

ARTIKEL

Welke rol voor de Benelux post-Brexit?

Alexander Mattelaer

Het nakende vertrek van het Verenigd Koninkrijk en de lopende discussies over de toekomst van de 27 overblijvende lidstaten zetten het EU-debat op scherp. Nederland tracht daarbij variabele coalities van kleinere landen op de been te brengen teneinde meer invloed te kunnen uitoefenen op beleidsontwikkelingen in de EU.^[1] In deze context rijst de vraag in welke mate de Benelux – het oudste en meest geïnstitutionaliseerde samenwerkingsverband onder de betrokken landen – een toegevoegde waarde kan betekenen in dit bewegende coalitielandschap.

Om op deze vraag te kunnen beantwoorden, staan we eerst stil bij de politieke context in de Benelux-landen en hun respectievelijke relatie met het Europese integratieproces. Vervolgens maken we de stand van zaken op van wat zestig jaar Benelux-samenwerking nu allemaal heeft opgebracht. Daarmee kunnen we tot slot vooruitblikken naar wat de toekomst kan brengen. Historisch gesproken gedijt de Benelux-samenwerking het best wanneer deze drie staten elkaar nodig hebben om gezamenlijk overeind te blijven in het ruwe machtsspel onder de grootmachten.^[2] Dit kan ons laten veronderstellen dat Benelux-samenwerking in het beste geval uitzicht biedt op het vervullen van een brugfunctie tussen Londen, Parijs en Berlijn, en in het slechtste geval een nuttige terugvalpositie vormt bij groeiende Europese onenigheid.

Het politieke landschap in de Benelux ten aanzien van Europa

Decennia van samenwerking hebben de Benelux iets vanzelfsprekend gegeven. Het is routine geworden dat de drie Eerste Ministers bij elke Europese Raad voorafgaand overleg plegen, net zoals dit het geval is voor vakministers of hoge ambtenaren van de Ministeries van Buitenlandse Zaken bij hun bijeenkomsten. In de discussies over de toekomst van de EU treden de Benelux graag naar buiten als één blok.

In de aanloop naar de EU-verjaardagstop van Rome in maart 2017 stelden de drie liberale Eerste Ministers een gezamenlijke visie op de toekomst van Europa voor.^[3] Daarbij braken ze een lans voor voortzetting van Europese samenwerking op verdragsmatige basis, aangevuld met differentiatie tussen verschillende paden van integratie en versterkte samenwerking onder groepen van lidstaten waar nodig. Deze verwijzing naar Europese samenwerking op basis van verschillende snelheden en gradaties van intensiteit werd aanvaard in de Verklaring van Rome die door de 27 staats- en regeringsleiders werd aangenomen.^[4]



© Benelux fotoarchief

De officiële ondertekening van het Beneluxverdrag in Den Haag, 1958.

Er is, met andere woorden, sprake van een diep verankerde Benelux-reflex. Deze krijgt niet alleen voortdurend politieke sturing, maar vertoont ook duidelijke patronen op lange termijn.

Inhoudelijk zitten de drie landen vooral op dezelfde lijn daar waar het gaat om de evenwichtige verdieping van de interne markt, overeenkomstig de behoeften van kleinere, open economieën met een grote dienstensector. Het dossier van de digitale interne markt vormt daarbij de centrale uitdaging. Op de Benelux-top van 2016 legden de Eerste Ministers sterk de nadruk om als Europese pionier in dit domein op te treden en tot gezamenlijke posities te komen, telkens wanneer nieuwe Europese wetgeving voorligt.^[5] Ook de sociale dimensie van de interne markt krijgt de nodige aandacht. Zo werd de veelbesproken herziening van de detacheringsrichtlijn in belangrijke mate vooruitgeduwd door een brief van Minister van Sociale Zaken Lodewijk Asscher en zes collega's (waaronder de Belg Kris Peeters en de Luxemburger Nicolas Schmit) aan Europees Commissaris Marianne Thyssen.^[6] Het principe van 'gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats' vormde daarbij het uitgangspunt.

