

Internationaal Recht

De Benelux: betekenis voor de rechtspraktizijn*

Jan WOUTERS
Gewoon hoogleraar, K.U.Leuven;
Directeur, Instituut voor Internationaal Recht, K.U.Leuven;
Of Counsel, Linklaters De Bandt, Brussel

Maarten VIDAL
Wetenschappelijk medewerker,
Instituut voor Internationaal Recht, K.U.Leuven

* Deze tekst is gebaseerd op een beleidsondersteunend onderzoek voor het Departement internationaal Vlaanderen uitgevoerd door het Instituut voor Internationaal Recht samen met de Universiteit van de Verenigde Naties (UNU-CRIS, Brugge). Het onderzoek liep van 1 januari 2005 tot 31 juli 2006 en resulteerde in een omstandig rapport dat onlangs ook in boekvorm verscheen als J. WOUTERS, L. VAN LANGENHOVE, M. VIDAL, P. DE LOMBAERDE, W. DEVRIENDT, *De Benelux. Tijd voor een wedergeboorte?*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 297 p.

I. Inleiding

Hoe vreemd het ook mag lijken: de Benelux staat momenteel extra in de belangstelling. Niet alleen wijdde de eerste advocaat-generaal bij het Hof van Cassatie er zijn mercuriale aan bij aanvang van het huidige gerechtelijke jaar¹, ook de instituten voor internationale betrekkingen van de drie Benelux-landen organiseerden er begin 2007 een gemeenschappelijke conferentie over. Voor een organisatie die reeds lang geleden overvleugeld werd door de EG/EU is dergelijke aandacht ongebruikelijk. De reden van deze belangstelling is het verlopen van de oorspronkelijke vijftigjarige termijn van het Benelux-Verdrag² op 1 november 2010. De regeringen van België, Nederland en Luxemburg, evenals de regeringen van onze gemeenschappen en gewesten, bepalen op dit ogenblik hun standpunt over hoe het na die datum verder moet. Niet dat zo'n standpuntbepaling per se hoeft: het verdrag wordt immers voortgezet voor telkens een nieuwe periode van 10 jaar, tenzij een van de partners zich daartegen verzet.³ Desalniettemin bestaat er de wil om van deze gelegenheid gebruik te maken om het verdrag op te frissen en de nodige aanpassingen door te voeren. Op vijftig jaar is immers veel gebeurd: de Europese integratie ging met rasse schreden voort, België werd een federale staat en onze samenleving werd meer en meer een kenniseconomie. In deze bijdrage, die voortbouwt op een beleids-ondersteunend onderzoek voor de Vlaamse Regering, staan we even stil bij de huidige Benelux en lanceren we een aantal denkpistes voor de toekomst. Daarnaast gaan we in op een aantal aspecten van de Benelux die voor de jurist uit de praktijk relevant kunnen zijn.

II. De Benelux: welke toekomst voor een grote onbekende?

§1. Huidig institutioneel en inhoudelijk kader van de Benelux

De historische banden, de economische verwevenheid en de geografische lots-verbondenheid tussen de 27 miljoen inwoners van de drie Staten die zich op het grondgebied van de historische Lage Landen hebben ontwikkeld, maken een nauwe, al dan niet institutionele, samenwerking tussen hun regeringen onontbeerlijk. Er is dan ook sinds de Tweede Wereldoorlog een uitgebreid netwerk van overeenkomsten ontstaan tussen de drie landen onderling of tussen het centraal liggende België en een van beide andere partners. De Benelux Economische Unie met het permanente Secretariaat-generaal in Brussel is de

-
- ¹ J.-F. LECLERCQ, "Le droit Benelux sous un jour nouveau, droit inconnu?", *J.T.* 2006, 613-624.
 - ² Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie, ondertekend te 's Gravenhage op 3 februari 1958, inst. W. 20 juni 1960 (*B.S.* 27 oktober 1960), bekr. 13 juli 1960, in werking 1 november 1960, *UNTS* nr. 5471 en 5472. De tekst van het verdrag is eveneens te vinden in J. WOUTERS, *Bronnen van Internationaal Recht* (hierna weergegeven als *BRONNEN*), Antwerpen, Intersentia, 2004, 898.
 - ³ Art. 99, § 2, Benelux-Verdrag.

organisatie die de spil vormt van dit netwerk. De Benelux Economische Unie werd overigens voorafgegaan door een Benelux Douane Unie⁴, die in de nadagen van de Tweede Wereldoorlog, op 5 september 1944 door de regeringen in ballingschap te Londen, werd opgericht en een beperktere maar soortgelijke institutionele onderbouw had. Al bij al gaat het om een beperkt ambtelijk apparaat, een zestigtal ambtenaren, met een Nederlandse Secretaris-generaal, sinds kort dhr. Van Laarhoven.

De oorspronkelijke doelstellingen van de Benelux Economische Unie, geïnvloed op vrij verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten, waren volgens artikel 1, § 2 Benelux-Verdrag:

- i. de coördinatie van het economische, financiële en sociale beleid;
- ii. het aanvaarden en voeren van een gemeenschappelijk beleid in de economische betrekkingen met derde landen en inzake de daarmee verband houdende betalingen.

Het is duidelijk dat deze doelstellingen in de loop van het vijftigjarig bestaan van de Benelux steeds meer werden verwezenlijkt, maar dan voor een groot deel wel in een ander institutioneel kader, met name dat van de Europese Unie. Eigenlijk was dat ook zo voorzien door de *founding fathers* van de Benelux, zoals ook blijkt uit de specifieke verhouding tussen het recht van de Benelux en het gemeenschapsrecht (*infra*, § 3): de Benelux en de Europese Gemeenschap streven voor een deel dezelfde doelen na, maar de Benelux mag daar verder in gaan voor zover er binnen de Gemeenschap geen dergelijk niveau van integratie kan worden bereikt. In de loop van de jaren heeft de Benelux een aantal takenpakketten afgestoten (soms wel met enige vertraging op de inmiddels voorbijgesnelde Europese integratie), en is de organisatie ook op zoek gegaan naar nieuwe bestaansredenen, los van het Benelux-Verdrag, die vaak een grondslag kregen in nieuwe verdragen of informele afspraken tussen de partnerlanden. Zo werden een aantal verdragen gesloten rond eenmaking van het recht in bepaalde gebieden, waar aan het Secretariaat-generaal soms een ondersteunende rol werd gegeven, of werden aan dat Secretariaat-generaal nieuwe taken toebedeeld, zoals het bevorderen van het overleg rond grensoverschrijdende thema's (ruimtelijke ordening die ook rekening houdt met de belangen van de buurlanden, administratieve vereenvoudiging rond grensarbeid, lokale samenwerking tussen gemeenten aan weerszijden van de grens).

Een andere evolutie die de werking van de Benelux sinds de jaren tachtig heeft beïnvloed is de staatshervorming in België, die ook de internationale samenwerking rond gemeenschaps- en gewestmateries grondig heeft veranderd. De Benelux heeft dit deels op een informele manier opgelost, door ook gewestelijke ambtenaren uit te nodigen voor werkgroepvergaderingen, maar daarnaast

4 Douaneovereenkomst tussen België, Luxemburg en Nederland, gesloten te Londen op 5 september 1944, met het daartoe behorende, op 14 maart 1947, te 's-Gravenhage gesloten Protocol, inst. W. 5 september 1947 (*B.S.* 22 november 1947), bekr. 29 oktober 1947, in werking 1 januari 1948.

heeft dit ook voor gevolg gehad dat er buiten het Benelux-verband een intensieve bilaterale Vlaams-Nederlandse samenwerking tot stand kwam.⁵

§2. Sleutelen aan de werking van de Benelux Economische Unie

De institutionele structuur die indertijd tussen de drie partners werd opgezet, is eerder complex, en de formele bepalingen van het Benelux-Verdrag stemmen inmiddels niet meer overeen met de werkelijkheid. Op de eerste plaats komt het politieke orgaan, het Comité van Ministers, nauwelijks bijeen, en is de samenstelling ervan niet aangepast aan de bevoegdheidsoverdracht aan Gemeenschappen en Gewesten in België. Een aantal instellingen met ronkende namen, zoals de Raad van de Economische Unie, het College van Scheidsrechters en de Economische en Sociale Raad van Advies, bestaan enkel op papier. Tot slot werden in andere verdragsrechtelijke kaders een aantal structuren gecreëerd die strikt gezien los staan van de Benelux Economische Unie, met name het Benelux-Parlement⁶, het Benelux-Gerechtshof⁷ en sinds kort ook de Benelux-Organisatie voor de Intellectuele Eigendom.⁸

Naar aanleiding van de oorspronkelijke vervaldatum van de Benelux Economische Unie in 2010 kan men hoe dan ook niet voorbijgaan aan het snoeien in deze complexe structuur. Dit is des te meer nodig, aangezien een groot aantal van de respondenten van ons onderzoek stelt dat, ondanks dit veelvoud aan organen, het belangrijkste probleem van de Benelux net gevormd wordt door het gebrek aan politieke sturing. Het vastgelegde vergaderritme uit het Benelux-Verdrag⁹ bleef al snel dode letter, vaak bij gebreke aan bereidheid om daadwerkelijk samen iets te realiseren. Een aantal recente successen van de Benelux (zoals de samenwerking in de strijd tegen fiscale fraude of de politieke samenwerking) werden daarentegen wél gestuwd door de politieke wil bij de betrokken vakministers om vooruitgang te boeken.

⁵ Denk maar aan de Taalunie (1980), de akkoorden over de Scheldemonding van 1995 en 2005 (verdieping van de Westerschelde, gemeenschappelijk nautisch beheer, milieu-aspecten), het Vlaams-Nederlands Cultureel Verdrag (1995), de Transnationale Universiteit Limburg (2001) en de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie voor het hoger onderwijs (2003).

⁶ Overeenkomst tussen België, het Groothertogdom Luxemburg en Nederland namens de instelling van een Raadgevende Interparlementaire Raad, ondertekend te Brussel op 5 november 1955, inst. W. 4 juli 1956 (*B.S.* 17 oktober 1956), bekr. 4 juli 1956, in werking 9 september 1956,

⁷ Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, ondertekend te Brussel op 31 maart 1965, inst. W. 18 juli 1969 (*B.S.* 11 december 1973, 21 december 1973 en 18 januari 1977), bekr. 22 oktober 1969, in werking 1 januari 1974, meermaals gewijzigd.

