

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)

B

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR BUITENLANDSE ZAKEN, DEFENSIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VOOR EUROPESE SAMENWERKINGSORGANISATIES<sup>1</sup>

Vastgesteld 8 december 2009

Het voorbereidend onderzoek geeft de commissies aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen. De inbreng wordt hieronder per fractie weergegeven.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het Verdrag tot herziening van het Beneluxverdrag uit 1958. Bij de overwegingen voor deze herziening dient centraal te staan de vraag of het Beneluxverdrag uit 1958 van positieve betekenis is geweest voor Nederland en bovendien of het gewijzigde verdrag nog een toegevoegde waarde heeft in het kader van de inmiddels van kracht zijnde regelingen van de EU. Het komt de leden van de CDA-fractie voor, dat het Beneluxverdrag in het verleden zijn waarde heeft bewezen en ook een meerwaarde heeft in het kader van de Europese samenwerking. In het verleden heeft de Benelux Unie een voortrekkersrol vervuld met betrekking tot samenwerking inzake de interne markt, de ruimtelijke ordening en de interne veiligheid, terwijl ook het politieke overleg nuttig is geweest. Voor de toekomst kan een vroegtijdige samenwerking en onderlinge afstemming van de Benelux-partners binnen de ontwikkelingen van de EU een toegevoegde waarde opleveren. Een sterkere politieke aansturing van met name het secretariaat-generaal is daartoe wel een vereiste. Nu het nieuwe Verdrag daartoe de mogelijkheden biedt, willen de aan het woord zijnde leden volstaan met het stellen van nog enige vragen.

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

<sup>1</sup> Samenstelling:

*Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking*

Van den Berg (SGP), Dupuis (VVD), Rosenthal (VVD), Ten Hooft (OSF), De Graaf (VVD), voorzitter, Vedder-Wubben (CDA), Kox (SP), Schouw (D66), Van Driel (PvdA), Eigeman (PvdA), Franken (CDA), 1e vice-voorzitter, Thissen (GL), Van Kappen (VVD), De Boer (CU), K.G. de Vries (PvdA), Willems (CDA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Hillen (CDA), Smaling (SP), 2e vice-voorzitter, Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Kuiper (CU), Elzinga (SP), Vliegenthart (SP), Yildirim (Fractie-Yildirim), Flierman (CDA) en Tiesinga (CDA).

*Europese Samenwerkingsorganisaties:*

Holdijk (SGP), Essers (CDA), Bemelmans-Videc (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), vice-voorzitter, Ten Hooft (OSF), Kneppers-Heynert (VVD), Benedictus (CDA), Van Driel (PvdA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Peters (SP), K.G. de Vries (PvdA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Reuten (SP), Schaap (VVD), Smaling (SP), Koffeman, Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), voorzitter, Kuiper (CU), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP), Lagerwerf-Vergunst (CU) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is de positie van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (het Benelux-parlement, dat geen parlement is) expliciet ter sprake gekomen. De regering heeft toen toegezegd zich te zullen inzetten voor een versterking van dat orgaan, zodat het in ieder geval op een meer efficiënte wijze zal kunnen gaan werken. Daartoe dient het instellingsbesluit van deze Parlementaire Assemblee te worden gewijzigd of is misschien zelfs een nieuw verdrag noodzakelijk. De Beneluxraad heeft over dit onderwerp al eens een resolutie aangenomen, maar het is onduidelijk welke gevolgen daaraan zijn gegeven. De leden van de CDA-fractie vernemen graag welke stappen daartoe nu zijn dan wel binnenkort worden gezet. Het gaat dan niet alleen om (de resultaten van) een overleg met de secretaris-generaal, maar ook wat de inzet van de regering is in het overleg met de individuele partners.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met bijzondere belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel 31 585 ter goedkeuring tot herziening van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie. De leden van deze fractie vonden het een goede zaak dat verdragspartijen een aanmerkelijke vernieuwing van het oorspronkelijke verdrag hebben gerealiseerd. Zij hadden hierbij waardering voor de bijdrage van de kant van de Nederlandse regering. Zij steunen het voornemen tot ratificatie van het verdrag. De leden van de PvdA-fractie hadden op een tweetal punten nog een enkele vraag.

Dit betreft 1. de vraag of de wijziging, zoals die bij amendement door de Tweede Kamer is aangebracht en die betrekking heeft op de inwerkingtreding verdragsrechtelijk wel kan. Kan een verdrag onder voorwaarden worden geratificeerd en hoe kan de andere verdragspartijen daarin inbreng worden verschaft? De leden van de fractie van de PvdA constateerden dat het verdrag is getekend, de Tweede Kamer heeft ingestemd met de wet, maar de inwerkingtreding aan een voorwaarde (zie artikel 2 van de wet<sup>1</sup>) gebonden. Als nu blijkt dat de Instellingsovereenkomst niet de instemming kan krijgen, welke situatie ontstaat dan? Is het zo dat er een instellingsovereenkomst moet zijn en dat dat feit voldoende is? Waar dienen de aangegeven 4 weken nu precies voor? Wat zijn de voorwaarden waaronder een KB kan worden ingediend en hoe verhouden die voorwaarden zich tot de inhoud van het wetsvoorstel en de inhoud van het verdrag dat met de totstandkoming van de wet geratificeerd kan worden?

De leden van de fractie van de PvdA maakten zich ook zorgen over de constitutionele positie van de Eerste Kamer in de gekozen constructie. Goedkeuring behelst ten principale instemming met het verdrag en impliceert ratificatie. Nadere specificatie in termen van inwerkingtreding kan naar het oordeel van deze fractie geen inbreuk zijn op de hoofdbeslissing zoals die in het onderhavige wetsontwerp aan de orde is. De leden van de fractie van de PvdA vernamen gaarne het oordeel hierover van de regering.

Bij de behandeling van het wetsontwerp in de Tweede Kamer is door de minister van Buitenlandse Zaken toegezegd dat de regering voor 1 januari 2010 zal informeren over de voortgang van de modernisering van het Instellingsverdrag inzake de interparlementaire Beneluxraad. Kan de regering deze toezegging gestand doen, zo vroegen de leden van de fractie van de PvdA? Wil de regering haar antwoord aan de Eerste Kamer doen toekomen? En is met een positieve invulling (i.c. er is voortgang geboekt met de modernisering van het Instellingsverdrag) van die toezegging er niet direct aanleiding om een KB ter inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel aan beide Kamers aan te bieden?

---

<sup>1</sup> Artikel 2

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.  
2. De voordracht voor het koninklijk besluit bedoeld in het eerste lid wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overlegd.

Het 2e punt waarover de leden van de PvdA-fractie een vraag hebben betreft Het Protocol inzake de voorrechten en immuniteiten 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 3 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 (cf. artikel 17) expliciet niet voor de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (het Benelux parlement) en voor het Benelux-Gerechtshof. De leden van de fractie van de PvdA wilden 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. parlamentsleden 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.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Daarbij moet geconstateerd worden dat het Beneluxverdrag van ongeveer 50 jaar geleden een vroege vorm van internationale (intergouvernementele) samenwerking tussen drie staten betrof. Een positieve waardering van SP-zijde voor deze historische samenwerking is hier zeker op zijn plaats. De Benelux heeft eerder dan de EEG, de EG en later de EU nuttige stappen gezet op het gebied van vrij verkeer van goederen, personen en kapitaal. De Benelux verdient op dit gebied zeker het predicaat: voortrekkersrol. De doelstelling destijds om door eerst een douane-unie, daarna een economische unie de economische vooruitgang en daardoor het persoonlijke en maatschappelijke welzijn van de inwoners van België, Nederland en Luxemburg te bevorderen, was zinvol en is tot op zekere hoogte middels het verdrag in de afgelopen 50 jaar geëffectueerd.

