

**BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN
NAUWERE SAMENWERKING**

No. 53, Februari 2007

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Prof. jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Drs. H. Kruijssen
Mw. dr. P.C. Plooij - van Gorsel
Prof. dr. A. de Ruijter
Prof. dr. A. van Staden
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Dr. R.J. van der Veen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden van de werkgroep Benelux

Voorzitter Prof. dr. J.Q.Th. Rood

Leden Mw. prof. dr. M.G.W. den Boer
Dr. W.F. van Eekelen
Mr. F. Korthals Altes
Drs. J. Schotte (buitenlid)
Mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke

Secretaris Mw. dr. S. Volbeda

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Inleiding en adviesvragen	7
II	Het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie	11
III	De samenwerking in het kader van de Benelux Economische Unie en de prioriteiten voor de toekomst	16
IV	De Benelux politieke samenwerking	21
V	De instellingen van de Benelux-samenwerking	26
VI	De toekomst van de Benelux: conclusies en aanbevelingen	34

Bijlage I	Adviesaanvraag
Bijlage II	Lijst met geraadpleegde personen
Bijlage III	Lijst met afkortingen
Bijlage IV	Historisch overzicht
Bijlage V	Lijst van Benelux-regelgeving
Bijlage VI	Overzicht van actieve werkgroepen van het Secretariaat-Generaal

Woord Vooraf

De Adviesraad voor Internationale Vraagstukken (AIV) heeft op 11 oktober 2006 een aanvraag ontvangen voor een advies over de Benelux-samenwerking. De reden voor deze adviesaanvraag is het in 2010 verstrijken van het eerste tijdvak van het verdrag dat aan de Benelux Economische Unie ten grondslag ligt. Onderhandelingen over de (wijze en vorm van) voortzetting van de Benelux-samenwerking zullen naar verwachting in het voorjaar van 2007 beginnen. Om deze reden is de AIV verzocht het advies begin februari aan te bieden. De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage I.

Dit advies is voorbereid door een gemengde werkgroep onder voorzitterschap van prof.dr. J.Q.Th. Rood, lid van de Commissie Europese Integratie (CEI) en de leden mr. F. Korthals Altes (voorzitter van de AIV), mw. prof.dr. M.G.W. den Boer, dr. W.F. van Eekelen en mw. mr. M.G. Wezenbeek-Geuke (leden CEI) en het buitenlid drs. J. Schotte, tot voor kort werkzaam bij het Secretariaat-Generaal van de Benelux. De ambtelijk contactpersonen zijn mr. M. van Rossum en dhr. B. Bruijn (DWM/WE). Het secretariaat is gevoerd door mw. dr. S. Volbeda, daarin bijgestaan door de stagiair(e)s mw. E. van der Bijl en dhr. M. Keizer.

Ter voorbereiding van het advies heeft de werkgroep met een aantal deskundigen gesproken. De lijst van geraadpleegde personen is in bijlage II opgenomen. De AIV is zeer erkentelijk voor hun bijdrage en wil hen graag bedanken voor hun bereidwilligheid hun inzichten met de werkgroep te delen.

Het advies is vastgesteld op 2 februari 2007.

I Inleiding en adviesvragen

De aanleiding voor dit advies is het in 2010 verstrijken van het eerste tijdvak van het vigerende *Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie*.¹ Blijkens de adviesaanvraag heeft het kabinet reeds besloten de Benelux-samenwerking voort te zetten. Als reden voor dit besluit wordt gewezen op de praktische meerwaarde van deze samenwerking in het kader van de Benelux Economische Unie (BEU) en het gegeven dat de Benelux een platform biedt voor de Benelux politieke samenwerking (BPS).

In de adviesaanvraag zijn de volgende vragen gesteld:

1. De AIV een oordeel willen geven over de toegevoegde waarde van de samenwerking in Benelux-verband op beide terreinen?
2. Welke zouden de prioritaire werkterreinen en onderwerpen zijn die zich bij voorrang lenen voor Benelux-samenwerking?
3. Welke veranderingen moet de BEU als organisatie ondergaan om na de inhoudelijke prioritering effectief te kunnen functioneren?
4. Welke rol ziet de AIV weggelegd voor de Benelux-organen, zoals de Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad en het Benelux-Gerechtshof?
5. Zou de AIV, naar aanleiding van de bevindingen die u doet op basis van vraag één tot en met vier, een advies willen geven over het meest geschikte volkenrechtelijke kader om de Benelux-samenwerking voort te zetten?

Daarbij werd opgemerkt dat gezien het ambtelijke onderzoek dat hiernaar wordt gedaan, voor de vragen twee, drie en vijf een kort antwoord van de kant van de AIV volstaat. Een uitgebreider antwoord wordt opportuun geacht voor de vragen één en vier.

Het voorliggende advies richt zich dan ook met name op de meerwaarde van de Benelux als samenwerkingsverband, in het bijzonder binnen het Europese krachtenveld, en de rol van de BEU-instellingen in het kader van deze samenwerking. Een antwoord op deze vragen veronderstelt echter naar de mening van de AIV ook inzicht in de onderwerpen en de prioritaire werkterreinen van de Benelux-samenwerking (vraag twee van de adviesaanvraag). Het takenpakket van de Benelux bepaalt immers mede de rol van de instellingen en de aanpassingen die ten aanzien van de inrichting en de bevoegdheden van de instellingen mogelijk noodzakelijk zijn.

Een tweede overweging hierbij is dat de Benelux een samenwerkingsverband in voortdurende verandering is. Deze constatering vormde ook het uitgangspunt van het rapport van het Comité van Wijzen van 1995.² Op basis van dit rapport stelde het Comité van Ministers, het hoogste politieke orgaan in de Benelux, in 1995 de nieuwe taakstelling van het Secretariaat-Generaal van de Benelux vast.³ In het rapport van het Comité van

1 Dit werd ondertekend op 3 februari 1958 en is van kracht sinds 1 november 1960. Zie voor de volledige verdragstekst de webpagina < http://www.benelux.be/nl/rgm/rgm_unieverdrag.asp>.

2 Raad van de Economische Unie, *Advies van de Raad van de Benelux Economische Unie aan het Comité van Ministers betreffende de uitvoering van het Rapport van het Comité van Wijzen "De Benelux, opnieuw bezien"*, R (95) 4, Brussel, 9 november 1995.

3 Dit rapport werd goedgekeurd door het Comité van Ministers op 20 november 1995.

Wijzen werd opgemerkt dat de oorspronkelijke taken en doestellingen van de BEU gerealiseerd waren, dan wel overgenomen in het kader van de Europese integratie. Het comité trok daaruit de conclusie dat de Benelux-samenwerking, die op tal van terreinen een Europese voortrekkersrol had gespeeld – een rol die ook in belangrijke mate de oorspronkelijke doelstelling van de samenwerking samenvat – sterk aan betekenis had ingeboet. Tegelijkertijd werd ook toen al geconstateerd dat de organisatie nieuwe taken op zich had genomen, in het bijzonder op het vlak van ondersteuning van praktische vormen van samenwerking zoals grensoverschrijdende samenwerking en het interne veiligheidsbeleid.

Anno 2007 is de Benelux nog immer een organisatie die qua taken en functies in beweging is. Het terrein van de economische integratie is nog sterker het domein van de Europese Unie (EU) geworden. In antwoord daarop heeft de organisatie zich verder aangepast en nieuwe werkterreinen toegevoegd. Een blik op de toekomst vereist dan ook inzicht in dit transformatieproces, waarbij een belangrijke vraag is of en in hoeverre de BEU-samenwerking dienstbaar kan zijn aan de samenwerking binnen het brede verband van de EU. Vandaar dat in dit advies ook ruim aandacht wordt geschonken aan de vraag welke de prioritairere werkterreinen van de Benelux-samenwerking zouden moeten zijn, of de huidige samenwerking een meerwaarde heeft en of er wellicht nieuwe onderwerpen zijn waarop samenwerking in BEU-verband opportuun is. Deze kritische bezinning op het takenpakket is temeer gewenst omdat, zoals ook in 1995 werd opgemerkt, de geloofwaardigheid en kwaliteit van de samenwerking (en de publieke zichtbaarheid ervan) gediend zijn met het afstoten van die taken en werkterreinen, die geen meerwaarde (meer) hebben.

Het takenpakket zoals uitgevoerd in het kader van de BEU-samenwerking moet in de ogen van de AIV overigens duidelijk worden onderscheiden van de politieke samenwerking tussen de partners (de BPS). De BEU-samenwerking vloeit voort uit het *Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie*. De BPS staat daar los van en wordt dan ook separaat in dit advies besproken.

Wat betreft de plaatsbepaling van de Benelux is de AIV er in dit advies van uitgegaan, dat het functioneren van deze organisatie moet worden gezien binnen het bredere kader van de multilaterale, regionale en bilaterale relaties, zoals die zich manifesteren. Dit betekent dat de samenwerking op diverse niveaus kan worden geanalyseerd.

- Ten eerste, binnen het bredere verband van de Europese samenwerking, waarbij de samenwerking zowel in het kader van de BEU (voortrekker) als in die van de BPS (coalitie) een rol speelt.
- Ten tweede, op het niveau van de Benelux als exclusief samenwerkingsverband tussen de drie verdragspartners: een vorm van samenwerking die mede haar uniciteit ontleent aan de expliciete erkenning ervan in artikel 306 van het *EG-verdrag*⁴.
- Ten derde, als kader waarbinnen met de Benelux-(buur)landen wordt samengewerkt (dit wordt ook wel aangeduid als de Benelux-plus).
- Ten vierde, als ondersteunend bij de vele vormen van bilaterale samenwerking die zich tussen de lidstaten voordoen.
- Tot slot kan worden gewezen op de betrekkingen tussen de Benelux en andere regionale samenwerkingsverbanden, zoals de Noordse Unie,⁵ de Baltische

4 *Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG)*, dit werd van kracht op 1 januari 1958.

5 Denemarken, Finland, Noorwegen, IJsland en Zweden.

landen⁶ en de Visegradlanden⁷.

Steeds dient de vraag aan de orde te zijn, of samenwerking in BEU- dan wel BPS-verband, tussen de drie partnerlanden een toegevoegde waarde heeft. Deze vraag speelt naar de mening van de AIV in het bijzonder bij de mogelijke rol van de Benelux ten aanzien van bilaterale vormen van samenwerking.

De AIV is het met de regering eens dat voortzetting van de Benelux-samenwerking gewenst is. Ook de AIV ziet, zoals in het vervolg van dit advies zal worden uiteengezet, een meerwaarde in de Benelux-samenwerking, zowel praktisch als politiek. Tegelijkertijd is er in de visie van de AIV ook reden voor zorg over de doelmatigheid van de huidige Benelux-samenwerking. Waar in het verleden de Benelux binnen het kader van het verdrag een duidelijke missie kende, lijkt de organisatie anno 2007 een samenwerkingsverband te zijn geworden dat op zoek is naar een eigen plaats en rol. Positief is het vermogen van de organisatie zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Tegelijkertijd maakt het functioneren van de organisatie echter de indruk een optelsom van deelbeslissingen te zijn, met als resultaat versnippering van het takenpakket en van de inzetbare capaciteit, hetgeen de relatieve onzichtbaarheid van de Benelux als organisatie in de hand werkt.

Ten dele is deze situatie een gevolg van de veranderingen waaraan in het bijzonder de BEU-samenwerking onderhevig is (geweest). De AIV is echter ook van mening dat de gesignaleerde problemen het gevolg zijn van een gebrek aan politieke betrokkenheid en strategische sturing vanuit de lidstaten. Naar de mening van de AIV heeft het daaraan de afgelopen periode ontbroken en is er onvoldoende sprake geweest van een door de lidstaten uitgedragen visie op de Benelux als praktisch en politiek samenwerkingsverband.

Het besluit tot voortzetting van de Benelux-samenwerking – een besluit dat de AIV, zoals reeds opgemerkt, ondersteunt – kan in de visie van de AIV dan ook alleen betekenis hebben indien dit zich van de kant van de lidstaten vertaalt in een actievere politieke (en ambtelijke) betrokkenheid bij en een meer heldere inhoudelijke aansturing van de samenwerking. Bij afwezigheid daarvan zal, zo is de overtuiging van de AIV, de Benelux als samenwerkingsverband verder aan betekenis inboeten en de geconstateerde potentiële meerwaarde ervan niet kunnen worden benut.

Overigens zijn de omstandigheden waaronder de Benelux-samenwerking moet opereren er ook niet eenvoudiger op geworden. Te denken valt dan aan de verdere federalisering van België en het gegeven dat op een aantal essentiële aspecten van de Europese integratie overeenstemming tussen de drie Benelux-landen recentelijk moeilijk, zometer onmogelijk, bleek te zijn. Juist in het licht hiervan is dan ook, zo meent de AIV, een intensivering van deze samenwerking noodzakelijk. De in dit advies door de AIV geformuleerde aanbevelingen zijn er dan ook mede op gericht de politieke betrokkenheid op het niveau van de verdragspartners te versterken en te verzekeren.

De opzet van dit advies is als volgt. In hoofdstuk II worden kort de geschiedenis, de taken en de instellingen van de Benelux besproken. In hoofdstuk III wordt ingegaan op

6 Estland, Letland en Litouwen.

7 Hongarije, Tsjechië, Polen en Slowakije.

de praktische samenwerking in het kader van de BEU, waarbij de prioritaire werkterreinen van deze samenwerking worden geïdentificeerd. Hoofdstuk IV gaat in op de betekenis van de politieke samenwerking tussen de Benelux-landen. In hoofdstuk V wordt het functioneren van de instellingen en organen van de Benelux-samenwerking besproken, in het bijzonder de vraag welke aanpassingen noodzakelijk zijn met het oog op hun functioneren. In het laatste hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen samengevat, waarbij ook wordt ingegaan op de vorm die de door de AIV voorgestelde verdragswijziging zou moeten krijgen.

II Het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie

Het oorspronkelijke verdrag

De Benelux bestaat meer dan 60 jaar: op 5 september 1944 werden in Londen de handtekeningen gezet onder het *Verdrag tot instelling van een Douane-Unie* door de regeringen in ballingschap van Nederland, België en Luxemburg. Het doel van het samenwerkingsverband was het bewerkstelligen van vrij verkeer van personen, goederen en diensten. Dit doel werd in het verdrag omschreven als 'De meest gunstige voorwaarden scheppen voor de totstandkoming van een economische unie'.

De eerste stap was het vrijmaken van het goederentransport en het hanteren van een uniform tarief voor goederen van buiten de Benelux. Deze vrijhandelsovereenkomst werd op 1 januari 1948 van kracht.

Tussen 1948 en 1958 werd de samenwerking tussen de Benelux-landen stap voor stap uitgebreid. Zo kwam in 1953 een gemeenschappelijke handelspolitiek tot stand en werd in 1954 het kapitaalverkeer in grote mate geliberaliseerd. Alle overeenkomsten en protocollen werden in 1958 samengebracht in het *Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie*. Dit verdrag trad op 1 november 1960 in werking en het is nog altijd de grondslag voor de huidige Benelux-samenwerking. In 2010 loopt het verdrag af. Met het oog op de voorgenomen verlenging en wijziging is het noodzakelijk dat de besluitvorming hierover op zijn laatst in 2008 wordt afgerond. Dit betekent dat de onderhandelingen daarover in het voorjaar van 2007 beginnen en de ambtelijke voorbereiding daarvan reeds in februari 2007 een aanvang zal nemen.

Vanuit Europees perspectief is het bestaansrecht van de Benelux erkend door middel van een machtigingsclausule in artikel 306 van het EG-verdrag. Dit artikel bepaalt dat er geen beletselen zijn voor het bestaan en de voltooiing van de regionale unies tussen België en Luxemburg (BLEU), alsmede tussen die van België, Nederland en Luxemburg (Benelux), voor zover de doelstellingen van die regionale unies niet bereikt zijn door toepassing van het EG-verdrag. Dit betekent dat deze unies in een geprivilegieerde positie verkeren ten opzichte van andere vormen van samenwerking tussen de lidstaten van de EU. Deze machtigingsclausule voor de Benelux is ook opgenomen in de ontwerpakte voor het *Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa*.

Van douane-unie via economische unie naar een belangengemeenschap

De Benelux-samenwerking heeft in de loop van de tijd diverse veranderingen ondergaan, zonder dat het verdrag uit 1960 is gewijzigd.

