

Vergaderjaar 2009–2010

**31 585**

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

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 12 januari 2010

Op 8 december 2009 hebben de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking en voor Europese samenwerkingsorganisaties verslag uitgebracht over het voorbereidend onderzoek naar het wetsvoorstel. De regering heeft met genoegen vastgesteld, dat de leden van de fracties van zowel het CDA als de SP de historische betekenis van de Benelux waarderen en dat de leden van eerstgenoemde fractie onderkennen dat de Benelux thans een meerwaarde heeft in het kader van de Europese samenwerking. De regering heeft kennis genomen van de twijfels over deze meerwaarde bij de SP-fractie en hoopt middels haar reactie op de vragen die de SP op dit en andere punten heeft gesteld, de twijfels van deze fractie weg te nemen. De regering is voorts verheugd, dat de leden van de fractie van de PvdA het voornemen tot ratificatie van het verdrag ondersteunen.

In paragraaf 1 worden de vragen beantwoord die door de leden van de CDA- en SP-fracties zijn gesteld over het programma van de Benelux en in paragraaf 2 staat een antwoord op een vraag over het functioneren van de Benelux binnen de Europese Unie. Paragraaf 3 betreft de samenwerking met aangrenzende gebieden en paragraaf 4 de modernisering van de Raadgevende Interparlementaire Adviesraad. In paragraaf 5 wordt de vraag beantwoord over de voorrechten en immuniteiten van het Benelux parlement en het Benelux-Gerechtshof.

#### **1. Het programma van de Benelux**

De leden van de CDA-fractie vernemen graag van de regering ten aanzien van welke onderwerpen thans samenwerking tussen de partners op meer dan bilateraal niveau plaatsvindt en welke onderwerpen daartoe op korte en middellange termijn zullen worden aangepakt.

De Benelux heeft zich het afgelopen jaar met name gericht op de samenwerking op het gebied van cabotage, jeugdbeleid, grensoverschrijdend ambulancevervoer en consumentenbescherming in de meubelsector. Komend jaar zal de Benelux zich met name richten op de versterking van de politiesamenwerking, het versterken van de pentalaterale electriciteits- en gassamenwerking, de matchmaking van MKB bedrijven en het

oprichten van een informatieportaal voor grensarbeiders. Voor een meer gedetailleerd overzicht verwijs ik u graag naar het onlangs door het Comité goedgekeurde Benelux jaarplan 2010<sup>1</sup> en het tijdens de ondertekening van het nieuwe Benelux-Verdrag aangenomen Werkprogramma. Beide documenten vindt u als bijlage bijgevoegd.

De leden van de fractie van de SP merken op, dat het, zeker sinds de EU-samenwerking in een hogere versnelling is geraakt, de vraag is hoe effectief de Benelux nog is. In een AIV-rapport wordt geconstateerd dat er gaandeweg allerlei wildgroei is ontstaan en de Benelux steeds meer een optelsom van deelbeslissingen is geworden. In hoeverre biedt het nieuwe verdrag een remedie tegen de bestaande en mogelijk toekomstige wildgroei van met name *ad hoc* genomen beslissingen? Is daar wel serieus naar gekeken in het laatste jaar waarin het nieuwe verdrag door de drie regeringen onder druk van het aflopen van het oude in de herfst 2010 werd onderhandeld? Wat is de balans van vijftig jaar Benelux? Gaarne de evaluatie van doelstellingen die gehaald zijn en welke niet. Naar aanleiding van de toezegging van het kabinet in de Tweede Kamer onlangs de financiële vooren nadelen van de Benelux samenwerking weer te geven, is het wellicht een goede suggestie om voor de Nederlandse situatie dit te verzoeken aan de Algemene Rekenkamer?

Zoals gesteld acht de regering de balans van vijftig jaar Benelux positief. Dit is in een eerder stadium ook in de kabinetsreactie op het AIV advies inzake de Benelux (TK 30 800 V, nr. 111) aan de Kamer gecommuniceerd. Wel heeft de regering toegezegd elke vier jaar te evalueren welke meerwaarde de Benelux heeft voor de Nederlandse burger. Momenteel is de eerste evaluatie voorzien in 2012 om de Benelux ook de kans te geven zijn meerwaarde onder het nieuwe Verdrag te bewijzen. Te zijner tijd zal bepaald moeten worden welke instelling deze evaluatie zal uitvoeren.

