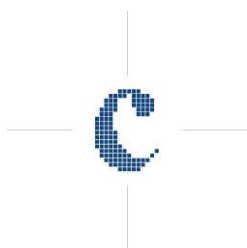


De kracht van de BENELUX in
het Europa van de toekomst

La force du BENELUX dans
l'Europe de demain

Jan Q.Th. Rood

maart 2011
mars 2011



Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon: 070-3245384
Telefax: 070-3282002
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: info@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Instituut *Clingendael*.

De kracht van de BENELUX in het Europa van de toekomst

Jan.Q.Th. Rood¹

Op 30 november 2010 vond in Brussel de conferentie ‘De toekomst van de Benelux in de Europese Unie’ plaats. Tijdens deze conferentie, die werd georganiseerd door de Nederlandse ambassade in Brussel en het Secretariaat-Generaal van de Benelux, is door 33 masterstudenten uit de drie landen nagedacht over de toekomst van de Benelux-samenwerking in het kader van het nieuwe Benelux-verdrag. Hun ideeën werden daarna voorgelegd aan een panel van experts uit zowel de ambtelijke, politieke en wetenschappelijke wereld. Bijzondere aandacht ging daarbij uit naar de betekenis van de Benelux als proeftuin voor samenwerking binnen de Europese Unie. Het doel van de bijeenkomst was in het bijzonder om op basis van concrete ideeën tot aanbevelingen te komen ter stimulering van de Benelux-samenwerking, mede als aanjager van samenwerking en integratie op Europees niveau. In de hier voorliggende notitie worden de conclusies van de conferentie samengevat en aanbevelingen geformuleerd.²

Alvorens deze resultaten te presenteren, zal kort de huidige context van de samenwerking in Benelux-kader worden besproken. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op het nieuwe Benelux-verdrag en op de (potentiële) betekenis van de Benelux als proeftuin voor bredere Europese samenwerking.

-
- 1) Jan Rood is hoofd Strategisch Onderzoek van het Instituut Clingendael te Den Haag. Als lid van de Commissie Europese Integratie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) was hij voorzitter van een werkgroep die in 2007 een AIV-advies over een nieuw Benelux-verdrag heeft voorbereid.
 - 2) Dit rapport is gebaseerd op de discussies tijdens de conferentie, in het bijzonder de resultaten van de workshops over interne markt, duurzaamheid en veiligheid. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen zoals verwoord in dit rapport, komen echter geheel voor rekening van de auteur.

Naar een nieuw Benelux-verdrag

Hoewel het nieuwe Benelux-verdrag, dat op 17 juni 2008 in Den Haag werd ondertekend, nog niet in werking is getreden, vormt het al wel het kader waarbinnen de huidige samenwerking tussen de verdragspartijen plaatsvindt. Het nieuwe verdrag herzielt het *Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie* (BEU-verdrag), dat uit 1958 dateert en dat formeel in 2010 verliep. Dit BEU-verdrag vormde sinds de inwerkingtreding ervan in 1960 de basis voor de huidige samenwerking tussen de drie Benelux lidstaten.

Voortzetting van de Benelux-samenwerking in het kader van een nieuw verdrag werd door België, Nederland en Luxemburg om een aantal redenen van grote betekenis geacht. Ten eerste had de bestaande samenwerking in het kader van het BEU-verdrag haar *praktische* waarde bewezen bij de aanpak van een aantal grensoverschrijdende problemen, in het bijzonder betreffende politiesamenwerking, milieu en natuur, verkeer, infrastructuur en ruimtelijke ordening, en meer in het algemeen de samenwerking tussen grensregio's. Een nieuw daarop toegesneden verdrag zou meer mogelijkheden bieden om de samenwerking verder uit te diepen; een noodzaak die zwaar weegt in het licht van vraagstukken als de grensoverschrijdende criminaliteit, de toenemende mobiliteit over de grenzen (o.a. van arbeid) en de daarmee grotere druk op infrastructuur, milieu, publieke voorzieningen, etc.³

Ten tweede werd gewezen op de noodzaak van versterkte *politieke samenwerking* tussen de drie partners binnen het bredere kader van de Europese Unie. Tussen de drie partners heeft zich de afgelopen jaren onder de noemer van de Benelux Politieke Samenwerking (BPS) een intensieve praktijk van vooroverleg en afstemming ontwikkeld als *voorportaal* voor besluitvorming op EU-niveau, onder andere middels het uitbrengen van gemeenschappelijke memorandums op belangrijke EU-dossiers. Deze politieke samenwerking – die zich niet tot EU-aangelegenheden hoeft te beperken – vindt formeel buiten het Benelux-verdragskader plaats. Maar het was voor de verdragspartijen evident dat een nieuw Benelux-verdrag ook een impuls zou kunnen geven aan hun onderlinge politieke samenwerking. Een argument dat bovendien zoveel zwaarder weegt in een Europese Unie van 27 lidstaten, waar invloed toch vooral afhangt van het vermogen om *vroegtijdig* coalities te sluiten en partners te vinden.

3) Daarbij is uitdrukkelijk onder noemer van Benelux-plus ook de optie van samenwerking met grensregio's van buiten de Benelux aan de orde. Zo is in 2009 een partnerschap gesloten met Noord-Rijnland-Westfalen, dat samenwerking op o.a. de terreinen van politie en ruimtelijke ordening beoogt te bewerkstelligen.

Samenwerking tussen de Benelux-landen kan hen daarbij op voorsprong zetten, zo was en is de overtuiging.⁴

Als derde argument gold de bewezen rol van de Benelux als *proeftuin* voor samenwerking op EU-niveau; een rol die expliciet wordt erkend in het EU-recht.⁵ Zoals de Benelux na de Tweede Wereldoorlog als voorloper van en voorbeeld voor de latere integratie in het kader van de EG heeft gefunctioneerd, kan de samenwerking in het huidige tijdsgewricht fungeren als aanjager voor Europese samenwerking op onderwerpen die op dat niveau nog niet direct actueel zijn dan wel het noodzakelijke draagvlak ontberen. In dat geval kan samenwerking in Benelux-verband als laboratorium functioneren voor de EU, door in kleiner verband en waar mogelijk in samenwerking met derde landen, initiatieven te nemen, die in een later stadium ‘overlopen’ naar het niveau van de EU. Één voorbeeld hiervan is het Schengenakkoord, dat uiteindelijk via de Benelux in de EU is opgegaan. Recente voorbeelden zijn de samenwerking op de terreinen van interne veiligheid (o.a. het verdrag van Prüm) en van energie (het Pentalateral Energy Forum), waarbij Frankrijk en Duitsland aansluiting hebben gezocht; en van wegcontroles (ECR), dat tot een pan-Europees samenwerkingsverband is uitgegroeid.⁶