⁸ Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom (merken en tekeningen of modellen), gedaan te 's-Gravenhage op 25 februari 2005, inst. W. 22 maart 2006 (*B.S.* 26 april 2006 en 24 augustus 2006), bekr. 30 maart 2006, in werking 1 september 2006.

⁹ Art. 20, § 1, Benelux-Verdrag, voorziet dat het Comité van Ministers *ten minste* eens om de drie maanden bijeenkomt... In de praktijk komt het Comité minder dan jaarlijks bijeen.

De uitbreiding van de Europese Unie tot een groep van 27 lidstaten en de verschillen in visie die tussen deze landen bestaan leidden recentelijk tot een vernieuwde aandacht voor de Benelux als forum voor enerzijds operationele samenwerking rond bepaalde thema's waar er geen eensgezindheid op Europees niveau kan worden bereikt en anderzijds voor de afstemming van de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse visies voor Europese dossiers. Een dergelijke samenwerking veronderstelt een betere institutionele onderbouw. Op basis van ons beleidsvoorbereidende onderzoek stellen wij voor om de functie van de Secretaris-generaal van de organisatie op te waarderen van een ambtelijke naar een meer diplomatieke positie. Tegelijkertijd komt de verdragsrechtelijke regel dat deze functie door een Nederlander moet worden bekleed¹⁰, ter discussie te staan. Samen met een op moderne leest geschoeid Benelux-Secretariaat moet hij zich meer prominent opwerpen als neutrale procesbeheerder voor de samenwerking en zorgen voor de ondersteuning van technische ministeriële en ambtelijke commissies en werkgroepen waar vertegenwoordigers van de nationale (of voor België deelstatelijke) regeringen aan deelnemen. Daarbij moeten Secretaris-generaal en secretariaat meer proactief werken, en gebruik makend van een reeds bestaand maar onbenut initiatiefrecht, zelf voorstellen formuleren voor concrete samenwerking of voor de oplossing van bilaterale knelpunten.

Het Secretariaat-generaal omschrijft zijn missie zelf als volgt:

“[Het] zet zich dagelijks in voor de behartiging van de gezamenlijke belangen die de partners in het formele Benelux-samenwerkingsverband nastreven. Het doet dat door de commissies en de werkgroepen die op de onderscheiden terreinen met het uitwerken van concrete acties van samenwerking zijn belast te voorzien van een degelijke begeleiding door er waardevolle *intellectuele, administratieve en logistieke diensten aan te verlenen op basis van een neutrale opstelling tegenover de standpunten van de partners.*”¹¹ (eigen cursivering)

Het is voornamelijk het polyvalente karakter van het secretariaat dat aan de Benelux-samenwerking een meerwaarde geeft ten opzichte van louter bilaterale afspraken. Het aanpassingsvermogen waar het secretariaat in het verleden blijk van heeft gegeven – men denke aan de periode waarin het het beheer van de Schengenakkoorden heeft behartigd – pleit ervoor dit instrument, dat slechts een beperkte financiële weerslag heeft¹², ook in de toekomst te behouden om nieuwe initiatieven structureel te onderbouwen. Een belangrijke troef van het Secretariaat-generaal is immers zijn uitgebreide netwerk met contactpersonen in nationale, regionale, provinciale en lokale overheden in de drie lidstaten. Hieruit blijkt eens te meer hoezeer de rol van het Secretariaat-generaal erop gericht is om als “smeermiddel” te werken voor de samenwerking tussen de

¹⁰ Art. 34, § 1, Benelux-Verdrag. Reeds ten tijde van de Benelux-Douane-unie werd het ambt van Secretaris-generaal voorbehouden aan een persoon met de Nederlandse nationaliteit, dit ter compensatie van de vestiging van de zetel van het Secretariaat-generaal in Brussel.

¹¹ Secretariaat-generaal Benelux, Beleidsbegroting 2006, document SG/INT (2005) 157 herzien, 30 november 2005, p. 1.

¹² De begroting van 2006 besloeg 6.484.020 euro. Ongeveer een vierde van de uitgaven wordt besteed aan lasten uit het verleden zoals pensioenen.

lidstaten. Het Secretariaat-generaal faciliteert het leggen van contacten tussen de meest aangewezen gesprekpartners en vervult bij de besprekingen tussen nationale ambtenaren de rol van neutraal verslaggever, die tegelijkertijd ook met kennis van zaken aanstuurt op een consensusbeslissing.

Op grond van talrijke kritische opmerkingen van ambtenaren die momenteel professioneel gezien bij deze commissies en werkgroepen betrokken zijn, konden we in dat verband een aantal knelpunten identificeren, zoals de problematische doorstroming van de besluitvorming van de werkgroepen en commissies naar het politieke niveau; het frequente ontbreken van concrete resultaten; te grote ambities en te grote projecten; de administratieve belasting en overlap die het gevolg is van een wildgroei van commissies; en de beperkte evaluatie van de eigen werking. Een herijking van de Benelux kan ook hier voor een rationalisering zorgen.

Een nieuwe Benelux moet ook een duidelijke institutionele plaats toekennen aan het Benelux-Parlement. Dat kan immers een motor zijn voor samenwerking indien de contacten die daar worden opgebouwd en de inzichten die daar worden opgedaan, ook doorstromen naar de nationale parlementen, onder meer door het interpellieren van ministers over het uitblijven van gezamenlijke initiatieven of het indienen van wetsvoorstellen om regelgeving op elkaar af te stellen. In de institutionele constellatie van de Benelux kan het instellen van een verplichte tussenkomst van het Benelux-Parlement bij het totstandkomen van beschikkingen, aanbevelingen en Benelux-overeenkomsten (infra, §) bijdragen tot de democratische legitimiteit van de afspraken.

Enigszins losstaand van de rest van de structuur van de Benelux, zou het Benelux-Parlement ook een rol kunnen spelen in het kader van de subsidiariteits-toets van Europese wetgevende instrumenten. Twee protocollen bij de Grondwet voor Europa voorzien immers in enerzijds een informatieplicht ten aanzien van de nationale parlementen¹³ en anderzijds in de mogelijkheid in een stemrecht van nationale parlementen om in een met redenen omkleed advies te stellen dat een voorgestelde Europese wetgevingshandeling strijdig is met het subsidiariteitsbeginsel.¹⁴ Elk nationaal parlement heeft daarbij de beschikking over twee stemmen. In het kader van het Benelux-Parlement zou men tot een afstemming kunnen komen tussen de drie parlementaire vergaderingen, en op die manier de zes stemmen van België, Nederland en Luxemburg kunnen poolen. Het behandelen van dergelijke Europese dossiers in het Benelux-Parlement zou ook de politieke samenwerking (tussen de regeringen) in Beneluxverband kunnen stimuleren.

¹³ Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, ondertekend te Rome op 29 oktober 2004, *Pb.* 2004, C 310/204.

¹⁴ Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, gehecht aan het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, ondertekend te Rome op 29 oktober 2004, *Pb.* 2004, C 310/207.

§3. Tijd voor een herijking van de bevoegdheden

De voorgaande aandacht voor institutionele aspecten mag ons niet uit het oog doen verliezen dat het eigenlijk gaat om het boeken van vooruitgang rond inhoudelijke dossiers. Net zoals de institutionele structuur van de Benelux in de loop van vijftig jaar evolueerde zonder een aanpassing van het Benelux-Statuut, was dit ook het geval voor de doelstellingen die van een economische unie evolueerden naar het beheer van de ruimtegebonden en persoonsgebonden problemen die voortvloeien uit het bestaan van de grenzen tussen de drie landen. Immers, hoewel men spreekt over een “Europa zonder grenzen”, blijven wettelijke en administratieve verschillen tussen de onderscheiden deelgebieden van de Benelux voor praktische problemen zorgen, die enkel in een geest van samenwerking kunnen worden opgelost. De aard van de activiteiten van de Benelux in elk van deze domeinen verschilt grondig, van dienstverlening ten behoeve van de burger (intellectuele eigendom), via ondersteuning van operationele samenwerking (politie) en creatie van een juridisch kader (lokale grensoverschrijdende samenwerking) tot informatieverstrekking (grensarbeid) en loutere *ad hoc* activiteiten (cultuur en onderwijs).

De evolutie van de doelstellingen en taken van de Benelux heeft alles te maken met de laboratoriumfunctie die inherent is aan de organisatie. Zij is bedoeld om tussen de drie landen tot een hechtere samenwerking te komen dan wat er op een gegeven ogenblik in het kader van de Europese Unie mogelijk is, en is daar ook expliciet door de Europese constitutionele verdragen toe gemachtigd. Op centrale domeinen zoals de interne markt en het vrije personenverkeer (Schengen) heeft de Benelux in het verleden wel degelijk een rol gespeeld, maar zijn de activiteiten inmiddels door de Europese Unie overgenomen.

Naast een aantal kernactiviteiten blijft de Benelux momenteel echter nog al te vaak ook vasthouden aan een aantal daarmee niet onmiddellijk samenhangende niches. Op basis van ons onderzoek en de interviews met ervaringsdeskundigen kwamen we wat dat betreft tot een reeks van aanbevelingen¹⁵ die als volgt kunnen worden samengevat.

Op de eerste plaats dient de Benelux gehanteerd te worden als een flexibel instrument ter bevordering van de samenwerking op centraal, regionaal en lokaal niveau. De uitgebreide contacten zijn immers een troef van de organisatie. De concrete inhoud van de samenwerking is afhankelijk van de evolutie op een bepaald ogenblik, en is expliciet niet enkel gericht op de traditionele diplomatie maar richt zich tot alle overheden die in hun werking met grensoverschrijdende thematieken worden geconfronteerd. Naast de centrale (federale) overheden en de gemeenschappen en gewesten gaat het derhalve ook om lokale overheden – gemeenten en provincies – voor wie de Benelux als kenniscentrum voor grensoverschrijdende samenwerking een dienstverlenende rol kan vervullen. Wij suggereren bijgevolg een transitie van een klassiek interstatelijk integratiemodel naar een modern en flexibel meerlagig beleids- en integratie-

¹⁵ J. WOUTERS, L. VAN LANGENHOVE, M. VIDAL, P. DE LOMBAERDE, W. DEVRIENDT, *De Benelux. Tijd voor een wedergeboorte?*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 237-257.

model. Een flexibele Benelux laat bovendien een snelle overschakeling toe tussen Benelux-samenwerking *sensu stricto* en bilaterale samenwerking.

