

## BIJDRAGEN

### Europees Veiligheids- en Defensiebeleid na het Verdrag van Nice

door

RAMSES A. WESSEL<sup>1)</sup>

#### 1. Inleiding

Meer dan vijftig jaar heeft de discussie geduurd, maar met de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice op 1 februari 2003 heeft 'Europa' dan toch zijn eigen veiligheids- en defensiebeleid, althans in procedurele zin. Dit artikel beoogt inzicht te geven in deze procedurele afspraken en in het eerste gebruik ervan. De centrale vraag is of de nieuwe arrangementen van de Europese Unie nu werkelijk een veiligheidsorganisatie hebben gemaakt.

Het Verdrag van Nice betreft de meest recente aanpassing van het EU-Verdrag. Het Verdrag werd ondertekend op 26 februari 2001 onder Frans voorzitterschap en kreeg direct zware kritiek te verduren. Velen wezen op de – vrijwel exclusieve – aandacht van de voorafgaande Intergouvernementele Conferentie (IGC) voor de institutionele aanpassingen, zonder dat deze gepaard gingen met een meer substantiële correctie van een aantal ernstige tekortkomingen, zoals het gebrek aan democratische aanspreekbaarheid van de Unie.<sup>2)</sup> Daarentegen was institutionele aanpassing van de EU wel de belangrijkste opdracht voor de IGC, mede gelet op het feit dat consensus op dit punt de vorige keer, in Amsterdam, was uitgebleven. Met tien tot twaalf nieuwe lidstaten aan de poort was dit inderdaad het eerste probleem dat oplossing behoeft. Onder die omstandigheden werd het publiekelijk nauwelijks opgemerkt dat de IGC ook op een ander onderwerp tot een belangrijke overeenstemming kwam. Na vijftig jaar van pogingen door een aantal lidstaten om het bereik van de Europese Gemeenschap/Europese Unie te vergroten tot veiligheids- en defensievraagstukken, kwam er rond de eeuwwisseling een doorbraak. Sinds het einde van 1998 was de Unie actief bezig met het ontwikkelen van een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Het EU-Verdrag uit 1992 had in dat verband al een belangrijke aanzet gegeven. Nauwere defensiesamenwerking werd ook door dat verdrag al voorzien, hoewel het toenmalige artikel J.4 duidelijk het compromis weerspiegelde door te verwijzen naar “de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden”. Een andere internationale organisatie, de WEU, zou gevraagd worden “de besluiten en maatregelen van de Unie welke gevolgen hebben op defensiegebied uit te werken en ten uitvoer te leggen”.<sup>3)</sup> Op basis van deze bepalingen leek te kunnen worden geconcludeerd dat we werkelijke afspraken over een EVDB niet snel zouden meemaken. Toch heeft dit voorzichtig geformuleerde compromis ertoe bijgedragen dat wat recalcitrantere lidstaten (en met name het verenigd Koninkrijk) konden wennen aan een mogelijke toekomstige rol van de EU op dit terrein. Het Verdrag van Amsterdam (1997, inwerkingtreding in 1999) wijzigde artikel J.4 in artikel 17 en nam

<sup>1)</sup> Dr. R.A. Wessel is als universitair hoofddocent internationaal en Europees recht verbonden aan het Centre for European Studies van de Universiteit Twente; hij is tevens geassocieerd met de leerstoel internationaal en Europees institutioneel recht van de Universiteit Utrecht.

<sup>2)</sup> Zie over de institutionele vormgeving bijvoorbeeld K. St. C. Bradley, ‘Institutional Design in the Treaty of Nice’, *CML Rev.*, 2001, 1095-1124.

<sup>3)</sup> Zie over de arrangementen in deze periode R.A. Wessel, ‘De WEU en de EU op weg naar een Europese defensie-identiteit’, *Militair Rechtelijk Tijdschrift*, 1996, afl. 9, pp. 353-358.

een volgende stap door het formuleren van een gemeenschappelijk defensiebeleid niet langer als een *mogelijkheid* te beschouwen, maar als een *doelstelling*.