Aanvankelijk was de samenwerking gericht op het wegwerken van de belemmeringen aan de grenzen en de totstandbrenging van het vrije verkeer van personen, goederen en diensten tussen de drie landen. Nog vóórdat het *BEU-verdrag* in werking trad werden alle personencontroles aan de binnengrenzen van de Benelux afgeschaft en tegelijkertijd een gemeenschappelijk beleid aan de buitengrenzen opgelegd. Met het vrij verkeer van arbeidskrachten werd een gemeenschappelijke Benelux-arbeidsmarkt tot stand gebracht. Ook de controles in het wegverkeer werden tot het strikte minimum beperkt. Dit was voor die tijd een spectaculair resultaat.

Parallel daarmee werd meer en meer aandacht geschonken aan beleidscoördinatie op een aantal vlakken. Zo werden de nationale regelgevingen inzake merkenrecht vervangen door een éénvormige Benelux-wetgeving. Enkele jaren later volgde een soortgelijk initiatief voor tekeningen en modellen.⁸ In dit kader werden twee gemeenschappelijke bureaus opgericht: het Merkenbureau en het Bureau voor Tekeningen en Modellen. Daarnaast werd een Benelux-Gerechtshof opgericht, dat in 1974 van start ging (zie over de instellingen verder de laatste paragraaf van dit hoofdstuk, alsmede hoofdstuk V).

Als eerste initiatiefnemer van internationale economische integratie in Europa vervulde de Benelux een voortrekkersrol voor de Europese integratie. De verworvenheden van de Benelux hebben vaak voor Europese ontwikkelingen model gestaan en met succes: veel van de taken van de Benelux zijn op tal van gebieden door de later opgerichte Europese Gemeenschap (EG) overgenomen. Dit betrof allereerst de handelspolitiek en de douane-unie. Maar ook latere samenwerking die door de Benelux is geïnitieerd, zoals de Schengensamenwerking,⁹ is voortgezet in het grotere verband van de EU. Bij de inwerkingtreding van het *Verdrag van Amsterdam* in 1999 werden de Schengenakkoorden bij de EU ondergebracht. Europese vooruitgang in bepaalde sectoren betekent dus dikwijls ofwel stopzetting van de Benelux-samenwerking, ofwel voortzetting ervan in Europees kader.

De Benelux heeft zich steeds aan de veranderende politiek-maatschappelijke context aangepast. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw richtte de Benelux zich op nieuwe – niet in het *EG-verdrag* vermelde – beleidsterreinen zoals milieu, natuurbescherming, infrastructuur, ruimtelijke ordening, energie en toerisme. Zo werden visies voor de ruimtelijke ordening uitgewerkt voor het westelijk deel en voor het middelste deel van de Nederlands-Belgische grens. Meer op hoofdlijnen van het beleid werd een dergelijke visie ook ontwikkeld voor het gehele Benelux-gebied.

Vele van deze nieuwe terreinen lenen zich goed voor een voortzetting van de grensoverschrijdende samenwerking. Deze samenwerking is steeds meer als kerntaak naar voren gekomen. Milieu, verkeer, infrastructuur, ruimtelijke ordening, natuurbehoud en landschapsbescherming worden niet langer door de partnerlanden ingevuld met de rug naar elkaar toe. Een nieuwe tendens daarbij is dat er bovendien steeds meer aan de Benelux-buitengrenzen wordt samengewerkt met aangrenzende regio's in Duitsland en Frankrijk.

In 1995 leidde een diepgaande bezinning op de toekomst van de BEU tot een aanpassing van de kerntaken van de Benelux en tot reorganisatie van het Secretariaat-Generaal. De samenwerking werd rond vijf grote aandachtspunten gebundeld:

1. politieke samenwerking en overleg omtrent Europese vraagstukken;
2. grensoverschrijdende samenwerking;
3. voltooiing van de interne markt en voortzetting van de economische samenwerking op geëigende terreinen;
4. vrij verkeer van personen en overleg op het gebied van justitie, politie en immigratie;
5. cultuur, onderzoek, onderwijs en opleiding.

8 *Verdrag inzake merken* werd getekend op 19 maart 1962, het *Verdrag inzake tekeningen en modellen* op 25 oktober 1966.

9 Samenwerking voor vrij verkeer van personen tussen België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Spanje, IJsland en Zweden. Schengen is de naam van een plaats in Luxemburg, waar de eerste akkoorden zijn ondertekend op 14 juni 1985 door de landen van de Benelux, plus Frankrijk en Duitsland.

In samenhang met deze veranderingen zijn veel van de op deze terreinen werkzame comités en werkgroepen opgeheven of, indien dat zonder verdragswijziging niet mogelijk was, op non-actief gesteld, terwijl voor de bovengenoemde vijf aandachtsgebieden nieuwe comités werden gevormd.

Regelmatig worden nieuwe (deel-)taken aan het bovenstaande palet toegevoegd. Voorbeelden zijn de nauwere politie-samenwerking, met name inzake ordehandhaving en misdaadbestrijding, waaronder drugshandel en -toerisme. Hiervoor werd op 8 juni 2004 een nieuw Benelux-verdrag ondertekend.¹⁰ Ook de samenwerking op het gebied van de bestrijding van de grootschalige grensoverschrijdende belastingfraude is nieuw. Daarnaast trad op 1 september 2006 het nieuwe *Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom*¹¹ in werking. Verder is er de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van dringende medische hulpverlening, waarvoor de juridische basis nog in voorbereiding is. Een volledig overzicht van Benelux-regelgeving is opgenomen in bijlage V.

De instellingen van het verdrag

Comité van Ministers en de Ministeriële Werkgroepen en Comités

Het oorspronkelijke verdrag voorziet in de instelling van een Comité van Ministers als hoogste orgaan.¹² Het bestaat uit de ministers van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Financiën van de drie lidstaten. Andere ministers kunnen deelnemen wanneer dat voor de agenda relevant is. Elk half jaar rouleert het voorzitterschap: België is voorzitter in de eerste helft van 2007, Luxemburg in de tweede helft van dat jaar en Nederland in de eerste helft van 2008 en zo verder. In de jaren zestig is besloten deze ministersvergaderingen ook te houden op het niveau van regeringsleiders, net als in de EU. Hierbij tekent de AIV aan dat het College van Ministers sinds 1982 noch in de samenstelling van regeringsleiders, noch in die van ministers van Buitenlandse Zaken bijeen is gekomen in Benelux-verband. Daarnaast zijn er ministeriële werkgroepen die bindende beslissingen kunnen nemen en zijn er op ambtelijk niveau comités en bijzondere comités¹³ die politieke prioriteiten nader uitwerken.

De Raad van de Economische Unie en ambtelijke comités

Deze raad (REU) coördineert de werkzaamheden van de verschillende ambtelijke comités, kan voorstellen doen aan het Comité van Ministers en ziet toe op de uitvoering van de besluiten van het Comité van Ministers door de ambtelijke comités.¹⁴

Het College van Secretarissen-Generaal en het Secretariaat-Generaal

Het College van Secretarissen-Generaal bestaat uit de Secretaris-Generaal (de SG) en twee adjunct-SG's. Zij vertegenwoordigen de drie nationaliteiten en geven leiding aan het Secretariaat-Generaal (het SG) dat gevestigd is in Brussel. Het ondersteunt het

10 Het *Verdrag inzake grensoverschrijdend politieel optreden*. Dit wordt ook wel het *Verdrag van Senningen* genoemd.

11 Dit verdrag werd ondertekend op 25 februari 2005.

12 Artikelen 15a en 16-22 van het *BEU-verdrag*.

13 Artikelen 15d en 28-32 van het *BEU-verdrag*.

14 Artikelen 15c en 25-27 van het *BEU-verdrag*.

Comité van Ministers, de ministeriële werkgroepen, de raad, de comités en de bijzondere comités.¹⁵ Sinds 1975 heeft het College van SG's initiatiefrecht.

De Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad

Deze raad wordt afgekort aangeduid als IPBR, maar wordt ook wel het Benelux-Parlement genoemd. De IPBR adviseert het Comité van Ministers¹⁶ en bespreekt onder meer het jaarverslag van dit comité. De raad bestaat uit 21 Nederlandse, 21 Belgische en 7 Luxemburgse parlementsleden. Zij zijn gegroepeerd naar politieke kleur en niet naar nationaliteit. De IPBR komt drie keer per jaar bijeen in een van de drie hoofdsteden.

Als internationaal parlementair orgaan van een intergouvernementele organisaties heeft de IPBR slechts consultatieve en adviserende bevoegdheden. Daadwerkelijke controle berust bij de nationale parlementen.

Het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE)

Deze Benelux-organisatie is gevestigd in Den Haag en is in de plaats gekomen van het Benelux-Merkenbureau en het Benelux-Bureau voor Tekeningen en Modellen.¹⁷ Het BBIE vervult voor de drie Benelux-landen wat betreft merken enerzijds en tekeningen en modellen anderzijds een vergelijkbare functie als een nationaal merken- en modellenbureau. Na registratie van een merk, tekening of model verkrijgt de houder van de inschrijving het uitsluitende recht op zo'n merk, tekening of model. Het BBIE biedt de mogelijkheid ook andere domeinen van het intellectuele eigendomsrecht bij de organisatie onder te brengen.

Het Benelux-Gerechtshof (BG)

In 1974 is het BG ingesteld.¹⁸ Het vervult twee taken: (a) de uitleg van gemeenschappelijke rechtsregels en (b) de Benelux-ambtenarenrechtspraak.

Ad a. de uitleg van gemeenschappelijke rechtsregels

Het hof heeft tot taak een eenvormige interpretatie van gemeenschappelijke rechtsregels van de drie landen die ofwel bij verdrag ofwel bij beschikking van het Comité van Ministers zijn aangeduid als behorend tot de interpretatiebevoegdheid van het BG.¹⁹ Op dit moment gaat het daarbij vooral om de intellectuele eigendomsrechten (waarvoor het BBIE bevoegd is voor de registratie van merken, tekeningen en modellen), de Wettelijke Aansprakelijkheidsverzekeringen voor Motorvoertuigen, het personenvervoer, vogelbescherming en dwangsommen.

15 Artikelen 15e en 33-39 van het *BEU-verdrag*.

16 Artikelen 15d, 23 en 24 van het *BEU-verdrag*.

17 Beide ingesteld op basis van de artikelen 15f en 40 van het *BEU-verdrag*. De samenvoeging is ingevoerd op 1 september 2006.

18 *Verdrag voor de Instelling van een Hof van Justitie voor de Benelux*. Dit verdrag is ondertekend in 1965 en trad op 1 januari 1974 in werking. Het blijft even lang van kracht als het *BEU-verdrag* (artikel 16.3).

19 Artikel 1.1. *Statuut Benelux-Gerechtshof*.

Ad b. de ambtenarenrechtspraak

In deze functie heeft het BG een rechtsprekende taak inzake ambtenarengeschillen voor het SG en het BBIE.

Het BG kent geen eigen rechters, maar wordt gevormd door een college van hetzij negen, hetzij drie rechters uit de hoogste rechterlijke instanties van de Benelux-landen (voor Nederland de Hoge Raad) die bijeenkomen afhankelijk van de frequentie waarmee zich zaken aandienen.²⁰ Ook de advocaten-generaal worden gekozen uit de leden van het openbaar ministerie van de hoogste rechterlijke instanties.

Zaken kunnen ofwel door prejudiciële procedures, waarbij nationale rechtscolleges interpretatievragen over Benelux-rechtsregels voorleggen aan het BG, ofwel rechtstreeks aan het BG worden voorgelegd. Dit laatste speelt met name in ambtenarenzaken.

De Economische en Sociale Raad voor Advies en het College van Scheidsrechters

De Economische en Sociale Raad voor Advies, die het Comité van Ministers kan adviseren,²¹ leidt een slapend bestaan, evenals het College van Scheidsrechters.²² Dit college wordt ook wel het Hof van Arbitrage genoemd. Het heeft tot taak op verzoek van één of meer van de partijen geschillen te beslechten tussen de verdragsluitende staten over de toepassing van het *BEU-verdrag* en van overeenkomsten die betrekking hebben op de doelstelling ervan, indien het Comité van Ministers er niet in slaagt daarvoor een oplossing te bewerkstelligen.²³ Dit betekent dat de landen van de Benelux unilateraal onderlinge geschillen voor het college ter (bindende) beslechting kunnen brengen als het Comité van Ministers in een bemiddelende rol niet tot een oplossing kan komen.

Voorts kan het Comité van Ministers aan dit college advies vragen over rechtsvragen met betrekking tot de bepalingen van het *BEU-verdrag* en van overeenkomsten die betrekking hebben op de doelstelling ervan.²⁴ In dit laatste geval gaat het om niet-bindend juridisch advies over de interpretatie van de verdragsteksten.

20 Artikelen 3.1. en 5.1. *Statuut Benelux-Gerechtshof*.

21 Artikelen 15h en 54 van het *BEU-verdrag*.

22 Artikelen 15g en 41-53 van het *BEU-verdrag*.

23 Artikelen 41 en 44 van het *BEU-verdrag*.

24 Artikel 52 van het *BEU-verdrag*.

III De samenwerking in het kader van de Benelux Economische Unie en de prioriteiten voor de toekomst

In hoofdstuk II is opgemerkt dat de BEU-samenwerking in het verleden reeds enkele malen is aangepast aan de veranderende maatschappelijke context. De ervaring leert dat een dynamische invulling van een takenpakket dat op een beperkt aantal inhoudelijk samenhangende sectoren is gericht, essentieel is om vlot te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Een vaak gehoorde kritiek op het huidige takenpakket van de Benelux is dat er, mede door de grote diversiteit, te weinig focus is op de belangrijkste prioriteiten van de samenwerking en dat politieke sturing ontbreekt.

Het is moeilijk te zeggen hoe het takenpakket van de Benelux er over enkele jaren zal moeten uitzien. Wanneer wordt teruggegrepen op de herijking van de taakstelling van 1995-1996 kan worden vastgesteld dat sindsdien heel wat nieuwe taken zijn toegevoegd. Het Comité van Wijzen, dat deze reorganisatie heeft voorbereid, heeft bijvoorbeeld niet voorzien dat anno 2006 interne veiligheid zo'n belangrijke sector van de BEU-samenwerking zou zijn, terwijl andere taken die indertijd in het pakket waren opgenomen inmiddels hun relevantie hebben verloren. Voorbeelden hiervan zijn de samenwerking inzake de handelspolitiek met betrekking tot strategische goederen en antidumping.

De verlenging van het *BEU-verdrag* is in dit verband een goed moment om te bezien of het gewenst is dat de Benelux ook in de toekomst een laboratoriumfunctie voor verdere Europese samenwerking vervult. Het gaat daarbij om het realiseren van (grensoverschrijdende) projecten waarvoor de EU nog niet gereed is, eventueel in samenwerking met (buur)landen (Benelux-plus).

Onder de vlag van de praktische BEU-samenwerking valt, zoals reeds opgemerkt, een tamelijk bont palet van taken. De vraag is of al deze taken relevant zijn en of het functioneren van de organisatie gediend is met een opschoning en/of reorganisatie. Een duidelijke doelgerichtheid zou ook het vergroten van de zichtbaarheid wel eens kunnen vergemakkelijken. Op grond van de gesprekken met deskundigen is het de AIV duidelijk geworden dat in dit kader de toegevoegde waarde van de Benelux vooral bestaat op het terrein van de grensoverschrijdende samenwerking, waarbij de politie-samenwerking een prominente plaats inneemt.²⁵

De AIV meent dat de Benelux zich dient bezig te houden met samenwerking op gebieden waar:

- duidelijk sprake is van een behoefte aan grensoverschrijdende samenwerking;
- de Benelux gezien haar expertise, kennis en ervaringen uit het verleden een aanwijsbare meerwaarde heeft;
- en/of te verwachten is dat de EU zich op langere termijn met samenwerking op het betrokken gebied zal bezighouden;

²⁵ De Raad voor Openbaar Bestuur is bezig met een onderzoek naar knelpunten in grensoverschrijdende samenwerking die in het kader van het *BEU-verdrag* plaatsvindt bij Nederlandse, Belgische en (in het verband van Benelux-plus) ook Duitse decentrale overheden. Daarbij nemen zij ook het functioneren van het SG onder de loep. Eind 2007 verwacht de Raad hierover advies uit te brengen.

- terwijl tegelijkertijd niet te verwachten is dat op korte termijn samenwerking in EU-verband tot stand komt.

Met inachtneming van deze criteria pleit de AIV er voor een beperkt aantal kerntaken te benoemen. Deze zouden echter niet in het toekomstige *Benelux-verdrag* zelf, maar in een politieke verklaring daaraan moeten worden toegevoegd. Op deze wijze kan ruimte worden gelaten nieuwe kerntaken zonder verdragswijziging op te nemen en oude af te stoten. Het Comité van Ministers moet bevoegd zijn om dergelijke wijzigingen door te voeren. Via het jaarlijks vast te stellen werkprogramma kunnen vervolgens de prioriteiten binnen die kerntaken worden aangepast aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen.