Voor de afzienbare toekomst identificeerden we drie kerndomeinen voor de Benelux: verdergaande economische integratie dan wat in Europa mogelijk is, beheer van de grensoverschrijdende samenwerking en veiligheid in ruime zin. In deze drie inhoudelijk samenhangende domeinen kan het Secretariaat-generaal ook zelf de nodige expertise opbouwen.

We wezen er reeds eerder op dat de economische doelstellingen van het Benelux-Verdrag voor een groot deel door de Europese integratie zijn achterhaald. Toch pleiten vele betrokkenen voor de versterking van de Benelux als experimentele voortrekker op het vlak van interne markt en economische samenwerking, met specifieke aandacht voor thema's waar zich opportuniteiten voordoen en waar men verder kan gaan dan de EU: energie, Lissabon-normen, liberalisering (o.a. diensten), fiscale harmonisering (o.a. accijnzen), harmonisering van sociale wetgevingen en van de vestigingswetgeving voor bedrijven. Daarbij benadrukken velen het belang van een proactieve screening door een beleidsceel binnen het secretariaat van Europese voorstellen op mogelijkheden voor nog sterkere integratie en voor een zo eenvormig mogelijke omzetting door de Benelux-landen van Europese richtlijnen.

Sinds de jaren tachtig is de Benelux al de weg ingeslagen van het bevorderen van grensoverschrijdende samenwerking. Hier blijven er kansen voor een centraal kennisbeheer, dat probleemoplossend werkt voor zowel persoonsgebonden als ruimtegebonden grensoverschrijdende samenwerking. Naar de burger toe betekent dit een loketfunctie – al dan niet gedecentraliseerd naar de grensregio's – voor de problemen die grensarbeid op fiscaal en sociaal vlak met zich meebrengt. Tevens moet de Benelux hier zijn initiërende rol vervullen naar de overheid toe, en in zijn rol van neutraal procesbeheerder voorstellen doen voor het duurzaam wegwerken van deze problemen. Naast een dergelijke op de burger gefocuste persoonsgebonden grensoverschrijdende samenwerking, pleiten we ook voor een nieuw ruimtelijk perspectief van de Benelux inzake de territoriale grensoverschrijdende samenwerking, waar ook aangrenzende regio's uit Duitsland en Frankrijk kunnen worden betrokken. De Benelux is nog altijd het meest voor de hand liggende forum om een totaalvisie op de verschillende grensgebieden uit te werken, vergelijkbaar met de *Mission Opérationnelle Transfrontalière* in Frankrijk.¹⁶ De noden in de grensgebieden zijn zeer groot en de Benelux bezit de nodige troeven om oplossingen uit te werken, ook ten opzichte van 'concurrerende' grensoverschrijdende samenwerkingsvormen zoals de Euregio's. Deze laatste focussen immers op eerder projectgebonden samenwerking binnen een specifieke grensoverschrijdende context, terwijl de Benelux hieraan een ruimere, vergelijkende blik kan toevoegen. De Benelux moet hiervoor een totaalstrategie ontwikkelen, met projectmatige en flexibele overlegfora waarin ambtenaren van diverse overheden worden betrokken.

Het derde samenhangende geheel van Benelux-taken wordt gevormd door de zogenaamde Senningen-afspraken rond politie, justitie en veiligheid en de ver-

16 www.espaces-transfrontaliers.eu

dere implementatie hiervan. Dit leidde recent tot een verdrag inzake politieële samenwerking (*infra*, § 6). Het kennisbeheer en de trajectbegeleiding door het Benelux-Secretariaat worden door de nationale overheden erg positief geëvalueerd, en de samenwerking loopt duidelijk voor op die binnen de Europese Unie, doordat er binnen de Benelux sprake is van een daadwerkelijke *operationele* samenwerking. In die zin vervult de Benelux hier zijn laboratoriumfunctie. Er is zelfs een uitgesproken vraag om de samenwerking inzake veiligheid nog te versterken. Concreet gaat het om gemeenschappelijke commissariaten, gezamenlijke politie- en justitieopleidingen, gezamenlijke rechteerteams en meer directe contacten tussen procureurs en onderzoeksgerechten. Daarnaast is er ook een behoefte om naast de politieële samenwerking ook de samenwerking op het vlak van verzorging resp. rampenbeheersing te intensifiëren, via een harmonisering van het statuut van huisartsen, vlotter grensoverschrijdend ambulancevervoer en een algemene coördinatie en afstemming tussen de verschillende betrokken actoren.

Dit alles brengt ons ertoe om voor de toekomstige Benelux te pleiten voor een beperkt juridisch kader, waarin de randvoorwaarden (een secretariaat dat ook gebruik kan maken van detacheringen, parlementaire inbreng om de democratische legitimiteit te garanderen, regeling van de deelname van gemeenschappen en gewesten) worden gecreëerd voor het begeleiden van steeds evoluerende en periodiek geëvalueerde taken.

III. Verhouding van het Benelux-recht met het Europees gemeenschapsrecht

Een element dat pleit voor het behoud van de Benelux is de bijzondere plaats die de samenwerking tussen België, Nederland en Luxemburg in het gemeenschapsrecht inneemt. Het EG-Verdrag bevat immers een machtigingsclausule die onontbeerlijk is voor de conformiteit van de Benelux met het Europese recht. Deze bepaling zorgt ervoor dat de verdergaande samenwerking in Benelux-verband niet als een verboden discriminatie ten opzichte van de (nu vierentwintig) andere EU-lidstaten wordt beschouwd. Het gaat meer bepaald om art. 233 van het Verdrag van Rome, thans art. 306 EG-Verdrag (de bewoordingen zijn woordelijk dezelfde in art. 202 EURATOM-Verdrag en art. IV-441 Grondwet voor Europa), dat een integratie tussen de drie Benelux-landen die verder gaat dan de Europese integratie mogelijk maakt.¹⁷ De tekst van de

¹⁷ R. GEIGER, *EUV/EGV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, München, Beck, 2000, 935; H. KRÜCK, "Art. 306 (ex-Art. 233) [Verhältnis zu Benelux-Staaten]", in J. SCHWARZE (ed.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden, Nomos, 2000, 2391-2393; F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2001, 306-307; K. SCHMALENBACH, "Art. 306 (ex-Art. 233)", in Ch. CALLIESS, *Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft - EUV/EGV*, Neuwied, Luchterhand, 1999, 2179; J. VANDAMME, "Article 233", in V. CONSTANTINESCO (ed.), *Traité instituant la CEE: commentaire article par article*, Paris, Economica, 1992, 1491-

machtigingsclausule in art. 306 EG-Verdrag¹⁸ luidt, net zoals de andere vermelde verdragsbepalingen, als volgt:

“De bepalingen van dit Verdrag vormen geen beletsel voor het bestaan en de voltooiing van de regionale unies tussen België en Luxemburg alsmede tussen België, Luxemburg en Nederland, voorzover de doelstellingen van die regionale unies niet bereikt zijn door toepassing van dit Verdrag”

Om historische redenen – meer bepaald het feit dat de Benelux-landen aan de wieg stonden van de Europese Gemeenschap – bestaat er geen soortgelijke bepaling voor andere subregionale groeperingen binnen de (uitgebreide) Europese Unie, zoals de Visegrád-landen¹⁹ of de samenwerking tussen de drie Baltische Staten. Ook de Grondwet voor Europa behield de machtigingsclausule voor de Benelux, maar breidde ze niet uit naar de andere groeperingen.

De Benelux en de BLEU hebben derhalve ten aanzien van de Europese instellingen een aanvullend karakter: beide organisaties behouden hun bestaansrecht in zoverre ze een verdergaande realisatie van de doelstellingen van deze regionale unies mogelijk maken. Art. 306 EG-Verdrag kan enkel worden ingeroepen tegen de toepassing van regels van gemeenschapsrecht in de mate dat dit laatste afbreuk zou doen aan onontbeerlijke voorwaarden voor hun bestaan of de werking.²⁰ Door dit artikel zijn mogelijke verschillen in behandeling ten opzichte van (onderdanen van) andere EU-lidstaten ten opzichte van (onderdanen van) de Benelux-partners (of de BLEU-partner), niet uitgesloten, zolang dit de diepere integratie van deze laatste landen ten goede komt.²¹ Zo is het op grond van de machtigingsclausule mogelijk dat, in zoverre het gemeenschapsrecht hier nog geen regeling voor treft, de vestigingsvoorwaarden in België voor bepaalde Nederlandse en Luxemburgse vrije beroepen soepeler zijn dan voor hun Duitse collega's. Dergelijke bijzondere regels voor een verdergaand vrij verkeer in de Benelux treffen we aan op verschillende kleine deelgebieden, die eventueel nog niet het voorwerp hebben uitgemaakt van enige Europese regeling, waarbij het meestal de vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen betreft.²² De Benelux heeft overigens slechts in beperkte mate gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot verdergaande integratie die het EG-Verdrag aan de drie landen biedt. Dit heeft te maken met de *ups* en *downs*

1495; L. WEITZEL, “Article 306 (ex-article 233)”, in Ph. LÉGER (ed.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 2000, 1932-1937; J. WOUTERS en M. VIDAL “Article IV-441”, in L. BURGORGUE, A. LEVADE en F. PICOD, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, deel 1, Brussel, Bruylant, te verschijnen in 2006.

18 *Pb.* 2002, C 325.

19 Hongarije, Slowakije, Polen, Tsjechië

20 HvJ EG, *Elz/Commissie*, arrest van 24 juni 1976, 56/75, *Jur.* 1976, 1097, r.o. 21-22 (i.v.m. BLEU); HvJ EG, *Rodens e.a.*, arrest van 11 augustus 1995, C-367/93 – C-377/93, *Jur.* 1995, I-2229, r.o. 18-25 (i.v.m. Benelux).

