

PAWEŁ KOŁEK

Warszawa

Unia Beneluksu – nowa odsłona starej współpracy

W dniu 17 czerwca 2008 r. przedstawiciele Belgii, Holandii i Luksemburga podpisali w Hadze umowę zmieniającą traktat ustanawiający Unię Gospodarczą Beneluksu, zawarty 3 lutego 1958 r. Nowa umowa została ratyfikowana przez Luksemburg w lipcu 2009 r. i przez Holandię w październiku 2010 r.¹ Z racji specyficznego federalnego kształtu państwa nieco bardziej skomplikowana jest procedura ratyfikacyjna w przypadku Belgii. Wraz z przyjęciem zmodyfikowanego traktatu kolejno przez parlament Wspólnoty Niemieckojęzycznej (maj 2009 r.), parlament Flandrii (czerwiec 2010 r.), Senat federacji i federalną Izbę Reprezentantów (październik 2010 r.), parlament Brukselskiego Regionu Stołecznego (listopad 2010 r.), parlament Wspólnoty Francuskojęzycznej (kwiecień 2011 r.) oraz parlament Walonii (maj 2011 r.)² otwarta została droga dla jego ratyfikacji przez rząd federalny. Ostateczne złożenie przez Belgów dokumentów ratyfikacyjnych poprzedzi o dwa miesiące wejście umowy w życie.

Traktat powołuje nową organizację międzynarodową – Unię Beneluksu – w miejsce dotychczas istniejącego forum współpracy (Unii Gospodarczej Beneluksu). Ustanowienie nowej instytucji wyznacza symbolicznie nowy początek zainicjowanej w latach 40. kooperacji trzech państw, która wyprzedziła szerszy proces integracji Europy Zachodniej oraz pod wieloma względami stała się dla niego wzorcem. Podpisaniu umowy w Hadze towarzyszyła jednak szeroka debata dotycząca rzeczywistego znaczenia współpracy między trzema krajami w XXI wieku oraz sensu i perspektyw jej kontynuacji. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie stopniowej ewolucji współpracy państw Beneluksu w okresie jego istnienia, przybliżenie kształtu nowo powstałej organizacji oraz próba odpowiedzi na pytanie, czy współpraca w przyjętym kształcie ma szansę dobrze służyć interesom trzech państw.

1. Geneza współpracy – Unia Gospodarcza Beneluksu

Stosunki łączące Holandię, Belgię i Luksemburg należą do szczególnych, a to z racji silnych związków historycznych i kulturowych między trzema państwami, których korzenie sięgają epoki władców burgundzkich. Jedność polityczna tych krajów – zapoczątkowana, mocą decyzji Kongresu Wiedeńskiego, powstaniem zjednoczonego Królestwa Niderlandów w 1815 r. – została stosunkowo szybko zakończona wybu-

¹ Daty podane za bazą traktatów holenderskiego MSZ: http://www1.minbuza.nl/vb_lite.jsp?verdragid=20392&printpart=partijen&lang= (10.2011).

² Za oficjalną stroną Unii Gospodarczej Beneluksu: http://www.benelux.int/nl/bnl/bnl_ratificatie.asp (10.2011).

chem powstania belgijskiego w 1830 r. oraz uznaniem niepodległości Belgii przez Holendrów 9 lat później³. Więzy między Holandią a Luksemburgiem utrzymały się znacznie dłużej, choć oba kraje połączone były wyłącznie unią personalną. Jeden władca panował w obydwu państwach aż do 1890 r., gdy na tron holenderski wstąpiła królowa Wilhelmina, niemogąca, z racji odmiennych zasad w zakresie primogenitury, odziedziczyć tronu Wielkiego Księstwa Luksemburga. Zerwanie ścisłych więzów politycznych między trzema krajami nie przełożyło się jednak na poważne osłabienie istniejących stosunków ekonomicznych.

To właśnie sfera gospodarcza doprowadziła do postępującego zbliżenia trzech państw, które nabrało tempa zwłaszcza po zakończeniu I wojny światowej. Początkiem zinstytucjonalizowanej współpracy ekonomicznej było powołanie w lipcu 1921 r. Belgijsko-Luksemburskiej Unii Gospodarczej (BLEU), przewidującej ustanowienie unii celnej oraz stałego kursu wymiany walut obydwu państw⁴. Współpraca tych krajów z Holandią nabrała tempa w grudniu 1930 r., kiedy przystąpiły one do Konwencji z Oslo⁵. Dalej idącą inicjatywą była podpisana w 1932 r. Konwencja z Ouchy, której stronami były Belgia, Holandia i Luksemburg, a której celem było stopniowe znoszenie barier celnych oraz – w konsekwencji – utworzenie unii celnej w dłuższej perspektywie. Konwencja nie weszła jednak w życie wskutek presji Wielkiej Brytanii, sprzeciwiającej się pewnym rozwiązaniom dotyczącym stosowania klauzuli najwyższego uprzywilejowania.

Współpraca gospodarcza między trzema państwami została gwałtownie przerwana wybuchem II wojny światowej i okresem okupacji niemieckiej. Mimo to, jeszcze w czasie trwania działań wojennych, w 1941 i 1943 r., we władzach emigracyjnych pojawiały się koncepcje wzmocnienia kooperacji, które zostały skonkretyzowane w formie projektu unii celnej. We wrześniu 1944 r., a więc jeszcze przed wyzwoleniem Holandii i Luksemburga spod okupacji, trzy państwa zawarły porozumienie o jej ustanowieniu⁶. Na drodze do jego szybkiej implementacji stanęły jednak przeszkody wynikające ze skali zniszczeń wojennych. Z powodu specyficznego przebiegu działań militarnych na północnym odcinku frontu zachodniego, państwa-strony zostały w znacznym stopniu zdewastowane. O ile jednak zniszczenia w Belgii pozostały stosunkowo ograniczone, to gospodarka Luksemburga poniosła znaczne straty w następstwie niemieckiej kontrofensywy w Ardenach na przełomie 1944 i 1945 r. Większość terytorium Holandii pozostała zaś pod władzą niemiecką do końca wojny, co wiązało

³ Więcej o przyczynach i przebiegu powstania zob. J. Łaptos, *Historia Belgii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 1995, s. 149–164. Zob. także: J. Balicki, M. Bogucka, *Historia Holandii*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo, Wrocław 1989, s. 311–314.

⁴ Zob. F. Govaerts, *Belgium, Holland and Luxembourg*, w: *Small powers in alignment*, red. W. Andries, L. Crollen, O. de Raeymaeker, Leuven University Press 1974, s. 296.