Zo werd de vraag relevant hoe de driehoeksverhouding tussen de EU, de WEU en de NAVO zo kon worden ingericht dat er wat vlees zou komen op het nog steeds duidelijk zichtbare skelet van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU, waarin retoriek tot dan toe de boventoon had gevoerd. De doorbraak eind 1998 kwam als een verrassing voor veel waarnemers en veranderde de institutionele agenda voor de daaropvolgende jaren volledig. Hij maakte ook de weg vrij voor weer een nieuwe aanpassing van artikel 17 van het EU-Verdrag, die van kracht werd op 1 februari 2003 met de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice.

## 2. De doorbraak op de Top van Saint-Malo.

Gelet op de discussie over dit onderwerp, die meer dan een halve eeuw heeft geduurd, zijn de huidige ontwikkelingen inderdaad als historisch te kenschetsen. Voor de ontwikkeling van het EVDB hebben de laatste paar jaar meer betekend dat de vijftig jaar die eraan vooraf gingen. De belangrijkste ontwikkeling betrof een wijziging in de traditionele Britse houding ten aanzien van de versterking van Europese defensiesamenwerking. Op 4 december 1998 concludeerden de Britse en de Franse regering op een bilaterale Top in Saint-Malo dat “[t]he Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international crises.”<sup>4)</sup> Deze eenvoudige zin – die volgens politieke commentatoren mogelijk was geworden door de Britse wens een leidende rol op dit vlak te gaan spelen om ‘Europa’ aan het thuisfront beter te kunnen verkopen – leidde tot een aantal vervolgbesluiten van de Europese Raad te Keulen op 3 en 4 juni 1999.<sup>5)</sup> De Europese Raad besloot tot het creëren van een “autonomous operational capacity supported by credible means and decision-making institutions”. Daarnaast zou de Raad de bevoegdheid krijgen om – naast de al bestaande politieke en economische mogelijkheden – ook militaire instrumenten aan te wenden. De Conclusies van Keulen wezen tevens op een aantal WEU-organen die de Europese Unie zelf nodig zou hebben om de genoemde doelstellingen te kunnen verwezenlijken (een militair comité, een militaire staf, een satellietcentrum en een instituut voor veiligheidsvraagstukken). Dit besluit zette een ontwikkeling in beweging gedurende welke de Europese Unie geleidelijk aan nieuwe organen kreeg, ten koste van de WEU, die vrijwel ontdaan werd van haar volledige institutionele infrastructuur.<sup>6)</sup>

In november 1999 legde de WEU zich bij haar lot neer en besloot “to prepare the WEU legacy and the inclusion of those functions of the WEU, which will be deemed necessary by the EU to fulfil its new responsibilities in the area of crisis-management tasks.”<sup>7)</sup> In diezelfde maand kwam de Raad van de Europese Unie voor het eerst in zijn geschiedenis (informeel) bijeen in de samenstelling van de ministers van Buitenlandse Zaken en die van Defensie.<sup>8)</sup>

<sup>4)</sup> Joint Statement by the British and French Governments, Franco-British Summit, Saint-Malo, France, 4 December 1998. Zie ook de Conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Keulen, 3 en 4 Juni 1999.

<sup>5)</sup> Ibidem, annex.

<sup>6)</sup> Uitgebreider: R.A. Wessel, ‘The EU as Black Widow: Devouring the WEU to Give Birth to a European Security and Defence Policy’, in: V. Kronenberger (Ed.), *The European Union and the International Legal Order – Discord or Harmony?*, Den Haag: TMC Asser Press, 405-434, 2001.

<sup>7)</sup> WEU Ministerial Council, Luxembourg Declaration, 23 november 1999, para. 4.

<sup>8)</sup> Conclusies van de Raad Algemene Zaken van 15 november 1999, Persbericht No. 12642/99 (*Presse* 344). De eerste formele bijeenkomst van de ministers van Defensie in de Raad vond plaats in mei 2002; zie de Conclusies van de Raad van 13-14 mei 2002.

