

**RAADGEVENDE
INTERPARLEMENTAIRE
BENELUXRAAD**

25 februari 2008

**Eenenvijftigste Verslag van de Belgische,
Nederlandse en Luxemburgse Regeringen
aan de Raadgevende Interparlementaire
Beneluxraad over de samenwerking op het
gebied van Buitenlands Beleid**

1 januari 2007 – 31 december 2007

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR BUITENLANDSE VRAAGSTUKKEN

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER BART TOMMELEIN ⁽¹⁾

(1) Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Van den Brande
Leden: de heren Bettel, Blom, Collignon, Courtois, de Nerée
tot Babberich, de dames Jamouille, Mutsch en de heren Peters,
Schinkelshoek, Smeets en Tommelein

**CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE
CONSULTATIF
DE BENELUX**

25 février 2008

**Cinquante et unième rapport des gou-
vernements belge, néerlandais et luxem-
bourgeois au Conseil interparlementaire
consultatif de Benelux sur la coopération
dans le domaine de la politique extérieure**

1^{er} janvier 2007 – 31 décembre 2007

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES
PROBLÈMES EXTÉRIEURS

PAR
M. BART TOMMELEIN ⁽¹⁾

(1) Composition de la commission:

Président: M. Van den Brande
Membres: MM. Bettel, Blom, Collignon, Courtois, de Nerée
tot Babberich, Mmes Jamouille, Mutsch et MM. Peters, Schin-
kelshoek, Smeets et Tommelein.

VAST SECRETARIAAT
VAN DE INTERPARLEMENTAIRE BENELUXRAAD
PALEIS DER NATIE — BRUSSEL

SECRETARIAT PERMANENT
DU CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE DE BENELUX
PALAIS DE LA NATION — BRUXELLES

Dames en Heren,

Uw Commissie voor Buitenlandse Vraagstukken vergaderde te Brussel op 15 februari 2008 om het 51 ste verslag over het Buitenlands beleid te bespreken.

Ter herinnering:

De rapportageverplichting m.b.t samenwerking op het vlak van het buitenlandse beleid wordt opgelegd door de overeenkomst van 1955. Deze rapportering gebeurt via de nationale ministeries van Buitenlandse zaken van de drie Beneluxlanden. De Benelux Economische Unie is niet betrokken bij de opstelling van dit rapport. Dit verslag onderscheidt zich dan ook van het jaarverslag dat door Benelux Economische Unie onder het toezicht van het Comité van Ministers gepubliceerd wordt. Dit jaar was België de basisredacteur. Luxemburg en Nederland brachten enkele vormcorrecties aan.

Ter inleiding

Twee experts van de Federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken van België werden uitgenodigd om het rapport toe te lichten.

UITEENZETTINGEN

De heer X. Demoulin, directeur-generaal Europese zaken

Spreker stelt vast dat 2007 een moeilijk jaar was voor Europa. In het begin van het jaar werd Europa nog geconfronteerd met de vraag hoe de verwerping van de Europese grondwet moest opgelost worden. Op het einde van het jaar werd gelukkig het verdrag van Lissabon getekend. Meteen kwam hierdoor ook een einde aan het verdrag van Nice dat als instrumentarium ondermaats was om de uitbreiding van de Unie op te vangen.

Ook voor Benelux was het geen gemakkelijk jaar vermits de Beneluxlanden zich in een verschillende positie bevonden.

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Problèmes extérieurs s'est réunie à Bruxelles le 15 février 2008 pour examiner le 51^e rapport sur la coopération dans le domaine de la politique extérieure.

Pour rappel:

L'obligation de faire rapport sur la coopération dans le domaine de la politique extérieure a été imposée par la convention de 1955. Ce rapport est réalisé via les ministères nationaux des Affaires étrangères des trois pays du Benelux. L'Union économique Benelux n'est pas associée à l'établissement de ce rapport. Ce rapport se distingue dès lors du rapport annuel qui est publié par l'Union économique Benelux sous le contrôle du Comité de ministres. Cette année, la Belgique a tenu le rôle de rédacteur de base. Le Luxembourg et les Pays-Bas ont apporté quelques corrections formelles au rapport.

