



Contactpersoon
Stephane Verwilghen
Contactgegevens
(10)(2e) @benelux.int
Tel. +32 2 519 38 96
Ons kenmerk
20-SG-S(NO-063)NL

Datum
15.06.2020
Onderwerp
Benelux-samenwerking in kader van COVID-19-crisis
Bijlage(n)
/

JURIDISCHE OPTIES VOOR BENELUX-OVERLEG OF -SAMENWERKING IN HET KADER VAN DE COVID-19-CRISIS

1. Inleiding

Onderhavige nota geeft opvolging aan het tijdens de overlegvergadering op 9 juni 2020 over de COVID-19-crisis geformuleerde verzoek om een document op te stellen betreffende de juridische opties die voorhanden zijn om, in geval van sluiting van de Benelux-binnengrenzen of tweede besmettingsgolf, te kunnen overgaan tot overleg of juridische dan wel operationele acties in Benelux-verband. In deze nota wordt eerst stilgestaan bij de bestaande Benelux-verdragen en regelingen dienaangaande, bij hun hedendaagse gelding, alsook bij hun eventuele actualisering indien gewenst. Vervolgens wordt gekeken naar opties voor eventuele bijkomende afspraken. Onderhavige nota doet evenwel geen uitspraak over de wenselijkheid om bijkomende afspraken te maken of bestaande afspraken te wijzigen, noch over de beleidsmatige inhoud van eventuele Benelux-samenwerking in geval van sluiting van de Benelux-binnengrenzen of tweede besmettingsgolf.

2. Bestaand juridisch kader

In Benelux-verband zijn reeds juridische instrumenten vastgesteld met betrekking tot de Benelux-binnengrenzen alsook met betrekking tot samenwerking in geval van crisissen met grensoverschrijdende gevolgen. Dit betreft in eerste instantie **verdragsrechtelijke afspraken**; daarnaast zijn in voorkomend geval evenwel ook de op de betrokken verdragen gebaseerde **uitvoeringsmaatregelen** hier relevant.

A. Personencontrole aan de binnengrenzen

a) *Algemeen*

Op 11 april 1960 werd de Overeenkomst inzake de verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Benelux-gebied ondertekend. Na parlementaire ratificatie in elkeen van de drie Benelux-landen¹, is dit verdrag in werking getreden op 1 juli 1960.

Op grond van artikel 13 van deze Overeenkomst werden meerdere Benelux-beschikkingen vastgesteld door de Ministeriële Werkgroep voor het Personenverkeer. Krachtens artikel 14 van de Overeenkomst, zijn deze beschikkingen juridisch bindend in

¹ Zie de instemmingswetten van België van 30 juni 1960, van Luxemburg van 29 juni 1960 en van Nederland van 23 juni 1960.

hoofde van de Benelux-landen, die hun internrechtelijke voorschriften met die beschikkingen in overeenstemming moeten brengen.

b) Sluiting van de Benelux-binnengrenzen

De Overeenkomst in kwestie heeft de personencontrole aan de binnengrenzen tussen de Benelux-landen formeel opgeheven, ten behoeve van een gemeenschappelijke controle aan de buitengrenzen van het Benelux-gebied².

Artikel 12 van de Overeenkomst laat evenwel toe dat een land de personencontrole aan de binnengrenzen geheel of gedeeltelijk opnieuw instelt om redenen die verband houden met de openbare orde of de nationale veiligheid, inclusief in geval van epidemieën³. Aan de Ministeriële Werkgroep voor het Personenverkeer wordt opgedragen om de wijze waarop van deze bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt, te bepalen. Dit is gebeurd door middel van [beschikking M/P\(71\)1 betreffende de tijdelijke wederinstelling van de personencontrole aan de binnengrenzen](#).

In essentie behelst beschikking M/P(71)1 een **informatie- en overlegprocedure** op grond waarvan de minister van Buitenlandse Zaken van het land dat de personencontrole opnieuw instelt de Ministeriële Werkgroep en het Benelux Secretariaat-Generaal daar onverwijld in kennis van moet stellen, met het oog op een **spoedonderzoek** van de situatie en de reeds genomen of nog te nemen maatregelen. Dit spoedonderzoek moet in eerste instantie worden uitgevoerd door de Bijzondere Commissie voor het Personenverkeer, welke overeenkomstig artikel 15 van de Overeenkomst is ingesteld en inmiddels in het Senningen-overleg is opgegaan (zie heden met name de subcommissies P-READ en P-VISA).

Op grond van artikel 4 van beschikking M/P(71)1 geldt dezelfde procedure wanneer het land dat de personencontrole aan de binnengrenzen opnieuw heeft ingesteld, deze weer opheft.