⁵ Konwencja ta została podpisana we wrześniu 1930 r. przez Holandię oraz Danię, Szwecję i Norwegię. Jej celem było stopniowe ograniczanie taryf celnych w obrocie handlowym między sygnatariuszami. Por. R. Coolsaet, *Eb en vloed in Nederlands-Belgische betrekkingen*, „Internationale Spectator” 2006, nr 11, s. 585–586.

⁶ Porozumienie zostało zawarte między Holandią a BLEU, było więc teoretycznie umową dwustronną. Por. J. Brouwer, *Nederlands-Belgische samenwerking In Benelux en Europa. Van innige partners naar gewone buren*, „Internationale Spectator” 2003, nr 10, s. 467; R. Coolsaet, *Eb en vloed...*, s. 586.

się z największą skalą rabunkowej eksploatacji kraju przez okupanta oraz najdłuższym wystawieniem na bezpośrednie konsekwencje działań wojennych. Uzgodnione w 1944 r. porozumienie weszło w życie dopiero w 1948 r.⁷, po usunięciu najbardziej palących problemów, z jakimi borykała się gospodarka holenderska. Jego postanowienia przewidywały likwidację barier celnych między państwami oraz ustanowienie niskiej wspólnej taryfy zewnętrznej. Ich implementacja następowała jednak powoli i dopiero w październiku 1949 r. podpisano umowę likwidującą większość ograniczeń ilościowych w obrocie handlowym między sygnatariuszami⁸.

Traktat ustanawiający unię celną został zawarty na okres 10 lat. Z racji szybkiego wzrostu wzajemnych obrotów gospodarczych trzy rządy zdecydowały się w 1958 r. na rozszerzenie formuły współpracy, podpisując w lutym porozumienie w sprawie utworzenia Unii Gospodarczej Beneluksu, stanowiącej rozszerzenie istniejącego wcześniej porozumienia celnego. Traktat wszedł w życie w 1960 r. i miał obowiązywać przez następne 50 lat. Przewidywał utworzenie docelowo pełnej unii gospodarczej między trzema sygnatariuszami, wraz z wolnym przepływem towarów, usług, kapitału i osób. Zakładał także stopniowe rozszerzanie współpracy w zakresie polityki zagranicznej, m.in. w kwestiach zewnętrznych taryf handlowych i kontyngentów oraz ujednoczenia polityki wizowej⁹. Unia Gospodarcza Beneluksu przecierała zatem szlak dla szerszej europejskiej współpracy gospodarczej realizowanej w ramach EWG.

Traktat stworzył wiele organów Unii Gospodarczej, z których najważniejszym jest Komitet Ministrów. Składa się on z przedstawicieli wszystkich państw-stron oraz podejmuje decyzje na zasadzie jednomyślności. Traktat przewidywał także utworzenie 7 komisji i 5 komisji specjalnych, będących głównymi organami roboczymi, działającymi w poszczególnych obszarach tematycznych na podstawie wytycznych Komitetu Ministrów. Liczba komisji mogła być jednak modyfikowana na podstawie decyzji Komitetu. Przedstawiciele komisji wchodziłi w skład Rady Unii Gospodarczej, stanowiącej główny organ wykonawczy, którego głównym zadaniem jest koordynacja prac poszczególnych komisji oraz przedstawianie sugestii Komitetowi Ministrów. Stworzono także trzy instytucje o charakterze doradczym: Międzyparlamentarną Radę Doradczą, Ekonomiczno-Społeczną Radę Doradczą oraz Kolegium Arbitrów. Organem administracyjnym jest ulokowany w Brukseli Sekretariat Generalny, na czele którego stoi Sekretarz Generalny (obywatel Holandii) oraz jego dwóch zastępców (obywatel Belgii oraz obywatel Luksemburga)¹⁰. W marcu 1965 r. podpisano także umowę ustanawiającą w Brukseli Trybunał Sprawiedliwości Beneluksu, którego celem było rozstrzyganie sporów wynikających z interpretacji poszczególnych porozumień zawartych w ramach Beneluksu. Umowa o utworzeniu Trybunału weszła w życie w styczniu 1974 r.¹¹

⁷ F. Govaerts, *Belgium, Holland...*, s. 307.

⁸ D. Hellema, *Buitenlandse Politiek van Nederland. De Nederlandse rol in de wereldpolitiek*, Spectrum, Utrecht 2006, s. 161.

⁹ J. Wouters, M. Vidal, *De Benelux: ook forum voor externe asmenwerking?*, „Internationale Spectator” 2007, nr 3, s. 146–147.

¹⁰ Por. treść traktatu: http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/rgm/rgm_unieverdrag.pdf (10.2011).

¹¹ Informacja za oficjalną stroną internetową Trybunału: http://www.courbeneluxhof.be/nl/hof_intro.asp (10.2011).

Obok sfery gospodarczej niezmiernie istotną płaszczyzną kooperacji trzech państw pozostawała sfera polityczna. Kilka czynników sprzyjało nawiązaniu i utrzymaniu współpracy, zwłaszcza między Belgią a Holandią. Po pierwsze, obydwa kraje były podobnej wielkości i dysponowały zbliżonym potencjałem demograficznym, nie istniało zatem ryzyko, że współpraca między nimi przerodzi się w dominację silniejszego państwa. W przypadku Luksemburga sprawa wyglądała nieco inaczej, gdyż jako kraj jednoznacznie mały był on w stosunkach z każdym ze swoich sąsiadów z definicji skazany na rolę partnera słabszego. Dysproporcja ta była jednak mniejsza w relacjach z Belgią i Holandią niż w stosunkach z Francją czy RFN. Po drugie, wszystkie kraje były zainteresowane rozwojem wolnego handlu, zaś ich gospodarki, oparte zasadniczo na innych sektorach, nie stanowiły dla siebie nawzajem istotnej konkurencji. Wreszcie po trzecie, politycy wszystkich państw Beneluxu mieli świadomość dystansu, jaki pod względem wpływu na środowisko międzynarodowe dzieli ich państwa od większych krajów Europy Zachodniej. Współpraca oferowała zatem możliwość skuteczniejszej ochrony własnych – często zbieżnych – interesów¹². Czynnikiem dodatkowo zbliżającymi trzy państwa były ponadto wspólne doświadczenia niedawnej niemieckiej okupacji oraz konieczność redefinicji własnych koncepcji bezpieczeństwa w nowych warunkach, po fiasku przedwojennej polityki opartej na neutralności.