Maar zeker sinds de EU-samenwerking in een hogere versnelling is geraakt, is het de vraag 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 voor- en 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?

Ook in de jaren die komen zou samenwerking zinvol kunnen zijn. Papier is geduldig, 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? De leden van de SP-fractie hebben begrepen dat in dit verband al de Economische en Sociale Raad van Advies en het

College van Scheidsrechters wordt opgeheven. Vragen zijn dus wat volgt in deze vernieuwingsgolf en wat blijft er over en waarom volgens het nieuwe verdrag?

Het nieuwe verdrag heeft naast samenwerking in de grensstreken als hoofddoel het vervullen van een voortrekkersrol in de EU. 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!).

Duurzame ontwikkeling wordt als nieuw doel genoemd in het nieuwe verdrag maar ook daar wordt geen inhoud aan gegeven. Een steeds grotere Antwerpse haven lijkt slecht te rijmen met zo'n doel, want dat leidt tot aantasting van het leven in de Westerschelde en tot grote risico's voor de bewoners van Zeeland (gevaarlijke transporten over een gevaarlijke rivier).

Politiesamenwerking is al deel van de huidige Benelux-samenwerking, en blijft dat ook 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 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 Noordrhein-Westfalen en in het noorden met Nedersachsen. en inderdaad uitgebreider met het Brussels 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.

Met het nieuwe verdrag wordt het zogenaamde «Beneluxparlement» in stand gehouden. Maar hoe zinvol is dat? De SP-vertegenwoordiging heeft de afgelopen twee jaar relatief veel tijd gestoken in dit interparlementair orgaan, zich positief ingezet plenair en in commissies, maar constateert dat er minimale belangstelling van de kant van de regeringen is (en van de deelnemende parlementen evenzeer!) en het Beneluxparlement daardoor feitelijk geen toegevoegde waarde heeft. Van «raadgeven» is totaal geen sprake. Elkaar bezighouden in teveel commissies met agenda's zonder motivatie en detail. Er zijn leden van het beneluxparlement die zeggen dat het van belang is als informeel circuit en dat onder het diner de zaken worden gedaan. Onze delegatieleden voelen er echter niet voor een abonnement op een informele eetclub. Zolang de regeringen geen interesse tonen in deze raadgevende Interparlementaire Beneluxraad, niet reageren op weliswaar vaak ongevraagde, unaniem aangenomen adviezen kan er van de leden van het parlement ook weinig worden verwacht. Onze SP-delegatieleden hebben geen trek nog langer naar Brussel af te reizen om daar, de woorden van de minister van binnenlandse zaken maar eens aanhalend, voor Piet Snot te zitten. Kenmerkend is dat over het nieuwe verdrag nauwelijks in / met de assemblee gesproken is! Als er geen tekenen zijn dat regeringen het beneluxparle-

ment serieuzer gaan nemen, doen wij dat ook niet. De SP-delegatieleden zullen hun betrokkenheid bij dit orgaan op een laag pitje zetten. Zo gauw er tekenen zijn dat er weer sprake is van serieuze interparlementaire samenwerking en gouvernementele interesse daarin, zetten we de brander weer hoger, tot dan richten we ons liever op het werk in andere interparlementaire assemblees. Eveneens is in de Tweede Kamer door het kabinet toegezegd – om daar waar Nederland het voorzitterschap van de Benelux bekleedt – te berichten over veranderingen in de relatie Benelux-parlement en de Benelux regeringen, eventueel in een apart verdrag, zoals het ook tot stand is gekomen en dit voor 1 januari aanstaande te regelen met voldoende ruimte voor de volksvertegenwoordigers om volgens hun eigen regels effectief te werken. Wat zijn tenslotte de resultaten van dit tripartiete overleg tussen de Benelux partners?

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, Defensie en Ontwikkelingssamenwerking,  
De Graaf

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties,  
Strik

De griffier voor dit verslag,  
Hester Menninga