Hieronder werkt de AIV een drietal prioriteiten uit, die de basis vormen voor de toekomstige BEU-samenwerking: (1) interne veiligheid, (2) ruimtelijk ordening en (3) interne markt.

Ad 1. Samenwerking inzake interne veiligheid

Samenwerking inzake interne veiligheid – in de ruime zin van het woord – is de laatste jaren uitgegroeid tot een nieuwe kerntaak van de Benelux. De samenwerking heeft een uitgesproken operationeel karakter. In eerste instantie gaat het daarbij om het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ), maar daarnaast ook over voedselveiligheid, controles in het wegvervoer, bestrijding van fiscale fraude enzovoort. Externe veiligheid, in de zin van gezamenlijk militair optreden is buiten de kaders van het *BEU-verdrag* ontwikkeld, al wordt in deze bi- of trilaterale samenwerking met België en Luxemburg wel de Benelux als naam gebruikt.²⁶

De operationele samenwerking inzake politie, justitie en immigratie – die reeds langer onderwerp van Benelux-samenwerking vormt – is daarmee in een stroomversnelling terecht gekomen. Intussen zijn het zogenoemde *Verdrag van Senningen*²⁷ en dat van

26 Er bestaat een vergaande bilaterale samenwerking tussen België en Luxemburg. Nederland werkt samen met België samen met betrekking tot de marineopleiding in Den Helder (onder leiding van de Admiraal Benelux). Verder vormden België en Luxemburg in 1996 de *Benelux Deployable Air Task Force* (DATF). Deze luchtmachtsamenwerking, waaraan ook Nederland deelneemt, past in een breder voornemen van de EU om door middel van bi- en multilaterale samenwerking gespecialiseerde taakgroepen te vormen. Andere voorbeelden zijn de Belgisch-Portugese DATF, de Spaans-Italiaanse Amphibious Force en de Frans-Spaanse Air Group.

27 Dit is het *Verdrag inzake grensoverschrijdend politieel optreden*, 8 juni 2004. Dit is een overeenkomst inzake de samenwerking op het terrein van politie, justitie en immigratie tussen de ministers van Justitie van België, Nederland en Luxemburg, de ministers van Binnenlandse Zaken van België en Nederland en de minister van de Force publique van Luxemburg' (Zie: Benelux Almanak 2005). Deze politiesamenwerking gaat over zaken als verbetering van de informatie-uitwisseling, gemeenschappelijke analyse van de grensoverschrijdende misdaad, voortzetting van de operationele uitwerking, zoals gemengde patrouilles, gezamenlijke oefeningen, gemeenschappelijke opleidingen, samenwerking inzake verbindingsofficieren, gemeenschappelijke politiecentra in de grensgebieden, verbinding van de telecommunicatiemiddelen, gezamenlijke aankopen, logistieke samenwerking, operationele acties in de grensgebieden (bijvoorbeeld inzake drugslaboratoria en -toerisme, ramkraken en inbraken met geweld, afvaltransporten of vuurwerk).

Prüm²⁸ tot stand gekomen, alsmede het *Memorandum van overeenstemming tussen de nationale crisiscentra van de drie Beneluxlanden*²⁹. Een reeks nieuwe deelsectoren is aan de samenwerking toegevoegd, waaronder drugsbeleid, grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en ongevallen, het interne veiligheidsbeleid³⁰ en bestrijding van belastingfraude³¹.

De Benelux-samenwerking loopt op deze terreinen vooruit op de samenwerking in de EU en een snelle inhaalbeweging van de EU op dit vlak zit er de komende jaren, naar de mening van de gehoorde deskundigen, niet in. Naar het oordeel van de AIV liggen hier kansen om de laboratoriumfunctie van de Benelux of de Benelux-plus de komende jaren verder uit te bouwen.

De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken van de Benelux-landen hebben recent besloten om de samenwerking inzake interne veiligheid nog verder te versterken. Daarbij ligt het in de bedoeling om in Benelux-verband een pragmatische veiligheidsstrategie op te stellen, met speciale aandacht voor de verschillende (Euregionale) grensgebieden van de Benelux, en ook voor de grensstreken met Duitsland en Frankrijk. Daarbij is de AIV zich bewust dat in bepaalde gevallen de samenwerking tussen Nederland en Duitsland verder gaat dan die in de Benelux.³²

28 Het *Verdrag van Prüm inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie* is een Benelux-initiatief en werd op 27 mei 2005 ondertekend niet alleen door België, Luxemburg en Nederland, maar ook door Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Spanje en staat (inmiddels) open voor de andere lidstaten van de Unie. Zie Raadsdocument 10900, 7 juli 2005.

29 Dit in 2006 ondertekende memorandum gaat over crisisbeheersing en rampenbestrijding voor bijstand in spoedeisende omstandigheden en de aanstelling van verbindingsofficieren. Dit omvat onder meer de opzet en beschikbaarstelling van beveiligde netwerken van databanken met betrekking tot de kritieke infrastructuur in de Belgisch-Nederlandse en de Belgisch-Luxemburgse grensstreek, de afstemming van de nucleaire urgentieplannen, de bevordering van de grensoverschrijdende inzet van brandweerkorpsen.

30 Voorbeelden zijn de veterinaire samenwerking en de samenwerking inzake voedselveiligheid. Dit gaat over nauwere afstemming bij de preventie en bestrijding van ziekten, zoals vogelgriep en de gekkekoeienziekte en met name over het verbeteren van de traceerbaarheid van vlees van het productiebedrijf tot de gebruiker. Voor de toekomst wordt gewerkt aan gemeenschappelijke vleeskwaliteitslabels en het creëren van gemeenschappelijke strategische reserves van verschillende vaccins. Een ander voorbeeld zijn gezamenlijke campagnes voor verkeersveiligheid, samenwerking bij controles in het wegverkeer en overleg over bijvoorbeeld nucleaire transporten. Tot slot is de samenwerking Euro Controle Route (ECR). Deze is gericht op de verkeersveiligheid, de naleving van de sociale reglementering en een eerlijke concurrentie. De Benelux-landen zijn deze samenwerking in 1999 gestart met Frankrijk en Duitsland, terwijl nu ook Ierland, Oostenrijk, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk deelnemen. Daarnaast zijn er negen landen die belangstelling tonen en mogelijk zou dat kunnen leiden tot integratie in de EU-verdragen.

31 Dit betreft zaken als de strijd tegen de ontduiking van de btw-heffing bij het leasen van voertuigen over de grens (de btw-carrouselfraude), het misbruik in de telecommunicatie (onder meer met vooraf betaalde telefoonkaarten) en de fraude bij verkoop op afstand. Zo is dankzij het *Parallel Warning System*, dat werd opgezet om frauduleuze fiscale praktijken inzake btw en accijnzen bij transport van minerale olie tussen de Benelux-landen te bestrijden, deze vorm van fraude sinds 2005 geheel weggewerkt. Tot voor kort omvatte deze fraude jaarlijks vele miljoenen euro's.

32 Dit is bijvoorbeeld het geval bij de grenscontroles in de Euregio Maas-Rijn.

Bij de recente herstructurering van het Senningenoeverleg inzake JBZ hebben de bevoegde bewindslieden van de drie landen uitdrukkelijk bepaald dat het secretariaat wordt gevoerd door het SG van de Benelux. Op deze wijze wordt de verbinding gelegd tussen de activiteiten van de verschillende werkgroepen en vindt een meer centrale kennisopbouw plaats. Als neutrale partner kan het SG de respectievelijke standpunten bij de voorbereiding van nieuwe operationele arrangementen of beleidsafspraken op elkaar afstemmen. Het SG moet halfjaarlijks over de voortgang rapporteren.

Tot slot moeten hier ook de vorderingen inzake het gemeenschappelijk Benelux-visumbeleid worden vermeld: de drie landen vertegenwoordigen elkaar bij het afgeven van visa in meer dan 90 landen en meer dan 110 buitenlandse posten.³³

Ad 2. Samenwerking inzake ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening is een onderwerp dat zich bij uitstek leent voor grensoverschrijdende samenwerking. Zeker gezien de dichtheid van de infrastructuur, de intensiteit van het verkeer, het economisch belang van de vervoerssector, de ecologische en de milieubelangen is systematisch overleg over en afstemming van het beleid op voornoemde terreinen een voor de hand liggende zaak.

Hierbij wordt niet alleen gezocht naar afstemmingsmogelijkheden van nationale en gewestelijke beleidsontwikkelingen, maar bovendien wordt systematisch gestreefd naar ruimtelijke samenhang in een aantal grensgebieden. Dit is een innovatie in Europa. Het concept van de geïntegreerde ruimtelijke benadering wordt in een drietal grensgebieden toegepast: in het westelijke grensgebied tussen Vlaanderen en Zuidwest-Nederland, in het oostelijke grensgebied tussen Nederland, Vlaanderen, Wallonië en Noord-Rijnland-Westfalen en in het zuidelijke grensgebied tussen Wallonië en Luxemburg. Daarnaast wordt ook voor het Maasstroomgebied (Waals-Nederlands-Vlaams Maasoverleg) een soortgelijke geïntegreerde benadering gevolgd.³⁴

De Benelux heeft gaandeweg een aantal juridische instrumenten ontwikkeld die deze ruimtegebonden grensoverschrijdende samenwerking ondersteunen en die de uiteenlopende bestuursculturen en regelgeving aan weerszijden van de grens hanteerbaar maken. Te weten:

- het formele Benelux-overlegkader dat de samenwerking tussen landen, gewesten en gemeenschappen regelt via een aantal comités (van Ruimtelijke ordening, Verkeer en Vervoer, Natuurbescherming en Publiekrechtelijke Grensoverschrijdende Samenwerking) en comités die bevoegd zijn voor de vier grensgebieden;
- de *Benelux-Overeenkomst Natuurbehoud en Landschapsbescherming* (deze regelt de samenwerking rond natuurbeschermingsprojecten in de grensstreek, gericht op partners van zowel centrale als decentrale overheden);
- de *Benelux-Overeenkomst Publiekrechtelijke Grensoverschrijdende Samenwerking tussen Decentrale Publieke Instanties*, zoals provincies en gemeenten (het SG

33 Tevens is er een gemeenschappelijk terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers en illegalen.

34 Er zijn verschillende proefprojecten opgezet voor afstemming van de ecologische structuur in het grensgebied van Vlaanderen en Nederland. In het oostelijke grensgebied (met Duitsland) loopt een aantal projecten rond stedelijke ontwikkeling, openbaar vervoer en goederenvervoer. De Waals-Nederlandse samenwerking in het stroomgebied van de Maas betreft de bouw van een vierde sluis bij Ternaaien en de waterverdeling over de Vlaamse en de Nederlandse wateren. In het zuidelijke grensgebied ten slotte wordt gewerkt aan een grensoverschrijdend Ecologisch en Landschappelijk Basisplan.

fungeert hiervoor als aanspreekpunt voor lokale overheden en helpt hen bij het opzetten van concrete projecten).

Het SG heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot expertisecentrum voor grensoverschrijdende samenwerking. Het neemt als deskundige deel aan onder andere het Rijn-Schelde-Delta-overleg. De AIV acht vooral de inzet van de verdragsrechtelijke en organisatorische expertise van het SG van belang. Grensoverschrijdende samenwerking op die terreinen kan slechts slagen indien er voldoende kennis aanwezig is over de structuur, de organisatie en de bevoegdheden in het buurland.

Ad 3. Samenwerking inzake de interne markt

Ook al is de economische integratie in de EU vergevorderd, toch is zij nog lang niet volledig. Zakendoen over de grens wordt nog steeds belemmerd door nationale barrières, zoals verschillen in vergunningen en in technische en administratieve regelgeving.

Wat niet onmiddellijk mogelijk is in Europees verband, kan soms wel worden uitgewerkt in de Benelux. Zo gezien vervult de Benelux een rol als experimentele voortrekker, met bijzondere aandacht voor thema's waarbij zich mogelijkheden voordoen en waarbij verder kan worden gegaan dan de EU. Deze verdieping van de samenwerking kan velerlei vormen aannemen, onder meer met betrekking tot de elektriciteitsmarkt,³⁵ maar ook is nauwere samenwerking denkbaar ten aanzien van de problematiek van de grensarbeiders, de volksgezondheid, en het toenemende grensoverschrijdende verkeer van zorgverstrekkers en patiënten.

Conclusie

Los van de directe betekenis van de BEU-samenwerking wijst de AIV op de laboratoriumfunctie van deze samenwerking. Voorbeelden daarvan zijn de overeenkomsten van Schengen en Senningen. Deze laboratoriumfunctie is via de samenwerking van de Benelux-plus direct verbonden met het concept van de nauwere samenwerking in de EU en vindt ook een rechtvaardiging in de zogenoemde machtigingsclausule in artikel 306 van het *EG-verdrag*. Naast deze functie in de richting van de nauwere samenwerking in de EU kan de Benelux-samenwerking in praktische zin ook dienstbaar zijn in het kader van de uitvoering van EU-regelgeving ten aanzien van onderlinge afstemming, verdergaande harmonisatie en het delen van ervaringen uit de praktijk. Wel vindt de AIV dat de taken beperkt moeten worden tot de kerntaken Interne Veiligheid, Ruimtelijke Ordening en Markt. Dat betekent dat taken die hier niet in passen, moeten worden afgestoten.

35 In 2005 beslisten de ministers van Energie van de drie Beneluxlanden, Frankrijk en Duitsland tot instelling van het Pentilateral Energy Forum. Dit is een forum van netbeheerders, toezichhouders en de overheid met het doel de verbindingen tussen de elektriciteitsnetwerken van de betrokken landen te verbeteren. Het SG voert het secretariaat van dit forum. De Europese Commissie neemt als waarnemer deel aan het overleg. Er wordt gedacht aan de oprichting van eenzelfde forum voor de gasmarkt.

IV De Benelux politieke samenwerking

Naast de praktische samenwerking die voortvloeit uit het *Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie* heeft zich een vorm van *politieke samenwerking* ontwikkeld tussen de Benelux-partners. Deze wordt aangeduid als de Benelux politieke samenwerking. Deze heeft betrekking op het gezamenlijke, *externe* optreden van de Benelux-lidstaten op internationaal niveau. Het belangrijkste aspect van de BPS betreft de gezamenlijke standpuntbepaling in de aanloop naar besluitvorming in de EU. Deze samenwerking is erop gericht om door middel van onderlinge consultatie en afstemming van standpunten de invloed van de drie landen op de besluitvorming binnen de EU te vergroten. De BPS kan echter ook andere internationale fora betreffen, zoals de Verenigde Naties (VN), andere regionale samenwerkingsverbanden,³⁶ dan wel samenwerking op het niveau van de bilaterale posten (onder andere waarneming en onderlinge bijstand).

De AIV stelt vast dat de intensiteit van deze samenwerking in de tijd nogal wisselend is geweest, afhankelijk van de agenda en de betrokken personen. Periodes van intensieve samenwerking op het Europese vlak, waarbij de drie met gezamenlijke initiatieven komen, werden afgewisseld door (soms langdurige) periodes waarin niet of nauwelijks sprake was van bijzondere samenwerking, laat staan van afstemming van standpunten op Europese dossiers of van spraakmakende voorstellen.³⁷ In dit verband merkt de AIV op dat over de huidige staat van de BPS niet altijd positief wordt geoordeeld.³⁸ Het overleg zou te weinig gestructureerd zijn en de politieke sturing van de BPS zou te gering zijn, mede als gevolg van verschillen in opvatting over de koers van verdere Europese integratie. Voorbeelden hiervan zijn het conflict over de stemweging tijdens de onderhandelingen over het *Verdrag van Nice*, de irritatie aan Nederlandse kant over de Belgisch-Luxemburgse steun voor een meer onafhankelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid en het Nederlandse 'nee' tegen het *Verdrag tot instelling van een grondwet voor Europa*. Uiteindelijk zouden de Benelux-partners, zo is een veelgehoorde mening, onvoldoende bereid zijn om de eigen opvattingen ondergeschikt te maken aan een gemeenschappelijk standpunt.