Hoewel dat binnen de lopende ontwikkelingen een logische stap was, tekent het de revolutie die het laatste jaar had plaatsgevonden. Voor die tijd waren bijeenkomsten van de ministers van Defensie in EU-verband taboe. Op deze eerste bijeenkomst lanceerden Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hun plan voor een snelle interventiemacht, een idee dat werd overgenomen door de Europese Raad van Helsinki in december van dat jaar.<sup>9)</sup> Waarschijnlijk om (de parlementen van) een aantal lidstaten gerust te stellen, werd hier aan toegevoegd dat dit geenszins het in het leven roepen van een ‘Europees leger’ impliceerde. Desalniettemin wezen alle ontwikkelingen in de richting van een serieuze poging van de Europese Unie om werk te maken van militaire macht. De Europese Raad formuleerde een ‘headline goal’ en besloot dat de lidstaten in 2003 in staat moesten zijn om troepen op de been te brengen (en te houden), “capable of the full range of Petersberg tasks, including the most demanding, in operations up to corps level; up to 15 brigades, or 50,000-60,000 persons.” Deze troepen zouden binnen zestig dagen operationeel moeten kunnen zijn en enkele eenheden zelfs binnen een aantal dagen of weken.

## 3. Het EVDB na Nice

De resultaten van deze afspraken kwamen terecht in het Verdrag van Nice dat werd gesloten in december 2000. Als gevolg van dat verdrag werd artikel 17 van het EU-Verdrag als volgt gewijzigd: de tweede alinea van het eerste lid inzake de samenwerking met de WEU werd verwijderd. Hetzelfde gold voor de eerste drie alinea’s van het derde lid inzake de rol van de WEU in de ten uitvoerlegging van EU-besluiten op defensiegebied. Dit betekent dat de Europese Unie nu zelf de bevoegdheid heeft om op te treden op het volledige terrein van de zogenoemde ‘Petersbergtaken’: “humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhavingsopdrachten en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van vrede” (artikel 17, lid 2). In dat opzicht is het overigens vreemd dat artikel 17 nog steeds verwijst naar “de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid” nu een dergelijk beleid op basis van datzelfde artikel al bestaat. Dergelijke bepalingen laten zien dat er – ondanks de uiteindelijke consensus over een EVDB – lidstaten zijn die meer behoefte hebben aan het vastleggen van de afspraken in een verdrag dan andere. Toch is de geleidelijke ontwikkeling van de oorspronkelijke bepaling in het Verdrag van Maastricht (“de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat *mettertijd* tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden”), via het Verdrag van Amsterdam (“de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijke defensiebeleid dat tot een gemeenschappelijke defensie kan leiden indien de Europese Raad daartoe besluit”), tot uiteindelijk het Verdrag van Nice waar alle verwijzingen naar de WEU verwijderd werden, moeilijk over het hoofd te zien. Met deze (voorlopig) laatste stap is de Europese Unie zelf verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van besluiten op defensiegebied.

Ondanks het feit dat het oorspronkelijke EU-Verdrag al verwees naar de mogelijke ontwikkeling van een defensiebeleid, was de Unie tot aan het Verdrag van Nice niet ingericht voor taken op dat gebied. Naast de in Helsinki in december 1999 gemaakte afspraak om de ministers van Defensie de Raadsvergaderingen bij te laten wonen wanneer EVDB-vraagstukken op de agenda staan, besloot de Europese Raad op dezelfde Top daarom ook tot het instellen van een aantal nieuwe organen. Ten eerste werd een Politiek en Veiligheidscomité (PVC) ingesteld, bestaande uit nationale vertegenwoordigers op ambassadeurniveau. Dit comité wordt geflankeerd door een Militair Comité (EUMC), samengesteld uit de Chefs Defensiestaf, vertegenwoordigd door hun militaire attachés. Het EUMC wordt voorgezeten door een vier-sterrengeneraal en het comité wordt ondersteund

door een Militaire Staf (EUMS), een ondersteunende afdeling binnen het Raadssecretariaat. Deze comités werden op interimbasis ingesteld op 1 maart 2000, op basis van een Raadsbesluit van 14 februari 2000. De beslissing werd formeel bekrachtigd door de Europese Raad van Feira (Portugal) in juni 2000. Vanuit een juridisch gezichtspunt is het opvallend dat de Europese Raad weer een half jaar later, in december 2000, besloot om de interim-status van deze nieuwe organen om te zetten in een volledige status in 2001, zonder daarbij te wachten op de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice.<sup>10)</sup> Het Satellietcentrum en het Instituut voor Veiligheidsvraagstukken werden van de WEU overgenomen door zowel het personeel als de lopende overeenkomsten met andere organisaties over te nemen.<sup>11)</sup> Het Satellietcentrum (in Torrejón de Ardoz, Spanje) ondersteunt het EVDB door het verschaffen van satellietbeelden.