Artikel 12 van de Overeenkomst schrijft daarnaast voor dat het Benelux Comité van Ministers op korte termijn verslag moet uitbrengen aan het Benelux-Parlement, zowel over de genomen maatregelen als over de redenen welke hiertoe hebben geleid.

c) Hedendaagse relevantie

Hoewel de Overeenkomst zelf en de erop gebaseerde Benelux-beschikkingen reeds geruime tijd geleden zijn vastgesteld, zijn zij formeel nog steeds geldig en vinden zij bovendien in de hedendaagse praktijk nog steeds toepassing. De hedendaagse relevantie

² Zoals onder c) nog zal worden uiteengezet, wordt de door deze Overeenkomst gerealiseerde Benelux-eenmaking onverlet gelaten door de latere opheffing van de personencontrole aan de binnengrenzen van de Schengenzone, in die mate zelfs dat het grondgebied van de Benelux in bepaalde gevallen als één grondgebied moet worden beschouwd en niet als het grondgebied van drie afzonderlijke EU-lidstaten. Ook het Schengenakkoord en de Schengenuitvoeringsovereenkomst zelf zijn aan Benelux-zijde gezamenlijk gesloten door "de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie".

³ De gemeenschappelijke memorie van toelichting bij de Overeenkomst luidt op dit punt als volgt: "Hierbij dient te worden opgemerkt dat in het begrip 'openbare orde' de mogelijkheid besloten ligt, bepaalde maatregelen te nemen ten behoeve van de volksgezondheid (bijvoorbeeld in geval van epidemieën)."

van de Overeenkomst kan onder meer worden geïllustreerd door het feit dat zij tot vandaag de rechtsgrondslag vormt voor het gezamenlijk sluiten van terug- en overname- en visumvrijstellingsovereenkomsten met derde landen; dat het grondgebied van de Benelux te dien aanzien als één grondgebied moet worden beschouwd en niet als het grondgebied van drie afzonderlijke EU-lidstaten, wordt overigens erkend door het Hof van Justitie van de Europese Unie⁴. Wat betreft de op de Overeenkomst gebaseerde Benelux-beschikkingen, kan verwezen worden naar het feit dat zij in vreemdelingenzaken nog steeds worden toegepast, ook al betreft het Benelux-beschikkingen daterend van de jaren 1960-1970⁵. Tot slot kan erop gewezen worden dat, wanneer een op de Overeenkomst gebaseerde Benelux-beschikking verouderd is, de desbetreffende beschikking normaliter ook formeel wordt opgeheven, zoals laatst in 2008⁶.

De hedendaagse relevantie van de Overeenkomst en van de erop gebaseerde Benelux-beschikkingen dient tevens te worden bekeken in het licht van de overeenkomstige EU-voorschriften, welke zijn neergelegd in Hoofdstuk II van Titel III van de Schengengrenscode⁷. Deze bepalingen vormen echter geenszins een beletsel voor de toepassing van bovenbedoelde Benelux-afspraken, doch louter de klijtlijnen waarbinnen verdergaand Benelux-overleg en -samenwerking kunnen plaatsvinden. In dit verband kan volledigheidshalve ook verwezen worden naar de [mededeling van de Europese Commissie van 13 mei 2020 "COVID-19 – Naar een gefaseerde en gecoördineerde aanpak van het herstel van het vrije verkeer en de opheffing van de binnengrenscontroles"](#), waarin wordt opgeroepen om, voor concrete aanbevelingen ten behoeve van de nodige coördinatie tussen EU-lidstaten onderling, gebruik te maken van bestaande kaders eerder dan nog een nieuw coördinatiemechanisme of -platform in het leven te roepen.

d) *Eventuele actualisering*

Wat betreft een eventuele actualisering van bovenbedoelde Benelux-afspraken, dient vooreerst gewezen te worden op artikel 3 van beschikking M/P(71)1, op grond waarvan de Bijzondere Commissie voor het Personenverkeer niet alleen de gevolgen moet onderzoeken van een wederinstelling van de personencontrole aan de binnengrenzen, maar ook de in verband daarmee te nemen maatregelen, **inclusief de vraag in hoeverre de op de Overeenkomst gebaseerde Benelux-beschikkingen wijziging of aanvulling behoeven** ten gevolge van de wederinstelling van de controle of met het oog op de omstandigheden die tot die wederinstelling hebben geleid. Van de Bijzondere Commissie wordt verwacht dat zij daartoe zo spoedig mogelijk voorstellen doet aan de Ministeriële Werkgroep voor het Personenverkeer.

Een eventuele wijziging of aanvulling van beschikking M/P(71)1 geschiedt volgens de gebruikelijke, weinig bureaucratische procedures die zijn vastgesteld in de reglementen

⁴ Voor een recent voorbeeld, zie arrest van het Hof van Justitie van de EU van 7 juni 2016 in zaak C-47/15.