De politieke samenwerking tussen de landen van de Benelux vindt plaats buiten het formele kader van het *Benelux-verdrag* en de daarop berustende instellingen. Het gaat

36 Bijvoorbeeld de samenwerking in de Noordse Unie, tussen de Baltische landen en tussen de Visegrad-landen.

37 Zie voor een poging tot periodisering onder andere J.W. Brouwer, Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa, *Internationale Spectator*, jaargang 57, 2003, pp. 466-471. Als belangrijke initiatieven kunnen worden genoemd: de leidende rol van de Benelux-landen bij de totstandkoming van de *Verdragen van Rome* en op het gemeenschappelijke memorandum in het kader van de Europese Conventie (i.e. Benelux-memorandum, *Een evenwichtig institutioneel kader voor een uitgebreide, meer efficiënte en transparante Unie*, 5 december 2002). Daar tegenover zet Brouwer de periode 1974-1995, waarin de verhoudingen tussen de drie zich niet onderscheiden van de relaties met andere EU-lidstaten.

38 Zie in dit verband bijvoorbeeld: Luk Van Langenhove en Jan Wouters, *De Vlaamse positie ten aanzien van de Benelux naar aanleiding van de vernieuwing van het Benelux-verdrag*, Onderzoeksrapport van UNU-CRIS en het Instituut voor Internationaal Recht, K.U. Leuven, in opdracht van Internationaal Vlaanderen, juni 2006, pp. 94-109.

derhalve niet om samenwerking van de Benelux als organisatie, maar om politieke samenwerking tussen een groep van gelijkgezinde landen. De samenwerking is, afgezien van de afspraak van het regelmatige vooroverleg in de aanloop naar EU-besluitvorming, dan ook niet geïnstitutionaliseerd of geformaliseerd en het SG van de Benelux speelt hierin ook geen rol. De vaste momenten in de BPS betreffen het vooroverleg op het niveau van de 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). Dit zijn de zogeheten Benelux-ontbijten, die (bijna) maandelijks plaatsvinden. Daarnaast vindt, indien opportuun, vooroverleg plaats voorafgaande aan Europese vakraden. Dit overleg kan in het algemeen qua besluitvorming en agendavoering als tamelijk informeel en ad hoc worden getypeerd. De doelstelling van dit overleg is elkaar te informeren over de wederzijdse standpunten en, waar mogelijk, tot onderlinge afstemming dan wel gezamenlijke standpunten te komen. Van enige verplichting hiertoe is geen sprake. In die zin kan dit overleg in de huidige vorm niet worden beschouwd als een exclusieve coalitie binnen het grotere EU-verband.

Naast dit reguliere vooroverleg moet worden gewezen op de opstelling van gemeenschappelijke memoranda, de zogeheten Benelux-memoranda. Deze worden niet vaak opgesteld. Echter, wanneer er grond is om gezamenlijk een standpunt uit te werken, hebben deze meer dan eens serieuze invloed op de EU-besluitvorming gehad. Recente voorbeelden van dergelijke memoranda zijn die over migratie en ontwikkeling, de uitbreidingsstrategie van de EU, de rol van de EU ten aanzien van de externe aspecten van energie, en de omgang met Hamas als lid van de Palestijnse regering.³⁹ Door in een vroegtijdig stadium gezamenlijk op te treden hebben de Benelux-landen deze zaken op de agenda van de EU kunnen krijgen en hebben zij op de Europese besluitvorming invloed uitgeoefend. In dit verband moet ook het Benelux-memorandum inzake de Europese Conventie en het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* worden vermeld, waarmee de Benelux-partners in samenspraak met andere kleinere lidstaten in bepaalde fasen van de besluitvorming richtinggevend zijn geweest.⁴⁰

De opstelling van deze documenten vond plaats buiten het kader van de Benelux als formele organisatie. Het waren de hoofdsteden in samenwerking met de Permanente Vertegenwoordigingen bij de EU (PV's-EU) die in deze zaken bepalend waren. Daarnaast is duidelijk dat de standpunten zoals door de Benelux-landen ingenomen in een gemeenschappelijk memorandum, een beperkte reikwijdte hebben. Dit bleek bijvoorbeeld tijdens de onderhandelingen over het 'grondwettelijk verdrag': het weerhoudt de Benelux-landen er niet van om een eigen lijn uit te zetten. Dit onderstreept het niet-bindende karakter van de BPS in haar huidige vorm.

De AIV is van mening dat het gebruik van Benelux-memoranda als instrument van de BPS moet worden ondersteund. De adviesraad juicht een meer frequent gebruik van dit instrument toe, zoals de laatste jaren al te zien was. Naar de mening van de AIV verdient dit instrument in het bijzonder ondersteuning, omdat in de praktijk blijkt dat de drie landen via dergelijke memoranda werkelijk invloed hebben kunnen uitoefenen op

39 Benelux-paper, *Migratie en ontwikkeling*, Brussel, 8 mei 2006; Benelux non-paper, *Contacts with the new Palestinian Government* (2006); Benelux position paper, *Energy Security and Foreign Policy* (2006); *Draft Benelux Position on Enlargement*, 12 juni 2006.

40 Benelux-memorandum, *Een evenwichtig institutioneel kader voor een uitgebreide, meer efficiënte en transparante Unie*, 5 december 2002.

de Europese agenda en besluitvorming. De andere EU-landen – niet in de laatste plaats de recent toegetreden landen – verwachten in dit opzicht ook een actieve opstelling van de Benelux-landen en blijken open te staan voor voorstellen en ideeën die via deze documenten naar voren worden gebracht.

De vraag is nu of het moment van vernieuwing van het *Benelux-verdrag* zou dienen te worden aangegrepen om tot verdere intensivering en institutionalisering van de BPS te komen. Dit vraagstuk heeft meerdere dimensies. Naast de intensivering en institutionalisering van het reguliere overleg in EU-verband speelt ook de kwestie of de BPS in het toekomstige *Benelux-verdrag* zou moeten worden verankerd en of de Benelux-instellingen – het SG in het bijzonder – een rol moet vervullen bij het initiëren, voorbereiden en uitwerken van de BPS. In het kader van de lopende discussie over de toekomst van de Benelux-samenwerking zijn over dit onderwerp verschillende meer of minder vergaande voorstellen gedaan. Deze variëren van een bevestiging van de status als natuurlijke partners die tot uitdrukking komt in een *right of first refusal*, hetgeen inhoudt dat de landen gehouden zijn eerst elkaar te consulteren alvorens met een standpunt naar buiten te komen, tot de oprichting van een Europacel binnen het SG, of een ‘zachte institutionalisering’ van het politieke overleg in de vorm van regulier overleg op diverse ambtelijke en politieke niveaus met actieve betrokkenheid van het SG over de (politieke) prioriteiten van de Benelux-samenwerking.⁴¹

De AIV is voorstander van intensivering van de BPS. Versterking en intensivering ervan ligt in het logische verlengde van het Europese krachtenveld zoals dat zich de afgelopen jaren heeft gemanifesteerd. Intensieve politieke samenwerking tussen de Benelux-landen heeft daarbinnen een meerwaarde, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Hier kan het rapport van het Comité van Wijzen uit 1994 worden geciteerd, waarin werd gesteld dat in antwoord op de ontwikkelingen in Europa en de wereldeconomie de Benelux-landen hun belangen het beste konden verdedigen ‘door, voor zover mogelijk, gemeenschappelijke dan wel vergelijkbare posities in te nemen bij de belangrijke (Europese) dossiers’.⁴²

De noodzaak hiertoe is anno 2007 slechts dringender. Daarbij moet in de ogen van de AIV vooral worden gewezen op het effect dat de uitbreiding heeft op het vermogen van afzonderlijke lidstaten invloed uit te oefenen op de Europese agenda en besluitvorming. De uitbreiding van 15 tot 27 lidstaten heeft een geheel nieuwe dynamiek in het onderhandelingspel teweeggebracht, waarbij in het bijzonder groepsvorming tussen (grote) landen vermelding verdient.⁴³ In dit spel staan kleinere landen als de Benelux-

41 Zie onder meer het eerder genoemde rapport van de Vlaamse overheid (Luk Van Langenhove en Jan Wouters, *De Vlaamse positie ten aanzien van de Benelux naar aanleiding van de vernieuwing van het Benelux-verdrag*, Onderzoeksrapport van UNU-CRIS en het Instituut voor Internationaal Recht, K.U. Leuven, in opdracht van Internationaal Vlaanderen, juni 2006). Zie ook: College van Secretarissen-Generaal, *Discussienota over de toekomst van de Benelux*, Brussel, 27 juni 2005 en I.G.C. Janssen, *Benelux: closer cooperation within the European Union?* Shaker Publishing, Maastricht, 2006.

42 Comité van Wijzen, *De Benelux opnieuw bezien*, Resumé met conclusies en aanbevelingen, (geen datum, informele uitgave van het SG-Benelux), p. 6.

43 Zie over de Nederlandse zorgen ten aanzien van tendensen tot directoriumvorming tussen de grote landen onder andere: Bernard Bot, *Met overtuiging en berekening; van zuiver naar realistisch multilateralisme*. In: *Internationale Spectator*, jaargang 60, 2006, pp. 547-551.

lidstaten zoveel sterker wanneer zij gezamenlijk optreden. Dit laatste temeer daar de Benelux-landen door de buitenwereld sterk als eenheid worden gepercipieerd en mede op basis van die reputatie een meer dan evenredige invloed (kunnen) uitoefenen. Dit laatste geldt, zoals reeds opgemerkt, in het bijzonder voor het instrument van de Benelux-memoranda. Het feit dat deze teksten als discussiestuk in de EU worden gebruikt en dat delen ervan als EU-standpunt zijn aanvaard, is een belangrijke indicatie van de invloed die de drie landen door gezamenlijk op te treden, kunnen uitoefenen in de EU. In het ver- lengde daarvan is er de overweging dat binnen de EU van vandaag meer ruimte bestaat voor nauwere samenwerking en dat daar ook een grotere behoefte aan is. De Benelux- landen kunnen gezamenlijk een voortrekkersrol spelen, zoals ook eerder, als uitloeisel van de zogeheten laboratoriumfunctie in de BEU-samenwerking, het geval is geweest.

De AIV benadrukt dat het gezamenlijk optrekken in EU-verband niet alleen relevant is met het oog op lopende beleidsdossiers, maar vooral ook ten aanzien van de toekomstige vormgeving van de EU. De recente perikelen rond de Europese grondwet doen in dit verband niet af aan het gegeven dat de drie landen van oudsher een drijvende kracht achter het Europese integratieproces zijn geweest en zich traditioneel als pleit- bezorgers van de communautaire methode hebben opgesteld. Een opstelling waaraan, in de visie van de AIV, een blijvende behoefte blijft bestaan.⁴⁴

De AIV is zich ervan bewust dat het bij dit pleidooi niet kan gaan om een *exclusief* part- nerschap. In de EU treden wisselende coalities op, waarbij de samenstelling per onder- werp anders kan zijn. Die realiteit van de Europese integratie en het gegeven dat ook de drie Benelux-landen in dit spel de nodige (onder-)handelingsvrijheid wensen te behouden, verzetten zich derhalve tegen de gedachte een consultatieplicht tussen de drie landen (verdragsmatig) vast te leggen en ook tegen de idee van een *right of first refusal*. De AIV is voorstander van een meer positieve benadering, die tot uitdrukking zou moeten komen in een praktijk waarbij de Benelux-landen elkaar op Europees niveau *bij voorrang* zouden dienen te consulteren (*right of privilege*). Dat zou hoe dan ook het geval moeten zijn ten aanzien van onderwerpen die zowel op EU-niveau als in het kader van de BEU-samenwerking aan de orde zijn, zoals de politiesamenwerking.

In de visie van de AIV is derhalve intensivering van de politieke samenwerking in EU- kader gewenst. Ten eerste zal een gemeenschappelijke Benelux-inbreng in het spel van Europese coalitievorming het relatieve gewicht van elk van de partners vergroten. Hier- bij mag ook worden gewezen op het gezamenlijk stemgewicht van de drie Benelux-lan- den. Dit is gelijk aan dat van een grote EU-lidstaat. Ten tweede, ook in die gevallen waarin geen overeenstemming kan worden bereikt, is het nuttig elkaars standpunten te kennen en daarmee rekening te houden tijdens het verdere verloop van de onderhan- delingen. De AIV kan zich hierbij overigens niet aan de indruk onttrekken dat soms té gemakkelijk wordt gesteld dat een gemeenschappelijke positie niet mogelijk is, omdat de drie partners het onderling niet eens zijn. Juist dan zou een extra inspanning nodig zijn om standpunten te verzoenen, mede omdat anders het bereiken van consensus binnen de EU moeilijk zal blijken te zijn. De Benelux-landen zouden derhalve het enga- gement moeten aangaan om, niet alleen in dossiers waar de standpunten vanaf het begin reeds dicht bij elkaar liggen, maar ook in moeilijker dossiers, op elkaar afgestem- de posities na te streven. Dit engagement zou volgens de AIV door middel van een

44 Zie recente advisering van de AIV hierover in AIV-advies nr. 52, *Europa een prioriteit!*, november 2006 en het AIV-briefadvies nr. 10, *De band van de Nederlandse burger met de EU*, december 2005.

politieke verklaring bij het toekomstige *Benelux-verdrag* tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

Pleidooien om het SG, dan wel het College van SG's van de Benelux, een rol te geven in het proces van de BPS worden door de AIV niet ondersteund. De politieke samenwerking speelt zich af tussen de hoofdsteden en tussen de PV's-EU en raakt op hoofdlijnen vraagstukken en terreinen die niet vallen onder de BEU-samenwerking. Gegeven de bij de hoofdsteden en binnen de PV's aanwezige deskundigheid inzake de EU-dossiers en het bredere Europese speelveld, ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de onderlinge afstemming betreffende EU-aangelegenheden op dit niveau. De AIV ziet daarbij ten aanzien van het proces van Europese coalitie- en besluitvorming ook geen meerwaarde van separaat of aanvullend Benelux-overleg van het SG. Los van het ontbreken van de daartoe benodigde expertise en personele capaciteit, zou dergelijk overleg vooral tot duplicatie en vertraging kunnen leiden. Dit laatste weegt zwaar binnen een EU waar snelheid en flexibiliteit binnen de besluitvorming steeds belangrijker worden.

Dit laat onverlet dat er raakvlakken bestaan tussen activiteiten van de Benelux-organisatie en de EU. Eerder is gewezen op de laboratoriumfunctie van de Benelux op het terrein van onder andere het interne veiligheidsbeleid. Een vraag is dan of initiatieven in het verband van de Benelux, of in dat van de Benelux-plus, dienstig kunnen zijn aan het proces van Europese integratie. Afgezien daarvan meent de AIV dat daar waar in de Benelux sprake is van verdergaande samenwerking verwacht mag worden dat de Benelux-landen in de EU met een gezamenlijk standpunt op het betreffende terrein kunnen komen, c.q. dit nastreven.

Conclusie

De BPS heeft, ook in haar huidige relatief lichte vorm, in de visie van de AIV een meerwaarde binnen het bredere kader van de EU. In het kader van de uitbreiding van de EU, de tendens tot groepsvorming binnen de Unie en de daarbij meer nadrukkelijke opstelling van de grote landen, de noodzaak tot vroegtijdige coalitievorming en de groeiende behoefte aan vormen van nauwere samenwerking, is naar de mening van de AIV voortzetting en intensivering van de BPS noodzakelijk en moeten daarin ook zeker de onderwerpen van de BEU-samenwerking op de agenda staan. Dit te meer omdat in het verleden is gebleken dat de Benelux-landen door gezamenlijk op te treden de eigen invloed op de Europese besluitvorming hebben kunnen vergroten. Met het oog op de noodzakelijk geachte intensivering van de BPS wordt in het slothoofdstuk van dit advies een aantal aanbevelingen gedaan.

V De instellingen van de Benelux-samenwerking

In vervolg op de analyse van het takenpakket heeft de AIV de vraag aan de orde gesteld welke rol de Benelux als organisatie bij het uitvoeren van die taken kan vervullen. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het functioneren van de instellingen met een voornamelijk adviserende, registratieve of rechtsprekende opdracht (de IPBR, het BG, het BBIE, de Economische en Sociale Raad van Advies en het College van Scheidsrechters) en anderzijds de eigenlijke overlegstructuren van de Benelux met een eerder beleidsmatig en/of uitvoerend karakter. Deze overlegstructuren zijn op politiek niveau: het Comité van Ministers en de ministeriële werkgroepen, en op ambtelijk niveau: de Raad van de Economische Unie, de ambtelijke comités en het SG van de Benelux. Voor de aanbevelingen wordt verwezen naar hoofdstuk VI.

