
Vergaderjaar 2022 – 2023

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)

I BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2023

Per 1 januari 2023 heeft Nederland het jaarlijks roterende voorzitterschap van de Benelux Unie overgenomen van Luxemburg. Binnen de Benelux Unie, hierna Benelux, werken België, Nederland en Luxemburg intergouvernementeel samen, met name op de terreinen Economie & interne markt (inclusief o.a. duurzame ontwikkeling) en Veiligheid & migratie (inclusief o.a. justitie en binnenlandse zaken). De Benelux kent een sterk geïntegreerde markt en de economieën van de drie landen zijn nauw met elkaar verweven. Vanwege deze kenmerken fungeert de Benelux tevens als een proeftuin voor Europa. Het belang van verdergaande regionale integratie door de Benelux wordt erkend in artikel 350 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU. De Benelux was als zodanig voorloper van de EU en de drie Benelux-landen behoren tevens tot de grondleggers van de Europese Unie (EU). De onderlinge verwevenheid tussen de drie landen is met name, maar niet uitsluitend, goed zichtbaar aan de binnengrenzen van de Benelux, waar inwoners, bedrijven en organisaties bijna vanzelfsprekend met elkaar samenwerken op alle mogelijke terreinen.

De innovatieve stappen die de Benelux als proeftuin neemt, dragen op hun manier bij aan het structureel versterken van de EU (via bijvoorbeeld het versterken van de interne markt) en het mitigeren van risicovolle strategische afhankelijkheden (via verduurzaming en in het bijzonder de duurzame energietransitie).

1. Prioriteiten voorzitterschap

Nederland zal tijdens het Nederlandse Benelux-voorzitterschap zoveel mogelijk naar de output van de Benelux kijken tegen de achtergrond van huidige (geo)politieke ontwikkelingen. Dat betekent in eerste instantie een focus van het voorzitterschap op de interne markt en ten tweede op vergroening, in het bijzonder de duurzame energietransitie. De COVID-19-crisis onderstreepte wederom het essentiële belang om het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal binnen de interne markt te waarborgen. Geoliede grensoverschrijdende samenwerking is daarbij een belangrijke voorwaarde en mede daarom de derde prioriteit van het Nederlandse voorzitterschap. Tenslotte is veiligheid de vierde en laatste prioriteit tijdens het Nederlandse voorzitterschap in 2023.

Wat Nederland betreft, leidt de geopolitieke realiteit de Benelux-landen tot het stellen van heldere prioriteiten als het gaat om de politieke samenwerking op buitenland beleid, ook buiten de beleidsterreinen van het Benelux verdrag. Dat betekent, waar het nodig is, meer coördinatie op het internationale podium en gezamenlijke initiatieven, outreach en reizen.

a. Interne markt

Nederland benadrukt dat samenwerking in de Benelux op het vlak van de interne markt een belangrijke pijler is van de Benelux-samenwerking. Daarnaast werkt Nederland graag aan nadere afstemming en nauwere samenwerking op het vlak van de Europese interne markt binnen de

Benelux. De Benelux-landen starten een regelmatige uitwisseling over actuele ontwikkelingen op de interne markt. Zij wisselen standpunten uit over lopende Europese wetgevingstrajecten en verkennen nauwere samenwerking. Ook werken zij aan impulsen voor de Europese interne-marktagenda, meer specifiek aan een toekomstige Europese interne-marktstrategie. Genoemde impulsen dienen mede als input voor het werkprogramma van de Europese Commissie die in 2024 aantreedt.

Verder is Nederland er voorstander van dat ook vanuit het perspectief van de gebruiker, oftewel de burger of de ondernemer, en op bedrijfsniveau (met micro-data) goed naar het functioneren van de interne markt wordt gekeken. Feiten en behoeften uit de praktijk zijn een belangrijke bron voor beleidsontwikkeling voor de interne markt. Via de Benelux wil Nederland de analyse van ontwikkelingen op de interne markt inzetten om vervolgstappen te kunnen bepalen. Daartoe zal de Benelux in 2023 een workshop met vertegenwoordigers uit de Benelux-landen, wetenschappers, de statistiekbureaus en stakeholders organiseren. Doel is om verschillende perspectieven uit te wisselen, stil te staan bij actueel onderzoek en mogelijk aanbevelingen te doen voor een scherper perspectief op de interne markt als bron voor toekomstige beleidsontwikkeling.