Introduction

Deux experts du Service public fédéral Affaires étrangères de Belgique ont été invités pour commenter le rapport.

EXPOSÉS

M. X. Demoulin, directeur général Affaires européennes

L'orateur constate que 2007 a été une année difficile pour l'Europe. Au début de l'année, l'Europe a encore été confrontée à la question de savoir comment il convenait de résoudre le rejet de la constitution européenne. Heureusement, l'année s'est terminée par la signature du traité de Lisbonne. Celle-ci a aussi d'emblée mis fin au traité de Nice qui, en tant qu'instrument, n'était pas suffisant pour faire face à l'élargissement de l'Union.

L'année 2007 n'a pas non plus été facile pour le Benelux, puisque les pays du Benelux se trouvaient dans une autre position.

Nederland zocht naar middelen om terug zijn plaats te vinden in de Unie; Luxemburg en België moesten er voor zorgen dat tijdens de onderhandelingen het communautaire acquis niet teloor ging. Gedurende de hele onderhandelingsperiode zijn de communicatiekanalen tussen de Beneluxlanden open gebleven. De politieke wil is er om het verdrag van Lissabon in werking te laten treden op 1 januari 2009. Zonder vooruit te lopen op de ratificatieprocedures werken de Beneluxlanden nu reeds samen om de implementatie van de wijzigingsverdragen voor te bereiden.

Naast deze verdragsproblematiek zijn onze regeringen steeds blijven samenwerken rond bepaalde dossiers die zij belangrijk achten.

Zo publiceerde Benelux eind 2006 een memorandum over de uitbreiding van de Unie.

Begin 2007 was er ruggespraak over het energie-dossier dat nadien toch het dossier «in the picture» geworden is. Het moet gezegd dat het Benelux energiememorandum heel wat weerklank heeft gevonden binnen de Unie. Vertegenwoordigers van de Visegradlanden verklaarden dat ze het memorandum volledig konden onderschrijven. De Europese Commissie heeft zich overigens voor de formulering van haar energieveiligheidsbeleid door het memorandum laten inspireren.

Een ander permanent samenwerkingsdomein is de voorbereiding van de vergaderingen van de Raad Algemene zaken en Externe Betrekkingen. Onze bewindslieden van Buitenlandse zaken en Europese zaken onderzoeken samen de agenda van de Raden en gaan na wie namens de Benelux het woord kan voeren.

De directeur-generaal ging ook nader in op de samenwerking met de Baltische en Visegradlanden.

In 2007 waren er uitwisselingen met deze twee samenwerkingsverbanden. Voor de Baltische landen situeerden die contacten zich op het niveau van de Regeringsleiders en de ministers van Buitenlandse Zaken. Met de Visegrad is het met dat soort contacten minder vlot gelopen. Dat heeft wellicht te maken met het feit dat de Visegrad aanvankelijk opgericht is met als doel gemakkelijker tot de Unie

Les Pays-Bas devaient trouver des moyens pour reprendre leur place au sein de l'Union, tandis que le Luxembourg et la Belgique ont dû veiller à ce que l'acquis communautaire ne soit pas perdu pendant les négociations. Pendant l'ensemble de la période de négociations, les canaux de communication entre les pays du Benelux sont restés ouverts. La volonté politique de faire entrer en vigueur le traité de Lisbonne réformés au 1^{er} janvier 2009 est présente. Sans anticiper les procédures de ratification, les pays du Benelux collaborent d'ores et déjà dans le cadre de la préparation de la mise en oeuvre des traités réformés.

En marge de cette problématique des traités, nos gouvernements n'ont cessé de coopérer sur certains dossiers qu'ils jugeaient importants.

C'est ainsi que le Benelux a publié fin 2006 un mémorandum sur l'élargissement de l'Union.

Début 2007, il y a eu la concertation sur le dossier de l'énergie qui, par la suite, est quand même devenu le dossier en vue. Il faut dire que le mémorandum du Benelux sur l'énergie a eu un important retentissement au sein de l'Union. Les représentants des pays de Visegrad ont déclaré qu'ils souscrivaient pleinement au mémorandum. La Commission européenne s'est d'ailleurs inspirée de celui-ci pour la formulation de sa politique de sécurité de l'énergie.