Przejawem kooperacji politycznej krajów Beneluxu było wystawienie wspólnych delegacji na ważne konferencje międzynarodowe – dotyczące Planu Marshalla, przyszłości Niemiec oraz podpisania Traktatu Brukselskiego¹³. Zwłaszcza ta ostatnia była przejawem skuteczności współpracy, gdyż kraje Beneluxu zdołały wpłynąć na Francję i Wielką Brytanię, dzięki czemu oba duże państwa zaakceptowały pożądaną przez mniejszych partnerów koncepcję układu wielostronnego. Na fali entuzjazmu zaczęto od 1948 r. snuć plany zinstytucjonalizowania współpracy politycznej, co doprowadziło do ustanowienia w 1952 r. komisji konsultacyjnej ds. polityki zagranicznej (Cocopo), która wszakże nie spełniła pokładanych w niej nadziei i pozostała ciałem marginalnym. Należy zauważyć, że pozytywne efekty współpracy nie oznaczały jednak pełnego ujednolicenia koncepcji politycznych, co odnosiło się przede wszystkim do kwestii bezpieczeństwa. O ile dla Belgów podpisanie Traktatu Brukselskiego stanowiło cel ostateczny, o tyle z holenderskiego punktu widzenia było ono zaledwie etapem na drodze do szerszego porozumienia transatlantyckiego¹⁴.

Lata 50. i 60. można jednak uznać za okres najbardziej spektakularnych przykładów skutecznej współpracy państw Beneluxu. W przeciwieństwie do poprzedniej dekady nie były one już reprezentowane przez wspólne delegacje na konferencjach międzynarodowych, jednak wcześniejsze konsultacje i uzgadnianie wspólnych stanowisk pozwoliły im na skuteczniejszą walkę o własne interesy, niż gdyby każdy z nich działał samodzielnie. Przejawami prowadzącej do sukcesu kooperacji politycznej były m.in. negocjacje w sprawie realizacji planu Schumanna (kiedy Belgia i Holandia skutecznie

¹² Por. J. Brouwer, *Nederlands-Belgische samenwerking...*, s. 466. Podobnie na temat czynników sprzyjających współpracy: R. Coolsaet, *Eb en vloed...*, s. 586.

¹³ J. Brouwer, *Nederlands-Belgische samenwerking...*, s. 467–468.

¹⁴ Por. np. F. Govaerts, *Belgium, Holland...*, s. 320; C. Wiebes, *Belgium, the Netherlands and alliances, 1940–1949*, Rijksuniversiteit Leiden, Leiden 1993, s. 426–429.

domagały się wprowadzenia częściowej politycznej kontroli nad Wysoką Władzą¹⁵, a także rokowania dotyczące ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Obronnej (wspólne postulaty dotyczące komisariatu obrony i liczebności jednostek wojskowych znajdujących się pod zintegrowanym dowództwem)¹⁶. Po fiasku koncepcji EWO, wskutek sprzeciwu parlamentu francuskiego, państwa Beneluksu wyraziły natomiast zgodne poparcie dla planu Anthony'ego Edena, dotyczącego przyjęcia RFN do NATO i Unii Zachodnioeuropejskiej¹⁷.

Wśród istotnych wspólnych inicjatyw należy również wspomnieć o wspólnym memorandum trzech państw Beneluksu z 1955 r., zawierającym propozycję dalszego rozwoju procesu integracji europejskiej w oparciu o wzór instytucjonalny zastosowany w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, zakładający istnienie równowagi między organami o charakterze międzyrządowym a organami ponadnarodowymi. Rządy trzech państw, mając świadomość słabości własnej pozycji w porównaniu z RFN czy Francją, wychodziły z założenia, że organy ponadnarodowe zabezpieczą ich interesy lepiej niż klasyczne instytucje o charakterze międzyrządowym, w których ostatecznie decydującym głosem dysponowałyby państwa duże. Uzgodniona w Traktatach Rzymskich struktura EWG była zatem sukcesem Beneluksu. Kolejnym przykładem kooperacji była zgłoszona w 1958 r. inicjatywa stworzenia strefy wolnego handlu między EWG a Wielką Brytanią, do której realizacji ostatecznie jednak nie doszło¹⁸. Przypieczętowaniem współpracy było zaś odrzucenie w 1962 r. przez ministrów spraw zagranicznych Holandii (Joseph Luns) i Belgii (Paul-Henri Spaak) drugiego planu Foucheta, który zakładał wzmocnienie instytucji współpracy międzyrządowej w procesie integracyjnym kosztem kompetencji organów ponadnarodowych¹⁹.

Pewnym paradoksem jest fakt, że skuteczna walka trzech krajów o pożądaną przez nie kształt instytucji integracyjnych w Europie kryła w sobie jednocześnie załęk marginalizacji Beneluksu, gdyż współpraca realizowana dotąd w wąskim gronie Unii Gospodarczej zaczęła być systematycznie zastępowana kooperacją na poziomie EWG. Należy również zwrócić uwagę, że odrzucenie planu Foucheta było już ostatnim znaczącym przykładem wspólnego holendersko-belgijskiego stanowiska w istotnej kwestii dotyczącej kierunku integracji europejskiej. Co więcej, Belgowie poparli Holendrów w negocjacjach dopiero po usztywnieniu stanowiska francuskiego w drugim Planie Foucheta. Na początkowym etapie rokowań – w przeciwieństwie do pryncypialnie nastawionych Holendrów – dążyli do wypracowania formuły kompromisowej między modelem promowanym przez Francuzów a systemem istniejącym dotychczas i popieranym przez Holendrów. Warto także zauważyć, że wspólne stanowisko dotyczyło ostatecznie tylko dwóch większych krajów Beneluksu. Delegacja Luksemburga

¹⁵ M. von Klimburg, *Soevereiniteitsoverdracht met voorbehoud: de Benelux-landen en het Schumanplan*, „Internationale Spectator” 2005, nr 6, s. 313.

¹⁶ J. van der Harst, *The Pleven plan*, w: *The Netherlands and the integration of Europe 1945–1957*, red. R. Griffiths, NEHA, Amsterdam 1990, s. 148.

¹⁷ F. Govaerts, *Belgium, Holland...*, s. 354.

¹⁸ J. Brouwer, *Nederlands-Belgische samenwerking...*, s. 468.

¹⁹ Por. D. Hellema, *Buitenlandse...*, s. 226–227. Zob. także: J. Brouwer, *Begrip of onverschilligheid: De Gaulle en Nederland*, „Internationale Spectator” 2008, nr 11, s. 602.

wyłamała się z solidarności grupowej i przez cały czas popierała rozwiązania proponowane przez Francuzów²⁰.

Choć jeszcze w 1968 r., po drugim francuskim sprzeciwie wobec przystąpienia Wielkiej Brytanii do EWG, ministrowie spraw zagranicznych Belgii i Holandii wydali wspólne memorandum, w którym obydwa kraje zapowiedziały nawiązanie współpracy z Brytyjczykami poza ramami Wspólnoty, od początku lat 70. kooperacja polityczna między państwami Beneluksu wyraźnie zamierała. Coraz bardziej dostrzegalne stawały się różnice w ich poglądach na pożądany kierunek rozwoju procesu integracji europejskiej. Belgia i Holandia wciąż były zwolennikami wzmocnienia instytucji ponadnarodowych, jednak, jak pokazały już negocjacje wokół planu Foucheta, Belgowie byli bardziej skłonni do kompromisu na tym polu; popierali ponadto ustanowienie Europejskiej Współpracy Politycznej (Raport Luksemburski z października 1970 r.), wobec której Holendrzy pozostawali niechętni.

W porównaniu do sytuacji sprzed ćwierćwiecza, na początku lat 70. znacząco zmienił się gospodarczy kontekst wzajemnych relacji Belgii i Holandii. Stanowiący po wojnie o gospodarczej sile Belgii przemysł ciężki stał się w latach 70. raczej przeszkodą niż atutem na drodze do dalszego rozwoju kraju. Gospodarcze osłabienie Belgii w sytuacji, gdy Holandia przeżywała okres intensywnego rozwoju, pogłębiło różnicę w potencjałach obydwu państw. Dążenie do ochrony niewydolnego sektora gospodarki przed rosnącą konkurencją pozazuropejską przesunęło ponadto belgijską politykę gospodarczą z pozycji wspierania liberalizacji handlu w stronę protekcjonizmu. W naturalny sposób przełożyło się to na zbliżenie polityki belgijskiej do stanowiska francuskiego, co z kolei negatywnie odbiło się na dotychczasowej spójności politycznej Beneluksu, zwłaszcza w połączeniu z zaprzestaniem wspierania przez Luksemburg obu większych partnerów w latach 60.²¹

Przemiany gospodarcze w znacznym stopniu podkopały zatem fundamenty, które tuż po wojnie sprzyjały współpracy trzech krajów. Efekt ten został jeszcze wzmocniony przez procesy demograficzne. W 1960 r. Belgia liczyła nieco ponad 9,1 mln mieszkańców, zaś Holandia – 11,4 mln, zatem populacja w obydwu państwach była zbliżona. Jednakże Holandia w kolejnych dekadach zanotowała niezwykle dynamiczny przyrost ludności: w 1991 r. liczyła już 15 mln osób, podczas gdy ludność Belgii dopiero w następnym roku przekroczyła 10 mln. Ludność Luksemburga, choć wzrosła w tym okresie z 313 do 384 tys. osób, pozostała zaledwie ułamkiem populacji dwóch większych krajów²². Przemiany gospodarcze oraz demograficzne spowodowały, że w przeciwieństwie do okresu tuż po wojnie, stosunki między Belgią i Holandią nie cechowały się już faktyczną równością stron, co zaburzyło dotychczasową harmonię relacji dwustronnych.

Lata 90. przyniosły przejściową rewitalizację stosunków między Belgią i Holandią. Podczas rokowań w sprawie traktatu określającego kształt przyszłej unii politycznej Belgia jako jedyne państwo członkowskie EWG wsparła holenderską koncepcję zaprezentowaną na szczycie w Brukseli w dniu 30 września 1991 r., zakładającą stworzenie

²⁰ Por. R. Coolsaet, *Eb en vloed...*, s. 587; J. Brouwer, A. Pijpers, *Nederland en Luxemburg. Een grote en een kleine mogendheid?*, „Internationale Spectator” 1999, nr 1, s. 32.

²¹ J. Brouwer, *Nederlands-Belgische samenwerking...*, s. 467–469.

²² Dane Eurostatu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes> (10.2011).

jednolitej struktury opartej na modelu wspólnotowym, w miejsce proponowanej wcześniej (i ostatecznie zaakceptowanej) konstrukcji trójfilarowej²³. Obydwa kraje, dążąc tradycyjnie do wzmocnienia kompetencji Komisji Europejskiej, prezentowały również zbliżone stanowiska podczas dalszych negocjacji dotyczących szczegółowych postanowień Traktatu z Maastricht i Traktatu Amsterdamskiego. Na poziomie politycznym wznowiono także zarzuconą w latach 70. praktykę wzajemnych konsultacji przed konferencjami, na których miały zapaść ważne decyzje na poziomie europejskim²⁴. Warto zauważyć, że kooperacja ta dotyczyła tylko dwóch większych krajów Beneluksu, przedstawiciele Luksemburga nie uczestniczyli już w tych spotkaniach.

Intensyfikacja kontaktów oraz wzmocnienie współpracy Belgii i Holandii w latach 90. okazało się jednak zjawiskiem przejściowym. Przełom wieków przyniósł ponowne pogorszenie relacji dwustronnych, czego symbolicznym przejawem stały się starcia negocjatorów z obu krajów przy okazji omawiania planowanego w Traktacie Nicejskim nowego systemu podziału głosów w Radzie UE. Holendrzy, powołując się na swój potencjał ludnościowy, argumentowali, że ich kraj powinien dysponować silniejszym głosem niż państwa, z którymi Holandia dotychczas była postawiona pod tym względem w jednym rządzie (Belgia, Portugalia i Grecja). Zabiegi te okazały się skuteczne, zwłaszcza że również Niemcy chcieli podkreślenia znaczenia czynnika demograficznego w procesie decyzyjnym. Holandia ostatecznie uzyskała w Traktacie Nicejskim 13 głosów, a więc o jeden więcej niż Belgia. Wraz z Luksemburgiem, którego liczbę głosów określono na 4, wszystkie kraje Beneluksu razem wzięte uzyskały 29 głosów – tyle co każde z największych państw UE. Holendrzy, prezentując nieustępliwe stanowisko oraz mało taktownie dążąc do symbolicznego odróżnienia się od innych małych państw, doprowadzili jednak do znacznego ochłodzenia stosunków z Belgią²⁵.

Autorzy analizujący stosunki belgijsko-holenderskie na początku XXI wieku zwracają także uwagę na występowanie coraz większych różnic między obu państwami w rozmaitych istotnych kwestiach²⁶. Belgia, co do zasady, opowiada się za dalszym pogłębianiem integracji politycznej, co znalazło odbicie w szerokim poparciu dla projektu Traktatu Konstytucyjnego. To z kolei stało w sprzeczności z narastającym holenderskim eurosceptycyzmem, którego dobitnym wyrazem było fiasko referendum w sprawie przyjęcia Traktatu w czerwcu 2005 r.²⁷ Politycy belgijscy i luksemburcy

²³ B. van den Bos, *Mirakel en debacle: de Nederlandse besluitvorming over de Politieke Unie in het Verdrag van Maastricht*, Koninklijke Van Gorcum, Assen 2008, s. 140–141.