⁵ Voor een recent voorbeeld, zie uitspraak 201700093/1/V3 van de Nederlandse Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, van 3 augustus 2017, waaruit blijkt dat beschikking M/P(67)1 betreffende de verwijdering en overname van personen in 2015 nog werd toegepast tussen België en Nederland.

⁶ Zie beschikking M/P(2008)1 tot opheffing van beschikking M/P(82)1 betreffende het verkeer van vreemdelingen.

⁷ [Verordening \(EU\) 2016/399](#).

van orde van de Benelux Raad en van het Benelux Comité van Ministers, met dien verstande dat de bevoegdheden van het Benelux Comité van Ministers worden uitgeoefend door de Ministeriële Werkgroep voor het Personenverkeer⁸.

Een wijziging van de Overeenkomst zelf is naar verwachting geenszins aan de orde, te meer daar de Overeenkomst is opgevat als een kaderverdrag waarin de basisregels zijn vastgelegd, terwijl de concrete uitvoering daarvan geschiedt door middel van de Benelux-beschikkingen van de Ministeriële Werkgroep voor het Personenverkeer. Indien de Overeenkomst toch gewijzigd zou moeten worden, vergt dit een verdragswijziging, volgens de daarop toepasselijke regels, inclusief wat betreft parlementaire instemming.

B. Crisisbeheersing

a) *Samewerking en evaluatie*

Op 1 juni 2006 werd het [Memorandum van Overeenstemming inzake de samenwerking op het terrein van de beheersing van crisissen met mogelijke grensoverschrijdende gevolgen tussen het Koninkrijk België, het Koninkrijk der Nederlanden en het Groothertogdom Luxemburg](#) ondertekend. Dit MoU is een verdrag dat na voltooiing van de nodige grondwettelijke procedures in de onderscheiden Benelux-landen⁹ op 1 maart 2012 tussen Luxemburg en Nederland in werking is getreden en op 1 november 2013 ook voor België.

Dit MoU strekt ertoe de samenwerking tussen de Benelux-landen te intensiveren en effectueren met betrekking tot de beheersing van actuele of dreigende crisissen die grensoverschrijdende gevolgen hebben of kunnen hebben, ongeacht de oorsprong van de crisis. Het MoU behelst in essentie een **kader voor samenwerking**, waaraan bi- of trilateraal uitvoering kan worden gegeven, met een centrale rol voor de **crisiscentra** van de Benelux-landen. Het voorziet tevens in de mogelijkheid om in het kader van die uitvoering met name op het operationele vlak technische afspraken te maken; zo zijn er reeds technische afspraken gemaakt over de aanstelling van een contactpersoon in elk land en over de informatie aan de bevolking in noodsituaties.

Krachtens artikel 9 van het MoU dient na elke crisissituatie een **evaluatie** te worden georganiseerd tussen de betrokken crisiscentra.

Noch in het MoU noch in de technische afspraken is een rol weggelegd voor de instellingen van de Benelux Unie, behalve voor wat betreft de **overlegvergaderingen** inzake crisisbeheersing, die worden georganiseerd binnen het Senningen-overleg. Naar luidt van artikel 6 van het MoU, worden die vergaderingen door het Benelux Secretariaat-Generaal ondersteund en zijn zij er onder meer op gericht de bepalingen van het MoU verder uit te werken en inzicht te verschaffen in de respectieve werkmethoden en **lessen die uit crisissituaties werden getrokken**.

⁸ Overeenkomstig artikel 10 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie en de artikelen 17 en 18 van het reglement van orde van het Benelux Comité van Ministers.

⁹ Zie de instemmingswetten van België van 25 augustus 2012 en van Luxemburg van 16 december 2011; in Nederland is de goedkeuring door de Staten-Generaal stilzwijgend verleend op 15 oktober 2010.

b) Eventuele actualisering

Aangezien het MoU een verdrag is, kan het slechts gewijzigd worden door toedoen van een verdragswijziging, volgens de daarop toepasselijke regels, inclusief wat betreft parlementaire instemming. De concrete uitvoering ervan kan evenwel het voorwerp uitmaken van technische afspraken, die door de bevoegde autoriteiten kunnen worden gemaakt (of gewijzigd) zonder nood aan parlementaire instemming (behalve indien de technische afspraken nieuwe internationaalrechtelijke verplichtingen met zich zouden meebrengen). Het maken van dergelijke technische afspraken in uitvoering van het MoU vindt normaliter plaats binnen het door het Benelux Secretariaat-Generaal ondersteunde Senningen-overleg.