La préparation des réunions du Conseil Affaires Générales et Relations Extérieures constitue à un autre domaine permanent de coopération. Nos ministres des Affaires étrangères et des Affaires européennes examinent ensemble l'agenda des Conseils et vérifient qui peut prendre la parole au nom du Benelux.

Le directeur général s'est aussi penché sur la coopération avec les pays baltes et de Visegrad.

En 2007, il y a eu des échanges avec ces deux structures de coopération. En ce qui concerne les pays baltes, ces contacts se sont situés au niveau des chefs de gouvernement et des ministres des Affaires étrangères. Avec le Visegrad, les contacts de ce type ont été moins fluides. C'est sans doute dû au fait que le Visegrad a été initialement institué en vue de faciliter l'adhésion à l'Union. Le Visegrad

toe te treden. De Visegrad is dan ook een minder formeel samenwerkingsverband dan dat van Benelux en van de Baltische landen.

Toch blijkt uit informele gesprekken met de afzonderlijke ministers en administraties dat de wens bestaat om samen te werken. Benelux is in de ogen van de Visegradlanden een goed voorbeeld van een verdere integratie van Unie - lidstaten.

Die landen hebben kunnen vaststellen dat Benelux inzake de toetredingsvoorwaarden zeer streng is, maar dat eens ingetreden de Beneluxlanden eerlijk en solidair met de nieuwkomers zijn.

Mevrouw B. Frankinet, directeur Verenigde Naties

«Binnen de VN hebben de Beneluxlanden vooral informele contacten»

Misschien blijkt het onvoldoende uit het rapport maar binnen de VN hebben de Beneluxdelegaties permanente informele maar niet-geïstitutionaliseerde contacten met elkaar over de behandelde dossiers. Een eensgezindheid van de Beneluxdelegaties over de belangrijkste dossier kan vastgesteld worden.

Geïstitutionaliseerd daarentegen is de jaarlijkse vergadering gewijd aan de wederzijdse kandidaturen in de diverse organen van de VN. In het rotatiesysteem wordt Benelux als een eenheid beschouwd. Via dit overleg wordt concurrentie vermeden en steunen de Beneluxlanden elkaar. Overigens geeft deze jaarlijkse ontmoeting ook aanleiding tot een informele bespreking van de fundamentele dossiers.

«Formele vergaderingen vinden plaats in het raam van de jaarlijkse Algemene VN – vergadering»

Meer formeel is ook de jaarlijks weerkerende ontmoeting van de ministers van Buitenlandse Zaken tijdens de Algemene vergadering van de VN in september. Hier worden niet uitsluitend de VN-dossiers besproken maar ook het overleg dat aldaar in het kader van de Algemene Vergadering opgezet wordt.

est dès lors une structure moins formelle que le Benelux et les pays baltes.

Néanmoins, les entrevues informelles avec les ministres et administrations distincts montrent qu'il existe un souhait de coopérer. Aux yeux des pays de Visegrad, le Benelux est un bon exemple d'une intégration plus avant d'États membres de l'Union.

Ces pays ont pu constater que les pays du Benelux sont très stricts sur la question des conditions d'adhésion, mais qu'une fois que l'adhésion est un fait, ils se montrent honnêtes et solidaires avec les nouveaux venus.

Mme B. Frankinet, directrice Nations Unies

«Dans la cadre de l'ONU, les pays du Benelux ont surtout des contacts informels»

Le rapport ne le fait peut-être pas apparaître suffisamment, mais au sein de l'ONU, les délégations du Benelux entretiennent en permanence des contacts informels mais non institutionnalisés entre eux sur les dossiers traités. Sur les dossiers les plus importants, on peut d'ailleurs constater une unanimité des délégations du Benelux

La réunion annuelle consacrée aux candidatures dans les divers organes de l'ONU est, quant à elle, bel et bien institutionnalisée. Dans le système de rotation, le Benelux est considéré comme un ensemble. Par le biais de cette concertation, toute concurrence est évitée et les pays du Benelux se soutiennent mutuellement. D'ailleurs, cette rencontre annuelle donne également lieu à un examen informel des dossiers fondamentaux.