De AIV wijst er in dit hoofdstuk op dat binnen de Benelux voorzieningen zijn getroffen om in de praktijk van het Benelux-overleg rekening te kunnen houden met de federalisering van België, in die zin dat wanneer dat opportuun is de gewesten en de gemeenschappen, zowel op ministerieel niveau als in de ambtelijke organen, aan het overleg kunnen deelnemen, omdat zij op bepaalde terreinen verdragsbevoegd zijn geworden. Dit, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Nederlandse provincies. De nieuwe situatie in België houdt echter ook een gevaar in, zo werd de AIV door Belgische gesprekspartners verzekerd, namelijk dat de drie lidstaten van de Benelux niet langer ieder met een stem spreken. Daarom hecht de AIV eraan dat onverkort wordt vastgehouden aan de soevereiniteit van de Belgische federatie als verdragspartij. Dit betekent dat langs de daartoe ontworpen kanalen de gewesten en de gemeenschappen samen tot één standpunt en één gedragslijn moeten komen in de onderhandelingen met de andere lidstaten.

Het functioneren van de adviserende en justitiële instellingen van de Benelux

In deze paragraaf worden achtereenvolgens aan de orde gesteld de IPBR, het BG, het BBIE, de Economische en Sociale Raad voor Advies en het College van Scheidsrechters.

De Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad

Ten aanzien van het functioneren van de IPBR meent de AIV dat deze instelling meer oog moet hebben voor het eigen raadgevende karakter. De IPBR is immers geen parlementair orgaan dat over volwaardige parlementaire bevoegdheden beschikt en zal deze bevoegdheden ook niet kunnen krijgen. Ten aanzien van de raadgevende functie zijn de volgende zaken dan van belang.

1. De transparantie. Het Comité van Ministers is verplicht verslag uit te brengen over zijn activiteiten en antwoord te geven op eerdere aanbevelingen van de IPBR. In het geval dat aanbevelingen niet worden opgevolgd, heeft de IPBR erop aangedrongen dat het Comité van Ministers daarover uitleg geeft.
2. De aanwezigheid van politiek verantwoordelijke bewindslieden bij de bespreking van politiek gevoelige onderwerpen, zoals de uitdieping van de Westerschelde, de kwaliteit van het Maaswater en de IJzeren Rijn.
3. Het IPBR is een uniek forum voor ontmoetingen van parlementariërs uit de drie landen. Dit persoonlijk contact draagt bij tot consensusvorming over zaken die om een gemeenschappelijke oplossing vragen.
4. De Benelux wordt door de buitenwereld gezien als model voor nauwere samenwerking en de IPBR heeft een voortrekkersrol gespeeld in dit kader. Deze rol heeft ook betekenis voor coalitievorming in de uitgebreide EU.

De IPBR heeft zelf aangegeven in de uitoefening van zijn rol meer de nadruk te willen leggen op een projectmatige aanpak, echter zonder deze uit te werken. De AIV wil zeker niet treden in de parlementaire bevoegdheid om de eigen werkwijze te regelen, maar zou zich kunnen voorstellen dat het Comité van Ministers in aanvulling op het jaarverslag ook het jaarprogramma bespreekt in de IPBR. De werkzaamheden zouden bovendien zo kunnen worden ingericht, dat de plenaire zittingen thematisch worden opgezet, waarbij ook relevante nationale parlementariërs worden uitgenodigd.

In het recente verleden is het aantal commissies van de IPBR opgeschoond. De AIV is van oordeel dat vaker een evaluatie moet plaatsvinden van het aantal commissies en hun taken en stelt voor dit met een zekere regelmaat te doen.

De vraag van toekenning van een formeel initiatiefrecht aan het IPBR vindt de AIV weinig relevant. Bestaande procedures geven voldoende mogelijkheden relevante ideeën in debatten, of via parlementaire vragen, naar voren te brengen. Wel is daarbij een goede terugkoppeling naar de nationale parlementen en hun commissies van belang. Zeker wanneer samenwerking in het bredere kader van de Benelux-plus op de agenda staat, beveelt de AIV aan parlementariërs uit alle betrokken landen in de IPBR uit te nodigen.

Het Benelux-Gerechtshof

Het BG heeft sedert 1974 uitspraak gedaan in 165 zaken, waarvan 37 ambtenarenzaken en 128 prejudiciële zaken. Uit gegevens, die het BG aan de AIV heeft verstrekt, volgt dat bij wijze van korte kenschets kan worden gesteld dat het merendeel van de zaken uit België komt (52%), een merkenzaak is (45%), afkomstig is van rechtscolleges (59%), enkel schriftelijk verloopt (55%) en Nederlands als procestaal heeft (76%).

Op grond van artikel 16.3 van het *Statuut Benelux-Gerechtshof* blijft dit statuut even lang van kracht als het *BEU-verdrag*. Op verzoek van de president van het BG zijn in 2003 en 2004 twee preadviezen uitgebracht met het oog op de reflecties over de voortzetting van het *BEU-verdrag* van 1958 en de mogelijke verlenging van het *Statuut Benelux-Gerechtshof*.⁴⁵ In beide preadviezen wordt een zekere terughoudendheid uitgesproken over mogelijkheden om het aantal gebieden waarvoor het BG bevoegd is uit te breiden, met uitzondering van uitbreiding op het gebied van andere intellectuele eigendomsrechten, zoals het octrooirecht. Immers, met betrekking tot het merkenrecht geldt dat de taak van het BG ten aanzien van geharmoniseerde aspecten van het EU-merkenrecht aanzienlijk is beperkt,⁴⁶ terwijl in het kader van het *European Patent Litigation Agreement (EPLA)* een Europees Octrooihof in oprichting is en het BG in de behoefte

45 Zie J. Erauw, H. Vanhees en P. Taelman, *Preadvies over het Benelux-Gerechtshof*, Gent 2004. Zie ook D.W.F. Verkade, *Preadvies betreffende enige vragen omtrent de toekomst van het Benelux-Gerechtshof*, 2003.

46 HvJEG 4 november 1997, Jur. 1997, I-6013: de zaak Evora/Dior. In dit arrest bepaalde het HvJEG dat het BG moet worden aangemerkt als hoogste rechterlijke instantie in de zin van artikel 234 van het EG-verdrag en prejudiciële vragen bij het HvJEG terecht moeten komen en niet bij het BG. Zie ook Richtlijn 2004/48/EG betreffende de handhaving van intellectuele eigendomsrechten PbEG L 195/16 van 2 juni 2004.

aan een regionaal gerecht van eerste aanleg zou kunnen voorzien.⁴⁷

Verder wordt in de beide genoemde preadviezen en in een artikel van de president van het BG,⁴⁸ een lans gebroken voor het vervangen van de huidige – lange – rechtsgang in geval van beroepen tegen inschrijvingen van merken, modellen en tekeningen door een rechtstreeks beroep op het BG.⁴⁹ Het bezwaar tegen de huidige rechtsgang is niet alleen de duur, maar vooral het feit dat nationale rechters in vergelijkbare beroepszaken tot heel verschillende uitspraken komen. Door een rechtstreeks beroep op het BG mogelijk te maken zou een meer uniforme rechtspraak worden bewerkstelligd. Daarnaast zou de doorlooptijd kunnen worden verkort door dergelijke beroepen te laten behandelen in kleinere, speciale kamers. Dit kan worden gemodelleerd naar het beroep van een (weigeren van) inschrijving door het Europees Merkenbureau bij het Europese gerecht van eerste aanleg en cassatie bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG).⁵⁰ De AIV is voorstander van deze mogelijkheid van rechtstreeks beroep. Deze taak zou dan wel, zoals voorgesteld, moeten worden neergelegd bij een speciale kamer. De werkzaamheden van de kamer in eerste aanleg zijn dan die van een feitenrechter, hetgeen meebrengt dat de kamer waarschijnlijk ook behoefte zal hebben aan een (meer uitgebreid) secretariaat. In dat verband zou er, om redenen van efficiëntie, ook naar moeten worden gestreefd de kamer uit niet meer dan drie leden te laten bestaan. Voorts is het naar de mening van de AIV niet nodig deze leden slechts te rekruteren uit de hoogste rechtscolleges van de lidstaten; ook leden van lagere rechtscolleges zouden voor benoeming in aanmerking moeten komen. Ten slotte zou de AIV ervóór zijn dat ook experts op het gebied van het merken- en modellenrecht voor benoeming als lid van de kamer in aanmerking komen, op een manier die te vergelijken is met de benoeming van rechters-plaatsvervanger in Nederland.

47 Gezien de huidige problemen bij de totstandkoming van een gemeenschapsoctrooi lijkt het onwaarschijnlijk dat een Europees octrooi op korte termijn tot stand zal komen. Mede met het oog daarop is in het kader van de Europese octrooiorganisatie een ontwerpovereenkomst tot stand gekomen tot oprichting van een Europees octrooihof. Het hof zou bestaan uit een hof van beroep en een gerecht van eerste aanleg, dat op zijn beurt een aantal regionale divisies zou hebben.

48 Ivan Verougstraete, Een toekomst voor het Benelux-Gerechtshof, *Bijblad Industriële Eigendom*, 2005, pp. 87-91.

49 Thans bestaat bij bezwaar tegen de inschrijving van een merk, model of tekening, of tegen de weigering daarvan, de mogelijkheid van beroep bij de gerechtshoven van Brussel, Den Haag of Luxemburg en van cassatie bij de hoogste rechterlijke instantie. Daarbij kunnen deze rechterlijke instanties steeds prejudiciële vragen stellen aan het BG. Het BG zou, met uitsluiting van de bevoegde nationale cassatie-instanties, als cassatierechter kunnen fungeren van de uitspraken van de hoven Den Haag, Brussel en Luxemburg. Een nadeel van dit voorstel is dat wanneer een voorziening tegen een uitspraak van een hof van beroep niet enkel schending van de Benelux-rechtsregels aanvoert, onduidelijk is of het BG ten aanzien van deze materie bevoegd is. De AIV is niet vóór deze suggestie. Zie ook: I. Verougstraete, Een toekomst voor het Benelux-Gerechtshof, *Bijblad Industriële Eigendom*, 2005, pp. 90-91; D.W.F. Verkade, *Preadvies betreffende enige vragen omtrent de toekomst van het Benelux-Gerechtshof*, 2003, pp. 14-19; J. Erauw c.s. *Preadvies over het Benelux-Gerechtshof*, Gent 2004, pp. 18-20; M.C. Janssens en V. Vanovermeire, *Benelux na 2010*, pp. 85-86.

50 Het BG zou in deze structuur de functie van cassatierechter vervullen, naar analogie met de rechtsgang bij de Europese rechterlijke instanties met betrekking tot beroepsprocedures betreffende de (weigeren van) inschrijving van een merk of model. In die opzet is dan ook geen sprake van het vervallen van een cassatiemogelijkheid.

In verband met mogelijke uitbreiding van de bevoegdheden van het hof op het gebied van intellectuele en industriële eigendomsrechten zijn ook stemmen opgegaan om het BG op termijn de bevoegdheid te verlenen op te treden als regionale divisie van het op te richten Europese Octrooihof. De AIV is voorstander van deze suggestie. Ook deze activiteiten zouden kunnen worden ondergebracht in een speciale (kleinere) kamer, eventueel met gespecialiseerde rechters. Ook wordt wel voorgesteld de interpretatiebevoegdheid van het BG uit te breiden tot gebieden die zich in de nabije toekomst en op basis van het huidige advies onderscheiden als mogelijke kerntaken van Benelux-samenwerking. Daarbij kan met name worden gedacht aan gebieden waarop de Benelux een laboratoriumfunctie zou kunnen hebben ten aanzien van Europese ontwikkelingen, zoals politie-samenwerking, migratiebeleid en energiebeleid. De AIV meent dat deze mogelijkheid serieus onderzoek verdient.

Ten aanzien van de bevoegdheden van het BG is ook wel de gedachte geopperd het hof bevoegdheid te geven inzake geschillen tussen niet alleen de verdragsluitende staten onderling, maar ook over geschillen tussen hen en regionale autoriteiten. Geschillen tussen de verdragsluitende staten behoren nu te worden voorgelegd aan het College van Scheidsrechters. Dit is tot nu toe vrijwel nooit voorgekomen, met als gevolg dat dit college een slapend bestaan leidt. Daar niet verwacht mag worden dat deze situatie zich zal wijzigen, is er dus geen reden deze taak aan het BG toe te delen, dat daar overigens ook niet voor is toegerust. Bovendien zou de bevoegdheid van het hof zich uit te spreken over geschillen tussen zijn 'oprichters', de geloofwaardigheid van diens rechtspraak in geschillen tussen de 'rechtssubjecten van deze oprichters' kunnen aantasten. Geschillen tussen de verdragsluitende staten en regionale autoriteiten zouden in België kunnen spelen, waar na de federalisering van het staatsbestel, de gewesten en de gemeenschappen zelf verdragen mogen sluiten. Er zijn evenwel ook nadelen verbonden aan de toekenning van rechtsmacht aan de 'gewone' rechter inzake de interpretatie van verdragen en supranationale overeenkomsten. De AIV meent dat in elke nieuw te sluiten overeenkomst moet worden vastgelegd of het BG deze rol dient te spelen.

Het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom

Bij het BBIE staan op dit moment bijna een miljoen merken en meer dan 16.000 tekeningen en modellen geregistreerd.⁵¹ Er werken circa 100 mensen.⁵² De instellingen worden volledig gefinancierd door de vergoedingen die bedrijven betalen voor de registratie van hun merk, tekening of model. In 2005 boekte het BBIE een winst van € 5.131.000.⁵³

Algemeen wordt gesteld dat het bureau goed functioneert en alert reageert op nieuwe uitdagingen. Voorbeelden daarvan vormen de mogelijkheden tot elektronisch depot en de snelle behandelingstermijn. De totstandkoming van het Europese Gemeenschapsmerk als gevolg van de inwerkingtreding van Verordening 40/94 inzake het Gemeenschapsmerk⁵⁴ en dienovereenkomstige oprichting van het Europees merken- en modellenbureau in Alicante (in 1996) heeft vooralsnog geen spectaculaire daling van het

51 Bron: webpagina BBIE, <<http://www.boip.int>>.

52 Ter vergelijking: bij het Benelux SG werken 60 mensen.

53 Deze winst was uitzonderlijk hoog vanwege de invoering in dat jaar van de domeinnaam '.eu'.

54 OJ L 011, 14.1.1994, p. 1.

aantal merkdepots bij het Benelux-Merkenbureau tot gevolg gehad.⁵⁵ De verwachting is dat dit anders zal zijn met betrekking tot de inschrijving van modellen, nu op 1 april 2003 Verordening 6/2002/EG betreffende het Europese Gemeenschapsmodel⁵⁶ in werking is getreden⁵⁷ en er geen groot verschil bestaat tussen de kosten van inschrijving van een Europees en een Benelux-model.

Zeker nu het nieuwe *Benelux-verdrag inzake de intellectuele eigendom* nog maar kort geleden (1 september 2006) in werking is getreden, lijkt er geen aanleiding substantiële wijzigingen voor te stellen met betrekking tot de werkzaamheden van deze Benelux-organisatie.

De Economische en Sociale Raad voor Advies en het College van Scheidsrechters
De eerstgenoemde organisatie speelt in de praktijk sinds jaren geen rol van betekenis (meer) en kan naar de mening van de AIV worden opgeheven. Ook het College van Scheidsrechters is vrijwel nooit actief geweest, eenvoudig omdat de lidstaten geen onderlinge geschillen hebben voorgelegd. Dat sluit echter niet uit dat zich dit in de toekomst kan voordoen. Mede omdat de kosten van het instandhouden van deze slapende instelling verwaarloosbaar zijn, is de AIV van mening dat het beter is deze mogelijkheid open te houden en door deze instelling als zodanig te handhaven.⁵⁸

De overlegstructuren van de Benelux en de rol van het Secretariaat-Generaal

Grosso modo kan de huidige institutionele overlegstructuur als volgt worden beschreven.

Het Comité van Ministers, de ministeriële werkgroepen en comités

Het Comité van Ministers is het hoogste beslisorgaan van de BEU. Het is samengesteld uit leden van de regeringen van België (federale regering), Nederland en Luxemburg. De minister van Buitenlandse Zaken is voorzitter van de delegaties, terwijl daarnaast ook de ministers van Economische Zaken en van Financiën er formeel deel van uitmaken. Andere leden van deze regeringen of van de gewest- of gemeenschapsregeringen van België kunnen aan vergaderingen van het Comité van Ministers deelnemen in functie van de agenda.