Terugkomend op het takenpakket en de gepercipieerde wildgroei, gaf de regering eerder al aan het van belang te achten dat er een duidelijke prioriteitstelling werd aangebracht. Dat is op twee manieren gebeurd. Zo zijn overbodige commissies en werkgroepen opgeheven, evenals de Economische en Sociale Raad van Advies en het College van Scheidsrechters. Deze twee instellingen hebben in de loop van het vijftigjarig bestaan van het Verdrag van 1958 hun functie verloren. Het College van Scheidsrechters heeft bijvoorbeeld nooit over een zaak beslist en werd al lang niet meer – zoals het verdrag van 1958 stelt – permanent in stand gehouden en gefinancierd.

Daarnaast is het takenpakket van de Benelux teruggebracht tot die terreinen waar een daadwerkelijke meerwaarde wordt bereikt. Toekomstige wildgroei wordt voorkomen doordat tegelijkertijd de politieke sturing op de Benelux is versterkt. Het Comité van Ministers keurt niet alleen het strategisch Werkprogramma, dat meerjarig van karakter is, goed, maar ook de jaarplannen en de jaarlijkse begroting.

De leden van de SP-fractie menen, dat ook in de jaren die komen samenwerking zinvol zou kunnen zijn. Papier is geduldig, aldus de leden van deze fractie, maar de praktijk laat zien dat samenwerking juist ontbreekt in recente belangrijke kwesties, zoals de verdieping van de Schelde, een gecoördineerde aanpak van de Benelux-zeehavens, de IJzeren Rijn, de hogesnelheidslijn, andere internationale treinverbindingen (Benelux-lijn, verbinding Maastricht-Luik), ABNAMRO/Fortis, een gezamenlijk optreden in de financiële en economische crisis. Het lijkt erop dat de Benelux dan steeds vooral «niet thuis» geeft. Hoe kan dat? Is het niet nodig eerst uit te zoeken waarom op die punten de samenwerking faalt vooraleer een nieuw verdrag te tekenen?

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 145691.

De regering merkt op dat het niet de bedoeling is dat alle bilaterale relaties met België, de Belgische deelstaten en Luxemburg tot het taakgebied van de Benelux behoren of gaan behoren. Dossiers zoals genoemd door de leden van de SP-fractie worden separaat in bilaterale onderhandelingskaders behandeld dan wel in de politieke samenwerking tussen de drie lidstaten, die buiten het nieuwe Benelux-Verdrag om gaat. Een verdere uitwerking van de prioriteiten van de Benelux staat in het bijgevoegde Werkprogramma en jaarplan 2010.

## **2. De Benelux en de Europese Unie**

De leden van de fractie van de SP stellen, dat het nieuwe verdrag naast samenwerking in de grensstreken als hoofddoel het vervullen van een voortrekkersrol in de EU heeft. Nergens wordt echter aangegeven wat dat is, welke richting wordt gekozen en waartoe dat vooroplopen moet leiden. Zonder een betere duiding is het een lege huls, die ook verkeerd gebruikt kan worden (in België zitten nogal wat aanhangers van een federaal Europa!).

Het nieuwe Benelux-verdrag is een kaderverdrag dat een globale richting geeft aan de toekomstige Benelux-samenwerking. In het Verdrag is vastgelegd dat de Benelux zich richt op de laboratoriumfunctie binnen de EU en de praktische grensoverschrijdende samenwerking. Daar zijn traditioneel de successen geboekt. Daarbinnen dient de Benelux zich te focussen op drie thema's: de vervolmaking van de interne markt voor zover niet door de EU geregeld; de verdere samenwerking op veiligheidsgebied, met name op gebied van politie en justitie; en duurzaamheid. Deze drie thema's zijn nader uitgewerkt op strategisch niveau in het eerder genoemde Werkprogramma dat loopt tot en met 2012. Daarnaast stelt de Benelux, zoals reeds genoemd, elk jaar een jaarplan op dat de inhoudelijke operationele prioriteiten bevat en zijn basis vindt in het nieuwe Benelux-Verdrag.

## **3. Samenwerking met aangrenzende gebieden**

De leden van de CDA-fractie vragen of, en zo ja in hoeverre, er thans van samenwerking sprake is tussen de Benelux en de Duitse deelstaat Noordrijn Westfalen. In het verleden heeft een dergelijke samenwerking bestaan, maar deze leden zijn benieuwd naar de huidige situatie daaromtrent.

