

Benelux na 40 jaar nog voorbeeld in Europa

DR. M. WEISGLAS*

Benelux Douane-overeenkomst

Dezer dagen is het veertig jaar geleden dat in Londen de Benelux Douane-overeenkomst werd getekend. De regeringen van België, Nederland en Luxemburg verdien in de tweede wereldoorlog ook thans nog hulde voor hun visie om in ballingschap voorbereidingen te hebben getroffen voor een zo nauw mogelijke na-oorlogse economische samenwerking tussen hun drie landen.

Op 21 oktober 1943 werd daartoe de eerste stap gezet. Toen tekenden de drie regeringen een monetaire overeenkomst. Deze overeenkomst baande de weg tot een doelmatige financiële afwikkeling van het na de bevrijding tussen de landen te verwachten handelsverkeer. Zij legde ook de grondslag voor de verwezenlijking van de op 5 september 1944 te Londen getekende Benelux Douane-overeenkomst. Deze stelde de in het leven te roepen douane-gemeenschap van den beginne af in het perspectief van een door de drie landen uiteindelijk te vormen Economische Unie. De werkelijkjking daarvan zou de oplossing van tal van weerbarstige problemen vereisen. Gedurende de eerste tijd werden deze nog verscherpt doordat Nederland acht maanden later werd bevrijd dan België en Luxemburg, hetgeen Nederland voor de beoogde samenwerking in een aanzienlijk moeilijker startpositie bracht.

Reeds spoedig na de bevrijding van Nederland bracht de toenmalige Belgische minister van Buitenlandse Zaken Paul-Henri Spaak in juli 1945 een bezoek aan de Nederlandse regering. Daarbij werd de politieke wil bevestigd om de in Londen getekende overeenkomst tot uitvoering te brengen. De monetaire overeenkomst trad in de herfst van 1945 voorlopig in werking en werd eind 1946 door de drie parlementen goedgekeurd. De Douane-overeenkomst behoeft enige douane-technische bijwerking wegens indertijd in Londen ontbrekende gedetailleerde gegevens. Op 14 maart 1947 werd daarin door een protocol voorzien. De overeenkomst trad zonder overgangperiode op 1 januari 1948 in werking. Vanaf die datum worden geen invoerrechten geheven bij de invoer van goederen in Nederland afkomstig uit de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie en omgekeerd. Bij de invoer van goederen uit derde landen worden door partijen gelijke invoerrechten geheven.

Dit was de eerste concrete stap naar de beoogde Benelux Economische Unie. Het daartoe strekkend verdrag werd op 3 februari 1958 door de drie regeringen getekend en trad op 1 november 1960 in werking. Bijna drie jaar tevoren was op 1 januari 1958 het Verdrag van Rome van kracht geworden, waarmee de drie Beneluxlanden, Frankrijk, Italië en West-Duitsland de weg baanden naar de Europese Economische Gemeenschap. Via de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal hadden de zes landen reeds in 1951 deze voor conventionele oorlogsvoering essentiële industrieën gebundeld. Daardoor werden Duitsland en Frankrijk als traditionele antagonisten in verre mate geneutraliseerd. Zij zijn in de Europese Economische Gemeenschap nog meer aan elkaar vastgeklonken. Mede daardoor is thans bijna 40 jaren Europese vrede een van de belangrijkste verworvenheden. Daar wordt vaak te weinig bij stilgestaan.

Bij de totstandkoming van het Europese integratieproces hebben de Benelux-landen een creatieve en stimulerende rol vervuld. Op initiatief van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, mr. Beyen, kwam in 1955 de Confe-

rentie van Messina tot stand. Vooral de grote kwaliteiten van zijn Belgische collega Spaak brachten deze tot een succesvol einde, spoedig bekroond met het Verdrag van Rome.

Benelux en EEG

Van den beginne af speelt de Europese optiek in Benelux-verband een belangrijke rol. Het bestaansrecht van Benelux is in het Verdrag van Rome ten volle erkend. Volgens artikel 233 van dat Verdrag is er geen beletsel voor het voortbestaan en de voltooiing van de Benelux Unie voor zover de doelstellingen van deze Unie niet in de Europese Gemeenschap zijn bereikt. Dit is te beschouwen als een in rechte toegelaten voorsprong van de Benelux. Het is een erkenning van de waardevolle betekenis van de Benelux als voorloper en laboratorium voor de Europese Gemeenschap.