«Les réunions formelles ont lieu dans le cadre de l'assemblée générale annuelle des Nations Unies»

La rencontre annuelle des ministres des Affaires étrangères lors de l'assemblée générale des Nations Unies en septembre est également plus formelle. Cette rencontre ne porte pas exclusivement sur les dossiers des Nations Unies, mais aborde aussi la concertation mise en œuvre sur place dans le cadre de l'Assemblée générale.

Doorgaans is het bezetten van een zetel in de Veiligheidsraad een nationale aangelegenheid. In het kader van de Benelux werd ter gelegenheid van het lidmaatschap van België van de Veiligheidsraad gepoogd om de werkzaamheden van die Raad voor de Beneluxpartners transparanter te maken. Zijdelings laat dit de Beneluxpartners ook toe hun toekomstig lidmaatschap beter voor te bereiden. Ter ondersteuning van de Belgische ploeg die de werkzaamheden van de Veiligheidsraad opvolgde, vaardigde Nederland een diplomaat af. Luxemburg stelde een diplomate ter beschikking van de Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de VN.

«De Europese dimensie van de Veiligheidsraad»

In een laatste punt vestigde de ambassadeur de aandacht op de Europese dimensie van de Veiligheidsraad. België heeft zich vooral toegelegd op zijn rol van interface tussen de Veiligheidsraad en de Unie inzake crisisbeheersing. Het is absoluut nodig dat daaromtrent, er efficiënt en frequent gecommuniceerd wordt tussen de Raad Algemene zaken en het PVC (Politiek en veiligheidscomité – COPS) te Brussel enerzijds en de Veiligheidsraad in New York anderzijds.

VRAGEN

De heer Van den Brande, Voorzitter van de commissie

Hij stelt vast dat buiten de samenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken in het raam van de VN - Algemene Vergadering er geen aparte Beneluxvergadering van de Buitenlandministers heeft plaatsgevonden. Hij meent dat in de evaluatie van de Beneluxverdragen de rol van het voorzitterschap van het Benelux Ministercomité tegen het licht moet gehouden worden.

Wat zijn de gevolgen van de goedkeuring van het verdrag van Lissabon? Door dat verdrag krijgen we o.a. een vast voorzitterschap voor twee jaar, een andere structuur voor de Raad Algemene Zaken

Généralement, l'occupation d'un siège au Conseil de sécurité est une matière nationale. Dans le cadre du Benelux, la Belgique s'est efforcée, à l'occasion de sa participation au Conseil de sécurité, d'accroître la transparence des travaux de ce Conseil pour ses partenaires du Benelux. Indirectement, cela permet aussi aux partenaires du Benelux de mieux préparer leur participation future à ce Conseil. Pour soutenir l'équipe belge qui suivait les travaux du Conseil de sécurité, les Pays-Bas ont détaché un fonctionnaire. Le Luxembourg a, lui, mis un diplomate à la disposition de la représentation permanente belge auprès des Nations Unies.

«La dimension européenne du Conseil de sécurité»

Dans un dernier point, l'ambassadeur a attiré l'attention sur la dimension européenne du Conseil de sécurité. La Belgique s'est surtout concentrée sur son rôle d'interface entre le Conseil de sécurité et l'Union en matière de gestion de crise. Dans ce domaine, il est absolument nécessaire qu'il y ait une communication efficace et régulière entre le Conseil des affaires générales et Le Comité politique et de sécurité (COPS) à Bruxelles, d'une part, et le Conseil de sécurité à New York, d'autre part.

QUESTIONS

M. Van den Brande, président de la commission

Il constate qu'en dehors de la rencontre des ministres des Affaires étrangères dans le cadre de l'Assemblée générale de l'ONU, il n'y a pas eu de réunion Benelux distincte des ministres des Affaires étrangères. Il considère que, dans l'évaluation des traités Benelux, il y a lieu d'examiner le rôle de la présidence du Comité de ministres du Benelux.