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

Noordrijn-Westfalen heeft als aangrenzende Duitse deelstaat duidelijk gemaakt interesse te hebben in intensievere samenwerking met de Benelux. Dat is een wens die, gelet op onze geografische nabijheid, ons gemeenschappelijke historisch verleden en ons gezamenlijke culturele erfgoed, door de drie Benelux-landen wordt gedeeld. Daarom hebben de vier ministers-presidenten van de Benelux-landen en de minister-president van Noordrijn-Westfalen op 9 december 2008 een politieke verklaring ondertekend, waarin zij hebben aangegeven de samenwerking verder te willen intensiveren. In deze verklaring hebben zij het Secreta-

riaat-generaal van de Benelux de opdracht gegeven de reeds bestaande samenwerkingsvormen te inventariseren en eventuele nieuwe samenwerkingsmogelijkheden te identificeren. Daarnaast is in het Benelux jaarplan 2009 onder andere opgenomen dat samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van fijnstofproblematiek, politie-samenwerking en voedselveiligheid ambtelijk worden uitgewerkt. Hieraan wordt momenteel uitvoering gegeven.

De leden van de SP-fractie wijzen erop, dat politie-samenwerking al deel is van de huidige Benelux-samenwerking, en dat ook blijft in het nieuwe verdrag, maar wat kan met het nieuwe verdrag op dat terrein worden gedaan, dat niet (beter) in EU-verband – de euregio's – kan plaatsvinden? Is het niet juist zo, aldus deze leden, dat Euregionale samenwerking wordt belemmerd door het Benelux-verdrag? De minister van Buitenlandse Zaken heeft toch duidelijk in de Tweede Kamer aangegeven bij de behandeling van dit verdrag dat het niet mogelijk is om deelstaten in het Benelux-verdrag en dus de samenwerking tussen drie staten op te nemen. Terwijl die regionale samenwerking juist dient te worden geïntensiveerd. Bijvoorbeeld een provincie als Limburg, ongeveer 200 km grenzend aan verschillende regio's zou hierdoor kunnen worden geblokkeerd. Het gaat voor heel Nederland immers niet alleen om regionale samenwerking met het Vlaams Gewest maar ook met Noordrijn-Westfalen en in het noorden met Nedersaksen, en inderdaad uitgebreider met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Wallonië, Luxemburg en Noord-Frankrijk. Kan de regering aangeven of en in hoeverre een nieuw verdrag daadwerkelijk zal bijdragen tot economische vooruitgang en het meer persoonlijk en maatschappelijk welzijn van de inwoners van de Benelux en van de zo gewenste Euregionale samenwerking?

De samenwerking in de grensstreken is één van de twee hoofddoelstellingen van de Benelux Unie. Dit betreft ook de samenwerking in Euregio's, die vooral tussen decentrale overheden plaatsvindt. De Overeenkomst inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale samenwerkingsverbanden of autoriteiten van 12 september 1986 (Trb. 1991, 45) vormde in Europa een voorloper op dit gebied. Luxemburg is partij bij dit Verdrag en het is in België van toepassing op de gewesten en gemeenschappen.

Artikel 25 van het nieuwe Benelux-Verdrag maakt het voorts, zoals gesteld, mogelijk dat in het Benelux Gemeenschappelijk Werkprogramma besluiten tot samenwerking met o.a. Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen en de Franse regio Nord-Pas de Calais worden opgenomen. In de praktijk is al sprake van samenwerking met Noordrijn-Westfalen.

De regering deelt niet de mening van de leden van de fractie van de SP, dat de Euregionale samenwerking wordt belemmerd door het Benelux-Verdrag. Weliswaar is – zoals de minister van Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer heeft gesteld – de mogelijkheid voor Noordrijn-Westfalen om partij te worden bij bestaande en toekomstige verdragen die tussen Nederland, België en Luxemburg in Benelux-verband zijn gesloten beperkt, gezien de speciale positie die de Benelux in Europa inneemt, maar deze is niet uitgesloten. Voor verdragsluiting is uiteraard de medewerking van Noordrijn-Westfalen (als deelstaat van de Bondsrepubliek Duitsland) vereist.

#### **4. Modernisering van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad**

e leden van de fracties van CDA, PvdA en SP hebben vragen gesteld naar de modernisering en versterking van «het Benelux Parlement». In reactie hierop verwijst de regering naar de separate brief aan de Tweede Kamer hierover, waarvan u, zoals verzocht, een afschrift zult ontvangen.

