

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

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Directie West- en Midden Europa  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag

*Datum* 4 juli 2007  
*Kenmerk* DWM-452/2007  
*Blad* 1/6  
*Bijlage(n)*  
*Betreft* Kabinetsreactie AIV-advies  
*C.c.* Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer

*Auteur* Bas Bruijn  
*Telefoon* +31 (0) 70 348 7037  
*Fax* +31 (0) 70 348 6233  
DWM@minbuza.nl  
www.minbuza.nl

Allereerst dank ik u voor het advies ‘Benelux, nut en noodzaak van nauwere samenwerking’ dat u mij op 9 maart jl. heeft aangeboden. Het advies komt op het juiste moment: in 2010 loopt het verdrag Benelux Economische Unie af (BEU). De drie lidstaten hebben te kennen gegeven de Benelux-samenwerking ook ná 2010 te willen voortzetten, maar deze tegelijkertijd te willen actualiseren en optimaliseren. Het advies levert dan ook een welkome bijdrage aan de totstandkoming van een Nederlands antwoord op de vraag hoe de Benelux-samenwerking in de toekomst gestalte moet krijgen. Deze zomer starten de gesprekken hierover met België en Luxemburg.

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) onderschrijft het standpunt van het kabinet dat voortzetten van de Benelux-samenwerking in de toekomst gewenst is en erkent de meerwaarde van deze samenwerking, zowel praktisch als politiek. Toch wijst de AIV in zijn advies op een aantal tekortkomingen van de huidige Benelux-samenwerking. Zo stelt de Raad dat waar de Benelux in het verleden een duidelijke missie kende, zij nu op zoek is naar een eigen plaats en rol. Om optimaal gebruik te maken van de meerwaarde van de Benelux-samenwerking, moet de Benelux een meer heldere politieke inhoudelijke aansturing krijgen. Het kabinet deelt deze constatering en het ondervangen van deze tekortkoming zal dan ook de inzet zijn voor de gesprekken met de Benelux-partners over de toekomst van de Benelux. Het Kabinet is evenwel van mening dat het verdrag beperkt moet blijven tot de BEU-samenwerking en staat afwijzend tegenover suggesties om de Benelux Politieke Samenwerking in het verdrag of een ‘politieke bijlage’ vast te leggen.

In het onderstaande reageer ik meer in detail op uw advies. Momenteel overlegt een interdepartementale ambtelijke taakgroep over de precieze invulling van de Nederlandse inzet in de onderhandelingen met België en Luxemburg. De specifieke aanbevelingen van uw Raad vormen een welkome bijdrage aan deze discussie. Tegelijkertijd voert Nederland informeel overleg met België en Luxemburg. Hoewel beide Benelux-partners ook nog geen afgeronde visie hebben, lijkt er een grote mate van overeenstemming te bestaan tussen de respectievelijke toekomstvisies op de Benelux-samenwerking.

#### *Benelux Economische Unie*

De Raad laat zich positief uit over de samenwerking in het kader van de BEU en constateert dat de nadruk in de afgelopen jaren is verschoven van het economische terrein naar het interne veiligheidsbeleid en de samenwerking inzake grensoverschrijdende kwesties. Op deze terreinen speelt de BEU volgens de AIV vaak een waardevolle initiërende, ondersteunende en soms sturende rol. Daarnaast benadrukt de AIV de functie van de BEU als voortrekker van samenwerking in breder EU-verband: de zogenaamde laboratoriumfunctie. Niet zelden stond succesvolle BEU-samenwerking model voor uiteindelijke Europese samenwerking.

De Raad constateert tegelijkertijd dat het de BEU-samenwerking nu ontbreekt aan een duidelijke missie en strategie. De organisatie kent geen duidelijke richting, wat ten koste gaat van de zichtbaarheid en slagvaardigheid. Dit is het resultaat van het aanpassingsproces van de BEU. Nadat oorspronkelijke taken in Europees verband waren overgenomen, breidde het takenpakket van de BEU zich ad-hoc uit met nieuwe terreinen. Hierbij stelt de AIV zich de vraag of al deze taken in BEU-kader relevant zijn. De AIV pleit er dan ook voor kerntaken te definiëren en benoemt deze expliciet: 'interne veiligheid', 'ruimtelijke ordening' en 'markt'. De Raad stelt ook voor deze niet in het verdrag zelf, maar in een 'politieke bijlage' bij het verdrag op te nemen.