Nederland hecht er veel waarde aan dat de Europese chipindustrie wordt versterkt. Het presenteren van de Benelux-Noordrijn-Westfalenregio als strategische locatie voor de Europese chipindustrie kan worden overwogen.

b. Duurzame energietransitie

Regionale energiesamenwerking is van groot belang in de huidige tijden. Regionale samenwerking kan de leveringszekerheid van energie vergroten en bijdragen aan een efficiëntere en snellere energietransitie. Op momenten kan de Benelux ook een rol spelen in de Europese discussies over energieprijzen, leveringszekerheid, marktintegratie, de hervorming van de elektriciteitsmarkt, de ontwikkeling van offshore netverbindingen en wind-op-zee-projecten. Dit verloopt het beste via de Pentalaterale samenwerking (Nederland, België, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland) en de North Seas Energy Cooperation (NSEC) waarvan de Benelux het secretariaat voert en waarvan Nederland komend jaar ook voorzitter is. In de NSEC zet Nederland in op het opleveren van concrete acties en producten op drie speerpunten: 1) visie 2050 op het Noordzee-energiesysteem, 2) integrale transitie op de Noordzee – met focus op ecologie en energie, en 3) duurzame toeleveringsketen.

Ten aanzien van leveringszekerheid van energie dienen de bestaande (Benelux) overlegplatformen zoals het Gasplatform en het Pentalaterale overleg te worden ingezet en waar mogelijk te worden versterkt. Als het gaat om het aanpakken van de hoge energieprijzen zet Nederland in op het monitoren van de energiebevoorrading en het verder integreren van de energiemarkten. Voor de lange termijn moet de inzet gericht zijn op de transitie naar een overwegend hernieuwbaar energiesysteem, waarvoor Nederland onder andere inzet op de uitrol van hernieuwbare energie op de Noordzee, waterstof, en het bevorderen van flexibiliteit.

Dat geldt ook voor de Benelux-inspanningen op het vlak van circulaire economie. Nederland zet in op een volledig circulaire Benelux-economie in 2050 en bepleit ambitieuze en scherpe doelen op EU-niveau. De Benelux is een platform voor kennisdeling om circulariteit verder op te volgen en verder vorm te geven. Hierbij wordt naar complementariteit en toegevoegde waarde gezocht ten opzichte van de initiatieven die op Europees niveau worden genomen.

In november 2023 is Nederland gastland van het EU Clean Air Forum. De Benelux-landen zullen deze conferentie benutten om de aandacht voor het luchtkwaliteitsbeleid te behouden.

Ten aanzien van klimaatverandering zal onder meer een Benelux-Waterdag worden georganiseerd over de bescherming van de kwaliteit en kwantiteit van water worden georganiseerd. De kennisuitwisseling over het omgaan met klimaatschade en risico-mitigatie wordt daarnaast verdergezet. Ten slotte worden de klimaatscenario's en projecties om de grootste uitdagingen in kaart te brengen met elkaar vergeleken.

c. Grensoverschrijdende samenwerking en inzet Benelux juridisch instrumentarium

De Benelux beschikt over eigen juridische instrumenten waarmee België, Nederland en Luxemburg onderling overeengekomen oplossingen juridisch kunnen verankeren. De juridische 'gereedskapskist' van de Benelux ziet er als volgt uit.