Het nieuwe verdragskader

Het bewezen potentieel van de Benelux-samenwerking is dus een belangrijke reden geweest om tot een nieuw verdrag te komen. Tegelijkertijd waren de partijen het er ook over eens dat benutting van dit potentieel een aanpassing van de bestaande Benelux-organisatie en werkwijze vereiste. Dit betrof o.a. de doelstellingen van de samenwerking. Met het nieuwe verdrag richt de samenwerking zich expliciet op een drietal kerngebieden: economische samenwerking in het kader van de interne markt en economische unie (de oude doelstelling van het BEU-verdrag), duurzame ontwikkeling, en samenwerking

-
- 4) Een overweging die bij het sluiten van het nieuwe verdrag tot uitdrukking is gebracht in de vorm van een gemeenschappelijke verklaring waarin het belang van de politieke samenwerking nog eens is benadrukt.
 - 5) Dit betreft de zogeheten ‘machtigingsclausule’ (art. 306 EEG-verdrag; art. 350 Verdrag betreffende de werking van de EU), die bepaalt dat de bepalingen van de EU-verdragen geen beletsel vormen voor het bestaan en de voltooiing van de regionale unies tussen België en Luxemburg (BLEU), evenals die tussen België, Nederland en Luxemburg, voor zover de doelstellingen van die regionale unies niet bereikt zijn door toepassing van het EU-verdrag.
 - 6) Als additioneel argument kan gewezen worden op de *reputatie* van de Benelux als succesvol regionaal samenwerkingsverband. Nog steeds fungeert de Benelux als voorbeeld voor andere regio’s (o.a. de Visegrad-landen in Midden-Europa, de Noordse landen en de Baltische staten).

inzake justitie en binnenlandse zaken. Bij de implementatie van deze doelstellingen wordt expliciet gerefereerd aan de voortrekkersrol van de Benelux binnen de EU en de mogelijkheid derden bij Benelux-initiatieven te betrekken.

Deze drie doelstellingen maken duidelijk dat de Benelux meer is dan een economisch samenwerkingsverband. Een opvatting die ook tot uitdrukking komt middels de naamsverandering tot *Benelux Unie*. Daarbij functioneert het nieuwe verdrag bovendien uitdrukkelijk als een *kaderverdrag* dat, analoog aan de EU-verdragen, brede doelstellingen formuleert, die door middel van nadere besluiten moeten worden geïmplementeerd, waarmee ook grotere flexibiliteit wordt beoogd.

De primaire verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van de doelstellingen ligt bij de lidstaten in samenwerking met het Secretariaat-Generaal (SG) van de Benelux. In het nieuwe verdrag is daartoe vastgelegd dat de lidstaten op ministerieel niveau (in beginsel de ministers van Buitenlandse Zaken als eerstverantwoordelijken) minimaal één keer per jaar in het kader van het verdrag bijeenkomen, met als belangrijke taak om in samenwerking met het SG het meerjarig gemeenschappelijk werkprogramma en het jaarplan voor de Benelux activiteiten vast te stellen. Dit werkprogramma en jaarplan zijn expliciet geïntroduceerd om richting en continuïteit aan de activiteiten van de Benelux te geven en om de betrokkenheid van de lidstaten steviger te verankeren. Dit wordt ook bevorderd door het voorzitterschap van het Comité van Ministers niet langer per half jaar maar jaarlijks te doen rouleren en door de expliciete taak van de Benelux Raad (het hoogste ambtelijk orgaan⁷) om de vergaderingen van de ministers voor te bereiden. De rol van het SG is op zijn beurt in het nieuwe verdrag versterkt door dit gremium de verantwoordelijkheid te geven om met een voorstel voor het gemeenschappelijk werkprogramma en het jaarplan te komen. Dit biedt het SG de mogelijkheid om een meer pro-actieve, initiërende rol te vervullen bij de implementatie van het verdrag.

De mogelijkheden tot verdieping van de Benelux-samenwerking

Met het nieuwe Benelux-verdrag is een stevig fundament gelegd voor verdere intensivering en verdieping van de samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg. Als uitdrukking van de wil om de daad bij het woord te voegen zijn vooruitlopend op de inwerkingtreding van het nieuwe verdrag de afspraken inzake prioritering, programmering en aansturing al in de praktijk gebracht.

7) Dit is de nieuwe naam van wat onder het oude verdrag de Raad van de Economische Unie heette. Het verdrag maakt het ook mogelijk om de samenstelling van de Raad aan de agenda aan te passen.

De noodzaak om de samenwerking te intensiveren en tot grotere afstemming te komen is daarbij de afgelopen jaren slechts toegenomen. Die noodzaak speelt in een Europese context. Maar ook het mondiale perspectief mag hierbij niet worden vergeten. De internationale verhoudingen veranderen immers snel. Opkomende landen als China, India en Brazilië manifesteren zich in de internationale arena. Er is sprake van een toenemende druk om de internationale instellingen aan te passen aan de veranderende mondiale machtsverhoudingen. Dit geldt voor het VN-systeem, inclusief de VN-veiligheidsraad, maar ook voor instellingen als het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank. In deze instellingen nemen de Benelux-landen individueel en gezamenlijk een sterke positie in. Maar juist in antwoord op de veranderende internationale verhoudingen is er reden om ook op mondiaal niveau in het kader van de multilaterale instellingen de mogelijkheden tot samenwerking tussen de Benelux-partners optimaal te benutten, mede met het oog op versterking van het Europese geluid.

De Europese samenwerking en integratie binnen de EU is altijd een belangrijk richtpunt geweest voor de Benelux-landen. Zoals gezegd, de Benelux-samenwerking heeft mede aan de wieg gestaan van de EU van vandaag. Het Europese anker is als gevolg van de financieel-economische crisis echter minder stevig. De geschiedenis herhaalt zich zelden. Maar gegeven het belang van een vitale en effectieve Europese samenwerking is er alle reden voor de Benelux-landen om hun (politieke) samenwerking te intensiveren, door mede vanuit de functie van proeftuin voor de Europese integratie de samenwerking in Europa van nieuwe impulsen te voorzien.

Zoals hiervoor is opgemerkt, biedt de Benelux-samenwerking zowel in het kader van het nieuwe verdrag als daarbuiten mogelijkheden daartoe. Een overweging die aan betekenis wint, indien ook andere EU-lidstaten zich aansluiten bij initiatieven die in Benelux-kader worden genomen.

De kracht van de Benelux is daarbij onder andere de merknaam. Die merknaam, die niet in de laatste plaats een factor van betekenis is in de relatie met derde-landen, kan, zo was ook de overtuiging tijdens de conferentie, zoveel meer gewicht krijgen bij een grotere zichtbaarheid van de Benelux op *praktisch niveau*. Dit veronderstelt een adequate communicatiestrategie en betrokkenheid van een breed palet aan *stakeholders*. Met de formulering van een nieuwe missie voor de Benelux en de introductie van een nieuwe huisstijl zijn reeds stappen genomen op het gebied van communicatie en profilering. Bij het uitdragen van de Benelux-activiteiten kunnen ook het Benelux-parlement en parlementariërs een rol van betekenis spelen.

