



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Turbulente stagnatie voorbij? Europese Defensie en de IGC**

Osinga, F.P.B.; Kooij, D.

### **Citation**

Osinga, F. P. B., & Kooij, D. (2003). Turbulente stagnatie voorbij?: Europese Defensie en de IGC. *Internationale Spectator*, 57(12), 595-600. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4246594>

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa Copyright Act/Law \(Amendment Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4246594>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

zich daar weer van gedistantieerd na de Irak-crisis. In Londen heeft men er nimmer voor gevoeld. Dat geeft aan, dat zonder overeenstemming van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk en in mindere mate ook met Duitsland geen voortgang te verwachten is. In Nederland is o.m. door Hans van den Broek geopperd daarom deze drie een voortrekkersrol te geven.<sup>1</sup> Materieel zou dat zeker nuttig zijn, maar niet passend in een tijd waarin alle lidstaten, in het bijzonder de toetreders, op gelijke status aandringen. Als de drie het eens zijn, zal de rest wel volgen. Toevallig zijn deze drie landen dit jaar tegelijk lid van de VN-Veilighedsraad, met Bulgarije als vierde Europeaan. Over Irak waren zij 2-2 verdeeld. Bart Tromp acht een GBVB pas mogelijk, wanneer Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hun zetel opgeven ten gunste van één EU-vertegenwoordiger in de Veilighedsraad.<sup>2</sup> Dat is alleen denkbaar in een volledig hervormde en kleinere Veilighedsraad.

Het zou beter zijn diplomaten van het land dat de EU voorziet, resp. van de staf van de toekomstige minister van buitenlandse zaken, op te nemen in de missie van één van de roterende Europese leden. Dat geeft een band met Brussel zonder verdragswijziging. ■

#### Noten

- 1 Laatstelijk in het septembernummer 2003 van de *Internationale Spectator*.
- 2 *NRC Handelsblad*, 1 november 2003.

#### Over de auteur

DR W.F. VAN EEKELLEN was minister van defensie (1986-1988) en secretaris-generaal van de West Europese Unie (1989-1994); hij is sedert 1995 voorzitter van de Europese Beweging in Nederland (EBN).

# Turbulente stagnatie voorbij?: Europese defensie in de IGC

DANIËL KOOIJ & FRANS OSINGA

EUROPESE DEFENSIE STAAT NA TWEE JAAR weer eens in de schijnwerpers. Met 11 september 2001 was de stuwkracht van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) na een kortstondige impuls verloren. Direct na de aanslagen formuleerden de Grote Drie buiten elkaar én de EU om hun antwoord richting Bin Laden en president Bush. In het licht van het internationaal terrorisme leek de oriëntatie van het EVDB op crisisbeheersingsoperaties plots minder relevant. Maar ook daarvoor al bleek het moeilijk metterdaad voortgang te boeken bij verwezenlijking van Europese ambities op defensiegebied.

Er bestond geen eensgezindheid over de exacte interpretatie van de drie Petersbergtaken noch over een strategisch concept. Frankrijk had bovendien andere motieven voor het promoten van het EVDB dan bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk. Tot slot bleek het Europese militair tekort een weerbarstig probleem. Europa was zich tijdens het luchtoffensief boven Kosovo pijnlijk bewust geworden van het feit

*Met diverse bepalingen in het Europese ontwerpgrondwettelijk verdrag en met het discussiestuk van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, Solana, is getracht stagnatie in de ontwikkeling van een Europees defensiebeleid te doorbreken. Een analyse.*

dat het zonder de Verenigde Staten niet eens een relatief bescheiden vredesafdwingende operatie kon uitvoeren op het Europese grondgebied, laat staan op 4000 km van Brussel, wat wél als ambitie was neergelegd. Het was niet verrassend dat het *NATO Defence Capabilities Initiative* dezelfde lijstjes met tekortkomingen publiceerde als de EU. Ondanks politieke communiqués en afspraken over nauwere samenwerking op het gebied van defensie werd tijdens de EU-top in november 2001 geconstateerd dat het nog wel een decennium kan duren voordat de EU ook de

meest veeleisende derde Petersbergtaak (crisisbeheersing) naar behoren zal kunnen uitvoeren. Terwijl 11 september een grote impuls gaf tot versnelde verdergaande samenwerking op het gebied van justitie, interne veiligheid en financiën, werd het na het Brits-Nederlands initiatief van het *European Capabilities Action Plan* (ECAP) vrij stil rond het EVDB. Op het gebied van internationale veiligheid ging alle aandacht uit naar de transatlantische spanningen en de problematische toekomst van de NAVO.