21 L. WEITZEL, *loc. cit.* noot 17, 1935.

22 Zie bijvoorbeeld de Omzendbrief BA-2006/03 van 10 maart 2006 betreffende de toepassing van het decreet van 16 januari 2004 op de begraafplaatsen en de lijkbezorging en de uitvoeringsbesluiten (*B.S.* 7 april 2006) die een onderscheid maakt tussen lijkenvervoer binnen de Benelux en lijkenvervoer naar andere landen.

waaronder ook het politieke overleg en de afstemming van standpunten over Europese dossiers tussen voornamelijk België en Nederland (met Luxemburg veelal op de achtergrond) te lijden had.²³

In principe primeert het gemeenschapsrecht op de regelgeving van Benelux en BLEU: deze laatste regels worden van rechtswege vervangen door de communautaire regels indien die van dezelfde strekking en inhoud zijn. De verwezenlijkingen van de regionale unies zijn bijgevolg per definitie voorwaardelijk²⁴, aangezien het gemeenschapsrecht in hun plaats treedt zodra dat het niveau van integratie van de regionale unies heeft bereikt of overschreden. Zolang dat niet het geval is, behouden de regels van de regionale unies hun gelding. “[Art. 306] beoogt te voorkomen, dat de regionale unie [...] door de toepassing van het gemeenschapsrecht uiteen zou vallen of in haar ontwikkeling zou worden belemmerd. [Het] stelt aldus de drie betrokken lidstaten in staat om, in afwijking van de gemeenschapsvoorschriften, de bepalingen toe te passen die binnen hun unie gelden, voor zover die unie verder is voortgeschreden dan de gemeenschappelijke markt.”²⁵ Art. 306 EG-Verdrag kan bijgevolg niet als rechtvaardiging voor een schending van het gemeenschapsrecht worden aangehaald wanneer dit laatste verder gevorderd is dan het Benelux-recht.²⁶

Gelet op het beginsel van de restrictieve interpretatie van uitzonderingsbepalingen, zoals de machtigingsclausule er één is, kunnen we ertoe besluiten dat de machtigingsclausule geen betrekking heeft op een eventuele regionale economische unie die uitsluitend uit België en Nederland bestaat, en *a fortiori* niet op een regionale economische unie tussen een deelstaat van België (per hypothese Vlaanderen) en Nederland, net zomin als het EG-Verdrag soortgelijke regionale unies tussen andere lidstaten mogelijk maakt. Deze overweging pleit voor het behoud van de Benelux en tegen een door sommigen voorgestelde vervanging ervan door een algemeen Vlaams-Nederlands samenwerkingsverband.

IV. Het juridisch instrumentarium van de Benelux

§1. Besluitvorming en betrokken actoren

Het Benelux-Verdrag creëerde een internationale entiteit met een eigen rechtsorde waarvan het Benelux-Verdrag weliswaar het “skelet” is, maar waarvan de verschillende juridische instrumenten die op basis van dat verdrag worden aangenomen, het “vlees en bloed” vormen.²⁷ Op het ogenblik dat het Benelux-

²³ J.W. BROUWER, “Nederlands-Belgische samenwerking in Benelux en Europa”, *Int. Spect.* 2003, 466-471.

²⁴ R. HAMERLYNCK en M. COGEN, *26 Europese organisaties: samenwerking in het Europa van de Oeral tot de Atlantische Oceaan*, Antwerpen, Kluwer, 1990, 114.

²⁵ HvJ EG, *Pakvries*, arrest van 16 mei 1984, 105/83, *Jur.* 1984, 2101, r.o. 11.

²⁶ HvJ EG, *Commissie/Luxemburg*, arrest van 2 juli 1996, C-473/93, *Jur.* 1996, I-3207, r.o. 41-43.

²⁷ H.G. SCHERMERS en N.M. BLOKKER, *International Institutional Law*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, § 1139.

Verdrag werd ondertekend was het Verdrag van Rome tot instelling van de Europese Economische Gemeenschap al sinds een maand in werking getreden. Desondanks ging deze Benelux Economische Unie institutioneel/decisioneel veel minder ver. Er is immers geen sprake van overdracht van (de uitoefening van) soevereine bevoegdheden in het kader van een vorm van supranationaliteit. Maatregelen die burgers rechtstreeks binden kunnen slechts worden aangenomen door middel van verdragen (Benelux-overeenkomsten), die de grondwettelijke instemmingsprocedures in de drie landen moeten doorlopen, of door middel van het aannemen van eenvormige wetten die dan in het nationale recht moeten worden omgezet. Het beperkte lidmaatschap van de organisatie is ook nu nog een argument dat tegen de introductie van supranationale besluitvormingsprocedures pleit. Via de verdragsrechtelijke weg of de weg van de omzetting van beschikkingen door regering en parlement, blijft de democratische inspraak beter gegarandeerd en wordt ook een betere inbedding in de drie nationale rechtsordes gerealiseerd.

Alle juridische instrumenten van de Benelux Economische Unie *sensu stricto* worden aangenomen door het Comité van Ministers²⁸ of door een ministeriële werkgroep²⁹, in principe met de instemming van elk van de drie delegaties, hoewel de onthouding van één van hen de aanneming niet tegenhoudt.³⁰ Het gaat hierbij om een tiental besluiten per jaar. Daarnaast voorziet ook het oprichtingsverdrag van het Benelux-Parlement³¹ in besluiten die aanbevelingen kunnen bevatten t.a.v. de drie regeringen. Bovendien worden ook in het kader van de Benelux-Organisatie voor de Intellectuele Eigendom (*infra*, § 6) juridische instrumenten aangenomen. We worden in de Benelux derhalve, net zoals in vele andere internationale organisaties, geconfronteerd met een pluraliteit van rechtsbronnen, waar verschillende actoren aan ten grondslag liggen en verschillende rechtsvolgen aan verbonden zijn.

§2. *Benelux-overeenkomsten*

Enkel door middel van internationale overeenkomsten, d.w.z. verdragen, die daarna aan de grondwettelijk voorziene instemmingsprocedures zijn onderworpen, kunnen afspraken worden gemaakt die de Benelux-burgers rechtstreeks binden. Art. 19, b), Benelux-Verdrag bepaalt dat het Comité van Ministers dergelijke overeenkomsten kan opstellen en aan de Hoge Verdragsluitende Partijen kan voorleggen met het oog op hun ondertekening en latere bekrachtiging. In België zal de instemmingsprocedure anders verlopen al naargelang de Benelux-overeenkomst in kwestie betrekking heeft op uitsluitend federale bevoegdheden³², uitsluitend gewestelijke of communautaire bevoegdheden³³, of

28 Art. 19 Benelux-Verdrag.

29 Art. 21 Benelux-Verdrag.

30 Art. 18 Benelux-Verdrag.

31 *Supra*, noot 6.

32 Art. 167, § 2, G.W.

33 Art. 167, § 3, G.W. en artt. 16, §§ 1-2, en 81, §§ 1-4, B.W.H.I

gemengde bevoegdheden³⁴: de overeenkomst kan immers slechts gevolg hebben nadat alle bevoegde parlementaire vergaderingen hun instemming hebben betuigd.

Aangezien de overeenkomsten strikt gezien verdragen zijn die losstaan van het Benelux-Verdrag, speelt de juridische basis in het Benelux-Verdrag voor het gezamenlijk optreden van de drie Staten geen rol. De overeenkomsten ontleen hun juridisch verbindend karakter immers niet aan het Benelux-Verdrag maar aan de grondwettelijk voorziene instemmingsprocedures in de verdragsluitende partijen. Ze kunnen derhalve niet buiten toepassing worden gelaten of worden vernietigd wegens strijdigheid met het Benelux-Verdrag. De Benelux-overeenkomsten kunnen bepalen dat het Benelux-Gerechtshof bevoegd is om een eenvormige uitlegging te garanderen (art. 1, § 2, Statuut Benelux-Gerechtshof).³⁵ Deze bevoegdheid kan echter ook aan het Hof worden toegekend in een ander verdrag of in een beschikking van het Comité van Ministers, zodat het niet altijd onmiddellijk duidelijk is of het gaat om een overeenkomst waarvoor het Hof bevoegd is.

Reeds in 1948, d.i. nog voor het ontstaan van de Benelux Economische Unie, werd door de drie Benelux-landen overigens reeds een “commissie voor de studie van de eenmaking van het recht” ingesteld³⁶, bestaande uit rechtsgeleerden van de drie landen. De Commissie, een adviserend lichaam, had als taak een vergelijkende studie te maken van de drie wetgevingen, en te zoeken naar middelen om eenvormigheid in de beginselen en overeenstemming in de juridische oplossingen tot stand te brengen, waardoor op een bepaald gebied eenvormigheid of zelfs eenmaking van het recht kon worden bereikt (art. 1 reglement eenmakingscommissie).

Deze Commissie³⁷, die ook na het ontstaan van de Benelux Economische Unie als onafhankelijke instelling bleef voortbestaan, stelde een aantal verdragen op

34 Art. 167, § 4, G.W. en samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen (*B.S.* 17 december 1996), inst. W. 20 augustus 1996 (*B.S.* 17 december 1996), Decr. Vl. R. 19 maart 1996 (*B.S.* 23 mei 1996), Decr. Fr. Gem. R. 18 maart 1996 (*B.S.* 26 juni 1996), Decr. D. Gem. R. 10 juni 1996 (*B.S.* 21 augustus 1996), Decr. W. Gew. R. 20 juni 1996 (*B.S.* 19 juli 1996), Ord. Br. H. R. 11 januari 1996 (*B.S.* 6 maart 1996), BRONNEN, 35; Samenwerkingsakkoord van 8 maart 1998 tussen de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen (*B.S.* 17 december 1996), BRONNEN, 38.

35 Lijst met gemeenschappelijke rechtsregels in document H/g/2006/53s van september 2006, beschikbaar op de website van het Hof www.courbeneluxhof.info

36 Protocol tot oprichting van een Belgisch-Nederlands-Luxemburgse Studiecommissie voor de eenmaking van het recht, en reglement, ondertekend te Brussel op 17 april 1948 (niet bekendgemaakt in België, *Trb.* 1955, 16), in werking 17 april 1948.

37 F. DUMON, “Le Benelux et l’harmonisation du droit”, *J.T.* 1982, 118-121; O. HANSEN, “Trente années de tentatives d’unification du droit dans les pays du Benelux, une expérience”, *R.D.I.D.C.* 1980, 60-82.

met dat doel, voornamelijk in de periode tot 1975, waarvan de meeste wel effectief ondertekend werden, maar een substantieel deel nooit in werking trad bij gebreke aan ratificatie in (één of twee van) de lidstaten. Toch moet worden toegegeven dat sommige niet-geratificeerde verdragen uiteindelijk wel leidden tot een aanpassing van regelgeving in één of twee Benelux-landen.³⁸

Theoretisch bestaan er derhalve meerdere soorten verdragen in het kader van de Benelux: enerzijds de Benelux-overeenkomsten die worden aangenomen in het kader van de Benelux Economische Unie, en krachtens art. 19, b, Benelux-Verdrag door het Comité van Ministers aan de drie Staten worden voorgelegd “teneinde in werking te worden gesteld overeenkomstig de grondwettelijke bepalingen van ieder der Hoge Verdragsluitende Partijen” en anderzijds de Benelux-overeenkomsten die niet zijn opgesteld met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de Benelux Economische Unie, maar door de Commissie voor de studie van de eenmaking van het recht werden opgemaakt, maar eveneens overeenkomstig de nationale grondwettelijke bepalingen in werking treden. In de praktijk zijn er aan dit verschil echter geen gevolgen verbonden.

De Commissie boekte wel degelijk een aantal successen, maar de unificatie stond zeker vanaf 1973 in de schaduw van de eenmaking door het Europese gemeenschapsrecht.³⁹ Een kort overzicht van gemeenschappelijke regels die wel degelijk in werking traden:

- De eenvormige wet betreffende de dwangsom⁴⁰, opgenomen in artt. 1385*bis*-1385*nonies* Ger.W.;
- De eenvormige wet betreffende de warenmerken en de eenvormige wet betreffende tekeningen en modellen, inmiddels vervangen door de nieuwe regelgeving inzake intellectuele eigendom;
- De regelgeving in verband met de verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor motorvoertuigen⁴¹;
- De uitoefening van de advocatuur⁴²;

38 A.W. JONGBLOED, “Requiem voor de unificatie van het recht in Benelux-verband”, *R.W.* 1985-86, 575-586.

39 A.W. JONGBLOED, *loc. cit.* noot 38, 575.

40 Benelux-overeenkomst houdende eenvormige wet betreffende de dwangsom, en bijlage (eenvormige wet betreffende de dwangsom), ondertekend te 's-Gravenhage op 26 november 1973, inst. W. 31 januari 1980 (*B.S.* 20 februari 1980), bekr. 31 januari 1980, in werking 1 oktober 1978 (België:1 maart 1980), *UNTS* nr. 18360.

41 Benelux-overeenkomst betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorvoertuigen, gemeenschappelijke bepalingen en protocol van ondertekening, ondertekend te Luxemburg op 24 mei 1966, inst. W. 19 februari 1968 (*B.S.* 21 mei 1976 en 26 mei 1976), bekr. 9 juli 1968, in werking 1 juni 1976; Aanvullend protocol bij de Benelux-overeenkomst van 24 mei 1966 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen, ondertekend te Brussel op 26 september 1968, inst. W. 2 februari 1971 (*B.S.* 21 mei 1976), bekr. 17 februari 1971, in werking 1 juni 1976.

42 Benelux-overeenkomst betreffende de uitoefening van de advocatuur, opgemaakt te Brussel op 12 december 1968, inst. W. 28 juli 1971 (*B.S.* 28 augustus 1971), bekr. 30 juli 1971, in werking 1 september 1971, *UNTS* nr. 13177.

- De regelgeving inzake commorientes (gelijktijdig overledenen)⁴³, opgenomen in artt. 721-722 B.W.

Daarnaast traden een aantal eenvormige wetgevingen nooit in werking, voornamelijk doordat België de overeenkomst nooit ratificeerde. Aan Franstalige zijde bestond er immers weerstand tegen hervormingen van het recht die niet, zoals sinds 1804 met het Burgerlijk Wetboek het geval was, uit Frankrijk maar uit Nederland kwamen.⁴⁴ Ook worden tegenwerking uit de Belgische ambtenarij⁴⁵ en het ontstaan van het nieuwe burgerlijk wetboek van Nederland⁴⁶ als redenen voor het tanende succes aangehaald. Hierdoor traden een aantal ondertekende eenmakingsverdragen nooit in werking, meer bepaald op het vlak van gerechtelijk privaatrecht⁴⁷, de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken⁴⁸, de overname van strafvervolgingen⁴⁹, het internationaal privaatrecht⁵⁰, voorwaarden voor het in handel brengen van gevaarlijke werktuigen⁵¹, metrologie⁵², de agentuurovereenkomst⁵³, het boetebeding⁵⁴, en wa-

43 Benelux-overeenkomst inzake commorientes, en bijlage, ondertekend te Brussel op 29 december 1972, inst. W. 19 september 1977 (*B.S.* 10 januari 1978 en 28 september 1978), bekr. 23 november 1977, in werking 1 september 1978.

44 S. CARDIJN, J. VIAENE en J. VANANROYE, "Zonder het spel geen knikkers – Inter-view met Marcel Storme", *Jur. Falc.* 1995-96 185-194.

45 A.W. JONGBLOED, *loc. cit.* noot 38, 584.

46 A.W. JONGBLOED, *loc. cit.* noot 38, 583.

47 Verdrag tussen België, Luxemburg en Nederland betreffende de rechterlijke bevoegdheid, betreffende het faillissement en betreffende het gezag en de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, van scheidsrechterlijke uitspraken en van authentieke akten, en bijgevoegd Protocol, ondertekend te Brussel op 24 november 1961, inst. W. 10 mei 1963 (niet bekendgemaakt), bekr. 5 juni 1963, niet in werking getreden.

48 Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken, ondertekend te Brussel op 26 september 1968, inst. W. 28 februari 1972 (niet bekendgemaakt), bekr. 19 januari 1973, niet in werking getreden.

49 Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake het overnemen van strafvervolgingen, en bijlage, ondertekend te Brussel op 11 mei 1974, niet in werking getreden.

50 Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden houdende eenvormige wet betreffende het internationaal privaatrecht, en bijlage, ondertekend te Brussel op 3 juli 1969, niet in werking getreden.

51 Benelux-overeenkomst houdende eenvormige wet inzake gevaarlijke werktuigen, en bijlage, ondertekend te Brussel op 11 maart 1970, niet in werking getreden.

52 Benelux-overeenkomst inzake de metrologie, ondertekend te Brussel op 11 maart 1970, niet in werking getreden; Protocol, ondertekend te Brussel op 16 maart 1971, tot wijziging van de Benelux-overeenkomst op gebied van metrologie van 11 maart 1970, niet in werking getreden.

53 Benelux-overeenkomst betreffende de agentuurovereenkomst, en bijlage (gemeenschappelijke bepalingen), ondertekend te 's-Gravenhage op 26 november 1973, inst. W. 5 september 1979 (niet bekendgemaakt), niet in werking getreden.

54 Benelux-overeenkomst betreffende het boetebeding, en bijlage (gemeenschappelijke bepalingen), ondertekend te 's-Gravenhage op 26 november 1973, niet in werking getreden.

pens en munitie.⁵⁵ Een aantal ontwerpovereenkomsten waarover overeenstemming was bereikt in de Commissie (koop en ruil, nakoming van verbintenissen, niet-nakoming van verbintenissen en volmacht) werden zelfs nooit ondertekend.⁵⁶ KRUIJTBOOSCH geeft als redenen voor het wegwijnen van de Commissie: “het unificatieproces verliep te traag, projecten verdwenen in ambtelijke schuiven en de politieke belangstelling voor de unificatie ebde weg, waardoor [de Nederlandse minister van justitie] moest constateren, dat hij er geen heil meer in zag eigen wetgeving te vertragen door dit internationale overleg.”⁵⁷

De weg van de eenmaking van het recht door middel van verdragen en eenvormige wetten werd intussen grotendeels verlaten, en de Commissie voor de studie van de eenmaking van het recht lijkt sedert de jaren tachtig inactief te zijn. Toch riep de Belgische kamervoorzitter DE CROO in een toespraak voor het Benelux-Parlement in 2004 nog op tot een hervatting van de activiteiten van de commissie, waarbij hij stelde dat: “[als] Belgische juristen samen met hun Nederlandse collega’s regelgeving tot stand weten te brengen, kan dat een krachtige impuls zijn voor een regeling bijvoorbeeld in EU-verband.”⁵⁸ Toekomstige Benelux-overeenkomsten zouden de mogelijkheid moeten voorzien om in werking te treden voor slechts een deel van de Benelux: nu is het immers zo dat een aantal overeenkomsten, meestal door het ontbreken van de Belgische bekrachtiging, ook niet tussen de andere partijen die wél hadden bekrachtigd, *i.c.* Nederland en Luxemburg, in werking is kunnen treden. Indien er Benelux-overeenkomsten komen waar in plaats van de federale overheid de drie Gewesten of Gemeenschappen aan deelnemen, is het risico op een laattijdige of helemaal geen inwerkingtreding nog groter.

§3. *Benelux-beschikkingen*

Het Comité van Ministers kan beschikkingen aannemen “ter vaststelling van de wijze van uitvoering van de bepalingen van het Benelux-Verdrag onder de daarin vermelde voorwaarden” (art. 19, a) Benelux-Verdrag). Dergelijke beschikkingen binden enkel de regeringen, en moeten om ook bindend te zijn voor de ingezetenen van de drie landen, worden omgezet in nationale wetgeving. Indien de drie lidstaten dit wensen, kan de eenvormigheid van de interpretatie van deze beschikkingen en van de nationale wetgeving die erop voortbouwt, door het Benelux-Gerechtshof worden gegarandeerd (art. 1, § 2, Statuut Benelux-Gerechtshof).⁵⁹

⁵⁵ Benelux-overeenkomst inzake wapens en munitie, en bijlage, ondertekend te Brussel op 8 december 1970, niet in werking getreden.

⁵⁶ A.W. JONGBLOED, *loc. cit.* noot 38, 579.

⁵⁷ E.D.J. KRUIJTBOOSCH, “Werking van de Benelux Economische Unie”, *S.E.W.* 1982, 519.

⁵⁸ *Parl. St.*, Benelux-Parlement, nr. 726/1, p. 8.

⁵⁹ Lijst met gemeenschappelijke rechtsregels in document H/g/2006/53s van september 2006, beschikbaar op de website van het Hof www.courbeneluxhof.info

Hoewel de justitiabele normaliter enkel met de nationale omzettingsregelgeving van beschikkingen en niet met de beschikkingen zelf wordt geconfronteerd, heeft de Belgische Raad van State enkele jaren terug in een opvallende rechtspraak⁶⁰ toch een besluit van de uitvoerende macht vernietigd wegens strijdigheid met Benelux-beschikkingen, waarmee de Raad een nationale norm verwijderd uit onze rechtsorde op basis van een internationale norm zonder directe werking.⁶¹ Dit geeft aan de beschikkingen een potentieel grotere betekenis voor de rechtsonderhorigen, hoewel de gebrekkige bekendmaking van deze normen dit ook nuanceert.

§4. Benelux-aanbevelingen

De aanbevelingen (art. 19, c) Benelux-Verdrag), die het Comité van Ministers aan de drie lidstaten richt, hebben geen juridisch bindende waarde, maar drukken wel een zekere morele verbintenis van de Staten uit om hun regelgeving met deze aanbeveling in overeenstemming te brengen. Ook ten aanzien van aanbevelingen kan het Benelux-Gerechtshof de eenvormigheid in de interpretatie garanderen.

§5. Richtlijnen

De richtlijnen van het Comité van Ministers zijn gericht tot de andere instellingen (Raad van de Economische Unie, Secretariaat-generaal, Commissies en “gemeenschappelijke diensten” zoals de Benelux-Organisatie voor Intellectuele Eigendom) van de Benelux Economische Unie (art. 19, d) Benelux-Verdrag), die verplicht zijn om deze richtlijnen uit te voeren.

§6. Normen van de Benelux-Organisatie voor de intellectuele eigendom

De voornaamste regels voor het Benelux-recht inzake intellectuele eigendom zitten vervat in het nieuwe verdrag zelf. Daarnaast is het Comité van Ministers is bevoegd om verdragswijzigingen aan te brengen, die geen parlementaire instemming behoeven, wanneer dit nodig is om de regelgeving conform te maken met het Europees recht of met andere internationale reglementering.⁶² Bovendien kan de directeur-generaal van de Organisatie kan internationale overeenkomsten sluiten met derde Staten of internationale organisaties.⁶³ Daarnaast stelt de Raad van Bestuur ook het uitvoeringsreglement van het verdrag

⁶⁰ R.v.St., *K.B.V.B.V.*, nr. 85699, 29 februari 2000.

⁶¹ Zie hierover de bespreking in D. VAN EECKHOUTTE en G. VAN CALSTER, “De doorwerking van het internationale milieurecht in de Belgische rechtsorde”, *R.W.* 2005, 361-381

⁶² Art. 1.7, § 1, Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom.

⁶³ Art. 1.7, § 3, Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom.

en het huishoudelijke en financiële reglement van de Organisatie vast.⁶⁴ Al deze categorieën van normen zijn rechtstreeks bindend voor burgers.

§7. De aanbevelingen van het Benelux-Parlement

Het Benelux-Parlement is bevoegd om, op eigen initiatief⁶⁵ of op (niet verplicht) verzoek van de Regeringen⁶⁶, aanbevelingen aan te nemen, gericht aan de drie Regeringen, over de economische unie, culturele toenadering, samenwerking op het vlak van het buitenlands beleid en de eenmaking van het recht. Dergelijke aanbevelingen moeten worden aangenomen met een meerderheid van tweederde van de uitgebrachte stemmen.⁶⁷ Andere besluiten (bijvoorbeeld over de interne werking van het Benelux-Parlement) worden met gewone meerderheid aangenomen.⁶⁸ Deze aanbevelingen hebben geen juridische gevolgen voor de lidstaten of hun burgers, en het Benelux-Gerechthof is ook niet bevoegd om de eenvormige interpretatie ervan te garanderen. Ze hebben enkel een exhortatieve rol ten aanzien van de drie regeringen of ten aanzien van de parlementen van de lidstaten.

V. Enkele juridische knelpunten rond het Benelux-recht

§1. De problematische bekendmaking van de normen

Het Benelux-Verdrag bevat geen bepaling in verband met de bekendmaking van normen van de Benelux. Dit werd overbodig geacht omdat er werd van uitgegaan dat de beslissingen van het Comité van Ministers toch geen directe werking hebben.⁶⁹ Intussen werd voor bepaalde normen wel in bekendmaking voorzien. De materie wordt daarom door een dispaaraat normengeheel beheerst.

In het geval van *internationale overeenkomsten* zullen de rechtsonderhorigen kennis kunnen nemen van het desbetreffende verdrag wanneer dit wordt bekendgemaakt op de manier die daarvoor voorzien is in het nationale publiekrecht.⁷⁰ Normaliter gebeurt deze bekendmaking naar aanleiding van het afronden van de instemmingsprocedure, en verschijnt het verdrag als bijlage bij de

64 Art. 1.9, § 2-3, Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom.

65 Art. 3 Statuut Interparlementaire Raadgevende Beneluxraad.

66 Art. 4, tweede lid Statuut Interparlementaire Raadgevende Beneluxraad.

67 Art. 5, eerste lid, Statuut Interparlementaire Raadgevende Beneluxraad.

68 Art. 5, tweede lid, Statuut Interparlementaire Raadgevende Beneluxraad.

69 J. KARELLE en F. DE KEMMETER, *Le Benelux commenté*, Brussel, Bruylant, 1961, 85.

70 Voor België is dit geregeld in art. 8 W. 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen (*B.S.* 21 juni 1961).

instemmingswet in het *Belgisch Staatsblad*, met de nodige gegevens inzake de inwerkingtreding ervan.⁷¹

Voor de *beschikkingen en aanbevelingen* geldt een ingewikkelde regeling: op de eerste plaats voorziet art. 1, § 5, Statuut Benelux-Gerechtshof, dat de beschikkingen waarin de rechtsprekende of adviserende bevoegdheid van het Benelux-Gerechtshof ten aanzien van bepaalde gemeenschappelijke rechtsregels wordt *uitgesloten*, dienen te worden bekendgemaakt in elk der drie Staten vóór het tijdstip van hun inwerkingtreding in de vorm die voor de bekendmaking van verdragen is voorgeschreven. De wijze van bekendmaking van beschikkingen en aanbevelingen waarin de rechtsprekende of adviserende aan het Hof wordt *toegekend* wordt daarentegen beheerst door een protocol inzake bekendmaking in het *Benelux-Publicatieblad*.⁷² Dit protocol stelt dat de bekendmaking in dit laatste publicatieblad van alle beschikkingen en aanbevelingen die als gemeenschappelijke rechtsregels voor de uitleg waarvan het Benelux-Gerechtshof bevoegd is, zijn aangewezen, als officiële bekendmaking geldt in België, Luxemburg en Nederland tegelijkertijd.

De regeling is echter niet sluitend, en nodeloos complex. Er werd dan ook in 1991 een wijzigend protocol⁷³ aangenomen krachtens hetwelk *alle* beschikkingen en aanbevelingen die door het Comité van Ministers of door een ministeriële werkgroep die door het Comité van Ministers werd ingesteld zijn aangenomen, in het *Benelux-Publicatieblad* worden bekendgemaakt. Bij gebreke aan Belgische instemmingswet is dit protocol echter nog niet in werking getreden. Desondanks publiceert het Secretariaat-generaal in de praktijk alle beschikkingen.

Het Benelux-Verdrag inzake intellectuele eigendom voorziet ten slotte geen publicatie van het uitvoeringsreglement of van verdragwijzigingen bij vereenvoudigde procedure in het *Benelux-Publicatieblad*, maar wel in de nationale publicatiebladen van de drie lidstaten.⁷⁴ Voor de richtlijnen van het Comité van Ministers aan de andere instellingen van de Benelux is niet voorzien in een vorm van officiële bekendmaking.

Het *Benelux-Publicatieblad* is overigens, in tegenstelling tot wat men op basis van zijn naam zou vermoeden, een losbladige publicatie, een soort vademee-

⁷¹ In Nederland gebeurt de bekendmaking van verdragen in het specifiek daarvoor voorziene *Tractatenblad*, terwijl in Luxemburg het verdrag als bijlage verschijnt bij de instemmingswet in het *Mémorial A*.

⁷² Protocol, ondertekend te Brussel op 6 februari 1980, inzake de bekendmaking in het *Benelux-Publicatieblad* van bepaalde gemeenschappelijke rechtsregels voor de uitleg waarvan het Benelux-Gerechtshof bevoegd is, inst. W. 20 april 1982 (*B.S.* 2 juni 1982), bekr. 5 mei 1982, in werking 1 juni 1982.

⁷³ Protocol, ondertekend te Brussel op 25 maart 1991, tot wijziging van artikel 1 van het Protocol inzake de bekendmaking in het *Benelux-Publicatieblad* van bepaalde gemeenschappelijke rechtsregels voor de uitleg waarvan het Benelux-Gerechtshof bevoegd is, weergegeven in *Mémorial A* 031/1992, 21 mei 1992.

⁷⁴ Art. 1.7, § 1 en art. 6.5, § 1, Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom.

cum, waarin de regelgeving van de Benelux per thema gebundeld is.⁷⁵ In de nabije toekomst zal worden overgeschakeld naar een bekendmaking via de internetsite van de Benelux. Op dit ogenblik vindt men op deze site weliswaar een aantal Benelux-normen, maar het gaat daarbij vreemd genoeg in een aantal gevallen om nooit in werking getreden verdragen, terwijl normen die wel degelijk deel uitmaken van ons positief recht, dan weer niet worden weergegeven. Ook de refLex-internetsite van de Raad van State bevat referenties naar Benelux-regelgeving, maar verwijst hiervoor enkel naar de papieren publicatie.