Met het oog op communicatie en zichtbaarheid is tijdens de conferentie o.a. geopperd om onder de vlag van de Benelux activiteiten op het terrein van onderwijs en cultuur te organiseren (Benelux culturele hoofdstad), tot een

Benelux openbaarvervoerspas te komen, en op het terrein van universitair onderwijs, analoog aan de Jean Monnet leerstoelen, Benelux-leerstoelen op te richten.

Maar bovenal vereist benutting van het potentieel van de Benelux-samenwerking een geheel aan activiteiten op operationeel niveau, dat de praktische *meerwaarde* van deze samenwerking zichtbaar maakt. In dit verband wordt in aanvulling op de bestaande activiteiten intensivering en verdieping van de samenwerking op de volgende thema's aanbevolen:

1. Ten aanzien van het kernthema interne markt en economische unie

Op dit vlak ligt er een uitdaging voor de Benelux-samenwerking op het terrein van transport en infrastructuur, energie en kennis. Op het gebied van transport en infrastructuur werd tijdens de bijeenkomst de toegevoegde waarde van de Benelux benadrukt bij de aanpak van grensoverschrijdende knooppunten. Daarnaast werd gewezen op het belang van samenwerking tussen de Benelux-havens, Antwerpen en Rotterdam in het bijzonder. Juist in het licht van de mondiale concurrentieslag tussen havens, en vraagstukken betreffende mobiliteit, ruimtegebruik en ecologische kwetsbaarheid is het cruciaal dat de Rijn-, Maas- en Scheldedelta als één regio wordt benaderd. De Benelux zou hierbij een voortrekkersrol moeten (kunnen) spelen.

Aanbevolen wordt om in het kader van de reeds bestaande activiteiten de rol van het SG met betrekking tot het faciliteren van de samenwerking tussen de Benelux-havens te versterken.

Op het gebied van energie werd gepleit voor verdieping van de reeds bestaande samenwerking op het terrein van capaciteitsopbouw, infrastructuur en koppeling van netwerken. Voortbouwend op initiatieven die reeds genomen zijn (windenergie, Noordzee-regio) is er op gewezen dat de Benelux-samenwerking een bijzonder rol kan spelen bij het stimuleren van het gebruik van alternatieve energiebronnen. De Benelux-samenwerking kan in dit opzicht ook een voortrekkersrol vervullen voor de Europese Unie, met name als het gaat om de uitvoering van afspraken in EU-verband gemaakt inzake de reductie van CO₂-emissies en het tegengaan van klimaatverandering.

Bijzondere aandacht bestond voor de thematiek van kennisontwikkeling en van uitwisseling en samenwerking op dit terrein. Enerzijds was er de overtuiging dat door middel van uitwisselingsprogramma's de Benelux-samenwerking zichtbaarder kon worden gemaakt voor groepen, zoals jongeren, die historisch weinig affiniteit met de Benelux hebben. Tegelijkertijd werd het bevorderen van samenwerking tussen universiteiten

en kennisinstellingen gezien als een middel om de kennisbasis van de drie landen te versterken, grotere efficiency te bewerkstelligen en aldus de concurrentiepositie te verstevigen; dit mede in het kader van de EU-Lissabon strategie. In dit verband is geopperd om tot verdere wederzijdse erkenning van diploma's te komen (o.a. ten aanzien van het beroepsonderwijs), specialisatie en concentratie van kennisgebieden te bevorderen, gemeenschappelijke (master-)opleidingen op te zetten en gezamenlijke onderzoeksprogramma's te initiëren op kennisintensieve en technologisch hoogwaardige onderwerpen. De Benelux kan hierbij via het SG als katalysator en facilitator optreden.

Aanbevolen wordt om inzake verdieping van de samenwerking op het terrein van kennisontwikkeling en –uitwisseling onder verantwoordelijkheid van het SG een studie te entameren.

2. Ten aanzien van het kernthema duurzame ontwikkeling

Hiervoor is reeds opgemerkt dat de Benelux-samenwerking in het kader van de activiteiten op het gebied van energie een bijdrage kan leveren aan de opwekking en het gebruik van duurzame bronnen van energie. Maar deze bijdrage kan zich ook uitstrekken tot zaken als afvalbeheer en recycling, waterbeheer, voedselveiligheid, luchtkwaliteit, etc. De Benelux-samenwerking kan hier in het bijzonder een toegevoegde waarde hebben via de uitwisseling van kennis en best-practices tussen (lokale en regionale) overheden en bedrijven. Bij deze activiteiten kunnen ook overheden van buiten de Benelux worden betrokken. Waar duurzame ontwikkeling breder is dan vraagstukken inzake klimaat en milieu kan de Benelux-samenwerking een vergelijkbare rol spelen ten aanzien van de thematiek van vergrijzing, de toekomst van de gezondheidszorg en de herinrichting van de verzorgingsstaat.

Op het terrein van duurzaamheid wordt aanbevolen in het bijzonder na te gaan in hoeverre de Benelux-samenwerking nadrukkelijker een rol kan spelen bij het bevorderen van het gebruik van duurzame energie.

3. Ten aanzien van het kernthema justitie en binnenlandse zaken

Op dit terrein zijn reeds de nodige activiteiten in gang gezet. Één uitdaging is om dit brede palet aan grensoverschrijdende samenwerking tussen autoriteiten te consolideren en verder te intensiveren. Dit laatste geldt niet in de laatste plaats voor de samenwerking op het gebied van crises, rampenbestrijding en preventie. Tijdens de conferentie werden diverse voorstellen gedaan om de bestaande samenwerking sterker in te bedden in

gemeenschappelijke programma's; dit laatste vooral om de verschillen in cultuur tussen de bij de samenwerking betrokken organisaties te overbruggen. In dit verband is het voorstel gedaan om tot een Benelux politie academie te komen en grotere uitwisseling van politie- en justitiepersoneel te bewerkstelligen onder andere door wederzijdse detacheringen. Verdergaande voorstellen betreffen onder meer de stationering van Benelux liaisonofficieren bij Europol, dit met het oog op het grote belang van de beschikbaarheid van informatie in het kader van opsporing en vervolging en het versterken van de reeds bestaande samenwerking in Benelux-kader. Tevens is gepleit voor meer onderlinge afstemming bij grote investeringen, in het bijzonder op het terrein van ICT.

Aanbevolen wordt om de mogelijkheden te onderzoeken om tot grotere samenwerking te komen tussen de Benelux-landen op het terrein van opleiding en training van politiepersoneel.

