

Benelux-plus moet in Unie de toon zetten

De Benelux moet met andere lidstaten weer een voortrekkersrol in de EU vervullen. Deel 1 van een debat.

» Jan Rood

De Benelux heeft een mooie toekomst, maar dan toch vooral achter zich. Of is dit beeld te somber? Er lijkt wel degelijk een toekomst voor dit samenwerkingsverband. Door met andere lidstaten samen te werken, kan de Benelux zijn voorbeeldfunctie van weleer herwinnen.

In 2010 loopt het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie af. Deze in 1958 gesloten overeenkomst vormt de basis van de samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg. Een samenwerking die overigens reeds in 1944 van start ging met de ondertekening door de drie regeringen in ballingschap van een verdrag tot instelling van een douane-unie.

Anno de 21ste eeuw is het de vraag of de Benelux voortzetting verdient. Op het eerst gezicht lijkt dit geen relevante vraag te zijn. De drie Benelux-landen hebben immers al besloten om in de loop van dit jaar onderhandelingen te starten over voortzetting ervan.

Toch kunnen gerede vraagtekens geplaatst worden bij de betekenis van de

Schengen-akkoord goed voorbeeld uit verleden

Benelux-samenwerking in het huidige tijdsgewricht. In zijn oorspronkelijke doelstelling van het scheppen van een vrij economisch verkeer is de Benelux grotendeels voorbijgestreefd door de Europese Unie met haar interne markt en euro.

Waar door de buitenwereld nog met bewondering over de politieke samenwerking tussen de drie landen wordt gesproken, ziet de ingewijde toch vooral de groeiende onderlinge verdeeldheid. Met als laatste akte in het treurspel Nederland dat de Europese grondwet afwees, en Luxemburg en België die zich als vrienden van dit document als de



ILLUSTRATIE: HEIN DE KORT

belangrijkste pleitbezorgers voor behoud ervan uitspreken. Wat resteert is het beeld van een intern verdeelde club van landen en van een organisatie die het ontbreekt aan een aansprekende missie.

Voor zover er een toekomst is voor de Benelux, moet deze als eerste gezocht worden op terreinen die met de oorspronkelijke doelstelling van economische integratie weinig van doen hebben. Zo is de Benelux de afgelopen jaren zich steeds meer gaan richten op het bevorderen van praktische grensoverschrijdende samenwerking tussen politiediensten en instanties belast met interne veiligheid

en crisisbeheersing. Daarnaast richten de Benelux-landen zich op het stimuleren van samenwerking op het terrein van ruimtelijke ordening. Op die gebieden kan de Benelux als organisatie, gegeven het grensoverschrijdende karakter van criminaliteit, het migratievraagstuk, de toegenomen mobiliteit en de daarmee samenhangende druk op infrastructuur en leefomgeving, een blijvend belangrijke rol spelen.

Maar tegelijkertijd tekenen zich op deze terreinen mogelijkheden af voor een actievare rol van de Benelux op het bredere Europese toneel. Interessant

daarbij is vooral het zogenaamde Benelux-plus-verband, waarbij ook andere landen zich aansluiten. Een succesvol voorbeeld uit het verleden van dergelijke samenwerking is het Schengen-akkoord geweest. Oorspronkelijk werd dit gesloten tussen de drie Benelux-landen en Duitsland en Frankrijk met de Benelux-organisatie als secretariaat, maar in de loop der tijd sloten steeds meer EU-landen zich aan bij deze samenwerking op het gebied van politie en justitie. Die ontwikkeling was zo succesvol dat in 1997 met het Verdrag van Amsterdam Schengen onderdeel werd van de EU.

Anno 2007 blijkt de Benelux-samenwerking nog steeds als voorloper en voortrekker te kunnen functioneren voor initiatieven op Europees niveau, juist door banden aan te gaan met andere landen, de buurlanden voorop. Zo kan gewezen worden op de samenwerking met Frankrijk en Duitsland op het terrein van de ruimtelijke ordening, maar ook op nieuwe initiatieven als vervolg op Schengen op het gebied van politiesa-menwerking en interne veiligheid.

Zo wordt in het kader van het verdrag

van Prüm met Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Spanje samengewerkt op justitieel en politieel terrein; een samenwerking die ook openstaat voor andere EU-landen. En in 2005 is vanuit de Benelux het initiatief genomen om tezamen met Frankrijk en Duitsland tot afspraken te komen over het gemeenschappelijk beheer van het elektriciteitsnetwerk.

Het zijn voorbeelden van functionele samenwerking, waarbij in Benelux-verband een voorschot wordt genomen op samenwerking in ruimer Europees kader.

De kracht van de Benelux-plus-formule is daarbij dat Frankrijk en Duitsland — nog immer de twee kernlanden binnen de Unie — aansluiting vinden. Met die twee erbij heeft het Benelux-verband

Politieke massa met Frankrijk en Duitsland

potentieel de politieke massa om op Europees niveau verschil te maken.

Deze potentiële rol van de Benelux-samenwerking moet vooral ook gezien worden tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de Europese Unie zelf. Het wordt immers binnen de EU van 27 of meer lidstaten steeds moeilijker om overeenstemming te vinden over verdergaande stappen in het integratieproces. Juist dan kunnen initiatieven in kleiner Benelux-verband met aansluiting van andere EU-lidstaten als katalysator werken voor samenwerking op EU-niveau.

Het EU-verdragsrecht machtigt de Benelux als enig regionaal samenwerkingsverband expliciet verdergaande samenwerking aan te gaan tussen beperkte groepen van lidstaten. Door de uitbreiding van de Europese Unie zal die noodzaak alleen maar toenemen. Voor de Benelux is dat een zoveel aantrekkelijker optie dan gedrieën op te trekken.

Kortom, de Benelux-samenwerking heeft potentieel toekomst, en dan vooral in een rol die zij historisch ook gespeeld heeft. Zoals deze samenwerking in de jaren vijftig model stond voor de latere Europese Gemeenschap, kan zij ook nu nog een voorbeeldfunctie vervullen. Maar dat veronderstelt dan wel een actieve betrokkenheid van de drie Benelux-partners. Daaraan heeft het in het recente verleden helaas te vaak ontbroken.

Jan Rood is als hoofd van het Europa-programma verbonden aan het Instituut Clingendael te Den Haag, en hoogleraar internationale politieke betrekkingen aan de Universiteit Utrecht.

Debat over draagvlak voor de Europese Unie

Liefst 72 procent van de Nederlanders vindt het lidmaatschap van de Europese Unie een goede zaak, blijkt uit cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Maar hoe staat het na 2005, toen 62 procent van de Nederlanders de Europese grondwet afwees, nu met het reële draagvlak voor Europese samenwerking? **Geef uw mening** in max. 200 woorden o.v.v. naam en woonplaats. Stuur e-mail naar europa@fd.nl, uw brief of fax naar het adres linksboven. Alle reacties komen op onze website www.fd.nl/europa. En een bloemlezing daaruit in Optiek.