Dit maakt meteen ook duidelijk dat de Benelux-landen nu om demografische redenen wel deel moeten uitmaken van grotere coalities om tot resultaten te komen. Daar waar de drie landen in het verleden nog beschikten over een gezamenlijk stemgewicht gelijk aan dat van Duitsland of Frankrijk (i.c. 29), is dit ten gevolge van het Verdrag van Lissabon niet langer het geval. Het demografische criterium in besluitvorming bij meerderheid betekent immers dat er meer *bevolkingsrijke* bondgenoten gezocht moeten worden. Naast Duitsland en Frankrijk komt daarbij Spanje prominent in beeld, met name vanwege de grote hervormingsbereidheid dat dit land de afgelopen jaren heeft betoond.

Voor België moet Europese samenwerking net als een fiets vooruit blijven gaan om haar stabiliteit te behouden en resultaten te boeken

De groeiende onzekerheid op het Europese toneel zorgt echter ook voor dissonante geluiden vanuit Brussel, Den Haag en Luxemburg. In zijn recente toespraak in Berlijn tekende Mark Rutte verzet aan tegen een EU als een niet-te-stoppen trein met een federale eindbestemming en een groeiend EU-budget.^[7] De Nederlandse vrees verstrikt te raken in een continentaal georiënteerd Europa, waarbij Parijs en Berlijn de bakens uitzetten en het niet zo nauw nemen met de gemaakte afspraken, vormt voor Nederland een schrikbeeld waartegen de nodige voorzorgen dienen te worden genomen. Toen de Belgische premier Charles Michel het Europees Parlement toesprak, kon men daarin veel meer Europees voluntarisme ontwaren.^[8]

Immobilisme betekent namelijk regressie: Europese samenwerking moet voor Brussel net als een fiets vooruit blijven gaan om haar stabiliteit te behouden en resultaten te boeken. Al is de Belgische partijpolitieke consensus over het Europabeleid minder sterk dan voorheen, de vrees voor desintegratie is beduidend groter dan die voor een Europese superstaat.^[9] Ook de Luxemburgse premier Xavier Bettel staat principieel positief tegenover de voorstellen vanuit Parijs, zij het met respect voor de belangen van de kleinere landen.^[10] Vanwege het grote belang van de financiële sector worden de Brexit-onderhandelingen in Luxemburg met argusogen gevolgd, waarbij de nadruk ligt op het belang van een gelijk speelveld voor iedereen die toegang wil tot de interne markt.^[11]



© Benelux fotoarchief

Koningin Juliana ontvangt in 1969 op Huis ten Bosch ministers die deelnemen aan de Beneluxconferentie.

Ondanks deze niet onbelangrijke verschillen in klemtoon, lijken de Benelux-regeringen het toch eens te zijn over de fundamentele principes. Zowel Rutte, Michel als Bettel zijn principieel pleitbezorger van een EU als waardengemeenschap die is gebaseerd op de rechtsstaat, de vrije markt en de democratie. Het gedeelde besef dat de op regels gebaseerde mondiale orde onder toenemende druk staat – met de bijhorende terugkeer van bilaterale koehandel onder grootmachten – blaast de ambitie van blokvorming onder die Europese landen die potentieel het meeste te verliezen hebben, weer nieuw leven in. Precies omdat deze context enigszins herinnert aan hoe het allemaal begon, is het nuttig stil te staan bij wat de Benelux in haar geïnstitutionaliseerde vorm reeds bereikt heeft.

De talrijke verworvenheden van zestig jaar Benelux

In 2018 viert de Benelux haar zestigste verjaardag als internationale verdragsorganisatie. De Benelux (Economische) Unie werd immers in februari 1958 opgericht, en historisch gesproken reiken de wortels zelfs terug tot de douane-overeenkomst die de drie regeringen in 1944, in Londense ballingschap, afsloten. Bij de herziening van het Benelux-verdrag in 2008 lag de nadruk daarom sterk op de voortrekkersrol die de Benelux heeft gespeeld binnen de Europese constructie – de rol die in Art. 350 VwEU ook wordt erkend – en de ambitie om deze nieuw leven in te blazen.^[12] De douane-unie, het vrije verkeer van personen, goederen en diensten, en het Schengenakkoord vonden immers allemaal hun oorsprong in de Benelux.