In het verlengde hiervan is voorgesteld om als pilot met het oog op samenwerking op strafrechtelijk gebied te streven naar gemeenschappelijke regels inzake de aanpak van verkeersovertredingen en de vervolging daarvan. Een dergelijk initiatief zou goed aansluiten bij de reeds bestaande samenwerking op verkeersgebied en ten aanzien van fiscale fraude.

In aanvulling op het al bestaande pakket aan taken werden onder dit kernthema twee relatief nieuwe onderwerpen genoemd: defensiesamenwerking en integratie van minderheden. Op het gebied van defensie vindt buiten het formele kader van de Benelux reeds samenwerking plaats, o.a. tussen Nederland en België op maritiem gebied. In het licht van o.a. krimpende defensiebudgetten en de oplopende kosten van investeringen in modern materiaal verdient het aanbeveling deze samenwerking te intensiveren via pooling, taakspecialisatie en de gezamenlijke aanschaf en ontwikkeling van wapens en andere uitrusting. Een pilot zou in dit verband de opzet van een gezamenlijke Belgisch-Nederlandse (Benelux) kustwacht kunnen zijn.

Het thema van integratie van minderheden en van de opvang van asielzoekers speelt in het bijzonder in Nederland en België. Ook hier zou door middel van de uitwisseling van best practices t.a.v. integratie en opvang de Benelux-samenwerking een toegevoegde waarde kunnen hebben. Een verdergaand voorstel is om tot een harmonisatie van regels met betrekking tot de opvang en behandeling van asielzoekers te komen, o.a. om shopgedrag tegen te gaan.

Aanbevolen wordt om de mogelijkheden te onderzoeken om op de terreinen van strafrechtelijke samenwerking, defensiesamenwerking en minderhedenvraagstukken pilots in gang te zetten met als doel de onderlinge samenwerking te versterken.

4. *De Benelux-samenwerking als schakel tussen het nationale en Europese niveau*

De Benelux-samenwerking heeft in het verleden een belangrijke rol gespeeld als aanjager en voorloper van het Europese integratieproces. Die rol vervult zij nog steeds. Één aspect daarvan betreft de Benelux *Politieke Samenwerking*; d.w.z. de gememoreerde afstemming van standpunten in het voortraject van Europese besluitvorming. Een optimaal gebruik van dit instrument vereist echter dat het overleg tussen de drie Benelux-partners voorafgaande aan belangrijke Europese besluitvorming *strategischer* wordt ingezet. Dit betekent dat de afstemming vroegtijdiger op zowel ambtelijk als politiek niveau in gang wordt gezet, inhoudelijk adequaat wordt voorbereid, en dat daarbij veelvuldiger gebruik wordt gemaakt van gemeenschappelijke studies en papers, die waar mogelijk in de vorm van Benelux-memorandums aan de EU-partners worden kenbaar gemaakt. Door vroegtijdiger in het kader van de Benelux Politieke Samenwerking in het Europese onderhandelingspel te interveniëren, kunnen België, Nederland en Luxemburg ook in een EU van 27 lidstaten hun invloed doen gelden.

De Benelux Politieke Samenwerking vindt buiten het formele Benelux-verdragskader plaats en zal met name de EU-PV's en hoofdsteden regaderen. Maar ook binnen het raamwerk van het nieuwe verdrag liggen er mogelijkheden om de *schakelfunctie* van de Benelux-samenwerking tussen het nationale en Europese niveau te versterken. Dit betreft, ten eerste, de rol die de Benelux-samenwerking kan vervullen bij het *implementeren* van EU-regelgeving, in het bijzonder regelgeving met grensoverschrijdende effecten. Gelijke implementatie van deze regelgeving tussen de drie Benelux-landen is cruciaal om (nieuwe) knelpunten in het grensoverschrijdend verkeer te voorkomen. Door de implementatie waar mogelijk en noodzakelijk op elkaar af te stemmen, kunnen de drie landen bovendien op basis van best practices van elkaar leren. Deze noodzaak tot vroegtijdige afstemming is, ten tweede, nog belangrijker met het oog op het benutten van de Benelux-samenwerking als *proeftuin* voor de EU. De uitdaging daar is om adequaat in het kader van het nieuwe verdrag de mogelijkheden te identificeren om door middel van Benelux-initiatieven een voorschot te nemen op samenwerking in EU-verband.

Het optimaal benutten van de mogelijkheden van de Benelux-samenwerking bij het beïnvloeden van EU-besluitvorming, bij de

implementatie van EU-regelgeving en met het oog op de rol van de Benelux als proeftuin voor EU-samenwerking vereist een actieve betrokkenheid vanuit de hoofdsteden, vanuit de PV's en een adequate afstemming tussen de hoofdsteden en het Benelux-SG. Om dit te bewerkstelligen wordt het volgende aanbevolen. Ten eerste de aanstelling van *Benelux-EU-correspondenten* in de drie hoofdsteden die expliciet tot taak hebben om te inventariseren waar op Benelux-niveau mogelijkheden liggen om als schakel tussen het Europese en nationale niveau te functioneren. Ten tweede een pro-actieve rol van het Benelux-SG om in samenspraak met de lidstaten op die terreinen waar de Benelux Unie bevoegd is krachtens het Benelux-verdrag, de mogelijkheden tot samenwerking te identificeren met betrekking tot de implementatie van EU-regelgeving en het functioneren als EU-proeftuin. Om dit te verankeren en te structureren wordt, ten derde, aanbevolen om in het Benelux-jaarplan en het gemeenschappelijk werkprogramma een hoofdstuk op te nemen waarin concreet activiteiten gericht op gemeenschappelijke implementatie van EU-regelgeving en de rol als EU-proeftuin in kaart worden gebracht; dit met als doel om tot een wederzijdse versterking van optreden in Benelux-kader en op EU-niveau te komen. Adequate uitvoering hiervan veronderstelt, ten vierde, een vermogen van het Benelux-SG om organisatorisch flexibel en op projectbasis te functioneren.

Aanbevolen wordt om reeds op korte termijn zowel binnen de nationale administraties als binnen het Benelux-SG initiatieven te ontwikkelen teneinde tot hechtere afstemming tussen het Benelux-niveau en het EU-niveau te komen. Daarnaast wordt aanbevolen om tot een gerichtere en strategischer inzet van het Benelux Politieke Samenwerking te komen.

5. Grotere betrokkenheid van derde-partijen

Met name de proeftuinfunctie vereist dat de samenwerking waar mogelijk wordt opengesteld voor derden. In dat kader is o.a. voorgesteld om Noord-Rijnland-Westfalen als verdragspartij toe te laten tot de Benelux. Hoe dan ook bestaat er brede steun om derde partijen –EU-lidstaten en regionale overheden– afhankelijk van het onderwerp meer bij de samenwerking te betrekken. In dit verband werd ook de voorbeeldfunctie van de Benelux voor andere regionale samenwerkingsverbanden benadrukt en gepleit voor (verdere) intensivering van de contacten met o.a. de Noordse en Baltische landen.

Afsluitend

De voorgaande voortstellen illustreren dat op basis van het nieuwe verdrag de Benelux-samenwerking, in het kader van het verdrag en als schakel naar de EU en de wereld, een rijke toekomst voor zich heeft. Daarbij moet worden benadrukt dat iedere vorm van samenwerking tussen landen uiteindelijk zoveel krachtiger zal zijn indien deze samenwerking in de betrokken samenlevingen is ingebed en door belanghebbenden wordt herkend en erkend. Op dit vlak ligt er een uitdaging voor de Benelux-partners.

Bijzondere aandacht, zo luidde de conclusie van de conferentie, dient daarbij uit te gaan naar de plaats van de Benelux-samenwerking tussen het nationaal en Europees niveau, zowel bij de implementatie van EU-regelgeving en ten aanzien van de rol van de Benelux als laboratorium voor Europese samenwerking als met betrekking tot een strategischer inzet van de Benelux Politieke Samenwerking binnen de EU. Om deze uitdagingen te (kunnen) beantwoorden wordt voorgesteld om nog dit jaar in navolging van de conferentie van november 2010 een bijeenkomst te organiseren die uitdrukkelijk tot doel heeft de mogelijkheden van de Benelux-samenwerking als katalysator voor samenwerking in EU-verband te bespreken. Te overwegen valt om, mede met het oog op de gewenste zichtbaarheid, tot een jaarlijkse bijeenkomst te komen, waarop in een breed samengesteld gezelschap van gedachten wordt gewisseld over de samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg.

Zoals reeds opgemerkt: het merk is sterk; de uitdaging is om die kracht te kapitaliseren.
--

La force du BENELUX dans l'Europe de demain

Jan.Q.Th. Rood¹

La conférence “L'avenir du Benelux dans l'Union européenne” a eu lieu le 30 novembre 2010 à Bruxelles. 33 étudiants en master des trois pays se sont livrés à une réflexion sur l'avenir de la coopération Benelux dans le cadre du nouveau Traité Benelux au cours de cette conférence, qui a été organisée par l'Ambassade des Pays-Bas à Bruxelles et le Secrétariat général du Benelux. Leurs idées ont été soumises ensuite à un panel d'experts provenant tant de l'administration que du monde politique et scientifique. L'importance du Benelux en tant que laboratoire de la coopération au sein de l'Union européenne y a retenu une attention particulière. Le but de cette conférence était plus particulièrement de déboucher, sur la base d'idées concrètes, sur des recommandations pour stimuler la coopération Benelux, notamment en tant que moteur de la coopération et de l'intégration au niveau européen. Le présent rapport reprend les conclusions de la conférence et formule des recommandations.²

Le contexte actuel de la coopération dans le cadre du Benelux sera exposé brièvement avant la présentation des résultats. A cet égard, le nouveau Traité Benelux et l'importance (potentielle) du Benelux en tant que laboratoire de la coopération européenne élargie seront plus particulièrement abordés.

-
- 1) Jan Rood est chef « Etudes stratégiques » de l'Institut Clingendael à La Haye. En sa qualité de membre de la Commission Intégration européenne du Conseil consultatif Questions internationales (AIV), il a assuré la présidence d'un groupe de travail qui a préparé en 2007 un avis AIV concernant un nouveau Traité Benelux.
 - 2) Ce rapport se base sur les débats menés durant la conférence, en particulier les résultats des ateliers sur le marché intérieur, la durabilité et la sécurité. Les constats, conclusions et recommandations tels qu'ils figurent dans ce rapport sont cependant entièrement pour le compte de l'auteur.

Vers un nouveau Traité Benelux

Bien que le nouveau Traité Benelux, qui a été signé à La Haye le 17 juin 2008, ne soit pas encore entré en vigueur, il constitue déjà le cadre de la coopération actuelle entre les Parties contractantes. Le nouveau Traité modernise le *Traité instituant l'Union économique Benelux* (Traité UEB), qui date de 1958 et est formellement venu à expiration en 2010. Depuis son entrée en vigueur en 1960, ce Traité UEB était la base de la coopération actuelle entre les trois Etats membres du Benelux.

La Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg ont estimé, pour quelques raisons, que la poursuite de la coopération dans le cadre d'un nouveau Traité était très importante. Tout d'abord, la coopération existante dans le cadre du Traité UEB avait démontré sa valeur *pratique* dans l'approche d'une série de problèmes transfrontaliers, en particulier concernant la coopération policière, l'environnement et la nature, les communications et transports, l'infrastructure et l'aménagement du territoire, et plus généralement la coopération entre les régions frontalières. Un nouveau Traité ciblé sur ces matières offrirait davantage de possibilités d'approfondir la coopération; une nécessité impérieuse à la lumière de la criminalité transfrontalière, de la mobilité transfrontalière croissante (notamment de l'emploi) et de la pression afférente sur l'infrastructure, l'environnement, les équipements collectifs, etc.³

En second lieu, la nécessité d'un renforcement de la *coopération politique* entre les trois partenaires dans le cadre plus large de l'Union européenne a été soulignée. Une pratique intense de concertations préalables et de coordination s'est développée ces dernières années sous le vocable de Coopération politique Benelux (CPB) *en prélude* au processus décisionnel au niveau de l'UE, notamment moyennant la présentation de mémorandums communs sur des dossiers importants de l'UE. Cette coopération politique – qui ne doit pas se limiter aux questions de l'UE – se déroule formellement hors du cadre du Traité Benelux. Mais il allait de soi pour les parties contractantes que le nouveau Traité Benelux pourrait aussi donner une nouvelle impulsion à leur coopération politique mutuelle. C'est un argument qui est en outre d'autant plus important dans une Union européenne de 27 Etats membres, où l'influence dépend surtout de la capacité de conclure des coalitions et de trouver

3) A cet égard, l'option de la coopération avec les régions frontalières hors du Benelux est explicitement évoquée sous le vocable de Benelux-plus. C'est ainsi qu'un partenariat a été conclu en 2009 avec la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, qui vise à réaliser la coopération notamment dans le domaine de la police et de l'aménagement du territoire.

des partenaires *précocement*. La coopération entre les pays du Benelux peut leur donner une avance, telle était et est la conviction.⁴

Troisième argument: le rôle prouvé du Benelux en tant que *laboratoire* de la coopération au niveau de l'UE; un rôle qui est reconnu explicitement dans le droit européen.⁵ Tout comme, après la Seconde Guerre Mondiale, le Benelux a fonctionné comme précurseur et modèle de l'intégration ultérieure dans le cadre de la CE, la coopération dans la période actuelle peut servir de moteur de la coopération européenne dans les domaines qui ne sont pas encore d'actualité à ce niveau ou qui n'y ont pas l'assise suffisante. En l'occurrence, la coopération dans le cadre du Benelux peut servir de laboratoire pour l'UE, en prenant dans un cadre restreint et si possible en collaboration avec des pays tiers, des initiatives qui « passeront » ultérieurement au niveau de l'UE. Un exemple en est l'Accord de Schengen, qui est finalement passé à l'UE via le Benelux. Des exemples récents sont la coopération dans les domaines de la sécurité interne (notamment la Convention de Prüm) et de l'énergie (le Pentalateral Energy Forum), où la France et l'Allemagne ont recherché l'adhésion; et des contrôles routiers (ECR), qui est devenu un groupe de coopération pan-européen.⁶