Er is niets bepaald met betrekking tot de frequentie van de vergaderingen van het Comité van Ministers. Het Comité van Ministers heeft sinds 1982 niet meer in formeel verband vergaderd, hetgeen in de ogen van de AIV tekenend is voor het lage niveau van politieke sturing door de lidstaten van de Benelux gedurende de tweede helft van haar

55 Uit statistieken, gepubliceerd op de webpagina van het BBIE, blijkt dat het aantal merken en modeldepots sedert 1997 min of meer stabiel bleef rond de 23.000 depots, met een uitschieter naar 30.685 in 2005.

56 PbEG 5.1.2002, p. L 3/1.

57 Het aantal inschrijvingen van een Benelux-model daalde van 1213 in 2004 tot 1238 in 2005. Inschrijving van een merk bij het Europese Merkenbureau is echter voor meer lokaal of regionaal werkende merken dikwijls ook niet gunstig, omdat het merk dan in de hele EU moet gelden. Wanneer bijvoorbeeld een merk in Estland wordt aangevallen, dan moet het merk ook dáár worden verdedigd, anders vervalt de inschrijving, inclusief die in de Benelux. Om deze reden is in 2006 een toename waar te nemen van Benelux-inschrijvingen.

58 Zie hierover ook de voorgaande paragraaf over het BG.

bestaan. In hoofdstuk VI heeft de AIV aanbevelingen geformuleerd die erop gericht zijn in het bijzonder de frequentie van het overleg te intensiveren.

Het *BEU-verdrag* voorziet in de mogelijkheid tot overleg in vaktechnische ministeriële werkgroepen. Zo zijn voor het overleg op terreinen als verkeer, ruimtelijke ordening of personenverkeer afzonderlijke ministeriële werkgroepen opgericht.

De (bijzondere) comités en de werkgroepen bestaan uit ambtenaren van de diverse ministeries, waaronder de gewesten en de gemeenschappen in België, op basis van de bevoegdheden van deze ministeries.⁵⁹ Onder de meeste van deze (bijzondere) comités en werkgroepen zijn een veelheid aan subcomités en subwerkgroepen actief.

De Raad van de Economische Unie en de ambtelijke comités

De REU is het hoogste ambtelijke orgaan van de Benelux. Hij is samengesteld uit de voorzitters van de nationale delegaties van de commissies. Hoge ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken van de drie landen – voor Nederland en België zijn dat de secretarissen-generaal – zitten de REU voor. De belangrijkste bevoegdheden van de Raad zijn ten eerste uitvoering geven aan de beslissingen van het Comité van Ministers en ten tweede de voorbereiding van de dossiers van het Comité van Ministers. De raad vervult dus een coördinerende en intermediaire rol tussen het Comité van Ministers en de andere comités.

Bij de eerdere herijking werd bepaald dat de REU moet toezien op de implementatie van de door het Comité van Ministers uitgestippelde richtlijnen en aan dat comité moet rapporteren. Deze rapportage moet gebeuren op basis van kwartaalverslagen van de SG over de voortgang en de resultaten van de samenwerking. De REU vervult zodoende een centrale rol ten aanzien van de aansturing, coördinatie en monitoring.

Hoewel de raad een centrale rol heeft in de aansturing, constateert de AIV dat de raad slechts in een afgeslankte vorm om de twee à drie jaar bijeenkomt, hetgeen de AIV, uit oogpunt van aansturing en monitoring, onvoldoende lijkt. Bovendien constateert de AIV dat ook de samenstelling van de REU niet aansluit bij de (potentiële) rol en het takenpakket van de Benelux-samenwerking, in het bijzonder in het licht van de laboratoriumfunctie en de relatie met de EU (het gezamenlijk optrekken in de EU-besluitvormingskaders). In dit verband stelt de AIV voor dat de samenstelling van de REU wordt aangepast aan deze veranderde taken, door niet de secretarissen-generaal van de betrokken ministeries van de drie Benelux-landen, maar de directeuren-generaal Europese Samenwerking in de raad te benoemen en tegelijkertijd de vergaderfrequentie te verhogen. Op deze wijze kan de REU zijn taak als schakel tussen de BEU-samenwerking en de EU-samenwerking zowel in politieke als praktische zin beter gestalte geven.

De REU laat zich bijstaan door een coördinatiecomité, dat in de praktijk de activiteiten van de Benelux op de voet volgt en daarbij nauw samenwerkt met het SG. Dit adviseerende comité bestaat uit de nationale coördinatoren (ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken die op nationaal vlak bevoegd zijn voor de Benelux-samenwerking). Dit coördinatiecomité is evenwel niet voorzien in het *BEU-verdrag*, maar zou in de visie van de AIV wel een institutionele verankering behoeven.

59 Zie bijlage VI.

Momenteel is een negentigtal overlegorganen – raden, directiecomités, comités, bijzondere comités, subcomités, werkgroepen, subwerkgroepen, enz. – in de Benelux-structuur actief. Slechts een deel daarvan is officieel bij het *Benelux-verdrag* van 1958 ingesteld. Een ander deel is het product van de ontwikkelingen die zich in de Benelux sinds 1958 hebben voorgedaan. Bij het opnemen van nieuwe taken zijn regelmatig nieuwe overlegorganen gecreëerd. Sommige daarvan zijn door middel van ministeriële beschikkingen geformaliseerd, andere zijn in de praktijk ingesteld zonder verdere formalisering. Naast de actieve commissies en werkgroepen bestaat formeel nog een aantal overlegorganen die in de praktijk niet meer werkzaam zijn. De AIV meent dat er een kritische evaluatie van dit geheel aan overlegorganen nodig is in het licht van de kerntaken als vermeld in hoofdstuk III.

Het College van Secretarissen-Generaal en het Secretariaat-Generaal

Het SG is de administratieve spil in de BEU-samenwerking, onder verantwoordelijkheid van het College van SG's. Dat laatste college bestaat uit een (de) SG en twee adjunct-SG's en is zodanig samengesteld dat de drie nationaliteiten van de lidstaten vertegenwoordigd zijn. De AIV wil het profiel van dit college verhogen. In dat verband dient de SG vaker gebruik te maken van zijn/haar initiatiefrecht en het voortouw te nemen bij de opstelling van een jaarlijks werkprogramma. Daartoe zou het politieke profiel van de SG verhoogd moeten worden in overeenstemming met de voorgestelde versterking van zijn/haar positie. Ook wil de AIV in dit verband de zittingstermijn beperken tot vijf jaar, met mogelijkheid van eenmalige verlenging. Tevens is een meer heldere taakverdeling tussen de drie SG's noodzakelijk.

Het Secretariaat-Generaal begeleidt de overlegorganen van de BEU, zowel op het ambtelijke als op het beleidsniveau en levert deze inhoudelijke, administratieve en logistieke ondersteuning. Er werken circa 60 mensen. In de praktijk verschilt de rol die het SG speelt per werkterrein. Soms is die rol de ambtelijke procesbegeleiding, alsmede het faciliteren van de vergaderingen (voorbereiding van de agenda, notuleren, uitnodiging van relevante deskundigen, verzenden van vergaderstukken, verzorgen van simultane vertaling etc.). Hierbij horen ook zaken als de bewaking van de voortgang van de actiepunten en het opmaken van (juridische) teksten. Ook speelt het SG een rol als onafhankelijk intermediair tussen de belanghebbenden van de drie landen. In andere gevallen vervult het SG vooral een rol als expertisecentrum. Dit doet zich met name voor bij grensoverschrijdende samenwerking, zeker wanneer het gaat om grote projecten in de ruimtelijke ordening. In dergelijke gevallen moeten complexe overlegstructuren, regelgeving en verschillen in bestuursculturen worden overwonnen. Daarbij vormt het SG tevens het collectieve geheugen van de samenwerking.

Het SG vervult derhalve een aantal verschillende rollen, zoals die van facilitator, secretariaat en procesbeheerder. De vraag moet worden gesteld of het SG deze rollen in de toekomst moet blijven vervullen. Bij deze kwestie speelt ook de vraag of het SG een romporganisatie moet worden, welke als een flexibele projectorganisatie de samenwerking moet faciliteren op concrete onderwerpen. In dit verband zijn de uitkomsten van de komende interdepartementale studie naar de SG als organisatie van belang evenals de uitkomsten van de eerder genoemde studie van de Raad van Openbaar Bestuur. Beide adviezen waren ten tijde van de vaststelling van dit advies nog niet beschikbaar.

Conclusies

De regering heeft zich uitgesproken de Benelux-samenwerking voort te zetten. De AIV onderschrijft de meerwaarde van de BEU-samenwerking en van de BPS in de voorgaande hoofdstukken. Dat betekent echter dat enerzijds er een grotere politieke betrokkenheid

en sturing vanuit de lidstaten nodig zal zijn, maar anderzijds dat de instellingen van de Benelux daarbij aangepast moeten worden.

De AIV meent dat de aanpassingen die in 1995-1996 op een informele wijze zijn doorgevoerd, hebben geleid tot een zekere afslanking en flexibilisering van de overlegstructuur. Deze structuur moet opnieuw worden aangepast aan de huidige omstandigheden en de eerder geformuleerde kerntaken. Daarbij is het van belang dat deze aanpassing zodanig vorm krijgt dat niet telkens een nieuwe verdragswijziging nodig is wanneer nieuwe kerntaken zich aandienen en oude verdwijnen.

Naar de mening van de AIV is de verlenging van het *Benelux-verdrag* het moment waarop het huidige, complexe netwerk van overlegorganen kan worden afgeslankt en omgevormd tot een meer flexibele overlegstructuur, die in de toekomst kan meebewegen met de ontwikkelingen in de taakstelling van de Benelux en waarbij de eerder geformuleerde kerntaken en prioriteiten maatgevend zijn.

VI De toekomst van de Benelux: conclusies en aanbevelingen

In de adviesaanvraag is de AIV gevraagd een oordeel te geven over de toegevoegde waarde van de Benelux-samenwerking op praktisch (BEU) en politiek (BPS) terrein. Naar de mening van de AIV heeft de Benelux-samenwerking op de beide genoemde terreinen een duidelijke meerwaarde. Om die reden staat de raad, zoals in de inleiding van dit advies reeds is gesteld, positief tegenover voortzetting van de Benelux-samenwerking en steunt hij het kabinet in zijn besluit deze samenwerking voort te zetten. Gesteld is dat de Benelux in de buitenwereld enerzijds als voorbeeld en rolmodel wordt erkend, en anderzijds als machtsfactor wordt gezien. Die betekenis zou bij de niet-voortzetting verloren gaan.⁶⁰

Terug naar de meerwaarde. De AIV meent dat deze vooral tot uitdrukking komt in het bredere kader van de Europese samenwerking. Daarbij gaat het primair, maar niet alleen, om de politieke samenwerking in de Benelux. In het verleden is immers gebleken dat de drie landen door onderlinge afstemming van standpunten en door gezamenlijk initiatieven te nemen – onder andere via de Benelux-memoranda – een meer dan evenredige invloed op de Europese besluitvorming en agenda hebben kunnen uitoefenen en zo hun positie binnen de EU hebben kunnen versterken. Daarbij hebben zij kunnen profiteren van het gegeven dat de buitenwereld de Benelux-landen, mede op grond van hun reputatie als voorlopers en grondleggers van de Europese integratie en hun geschiedenis van nauwe samenwerking in het kader van het *BEU-verdrag*, als een natuurlijk samenwerkingsverband zien; vaak sterker dan in de drie Benelux-landen zelf het geval is. Feitelijk is de Benelux daarmee binnen de EU het enige als effectief beschouwde regionale samenwerkingsverband. Dit is een bijzondere positie, die vanaf het begin van het Europese integratieproces ook formeel erkend is in de vorm van de eerder genoemde machtigingsclausule. Dit betekent tevens dat de politieke samenwerking in EU-verband niet los kan worden gezien van de BEU-samenwerking. Die laatste fungeert, in de ogen van de AIV, evident als platform voor de politieke samenwerking.

De AIV concludeert dan ook dat de BPS, ook in haar huidige lichte vorm, een toegevoegde waarde heeft in het bredere kader van de EU. Met betrekking tot de toekomst ervan – en in het bijzonder dan de vraag of versterking van de BPS noodzakelijk is – moet, zo meent de AIV, deze samenwerking vooral worden gezien in het kader van het Europese krachtenveld. De AIV voert in dit verband de volgende overwegingen aan voor voortzetting en waar mogelijk intensivering van de BPS.

1. Allereerst heeft de uitbreiding van de EU onvermijdelijk het effect van verlies van machtspositie voor de afzonderlijke lidstaten. Hechtere trilaterale samenwerking en afstemming kan binnen een steeds grotere Unie dienen als middel ter compensatie van dit machtsverlies. Een aanvullend argument hierbij is de toenemende noodzaak tot vroegtijdige coalitievorming binnen de huidige EU. Door gebruik te maken van een beproefd en erkend verband als de Benelux-samenwerking kunnen de drie landen in dit immer complexe spel een voorsprongpositie verwerven.
2. Daarnaast wijst de AIV op de meer manifeste samenwerking tussen de grote landen. Ook deze ontwikkeling dwingt de kleinere en middelgrote landen tot actievere samenwerking om hun belangen te verdedigen. In dit proces is hechte(re) samen-

⁶⁰ Zie hierover: I.G.C. Janssen, *Benelux: Closer cooperation within the European Union?*, Shaker Publishing, Maastricht, 2006.

werking in Benelux-verband voor de hand liggend, ook in relatie tot de andere kleinere lidstaten.

3. Tot slot is er de overweging dat in de Unie van 27 of meer landen nauwere samenwerking onontkoombaar wordt. Het Benelux-verband kan hierbij een voortrekkersrol spelen; een rol die het ook in het verleden heeft vervuld.

Bij het onderkennen van deze meerwaarde van de BPS is de AIV zich ervan bewust dat de politieke samenwerking tussen de Benelux-landen de afgelopen jaren niet altijd gemakkelijk is geweest. In sommige opzichten lijken de divergerende krachten zelfs sterker te zijn geworden.⁶¹ Niettegenstaande deze constatering meent de AIV dat in antwoord op de beschreven ontwikkelingen in het Europese krachtenveld een grotere inzet op politieke samenwerking de positie van de drie Benelux-landen ten goede zal kunnen komen.

Het positieve oordeel ten aanzien van de Benelux-samenwerking geldt ook de samenwerking in het kader van de BEU. Deze samenwerking heeft een duidelijke evolutie doorgemaakt, waarbij het accent is komen te liggen op het interne veiligheidsbeleid en de samenwerking inzake grensoverschrijdende kwesties. Naar de mening van de AIV speelt de BEU op deze terreinen een waardevolle rol. Dit geldt in het bijzonder voor het SG, dat in deze samenwerking een belangrijke initiërende, ondersteunende en soms sturende functie vervult. Vooral op het terrein van de grensoverschrijdende samenwerking functioneert het als expertisecentrum. Voortzetting en stroomlijning van deze activiteiten verdient naar de mening van de AIV dan ook aanbeveling, zij het dat de uitkomsten van het eind 2007 verwachte advies van de Raad van Openbaar Bestuur over de knelpunten in de grensoverschrijdende samenwerking voor decentrale overheden en de rol van het SG daarin, daarbij in ogenschouw moeten worden genomen.

Daarnaast wil de AIV de potentiële rol van de BEU als voortrekker van samenwerking in breder EU-verband benadrukken. In het verleden heeft de BEU-samenwerking niet alleen een laboratoriumfunctie vervuld ten aanzien van de economische samenwerking, maar ook wat betreft de *Verdragen van Schengen* en *Senningen*. Deze functie is via de Benelux-plus-arrangementen direct verbonden met het concept van de nauwere samenwerking en vindt ook een rechtvaardiging in de genoemde machtigingsclausule in het *EG-Verdrag*. Door in BEU-verband op de prioritaire werkerterreinen initiatieven te nemen, kan de Benelux ook in de toekomst een belangrijke aanzet geven tot nauwere samenwerking binnen de EU. Het gegeven dat de Benelux-landen grenzen aan Duitsland en Frankrijk betekent dat zij in het bijzonder via de Benelux-plus-samenwerking het nodige politieke gewicht kunnen genereren in het bredere Europese verband. Naast deze functie richting de EU, kan de Benelux-samenwerking in praktische zin ook dienstbaar zijn in het kader van de uitvoering van EU-regelgeving.

De conclusie van de AIV is dan ook dat de Benelux-samenwerking in zowel politieke als praktische zin een meerwaarde heeft; een meerwaarde die ook moet worden gezien tegen de achtergrond van ontwikkelingen in het kader van de EU.