De drie Benelux-premiers Michel, Rutte en Bettel zijn principieel pleitbezorger van een EU als waardengemeenschap die is gebaseerd op de rechtsstaat, de vrije markt en democratie

Tien jaar later kan de Benelux weer op een mooi palmares terugblikken, zowel wat betreft de beleidsthema's als de institutionele werking. Daarbij valt op dat de geografische en functionele reikwijdte van de Benelux steevast verbreed wordt daar waar dit concrete meerwaarde oplevert.

Verdieping interne markt en samenwerking op het vlak van veiligheid en samenleving

Als organisatie spitst de Benelux zich toe op verdieping van de interne markt en samenwerking op het vlak van veiligheid en samenleving. De Benelux gaat inhoudelijk verder dan hetgeen binnen de EU mogelijk is, daar waar er voor de drie lidstaten sprake is van gemeenschappelijke belangen. Zo omvat verdieping van de interne markt de dimensies van arbeidsmarkt (bijvoorbeeld wat betreft de erkenning van beroepskwalificaties en diploma's), transport (zoals de regulering van langere en zwaardere vrachtwagens, of de digitale vrachtbrief in het wegvervoer) en de voltooiing van de interne markt (in het bijzonder wat betreft digitalisering en energiesamenwerking via het Noordzeenetwerk).^[13]

Op het vlak van veiligheid en samenleving gaat de aandacht vooral naar de aanpak van grensoverschrijdende problemen waarmee politie- en hulpdiensten alsook lokale besturen geconfronteerd worden. Zo werd in 2017 gestart met herziening van het Benelux-politieverdrag van 2004. Deze onderhandelingen betreffen de verruiming van mogelijkheden

inzake grensoverschrijdende achtervolgings- en opsporingsbevoegdheden, uitwisseling van informatie, wederzijdse erkenning van politionele en gerechtelijke onderzoeksdaden, alsmede de grensoverschrijdende inzet van speciale eenheden.

In vergelijking met andere regionale samenwerkingsverbanden valt op hoezeer de Benelux naast een informeel politiek karakter tevens een verdragsmatige en institutioneel geconsolideerde onderbouw kent. Het Comité van Ministers vormt het hoogste beslissingsorgaan van de Benelux Unie en wordt afhankelijk van het thema samengesteld uit een of meerdere bevoegde ministers van elk land. Het voorzitterschap roteert op jaarlijkse basis onder de landen. Het Secretariaat-Generaal staat in voor de uitvoering van de beslissingen en vormt het administratieve steunpunt voor contacten met alle betrokken overheden en instellingen. Binnen het kader van de Benelux Interparlementaire Assemblee besteden parlementariërs uit de drie landen aandacht aan uitgesproken politieke dossiers. Zo organiseerde de commissie buitenlandse zaken reeds verschillende hoorzittingen over de gevolgen van Brexit voor de Benelux-landen. Deze instellingen mogen dan wel los staan van de politieke samenwerking in de EU, ze verlenen aan deze laatste meer inhoudelijke en politieke diepte dan men in andere coalitieverbanden kan terugvinden.

De afgelopen jaren werd de reikwijdte van Benelux-samenwerking gevoelig verbreed. Dit manifesteert zich in de eerste plaats in een groeiende betrokkenheid van de Belgische gewesten en gemeenschappen, alsook van de Nederlandse provincies, elk met hun eigen scala aan bevoegdheden. Daarnaast wordt er ook meer en meer gekeken naar samenwerking aan de buitengrenzen van de Benelux, *in casu* met Duitse *Länder*, zoals Noordrijn-Westfalen, en Franse *régions*, zoals Hauts-de-France en Grand-Est.

Tot slot is recent heel wat vooruitgang geboekt inzake defensie. Op 18 april 2012 ondertekenden de drie bevoegde vakministers een Benelux-verklaring over samenwerking op defensievlak.^[14] Deze vormde de grondslag tot completering van de reeds lang bestaande samenwerking tussen beide marines met afspraken in het luchtdomein en op het vlak van *special operations forces*. Zo werd op 4 maart 2015 een apart verdrag getekend voor de gezamenlijke bewaking van het Benelux-luchtruim middels een roulatiesysteem.