Le cadre du nouveau Traité

Le potentiel prouvé de la coopération Benelux a donc été une raison importante de réaliser un nouveau Traité. En même temps, les parties s'accordaient aussi sur le fait que l'exploitation de ce potentiel appelait une adaptation de l'organisation et de la méthode de travail du Benelux. Il s'agissait notamment des objectifs de la coopération. Avec le nouveau Traité, la coopération porte explicitement sur trois domaines-clés: la coopération économique (l'objectif de l'ancien Traité EUB), le développement durable et la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Pour la mise en oeuvre de ces objectifs, il est explicitement fait référence au rôle de précurseur du Benelux au sein de l'UE et à la possibilité d'associer des tiers aux initiatives Benelux.

-
- 4) Un argument qui a été exprimé au moment de la signature du nouveau Traité sous la forme d'une déclaration commune soulignant une fois encore l'importance de la coopération politique.
 - 5) Il s'agit de la "clause d'autorisation" (art. 306 du Traité CEE; art. 350 du Traité relatif au fonctionnement de l'UE), qui prévoit que les dispositions des Traités de l'UE ne font pas obstacle à l'existence et à l'achèvement des unions régionales entre la Belgique et le Luxembourg (UEBL), ainsi que de celles entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, pour autant que les objectifs de ces unions ne sont pas atteints par l'application du Traité de l'UE.
 - 6) Comme argument supplémentaire, on peut indiquer la *réputation* du Benelux en tant que groupe de coopération régionale réussi. Le Benelux est toujours un modèle pour d'autres régions (notamment les pays de Visegrad en Europe centrale, les pays nordiques et les Etats baltes).

Ces trois objectifs montrent que le Benelux est davantage qu'une enceinte de coopération économique, conception qui s'exprime aussi dans le changement de dénomination qui est devenue *Union Benelux*. A cet égard, le nouveau Traité est en outre explicitement un *Traité cadre* qui, par analogie avec les Traités de l'UE, formule des objectifs larges à mettre en oeuvre moyennant des décisions, ce qui vise aussi à une plus grande flexibilité.

La responsabilité première de la réalisation des objectifs relève des Etats membres en collaboration avec le Secrétariat général (SG) du Benelux. A cet effet, le nouveau Traité prévoit que les Etats membres se réunissent au minimum une fois l'an au niveau ministériel (en principe le Ministre des Affaires étrangères est le premier responsable) dans le cadre du Traité et leur tâche importante consiste à adopter, en collaboration avec le Secrétariat général, le programme de travail commun pluriannuel et le plan annuel pour les activités Benelux. Ce programme de travail et ce plan annuel ont été introduits explicitement pour donner l'orientation et assurer la continuité des activités du Benelux et d'ancrer plus solidement l'implication des Etats membres. Ceci est aussi stimulé par le fait que la présidence du Comité de Ministres n'alternera plus tous les six mois mais annuellement et par la tâche explicite donnée au Conseil Benelux (l'organe administratif suprême⁷) de préparer les réunions du Comité de Ministres. Le rôle du Secrétariat général a lui aussi été renforcé par le nouveau Traité qui lui donne la responsabilité de présenter une proposition de programme de travail commun et de plan annuel. Ceci permet au SG d'accomplir un rôle davantage pro-actif, d'initiation dans la mise en oeuvre du Traité.

Les possibilités d'approfondissement de la coopération Benelux

Le nouveau Traité Benelux jette des bases solides d'une intensification et d'un approfondissement de la coopération entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg. Pour manifester clairement la volonté de joindre l'acte à la parole, les décisions relatives aux priorités, à la programmation et à l'orientation sont déjà mises en pratique en attendant l'entrée en vigueur du nouveau Traité.

La nécessité d'intensifier la coopération et de renforcer la coordination n'a fait que s'accroître les dernières années. Cette nécessité s'impose dans un contexte européen. Mais n'oublions pas non plus la perspective mondiale. La situation internationale change en effet rapidement. Les pays émergents tels que la Chine, l'Inde et le Brésil se manifestent dans les enceintes internationales. Il y a une pression de plus en plus forte pour adapter les institutions internationales

7) C'est la nouvelle dénomination de ce qui s'appelait Conseil de l'Union économique dans l'ancien Traité. Le Traité permet aussi d'adapter la composition du Conseil à l'ordre du jour.

aux changements dans les rapports de force. Ceci vaut pour le système des Nations-Unies, y compris le Conseil de Sécurité des Nations-Unies, mais aussi pour des institutions telles que le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque Mondiale. Au sein de ces institutions, les pays du Benelux occupent individuellement et en commun une position de force. Mais c'est précisément en réponse aux changements dans la situation internationale qu'il y a des raisons d'exploiter de manière optimale les possibilités de coopération entre les partenaires du Benelux également au niveau mondial dans le cadre des institutions multilatérales, notamment pour accentuer la voix européenne.

La coopération et l'intégration européennes au sein de l'UE a toujours été une orientation importante pour les pays du Benelux. Ainsi qu'il a été dit, la coopération Benelux a aussi été le berceau de l'UE d'aujourd'hui. L'ancre européenne est cependant moins bien fixée à la suite de la crise économique et financière. L'histoire se répète rarement. Mais eu égard à l'importance d'une coopération européenne vitale et effective, les pays du Benelux ont tout intérêt à intensifier leur coopération (politique), notamment en donnant de nouvelles impulsions à la coopération en Europe dans le cadre de leur fonction de laboratoire de l'intégration européenne.

Comme il a été fait remarquer plus haut, la coopération Benelux ouvre des possibilités tant dans le cadre du nouveau Traité qu'en dehors de celui-ci. Un argument qui gagne en importance si d'autres Etats membres de l'UE adhèrent aux initiatives prises dans le cadre du Benelux.

La force du Benelux est notamment le nom de la marque. Ce nom, qui n'est pas seulement un facteur important dans les relations avec des pays tiers, peut, et c'était aussi la conviction durant la conférence, être d'autant plus important que le Benelux a une plus grande visibilité au *niveau pratique*. Ceci suppose une stratégie de communication adéquate et l'implication d'un large éventail de *parties prenantes*. Avec la formulation d'une nouvelle mission pour le Benelux et l'introduction d'un nouveau logo ou style maison, des étapes ont déjà été franchies dans le domaine de la communication et du profil. En ce qui concerne la publicité des activités du Benelux, le Parlement Benelux et les parlementaires Benelux peuvent aussi jouer un rôle important.