Kritiek

Tegelijkertijd is de AIV kritisch over het huidige functioneren van de BEU en de BPS en meent hij derhalve dat aanpassing en stroomlijning van zowel de BEU en haar instellingen als de huidige praktijk van politieke samenwerking noodzakelijk zijn, teneinde de

⁶¹ Dit is bijvoorbeeld het geval ten aanzien van Irak, het Europese Defensie- en Veiligheidsbeleid, visie op de toekomst van Europa en het grondwettelijk verdrag.

meerwaarde van de Benelux ook in de toekomst te kunnen benutten.

Deze kritiek is in de voorgaande hoofdstukken reeds onder woorden gebracht en betreft in het bijzonder de volgende elementen.

1. Het ontbreekt de BEU-samenwerking aan een duidelijke missie en strategie, met als logisch complement daarvan dat het huidige takenpakket focus en coherentie ontbeert. Deze situatie is de resultante van het aanpassingsproces dat de BEU heeft doorgemaakt als gevolg van het ontstaan en de ontwikkeling van de EU. Vooral op het economisch terrein is de organisatie in belangrijke mate door de EU ingehaald. Onderstreept het huidige takenpakket het aanpassingsvermogen van de BEU, tegelijkertijd lijken taken toch vooral de resultante van ad-hoc- en deelbeslissingen. Daarbij is niet altijd duidelijk waarom deze taken onder de BEU zouden moeten vallen, of de organisatie over de noodzakelijke bevoegdheden en capaciteiten beschikt, en of er geen alternatieven zijn voor de samenwerking in BEU-verband. In combinatie met de proliferatie van overlegorganen en het ten dele niet, of niet langer, functioneren van via het verdrag ingestelde organen, levert dit het beeld op van een organisatie die te weinig richting en visie heeft.
2. Het ontbreekt de BEU-samenwerking aan de vereiste zichtbaarheid binnen de lidstaten. Dit is vooral spijtig waar de BEU zich in toenemende mate richt op terreinen die voor burgers en bestuurders binnen de lidstaten direct relevant zijn. Het College van SG's en het SG hebben in deze een belangrijke rol te spelen. Grotere zichtbaarheid van de BEU is, zo meent de AIV, vooral gediend met een sterkere politieke en publieke profilering van het College van SG's, onder andere door een actievere opstelling van dit college richting de lidstaten. In dit verband wijst de AIV ook op de rol van de IPBR in samenhang met de rol van nationale parlementen.
3. Ten aanzien van de BPS stelt de AIV dat de potentiële betekenis onvoldoende wordt benut. De samenwerking blijkt in de praktijk tamelijk ongestructureerd te verlopen en te zeer afhankelijk te zijn van ad-hocgebeurtenissen en persoonlijke verhoudingen. Van een consultatievoorrang van de Benelux-partners ten opzichte van elkaar lijkt in de dagelijkse praktijk in ieder geval geen sprake te zijn. Juist met het oog op het bredere Europese krachtenveld is de AIV dan ook voorstander van intensivering en versterking van deze samenwerking.
4. Er bestaat een gebrek aan politieke en ambtelijke sturing van zowel de BEU als de BPS. In de BEU-samenwerking komt dit tot uitdrukking in het gegeven dat de verantwoordelijke politieke en ambtelijke gremia zeer onregelmatig bijeenkomen, met als gevolg dat de agendavoering en programmering van activiteiten reactief en ad hoc is. Hierbij speelt ook een tamelijk terughoudende opstelling van het College van SG's.

Met het oog op de voortzetting van de BEU en de BPS doet de AIV de volgende aanbevelingen

Ten aanzien van het takenpakket van de BEU-samenwerking

- Intensiveer de BEU-samenwerking en benoem in een politieke verklaring bij het toekomstige verdrag, maar niet in het verdrag zelf, de kerntaken interne veiligheid, ruimtelijke ordening en markt.
- Beperk de BEU-samenwerking niet tot de drie Benelux-partnerlanden, maar laat ruimte voor bilaterale projecten of samenwerkingsprojecten die slechts enkele deelgebieden van Benelux betreffen.
- Versterk de laboratoriumfunctie van de BEU-samenwerking en laat ruimte voor samenwerking waarin ook de buurlanden (of buurregio's) van de Benelux deelnemen

(de Benelux-plus).⁶²

- Versterk zo mogelijk de BEU-samenwerking van de Benelux met andere regionale landengroepen, zoals bijvoorbeeld de Noordse Unie, de Baltische staten of de Vise-gradlanden, vooral in aanloop naar nauwere samenwerking in de EU.
- Investeer in het vergroten van de zichtbaarheid van de organisatie door de concrete projecten die de burgers aanspreken te ondersteunen met een goed publiciteits-beleid.

Ten aanzien van de BPS

- Hoewel de AIV geen voorstander is de BPS in het vernieuwde verdrag vast te leggen, meent hij wel dat het moment van verdragsverlenging zou moeten worden aangegrepen om in een politieke verklaring de betekenis van de BPS te onderstrepen. In zo'n verklaring moet tot uitdrukking worden gebracht dat er tussen de drie landen – op grond van gemeenschappelijke historie en nauwe banden – een bijzondere lotsverbondenheid bestaat. Tevens moet in deze verklaring worden vastgelegd dat de drie landen elkaar zien als natuurlijke partners binnen het grotere verband van de EU en van de wereldgemeenschap en dat zij er naar streven om tot een zo groot mogelijke afstemming van standpunten en optreden te komen. Een dergelijke tekst onderstreept niet alleen de door de AIV gewenste politieke binding van de partnerlanden aan de BPS, maar vormt ook een bevestiging naar de buitenwereld van de blijvende betekenis van deze samenwerking.
- Intensiveer de BPS op zowel politiek als ambtelijk niveau. Continueer het frequente overleg tussen de ministers-presidenten en ministers van Buitenlandse Zaken (inclusief de staatssecretarissen verantwoordelijk voor EU-aangelegenheden) en bereid dit voor met duidelijke en tijdige agendavoering. Dit betekent dat op het niveau van de PV's-EU en, afhankelijk van het onderwerp, dat van directoraten-generaal (DG's) en beleidsdirecties, regelmatig overleg tussen de Benelux-landen moet plaatsvinden. Standaard moet daarbij de vraag aan de orde komen wat de mogelijkheden zijn voor onderlinge afstemming (de genoemde consultatievoorrang). Betrek hierin zo nodig ook de vakdepartementen, zeker op terreinen waar BEU-samenwerking is of wordt ontwikkeld. Het lijkt de AIV in dit verband evident, dat de Benelux-landen elkaar consulteren daar waar de samenwerking verdergaat dan die in het kader van de EU.
- Leg de verantwoordelijkheid voor de coördinatie bij de PV-EU en het ministerie van Buitenlandse Zaken, zoals dat nu in het kader van de BEU-samenwerking ook al het geval is. Onderzoek daarbij of de bestaande (inter-)departementale coördinatiestructuur versterking behoeft.
- Maak ruimer gebruik van het instrument van het Benelux-memorandum als middel tot strategische agendavoering en beïnvloeding van de EU-besluitvorming. Stel systematisch de vraag of het gebruik van dit instrument opportuun is. Dit moet onderdeel zijn van het regulier overleg, zeker in de aanloop naar belangrijke Europese beleidsontwikkeling, zoals verdragsherziening of uitbreiding.
- Vergroot de wederzijdse kennis van elkaars standpunten en beleid door regelmatigere uitwisseling van ambtenaren, zowel op het niveau van de PV's-EU als bij de betrokken ministeries, in het bijzonder Buitenlandse Zaken (deze detachering staat overigens los van de door de AIV bepleite detachering van nationale ambtenaren bij het SG als onderdeel van de flexibilisering van dit secretariaat).

⁶² De AIV is zich er overigens van bewust dat in bepaalde gevallen de bilaterale samenwerking tussen Nederland en Duitsland verder gaat dan die in de Benelux. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de grenscontroles in de Euregio Maas-Rijn.

Verleen het SG geen eigen rol in het kader van de BPS, maar stel in het jaarlijks werkprogramma van het SG de vraag aan de orde of de Benelux op specifieke beleidsterreinen een voorttrekkersrol kan spelen als bedoeld in artikel 306 van het *EG-verdrag*. Versterk de BPS ook met het oog op samenwerking buiten het kader van de EU. Intensiveer de samenwerking binnen andere internationale gremia en betrek daarin zonnodig de bilaterale posten en consulaten. Onderzoek of gemeenschappelijke consulaten en andere vormen van samenwerking tussen de bilaterale posten mogelijk zijn, bijvoorbeeld wat betreft huisvesting.

Ten aanzien van de rol van de instellingen

- Vereenvoudig de institutionele structuur van de Benelux, vooral door afschaffing van die instellingen en organen die niet langer functioneel of actief zijn.
- Vergroot de flexibiliteit van de Benelux als organisatie door haar om te vormen tot een meer projectgerichte organisatie, die haar expertise ook extern kan betrekken, bijvoorbeeld door detachering van nationale ambtenaren bij het SG. Neem in het toekomstige verdrag geen lijst van taken op, maar benoem de kerntaken in een politieke verklaring en voeg in een bijlage de prioritare werkerreinen toe. Hetzelfde kan gedaan worden ten aanzien van de comités en werkgroepen.
- Geef het Comité van Ministers de bevoegdheid om in de toekomst de ambtelijke overlegstructuur in overeenstemming met het vastgestelde takenpakket in te richten en evalueer dit takenpakket en de overlegstructuur regelmatig.

Het Comité van Ministers

- Het Comité van Ministers dient zorg te dragen voor de (politieke) betrokkenheid en strategische aansturing van de Benelux-samenwerking door de drie lidstaten. Zorg voor frequenter en regelmatig overleg tussen de ministers van Buitenlandse Zaken als eerstverantwoordelijken voor de Benelux-samenwerking. Dit dient mede gericht te zijn op het totstandbrengen van een door de lidstaten uitgedragen visie op de Benelux als praktisch en politiek samenwerkingsverband. Daarnaast dient sprake te zijn van een duidelijke politieke (en ambtelijke) betrokkenheid, die zich vertaalt in een heldere inhoudelijke aansturing van de samenwerking.
- Versterk de continuïteit van de samenwerking door het voorzitterschap van het Comité van Ministers en de daaronder ressorterende gremia aan te passen door:
 1. het voorzitterschap van een kalenderjaar in te voeren;
 2. de voorzitter jaarlijks in overleg met de SG een werkprogramma te laten maken;
 3. dit ter goedkeuring aan het Comité van Ministers voor te leggen;
 4. de uitvoering ervan te evalueren aan de hand van het jaarverslag dat in samenwerking met het SG wordt opgesteld en
 5. het werkprogramma en het jaarverslag te bespreken in de IBPR.Dit betekent dat op het niveau van het Comité van Ministers tweemaal per jaar een bijeenkomst in BEU-kader (waarop besluiten worden genomen over taakstelling en overlegstructuren) moet plaatsvinden.
- Geef het Comité van Ministers uitdrukkelijk de bevoegdheid om de (in de politieke verklaring op te nemen) kerntaken van de Benelux zo nodig aan te passen. Geef hen ook bevoegdheid tot aanpassing van de uitwerking daarvan in prioritare werkerreinen (zoals op te nemen in een bijlage bij die politieke verklaring).

De ministeriële comités

- Stel de ministeriële comités samen uit vertegenwoordigers van de regeringen van de partnerlanden, met inbegrip van de gewesten en de gemeenschappen voor België. De ministeriële comités moeten rapporteren aan het Comité van Ministers en moeten binnen de in het werkprogramma aangegeven prioriteiten functioneren.

De Raad van de Economische Unie (REU)

- Laat de REU een belangrijke aansturende en coördinerende rol spelen ter voorbereiding van de bijeenkomsten van het Comité van Ministers.
- tel met het oog op het leggen van de gewenste verbanden tussen de BPS en de BEU de REU niet langer samen op het niveau van de SG's, maar op dat van de DG's Europese Samenwerking.
- Ondersteun de REU door het eerder genoemde coördinatiecomité (bestaande uit de nationale Benelux-coördinatoren) en versterk zonodig dit comité.

De ambtelijke comités en werkgroepen

- Vervang de bestaande complexe structuur van (bijzondere) ambtelijke comités en werkgroepen door een beperkt aantal comités. De bestaande relevante overlegorganen kunnen in deze nieuwe structuur een plaats krijgen (zie voorts onder Comité van Ministers dat de bevoegdheid moet krijgen om comités en werkgroepen in te stellen en op te heffen, waarbij de geformuleerde kerntaken en het jaarprogramma richtinggevend moeten zijn).

De Secretaris-Generaal

- Beperk de benoeming tot maximaal twee termijnen van vijf jaar.
- Verhoog het profiel van de SG in samenhang met de aanbeveling om de positie van de SG te versterken. De SG heeft initiatiefrecht (maar zou dat vaker mogen gebruiken) en moet jaarlijks in samenspraak met de voorzitter van het Comité van Ministers een werkprogramma opstellen, vast te stellen door het Comité van Ministers. De SG voert dat werkprogramma uit en moet daarover jaarlijks rapporteren.
- De taakverdeling tussen de SG en de twee adjunct-SG's (ten aanzien van de onderwerpen als genoemd in het werkprogramma) moet onderling worden overeengekomen op basis van expertise.

De Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad

- Continueer de adviserende taak van de IPBR en richt deze advisering op de opstelling en uitvoering van het werkprogramma van het SG.
- Richt de plenaire vergaderingen van de IPBR thematisch in aan de hand van het werkprogramma en zorg voor systematische terugkoppeling naar de nationale parlementen van de drie lidstaten.
- Stel zonodig comités en werkgroepen in voor bepaalde tijd voor de uitvoering van het werkprogramma.
- Vergroot de transparantie. Het Comité van Ministers is verplicht om verslag uit te brengen over de activiteiten en antwoord te geven op eerdere aanbevelingen van de IPBR.
- Bespreek politiek gevoelige onderwerpen in aanwezigheid van politiek verantwoordelijke bewindslieden.
- Versterk de forumfunctie van de IPBR door bij een concreet onderwerp betrokken nationale woordvoerders (zonodig ook van betrokken (buur)landen waar het Benelux-plus betreft) aan het overleg te laten deelnemen.
- Evalueer regelmatig het aantal commissies en voorkom wildgroei.

Het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom

Zeker nu het nieuwe *Benelux-verdrag inzake de intellectuele eigendom* nog maar kort geleden (1 september 2006) in werking is getreden, lijkt er geen aanleiding substantiële wijzigingen voor te stellen met betrekking tot de werkzaamheden van deze Benelux-organisatie.

Het Benelux-Gerechtshof

- Beperk het aantal gebieden waarover het BG prejudiciële vragen moet beantwoorden, bijvoorbeeld door een kritische evaluatie van de verschillende Benelux-bepalingen waarin het BG bevoegd is. Dit geldt ook ten aanzien van nieuwe overeenkomsten.
- Wees terughoudend met de verlening aan het BG van bevoegdheid inzake geschillen tussen de staten en andere regionale autoriteiten (zoals die ontstaan zijn door de federalisering van België).
- Maak het BG beroepsinstantie voor beslissingen van de directeur-generaal van het BBIE tot inschrijving van een merk of model. Deze zaken kunnen worden afgehandeld in kleinere kamers met minder rechters, opdat de behandelingstermijn kan worden verkort.
- Verleen het BG geen bevoegdheid als cassatierechter voor beslissingen van nationale hoven van beroep.
- Laat het BG de bestaande taak als ambtenarenrechter voor de Benelux-ambtenaren behouden, met dien verstande dat er ook in een enkelvoudige beroepsmogelijkheid moet worden voorzien.

De Economische en Sociale Raad voor Advies en het College van Scheidsrechters

- Hef de Economische en Sociale Raad voor Advies, die een slapend bestaan leidt, op.
- Laat het College van Scheidsrechters voortbestaan, opdat er een instantie is waar de verdragssluitende landen zich toe kunnen wenden, mochten zich (in de toekomst alsnog) geschillen voordoen.

Ten aanzien van de internationale rechtspositie

- Stel de internationale rechtspositie aan de orde in de onderhandelingen over het nieuwe *Benelux-verdrag*. Daarbij moet de vraag ter tafel liggen of het SG van de Benelux de status van een internationale instelling kan worden verleend en of het College van SG's een diplomatieke status kan verkrijgen. Deze maatregel, die invloed heeft op de salariering en pensioenvoorziening, heeft mede tot doel de verdeling van de staf over de drie nationaliteiten evenwichtiger te maken en de organisatie flexibeler te maken. Daarbij zou, met het oog op onderlinge vergelijkbaarheid van de Benelux-organisaties, gekeken kunnen worden naar het Protocol Privileges en Immunititeiten van het BBIE.⁶³

Ten aanzien van de naamgevingen

- Noem het toekomstige verdrag eenvoudig het *Benelux-verdrag* en spreek naar analogie van de EU-instellingen van het Benelux-Parlement, de Benelux-Raad enzovoorts. Let er daarbij op dat afgeleide wetgeving onverkort van kracht blijft en ook dat artikel 306 van het *EG-verdrag* zijn geldigheid blijft behouden.

