperkt. In de eerste plaats kunnen artikel 306 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (en artikel 202 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie) in de weg staan aan deelname van Noordrijn-Westfalen aan Benelux-verdragen. Deze bepalingen stellen immers geen beletsel te vormen voor het bestaan en de voltooiing van een regionale unie tussen België, Luxemburg en Nederland. Het Benelux-Gerechtshof heeft voorts de bevoegdheid prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap. Deelname van Noordrijn-Westfalen aan verdragen in Benelux-verband, zou deze voorrechten in gevaar kunnen brengen.

#### **4. Opzet en inhoud van het Verdrag**

De leden van de fractie van het CDA hebben, met het oog op het minder gedetailleerd karakter van het Verdrag gevraagd of er kritisch zal worden gekeken naar de invulling en grootte van de institutionele structuur van de Benelux?

Voorts vragen deze leden, hoe groot de kosten van de Benelux voor Nederland zullen zijn in de komende jaren.

In het nieuwe verdrag wordt het voorrecht van Nederland om altijd een Nederlandse secretaris-generaal te mogen benoemen opgegeven, terwijl Brussel als vestigingsplaats voor het Benelux secretariaat-generaal ongewijzigd uit het Verdrag van 1958 wordt overgenomen. Waarom is dit voorrecht voor Nederland opgegeven, zo vragen de leden van de fractie van het CDA.

In hoofdstuk 2 van het verdrag wordt gesproken over de «Beneluxraad» en in hoofdstuk 3 over de «Raadgevende interparlementaire Beneluxraad», zo constateren de leden van de fractie van het CDA. Dit kan aanleiding zijn voor verwarring. Waarom is in het nieuwe verdrag de Raadgevende interparlementaire Beneluxraad niet hernoemd naar de algemeen gangbare benaming «Beneluxparlement», zo vragen deze leden.

In het nieuwe Verdrag zal de federale structuur van België als leidraad genomen worden. Op welke wijze zal dit de huidige stemverhoudingen kunnen beïnvloeden, zo vragen de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de fractie van het CDA zouden graag een toelichting krijgen op de mogelijkheden van tussentijdse aanpassing van het verdrag.

#### **Antwoorden**

De regering heeft naar aanleiding van de nieuwe missie en taakopdracht van de Benelux kritisch gekeken naar de institutionele structuur. Als gevolg daarvan zijn de taken van het Comité van Ministers, als hoogste

orgaan van de Benelux, opnieuw gedefinieerd. Dit Comité stelt nu periodiek het Gemeenschappelijk Werkprogramma vast, alsmede de begroting en het jaarplan. Hierdoor is de politieke aansturing versterkt. Daarnaast zijn overbodige organen, zoals de Sociaal-Economische Raad van Advies en het College van Scheidsrechters opgeheven en bevat het Verdrag een verplichting tot formele opheffing van niet meer werkzame commissies. Tot slot zal het secretariaat-generaal van de Benelux moeten worden aangepast aan de nieuwe missie. Daarmee heeft de secretaris-generaal van de Benelux al een begin gemaakt, door de structuur van het secretariaat-generaal aan het nieuwe verdrag en de nieuwe taken aan te passen. Daarnaast wil de secretaris-generaal de beleidsfunctie budget-neutraal versterken ten opzichte van de ondersteunende functies.

De totale begroting van de Benelux voor 2009 bedraagt ongeveer 7.57 miljoen Euro. Daarvan betaalt Nederland, conform de financiële verdeelsleutel van de Benelux, 48,5%. Dit komt neer op een bedrag van ongeveer 3.67 miljoen Euro.

De begroting van de Benelux is gebonden aan een reële nulgroei. Wel zal het secretariaat-generaal van de Benelux meerkosten maken in verband met de modernisering, zoals hierboven beschreven. Deze meerkosten zullen naar verwachting niet substantieel zijn. Daarnaast heeft België aangegeven graag de financiële verdeelsleutel te willen herzien.

In het Verdrag van 1958 staat dat de secretaris-generaal wordt bijgestaan door adjunct-secretarissen-generaal. Het stelt voorts, dat de secretaris-generaal altijd een Nederlander is. Het herziene Verdrag gaat er vanuit, dat de secretaris-generaal en de adjunct-secretarissen-generaal een College van secretarissen-generaal vormen en dat de drie nationaliteiten in dit College zijn vertegenwoordigd. Afgesproken is dat de huidige secretaris-generaal Van Laarhoven nog tweemaal een termijn van 5 jaar mag dienen nadat het nieuwe Verdrag in werking treedt. Daarna wordt in onderling overleg bepaald wie de volgende secretaris-generaal zal worden. Dat kan opnieuw een Nederlander zijn. Met deze constructie is ingestemd op voorwaarde dat België op korte termijn een zetelverdrag met de Benelux zal sluiten. De Benelux Unie geniet, anders dan de Benelux Economische Unie overeenkomstig het Verdrag van 1958, internationale rechtspersoonlijkheid met het oog op de verlening van privileges en immuniteiten. De secretaris-generaal is dan ook gemachtigd een zetelverdrag met de zetelstaat België te sluiten. Nederland heeft als voorwaarde gesteld, dat dit verdrag bijdraagt aan een betere vertegenwoordiging van Nederlandse (en Luxemburgse) medewerkers op het Benelux secretariaat-generaal. Momenteel wordt er tussen de drie landen en met het secretariaat-generaal over dit zetelakkoord onderhandeld. De regering heeft er vertrouwen in dat deze onderhandelingen tot een succesvol einde zullen worden gebracht.

De «Benelux Raad» is in het Verdrag van 1958 de «Raad van de Economische Unie» genaamd. Deze benaming is – zij het verkort en aangepast aan de terminologie van het nieuwe Verdrag – overgenomen. Voor de wijziging van de benaming Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad in «Benelux Parlement» zou wijziging nodig zijn geweest van de Overeenkomst nopens de instelling van een Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad van 5 november 1955 (Trb. 1955, 159).

Op grond van artikel 8 van het Verdrag beschikt iedere Hoge Verdrag-sluitende Partij over één stem. Dit betekent dat alleen de vertegenwoordigers van Nederland, België en Luxemburg hun stem mogen uitbrengen. Daarmee blijft de huidige stemverhouding in stand. België bepaalt intern hoe de Belgische stem zal luiden. Overigens zal het Benelux Comité van

Ministers – zoals thans gebruikelijk – op basis van consensus besluiten nemen.

Voor een tussentijdse wijziging van het Verdrag geldt de gebruikelijke procedure zoals verwoord in het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Trb. 1972, 51). Deze procedure houdt in, dat één van de Hoge Verdragsluitende Partijen (Nederland, België of Luxemburg) een voorstel tot wijziging kan doen aan de andere Hoge Verdragsluitende Partijen en dat deze vervolgens overeenstemming over de wijziging van het Verdrag moeten bereiken. Wijzigingen van het Verdrag zullen uiteraard parlementaire goedkeuring behoeven.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen