

Q

UO VADIS, BENELUX ?

ERFSTUK OF EUROPEES PROEFPROJECT

Gepubliceerd in *Ons Erfdeel* 2009/2.

Zie www.onserfdeel.be of www.onserfdeel.nl.

Het is een vaste gewoonte: voor elke Europese top schuiven de premiers en de ministers van Buitenlandse Zaken van België, Nederland en Luxemburg samen aan het ontbijt om indien mogelijk gezamenlijke standpunten uit te werken voor de plenaire vergadering. Maar sinds een jaar of twintig kijken de Beneluxlanden voor heel wat zaken verschillende richtingen uit.

“Ik kan niet te lang blijven, ik heb nog een afspraak met mevrouw Thatcher”, zou de Nederlandse premier Ruud Lubbers ooit hebben gezegd bij het begin van zo’n Benelux-ontbijt. Het zegt veel over het belang dat door de politici aan de organisatie wordt toegedicht. En nog meer over de evolutie die sinds de oprichting van de Benelux in de geesten heeft plaatsgevonden.

Niet alleen Ruud Lubbers vond Margaret Thatcher belangrijker dan de collega-premiers van België en Luxemburg. De meeste Nederlandse regeringen van de afgelopen decennia stemden hun buitenlands beleid met graagte af op Groot-Brittannië, veeleer dan mee te gaan met de partners België en Luxemburg. Is het verwerpen van het Europees Grondwettelijk Verdrag door de Nederlandse bevolking misschien daaraan te wijten? Die analyse levert alvast voldoende stof voor een aparte beschouwing.

NEUZEN NIET ALTIJD IN DEZELFDE RICHTING

De Benelux Economische Unie kwam tot stand in 1958, een jaar dus na de ondertekening van het Verdrag van Rome (1957) tussen de Benelux, Frankrijk, Duitsland en Italië. Dat betekent dat er bij de drie stichtende leden toch enig wantrouwen moet hebben geheerst ten opzichte van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), hoewel die

GUY JANSSENS

werd geboren te Schilde in 1949. Is licentiaat vertaler-tolk en journalist voor de openbare Vlaamse Radio- en Televisieomroep VRT. Publiceerde in 2001 het boek *In de schaduw van Schuman*, over de Europese politiek van België.
Adres: Nieuwelei 33b, B-2640 Mortsel

toen nog maar zes landen telde die dezelfde Europese idealen hadden. Misschien was Frankrijk toen toch al de nationalistische boosdoener. De Gaulle had pas de macht gegrepen en “l'Europe des patries” werd in de Parijse diplomatie het nieuwe orde-woord. Van het Verenigd Koninkrijk was nog geen sprake, laat staat van Polen.

In ieder geval heerste er onder de regeringen van België, Nederland en Luxemburg een grote eensgezindheid over de te volgen koers in het buitenlands beleid en dat was onverkort een koers in de richting van meer Europese integratie. De Benelux als laboratorium voor een ruimere Europese integratie, waarbij de drie kleine landen het lichtende baken zouden zijn voor de rest: wat in de proefbuis van het Beneluxlaboratorium was klaargemaakt en goed bevonden, zou als een bevruchte eikel in de baarmoeder van de EEG kunnen worden ingeplant om zich daar verder te ontwikkelen tot een levensvatbare baby.

Die ambitie is niet waargemaakt. De neuzen wezen niet altijd in dezelfde richting. Bovendien was het hemd soms nader dan de rok. Denken we maar aan de devaluatie van de Belgische frank in 1982, toen de Luxemburgse munt in één moeite mee werd gedevalueerd, zonder dat de Luxemburgse regering zelfs maar op de hoogte werd gesteld (België en Luxemburg vormden toen ook nog eens een monetaire unie en hadden één en dezelfde munt). Of, veel recenter, de perikelen rond Fortis, waarbij de Nederlandse regering ook cavalier seul speelde om Fortis Nederland te redden en ABN-AMRO weer aan boord te hijsen. Het hoeven niet altijd alleen de grote Europese landen als Frankrijk of Groot-Brittannië te zijn die zich als natiestaten gedragen, waarbij het eigenbelang primeert.



De ondertekening van het nieuwe Beneluxverdrag in Den Haag, 17 juni 2008, Foto Secretariaat-Generaal Benelux, Brussel.

TOCH MAAR DOORGAAN

Is de Benelux dan mislukt als Europese gangmaker en zou het daarom beter zijn geweest er maar mee op te houden? Wellicht niet, omdat je als principe zou kunnen stellen dat elke samenwerking over de grenzen heen zinvol is. Omdat onze drie landjes al zo klein zijn dat we in het grote Europa van zevenentwintig lidstaten alleen maar iets kunnen betekenen als we dat gezamenlijk doen. Omdat we altijd lessen kunnen trekken uit de fouten van het verleden en de zaken nu anders en beter kunnen aanpakken. Omdat grenzen sowieso vervagen en de belangrijkste problemen, van milieu tot misdaadbestrijding, grensoverschrijdend moeten worden aangepakt.

Toch was er enige discussie op gang gekomen over de vraag of het wel zinvol was om het Beneluxverdrag te vernieuwen. Op de eerste plaats omdat het Europees integratieproces, ondanks alle tegenslagen en wrijvingspunten, sinds 1958 toch grote sprongen voorwaarts heeft gemaakt. De huidige Europese Unie lijkt nog maar weinig op de Europese Economische Gemeenschap van toen. Bovendien zijn de belangrijkste Beneluxdoelstellingen van destijds, de douane-unie en de interne markt, intussen onverkort door de Europese Unie gerealiseerd. Vandaar de terechte vraag: quo vadis met een Benelux nieuwe stijl, en is er überhaupt nog wel een Benelux nodig?

De vraag is uiteindelijk positief beantwoord. En dat weerspiegelde zich al direct in de nieuwe naam: van Benelux Economische Unie naar — een beetje voorspelbaar — Benelux Unie. Meteen werden de bevoegdheden uitgebreid: naast de “klassieke” doelstellingen zoals de vervolmaking van de interne markt en “de verdere afstemming van het sociaal beleid”, komt er samenwerking op nieuwere beleidsgebieden zoals energie en klimaat. Maar ook thema’s die gevoelig liggen als asiel en immigratie worden niet uit de weg gegaan, net zomin als samenwerking op het gebied van de politie en de strijd tegen terrorisme en fraude.

Zo bezien lijkt het er meer op dat de Benelux Unie de EU achterna holt dan dat ze zelf de bakens uitzet. Was het immers niet al in 1992, met het Verdrag van Maastricht, dat de toenmalige Europese Gemeenschap zich versterkte met twee extra pijlers, namelijk de samenwerking op het gebied van binnenlandse zaken en justitie en het buitenlands en defensiebeleid? De drie pijlers samen vormen sindsdien de Europese Unie. De tekst van het nieuwe Beneluxverdrag lijkt zo meer een doorslagje te zijn van de tekst van het Verdrag van Maastricht van grote broer EU dan origineel denkwerk om richtinggevend te zijn voor de Europese integratie.

BETER BIJ DE LES

Over de verlenging van het Verdrag bestond dus enige twijfel. Was het wel nodig om met zijn drietjes verder te gaan? Was de idee van het kleine Europa niet ingehaald door de grote broer EU? Getuigde het niet van particularisme om apart verder te gaan met een klein sloepje, terwijl de grote Europese oceaanstomer intussen het ruime sop had gekozen? De vraag over de relevantie wordt gesteld in de politieke verklaring die de Beneluxregeringen hebben afgelegd naar aanleiding van de ondertekening van het nieuwe verdrag in Den Haag, op 17 juni 2008.

“Het komt er voor onze organisatie op aan om zijn relevantie te behouden in een andere wereld, niet alleen met het oog op haar politieke en economische macht, maar ook, en vooral, met het oog op het leveren van innovatieve oplossingen voor alle Europeanen”, zo staat in de politieke verklaring die de Beneluxregeringen in juni 2008 ondertekenden.

De Beneluxregeringen beseften dus ook dat er innovatieve oplossing nodig waren om een nieuw Beneluxverdrag relevant te houden. Een van die oplossingen bestaat eruit om voortaan te werken met meerjarenplannen die “een meer dynamische invulling” moeten geven aan de samenwerking. Geen vrijblijvend voortkabbelen maar gericht en praktisch samenwerken op de gebieden die er toe doen en die in het verdrag worden aangeduid. Toch klinkt het eerste meerjarenplan op een aantal gebieden nogal hol en vrijblijvend. Dat de “afstemming van de standpunten in het jeugdbeleid in de internationale fora wordt voortgezet”, klinkt als een mooie intentie, maar je gaat er niet rechtop van zitten.

Heel wat concreter oogt de samenwerking op politieel gebied: er is nu al heel wat samenwerking over de grenzen heen van de politiekorpsen, er zijn al afspraken over het toestaan van achtervolgingen over elkaars grenzen. Dat dit nodig is in een wereld waar misdadigers zich, ongehinderd door onbestaande grenzen, vliegensvlug van het ene grondgebied naar het andere begeven, staat buiten kijf.

Eveneens praktisch is de samenwerking op het terrein van veterinaire aangelegenheden en voedselveiligheid. Bestrijding van dierenziekten en de aanpak van een voedselveiligheids crisis worden prioritair op Beneluxniveau aangepakt.

Een ander voor de hand liggend actieterrein is het wegnemen van belemmeringen in het vrije verkeer van personen die werken en wonen in de grensgebieden. Als de Benelux Unie erin slaagt om op deze praktische gebieden concrete resultaten te boeken en die ook duidelijk te maken aan de publieke opinie dan heeft ze haar bestaansrecht al voor een groot deel verdiend.



Op 5 en 6 juli 2008 vond in het Atomium te Brussel het Beneluxweekend plaats. Ter gelegenheid daarvan waren de vlaggen van de drie lidstaten gehesen op de hoogste bol van het Atomium, Foto Secretariaat-Generaal Benelux, Brussel.

WAT MET DE “BE”?

Het nieuwe Beneluxverdrag is ondertekend door de premiers en de ministers van Buitenlandse Zaken van Nederland, Luxemburg en België. Tot zover niets nieuws onder de zon. Maar daarnaast zetten ook vertegenwoordigers van de Vlaamse regering, de Franse Gemeenschapsregering, de Waalse Gewestregering, de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschapsregering hun handtekening onder het verdrag. Niemand vergeten? Het was dringen op de foto met de ondertekenaars van het verdrag.

Dat kon ook niet anders. Van de drie stichtende landen is België op institutioneel gebied zonder twijfel het sterkst veranderd. Een nieuw verdrag, als het er al moest komen, diende dan ook aan die nieuwe realiteit te worden aangepast. Zo werd onvermijdelijk de vraag gesteld of een nieuw Beneluxverdrag wel zin had in het licht van die nieuwe evoluties. De deelstaten hebben sinds het Sint-Michielsakkoord van 1993 eigen buitenlandse bevoegdheden. En vooral Vlaanderen is sindsdien doortastend bezig met het uitbouwen van een eigen buitenlands beleid. Daarom leek het vanuit Vlaamse hoek bekeken niet evident dat een nieuw Beneluxverdrag zonder meer tot stand zou komen. De “Be” knelde, om Wim Sonneveld te parafaseren.

Het Sint-Michielsakkoord bepaalt dat gewesten en gemeenschappen in België buitenlandse bevoegdheden krijgen voor die terreinen waarvoor ze ook binnen de Belgische federatie bevoegd zijn. Concreet gebruikt Vlaanderen dit om met Nederland op een groot aantal terreinen overleg te plegen, afspraken te maken en verdragen te sluiten. Voor de hand ligt alles wat met taal en cultuur te maken heeft: de Nederlandse Taalunie is een verdrag tussen Vlaanderen en Nederland, er is de Commissie Cultureel Verdrag Vlaanderen-Nederland waar op heel wat terreinen in de sector cultuur, media, onderwijs en welzijn wordt samengewerkt. Logisch dat op deze gebieden de Benelux geen rol van betekenis kan spelen. Hoe dicht de drie landen territoriaal gezien ook bij elkaar liggen, een cultuurgemeenschap vormen ze niet, al was het maar door de verschillende talen die er gesproken worden. In diverse voorbereidende studies die zijn opge maakt naar aanleiding van de hernieuwing van het Beneluxverdrag wordt daarop gewezen: “Heel wat respondenten die zeer actief zijn in de grensoverschrijdende cultuursector lieten weten nooit in contact te komen met de Benelux en de relevantie niet in te zien van een betrokkenheid van de Benelux op dit vlak. Daarnaast is de Benelux geen cultuurgemeenschap, onder meer vanwege het ontbreken van een gemeenschappelijke taal. Andere instellingen leveren daarentegen wel een meerwaarde op het terrein: de Taalunie en de Commissie van het Cultureel Verdrag Vlaanderen-Nederland. De Benelux kan hier geen noemenswaardige aanvullende rol bij spelen.”¹

Ook op andere gebieden van grensoverschrijdende samenwerking, met name sommige infrastructuurdossiers zoals de Scheldeverdieping, speelt de Benelux geen noemenswaardige rol. Het zijn de deelstaten, in dit geval Vlaanderen, die volop gebruikmaken van hun nieuwe buitenlandse bevoegdheden om in dit en andere dossiers rechtstreeks hun eigen belangen te verdedigen. Terzijde kunnen we opmerken dat het vooral Vlaanderen is dat gebruikmaakt van die nieuwe buitenlandse bevoegdheden. Hoewel ook de andere gewesten en gemeenschappen diezelfde buitenlandse bevoegdheden toegewezen hebben gekregen, lijkt het erop dat die toch veeleer het Belgische “vehikel” gebruiken om hun buitenlandse belangen te verdedigen. Het lijkt dan ook logisch dat zij ook meer gehecht zullen zijn aan de Benelux als samenwerkingsverband.

VERSTERKTE SAMENWERKING?

In de aanloop naar de herziening van het verdrag werd ook de idee geopperd om de Benelux letterlijk uit zijn territoriale voegen te laten treden en hem uit te breiden. Zo werd voorgesteld om een soort “Benelux plus” te installeren, waarbij de Duitse en de Franse grensregio’s bij de Benelux zouden worden betrokken. Die mogelijkheid is uitdrukkelijk geopperd aan Vlaamse kant. Samenwerking met ons omringende deelstaten zoals Noordrijnland-Westfalen, Saarland en Nord-Pas-de-Calais moet mogelijk

zijn. Toetreding kan niet, maar een associatie wel. Dat zou de economische betekenis van de Benelux versterken.

Vanuit een regionaal standpunt is dat zeker een origineel idee, maar of het ook realistisch is, valt te betwijfelen. Want dan kom je in het vaarwater van grote lidstaten als Frankrijk en Duitsland, en die hebben dat niet graag.

De hernieuwing van het Beneluxverdrag was dus, zeker in het nieuwe federale België geen vanzelfsprekende zaak. Nederland, als centrale staat, had er minder moeite mee. Het is de bedoeling om in de hernieuwde samenwerking (iets) minder bureaucratisch te werk te gaan en de werking via de meerjarenplannen concreter te maken. En voorts is nog eens herhaald dat de Benelux als laboratorium voor de EU moet blijven functioneren. In een grote EU die op zoek is naar een nieuwe koers, is een regionaal samenwerkingsverband, samengesteld uit drie van de zes “founding fathers” geen overbodige luxe.

Noot

- 1 In: JAN WOUTERS, LUK VAN LANGENHOVE, MAARTEN VIDAL, PHILIPPE DE LOMBAERDE, WOUTER DE VRIENDT, *Vlaanderen en de Benelux: elementen voor een toekomstvisie*, 2006, p. 21.

Deze paper kan worden gedownload via de volgende link:

<http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/20061019163308.O-2006-24.pdf>