De rechtsbasis van het Politiek en Veiligheidscomité is inmiddels artikel 25 van het EU-Verdrag.<sup>12)</sup> Inderdaad heeft het Verdrag van Nice artikel 25 dusdanig aangepast dat dit nu spreekt van een Politiek en *Veiligheidscomité*, in plaats van het eerder bestaande Politiek Comité. Een duidelijk verschil met het vroegere comité is dat het nieuwe PVC een permanent karakter heeft, waardoor de leden deel uitmaken van het Brusselse circuit en niet langer vanuit de hoofdsteden opereren. Onder verantwoordelijkheid van de Raad voert het PVC de politieke controle en de strategische regie uit over crisisbeheersingsoperaties. Het comité kan ook door de Raad worden gemachtigd om gedurende een operatie de relevante besluiten te nemen. In die gevallen wordt het PVC voorgezeten door de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB (op dit moment de heer Solana).<sup>13)</sup> Dit is natuurlijk een verrijkende bevoegdheid, die laat zien dat in tijden van crisis het PVC een duidelijke spelfunctie zal kunnen hebben. Het is echter wel opvallend dat artikel 25 geen enkele verwijzing naar defensievraagstukken kent. Inderdaad is gekozen voor een Politiek en Veiligheidscomité en niet voor een Politiek, Veiligheids- en *Defensiecomité*. Toch kan er geen twijfel bestaan over het feit dat het PVC verantwoordelijk is voor alle aspecten van het EVDB, nu de reden voor de wijziging van het comité juist voortkwam uit de ontwikkelingen op het terrein van het defensiebeleid.<sup>14)</sup>

Deze conclusie wordt ondersteund door het feit dat één van de taken van het PVC het geven van richtlijnen aan het andere nieuwe comité in het kader van het EVDB betreft: het Militair Comité (EUMC). Dit orgaan geeft op zijn beurt weer advies aan het PVC. De voorzitter van het comité vertegenwoordigt het EUMC bij zowel het PVC als bij de Raad.

Het EUMC is verantwoordelijk voor de volledige militaire dimensie van een operatie en geeft daaromtrent advies en doet aanbevelingen.<sup>15)</sup> De civiele crisisbeheersing blijft overigens vallen onder een speciaal voor dat doel in mei 2002 opgericht 'Committee for the Civilian Aspects of Crisis Management', hoewel ook door de relatie met het PVC dui-

<sup>10)</sup> Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Helsinki, 10-11 december 1999.

<sup>11)</sup> Zie het rapport van het Voorzitterschap over het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid, Brussel, 4 December 2000, EU Persbericht 14056/2/00.

<sup>12)</sup> Zie de Gemeenschappelijke Besluiten 2001/554/GBVB en 2001/555/GBVB van de Raad van 20 juli 2001, *Publicatieblad EG*, 25.7.2001. Beide organen werden formeel EU-organen op 1 januari 2002.

<sup>13)</sup> Zie ook Besluit 2000/143/GBVB van de Raad van 14 februari 2000, *Publicatieblad EG*, L 49, 2000.

<sup>14)</sup> Vgl. S. Peers, 'Common Foreign and Security Policy 1999-2000', *Yearbook of European Law*, 2001, 531-567, 556.

<sup>15)</sup> Zie ook I. Österdahl, 'The EU and its Member States, Other States, and International Organizations - The Common European Security and Defence Policy after Nice', *Nordic Journal of International Law*, 2001, 341-372, 357.