²⁴ D. Hellema, *Buitenlandse...*, s. 360–361; J. Brouwer, *Nederlands-Belgische samenwerking...*, s. 470; R. Coolsaet, *Eb en vloed...*, s. 589.

²⁵ T. von der Dunk, *Nederland en Europa: een trage koersverlegging*, „Internationale Spectator” 2002, nr 6, s. 307; K. Koch, *Grijs overheerst Paars buitenlands bele id*, „Internationale Spectator” 2002, nr 4, s. 177–178; P. Bursens, K. Nomden, *Het Verdrag van Nice. Is de Europese Unie klaar voor de uitbreiding?*, „Internationale Spectator” 2001, nr 3, s. 121–122.

²⁶ Zob. np. J. Werts, *België en Nederland in Europa: twee werelden*, „Internationale Spectator” 2011, nr 5, s. 246–247; H. Vos, E. de Ridder, *Calimero in Europa. Over de toekomst van de Benelux in de Europese Unie*, „Internationale Spectator” 2007, nr 11, s. 531; J. Brouwer, *Nederlands-Belgische samenwerking...*, s. 470; D. Hellema, *Buitenlandse...*, s. 401.

²⁷ Por. R. Verhofstad, *The Netherlands and European Integration. From 'Pro' to 'No'*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2007, nr 2, s. 207. Zob. także: M. van Keulen, *Nederlands Europabeleid. De moeizame weg van norm naar inhoud*, „Internationale Spectator” 2006, nr 6, s. 297.

opowiadają się za większym wpływem instytucji europejskich w takich dziedzinach jak edukacja, polityka społeczna, fiskalna czy kulturalna, podczas gdy holenderscy woliliby pozostawić je w kompetencji państw. Holendrzy pozostawali również niechętni wobec zbytniego zacieśniania europejskiej współpracy obronnej, tymczasem Belgowie i Luksemburczycy, występując obok Niemców i Francuzów jako inicjatorzy „czekoladkowego szczytu”, który odbył się w Brukseli w kwietniu 2003 r.²⁸, są zwolennikami głębokiej integracji w tej sferze. O jedności politycznej Beneluxu nie można było także mówić w kontekście oceny amerykańskiej interwencji w Iraku oraz roli USA w świecie. Odmienne niż Holandia, a podobnie jak Niemcy i Francja, Belgia i Luksemburg potępiły wojnę w Iraku. Stany Zjednoczone zaczęły być postrzegane przez Belgów jako czynnik destabilizujący ład międzynarodowy, tymczasem większość polityków holenderskich nie podzielała tego punktu widzenia.

W kontekście przywołanego kryzysu stosunków wzajemnych, zbliżający się termin wygaśnięcia ważności Traktatu z 1958 r. wywołał debatę dotyczącą sensu kontynuowania kooperacji w formule nakreślonej pół wieku wcześniej. Ostatecznie, mimo wyrażanych w dyskusjach wątpliwości, trzy rządy zdecydowały o przedłużeniu wzajemnej współpracy w oparciu o przekształconą bazę instytucjonalną, która powstała na mocy znowelizowanego traktatu.

2. Unia Beneluxu – kształt i cele organizacji

Wobec faktu, że żadna ze stron nie zadeklarowała chęci wypowiedzenia umowy z 1958 r., pozostaje ona w mocy na kolejne 10 lat²⁹ (tj. do 31 października 2020 r.), zatem istniejące dotąd instytucje pozostają aktywne do czasu wejścia w życie traktatu nowelizującego. Organizacja przewidziana w nowym traktacie – Unia Beneluxu – ustanowiona została już na czas nieokreślony i w znacznej mierze bazuje na istniejącej Unii Gospodarczej, choć można wskazać pewne różnice instytucjonalne oraz zmiany w zakresie deklarowanych celów, co odzwierciedla szersze niż dotychczas pole projektowanej współpracy.

Najważniejszym organem pozostaje Komitet Ministrów³⁰, decydujący o ogólnych kierunkach rozwoju współpracy i czuwający nad przestrzeganiem postanowień traktatu. Komitet przyjmuje budżet organizacji oraz programy robocze, może również tworzyć wedle własnego uznania grupy robocze zajmujące się problemami szczegółowymi.

²⁸ Uczestnicy szczytu zaproponowali utworzenie samodzielnej europejskiej kwatery głównej w Tervuren w Belgii, która mogłaby służyć misjom europejskim prowadzonym niezależnie od NATO. Państwa nastawione proatlantycko, w tym Holandia, sprzeciwiły się tej koncepcji jako zagrażającej spójności Sojuszu oraz niepotrzebnie dublującej jego zasoby. Por. W. van Eekelen, *Komt er ooit een Europees veiligheidsbeleid? Stappen in de Europese Conventie*, „Internationale Spectator” 2003, nr 12, s. 593–594. Szerzej: H. Dijkstra, *Het tweede militaire hoofdkwartier in Brussel. Nieuwste duplicatie in relatie EU-NAVO*, „Internationale Spectator” 2007, nr 9, s. 425.

²⁹ Zgodnie z postanowieniami art. 99 traktatu z 1958 r., dotyczącego milczącego przedłużenia ważności. Zob. http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/rgm/rgm_unieverdrag.pdf (10.2011).

³⁰ Zob. art. 6–11, 24–25 znowelizowanego traktatu. Zob. http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/act/20080617_nieuwVerdrag_nl.pdf (10.2011).

Organ ten ma głos decydujący w zakresie zawierania porozumień między Unią Beneluksu a innymi podmiotami, takimi jak państwa, regiony i organizacje regionalne. Decyzje Komitetu zapadają jednomyślnie. W przeciwieństwie do poprzedniego traktatu, który przewidywał spotkania ministrów przynajmniej raz na trzy miesiące, co nie było przestrzegane³¹, nowe porozumienie zakłada zbieranie się Komitetu nie rzadziej niż raz w roku.

Rada Beneluksu nadal pełni funkcję głównego organu wykonawczego³². Do jej zadań należy przygotowywanie projektów decyzji dla Komitetu Ministrów i ministerialnych grup roboczych, tworzenie w miarę potrzeb oraz rozwiązywanie grup eksperckich oraz nadzór nad wykonywaniem postanowień Komitetu. Rada może także przedstawiać Komitetowi Ministrów sugestie odnośnie do pożądanых z punktu widzenia Unii decyzji. Członkami Rady są urzędnicy nominowani przez państwa członkowskie, jej skład może się zmieniać w zależności od programu prac.