Het lijkt er nu op dat het EVDB een nieuw elan krijgt. Ten eerste staan er diverse bepalingen in het Europese *ontwerp-grondwettelijk verdrag*, zoals dat door de *Europese Conventie* is opgesteld. Ten tweede is er onder auspiciën van de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, Javier Solana, een discussiestuk verschenen over Europese veiligheid. Beide beogen Europese defensie voorbij de conditie van turbulente stagnatie te trekken. Deze pogingen lopen via *drie sporen*. Het eerste spoor is het oprekken en uitbreiden van het takenpakket binnen het EVDB, waarmee het EVDB aan relevantie wint. Het tweede spoor is (weer) een nieuw initiatief, dat moet leiden tot verbetering van de Europese militaire capaciteit. Tot slot, in beide ligt een poging besloten convergentie te bereiken in veiligheidsbeleid denken tussen enerzijds Europese landen onderling, en anderzijds tussen de Europese landen en de Verenigde Staten.

### Het Ontwerp-grondwettelijk verdrag

Het ontwerp van de Europese Conventie kent een aparte afdeling betreffende het EVDB. Het doel van dit beleid is het voorzien in een operationeel vermogen, steunend op civiele en militaire middelen, dat ter beschikking staat van de Unie ter uitvoering van missies en van gemeenschappelijke verdedigingstaken. Het ontwerp maakt tevens melding van het oprichten van één Europese defensie.<sup>1</sup> Het vernieuwende element is de oprekking van het takenpakket, met nieuwe missies, wederzijdse verdediging, solidariteit en zo meer.

**Nieuwe missies.** Naast de Petersbergtaken (humanitaire en reddingsmissies; vredeshandhaving; en crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van vrede) zal de Unie missies kunnen opzetten voor conflictpreventie, ontwapeningsoperaties, stabilisatie, militair advies en ondersteuning. Deze missies kunnen een civiel en militair karakter hebben.<sup>2</sup> Dit is een vernieuwing ten opzichte van het onderscheid tussen de militaire Petersbergtaken en overige civiele aspecten van EU-crisisbeheersing. De nieuwe omschrijving doet meer recht aan bestaande EU-operaties, zoals in Macedonië en Congo;<sup>3</sup> wat betreft de militaire dimensie is hiermee niets nieuws onder de zon.

Dat is anders in het geval van het beleidsartikel

210, waarin plotseling ook de strijd tegen het terrorisme uitdrukkelijk wordt genoemd. De bepaling biedt de Unie in de hoedanigheid van internationale organisatie zelfs de mogelijkheid op het grondgebied van derde landen steun te verlenen bij terrorismebestrijding. Aangezien verdere precisering ontbreekt (hetgeen in een grondwet niet *per se* slecht is), kan deze steun dus ook het sturen van troepen behelzen. Dit is een forse uitbreiding van het EU-takenpakket op defensiegebied.

De Raad van Ministers besluit over het opzetten van een missie met eenparigheid van stemmen, maar kan de uitvoering toevertrouwen aan een groep lidstaten die over voldoende capaciteiten beschikt. In hoeverre het uitvoeren van bijvoorbeeld een missie in het kader van terrorismebestrijding ook aan één lidstaat kan worden overgelaten, aangezien terrorismebestrijding doorgaans door kleine gespecialiseerde eenheden wordt verricht, is niet duidelijk.