Artikel 6(2) van het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie, gelezen in samenhang met meerdere andere thematische Benelux-Verdragen, biedt de Benelux de volgende instrumenten die kunnen worden gebruikt om haar beleid vast te leggen:

1. het Comité van Ministers kan beschikkingen nemen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de bepalingen van de desbetreffende Benelux-Verdragen, waarbij de voorwaarden van deze Verdragen in acht moeten worden genomen. Deze beschikkingen verbinden de lidstaten, in die zin dat de betrokken overheden verplicht zijn de nodige maatregelen te nemen, ook jegens de burgers indien nodig, om ten volle uitvoering te geven aan de in de beschikking neergelegde voorschriften;

2. het Comité van Ministers kan overeenkomsten opstellen, die dan worden voorgelegd aan de drie lidstaten. Dit zijn bijkomende Benelux-Verdragen, die ondertekend en in werking dienen te worden gesteld overeenkomstig de grondwettelijke bepalingen van elk van de lidstaten;

3. het Comité van Ministers kan aanbevelingen doen, ten behoeve van de werking van de Benelux. Deze aanbevelingen hebben geen juridisch bindende kracht, maar geven eerder een zekere morele verplichting aan de lidstaten om hun beleid of wetgeving in overeenstemming te brengen met deze aanbevelingen.

Met name op het gebied van grensoverschrijdende vraagstukken liggen er nog kansen als het gaat om het effectief benutten van het Benelux juridisch instrumentarium. Zo werd de Tweede Kamer op 27 december 2022 in een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (32 851 nr. 78) reeds geïnformeerd over het vervolg van de bestuurlijke werkgroep grensbelemmeringen. In die brief werd gesteld dat: "de juridische instrumenten van de Benelux een belangrijke rol kunnen spelen bij het aanpakken van concrete belemmeringen in grensgebieden. Nederland wil meer handelingsperspectief bieden om grensbelemmeringen, die het gevolg zijn van regelgevingsverschillen, aan te kunnen pakken zonder dat daarvoor de regelgeving zelf aangepast hoeft te worden. De landen en regeringen in de Benelux beschikken voor dat doel al over een systematiek en kader met instrumenten die kunnen worden ingezet. Die systematiek is reeds gemeengoed en dat geeft ruimte om te verkennen of het Benelux-instrumentarium kan worden uitgebreid naar een meer algemene vorm, waarmee ministers, in bepaalde gevallen, zonder overdracht van bevoegdheden regelingen tot stand kunnen brengen voor specifieke grensbelemmeringen die hun portefeuille raken. Deze systematiek zal echter niet voor alle beleidsterreinen en grensbelemmeringen geschikt zijn. Of een nieuw Benelux-instrument wenselijk is, en voor welke situaties, is een aangelegenheid van alle bij de Benelux betrokken regeringen en parlementen. Derhalve wenst het kabinet een verkenning te starten naar de haalbaarheid hiervan. Los van de uitkomsten van die verkenning, en de politieke wenselijkheid van een dergelijk algemeen instrument, is dit punt een kwestie van lange adem."

Naast de specifieke toepassing van het Benelux juridisch instrumentarium op grensbelemmeringen blijft het van belang om oog te houden op de veelzijdigheid van mogelijkheden die het Benelux juridisch instrumentarium reeds biedt op andere beleidsterreinen. Het Nederlandse voorzitterschap zal in 2023 daarom ook inzetten op de verdere promotie en het vergroten van de bekendheid van de juridische instrumenten van de Benelux in bredere zin. Het is van belang dat de mogelijkheden die het juridisch instrumentarium van de Benelux biedt adequaat worden meegenomen in de zoektocht naar oplossingsrichtingen.

d. Veiligheid

De Benelux-landen worden geconfronteerd met een toename van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Nederland zet in 2023 via het Benelux-voorzitterschap in op een integrale aanpak hiervan. Met het Benelux-politieverdrag zal de grensoverschrijdende politieke samenwerking in het kader van de voorkoming het onderzoek en de opsporing van strafbare feiten en de handhaving van

de openbare orde en veiligheid verder intensiveren. Tezamen met de verschillende nationale juridische en beleidsinstrumenten gericht op de aanpak van georganiseerde criminaliteit vormt het in gezamenlijkheid een basis voor deze integrale aanpak. Het politieverdrag treedt naar verwachting in 2023 in werking. Nadrukkelijk onderdeel hiervan is ook het bestuurlijk juridisch instrumentarium dat gebruikt kan worden voor het opwerpen van gezamenlijke barrières tegen elke vorm van criminaliteit in de Benelux. Voor een effectieve aanpak is het daarnaast nodig dat de samenwerking verder wordt uitgebreid tussen belangrijke actoren zoals het Openbaar Ministerie, politie, douane en bestuurlijke overheden.