Dans la perspective de la communication et de la visibilité, il a notamment été suggéré durant la conférence d'organiser, sous la bannière du Benelux, des activités dans le domaine de l'enseignement et de la culture (Benelux capitale culturelle), d'introduire un passeport Benelux pour les transports en commun et, dans le domaine universitaire, de créer des chaires Benelux, à l'instar des chaires Jean Monnet.

Mais par-dessus tout, l'exploitation du potentiel de la coopération Benelux appelle un ensemble d'activités au niveau opérationnel, qui visualise la *valeur*

ajoutée pratique de cette coopération. A cet égard l'intensification et l'approfondissement de la coopération sur les thèmes ci-après sont recommandés en complément des activités existantes:

1. En ce qui concerne le thème-clé marché intérieur et union économique

Sur ce plan, il y a un défi pour la coopération Benelux dans les domaines des transports et de l'infrastructure, de l'énergie et du savoir. En ce qui concerne les transports et l'infrastructure, la valeur ajoutée du Benelux dans l'approche des points de jonction transfrontaliers a été soulignée lors de la conférence. Par ailleurs, il a été fait état de l'importance de la coopération entre les ports Benelux, plus particulièrement entre Anvers et Rotterdam. C'est précisément à la lumière de la concurrence mondiale entre les ports et de questions relatives à la mobilité, à l'utilisation de l'espace et à la vulnérabilité écologique qu'il est essentiel que les deltas du Rhin, de la Meuse et de l'Escaut soient abordés comme une seule région. A cet égard, le Benelux pourrait (devrait) jouer un rôle de précurseur.

Il est recommandé de renforcer dans le cadre des activités existantes le rôle du SG en ce qui concerne la facilitation de la coopération entre les ports du Benelux.

Dans le domaine de l'énergie, il a été demandé d'approfondir la coopération existante dans le domaine du développement des capacités, de l'infrastructure et de l'interconnexion des réseaux. Se fondant sur des initiatives qui ont déjà été prises (énergie éolienne, région de la Mer du Nord), il a été souligné que la coopération Benelux peut jouer un rôle particulier dans la promotion de l'utilisation de sources d'énergie alternatives. A cet égard, la coopération Benelux peut aussi jouer un rôle de précurseur pour l'Union européenne, s'agissant en particulier de l'exécution des décisions prises dans le cadre de l'UE en matière de réduction des émissions de CO₂ et de la lutte contre les changements climatiques.

Le thème du développement du savoir et de l'échange et de la coopération dans ce domaine a retenu une grande attention. D'une part, il y a la conviction que, moyennant des programmes d'échange, la coopération Benelux pourra être plus visible pour des groupes, tels que les jeunes, qui historiquement n'ont guère d'affinités avec le Benelux. En même temps, la promotion de la coopération entre les universités et les instituts du savoir a été considérée comme un moyen de renforcer les bases du savoir des trois pays, de réaliser une plus grande efficacité et ainsi de renforcer la compétitivité; et ce, également dans le cadre de la stratégie UE de Lisbonne. Dans ce contexte, il a été suggéré de réaliser la reconnaissance mutuelle des diplômes (notamment pour l'enseignement professionnel), de promouvoir la spécialisation et la concentration des domaines du savoir, de

créer des formations (de master) communes et d'initier conjointement des programmes de recherche sur les thèmes à haute intensité de savoir et de haute valeur technologique. A cet égard, le Benelux peut opérer en tant que catalyseur et facilitateur via le SG.

En ce qui concerne l'approfondissement de la coopération dans le domaine du développement et de l'échange du savoir, il est recommandé d'entamer une étude sous la responsabilité du SG.

2. En ce qui concerne le thème-clé développement durable

Il a déjà été fait remarquer plus haut que, dans le cadre des activités dans le domaine de l'énergie, la coopération Benelux peut apporter une contribution à la production et à l'utilisation de sources d'énergie durables. Mais cette contribution peut aussi s'étendre à des questions telles que la gestion des déchets et le recyclage, la gestion de l'eau, la sécurité alimentaire, la qualité de l'air, etc. La coopération Benelux peut avoir une valeur ajoutée plus particulièrement dans ce domaine par l'échange de savoir et de meilleures pratiques entre les autorités (locales et régionales) et les entreprises. Des autorités de pays non Benelux peuvent aussi être associées à ces activités. Alors que le développement durable est plus large que les questions climatiques et l'environnement, la coopération Benelux peut jouer un rôle comparable en ce qui concerne les thèmes du vieillissement, de l'avenir des soins de santé et de la restructuration de l'Etat providence.

Dans le domaine de la durabilité, il est recommandé plus particulièrement d'examiner dans quelle mesure la coopération Benelux peut jouer un rôle plus explicite pour la promotion de l'utilisation d'énergies durables.

3. En ce qui concerne le thème-clé justice et affaires intérieures

Dans ce domaine, les activités ont déjà été largement entamées. Un défi est de consolider et d'intensifier encore le large éventail de coopération transfrontalière entre les autorités. Il ne s'agit pas seulement de la coopération dans les domaines de crises, de la lutte contre les catastrophes et de la prévention. Au cours de la conférence, diverses propositions ont été formulées pour mieux ancrer la coopération existante dans des programmes communs; ce dernier point surtout pour surmonter les différences de culture entre les organisations impliquées dans la coopération. A cet égard, la proposition a été faite d'arriver à une académie de police Benelux et de réaliser un échange plus important de personnel de la justice et de la police, notamment par des détachements réciproques. Des propositions plus

détaillées concernent notamment le stationnement d'officiers de liaison Benelux auprès d'Europol, eu égard à l'importance de la disponibilité des informations dans le cadre de la recherche et des poursuites et du renforcement de la coopération existante dans le cadre du Benelux. De plus, il a été demandé de réaliser une plus grande coordination pour les investissements importants, en particulier dans le domaine des TIC.

Il est recommandé d'examiner les possibilités de réaliser une coopération plus étroite entre les pays du Benelux dans le domaine de la formation et du training du personnel de la police.

Dans le prolongement, il a été proposé de tendre, dans un projet pilote en vue de la coopération dans le domaine pénal, vers des règles communes en matière d'approche des infractions routières et des poursuites de celle-ci. Une telle initiative s'alignerait bien sur la coopération existante dans les domaines des communications et transports et de la fraude fiscale.

En complément des tâches existantes, deux sujets relativement nouveaux ont été cités sous ce thème-clé: la coopération dans le domaine de la défense et l'intégration des minorités. En ce qui concerne la défense, une coopération existe déjà en dehors du cadre formel du Benelux, notamment entre les Pays-Bas et la Belgique dans le domaine maritime. A la lumière notamment de la diminution des budgets de la défense et de l'augmentation des coûts d'investissement en matériel moderne, il est souhaitable d'intensifier cette coopération moyennant le pooling, la spécialisation des tâches et l'achat le développement conjoints d'armes et d'autres équipements. Un projet pilote pourrait être la mise en place de garde-côtes belgo-néerlandais (Benelux) communs.