<sup>16)</sup> Rapport van het Voorzitterschap aan de Europese Raad van Nice, Annex IV.

dijk is dat van een strikte scheiding met het EVDB geen sprake zal kunnen zijn.<sup>16)</sup>

De grote Militaire Staf (EUMS, uiteindelijk 130 leden) heeft de vorm van een nieuw Directoraat-Generaal van de Raad en is samengesteld uit militaire deskundigen geleverd door de lidstaten. De EUMS is verantwoordelijk voor vroegtijdige waarschuwing en strategische planning van de Petersbergtaken. De staf implementeert het beleid en de besluiten van het EUMC en brengt eigen militaire expertise in. Gedurende een crisis kan de EUMS als een 'Crisis Action team' fungeren.<sup>17)</sup>

Tot slot zal het geen verrassing zijn dat ook het Verdrag van Nice heeft onderstreept dat alle EVDB-besluiten met unanimitieit zullen moeten worden genomen.<sup>18)</sup> Hoewel artikel 23, lid 2 gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming toestaat voor sommige GBVB-besluiten, zijn besluiten met "gevolgen op militair of defensiegebied" hiervan expliciet uitgesloten. Eenzelfde uitzondering kan gevonden worden in het nieuwe artikel 27B over verstrekte samenwerking.<sup>19)</sup> Ook een andere stap is nog niet gezet: de Raad (van Ministers) kent formeel nog geen formatie als 'Defensieraad'. Desalniettemin is er, na een aantal informele bijeenkomsten, een eerste formele bijeenkomst geweest van de ministers van Defensie in mei 2002, waarbij zij in de Raad Algemene Zaken hun collega's van Buitenlandse Zaken vervingen, en vond er op 29 april 2003 de eerste 'defensietop' plaats, waaraan overigens nog niet alle landen wilden deelnemen. Als er iets laat zien dat de Europese Unie de laatste jaren een radicale verandering door heeft gemaakt, is het wel de aanwezigheid van ministers van Defensie in de besluitvormingsstructuur van de Unie.

#### 4. De eerste militaire operaties

Op 31 maart 2003 nam de EU de NAVO-operatie Allied Harmony in Macedonië over, die omgedoopt is in operatie 'Concordia' (ook wel: EUFOR).<sup>20)</sup> Doel van deze operatie is een bijdrage te leveren aan een stabiele, veilige omgeving. De beslissing tot overname werd mogelijk als gevolg van een aantal overeenkomsten tussen de EU en de NAVO. De belangrijkste betreft de overeenkomst die het mogelijk maakt dat Europese landen die geen lid zijn van de EU, maar wel van de NAVO, deel kunnen nemen aan EU-operaties. Tegelijkertijd is afgesproken dat de EU gegarandeerde toegang krijgt tot de planning faciliteiten van de NAVO.<sup>21)</sup> Als een vervolg op deze afspraken sloten beide organisaties op 14 maart 2003 een aanvullende overeenkomst waarin het veilig uitwisselen van informatie zeker werd gesteld.<sup>22)</sup> De nieuwe organen, het Politiek en Veiligheidscomité en het Militair Comité, hebben in deze operatie de rollen toegewezen die hierboven beschreven staan. Ongeveer 300 manschappen vanuit 27 verschillende landen nemen deel aan de operatie.

<sup>16)</sup> Besluit 2000/354/GBVB van de Raad van 22 mei 2000, *Publicatieblad EG*, L 127, 2000.

<sup>17)</sup> *Ibid.*, Annex V.

<sup>18)</sup> Zie uitgebreider over de besluitvormingprocedure: G. Müller-Brandeck-Bocquet, 'The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union', *EFA Rev.*, 2002, 257-282; en A. Missiroli, 'European Security Policy: The Challenge of Coherence', *EFA Rev.*, 2001, 194.

<sup>19)</sup> Zie Th. Jaeger, 'Enhanced Cooperation in the Treaty of Nice and Flexibility in the Common Foreign and Security Policy', *EFA Rev.*, 2002, 297-316.

<sup>20)</sup> De beslissing hiertoe werd genomen op 27 januari 2003. Zie Gemeenschappelijk Optreden 2003/92/GBVB van de Raad van 27 januari 2003, *Publicatieblad EU*, L 34, 11.2.2003. Op 17 januari 2003 hadden de autoriteiten van Macedonië de Unie uitgenodigd om de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor NAVO-operatie 'Allied Harmony'.

<sup>21)</sup> Op 18 maart besloot de Raad dat de operatie op 31 maart zou kunnen beginnen; Besluit 2003/202/GBVB van de Raad van 18 maart 2003, *Publicatieblad EU*, L 76, 22.3.2003.

<sup>22)</sup> EU-NATO Declaration of ESDP, NATO Press Release (2002) 142, 16 december 2002.