Jako instytucję o charakterze konsultacyjnym utrzymano Międzyparlamentarną Radę Doradczą, zwaną w skrócie Parlamentem Beneluksu³³. Parlament składa się z 49 przedstawicieli reprezentujących ciała ustawodawcze państw członkowskich (21 Belgów z siedmiu organów parlamentarnych federacji, 21 Holendrów z Pierwszej i Drugiej Izby oraz 7 Luksemburczyków z Izby Deputowanych)³⁴. Celem Parlamentu jest doradzanie Komitetowi Ministrów, utrzymywanie kontaktów z innymi organizacjami regionalnymi (takimi jak Rada Nordycka, Rada Bałtycka czy Grupa Wyszehradzka) oraz działanie w charakterze łącznika między reprezentowanymi izbami ustawodawczymi a rządami. Do nowego traktatu wpisano także Trybunał Sprawiedliwości Beneluksu, przy czym zakres jego kompetencji i zadań nie został zmieniony³⁵.

Istotną rolę w systemie nakreślonym nowym traktatem odgrywa Sekretariat Generalny Beneluksu³⁶. Na jego czele pozostaje Sekretarz Generalny, jednak w przeciwieństwie do poprzedniej umowy nie musi on być Holendrem, lecz posiadać obywatelstwo jednego z trzech państw-stron. Tak jak poprzednio, jego zastępcy reprezentują każdorazowo dwa pozostałe kraje członkowskie. Sekretarz i zastępcy są powoływani przez Komitet Ministrów na kadencje pięcioletnie z możliwością jednej reelekcji. Sekretariat odpowiada za administracyjną obsługę Unii oraz przygotowuje projekty budżetu i programów roboczych, które następnie przedstawiane są do akceptacji Komitetowi Ministrów.

Ostatnią instytucją wspomnianą w traktacie, niestanowiącą jednak części struktury Unii, jest Organizacja Własności Intelktualnej Beneluksu, ustanowiona w lutym 2005 r. mocą Traktatu o Własności Intelktualnej³⁷. Ta odrębna organizacja ma za zadanie

³¹ Zob. np. J. Hoogenboezem, *Nederlanders in de Benelux*, „Internationale Spectator” 2005, nr 5, s. 265–266.

³² Zob. art. 12–14 znowelizowanego traktatu.

³³ Zob. art. 15–16 znowelizowanego traktatu.

³⁴ Za oficjalną stroną Parlamentu Beneluksu: http://www.benelux-parlement.eu/nl/parlement/parlement_intro.asp (10.2011).

³⁵ Zob. art. 17 znowelizowanego traktatu.

³⁶ Zob. art. 18–23 znowelizowanego traktatu.

³⁷ Zob. tekst traktatu w holenderskiej rządowej bazie aktów prawnych: http://wetten.overheid.nl/BWBV0001716/geldigheidsdatum_18-10-2011 (10.2011).

prorowadzenie działań w celu zapewnienia prawnej ochrony znaków towarowych na terytoriach państw-sygnatariuszy. Traktat o Unii Beneluxu potwierdza jej istnienie i działalność w dotychczasowym kształcie³⁸.

Rozszerzeniu uległy deklarowane zadania Unii Beneluxu³⁹. Celem o charakterze ogólnym jest działanie w kierunku skutecznego zabezpieczenia interesów państw-stron oraz dobrobytu ich ludności. Obok niego traktat wymienia również trzy cele szczegółowe, których realizacja ma zapewnić krajom członkowskim dalsze odgrywanie roli pionierów w zakresie integracji europejskiej. Pierwszym, będącym potwierdzeniem celu zawartego w starym traktacie z 1958 r., jest utrzymanie i dalsze pogłębianie unii ekonomicznej i wolności przepływu dóbr, osób, towarów i usług między sygnatariuszami przez odpowiednie działania w zakresie polityki gospodarczej, finansowej i społecznej. Nowymi celami – nieujętych w starym traktacie, a odzwierciedlającymi poszerzenie zakresu przedmiotowego zainteresowania Unii – są: dążenie do zapewnienia zrównoważonego rozwoju, łączącego wzrost gospodarczy z ochroną społeczeństwa i środowiska, oraz współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Wymienione cele są konkretyzowane przez kilkuletnie programy robocze, wskazujące obszary szczególnej koncentracji wysiłków. Programy robocze są opracowywane przez Sekretariat i podlegają akceptacji przez Komitet Ministrów, stanowią także podstawę prac Rady i ministerialnych grup roboczych. Aktualny program roboczy został przyjęty na lata 2009–2012⁴⁰, nie jest jednak wykluczone, że z racji opóźnienia w wejściu w życie znowelizowanego traktatu zostanie zrewidowany. W zakresie rynku wewnętrznego przewiduje on koncentrację na pięciu kwestiach: polityce energetycznej, regulacjach weterynaryjnych, dotyczących bezpieczeństwa żywności oraz dobrostanu zwierząt, współpracy w regionach transgranicznych, polityce transportowej oraz współpracy gospodarczej w ramach UE. W zakresie zrównoważonego rozwoju program zakłada poświęcenie szczególnej uwagi zagadnieniom planowania przestrzennego, ochronie klimatu i środowiska naturalnego, ochronie przyrody i krajobrazu oraz kwestiom socjalnym: polityce wobec młodzieży oraz współpracy w zakresie prowadzonej polityki społecznej. W odniesieniu do ostatniego obszaru – wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych – program przewiduje dalsze rozwijanie współpracy na bazie trójstronnego memorandum z Senningen, opublikowanego w czerwcu 1996 r.⁴¹, współpracę w dziedzinie zwalczania narkotyków, polityki wizowej i imigracyjnej, bezpieczeństwa drogowego oraz zwalczania przestępstw finansowych.

Jak wynika z powyższego zestawienia, zarówno kształt instytucjonalny Unii, jak i jej zadania ulegną znaczącym zmianom wraz z wejściem w życie nowego traktatu. Uproszczenie struktury organizacyjnej i likwidacja części organów powinny zredukować koszty funkcjonowania Unii. Powierzenie większej odpowiedzialności Sekretaria-

³⁸ Zob. art. 31 znowelizowanego traktatu.

³⁹ Zob. art. 1–4 znowelizowanego traktatu.

⁴⁰ Zob. tekst w: http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/act/20080617_werkprogramma_nl.pdf (10.2011).

⁴¹ Deklaracja trzech krajów dotycząca współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i polityki, rozszerzona następnie w 2003 r. na kwestię imigracji, a następnie na zagadnienia związane ze zwalczaniem narkotyków. Por. http://www.benelux.int/nl/almanak/02-03-03_almanak.asp (10.2011).

towi powinno natomiast uwolnić Komitet Ministrów od nadmiernej liczby zadań, których w poprzednim kształcie *de facto* nie wykonywał, co może się przełożyć na poprawę efektywności działania organizacji. Modyfikacja celów stawianych przed Unią Beneluksu wskazuje na istotne przesunięcie obszaru zainteresowania państw członkowskich. Jest to logiczne posunięcie, zważywszy na fakt dużego zaawansowania w budowie rzeczywistej unii gospodarczej, co zgodnie ze starym traktatem było zasadniczym zadaniem organizacji.