Het kabinet deelt de analyse van de Raad en erkent de wenselijkheid van meer politieke sturing en een duidelijke beleidsinhoudelijke focus. Ter voorbereiding op de onderhandelingen met België en Luxemburg, buigt een interdepartementale taakgroep zich over de vraag welke taakvelden in de eerste periode ná 2010 geschikt zijn voor de BEU-samenwerking. Het ambtelijk overleg richt zich erop hoe de lidstaten het takenpakket van de BEU zo veel mogelijk kunnen aanpassen aan de nieuwe realiteit. De meest ingrijpende manier om dat te doen zou zijn de werkterreinen van de BEU terug te brengen van drie naar twee, vanuit de gedachte, ook in uw advies genoemd, dat met name op economisch terrein de organisatie in belangrijke mate door de EU is ingehaald. Minder ingrijpend is het opheffen van 'slapende' werkgroepen en

commissies en nagaan welke andere specifieke activiteiten kunnen worden gesnoeid. De discussie hierover is nog gaande.

Hoe dit ook zij, het kabinet is voornemens het verhelderen van de missie en strategie van de BEU en het aanbrengen van een focus binnen het takenpakket, een belangrijk punt in de onderhandelingen met België en Luxemburg te maken. Ook de suggestie om deze beleidsinhoudelijke focus onder te brengen in een aparte politieke verklaring bij het verdrag (zodat deze desgewenst gemakkelijk en met regelmaat aan de hand van de actualiteit kan worden bijgesteld) neemt het kabinet graag over. Het ziet ernaar uit dat België en Luxemburg dit standpunt delen, maar daarvoor moeten de onderhandelingen worden afgewacht.

Aan enkele aanbevelingen van de AIV met betrekking tot het functioneren van de BEU kunnen de lidstaten vóór 2010 al gevolg geven. De Secretaris-generaal van de BEU is bijvoorbeeld verzocht nu reeds een begin te maken met het vergroten van de zichtbaarheid van de BEU in de lidstaten. Het kabinet stelt zich uitdrukkelijk op het standpunt dat zichtbaarheid en publiciteitsbeleid een zaak is van de organisatie zélf, dat wil zeggen van het Secretariaat-generaal (SG).

#### *Benelux Politieke Samenwerking*

De AIV concentreert zich, in lijn met het gevraagde advies, in hoge mate op de Benelux Politieke Samenwerking (BPS). Deze politieke samenwerking bestaat uit informele onderlinge afstemming van standpunten en gemeenschappelijke initiatieven in de EU. Bekende voorbeelden hiervan zijn respectievelijk het overleg voorafgaand aan Europese Raden en de andere Raden, en de gezamenlijke Benelux-memoranda. De BPS ligt niet in het BEU-verdrag verankerd, maar kan niet los worden gezien van de BEU-samenwerking. Het wegvallen van de samenwerking in de BEU zal waarschijnlijk niet zonder gevolgen blijven voor de BPS. De reputatie van de Benelux als voorloper van Europese integratie en succesvolle initiatieven die in het verleden zijn ontplooid, maken dat het gewicht binnen de EU van een gezamenlijk Benelux-standpunt meer is dan de som der delen. Wel merkt de AIV hierbij op dat de Benelux-landen de potentiële betekenis van de BPS onvoldoende benutten en dat de samenwerking te veel afhangt van ad-hoc gebeurtenissen. De Raad pleit derhalve voor een intensivering en versterking van deze samenwerking en doet hiertoe een aantal aanbevelingen.

Het kabinet sluit zich aan bij de waardering van de AIV voor de BPS en onderschrijft dus de meerwaarde. Het overleg op het niveau van de premiers voorafgaand aan de Europese Raad is inmiddels een traditie geworden. De Benelux-memoranda dragen constructief bij aan de besluitvorming rondom een aantal belangrijke Europese thema's, getuige de waardering in de EU voor de memoranda ten tijde van de vorige

IGC, maar ook over EU-uitbreiding en energievoorzieningszekerheid. Overigens vinden niet alleen in EU-verband consultatie en afstemming plaats. Ook in andere multilaterale fora overleggen de drie Benelux-landen en trekken ze regelmatig gezamenlijk op. Nederland erkent, evenals de AIV, nut en noodzaak van de BPS en wil deze in de toekomst daar waar mogelijk voortzetten.

Tegelijkertijd tekent het kabinet daarbij aan dat, hoewel de BEU-samenwerking en de BPS onder de zelfde merknaam plaatsvinden, de samenwerking van karakter verschilt. De kracht van de BPS in de huidige praktijk ligt juist in het informele karakter van deze samenwerking. De Benelux-landen consulteren elkaar regelmatig op de Europese dossiers. De facto is dan ook sprake van een 'right of first consultation' en de Benelux-partners zijn zich hierbij bewust van het potentieel van hun samenwerking. Het kabinet wijst de aanbevelingen om een 'right of first consultation' in een politieke bijlage bij het verdrag op te nemen van de hand. In de plicht die formalisering van dit recht met zich mee zou brengen, schuilt het gevaar dat de samenwerking meer gericht is op compromisvorming dan op daadwerkelijke belangen. Dit zou eerder een verlamdend effect teweeg brengen op de samenwerking dan dat dit leidt tot een optimaal resultaat. Ook om deze rede zou het SG van de BEU, zoals de AIV terecht stelt, geen rol dienen te hebben in de BPS.