Met de nog steeds belangrijke uitzondering van accijnzen en omzetbelasting, waarvoor ondanks moeizaam pogen binnen de drie landen – met uitzondering van de wijnaccijnzen – tot dusverre geen unificatie mogelijk bleek, vormt Benelux één douane-gebied. Nog te vervullen grensformaliteiten geschieden door middel van het sedert 1 juli jl. ingevoerde „Enig Document”. Onder de naam van „Opgave Benelux 50” is het voldoende om één formulier – na daarop een beperkt aantal eenvoudig vast te stellen gegevens te hebben ingevuld – bij de grens van het land van invoer zonder verdere controle af te geven. Hiermede heeft Benelux nog onlangs de Europese Gemeenschap een voorbeeld gesteld, dat de laatste thans druk doende is na te volgen. De daartoe voor tien landen op te lossen problemen zijn uiteraard ingewikkelder dan voor het verkeer tussen Nederland, België en Luxemburg. Ook op het gebied van paspoortencontrole heeft Benelux een voortrekkersrol. Deze is sinds geruime tijd aan de binnengrens opgeheven. In EG-verband worden thans stappen ondernomen om dit eveneens na te volgen.

Door harmonisatie van wetgeving vinden aan de Benelux-binnengrens geen sanitaire, fytosanitaire en veterinaire controles plaats. Wel wordt het intra-verkeer nog belemmerd door storende en kostenverwekkende verschillen in warenwetgeving, alsmede technische normen en standaarden. Als illustratief voorbeeld diene dat Nederland voor de vetaanduiding voor verse kaas de term „volle” en „half volle” gebruikt, waar dit in België „vette” en „half vette” is. Naast de naam zijn evenwel ook de vetgroepen, waar de termen op doelen, in beide landen verschillend. Reeds in 1965 heeft de Benelux Economische en Sociale Raad van Advies (ESRA) nuchter vastgesteld dat hetgeen voor de Belg en Luxemburger goed is, ook de Nederlander niet kan schaden en omgekeerd. Over en weer zou de betrokken nationale wetgeving daarom in elk van de drie landen van toepassing moeten zijn. Aldus zou in het geheel geen harmonisatie nodig zijn. Deze logica bleek evenwel moeilijk in de praktijk te brengen. Met ijver werden dan ook in tal van commissies Benelux-harmonisaties voorbereid. Aangezien dit zelfde ook in EG-verband plaatsvond maakte Benelux in het midden der jaren

* De auteur is economisch adviseur van Unilever N.V. Hij promoveerde in maart 1949 op het proefschrift *Benelux, van nabuurstaten tot uniepartners*.

zeventig pas op de plaats. De drie landen gaven er de voorkeur aan om ter zake niet eerst jegens elkaar tegemoetkomingen te plegen en dan later bovendien concessies in EG-verband te moeten doen.

Sinds enige tijd vinden binnen Benelux weer activiteiten tot harmonisatie van warenwetgeving plaats. Deze hebben betrekking op in het kader van EG-harmonisaties aan de lidstaten opengelaten opties. Een voorbeeld daarvan is de EG-etiketteringsrichtlijn, die zich tot enige hoofdelementen beperkt en voor een aantal bijkomende aspecten geen bindende regels, maar slechts aanbevelingen stelt. Te dien aanzien vindt thans Benelux-harmoniseringsoverleg plaats. Met name bij harmonisatie van dit soort wetgeving blijkt Nederland dikwijls te tenderen naar hetgeen in het Verenigd Koninkrijk en Noord-Europa gebruikelijk is, terwijl België en Luxemburg meer geneigd zijn zich op Latijns Europa te oriënteren. Indien eenmaal tot Benelux-harmonisatie is gekomen vormt deze daarom vaak een „micro-kosmos”, die de Europese Gemeenschap tot voorbeeld kan dienen.