Daarnaast worden onze landen steeds vaker getroffen door extreme weersomstandigheden. De autoriteiten bereiden zich, geconfronteerd met dit steeds terugkerende risico, voor om zo goed mogelijk te reageren. De Benelux en Noordrijn-Westfalen willen een nieuwe procedure voor internationale noodhulp instellen. Deze uniforme procedure zou kunnen worden gebruikt door de verschillende bestuurslagen en voor alle vormen van bijstand. Deze samenwerking is er tevens op gericht de operationele commandostructuur tijdens grootschalige grensoverschrijdende incidenten verder te optimaliseren en beter op elkaar te laten aansluiten.

Op het terrein van migratie wordt ingezet op het voortzetten van het Benelux-beleid inzake terug- en overnameovereenkomsten en visumvrijstellingsovereenkomsten voor houders van diplomatieke en dienstpaspapieren. Ook zullen de Benelux-landen samen optrekken in de implementatie van het Europese reisautorisatiesysteem (ETIAS).

De Benelux-landen zetten de werkzaamheden voort inzake de verbetering van de informatie-uitwisseling ten behoeve van *pre-employment screening*. Tevens wordt nader gesproken over de aanpak van criminele uitbuiting, een minder onderkende vorm van mensenhandel waarbij iemand wordt gedwongen strafbare feiten te plegen.

Nederland zet verder in op ondertekening van het Benelux-Verdrag ter verbetering en versterking van de grensoverschrijdende samenwerking inzake de bescherming van de gezondheid en de veiligheid op het werk en van fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden ('sociale fraude'). Dit verdrag beoogt ook dat er goed op kan worden toegezien dat burgers de prestaties en uitkeringen ontvangen waar zij recht op hebben (toets op rechtmatigheid).

2. Politieke samenwerking met andere partners en regio's

De huidige in elkaar grijpende crises in Europa hebben spillover effecten naar allerlei beleidsvelden. Crises accelereren vaak (geplande) beleidsontwikkeling en (reeds ontwikkelde) oplossingen. Een goed voorbeeld is de discussie over de versterking van open strategische autonomie (OSA) van de EU en Nederland. De EU vormt voor Nederland het primaire handelingspodium voor OSA, maar ook initiatieven van een bescheidener aard kunnen bijdragen.

Tegen die achtergrond vindt er samenwerking plaats met andere regio's en is er de bredere politieke samenwerking tussen de Benelux-landen. Nederland zal ook in 2023 verder vorm blijven geven aan de samenwerking met Noordrijn-Westfalen en Noord-Frankrijk (regio's Hauts-de-France en Grand Est). De politieke samenwerking zal worden voortgezet met onder andere de organisatie van een Benelux Top (ministers-presidenten) en bijeenkomsten met andere regionale groepen, zoals bijvoorbeeld de Noordse EU-landen, Noordse Raad en de Baltische staten. De drie ministers-presidenten plannen tevens een gezamenlijke reis naar de Westelijke Balkan. Ook zullen de drie ministers van Buitenlandse Zaken een gezamenlijke Benelux-reis maken.

Ten slotte zullen de drie ministers van Buitenlandse Zaken elkaar ook weer regelmatig treffen voorafgaand aan een Raad Algemene Zaken of een Raad Buitenlandse Zaken van de EU. De agenda voor de samenwerking op Europees of buitenlandpolitiek terrein wordt grotendeels bepaald door de actualiteit. Daarnaast wordt de intensieve samenwerking, onder meer op het terrein van de Europese rechtsstaat, voortgezet en zal een meer gecoördineerde samenwerking worden nagestreefd op de effectiviteit van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), de Westelijke Balkan en *outreach* naar de *global partners*. U wordt hierover in de loop van het jaar op de hoogte gehouden via de reguliere kanalen, zoals de Kamerbrieven en debatten rondom de Raad Algemene Zaken en de Raad Buitenlandse Zaken.

De minister van Buitenlandse Zaken,

W.B. Hoekstra