**Gestructureerde samenwerking als nauwere samenwerking.** Al geruime tijd wordt het idee van een soort 'avant-garde'-groep besproken om zowel te onderkennen dat sommige landen *de facto* vooroplopen en/of actiever zijn op het gebied van defensie, als om verbetering van defensiecapaciteiten metterdaad tot stand te brengen. Pogingen collectief structurele verbeteringen door te voeren hebben immers nog niet geleid tot significant nieuwe middelen. Lange tijd was het voorhoede-concept onaanvaardbaar. Hierin kan nu verandering komen. Het ontwerp voorziet in zg. 'gestructureerde samenwerking', voor die lidstaten waarvan de krijgsmachten aan hogere militaire criteria voldoen dan die van andere lidstaten, en die op dit gebied verdergaande onderlinge verplichtingen zijn aangegaan, teneinde ook de 'meest veeleisende taken uit te kunnen voeren'.<sup>4</sup> Deze gestructureerde samenwerking moet het mogelijk maken onder EU-vlag crisisbeheersingsoperaties in een hoger geweldsspectrum uit te voeren.

Er kleven wel enkele problemen aan dit voorstel. Ten eerste de terminologie. 'Gestructureerde samenwerking' behelst wat in de huidige verdragen en elders in het ontwerp-grondwettelijk verdrag onder de noemer van 'nauwere samenwerking' valt en de term schept daarom verwarring. Juridisch ligt hier ook een probleem. De bepaling inzake gestructureerde samenwerking verwijst voor de concrete uitvoering naar een bepaling in het derde deel, artikel 213, dat weer terugverwijst naar de algemene bepalingen betreffende de nauwere samenwerking. Onduidelijk is of hier wordt verwezen naar de nauwere samenwerking in het GVDB (de wederzijdse verdediging dus) of naar de bepalingen betreffende de nauwere samenwerking in het algemeen (art. 43 en artt. 322 t/m 329). In het vervolg wordt ervan uitgegaan dat het het laatste betreft.

Verhelderend is de heen-en-weerverwijzing niet.

Ook procedureel zijn er nog lastige punten. Besluitvorming geschiedt met eenparigheid van stemmen. Op defensiegebied is de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid uitdrukkelijk uitgesloten.<sup>5</sup> Alleen de lidstaten die deel uitmaken van de gestructureerde samenwerking beslissen evenwel over toelating van nieuwe deelnemers. Met andere woorden, het gaat om eenparigheid van stemmen van de deelnemers en niet om unanimitéit van alle EU-lidstaten. Als dezelfde soort redenering geldt voor de inwerkingtreding van de gestructureerde samenwerking, wil dat zeggen dat de niet-deelnemende lidstaten – in afwijking van het huidige systeem – hierop al bij de aanvang geen invloed kunnen hebben. De vraag is dan ook in hoeverre dit artikel ongeschonden door de IGC komt.<sup>6</sup>

Voorals Frankrijk lijkt de grote voorstander van verdere ontwikkeling van een Europees defensiebeleid. Hiermee kan het, overeenkomstig het gaullistisch ideaal, een koers los van de Verenigde Staten volgen – te zamen met Europese bondgenoten en al dan niet in een kopgroep. Voor het Verenigd Koninkrijk kan zo'n kopgroep juist de ontkoppeling tussen de EU-defensie en de NAVO dichterbij brengen. Dit is wat de Britten willen vermijden. Daarnaast zullen zij blijven trachten de duplicering van NAVO-middelen en -structuren te voorkomen. Zo is Londen van mening dat een eigen hoofdkwartier onnodig is, nu de 'Berlijn Plus Overeenkomst' de mogelijkheid biedt dat de Unie gebruik maakt van de NAVO-(commando)structuren bij een grotere missie. Niettemin lijkt het Verenigd Koninkrijk akkoord te kunnen gaan met een aparte planningsunit, zolang die binnen de bestaande EU-defensiestructuur (het militair comité en de staf) blijft. Men tracht duidelijk een middenkoers tussen Europa en de Verenigde Staten te behouden. De neutrale EU-lidstaten, zoals Oostenrijk, Finland, Zweden en Ierland, maar ook Denemarken, dat bij het Verdrag van Amsterdam op defensiegebied een *opt-out* heeft bedongen, staan niet onverdeeld positief tegenover de *gestructureerde samenwerking*, aangezien zij vrezen dat er een kleine kopgroep op militair terrein zal ontstaan, waarop zij verder geen controle of invloed kunnen uitoefenen. Ondanks de negatieve reactie van Nederland op het Tervuren-initiatief, dat ook als een vorm van nauwere samenwerking kon worden geïnterpreteerd, geeft de Nederlandse minister van Defensie aan, wél voorstander te zijn van dit idee van gestructureerde samenwerking.<sup>7</sup> Feitelijk was het ECAP-voorstel al een voorzet op dit gebied. Nederland volgt daarmee de Britse positie.

Acceptatie van dit voorstel kan ertoe leiden dat een Europa van verschillende snelheden zal ontstaan, niet alleen tussen verschillende terreinen (Eurozone, Schengen, defensie) maar ook binnen een bepaald ter-

rein (door capaciteitsverschillen), nu bijvoorbeeld voor deelname aan de gestructureerde samenwerking een minimumniveau is vereist. Als de regels strikt worden nagevolgd, zal in de praktijk echter één kleinere groep van landen ontstaan die wel willen én kunnen, en één grotere groep van landen die óf niet willen, óf wel willen maar niet kunnen deelnemen.

Een groep van koplopers is op zich zelf geen slechte zaak, hoezeer ook het argument dat een Europa van meerdere snelheden dient te worden vermeden in beginsel opgaat. De euro noch de Schengenovereenkomst over gemeenschappelijke buitengrenzen zou er zijn gekomen zonder een 'avant-garde'-groep die een verdergaande integratie aanjoeg. De Unie mag – niet alleen op defensiegebied – niet zo sterk worden als de zwakste schakel. Voorts dient te worden vermeden dat er een gesloten kopgroep ontstaat. Er moet tevens worden voorkomen dat er uit de EVDB-koker een stem komt zonder dat iedereen het er mee eens is. Er dienen dus goede afspraken te worden gemaakt wanneer deze kopgroep namens de Unie en haar lidstaten en wanneer slechts als samenwerkende landen onder leiding van een *Lead Nation* opereert.

#### *Nauwere samenwerking als wederzijdse defensie.*

Een andere saillante variant van samenwerking is die van de wederzijdse defensie, in de betekenis van landsverdediging, met de verwarrende benaming 'nauwere samenwerking'.<sup>8</sup> Deze bepaling, die wat betreft de inhoud sterk gelijkt op art. 5 Noord-Atlantisch Verdrag, biedt lidstaten de mogelijkheid zich wederzijds te verplichten een deelnemend land dat gewapenderhand wordt aangevallen, met alle militaire en andere middelen te verdedigen.

Er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de relevantie van deze bepaling in de praktijk. Als a *contrario* met de solidariteitsclausule – die bijstand bij een terreuraanslag garandeert – een gewapende aanval géén terrorisme omvat, hoe groot is dan de kans dat een EU-lidstaat van buitenaf gewapend zal worden aangevallen? Ook als de Unie in de toekomst nog verder naar het Oosten uitbreidt, is zo'n aanval niet waarschijnlijk.

Hoewel in de bepaling melding wordt gemaakt van nauwe samenwerking (ditmaal weer in een andere betekenis) met de NAVO, is het nut ervan voor veel van de Atlantisch gerichte EU-lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Spanje, Portugal, Nederland, maar ook de nieuwe lidstaten) niet duidelijk, nu juist hier een dubblure met de NAVO-verplichting en -afspraken ontstaat. De neutrale lidstaten staan evenmin positief tegenover deze wederzijdse-defensiebepaling. Voorstanders zijn te vinden in de typisch 'europeanistische' landen als Duitsland, Frankrijk en België. Voor het Verenigd Koninkrijk lijkt het voorts meer een kwestie van taakstelling; collectieve verdediging is

niet de taak van de EU, maar van de NAVO. In hoeverre de zinsneden dat het beleid de uit het NAVO-verdrag voortvloeiende verplichtingen eerbiedigt, een voldoende waarborg zullen vormen voor Atlantisch gerichte EU-lidstaten, zal moeten blijken.

**De solidariteitsclausule.** Het ontwerp voorziet tevens in de zg. solidariteitsclausule, die stelt dat de Unie (als organisatie dus) en de lidstaten te zamen optreden als een (of meer) van de lidstaten slachtoffer wordt van een terreuraanslag, een natuurramp of een door menselijk optreden veroorzaakte ramp.<sup>9</sup> De solidariteitsclausule betreft dus de reactie op een bepaalde bedreiging. Hiertoe zet de Unie (als organisatie) alle ter beschikking staande instrumenten in, waaronder militaire middelen. In tegenstelling tot de nauwere samenwerking geldt de solidariteitsclausule wel voor alle lidstaten. De bijstand zal worden verleend op verzoek van de politieke autoriteiten van het getroffen land. Of dit impliceert dat de solidariteitsclausule zonder verzoek niet kan of zal worden ingeroepen – zoals bij art. 5 NAVO-verdrag na 11 september wel het geval was – is onduidelijk.

Natuurlijk is het goed dat er op Europees niveau afspraken worden gemaakt over bijstand in geval van een terroristische aanval of een ramp; niettemin kan de vraag worden gesteld of de uitdrukkelijke vermelding van het terrorisme en de gedetailleerde beschrijving van de procedures een krachtige grondwet ten goede komen, maar ook of deze beschrijving in de grondwet een afdoende crisisbeheersing in dit soort gevallen niet juist belemmert. Nederland is 'niet gelukkig' met deze clausule, althans met de formulering, aangezien praktische implicaties onduidelijk zijn, vooral wat betreft het voorkomen en bestrijden van een terroristische aanval.<sup>10</sup> De meningen lopen immers nu reeds uiteen over de reikwijdte van de *war on terror*.

Evenmin is helder wat er onder 'terroristische aanval' moet worden verstaan. Er is in dit kader geen Europees Hof van Justitie (het wordt niet bevoegd verklaard) om helderheid te verschaffen. Ook is niet duidelijk wat er gebeurt met de landen die niet deelnemen, wanneer juist zij slachtoffer worden. Zouden zij dan niet worden bijgestaan? En als dat wel het geval is, is de solidariteitsclausule dan niet slechts holle retoriek?

**Europees Bureau voor bewapening.** Het ontwerpverdrag vermeldt de oprichting van een Europees Bureau voor bewapening, onderzoek en militaire vermogens – het op blz. 596 genoemde tweede spoor.<sup>11</sup> Dit bureau zal onder meer de operationele behoeften bepalen, maatregelen ter versterking van de industriële en technologische basis van de defensiesector initiëren en uitvoeren, alsmede deelnemen aan het bepalen van een Europees beleid inzake vermogens en bewapening. Op zich zelf is dit een logisch initiatief, want samen-

werking op het gebied van Europese defensiemiddelen en defensie-industrie kan bijdragen aan verkleining van het gapend gat in de capaciteiten, niet alleen tussen de EU en de Verenigde Staten, maar tevens tussen de huidige en nieuwe lidstaten onderling.

Er bestaan echter al verscheidene bureaus en samenwerkingsverbanden op dit gebied in en buiten EU-kader. De vraag is nu in hoeverre dit nieuw op te richten bureau één in de rij of de spin in het web wordt. Volgens het ontwerpverdrag *kunnen* lidstaten van de Unie deelnemen aan het bureau. Waar de meerwaarde dan zit, is niet geheel duidelijk. Nederland staat hier in ieder geval positief tegenover; het stelt dat de overige defensie- en materiaalsamenwerkingsverbanden in het nieuwe agentschap kunnen opgaan.<sup>12</sup>

Dat het bureau er komt, is overigens al zo goed als zeker, nu de Europese Raad van Thessaloniki heeft besloten het in de loop van 2004 op te richten, ongeacht of het grondwettelijk verdrag ongewijzigd wordt aangenomen en geratificeerd. Volgens de Raadsconclusies zal het intergouvernementele agentschap 'vooral tot doel hebben de defensievermogens op het gebied van crisisbeheersing te ontwikkelen (...)'.<sup>13</sup> Dit is niet in de ontwerp-grondwet opgenomen. De Europese Raad van Thessaloniki heeft dus niet alleen een voorschot genomen op de onderhandelingen in de IGC en het aan te nemen grondwettelijk verdrag, maar zet zelfs al een stap verder; het geeft het agentschap namelijk een rol in de voorbereiding van de EU-crisisbeheersingsoperaties.