Evenals ook zou blijken bij de Europese Gemeenschap was het afbreken van de onderlinge invoerrechten en de instelling van een gemeenschappelijk buitentarief – de „negatieve” integratie – minder moeilijk dan de voor de vorming van een economische unie vereiste „positieve” beleidsintegratie. Deze Unie omvat, zoals in artikel 1 van het Benelux-Unie-verdrag vermeld, „een vrij verkeer van personen, goederen, kapitaal en diensten. Dit brengt met zich mede de coördinatie van het economische, financiële en sociale beleid, alsmede het voeren van een gemeenschappelijk beleid in de economische betrekkingen met derde landen en inzake de daarmee verband houdende betalingen”. Formuleringen van overeenkomstige strekking zijn in het Verdrag van Rome terug te vinden. Een belangrijk verschil is, dat het Benelux-verdrag uitsluitend op intergouvernementele samenwerking stoelt, terwijl de Europese Gemeenschap een in beginsel supra-nationaal instrumentarium ter beschikking staat. In de praktijk heeft deze supranationaliteit slechts op enkele terreinen, zoals landbouw en concurrentiebeleid, meer effect gehad dan in het alleen intergouvernementele Benelux-verband. Dit is deels het gevolg van de omstandigheid dat ook in de Gemeenschap de uiteindelijke zeggenschap bij de regeringen ligt, waarbij besluitvorming met unanimiteit van stemmen gebruikelijk is. Voorts vloeit dit voort uit de grotere complexiteit van de aan integratie verbonden problemen van vroeger zes, thans tien en vermoedelijk spoedig twaalf lidstaten.

Het Europese Parlement heeft vanwege zijn directe verkiezing een meer politiek karakter dan de overeenkomstige in 1956 in het leven geroepen Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad. Niettemin is de laatste er bij zijn 25-jarig jubileum in 1981 met zijn Manifest voor een Benelux-Relance in geslaagd Benelux nieuw leven in te blazen. Daartoe lijkt overigens ook te hebben bijgedragen dat het traditionele Waalse wantrouwen jegens de drie-landensamenwerking de laatste tijd schijnt weg te ebben.

De door het Manifest van de Interparlementaire Raad geïnspireerde regeringsconferentie op 10 november 1982 leidde tot een hernieuwd elan voor de Benelux. De Conferentie besloot definitief tot het eerder vermelde „Enig Document”. Voorts werd besloten tot een verre mate van Benelux-convergentie van het sociaal-economische, financiële en monetaire beleid. Ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking werd besloten meer aandacht te schenken aan regionale structuurschetsen, die een conceptie zouden bieden aan de ruimtelijke ordening van het door ruim 25 procent van de bevolking der drie landen bewoonde Benelux-grensg gebied. Voorts legde deze conferentie een hechtere basis voor Benelux-optreden in internationaal verband.

Voortrekker in Europa

In de Europese Gemeenschap zijn alle lidstaten gelijk,

maar bepaalde lidstaten zijn meer gelijk dan andere. Te veel wordt over het hoofd gezien dat de drie Benelux-landen met 24 miljoen inwoners samen ook tot de „meer” gelijken kunnen behoren. Zij vormen als eenheid de vierde handelsmogendheid in de wereld. Hun gemeenschappelijk nationaal produkt volgt als eerste in rangorde na de zeven mogendheden die bij mondiale economische topbijeenkomsten op het wereldtoneel verscheinen.

Een pleidooi voor een versterkte Benelux vindt niet alleen zijn grond in economische machtsdrang ter verwerving van betere eigen posities. Van meer belang is dat een hechte Benelux met meer vrucht het Europese integratieproces zal kunnen bevorderen dan Nederland, België of Luxemburg apart. De door de Benelux-bewindslieden voor buitenlandse handel in maart 1983 vastgestelde intentieverklaringen met betrekking tot de handelspolitiek, alsmede tot gecoördineerde Benelux-handelsbevordering in het buitenland, zijn dan ook vooral om deze reden toe te juichen. Beoogt de laatste een vergrote doelmatigheid van de exportactiviteiten van de drie landen, de handelspolitieke verklaring heeft een bredere strekking. De daarin nagestreefde gelijkgerichte standpunten ten aanzien van exportfinanciering, compensatietransacties en staatswaarborgen kunnen binnen de Europese Gemeenschap een nuttige voorbeeldwerking hebben. Van meer belang nog is de voorgestane coördinatie van het handelspolitieke beleid ten aanzien van de Verenigde Staten, Japan, het Oostblok en de ontwikkelingslanden.