Met het oog op de rechtszekerheid, de openbaarheid van bestuur en de dienstverlening aan de burger strekt het tot aanbeveling om een uniforme bekendmaking te garanderen van alle juridische instrumenten van de Benelux.⁷⁶ Het nog niet in werking getreden protocol van 1991 inzake bekendmaking in het *Benelux-Publicatieblad* biedt hiertoe een eerste aanzet, maar omvat nog steeds niet de Benelux-overeenkomsten (die weliswaar in de drie nationale publicatiebladen worden bekendgemaakt, maar slechts in een laat stadium, meer bepaald na afronding van de instemmingsprocedures en niet onmiddellijk na onderteekening, zelfs niet ingeval van voorlopige toepassing van hun bepalingen) en de richtlijnen. Ook voor adviezen van het Benelux-Parlement, berichten en arresten van het Benelux-Gerechtshof⁷⁷ en berichten van het Secretariaat-generaal ontbreekt een bekendmakingsregeling.

§2. De bevoegdheid van het Benelux-Gerechtshof

Het bestaan van een gemeenschappelijk Benelux-Gerechtshof⁷⁸ dat een rol speelt in geschillen tussen particulieren, is een supranationaal element in de verder voornamelijk intergouvernementele Benelux. De samenstelling van het Benelux-Gerechtshof draagt bij aan de eenmaking van het recht tussen de drie landen: het kent immers geen “eigen”, voltijdse Benelux-rechters, maar wordt gevormd door een college, samengesteld uit rechters van de hoogste hoven van de drie landen. Ook de advocaten-generaal worden gekozen uit de leden van het openbaar ministerie van de hoogste rechterlijke instanties.⁷⁹ Zodra de betrokken persoon geen deel meer uit maakt van deze nationale instanties, verliest hij *ipso facto* zijn hoedanigheid van magistraat bij het Benelux-

⁷⁵ Het magazijn voor de overheidspublicaties van de centrale bibliotheek van de K.U.Leuven is één van de weinige plekken waar dit publicatieblad kan worden geraadpleegd.

⁷⁶ Zie over de problematiek van de bekendmaking van internationale normen ook D. VAN EECKHOUTTE, *Bekendmaking van verdragen: voorstel tot genezing van een zieke*, *T.V.W.* 2002, 3-31.

⁷⁷ Nu reeds voorzien artt. 32-33 van het Reglement van Orde van het Benelux-Gerechtshof van 18 april 1988 (*B.S.* 10 oktober 1989) in de bekendmaking in het *Benelux-Publicatieblad*.

⁷⁸ A. DE VREESE, “Het Benelux-Gerechtshof”, *S.E.W.* 1982, 563-582; F. DUMON (ed.), *Benelux-Gerechtshof*, Gent, Story-Scientia, 1984, xi + 290 p.; Ch. GIELEN (ed.), *Benelux-Gerechtshof gelERlustreerd*, Deventer, Tjeenk Willink, 1996, xii + 174 p.

⁷⁹ Art. 3, § 1, Statuut Benelux-Gerechtshof – voor België telkens het Hof van Cassatie

Gerechtshof.⁸⁰ Deze samenstelling zorgt ervoor dat het oordeel dat door hen wordt geveld, vrijwel steeds gebaseerd is op een rechtsvergelijkend onderzoek tussen de drie landen, waarbij de te interpreteren kwestie telkens in het geheel van de nationale rechtsordes wordt geplaatst.⁸¹

De belangrijkste taak van het Benelux-Gerechtshof is het garanderen van een eenvormige interpretatie van gemeenschappelijke rechtsregels die ofwel bij verdrag ofwel bij beschikking van het Comité van Ministers zijn aangeduid als vallend onder de interpretatiebevoegdheid van het Hof (art. 1, § 1, Statuut Benelux-Gerechtshof). De rechtseenmaking tussen verschillende rechtssystemen wordt immers slechts werkelijkheid wanneer er een supranationale rechter bestaat die toeziet op de gemeenschappelijke bepalingen van de eengemaakte wetbepalingen. Deze interpretatie gebeurt bij wege van een prejudiciële vraagstelling door een nationale rechter waarbij de kwestie in een bodemgeschil van belang is.

De lijst met gemeenschappelijke rechtsregels waarvoor het Hof over een interpretatiebevoegdheid beschikt, is relatief omvangrijk. Een groot deel van deze regels worden aangeduid in twee bijzondere protocollen uit 1969⁸² en 1974⁸³ of, indien het gaat om een verdrag dat dateert van na de inwerkingtreding van het Benelux-Gerechtshof in dat verdrag zelf. Daarnaast werd ook in een derde protocol⁸⁴ bepaald dat het *Benelux-Publicatieblad* als officiële bekendmaking geldt voor de beschikkingen en aanbevelingen van het Comité van Ministers en van ministeriële werkgroepen van de Benelux Economische Unie waarin gemeenschappelijke rechtsregels voorkomen. In de praktijk is het vanwege deze disparate regeling niet altijd eenvoudig om na te gaan of het Hof bevoegd is; daarom heeft men gezorgd voor een officieuze lijst op de site van het Hof. We wensen kort aan te stippen dat de rol van het Benelux-Gerechtshof overeenstemt met de klassieke rol van de rechter in het continentale rechtssysteem: het gaat om het *interpreteren* van regels die volgens de daartoe geëigende wetgevende procedure tot stand zijn gekomen, niet om het *creëren* van de gemeenschappelijke rechtsregels van de Benelux.

Een tweede taak van het Hof is het garanderen van een behoorlijke rechtsbescherming aan de internationale ambtenaren die voor de Unie of de Bureaus werkzaam zijn. Door een dergelijke administratieve rechtspraak, die ook in an-

⁸⁰ Benelux-Gerechtshof, 26 maart 1993, nr. D 93/1, *De Baets*, www.courbeneluxhof.info

⁸¹ E. KRINGS, "Eenvormige wetten in de Benelux-landen en de werking van het Benelux-Gerechtshof", in J. RONSE, *Liber Amicorum Jan Ronse*, Brussel, Story-Scientia, 1986, 673.

⁸² Protocol, ondertekend te 's-Gravenhage op 29 april 1969, ter uitvoering van artikel 1, tweede lid, van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof van 31 maart 1965, inst. W. 2 februari 1971 (*B.S.* 11 december 1973 en 21 december 1973), bekr. 25 januari 1971, in werking 1 januari 1974.

⁸³ Tweede Protocol, met bijlagen I tot VII, ondertekend te Brussel op 11 mei 1974, ter uitvoering van artikel 1, lid 2, van het Verdrag betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof van 31 maart 1965, inst. W. 4 september 1978 (*B.S.* 29 september 1978 en 19 augustus 1982), bekr. 19 september 1978, in werking 1 augustus 1982.

⁸⁴ *Supra*, noot 72.

dere internationale organisaties wordt georganiseerd, worden de voorrechten en immuniteiten van de Unie en de Bureaus verzoend met de mensenrechten van hun werknemers, meer bepaald met het recht op een eerlijk proces zoals gegarandeerd in art. 6 EVRM, dat door de drie Benelux-landen onderschreven wordt.⁸⁵

De derde taak van het Hof is het uitbrengen van een advies, op verzoek van een Regering van een Benelux-land over een rechtsregel waarvoor het Hof ook over een interpretatiebevoegdheid in het kader van de prejudiciële vraagstelling beschikt (art. 10, Statuut Benelux-Gerechtshof). Dit gebeurde in de loop van de geschiedenis van het Hof slechts één keer.⁸⁶

Totnogtoe werden er 254 zaken ingeschreven op de rol van het Hof, in de volgende materies. Dit alles leidde, gelet op de samenhang tussen een aantal ambtenarenzaken, tot een totaal van 176 arresten van het Hof. Op enkele uitzonderingen na deed het Hof uitspraak binnen een termijn van ongeveer twee jaar.

	1974 1979	1980 1989	1990 1999	2000 2006	Totaal
Prejudicieel – merkenrecht	8	24	24	12	68
Prejudicieel – dwangsom	1	9	11	5	26
Prejudicieel – aansprakelijkheid voertuig	1	23	10	2	36
Prejudicieel – tekeningen en modellen	0	2	1	2	5
Prejudicieel – personenverkeer	0	1	1	0	2
Prejudicieel – invordering belastingsschuld	0	0	1	0	1
Prejudicieel – vogelbescherming	0	0	0	1	1
Prejudicieel – fiscale behandeling	0	0	0	1	1
Ambtenarenzaken	4	85	16	7	112
Adviezen	0	1	0	0	1
Interne orde van het hof	0	0	1	0	1
Totaal	14	145	65	30	254

Een aantal aangelegenheden waarvoor het Benelux-Gerechtshof de eenvormigheid in de interpretatie garandeert (in het bijzonder het merkenrecht) zijn onderhevig aan een verdergaande eenmaking op Europees vlak. Het Hof, dat als supranationaal orgaan voor de drie lidstaten gemeenschappelijke rechtsregels moet interpreteren, is door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen gelijkgesteld met een nationale rechterlijke instantie wanneer het bij deze interpretatie ook normen van gemeenschaprecht dient uit te leggen.⁸⁷ De-

⁸⁵ Zie over de problematiek om beide concepten met elkaar te verzoenen ook Brusel, 17 september 2003, *Siedler / W.E.U.*, J.T. 2004, 617, noot E. DAVID.

⁸⁶ Benelux-Gerechtshof, advies van 20 december 1988, nr. C 87/1, *Nederland: personenverkeer*.