<sup>23)</sup> NATO Press Release (2003)022, 14 maart 2003; en EU Besluit 2003/211/GBVB van 24 februari 2003, *Publicatieblad EU*, L 80, 27.3.2003, waarin de tekst van de overeenkomst is opgenomen.

Met deze operatie kunnen alle papieren afspraken in de praktijk getest worden. De operatie wordt uitgevoerd met gebruikmaking van NAVO-middelen. De operationeel commandant is NAVO's Deputy Supreme Allied Commander for Europe (D-SACEUR) en het operationele hoofdkwartier is het Supreme Headquarters of Allied Powers in Europe (SHAPE). Dit lijkt een beetje te impliceren dat met het overnemen van de operatie eigenlijk niets is veranderd. Toch wordt de operatie nu door de EU geleid. De NAVO-infrastructuur wordt gebruikt, maar de operatie vindt volledig plaats onder leiding van de EU-organen en er wordt ook alleen aan deze organen gerapporteerd.<sup>23)</sup>

Op het terrein van de zogenoemde 'soft security' vindt sinds 1 januari 2003 tevens een andere 'tweedehands'-operatie plaats, waarbij de VN politiemacht IPTF vervangen is door de EU politiemissie (EUPM). Het besluit tot overname van IPTF was genomen in maart 2002,<sup>24)</sup> maar kon pas geïmplementeerd worden nadat een overeenkomst was gesloten tussen de EU en Bosnië-Herzegovina.<sup>25)</sup> Als uitwerking van het Dayton-akkoord werken ongeveer 500 politiemensen in deze missie aan het opbouwen van een nieuwe nationale politiemacht in Bosnië-Herzegovina. De politiemensen worden geleverd door de 15 EU-staten en door 18 andere deelnemende staten.<sup>26)</sup>

##### 5. Parlementaire controle

De voortschrijdende toename van bevoegdheden van de EU op het terrein van veiligheid en defensie roept de vraag op naar de gevolgen van deze ontwikkeling voor de mogelijkheden van de nationale parlementen om effectieve controle te kunnen (blijven) uitoefenen op dit terrein. Het bekende democratisch deficit – dat ontstaat doordat een overdracht van bevoegdheden niet gepaard gaat met toenemende bevoegdheden voor het Europees Parlement – lijkt zich ook op het terrein van het EVDB te gaan manifesteren. Toegegeven, ook op het terrein van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids-beleid is de inbreng van het Europees Parlement gering. Op basis van art. 21 van het EU-Verdrag wordt het EP slechts "geraadpleegd" door het Voorzitterschap over de algemene beleidslijnen. De informatie die het EP van het Voorzitterschap en de Commissie ontvangt en de mogelijkheid tot het stellen van vragen aan de Raad zetten, daarnaast, ook niet echt zoden aan de democratische dijk. Beïnvloeding van het GBVB door het EP is traditioneel dan ook via andere wegen gegaan: ofwel het EP probeert maximale invloed te hebben op die gedeelten van het buitenlands beleid die onder de communautaire ('EG') bevoegdheden vallen, of het Parlement probeert via zijn begrotingsbevoegdheden sturing aan het beleid te geven. Duidelijk is in ieder geval dat op dit terrein de nationale parlementen een belangrijke rol zijn blijven spelen in het controleren van de eigen minister van Buitenlandse Zaken.

<sup>23)</sup> Zie artikel 10, lid 2 van het bovengenoemde EU-besluit van 27 januari 2003.

<sup>24)</sup> Gemeenschappelijk Optreden 2002/210/GBVB van de Raad van 11 maart 2002, *Publicatieblad EG*, L 70, 13.3.2002.

<sup>25)</sup> Besluit 2002/845/GBVB van de Raad van 30 september 2002, *Publicatieblad EG*, L 293, 29.10.2002. Na de overeenkomst tussen de EU en Macedonië van 25 april 2001 (*Publicatieblad EG*, L 125, 5.5.2001) met betrekking tot de EU Monitoring Mission, was dit het tweede verdrag dat wijst op de verdragsluitende bevoegdheid (en de rechtspersoonlijkheid) van de EU. Zie hierover: R.A. Wessel, 'The International Legal Status of the European Union', *European Foreign Affairs Review*, 1997, no. 1, 109-129; en 'Revisiting the International Legal Status of the EU', *European Foreign Affairs Review*, 2000, 507-537.