3. Wyzwania i szanse dalszej współpracy

Debata dotycząca przyszłości Beneluksu prowadzona przed podpisaniem znolizowanego traktatu ujawniła liczne wątpliwości w środowiskach akademickich i politycznych co do sensu kontynuowania współpracy między trzema krajami w dotychczasowej formule. Wskazywano, że zasadnicze cele Beneluksu są od dawna realizowane w ramach Unii Europejskiej. Także poszerzony w znolizowanym traktacie zakres zadań odnosi się do tematyki będącej już przedmiotem zainteresowania instytucji UE, zatem – jak argumentowali przeciwnicy przedłużania kooperacji – organizacja regionalna będzie jedynie dublowała już istniejące, skuteczniejsze mechanizmy ogólnoeuropejskie⁴².

Kwestionowano również przydatność Beneluksu jako forum uzgadniania wspólnego stanowiska w zakresie polityki europejskiej. Jak wskazywano, zgodna współpraca trzech państw należy już do zamierchłej przeszłości, gdyż prezentowane przez ich rządy wizje przyszłego kierunku integracji europejskiej są zbyt rozbieżne, by wypracowywanie wspólnego stanowiska miało sens. Różnice zdań między Holandią a Belgią i Luksemburgiem w tak fundamentalnych kwestiach, jak dalsze przekazywanie kompetencji instytucjom europejskim kosztem państw członkowskich, dalsze rozszerzanie obszarów integracji, wspólna obrona czy fundusze pomocowe dla zadłużonych państw Europy Południowej, wykluczają, zdaniem sceptyków⁴³, opracowanie kompromisu tak dalece satysfakcjonującego trzy kraje, by były one skłonne do walki o jego utrzymanie na forum całej Unii Europejskiej.

Zwolennicy rewitalizacji organizacji zauważali natomiast, że niezależnie od dzielących je różnic państwa Beneluksu traktowane są przez środowisko międzynarodowe jako zwarta grupa, podobnie jak np. kraje skandynawskie, co sprzyja efektywności współpracy⁴⁴. Argument ten, choć słuszny, jest jednak problematyczny z perspektywy holenderskiej. Jak zauważają niektórzy badacze⁴⁵, Holendrzy, w przeciwieństwie do Belgów (oraz tym bardziej Luksemburczyków), aspirują do odgrywania samodzielnej roli międzynarodowej. Postrzegając się jako „najmniejsi z dużych” w polityce europejskiej, nie są zbyt zainteresowani układaniem się z mniejszymi sąsiadami. Holenderskie

⁴² Por. m.in. J. Hoogenboezem, *Nederlanders in de Benelux...*, s. 265–267. Podobne wątpliwości zgłaszał *post factum* również Jan Rood, *Benelux-samenwerking: hopen tegen beter weten in?*, „Internationale Spectator” 2011, nr 5, s. 261.

⁴³ Por. np. J. Werts, *België en Nederland...*, s. 246–248.

⁴⁴ J. Wouters, M. Vidal, *De Benelux...*, s. 148–149.

⁴⁵ Por. np. R. Coolsaet, *Eb en vloed...*, s. 587; J. Rood, *Benelux-samenwerking...*, s. 262.

dążenie do dominacji jest z kolei trudne do zaakceptowania dla Belgów, którzy w swej historii doświadczyli konsekwencji hegemonicznych dążeń ze strony wszystkich większych sąsiadów.

Prowadzenie efektywnej współpracy w ramach Beneluxu dodatkowo utrudnia pogłębiający się kryzys polityczny państwa belgijskiego, objawiający się postępującym bezwładem decyzyjnym na poziomie federalnym. Jedną z konsekwencji tej sytuacji jest zresztą opóźnienie w ratyfikacji znowelizowanego traktatu przez Belgię. Zapoczątkowane w latach 70. kolejne reformy konstytucyjne w Belgii skutkowały postępującą federalizacją państwa i związanym z nią zwiększeniem liczby podmiotów prowadzących własną politykę zagraniczną. *Casus* Belgii jest unikalny wśród innych państw federalnych pod tym względem, że nowelizacja konstytucji po tzw. Porozumieniu Dnia Św. Michała (*Sint-Michielsakkord*) z maja 1993 r. przyznała częściom składowym federacji – regionom i wspólnotom kulturowym – prawo prowadzenia samodzielnej polityki zewnętrznej w tych dziedzinach, w których miały one kompetencje prowadzenia polityki wewnętrznej⁴⁶. Tym samym otrzymały one uprawnienia zastrzeżone tradycyjnie dla państw: prawo traktatowe oraz prawo legacji⁴⁷.

Ubocznym skutkiem reform konstytucyjnych w Belgii stał się postępujący paraliż jej polityki zagranicznej, gdyż musi ona uwzględniać także interesy regionów i wspólnot kulturowych⁴⁸. Dążące do poszerzania własnej autonomii części składowe federacji belgijskiej nie są ponadto zainteresowane rozwojem Beneluxu jako forum współpracy międzyrządowej i preferowałyby raczej kooperację na poziomie subpaństwowym. Ta jest jednak problematyczna, gdyż holenderskie prowincje i luksemburskie dystrykty są jednostkami znacznie słabszymi pod względem politycznym i finansowym, zaś prowincje belgijskie (usytuowane w hierarchii władzy między regionami a gminami) są pozbawione realnego znaczenia politycznego. Stopniowo rozwijana jest jednak współpraca Beneluxu z regionami w państwach trzecich, czego przejawem jest wspólna deklaracja przedstawicieli Beneluxu i Nadrenii-Północnej Westfalii z grudnia 2008 r. w sprawie rozwijania wzajemnej współpracy w dziedzinach objętych zainteresowaniem Beneluxu. Od kwietnia 2010 r. przy Sekretariacie Generalnym akredytowany jest urzędnik łącznikowy z tego niemieckiego kraju związkowego⁴⁹.

Należy zauważyć, że holenderskie stosunki z częściami składowymi federacji belgijskiej koncentrują się na relacjach z Flandrią, zaś stosunki z Walonią, Brukselskim Regionem Stołecznym oraz z Francuskojęzyczną Wspólnotą Kulturową są znacznie

⁴⁶ Tzw. zasada *in foro interno, in foro externo*. Por. A. Schramme, *Internationaal cultureel beleid en Vlaamse natievorming*, „Internationale Spectator” 2000, nr 10, s. 510–511.