Ten aanzien van de juridische vormgeving van het toekomstige verdrag

- Juridisch gezien kunnen vier opties worden overwogen naar aanleiding van het aflopen van het huidige verdrag:
 1. stopzetting (conform artikel 99 van het *BEU-verdrag*);
 2. stilzwijgende verlenging (conform artikel 99 van het *BEU-verdrag*);
 3. aanpassing/aanvulling van het verdrag;
 4. opstelling van een volledig nieuw verdrag.

⁶³ Dit protocol is gehecht aan het *Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom*, dat op 1 februari 2007 in werking is getreden.

- Enerzijds hebben de drie landen zich uitgesproken voor voortzetting. Anderzijds leidt de wens om het bestaande verdrag aan te passen aan de nieuwe activiteiten en overlegstructuren, alsmede aan de nieuwe Belgische staatsstructuur ertoe dat stilzwijgende verlenging geen optie is. Opstelling van een volledig nieuw verdrag, ter vervanging van het bestaande, zou veruit de meeste tijd vergen. Bovendien is dat een weg die niet zonder juridische voetangels is, omdat het schrappen van bepaalde artikelen van het bestaande verdrag tot onverwachte juridische gevolgen zou kunnen leiden in het afgeleide recht (in protocollen en/of ministeriële besluiten die gebaseerd zijn op specifieke artikelen van het verdrag).
- De AIV is bijgevolg voorstander van een aanpassing/aanvulling van het bestaande verdrag door middel van een wijzigingsprotocol, gecombineerd met een politieke verklaring, om de voorgestelde veranderingen in het bestaande verdrag door te voeren.

BIJLAGEN



Buitenlandse
Zaken

De Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Directie West- en Midden Europa
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

Datum 11 oktober 2006
Kenmerk DWM-805/06
Blad 1/2
Bijlage(n)
Betreft Adviesaanvraag inzake Benelux
C.c.

Auteur Maarten van Rossum
Telefoon +31 70 348 7037
Fax +31 70 348 6233
maarten-van.rossum@minbuza.nl
www.minbuza.nl

Zeer geachte Voorzitter,

In 2010 verstrijkt het eerste tijdvak van het verdrag dat ten grondslag ligt aan de Benelux Economische Unie (BEU). Het kabinet heeft besloten om dit samenwerkingsverband voort te zetten, gezien de praktische meerwaarde ervan en omdat de Benelux een platform biedt voor de Benelux Politieke Samenwerking (BPS). De onderhandelingen over een nieuwe verdragsvorm met België en Luxemburg starten, naar het zich laat aanzien, in het voorjaar van 2007.

Om te bezien hoe de samenwerking in het kader van de Benelux Economische Unie in de toekomst het meest efficiënt kan worden vormgegeven, laat de regering momenteel een onderzoek uitvoeren naar welke taakvelden in de toekomst gewenst zijn, en wat voor soort ondersteunende organisatie hierbij het beste past. Ook in België, met name in Vlaanderen, wordt de toegevoegde waarde van de Benelux samenwerking aan een evaluatie onderworpen.

De regering acht Benelux-samenwerking van belang. Om die reden is een advies van uw Raad gewenst. Dat dient zich toe te spitsen op de vraag wat de meerwaarde van Benelux-samenwerking (zowel in BEU-verband, als BPS-verband) in het Europese krachtenveld kan zijn. Op basis van deze vastgestelde meerwaarde kan worden bekeken welke ondersteuning de BEU-instellingen (zoals het SG, het Benelux-parlement, het Gerechtshof) bij deze samenwerking kunnen bieden.



Buitenlandse Zaken

Teneinde inzicht te verkrijgen in de meerwaarde van Benelux-samenwerking voor Nederland verzoek ik u in uw advies met name in te willen gaan op de volgende vraagpunten:

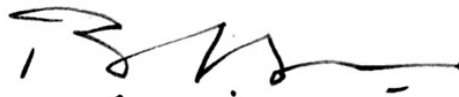
1. De Benelux landen werken samen op praktisch (BEU) en politiek (BPS) terrein. Zou de AIV een oordeel willen geven over de toegevoegde waarde van de samenwerking in Benelux-verband op beide terreinen?
2. Welke zouden de prioritaire werkterreinen en onderwerpen zijn die zich bij voorrang lenen voor Benelux-samenwerking?
3. Welke veranderingen moet de Benelux Economische Unie als organisatie ondergaan om na de inhoudelijke prioritering effectief te kunnen functioneren?
4. Welke rol ziet de AIV weggelegd voor de Benelux-organen, zoals de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad en het Benelux Gerechtshof?
5. Zou de AIV, naar aanleiding van de bevindingen die u doet op basis van vraag 1 t/m 4, een advies willen geven over het meest geschikte volkenrechtelijke kader om de Benelux-samenwerking voort te zetten?

Op de vragen 2, 3 en 5 kan, gezien het ambtelijke onderzoek dat hiernaar gedaan wordt, met een kort antwoord worden volstaan. U wordt verzocht uitgebreider in te gaan op vraag 1 en 4.

Het eerste tijdvak van het Benelux-verdrag loopt in 2010 af. Gezien de eventueel benodigde nationale ratificatieprocedures om wijzigingen in de samenwerking aan te brengen, dienen de onderhandelingen te zijn afgerond eind 2007. Het ziet er naar uit dat de lidstaten in het voorjaar van 2007 zullen beginnen met onderhandelen. Derhalve zie ik uw advies liefst tegen 1 februari 2007 tegemoet.

Afschrift van deze brief zend ik aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en de Voorzitter van de Eerste Kamer.

De Minister van Buitenlandse Zaken,



Dr. B.R. Bot

Lijst met geraadpleegde personen

Mr. W.J.M. Davids	President van de Hoge Raad
Dhr. T.R. Doesburg	Eerste Kamerlid (PvdA), Europese Zaken en Benelux
Drs. D.J. Eppink	Lid van het Kabinet van de vice-voorzitter van de Europese Commissie
Prof. Mr. Ch. Gielen	Partner, NautaDutilh Amsterdam en Hoogleraar Intellectueel Eigendomsrecht, Rijksuniversiteit Groningen
Dhr. J. Graff	Ambassadeur van Luxemburg in Den Haag
Drs. B.M.J. Hennekam	Secretaris-Generaal van de Benelux
H. Hovens	Koninklijke Marechaussee en Nederlandse Defensie Academie
Prof. dr. B.J.S. Hoetjes	Buitengewoon hoogleraar Regiobestuur in Internationaal Perspectief, Universiteit Maastricht en Haagse Hogeschool
Mr. C. Janssen	Juridische afdeling van het Bureau voor de Intellectuele Eigendom
Mw. I.G.C. Janssen MA LLM	Consultant, Cabinet Stewart European Affairs
Dhr. M. Lebrun	Lid van het Waalse parlement
Mr. F.J.F.M. de Nerée Babberich	Voorzitter van de Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad en Tweede Kamerlid (CDA)
Mr. drs. M.E.C. van der Plas	Hoofd Juridische afdeling van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Unie
Drs. P. Reijnders	Ambassaderaad Politie en Justitie Samenwerking, Nederlandse Ambassade Brussel
Drs. W. van de Rijt	Hoofdadministrateur, Raadssecretariaat, DG Justitie en Binnenlandse Zaken
Dr. H.O.Chr. R. Ruding	Bestuursvoorzitter Centre of European Policy Studies, Brussel en oud-minister van Financiën
Mw. M. Schommer	Ambassadeur, Permanente Vertegenwoordiging van Luxemburg bij de Europese Unie
Baron Ph. de Schoutheete de Tervarent	Directeur Europa Programma, Koninkrijk Instituut voor Internationale Betrekkingen en oud-ambassadeur bij de EG van België
Dhr. E.L. Simon	Directeur-generaal van het Bureau voor de Intellectuele Eigendom
Mw. mr. C. van Steijn	Hoofd beleidsafdeling Taakveld Vreemdelingenwetgeving, Koninklijke Marechaussee
Mr. L. Strikwerda	Advocaat-generaal bij de Hoge Raad en bij het Benelux-Gerechtshof
Mr. drs. M. Vidal	Onderzoeker, Instituut voor Internationaal Recht, Katholieke Universiteit Leuven en auteur van de Vlaamse evaluatie van de Benelux
Dr. J. de Vries	Universitair docent Planologie, Universiteit van Amsterdam en Ruimtelijk Planbureau (RPD)
Prof. dr. J. Wouters	Gewoon hoogleraar Internationaal Recht en Internationale Organisaties, Katholieke Universiteit Leuven en auteur van de Vlaamse evaluatie van de Benelux

Lijst met afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BBIE	Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom
Benelux	Samenwerkingsverband tussen België, Nederland en Luxemburg
Benelux-plus	Samenwerking tussen de Benelux-landen en hun (buur)landen
BLEU	Belgisch-Luxemburgse Economische Unie
BEU	Benelux Economische Unie
BG	Benelux-Gerechtshof
BPS	Benelux politieke samenwerking
Btw	Belasting over de toegevoegde waarde
CEI	Commissie Europese Integratie (van de AIV)
CITA	International Motor Vehicle Inspection Committee (Contrôle et Information du Trafic sur les Autoroutes)
DATF	Deployable Air Task Force
DG	Directoraat-generaal
DWM/WE	Afdeling West-Europa van de Directie West- en Midden-Europa, ministerie van Buitenlandse Zaken
ECR	Euro Contrôle Route
EG	Europese Gemeenschap
EPLA	European Patent Litigation Agreement
EU	Europese Unie
HvJEG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
IPBR	Raadgevende Interparlementaire Benelux-Raad
IRU	International Road Transport Union
JBZ	Justitie en Binnenlandse Zaken
PV	Permanente Vertegenwoordiging
RAZEB	Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen
REU	Raad van de Economische Unie
SG	Secretariaat-Generaal van de Benelux (het) of Secretaris-Generaal van de Benelux (de)
TISPOL	Traffic Information System Police (European Traffic Police Network)
VN	Verenigde Naties

Historisch overzicht

- 1830 Splitsing van het Koninkrijk der Nederlanden in het Koninkrijk België en het Koninkrijk der Nederlanden.
- 1839 Onafhankelijkheid van het Groothertogdom Luxemburg (Luxemburg blijft verbonden met het Koninkrijk der Nederlanden tot 1890 door de Personele Unie van de Koning-Groothertog)
- 1890 Splitsing van het Koninkrijk der Nederlanden in het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden.
- 1921 Oprichting van de BLEU (Belgisch-Luxemburgse Economische Unie).
- 1930 *Oslo Conventie* tussen België, Nederland, Luxemburg en de Scandinavische landen voor het bevroeren van tarieven.
- 1932 *Ouchy Conventie* tussen België, Nederland en Luxemburg voor verlaagde tarieven.
- 1944 Vrijhandelsovereenkomst tussen België, Nederland en Luxemburg, getekend door de drie regeringen in ballingschap op 5 september in Londen (dit is de douane-unie).
- 1958 *Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie* (hierin is de vrijhandelsovereenkomst van 1944 opgenomen). Dit verdrag werd van kracht in 1960.

Bijlage V Lijst van de Benelux-regelgeving

(bron: webpagina <http://www.benelux.be/nl/rgm/rgm_lst_overeenkomsten.asp>

Intentieverklaring 2006	Benelux-verbindingsofficieren
Memorandum van overeenstemming Rampen van 1 juni 2006	Memorandum van overeenstemming van 1 juni 2006 inzake de samenwerking op het terrein van de beheersing van crises met mogelijke grensoverschrijdende gevolgen
Uitvoeringsafpraak van 1 juni 2006	Uitvoeringsafpraak van 1 juni 2006 op grond van artikel 26, derde lid, ingevolge het Verdrag inzake grensoverschrijdend politieel optreden
Verdrag van 25 februari 2005	inzake de Intellectuele Eigendom
Verdrag van 8 juni 2004	tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden
Intentieverklaring van 29 april 2004	over de samenwerking tussen de verbindingsofficieren van de Benelux
Overeenkomst van 26 september 2003	op het gebied van de jeugd
Eenvormige wet van 20 juni 2002	inzake tekeningen of modellen
Eenvormige wet van 11 december 2001	op de merken
Overeenkomst van 24 juni 1996	tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden ter uitvoering van het Europees verdrag inzake sociale zekerheid van 14 december 1972 met bijlage en van een administratieve schikking ter uitvoering van het Europees verdrag inzake sociale zekerheid
Memorandum van overeenstemming van 4 juni 1996	inzake de samenwerking op het terrein van politie, justitie en immigratie tussen de Ministers van Justitie van België, Nederland en Luxemburg, de Ministers van Binnenlandse Zaken van België en Nederland en de Minister van de Force Publique van Luxemburg
Overeenkomst van 12 september 1986	grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten met het Protocol van 22

	september 1998 tot aanvulling van de Benelux-Overeenkomst van 12 september 1986 (inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten)
Overeenkomst van 8 juni 1982	natuurbehoud en landschapsbescherming
Overeenkomst van 26 november 1973	het boetebeding
Overeenkomst van 26 november 1973	de agentuurovereenkomst
Overeenkomst van 26 november 1973	houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom
Overeenkomst van 29 december 1972	inzake commorientes
Protocol van 16 maart 1971	tot wijziging van de Benelux-Overeenkomst inzake de metrologie
Overeenkomst van 9 december 1970	inzake wapens en munitie
Overeenkomst van 10 juni 1970	op het gebied van de jacht en vogelbescherming, zoals gewijzigd door het Protocol van 20 juni 1977
Overeenkomst van 11 maart 1970	de metrologie
Overeenkomst van 11 maart 1970	houdende een ontwerp van eenvormige wet inzake gevaarlijke werktuigen
Verdrag van 3 juli 1969	houdende eenvormige wet betreffende het internationaal privaatrecht
Overeenkomst van 29 april 1969	de administratieve en strafrechtelijke samenwerking op het gebied van de regelingen die verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van de Benelux Economische Unie en drie aanvullende protocollen
Verdrag van 26 september 1968	de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken
Verdrag van 25 oktober 1966	inzake tekeningen of modellen
Overeenkomst van 24 mei 1966	de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen
Verdrag van 27 juni 1962	de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken met Protocol betreffende de burgerrechtelijke aansprakelijkheid voor ambtenaren die optreden op het grondgebied van

een andere partij en met het Protocol van 11 mei 1974 tot aanvulling en wijziging van het Verdrag aangaande de uitlevering en de rechtshulp in strafzaken

[Verdrag van 19 maart 1962](#)

inzake merken

[Verdrag van 16 maart 1961](#)

de samenwerking inzake de regeling van in-, uit- en doorvoer

[Overeenkomst van 11 april 1960](#)

de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied met het Protocol van 18 augustus 1982 tot wijziging van de Overeenkomst van 11 april 1960 (inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied)

Overzicht van actieve werkgroepen van het SG

- Comité voor het Verkeer
- Bijzondere Comité voor het Personenverkeer
- Bijzondere Comité voor de Ruimtelijke Ordening
- Bijzondere Comité voor het Leefmilieu, Natuurbehoud en Landschapsbescherming
- Bijzondere Comité voor de Kwaliteitsverklaringen in de Bouw
- Bijzondere Comité voor de Grensoverschrijdende samenwerking
- Bijzondere Comité Grenspark 'De Zoom-Kalmthoutse Heide'
- Directiecomité Interne markt:
 - Werkgroep Interne Markt
 - Subwerkgroepen voor respectievelijk: Intellectuele Eigendom, Energie, Normalisatie, Openbare aanbestedingen, Regionaal Economisch Beleid, Handelspolitiek, Middenstand
- Senningenoeverleg: werkgroepen Politie, Rampenbeheersing, Justitie, Drugsbeleid, enz.
- Werkgroep Volksgezondheid
- Werkgroep Hormonen
- Werkgroep Sociale Zekerheid Grensarbeiders
- Werkgroep Jeugdbeleid

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor
de Europese Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van
bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
- 45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
- 46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005*****
- 47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIETEGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
- 48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
- 49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
- 51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
- 52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *oktober 2006*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- 1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
- 2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
- 3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
- 4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
- 5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003***

** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*

**** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*

- 6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
- 7 Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *maart 2004*
- 8 Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *september 2004*
- 9 Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *april 2005*
- 10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
- 11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*