<sup>26)</sup> Met het oog daarop sluit de EU overeenkomsten met derde staten over hun deelname aan de EUPM. Zie bijvoorbeeld de *Agreement between the European Union and the Republic of Poland on the participation of the Republic of Poland in the European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH)*, gesloten op 24 februari 2003 en gepubliceerd als Annex bij Besluit 2003/157/GBVB van de Raad van 19 december 2002, *Publicatieblad EU*, L 64, 7.3.2003.

Opvallend is dat ook na de introductie van het EVDB, het Verdrag van Nice niet gezorgd heeft voor een uitbreiding van de procedures naar dit nieuwe beleidsterrein. De uitdrukkelijke afwezigheid van het EVDB in de verdragstekst heeft op dit punt tot gevolg dat het genoemde artikel 21 nog steeds slechts over het GBVB spreekt. In een wetenschappelijk rapport dat vorig jaar in opdracht van het EP is geschreven wordt dan ook gepleit voor het samentrekken van het GBVB en het EVDB tot een Gemeenschappelijk Buitenlands, Veiligheids-, en Defensiebeleid, zodat het EP over de gehele breedte op zijn minst zou kunnen meepraten.<sup>27)</sup> Maar men zou ook kunnen denken aan een verplichting van de Raad om antwoord te geven op vragen vanuit het EP en aan een rol van het EP bij de benoeming van belangrijke functionarissen op het terrein van het GBVB en EVDB (zoals de Hoge Vertegenwoordiger of de voorzitter van het Militair Comité). In het algemeen ligt het, gelet op de voortschrijdende integratie, voor de hand om het Europees Parlement niet langer volledig afhankelijk te laten zijn van de informatie die het Voorzitterschap wenst te delen.

Een veel gehoord tegenargument is dat het EVDB zuiver intergouvernementeel is en dat het parlementaire zwaartepunt dus op nationaal niveau ligt. Hoewel daar op dit moment inderdaad moeilijk wat tegen in te brengen lijkt, heeft de ontwikkeling van het GBVB laten zien dat een beleidsterrein binnen de Europese Unie nooit volledig intergouvernementeel is. De voorziene strikte afbakening van de pijlers van de Unie bleek in de praktijk al snel onwerkbaar omdat buitenlands beleid zich nu eenmaal niet laat opdelen in een duidelijk te scheiden economische, buitenlandspolitieke en veiligheidsdimensie. Hoewel ook in de huidige Europese Conventie een consensus over een rol van het EP in het EVDB nog ver weg lijkt, is de snelle ontwikkeling van het EVDB een reden om ook dit beleid een formele plek in het Verdrag toe te kennen, met inachtneming van het feit dat bij een 'Europeanisering' van beleid tegelijkertijd nagedacht moet worden over voldoende parlementaire controle en over het van toepassing verklaren van rechten die de Unieburgers inmiddels ook op andere terreinen kennen, zoals het recht op informatie.

##### 6. Conclusies en vooruitblik

Op 31 maart 2003 zette de Europese Unie een belangrijke stap in haar ontwikkeling door de eerste militaire operatie te beginnen. Dit was mogelijk geworden door een aantal nieuwe arrangementen in het EU-Verdrag, geïntroduceerd door het Verdrag van Nice. Deze arrangementen maken het mogelijk dat de EU alle soorten militaire operaties kan inzetten ten behoeve van de Europese veiligheid, inclusief de zogenoemde vredesafdwingende operaties. Hoewel dit zeker een mijlpaal is, leert de geschiedenis ons ook dat het trekken van vergaande conclusies ten aanzien van de verdere ontwikkeling van de Unie op dit terrein niet altijd gerechtvaardigd is. Na het introduceren van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid in het EU-Verdrag van 1992 waren de verwachtingen hooggespannen. Inderdaad verplichtten de GBVB-regels de EU-lidstaten tot systematisch samenwerken op elk terrein van buitenlands en veiligheidsbeleid en tot onderling overleg over deze vraagstukken. Dit heeft geleid tot een 'Europese reflex' op de nationale ministeries van Buitenlandse Zaken in de zin dat buitenlands beleid vrijwel niet meer wordt vastgesteld zonder dat er van enig overleg sprake is geweest. Tegelijkertijd dwingen de GBVB-regels de lidstaten niet tot een gemeenschappelijk beleid wanneer ze het niet eens blijken te kunnen worden. Er is een verplichting om te consulteren, en geen verbod op het