Vooruitzichten voor de toekomst

Na afloop van het Nederlandse voorzitterschap liet Minister van Buitenlandse Zaken Stef Blok zich uitermate positief uit: “Meer dan ooit is de Benelux relevant (...) De Benelux biedt oplossingen voor concrete grensoverschrijdende problemen waar burgers of bedrijven tegenaan lopen.”^[15] De verjaardag dit jaar kan wellicht passend gevierd worden met de ondertekening van het nieuwe politieverdrag. Daarnaast biedt dit een goede gelegenheid om de politieke verklaring bij het Benelux-verdrag van 2008 te actualiseren. Daarbij kan zowel aandacht besteed worden aan de rol die de Benelux vervult als innovatieve proeftuin voor de EU, als aan de potentiële problemen waarmee België, Nederland en Luxemburg te maken krijgen wanneer de EU zelf in nog woeliger vaarwater terecht zou komen.

Op het Europese toneel dienen er zich diverse hete hangijzers aan. De Europese Raad dient zich de komende maanden immers zowel over de herinrichting van de monetaire unie te buigen, als over het migratievraagstuk en de moeilijke relaties met Washington. Politieke samenwerking tussen de Benelux-landen is in deze twee laatste gevallen meer voor de hand liggend als in het eerste. Hun belangen inzake migratie en externe relaties lopen immers grotendeels gelijk, ook al is de Atlantische traditie in Nederland wat breder gedragen als in België en Luxemburg.



© Benelux Unie

Koning Willem-Alexander, Koning Filip en Groothertog Henri in juni 2018 op de zestigjarige verjaardag van de Benelux in Brussel.

Inzake de muntunie is dit dan weer minder vanzelfsprekend, precies omdat de vrees voor een transferunie in Nederland groot is, terwijl België graag een meer rekkelijke koers vaart op begrotingsvlak. Dit wil niet zeggen dat er hierover geen overeenstemming kan worden gevonden, wel dat de respectievelijke publieke opinies hier minder politieke onderhandelingsmarge zullen toestaan. Inzake institutionele ontwikkelingen op EU-niveau vormt het voorbije parcours van de Benelux Unie een leerrijk precedent: toegevoegde waarde op technocratisch niveau is veelal binnen handbereik, maar grote politieke aspiraties worden niet noodzakelijk vervuld. Indien het politieke debat over de toekomst van de EU op een sisser uitdraait, vormt dit voor België een groter probleem dan voor Nederland en Luxemburg – juist omdat het zich afhankelijk heeft gemaakt van voortschrijdende Europese integratie om binnenlandse politieke evenwichten te bewaren.

In het beste geval kan de Benelux zich de komende jaren dan ook wederom positioneren als een Europese bruggenbouwer. De alliantie die de Nederlandse Minister van Financiën op de been wist te brengen in het debat over de Economische en Monetaire Unie toont aan dat Den Haag op overtuigende wijze de positiebepaling in Berlijn kan beïnvloeden.^[16] Als Eurofiel compromisland vindt België daarentegen weer meer gehoor in Parijs en bij de Europese instellingen. Dit wordt bovendien ook gesymboliseerd door de internationale oriëntatie van de landstrijdkrachten van beide landen: Nederland werkt meer samen met Duitsland, België meer met Frankrijk.

Bovendien zijn alle Benelux-landen er zich acuit van bewust dat Brexit een ingrijpende koerswijziging van het Europese integratieproces betekent. Tot op zekere hoogte zijn de drie landen weliswaar concurrenten van elkaar – denk aan de locatie van het Europees

Geneesmiddelenbureau of de vooruitzichten op nieuwe douane-vereisten post-Brexit – maar fundamenteel bestaat er in Brussel, Den Haag en Luxemburg wel een besef dat de EU verankerd moet blijven in de westerse tradities van de rechtsstaat en de vrije markt.

De opmars van politieke partijen in Frankrijk, Duitsland en Italië die avers staan tegenover Europese samenwerking maakt duidelijk dat het risico op desintegratie evenwel niet ondenkbeeldig is. Daarbij zouden er voor de drie Benelux-landen vitale politieke en economische belangen op het spel komen te staan. In dit scenario biedt de Benelux tevens een mechanisme dat enige beschutting kan bieden tegen groeiende Europese instabiliteit. Dergelijke beschutting is echter per definitie beperkt in schaal. Juist daarom is het in het belang van de Benelux de nodige compromissen tussen de Europese grondmachten te helpen smeden, en deze uit te dragen naar de andere partners, met respect voor de belangen en het stemgewicht van ieder.