3. Opties voor eventuele bijkomende afspraken

Bovengenoemde Benelux-regelingen hebben louter betrekking op personencontrole en crisis-beheersing als dusdanig. Voor andere vormen van samenwerking in verband met de COVID-19-crisis – op terreinen zoals grensarbeid, toerisme, volksgezondheid, vrij verkeer van goederen, enz. – bieden zij geen rechtsgrondslag. Dat belet evenwel niet dat dergelijke aangelegenheden het voorwerp van Benelux-samenwerking kunnen uitmaken, voor zover zij kaderen binnen de doelstellingen en verworvenheden van de Benelux Unie. Hieronder wordt een beknopt overzicht gegeven van verschillende opties voor eventuele bijkomende afspraken in Benelux-verband, volgens verschillende gradaties van samenwerking.

A. Overlegafspraken

Voor het organiseren van overleg over aangelegenheden die kaderen binnen de doelstellingen van de Benelux Unie (op het gebied van de economische unie, de duurzame ontwikkeling of justitie en binnenlandse zaken), zijn geen nieuwe juridische instrumenten vereist. In voorkomend geval, kan dergelijk overleg plaatsvinden in het kader van de thans bestaande (en actieve) Benelux-werkgroepen. Indien het evenwel wenselijk wordt geacht om daartoe één of meerdere ambtelijke werkgroepen nieuw op te richten (of te reactiveren), kan de Benelux Raad daartoe beslissen overeenkomstig artikel 12, onder b), van het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie. Vanzelfsprekend kan de Benelux Raad daarbij geen afbreuk doen aan de voorschriften en procedures van bestaande Benelux-verdragen of -beschikkingen, inclusief deze die hierboven zijn beschreven.

B. Operationele afspraken

Indien het wenselijk wordt geacht om bijkomende afspraken van operationele aard te maken, kunnen werkafspraken worden opgesteld in het kader van bestaande of nieuwe Benelux-overleggen als bedoeld onder punt A hierboven. Het kan aangewezen zijn om dergelijke afspraken vervolgens ook officieel vast te leggen. Daarvoor kunnen zij in de vorm worden gegoten van aanbevelingen van het Benelux Comité van Ministers als bedoeld in artikel 6, lid 2, onder g), van het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie. In tegenstelling tot ad hoc intentieverklaringen, hebben dergelijke Benelux-aanbevelingen een officiële status (en zijn zij makkelijk vindbaar); voorts staat vast dat zij niet-bindend van aard zijn, maar hebben zij wel een zeker gezag, niet alleen omdat zij op ministerieel niveau worden vastgesteld, maar ook omdat hun uitvoering doorgaans gemonitord wordt in het kader van de geïnstitutionaliseerde Benelux-samenwerking.

C. Normatieve afspraken

Indien het wenselijk wordt geacht om bijkomende afspraken van normatieve aard te maken, die de Benelux-landen juridisch verbinden, kan in functie van de concrete inhoud van de beoogde afspraken bekeken worden of er een rechtsgrondslag voorhanden is om dergelijke afspraken vast te stellen door middel van een Benelux-beschikking. Dergelijke rechtsgrondslag is voorhanden voor een ruime waaier aan aangelegenheden (op terreinen zoals de interne markt, het goederenvervoer over de weg, de personencontrole, enz.), doch niet voor eender welke aangelegenheid (zoals toerisme, vaccinatie, enz.).

4. Slotbeschouwing

Binnen de Benelux Unie is een bestaand juridisch kader van toepassing, enerzijds inzake de sluiting van de Benelux-binnengrenzen en anderzijds ten behoeve van samenwerking in geval van crisissen met grensoverschrijdende gevolgen. Dit juridisch kader is verdragsrechtelijk vastgelegd, vindt nog steeds toepassing en kan perfect functioneren zonder in strijd te komen met het EU-recht. Op grond van dit verdragsrechtelijk kader, kunnen ook meer gedetailleerde regelingen over personencontrole of crisisbeheersing op een eenvoudige wijze worden vastgesteld of geactualiseerd, indien de drie Benelux-landen dat wenselijk achten. Daarvoor kan een beroep worden gedaan op bestaande structuren, die kaderen binnen het Senningen-overleg dat door het Benelux Secretariaat-Generaal wordt ondersteund.

Indien daarnaast specifiek Benelux-overleg of -samenwerking wenselijk wordt geacht naar aanleiding van de impact die de COVID-19-crisis of de sluiting van de grenzen heeft op andere terreinen dan personencontrole of crisisbeheersing, kunnen daarvoor desgevallend bestaande ambtelijke werkgroepen worden ingeschakeld of kunnen op eenvoudige wijze nieuwe overleggen worden georganiseerd. Wenst men diensgevolge verder te gaan dan alleen maar uitwisseling van informatie of goede praktijken, dan kunnen steeds concrete afspraken worden gemaakt en kunnen deze ook officieel worden verankerd door gebruik te maken van de juridische instrumenten van de Benelux Unie. Voor bijkomende afspraken van normatieve aard, dient evenwel steeds in concreto bekeken te worden of een gepaste juridische basis voorhanden is.