Quelles sont les conséquences de l'adoption du traité de Lisbonne? En vertu de ces traités, nous aurons entre autres une présidence fixe pour deux ans et une autre structure pour le Conseil Affaires

en Buitenlandse Zaken. Zullen die veranderingen invloed hebben op het Beneluxoverleg met betrekking tot de afstemming van het beleid?

Wat is de stand inzake de ratificatie van dit Europese verdrag? Hij vraagt dit meer in het bijzonder voor de Beneluxlanden. Hij wijst ook op de Belgische situatie waar parlementen in het goedkeurings-proces moeten tussenkomen.

De heer Van den Brande wijst ook op twee belangrijke dossiers van buitenlandbeleid – Servië en Kosovo – waar er sprake is van meningsverschillen.

De heer Negri, Voorzitter van het Beneluxparlement

Hij vraagt naar de stand van de onderhandelingen over de Beneluxverdragen.

ANTWOORDEN

1. Over de stand van zaken in de goedkeuring van het verdrag van Lissabon:

De heer R. Negri, Voorzitter van het Beneluxparlement

Hij informeert de commissie dat het wetsontwerp ter goedkeuring verleden week in de «*la Chambre des députés*» neergelegd werd. De stemming zal wellicht in de loop van april plaatsvinden.

De heer J. Schinkelshoek, lid van de commissie, geeft aan dat er een initiatiefvoorstel van de oppositie in de Tweede Kamer voorligt met het oog op de organisatie van een referendum. Dit voorstel moet eerst behandeld worden vooraleer de procedure van goedkeuring kan aangevat worden.

De heer L. Van den Brande, Voorzitter van de commissie geeft aan dat België tegen juli de parlementaire goedkeuring wil afronden. Het document is neergelegd in de Senaat. De procedure kan beginnen.

Générales et Relations Extérieures. Ces changements ont-ils une incidence sur la concertation au sein du Benelux concernant l'harmonisation de la politique?

Où en est la ratification de ce traité européen, en particulier en ce qui concerne les pays du Benelux? M. Van den Brande attire aussi l'attention sur la situation de la Belgique, où les parlements doivent intervenir dans le processus de ratification.

Il met aussi en exergue deux dossiers importants en matière de politique extérieure, ceux de la Serbie et du Kosovo, sur lesquels il est question de divergences d'opinion.

M. Negri, président du Parlement Benelux

Il demande où en sont les négociations sur les traités Benelux.

RÉPONSES

1. Sur l'état d'avancement de la ratification du traité de Lisbonne:

M. R. Negri, président du Parlement Benelux

Il informe la commission que le projet de loi d'adoption a été déposé la semaine passée à la «*Chambre des députés*». Le vote interviendra sans doute dans le courant du mois d'avril.

M. J. Schinkelshoek, membre de la commission, indique que l'opposition a déposé une proposition d'initiative à la Tweede Kamer en vue de l'organisation d'un référendum. Cette proposition doit d'abord être examinée avant que la procédure d'adoption puisse être lancée.

M. L. Van den Brande, président de la commission, indique que la Belgique souhaite achever le processus d'adoption parlementaire d'ici le mois de juillet. Le document a été déposé au Sénat. La procédure peut commencer.

2. Over de andere thema's:

De heer X. Demoulin, directeur-generaal Europese zaken

Wat de frequentie van vergaderingen met de ministers van Buitenlandse Betrekkingen betreft, is het duidelijk dat het eerste semester van 2007 niet erg vruchtbaar was. Dankzij de inspanningen van de Luxemburgse minister van Buitenlandse Zaken, de heer Asselborn, tijdens en zelfs voor het Luxemburgse Voorzitterschap vonden de vergaderingen ter voorbereiding van de Algemene Raad en de Raad van Regeringsleiders van de Unie terug op een systematische wijze plaats. De heer Demoulin onderstreept dat ondanks de moeilijke periode, de Benelux Eerste Ministers zich ter gelegenheid van de interventie van premier Verhofstadt tijdens de Lenteraad concerteerden over de energie- en klimaatpolitiek. Er bleken geen meningsverschillen te bestaan. Alleen wenst Nederland inzake klimaat en energie nog voluntaristischer op te treden.