<sup>27)</sup> W. Wessels (red.), *The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP: Options for the European Convention*. Study submitted for the European Parliament, DG for Research, December 2002.

uiteindelijk toch de voorkeur geven aan nationale beleidsinitiatieven wanneer gemeenschappelijk beleid onmogelijk is. Hoewel dit vanaf het begin een bewuste keus was in het Verdrag (iedere bepaling die verder ging was onhaalbaar), waren de verwachtingen een stuk hoger en is de EU de laatste tien jaar beschuldigd van het niet voldoen aan deze verwachtingen.

Het nieuwe EVDB loopt het risico in dezelfde valkuil te vallen. Het EVDB werd operationeel verklaard op een moment dat de daarvoor benodigde organen nog niet bestonden en lidstaten hun toezegging om de afgesproken troepen te leveren nog niet waren nagekomen. Daarnaast is het EVDB de slagroom op het GBVB-toetje, maar wanneer het voor lidstaten nog steeds onmogelijk is om in cruciale gevallen tot een eenduidig buitenlands beleid te komen (vergelijk de recente Irak-crisis), kan men zich afvragen of dat wel zal lukken wanneer grote militaire operaties op de agenda staan.

Hiermee wordt het belang van de recente besluiten geenszins ontkend. Zowel de Saint-Malo verklaring (en de daaropvolgende besluiten) als de overeenkomsten met de NAVO zijn als historisch te beschouwen en maken het mogelijk dat de EU zich ontwikkelt in de richting van een regionale organisatie in de zin van hoofdstuk VIII van het VN-Handvest. Deze keer moet echter in de gaten worden gehouden dat juridische afspraken en besluitvormingsprocedures niet bij voorbaat een eenduidige uitkomst garanderen. Dit voorjaar is de EU voorzichtig gestart met het gebruikmaken van de nieuwe arrangementen voor het instellen van kleinschalige operaties op een terrein waar de Unie zich al had bewezen: de zogenoemde *post-conflict peace-building*. De kans dat het EVDB hier op de korte termijn voorbij gaat is klein. En, de 'finaliteit' van het EVDB is nog steeds duister nu de Verklaring van Laeken uit 2001 expliciet gesteld heeft dat de ontwikkelingen geenszins de vorming van een Europees leger inhouden. De EU-troepenmacht in Macedonië is blijkbaar wat anders. Dit gegochel met woorden is kenmerkend voor het huidige EVDB. Gemeenschappelijke defensie (de term wordt gebruikt in plaats van het gebruikelijkere 'collectieve defensie') maakt geen deel uit van het EVDB en verwijst naar de bijstandsverplichting neergelegd in artikel V van het WEU-Verdrag en artikel 5 van het NAVO-Verdrag. Hiermee is de EU dus nog niet te beschouwen als een verdedigingsorganisatie, die in staat moet zijn het grondgebied van de eigen lidstaten te beschermen. Niet uit te sluiten is evenwel dat een volgende Intergouvernementele Conferentie het wel eens wordt over opname van een dergelijke bepaling in het EU-Verdrag.

Aan de andere kant is defensiebeleid wel een onderdeel van het EVDB, maar dit heeft dus niets te maken met defensie in de klassieke zin van het woord (territoriale verdediging). De term lijkt te wijzen op het externe beleid van de Unie wanneer gebruik gemaakt wordt van militaire operaties. Tot slot lijkt *veiligheidsbeleid* gereserveerd voor het niet-militaire buitenlands beleid van de EU op het terrein van de veiligheid zoals de standpuntbepaling van de EU binnen de OVSE, het wapenbeheersingsbeleid, de uitvoer van militaire technologie naar derde landen en de wapenexporten. Het onderscheid tussen de verschillende beleidsvormen is in de praktijk niet altijd even helder en er ligt dan ook een opdracht voor de nieuwe IGC, gepland voor 2004, om te komen met heldere definities om te voorkomen dat de verwachtingen zullen uitstijgen boven de daadwerkelijke mogelijkheden en verdragsafspraken.