De leden van de fractie van de PvdA stellen een vraag over het bij amendement gewijzigde voorstel van goedkeuringswet, met name wat betreft de verhouding tussen inwerkingtreding van de goedkeuringswet en de ratificatie van het onderhavige Verdrag.

Door het amendement wordt de datum van inwerkingtreding van de goedkeuringswet vastgesteld door middel van een Koninklijk Besluit, hetgeen bij formele wetgeving vaker voorkomt. Dit vormt een onderdeel van de nationale procedure m.b.t. het Verdrag. Andere partijen kunnen daarop geen invloed uitoefenen. Ratificatie oftewel bekrachtiging van een verdrag vormt geen onderdeel van de nationale procedure: ratificatie is een rechtshandeling van de regering op het internationale niveau, jegens de andere verdragspartij of partijen. Wanneer een goedkeuringswet van een verdrag in werking is getreden, betekent dat staatsrechtelijk gezien een machtiging van het parlement aan de regering om het verdrag in kwestie te bekrachtigen. Bekrachtiging van het Benelux-verdrag zal in dit geval dus moeten gebeuren, nadat de intern-Nederlandse voorwaarde is vervuld en de wet in werking is getreden; de bekrachtiging zelf zal – en kan – niet onderhevig zijn aan enige voorwaarde of enig voorbehoud. Wat het tijdstip betreft waarop de regering een ontwerp-Koninklijk Besluit aan Eerste en Tweede Kamer zal voorleggen, kan de toelichting op het amendement als richtlijn dienen: aangeknoopt wordt aan «modernisering» van de Instellingsovereenkomst betreffende het Benelux-parlement. Dit behoeft naar de mening van de regering niet persé te betekenen dat gewacht moet worden op ondertekening van enig wijzigingsverdrag of herzien instellingsverdrag.

De vier weken die het ontwerp-KB ingevolge het amendement bij de Kamers moet voorliggen, zijn kennelijk bedoeld om een vast moment te hebben om na te gaan of meer informatie van de regering is gewenst, en te beslissen of een mondelinge gedachtenwisseling met de regering gewenst is.

#### **5. Voorrechten en immunities van de Raadgevende Vergadering en het Benelux-Gerechtshof**

De leden van de PvdA-fractie wijzen op het Protocol inzake de voorrechten en immunities van de Benelux Unie. Dat Protocol maakt deel uit van het Verdrag en regelt de werking van de Unie binnen het nationaal recht van de drie verdragsluitende partijen als een diplomatieke organisatie. Die regelingen strekken zich uit tot bestuurders (de SG en zijn 2 plv. SG's), het personeel, deskundigen etc. en betreffen ook de onschendbaarheid van hun papieren, archieven e.d. Het Protocol geldt, aldus de leden van de PvdA-fractie, expliciet niet voor de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad en voor het Benelux-Gerechtshof. De leden van de fractie van de PvdA willen graag weten waarom dat zo is en wat dat voor het personeel betekent dat voor dat Benelux-parlement werkt. Zij vroegen de regering redenen aan te voeren waarom a. parlementsleden en b. hun ondersteuners onschendbaarheid kunnen ontberen in vergelijking met bestuurders en ambtenaren van de Benelux Unie. Dezelfde vraag gold mutatis mutandis voor het Benelux Gerechtshof.

In reactie hierop deelt de regering mede, dat de onschendbaarheid en voorrechten van het Benelux Parlement en het Benelux-Gerechtshof, alsmede van personen die bij deze instellingen een functie uitoefenen, elders al zijn geregeld. Wat betreft de immuniteit van de leden van het Benelux Parlement is op 3 februari 1958 een Protocol gesloten tot aanvulling van de op 5 november 1955 te Brussel gesloten Overeenkomst nopens de instelling van een Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (Trb. 1958, 20). Dit Protocol wordt betrokken bij de wijziging van het Verdrag van 1955.

De onschendbaarheid van de lokalen, de vergaderingen en de archieven van het Benelux-Gerechtshof is geregeld in artikel 4 ter van het Verdrag betreffende de instelling en het Statuut van een Benelux-Gerechtshof (Trb. 1965, 71). De immuniteit van rechtsvervolging van de rechters, de plaatsvervangende rechters, de advocaten-generaal, de plaatsvervangende advocaten-generaal en de griffiers van het Benelux-Gerechtshof is geregeld in artikel 4 quater van genoemd Verdrag.

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