Noten

[1] Adriaan Schout, ‘Deepening EU integration and the Netherlands’ EU narrative (https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-03/Paper_Deepening_EU_integration.pdf), Clingendael Paper, 13 maart 2018.

[2] Duco Hellema, Rik Coolhaet & Bart Stol, *Nederland-België: de Belgisch-Nederlandse betrekkingen vanaf 1940*, Amsterdam: Boom, 2011, blz. 320-326.

[3] Benelux vision on the future of Europe (<http://premier.fgov.be/en/benelux-vision-future-europe>), 3 februari 2017.

[4] Rome Declaration (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>), 25 maart 2017.

[5] Benelux Summit Joint Declaration 2016: Digital Benelux (http://www.benelux.int/files/4614/7551/0066/Benelux_Summit_-_Joint_Declaration_2016_-_signed_version.pdf), 3 oktober 2016.

[6] Lodewijk Asscher et al., ‘Letter to Marianne Thyssen: Posting of Workers Directive (<http://files.flexnieuws.nl/wp-uploads/2015/06/letter-like-minded-ministers-posting-of-workers-def.pdf>)’, 18 juni 2015.

[7] Mark Rutte, ‘Underpromise and overdeliver: fulfilling the promise of Europe (<https://www.government.nl/documents/speeches/2018/03/02/speech-by-the-prime-minister-of-the-netherlands-mark-rutte-at-the-bertelsmann-stiftung-berlin>)’, Berlijn: Bertelsmann Stiftung, speech, 2 maart 2018.

[8] Charles Michel, ‘Débat sur l’avenir de l’Europe (<http://www.premier.be/fr/d%C3%A9bat-sur-l%E2%80%99avenir-de-l%E2%80%99europe-0>)’, 3 mei 2018.

[9] Cf. Bart Haeck, *Na de kater: hoe we ons geloof in de Europese Unie verliezen*, Kalmthout: Polis, 2017.

[10] Xavier Bettel, 'Il n'est pas question d'instaurer un directoire Paris-Berlin (https://gouvernement.lu/fr/gouvernement/xavier-bettel/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Binterviews%2B2018%2B03-nlemonde.html)', *Le Monde*, 20 maart 2018.

[11] Xavier Bettel, 'Discours à l'occasion de la réception de nouvel an de la FEDIL (https://gouvernement.lu/fr/gouvernement/xavier-bettel/actualites.gouvernement%2Bfr%2Bactualites%2Btoutes_actualites%2Bdiscours%2B2017%2B01-janfedil.html)', 26 januari 2017.

[12] Politieke verklaring van de Benelux regeringen (http://www.benelux.int/files/5814/0067/9310/Politieke_verklaring.pdf), 17 juni 2008.

[13] Benelux Jaarverslag 2017 (http://www.benelux.int/files/1315/2181/0902/JAARVERSLAG_2017_-_DEF.pdf), 23 maart 2018.

[14] Aart Fokkema, 'Militaire samenwerking Benelux (<http://www.militairespectator.nl/sites/default/files/uitgaven/inhoudsopgave/MS%2012-2012%20Fokkema%20Militaire%20samenwerking%20Benelux.pdf>)', *Militaire Spectator*, jrg. 181 (2012), nr. 12, blz. 572-584.

[15] Stef Blok, 'Kamerbief: Terugblik Benelux Top en Nederlands Voorzitterschap Benelux Unie in 2017 (<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/04/17/kamerbrief-met-terugblik-benelux-top-en-nederlands-voorzitterschap-benelux-unie-in-2017/kamerbrief-met-terugblik-benelux-top-en-nederlands-voorzitterschap-benel>)', Den Haag: Rijksoverheid, 17 april 2018.

[16] Position EMU Denmark Estonia Finland Ireland Latvia Lithuania the Netherlands and Sweden (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/03/06/position-emu>), 6 maart 2018.

Auteur



Alexander Mattelaer

Verbonden aan Egmont, de Vrije Universiteit Brussel en het Europacollege in Brugge ▶

(<http://www.egmontinstitute.be/expert-author/alexander-mattelaer/>)