⁸⁷ HvJ EG, *Parfums Christian Dior*, arrest van 4 november 1997, C-337/95, *Jur.* 1997, I-6013, r.o. 17-31.

ze dubbele prejudiciële vraagstelling bij het Benelux-Gerechtshof en het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen komt de justiciabele niet ten goede en lijkt eerder een dilatoire procedure die door een partij kan worden gebruikt om de rechtsgang te vertragen. Daarom moet worden werk gemaakt van het vermijden van dergelijke multiplicaties van procedures en van een snelle afhandeling van de zaken door het Benelux-Gerechtshof. In een preadvies over de toekomst van het Benelux-Gerechtshof⁸⁸ is dit voor de voorzitter van dit Hof, Ivan VEROUGSTRAETE, een aanleiding om onder meer het voorstel te doen om het Benelux-Gerechtshof zelf op termijn om te vormen tot een regionale afdeling van het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen, teneinde de dubbele prejudiciële vraagstelling te vermijden. Een aanbeveling van het Benelux-Parlement uit 2005 nam een aantal van deze opvattingen over⁸⁹, en vroeg meer bepaald aan de regeringen om bij een herziening van de Benelux-verdragen:

- het Benelux-Gerechtshof bevoegd te maken voor de uitlegging van regelingen waarbij niet alle componenten van de Benelux betrokken zijn;
- het Benelux-Gerechtshof een algemene bevoegdheid te geven ten aanzien van alle verdragen tussen de lidstaten;
- de prejudiciële procedure te versnellen;
- het Benelux-Gerechtshof een taak te geven als beroeps- en cassatierechter ten aanzien van de Benelux-Organisatie voor de Intellectuele Eigendom;
- ernaar te streven dat het Benelux-Gerechtshof een regionale tak wordt van het Gerecht van Eerste Aanleg in het kader van het *European Patent Litigation Agreement*.

De prejudiciële procedure is een goed instrument om de blijvende eenvormige toepassing van gemeenschappelijke Benelux-regels te garanderen. Daarbij zou men moeten komen tot een eenvoudiger criterium van de bevoegdheid van het Hof. Daarnaast is het ook denkbaar om het Hof een rol te geven bij de eenvormige uitlegging van bilaterale akkoorden, die inmiddels zowel tussen de drie staten – bijvoorbeeld dubbelbelastingverdragen – als tussen een staat en een gemeenschap of gewest – bijvoorbeeld het Scheldereglement of de Vlaams-Nederlandse accreditatieprocedure voor het hoger onderwijs – kunnen worden gesloten.

VI. Enkele recente nieuwigheden

Ook los van de vernieuwing van het Benelux-Verdrag waren er de jongste jaren – voor het eerst sinds lang overigens – ingrijpende innovaties binnen de Benelux, meer bepaald de omvorming van het Merkenbureau en het Bureau voor Tekeningen en Modellen in een Benelux-Organisatie voor Intellectuele

⁸⁸ I. VEROUGSTRAETE, “Een toekomst voor het Benelux-Gerechtshof”, *B.M.M.* 2005, 2-6.

⁸⁹ Aanbeveling tot herziening van het Verdrag van 31 maart 1965 betreffende de instelling en het statuut van een Benelux-Gerechtshof, aangenomen op 18 juni 2005, *Parl. St.*, Benelux-Parlement, nr. 733/2.

Eigendom en het opstarten van een intensieve politie-samenwerking waar het Secretariaat-generaal een coördinerende rol kreeg toebedeeld.

§1. De Benelux-Organisatie voor Intellectuele Eigendom

Op 25 februari 2005 werd te Den Haag een nieuw verdrag ondertekend tussen de drie landen, dat beide vroegere verdragen integreert, en op 1 september 2006 in werking trad.⁹⁰ Gaandeweg kunnen, naast merken en tekeningen en modellen, ook andere domeinen van het intellectuele eigendomsrecht tot de taken van de organisatie behoren.⁹¹ Uit gesprekken met experts werden met name het octrooirecht en de bescherming van internetdomeinnamen als mogelijke taken naar voren geschoven. Het Benelux-Gerechthof neemt kennis van vragen m.b.t. de uitlegging van het nieuwe verdrag en het uitvoeringsreglement⁹², zoals dat voorheen het geval was in het kader van de bureaus (evenwel met uitzondering van uitlegging van vragen i.v.m. het nieuwe protocol inzake voorrechten en immuniteiten).

De gemeenschappelijke memorie van toelichting stelt dat men met het nieuwe verdrag enerzijds de financiële, begrotingstechnische en administratieve nadelen van het bestaan van twee aparte bureaus wil tenietdoen en anderzijds een organisatie wil oprichten met een organisatiestructuur die in overeenstemming is met de moderne opvattingen over internationale organisaties: aan beide merkenbureaus werd totnogtoe “geen internationale en onafhankelijke status” gegarandeerd.⁹³ Door de nieuwe internationale rechtspersoonlijkheid, inclusief een eigen verdragsbevoegdheid, en voorrechten en immuniteiten is dat nu wel het geval. Ook de substantiële bepalingen van beide eenvormige wetten werden samengevoegd ter wille van de leesbaarheid en duidelijkheid van de gebruikers. Het verdrag voorziet in een vereenvoudigde wijzigingsprocedure: het Comité van Ministers kan de wijzigingen aanbrengen die nodig zijn met het oog op de conformiteit met internationale verdragen of met de Europese regelgeving.⁹⁴ Dit voorkomt dat de internationale aansprakelijkheid van de drie Benelux-landen in het gedrang wordt gebracht door de rigide en vaak tijdrovende interne goedkeuringsprocedures. In dat geval is er geen parlementaire instemming meer nodig. Het Comité kan ook andere wijzigingen vast stellen, die dan wel aan deze procedures onderhevig zullen zijn.⁹⁵

90 H. VANHEES, “Afscheid van de Benelux merken- en modellenwet. Het nieuwe Benelux-verdrag inzake intellectuele rechten”, *Rechtskundig Weekblad* 2006-07, 202-208.

91 Art. 1.3, c, Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom.

92 Art. 1.15 Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom.

93 Gem. M.v.T. bij het Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom, 2.

94 Art. 1.7, § 1, Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom.

95 Art. 1.7, § 2, Benelux-Verdrag inzake de intellectuele eigendom.

§2. *Het Benelux-verdrag inzake politieke samenwerking*

Een tweede recent verdrag moet de juridische basis voor grensoverschrijdende samenwerking tussen politiediensten verbeteren.⁹⁶ Het verdrag regelt de samenwerking op een zevental specifieke punten.⁹⁷

Ten eerste, het grensoverschrijdend politieoptreden bij bijstand en op eigen initiatief. Een grensoverschrijdend politieoptreden in geval van bijstand komt er op verzoek van de gaststaat. Dergelijk optreden omvat evenementen en transporten, de begeleiding van supportergroepen en gemeenschappelijke zoekacties. De bevoegdheden die aan de politie van het andere land kunnen worden toegekend, zijn ruim en strekken zich uit tot het verrichten van identiteitscontroles of het geven van bevelen aan het verkeer. Een grensoverschrijdend politieoptreden op eigen initiatief is mogelijk in spoedeisende situaties wanneer de diensten van de gaststaat niet tijdig ter plaatse kunnen zijn. Het grensoverschrijdend optreden moet wel onmiddellijk aan de bevoegde autoriteiten van de gaststaat gemeld worden.

Ten tweede, de uitwisseling van persoonsgegevens. Het verdrag regelt zowel de rechtstreekse uitwisseling van persoonsgegevens (adressen e.d.), als de rechtstreekse raadpleging van het kentekenregister. Met de spreekwoordelijke “druk op de knop” kunnen de politiediensten het kentekenregister van de twee andere landen raadplegen.

Ten derde, de verbindingsofficieren. Door middel van een permanent contact kan informatie onderling worden uitgewisseld. Verder kunnen taken worden uitgeoefend in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid en van de bescherming van goederen en personen.

Ten vierde, de grensoverschrijdende achtervolging en observatie. De Schengen-overeenkomst bevat hier rond al enkele bepalingen, maar het Benelux-Statuut gaat een stuk verder. Achtervolgingen kunnen plaatsvinden zonder beperking in tijd of afstand, het recht om personen grensoverschrijdend te observeren wordt uitgebreid, en de achtervolging of observatie kunnen eveneens plaatsvinden in de lucht en over de zee- en waterwegen.

Ten vijfde, de bescherming van personen. Ambtenaren belast met de bescherming van personen (bijv. staats- en regeringsleiders) kunnen deze opdracht grensoverschrijdend voortzetten, mits voorafgaande toestemming.

Ten zesde, overige vormen van samenwerking. Het Verdrag maakt melding van gemeenschappelijke politiecentra, gemengde patrouilles en controles in grensstreken, gemeenschappelijke opleiding, samenwerking inzake beroepsop-

⁹⁶ Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden, en de Bijlagen, gedaan te Luxemburg op 8 juni 2004, inst. W. 13 februari 2005 (*B.S.* 15 maart 2005), bekr. 23 februari 2005, in werking 1 juni 2006.

⁹⁷ Zie voor een gedetailleerde bespreking J.-F. LECLERCQ, “Le droit Benelux sous un jour nouveau, droit inconnu?”, *J.T.* 2006, 613-624.

leiding, technische en wetenschappelijke ondersteuning, uitwisseling van middelen, materiaal en personeel.

Ten slotte stipuleert het Verdrag enkele gedragsregels voor de grensoverschrijdende politieagent, die als zodanig uiterlijk herkenbaar moet zijn, geweld mag gebruiken bij de uitoefening van zijn taak, en gebruik kan maken van voermiddelen en technische hulpmiddelen.⁹⁸

VII. Conclusie

Na een tijd uit het blikveld te zijn verdwenen, is de Benelux-samenwerking terug op de voorgrond gekomen. De uitbreiding van de Europese Unie maakt meer kleinschalige samenwerking tussen België (in al zijn geledingen), Nederland en Luxemburg terug meer aantrekkelijk. Het naderen van de oorspronkelijke vervaldatum van het Benelux-Verdrag leidde inmiddels al tot de nodige reflectie over een herijking van de Benelux. Het zou jammer zijn, mocht niet van de gelegenheid worden gebruik gemaakt om de organisatie een moderne en flexibele institutionele onderbouw te geven en om de kenbaarheid en de eenvormigheid van de interpretatie van het inmiddels gegroeide juridische instrumentarium te bewerkstelligen.

⁹⁸ M.B. 8 juli 2005 (Minister van Binnenlandse Zaken) tot regeling van de wapendracht door Nederlandse en Luxemburgse politieambtenaren op Belgisch grondgebied (*B.S.* 16 september 2005).