De gevolgen van het verdrag van Lissabon wordt thans onderzocht. Hoe gaan de nieuwe instellingen werken? Nu moeten de diverse interne functioneringsreglementen en werkmethodes van de instellingen besproken worden. Hoe kan men ervoor zorgen dat de communautaire methode het best gediend wordt?

Dit heeft uiteraard gevolgen voor de houding die Beneluxlanden moeten aannemen. De strijd tegen een Europees «Directoire» is een absolute prioriteit en de Benelux is vastbesloten een rol te spelen.

Ten slotte geeft de heer Demoulin aan dat in het Europa van 27 het afstemmen meer dan ooit nodig en noodzakelijk is.

In verband met de stand van zaken in de onderhandelingen over de Beneluxverdragen zegt de heer Demoulin dat deze aangelegenheid niet tot de bevoegdheid van de afdeling Europese Zaken behoort. Het antwoord op de vraag zal later meegedeeld worden.

2. Sur les autres thèmes:

M. X. Demoulin, directeur général Affaires européennes

En ce qui concerne la fréquence des réunions des ministres des Affaires étrangères, il est clair que le premier semestre de 2007 n'a pas été très fructueux. Grâce aux efforts du ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, M. Asselborn, pendant et même avant la présidence luxembourgeoise, les réunions de préparation du Conseil général et du Conseil des chefs de gouvernement de l'Union se sont de nouveau tenues de manière systématique. M. Demoulin souligne qu'en dépit de la période difficile, les premiers ministres du Benelux se sont concertés à l'occasion de l'intervention du premier ministre belge Guy Verhofstadt lors du Conseil de printemps sur la politique en matière d'énergie et de climat. Aucune divergence d'opinion n'est apparue, si ce n'est que les Pays-Bas souhaitent agir de manière encore plus volontariste sur le front du climat et de l'énergie.

Nous examinons actuellement les conséquences du traité de Lisbonne. Comment les nouvelles institutions vont-elles fonctionner? Maintenant, il y a lieu de discuter des divers règlements de fonctionnement internes et des méthodes de travail des institutions. Comment pouvons-nous veiller à ce que la méthode communautaire soit le mieux servie?

Tout cela a bien entendu une incidence sur l'attitude que doivent adopter les pays du Benelux. La lutte contre un «Directoire» européen est une priorité absolue, dans laquelle le Benelux est fermement décidé à jouer un rôle.

Pour terminer, M. Demoulin indique que l'Europe des 27 a besoin plus que jamais d'une harmonisation.

En ce qui concerne l'état des négociations sur les traités Benelux, M. Demoulin précise que cette matière ne relève pas de la compétence de la direction Affaires européennes. La réponse à la question sera communiquée ultérieurement.

Mevrouw Frankinet, directeur Verenigde Naties

Mevrouw Frankinet geeft aan dat Nederland en België een vastberaden houding tegenover Servië hebben aangenomen. Een uitzondering niet te na gesproken, met name over het al dan niet ondertekenen van een samenwerkingsakkoord met Servië, zijn de drie landen het met elkaar eens.

Wat het dossier «Kosovo» betreft waren er aanvankelijk meningsverschillen over de erkenning van de onafhankelijkheid. De nationale posities zijn mettertijd naar elkaar gegroeid.

Hetzelfde kan gezegd worden over het dossier Afghanistan.

De rapporteur,

De voorzitter,

B. TOMMELEIN

L. VAN DEN BRANDE

Mme Frankinet, directrice Nations Unies

Mme Frankinet indique que les Pays-Bas et la Belgique ont adopté une attitude ferme vis-à-vis de la Serbie. Les trois pays sont, à une exception près, sur la même longueur d'ondes en ce qui concerne la signature ou non d'un accord de coopération avec la Serbie.

En ce qui concerne le dossier «Kosovo», il y avait initialement des divergences de vues sur la reconnaissance de l'indépendance. Les positions nationales se sont cependant rapprochées au fil du temps.

Il en va de même sur le dossier de l'Afghanistan.

Le rapporteur,

Le président,

B. TOMMELEIN

L. VAN DEN BRANDE