Le sujet de l'intégration des minorités et de l'accueil des demandeurs d'asile se pose plus particulièrement aux Pays-Bas et en Belgique. Ici aussi, un échange des meilleures pratiques en matière d'intégration et d'accueil permettrait de donner une valeur ajoutée à la coopération Benelux. Une proposition plus détaillée est d'harmoniser les règles relatives à l'accueil et au traitement des demandeurs d'asile, notamment pour lutter contre le shopping.

Il est recommandé d'étudier les possibilités de lancer, dans les domaines de la coopération pénale, de la coopération de la défense et des questions des minorités, des projets pilotes afin de renforcer la coopération.

4. *La coopération Benelux en tant que relais entre le niveau national et le niveau européen*

Dans le passé, la coopération Benelux a joué un rôle important comme moteur et précurseur du processus d'intégration européenne. Elle continue à jouer ce rôle. Un aspect de celle-ci est la *coopération politique* Benelux; à savoir la coordination rappelée des positions dans la phase préparatoire du processus décisionnel européen. Un usage optimal de cet instrument exige cependant que la concertation entre les trois partenaires du Benelux à la veille de décisions européennes importantes soit exploitée *plus stratégiquement*. Ceci veut dire que la coordination doit être mise en action plus tôt tant au niveau des fonctionnaires qu'au niveau politique, soit préparée adéquatement quant au fond et que l'on se serve plus fréquemment d'études et de documents communs, qui seront portés à la connaissance des partenaires UE si possible sous la forme de mémorandums Benelux. En intervenant plus tôt dans le cadre de la coopération politique Benelux dans le jeu des négociations européennes, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg peuvent aussi faire valoir leur influence dans une UE de 27 Etats membres.

La coopération politique Benelux se déroule en dehors du cadre formel du traité Benelux et regarde plus spécialement les RP auprès de l'UE. Mais même dans le cadre du nouveau traité, il y a des possibilités de renforcer la *fonction de relais* de la coopération Benelux entre le niveau national et le niveau européen. Il s'agit en premier lieu du rôle que la coopération Benelux peut jouer dans la *transposition* de la réglementation européenne, en particulier la réglementation qui a des effets transfrontaliers. Une transposition identique de cette réglementation entre les trois pays du Benelux est cruciale pour prévenir l'apparition de (nouveaux) obstacles aux échanges transfrontaliers. En coordonnant la transposition dans la mesure du possible et selon les nécessités, les trois pays peuvent en outre tirer des enseignements de leurs bonnes pratiques respectives. Cette nécessité de coordination précoce est, en deuxième lieu, encore plus importante si l'on envisage d'utiliser la coopération Benelux comme *laboratoire* pour l'UE. Le défi est d'identifier adéquatement les possibilités dans le cadre du nouveau traité afin de devancer la coopération dans le cadre UE par des initiatives Benelux.

L'utilisation optimale des possibilités de la coopération Benelux pour influencer le processus décisionnel européen, dans la transposition de la réglementation européenne et dans l'optique du rôle du Benelux comme laboratoire de la coopération européenne exige une implication active des capitales au départ des RP et une coordination adéquate entre les capitales et le SG Benelux. Pour réaliser cet objectif, il est recommandé ce qui suit.

En premier lieu, la désignation de correspondants Benelux-UE dans les trois capitales qui ont pour mission explicite d'inventorier au niveau du Benelux les possibilités de fonctionner comme relais entre le niveau européen et le niveau national. En deuxième lieu, un rôle proactif du SG Benelux afin d'identifier, en concertation avec les Etats membres, dans les domaines de la compétence du Benelux en vertu du traité Benelux, les possibilités de coopération en ce qui concerne la transposition de la réglementation européenne et le fonctionnement comme laboratoire de l'UE. Pour ancrer et structurer ces concertations, il est recommandé, en troisième lieu, de reprendre dans le plan annuel Benelux et dans le programme de travail commun un chapitre qui recense concrètement les activités visant la transposition commune de la réglementation UE et le rôle comme laboratoire de l'UE, et ce dans le but de renforcer l'action mutuelle dans le cadre Benelux et au niveau de l'UE. Son exécution adéquate suppose, en quatrième lieu, une capacité du SG Benelux de fonctionner comme organisation flexible et sur la base de projets.

Il est recommandé de développer à court terme, tant dans les administrations nationales qu'à l'intérieur du SG Benelux, des initiatives afin d'arriver à une coordination plus étroite entre le niveau Benelux et le niveau UE. Par ailleurs, il est recommandé de se servir de manière plus ciblée et plus stratégique de la coopération politique Benelux.

5. Implication plus grandes de parties tierces

C'est en particulier la fonction de laboratoire qui exige que la coopération soit ouverte à des tiers dans les domaines où elle est possible. Dans ce cadre, il a notamment été proposé de permettre à la Rhénanie-du-Nord-Westphalie d'adhérer au Benelux en tant que partie contractante. Il y a en toute hypothèse un large soutien à l'implication plus forte de parties tierces – Etats membres de l'UE et autorités régionales – selon les sujets. A cet égard, la fonction de modèle du Benelux pour d'autres enceintes régionales de coopération a aussi été soulignée et l'intensification des contacts, entre autres avec les pays nordiques et les Etats baltes a été demandée.

En conclusion

Les propositions ci-avant illustrent que, sur la base du nouveau Traité, la coopération Benelux a un bel avenir dans le cadre du Traité et en tant que passerelle vers l'UE et le monde. A cet égard, il convient de souligner que toute forme de coopération entre des pays sera d'autant plus dynamique que cette coopération se trouve ancrée dans les collectivités concernées et identifiée et reconnue par les intéressés. Sur ce plan, il y a un défi pour les partenaires du Benelux.

La conférence a conclu qu'il convient d'accorder une attention particulière à la place de la coopération Benelux entre le niveau national et le niveau européen, tant dans la transposition de la réglementation européenne qu'à l'égard du rôle du Benelux comme laboratoire de la coopération européenne et d'une utilisation plus stratégique de la coopération politique Benelux au sein de l'UE. Pour (pouvoir) relever ces défis, il est proposé d'organiser cette année encore dans la foulée de la conférence de novembre 2010 une réunion dont le but explicite sera d'examiner les possibilités de la coopération Benelux en tant que catalyseur de la coopération dans le cadre de l'UE. Il est suggéré, notamment pour la visibilité souhaitée, d'organiser dans un large cadre une réunion annuelle au cours de laquelle un échange de vues aura lieu concernant la coopération entre la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg.

Comme il a déjà été fait remarquer: la marque est solide; l'enjeu est de capitaliser cette solidité.