Essentieel is dat in deze verklaring de drie landen elke vorm van protectionisme afwijzen. Aldus draagt Benelux ertoe bij om het tegenwoordig vaak bedreigde beginsel van vrije wereldhandel ook in de Europese Gemeenschap hoog te houden. Mede door Benelux gemotiveerd optreden van de Gemeenschap in internationale fora, zoals de OECD en GATT, kan daarom de wereldhandel zeer ten goede komen. De door Benelux bepleite versnelde doorvoering op 1 januari 1985 van de in de GATT-Tokio-Ronde overeengekomen tariefverlagingen zou daartoe een positieve stimulans kunnen inhouden.

De Europese Gemeenschap zal veel aan effect winnen door verdere vrijmaking van haar eigen interne markt. In oktober 1983 hebben de Benelux-regeringen dit in een memorandum met klem binnen de Gemeenschap aan de orde gesteld en daartoe concrete suggesties gedaan. Het onlangs door de Europese Commissie ter zake ontwikkelde programma is daar tot op zekere hoogte een weerslag van. Waar mogelijk zal Benelux te dien aanzien ook zelf tot verdere stappen moeten komen. Een speciale Werkgroep Interne Markt van de Benelux Raad voor de Economische Unie bereidt thans daartoe de nodige initiatieven voor.

Van groot gewicht zou zijn indien Benelux zou kunnen bevorderen dat het Europees Monetair Systeem (EMS) binnen afzienbare tijd tot verdere ontwikkeling komt. Dit vereist primair dat ernst wordt gemaakt met het eerder overeengekomen voornemen tot nadere onderlinge afstemming van het economische, monetaire en vooral budgettaire beleid in de Benelux. Ter zelfder tijd zouden concrete Benelux-voorstellen moeten worden gedaan tot instelling van het in het EMS als voorloper van één Europese centrale bank voorziene Europees Monetair Fonds. Ook uitbreiding van de rol van de Europese munteenheid – de ECU – tot volwaardige valuta in het praktische economische verkeer zou een stap vooruit zijn. Nagegaan zal moeten worden in hoeverre de drie landen hier het voortouw zouden kunnen nemen. Benelux denk- en daadkracht zouden hier samen moeten gaan.

Sinds enige tijd komen de regeringsleiders van Benelux daags vóór een EG-topconferentie ter onderlinge afstemming van standpunten bijeen. Het zou van belang zijn indien ook voor de „gewone” vergaderingen van de Europese Ministerraad Benelux-overleg zou plaatsvinden. Ondanks hun thans reeds zware belasting ware in dit verband eveneens te denken aan Benelux-vooroverleg van de Permanente Vertegenwoordigers van de drie landen bij de Europese Gemeen-

schap. Wellicht ook dat het secretariaat-generaal van Benelux daarbij een nuttige rol zou kunnen spelen.

Benelux-Europa Protocol?

Op woensdag 5 september a.s. vindt in Breda een manifestatie plaats ter herdenking van veertig jaren Benelux Douane-overeenkomst. Daar wordt het woord gevoerd door de ministers van Buitenlandse Zaken van Luxemburg, België en Nederland. Het zou van staatsmanschap getuigen indien zij zich niet alleen tot woorden zouden beperken, maar – evenals hun voorgangers in 1944 – ook tot daden zouden inspireren. Deze zouden in een Benelux-Europa Protocol hun

weerslag kunnen vinden. Een dergelijk protocol zou de plechtige verbintenis kunnen inhouden om als Benelux het Europese integratieproces steeds constructief-kritisch te volgen. Maar meer nog: er bij voortduring effectief naar te streven om ter versterking van de Europese Gemeenschap werkzame initiatieven aan te dragen. Ten einde dit aan politieke kracht te doen winnen zou het Protocol na advies van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad door de drie nationale parlementen bevestigd dienen te worden.

België, Nederland en Luxemburg zullen aldus een krachtig centrum vormen voor verdere Europese integratie. Dit rechtvaardigt het voortbestaan van Benelux.

M. Weisglas