⁴⁷ Zob. m.in. D. Crieckemans, M. Duran, J. Melissen, *Vlaanderen en Catalonië: voorhoedelopers in Europese substatelijke diplomatie*, „Internationale Spectator” 2007, nr 7/8, s. 389–394; G. Janssens, *Gefederaliseerd Belgisch buitenlandse beleid: de blinde vlek in Den Haag*, „Internationale Spectator” 2011, nr 5, s. 251; D. Crieckemans, M. Duran, *Buitenlands beleid van de Belgische federatie: veelvoud van geopolitieke perspectieven*, „Internationale Spectator” 2011, nr 5, s. 254.

⁴⁸ Określenie belgijskiego rządu federalnego mianem „permanentnej konferencji dyplomatycznej” nie jest zatem dużą przesadą. Por. C. Devos, N. Bouteca, *Belgische politiek stuit op grenzen*, „Internationale Spectator” 2007, nr 11, s. 522–523.

⁴⁹ Informacja za oficjalną stroną Beneluxu: http://www.benelux.int/nl/bnl/bnl_Noordrijn.asp (10.2011). Por. również tekst Deklaracji: http://www.benelux.int/pdf/pdf_nl/bnl/bnl_NoordrijnWestfalen_nl.pdf (10.2011).

bardziej ograniczone. Wynika to częściowo ze względów instytucjonalnych – we Flandrii w 1980 r. władze regionu i wspólnoty kulturowej zostały połączone, co znacznie ułatwia prowadzenie spójnej flamandzkiej polityki zagranicznej. Jednocześnie więzy kulturowe sprawiają, że władze Flandrii przywiązują znacznie większe znaczenie do relacji z Holandią niż władze Walonii i Brukseli. Te ostatnie są z tych samych względów zainteresowane raczej rozwijaniem stosunków z Francją⁵⁰, co również nie sprzyja belgijskiemu zaangażowaniu we współpracę w ramach Beneluksu.

Pomimo wskazanych wątpliwości trzy kraje dzielą wiele istotnych cech wspólnych. Obok położenia geograficznego i związanego z nim wspólnego otoczenia międzynarodowego, Belgię, Holandię i Luksemburg łączą np.: wysoka gęstość zaludnienia, oparcie gospodarek w znacznym stopniu na sektorze usług, problemy społeczne związane z napływem dużej liczby imigrantów oraz liczne współzależności gospodarcze. Cechy te sprawiają, że pod pewnymi względami kraje Beneluksu pozostają naturalnymi partnerami przy negocjowaniu ustaleń dotyczących tych dziedzin na forum europejskim⁵¹.

Interesującym przejawem rozwijania współpracy jest także kwestia stosunków zewnętrznych. Od lat 90. toczyła się dyskusja na temat możliwości i korzyści z ustanowienia wspólnych przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych Beneluksu w innych krajach. Podstawy tej współpracy istnieją zresztą od dawna na poziomie dwustronnym: już umowa powołująca BLEU przewidywała możliwość reprezentowania przez ambasady Belgii interesów gospodarczych Luksemburga w krajach, w których nie ma on własnych akredytowanych przedstawicieli⁵². Analogiczna umowa między Luksemburgiem a Holandią została podpisana w marcu 1964 r.⁵³

Innym aspektem działalności zewnętrznej prowadzonej wspólnie jest seria umów podpisywanych z państwami trzecimi, dotyczących readmisji osób nielegalnie przebywających w krajach Beneluksu. Od 1992 r. podpisano 16 traktatów tego typu⁵⁴. Z niektórymi z tych krajów państwa Beneluksu podpisywały także wspólnie umowy o zniesieniu obowiązku wizowego. Aktywność na tym polu świadczy o systematycznym wzroście znaczenia problematyki zwalczania nielegalnej imigracji dla trzech państw, co pozwala przypuszczać, że także Unia Beneluksu jako instytucja będzie w przyszłości przejawiać dużą aktywność w tej kwestii. O możliwości silniejszej koordynacji polityki trzech państw w stosunkach z krajami trzecimi świadczyć może również fakt wspólnego uznania libijskich władz powstańczych za legalny rząd w lipcu 2011 r.⁵⁵

⁵⁰ G. Janssens, *Gefederaliseerd Belgisch...*, s. 252; D. Crieckemans, M. Duran, *Buitenlands beleid van de Belgische federatie...*, s. 254–257.

⁵¹ H. Vos, E. de Ridder, *Calimero in Europa...*, s. 530–532.

⁵² Por. J. Wouters, M. Vidal, *De Benelux...*, s. 147.

⁵³ Zob. tekst traktatu w holenderskiej rządowej bazie aktów prawnych: http://wetten.overheid.nl/BWBV0004457/geldigheidsdatum_19-10-2011 (10.2011).

⁵⁴ Są to traktaty z następującymi państwami: Słowenią (1992), Rumunią (1995), Bułgarią (1998), Estonią, Chorwacją, Litwą, Łotwą (1999), Węgrami, Słowacją, Jugosławią (2002), Szwajcarią (2003), Albanią (2005), Macedonią, Bośnią i Hercegowiną (2006), Armenią (2009) i Kosowem (2011). Daty za bazą traktatów holenderskiego MSZ: <http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank> (10.2011).

⁵⁵ Por. *Benelux-landen erkennen gezag Libische rebellen*, „De Volkskrant” z 13.07.2011.

Konkludując, należy stwierdzić, że fakt podpisania nowego traktatu w 2008 r. świadczy o istnieniu politycznej woli przedłużenia trwającej już od wielu dekad współpracy między Belgią, Holandią i Luksemburgiem. Jednak dopiero doświadczenia pierwszych lat funkcjonowania nowej organizacji pokażą, czy wola ta wynikała ze zwykłej niechęci do likwidowania szacownych, lecz w gruncie rzeczy uważanych za nieważne instytucji, czy też z chęci wygenerowania silnego impulsu dla odnowienia rzeczywistej współpracy trzech krajów.

Abstract

The Benelux Union – a new version of the old cooperation

The association between the Netherlands, Belgium and Luxembourg was an important factor that significantly shaped the European integration process. The cooperation, which began before the outbreak of the Second World War, gained momentum with the creation of the Customs Union in 1948 and the establishment of the Benelux Economic Union in 1958. Joint actions enabled the three small states to successfully pursue their interests in the European arena. Since the late 60s, their cooperation began to wither, due to deepening political differences. The signing of a new treaty in 2008 was the latest attempt to revive the collaboration between the three states. The new structure and tasks of the Benelux Union are intended to adapt the organization to contemporary requirements. Nevertheless, serious doubts exist whether there is any point in maintaining this special form of cooperation between the three states, and if there are any prospects for its future development.