Ook enkele andere aanbevelingen van de AIV over de BPS, zoals het intensiveren van deze samenwerking op ambtelijk niveau, het beleggen van een coördinatiestructuur daarvoor, deelt het kabinet niet, net zomin als het 'systematiseren' van het instrument van Benelux-memoranda.

#### *Adviserende en justitiële instellingen*

De AIV doet eveneens een aantal aanbevelingen aan het adres van de adviserende en justitiële instellingen van de BEU, waaronder de Interparlementaire Beneluxraad (IPR) en het Benelux Gerechtshof (BG). Het is aan de instellingen om gevolg te geven aan de aanbevelingen en het kabinet zal het advies van de AIV bekend stellen aan de IPR en het BG. Het kabinet tekent hierbij aan de onafhankelijke status van met name de IPR te respecteren.

Het kabinet deelt de positieve waardering van het Benelux Bureau voor Intellectueel Eigendom (BBIE). Recentelijk (1 september 2006) is een nieuw Benelux-verdrag inzake intellectueel eigendom in werking getreden. In navolging van de AIV ziet het kabinet dan ook geen reden om substantiële wijzigingen voor te stellen met betrekking tot de werkzaamheden voor het BBIE.

In de afgelopen vijftig jaar heeft het Comité van Ministers de Economische en Sociale Raad voor Advies geen enkele opdracht gegeven en deze organisatie leidt een slapend bestaan. Het kabinet pleit er dan ook voor, evenals de AIV, deze BEU-instelling op te heffen. Het College van SG's van de BEU komt, in een recent advies aan de lidstaten, tot eenzelfde conclusie.

Uw aanbeveling betreffende de naamgeving van het verdrag en de bijbehorende instellingen (alles 'Benelux') neemt het kabinet over en deze zal worden ingebracht in de onderhandelingen met België en Luxemburg.

#### *Overlegstructuur van de BEU en de rol van het SG*

De AIV doet een aantal aanbevelingen om de noodzaak tot meer politieke sturing in de overlegstructuur van de BEU te weerspiegelen. De verlenging van het BEU-verdrag is, aldus de AIV, een geschikt moment om het huidige, complexe netwerk van overlegorganen af te slanken en om te vormen tot een meer flexibele overlegstructuur. Het kabinet onderschrijft het advies dat een kritische evaluatie van de huidige overlegstructuren dient plaats te vinden. Het kabinet is evenwel van mening dat organisatie na strategie volgt. Als Nederland met België en Luxemburg een structurele vorm voor de toekomstige Benelux-samenwerking is overeengekomen, zal in overleg met het SG moeten worden bezien hoe de Benelux-organisatie zal worden aangepast aan de nieuwe realiteit.

De aanbevelingen van uw Raad om de internationale rechtspositie van het SG aan de orde te stellen in de onderhandelingen met België en Luxemburg neemt het kabinet over. Deze maatregel heeft, zo stelt ook de AIV, invloed op de salariëring en pensioenvoorziening van met name Nederlandse en Luxemburgse werknemers van het SG en heeft mede als doel het evenwicht tussen de drie nationaliteiten in de organisatie te herstellen. De huidige ondervertegenwoordiging van Nederlanders en Luxemburgers tast de waardering van het SG als 'neutrale partij' bij overleg tussen de drie lidstaten aan.

#### *Juridische vormgeving van het toekomstige verdrag*

Het opstellen van een volledig nieuw verdrag kan onverwachte juridische gevolgen hebben voor afgeleid recht. De AIV adviseert dan ook het verdrag aan te passen middels een wijzigingsprotocol, waarna een 'kernverdrag' overblijft waarin de institutionele basis van de BEU ligt verankerd. In politieke bijlagen bij het verdrag stellen de lidstaten periodiek de kerndomeinen van de BEU-samenwerking vast, waardoor de BEU-activiteiten regelmatig worden aangepast aan de wensen van de drie lidstaten. Het kabinet is eveneens voorstander van een dergelijke verdragswijziging om de noodzakelijke wijzigingen in de Benelux-samenwerking adequaat

verdragsrechtelijk te faciliteren, zonder het risico te lopen de verdragsrechtelijke basis voor afgeleid recht te verliezen.

Om in 2010 een herzien Benelux-verdrag in werking te doen treden, dient Nederland het getekende verdrag uiterlijk in de zomer 2008 aan de Raad van State voor te leggen. De bedoeling is dat in de zomer van 2007 de onderhandelingen met België en Luxemburg van start gaan.

Ik dank u tot slot nogmaals voor uw advies. Een 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,

Drs. M.J.M. Verhagen