Hoewel uitdrukkelijk in het ontwerpverdrag is opgenomen dat de lidstaten zich ertoe 'verbinden' hun militaire vermogens [...] te verbeteren,<sup>14</sup> kan de vraag worden gesteld of verdere samenwerking, zoals in het op te richten agentschap, veel zin heeft, zolang sommige lidstaten in de praktijk hun defensie(middelen) afslanken en andere lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, bij voorkeur een eigen volledige en onafhankelijke krijgsmacht willen onderhouden, in plaats van samen een volledige krijgsmacht op te bouwen. Achter dit voorstel liggen bovendien duidelijke defensie-industriële motieven. Die landen die niet over een nationale defensie-industrie beschikken, zullen vermoedelijk minder heil zien in dit agentschap.

#### **Solana-paper: richting de Amerikaanse veiligheidsstrategie**

Diverse thema's in het ontwerpverdrag, zoals terrorismebestrijding als EU-taak, liggen in de lijn van de aanbevelingen voor een algemene veiligheidspolitieke koers voor het GBVB en EVDB, die in juni door de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB zijn gepresenteerd.<sup>15</sup> De discussies binnen de IGC moeten dan ook zeker worden geplaatst tegen de achtergrond van

dit *paper* – het op blz. 596 genoemde *derde spoor*. De Europese Raad van Thessaloniki heeft op 20 juni jl. de veiligheidsstrategie van de Hoge Vertegenwoordiger verwelkomd. De Europese Raad van 16 en 17 oktober 2003 is niet op het Solana-*paper* teruggekomen noch op het veiligheids- en defensiebeleid in het algemeen. Toch is dit geen reden dit stuk terzijde te leggen noch een verklaring voor de geringe aandacht hiervoor in Nederland.

Solana wenst een ruim bemeten strategisch concept voor de EU te ontwikkelen en de EU een robuuste identiteit als volwassen speler op het gebied van internationale veiligheid te verschaffen. In ieder geval wil hij met ferme bewoordingen en prikkelende ideeën bewustwording en discussie entameren in de hoofdsteden van Europa en een signaal geven aan de Verenigde Staten, zeker wanneer hij afrondt met de stelling dat 'if we build up capabilities and increase coherence, we will be a more credible actor and a more influential partner'.<sup>16</sup>

Overduidelijk zijn diverse elementen opgenomen die eveneens een centrale rol spelen in de Amerikaanse *National Security Strategy*, die vorig jaar veel ophef veroorzaakte.<sup>17</sup> In die zin bevat het stuk een acceptatie van de Amerikaanse veiligheidspolitieke agenda. Het richt zich op nieuwe dreigingen in een nieuwe veiligheidscontext. Deze dreigingen en problemen komen voort uit de combinatie van grensoverschrijdend terrorisme, massavernietigingswapens, 'failed states' en de georganiseerde misdaad.

Daaruit leidt Solana drie strategische doelstellingen voor Europa af, want of Europa het nu wil of niet, het is met 450 miljoen inwoners en 25% van het mondiale BNP een majeure speler op het wereldtoneel. Ten eerste dient de EU bij te dragen aan stabiliteit en 'good governance' in de directe omgeving rond Europa. Ten tweede moet de EU streven naar versterking van de internationale orde, gebaseerd op effectieve multilaterale structuren. Ten derde moet de EU bereid zijn oude en nieuwe dreigingen direct aan te pakken.

In de laatste twee doelstellingen liggen aanzienlijke koersaanpassingen verborgen. Op zich zelf kan men weinig nieuws vinden in de zin dat 'the development of a stronger international society, well-functioning international institutions and a rule-based international order should be our objective'. Met andere woorden, internationale organisaties moeten worden ondersteund. De wereldhandelsorganisatie WTO en regionale organisaties, zoals de OVSE en ASEAN, worden belangrijke organisaties geacht. Prikkelend richting de Verenigde Staten is de steun die wordt geuit aan het Internationaal Strafhof. De transatlantische relatie wordt overigens uitdrukkelijk gezien als een van de kernelementen van het internationale systeem en de

NAVO als een belangrijke uiting daarvan. Zij is onvervangbaar en 'acting together, the European Union and the United States can be a formidable force for good in the world'. Het fundament wordt gevormd door de Verenigde Naties. De EU dient de VN te voorzien van middelen om de verantwoordelijkheden uit te oefenen en daadkrachtig en effectief op te kunnen treden. In de schaduw van het debacle rond Irak stelt het *paper* in ferme taal dat 'if we want international organisations, regimes and treaties to be effective in confronting threats to international peace and security we should be ready to act when their rules are broken'.

Er ligt evenmin weinig nieuws in: 'the best protection for our security is a world of well-governed democratic states. Spreading good governance, dealing with corruption and abuse of power, establishing the rule of law and protecting human rights are the best means of strengthening the international order.' Hoewel hier wellicht een zweem tot liberalistisch imperialisme kan worden gelezen, is hier meer sprake van het onderstrepen van het ideeëngoed achter het VN-Handvest.

In de uitwerking ligt echter wel degelijk een koerswijziging richting het Amerikaanse denken. Het streven naar krachtige instituties en een 'rule-based international order' behelst een wijziging van spelregels en een robuuste houding. Ten eerste stelt het *paper* dat 'it is a condition of a rule-based international order that laws evolve in response to developments such as proliferation, terrorism and global warming'. Met andere woorden, normen, conventies en regelgeving zijn *dynamisch*. Bovendien, willen internationale instituties relevant en effectief blijven, dan moeten zij zich aan de tijd en de veranderende omgeving aanpassen.

Deze benadering krijgt een bijzondere lading waar het *paper* vervolgens stelt dat 'pre-emptive engagement can avoid more serious problems in the future' en daarna uiteenzet wat de aard van moderne dreigingen is. In dit tijdperk van globalisering biedt afstand geen bescherming meer tegen grensoverschrijdend terrorisme, ook al bevindt het zich nu nog in veraf gelegen oorden. Nucleaire activiteiten in Noord-Korea en Zuid-Azië te zamen met proliferatie in het Midden-Oosten zijn een directe bron van zorg in Europa. De eerste verdedigingslinie tegen deze nieuwe dreigingen ligt dus ver buiten de grenzen van Europa. Deze dreigingen vereisen dat 'we should be ready to act before a crisis occurs. Conflict prevention and threat prevention cannot start too early.' In enkele pagina's wordt aldus gesteld dat de nieuwe veiligheidssituatie dwingt tot evaluatie van normen, regels en conventies, dat ook Europa een 'pre-emptief' alternatief niet *a priori* moet uitsluiten en dat de geografische reikwijdte van het EVDB/GBVB *de facto* onbeperkt is.

Dit wordt omgezet in drie koersaanpassingen voor

het EU beleid: 'more active, more coherent and more capable'. De EU moet actiever worden en moet in de toekomst zelfs in staat zijn 'to sustain several operations simultaneously'. De EU dient tevens 'to develop a strategic culture that fosters early, rapid, and when necessary, robust interventions'. Een tweede aansporing is het bewerkstelligen van een grotere mate van coherentie tussen de diverse civiele en militaire instrumenten en capaciteiten: 'Our objective should be to create synergy through a more coherent and comprehensive approach.' Bij het vergroten van de daadkracht wordt niet alleen om meer financiële offers gevraagd voor defensie-uitgaven, maar ook om verbetering van samenwerking op defensiegebied ter vermijding van duplicatie en inefficiëntie, meer én civiel-militaire samenwerking én verbetering van de civiele capaciteiten die nodig zijn in stabilisatieoperaties, versterking van coördinatie tussen de 45.000 diplomaten van de Europese lidstaten in de diverse landen. Tot slot moet in samenhang met deze maatregelen het spectrum van EU-EVDB-missies worden vergroot.

### De stagnatie voorbij?

Het ontwerp-grondwettelijk verdrag wordt nu in de Intergouvernementele Conferentie besproken. Het gaat om belangrijke thema's. Wat betreft de voorstellen in het kader van het GVDB kan worden gesproken van zowel een stap voorwaarts (de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid noemt ze ambitieus<sup>18</sup>) als van consolidering van de bestaande praktijk. Of de Europese Unie als veiligheidspolitieke speler hiermee snel de periode van stagnatie achter zich zal laten, is de vraag. Veel zaken lijken vrijblijvend geformuleerd. Lidstaten kunnen deelnemen aan het agentschap, kunnen zich verbinden tot wederzijdse verdediging, kunnen een kopgroep vormen en kunnen als kopgroep missies uitvoeren. De vraag is echter in hoeverre lidstaten in de praktijk feitelijk en officieus zullen deelnemen aan de wederzijdse verdediging of zijdelings zich aanpassen aan het beleid van het agentschap. Zeker, het Solana-paper bevat diverse elementen die voor sommige landen te ver zullen gaan. Tot slot kan ook hier weer worden aangetekend dat het om beleid en plannen gaat, en nog altijd niet om concrete nieuwe middelen en mogelijkheden. Wellicht is de meest relevante directe uitkomst dat de discussie over het strategisch concept van de EU weer op gang komt. Want die was verstomd. ■

### Noten

- 1 Het woord wordt hier gebruikt in de zin van krijgsmacht, dit ter onderscheiding van het later te gebruiken woord defensie in de zin van verdediging. In tegenstelling tot de vorige verdragen, waar nog werd gesteld dat het 'kan' leiden, stelt de ontwerpgrondwet dat 'dit tot een gemeenschappelijke defensie zal leiden'; overigens slechts als de Europese Raad hiertoe met eenparigheid van stemmen beslist.
- 2 Artikel 40 en 210 ontwerp-verdrag.
- 3 S. Duke, *The Convention, the draft Constitution and external Relations: Effects and Implications for the EU and its international role*, Working Paper, Maastricht: European Institute of Public Administration, 2003, blz. 21.
- 4 Artikel 40 lid 6 ontwerp-verdrag.
- 5 Artikel 201 lid 4 ontwerp-verdrag.
- 6 Overigens verschilt de formulering in het eerste deel en in het derde deel van de ontwerp-grondwet ten aanzien van de gestructureerde samenwerking. Artikel 40 in deel I spreekt van lidstaten die wederzijdse verplichtingen zijn aangegaan, terwijl artikel 213 in deel III spreekt van lidstaten die deze verplichtingen wensen aan te gaan. Wat de definitieve tekst wordt, is vooralsnog onduidelijk. Gaat het dus om bestaande verbanden waar anderen ook deel van uit kunnen gaan maken, of om volledig nieuwe afspraken?
- 7 Kamerstukken II 2002-2003, 21 501-02 en 28 473, nr. 482, blz. 3.
- 8 Art. 40 lid 7 ontwerp-verdrag.
- 9 Artikel 42 ontwerp-verdrag.
- 10 Kamerstukken II 2002-2003, 21 501-02 en 28 473, nr. 482, blz. 2.
- 11 Art. 40 lid 3 paragraaf 2 ontwerp-verdrag.
- 12 Kamerstukken II 2002-2003, 21 501-02 en 28 473, nr. 482, blz. 3.
- 13 Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Thessaloniki van 19 en 20 juni 2003, punt 65.
- 14 Artikel 40 lid 3 paragraaf 2 ontwerp-verdrag.
- 15 J. Solana, *A secure Europe in a better world*, te vinden via [www.europa.int](http://www.europa.int).
- 16 *Ibid.*, blz. 15.
- 17 *National Security Strategy of the United States*, Washington D.C.: The White House, september 2002.
- 18 J.L.M. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho en B.R. Limonard, 'Nederland tussen de Conventie en de IGC', in: *Nederland en de Europese Grondwet*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2003, blz. 277.

#### Over de auteurs

DANIEL KOOLJ is verbonden aan de Katholieke Universiteit Nijmegen;

FRANS OSINGA is verbonden aan de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael.