

Gemeenschappelijk defensiebeleid via een achterdeur

Een fusie van de Westeuropese Unie en de Europese Unie?

Ramses A. Wessel*

Inleiding

Sinds de jaren vijftig worden regelmatig pogingen gedaan de defensiesamenwerking tussen de Westeuropese staten te vergroten op een wijze die de zuiver intergouvernementele samenwerking overstijgt en die onafhankelijker is van de Noordamerikaanse partners. Omdat de toepassing van het beginsel van supranationaliteit op vraagstukken van buitenlands beleid en defensie een te ambitieuze opdracht bleek, hebben de Westeuropese staten zich vooreerst gericht op minder verbindende vormen van samenwerking. Met name in de Europese Gemeenschap heeft dit geleid tot een 'Europese Politieke Samenwerking' (EPS) die zich ontwikkelde tot een zeer bruikbaar forum om de vaak uiteenlopende nationale visies op buitenlands beleid te coördineren. Pogingen om de EPS uit te breiden met defensieaangelegenheden faalden echter steeds, zodat bijvoorbeeld de Europese Akte van 1986 slechts voorzag in de bepaling dat "een hechtere samenwerking op het gebied van de vraagstukken van de Europese veiligheid op een essentiële wijze kan bijdragen tot de ontwikkeling van een identiteit van Europa inzake het buitenlands beleid (...)", terwijl de verdragspartijen tevens verklaarden bereid te zijn "hun standpunten over de *politieke* en *economische* aspecten van de veiligheid meer te coördineren".¹

De jongste fase in deze voortdurende reeks pogingen de Westeuropese defensiesamenwerking te versterken, nam een aanvang op 1 november 1993, met de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie (Verdrag van Maastricht). Het is de bedoeling dat de versterking van de defensiesamenwerking zich in drie fasen zal voltrekken:

1. op dit ogenblik bestaat de mogelijkheid dat de Westeuropese Unie (WEU) verzocht wordt de besluiten en maatregelen van de Europese Unie (EU) welke gevolgen hebben op defensiegebied uit te werken en tenuitvoer te leggen (art. J.4, 2);

* Drs R.A. Wessel is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan het Europa Instituut van de Universiteit Utrecht. Dit artikel is een bewerking van zijn paper *Merging WEU into EU: A Necessary Step towards an Ever Closer Union?*, gepresenteerd tijdens de Joint Conference, 13-15 juli 1995.

2. “op termijn” zal een *gemeenschappelijk defensiebeleid* worden bepaald;
3. “mettertijd” zal dit tot een werkelijke *gemeenschappelijke defensie* kunnen leiden (art. J.4, 1).

De discussie over de ontwikkeling van wat wel de *European Security and Defence Identity* (ESDI) wordt genoemd, is in volle gang en zal volgend jaar tijdens de nieuwe Intergouvernementele Conferentie kunnen leiden tot aanpassingen van het Verdrag van Maastricht en een eventuele opzegging van het WEU-Verdrag. Dit artikel beoogt vanuit een juridische invalshoek een bijdrage te leveren aan deze discussie; de meer politieke vraagstukken zullen grotendeels buiten beschouwing worden gelaten. In het eerste gedeelte zal worden ingegaan op enkele juridisch relevante kenmerken van het nieuwe gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de EU. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de veranderende functies van de WEU om meer inzicht te krijgen in de huidige ambities en mogelijkheden van deze organisatie. Tot slot zullen enkele problemen en mogelijkheden betreffende een opgaan van de WEU in de EU de revue passeren. Met name is de vraag relevant of deze integratie gezien moet worden als een logische stap in het proces een “steeds hechter verbond” tot stand te brengen,² waarin defensievraagstukken eindelijk een onlosmakelijk bestanddeel vormen van de Westeuropese politieke samenwerking door ze via een achterdeurtje binnen te laten komen; danwel dat we wellicht voorzichtiger moeten zijn en concluderen dat hoewel de fusie van de beide organisaties gezien kan worden als een volgende stap, deze in feite zou leiden tot een verlaging van het integratieniveau dat bereikt is in zowel de WEU als de EU, in de zin dat na een fusie de juridische verplichtingen voor de lidstaten minder zwaar zullen zijn.

Veiligheidsfuncties van de Europese Unie

Volgens de tekst van artikel J.1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bestrijkt het GBVB van de Vijftien “alle terreinen van het buitenlands *en veiligheidsbeleid*” (cursivering RAW). Ondanks het vermeende politieke karakter,³ waarbij overigens vaak terecht gewezen wordt op het nog steeds uitblijven van een echt gemeenschappelijk beleid, heeft het GBVB een aantal kenmerken die leiden tot een vorm van samenwerking die verder gaat dan de traditionele intergouvernementele samenwerking en die nauwer verwant is aan de samenwerking binnen de Europese Gemeenschap dan soms voorgesteld wordt. Omdat enig inzicht in de formele werking van het GBVB een voorwaarde is om conclusies te trekken met betrekking tot een mogelijk opgaan van de WEU in de EU, wordt op enkele kenmerken van dit beleid kort ingegaan.⁴

Het GBVB speelt zich af buiten de communautaire rechtsorde en wordt meestal aangeduid als de 'tweede pijler' van de Europese Unie.⁵ Een aantal nieuwe concepten in het Verdrag verzekert echter een directe relatie met het Gemeenschapssysteem. Het belangrijkste in dit verband is de introductie, door artikel C, van "één institutioneel kader" waardoor de Europese Raad, de Raad van Ministers, de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie hun bevoegdheden uitoefenen óf op basis van de Gemeenschapsverdragen óf onder de voorwaarden zoals geformuleerd in de bepalingen die de andere twee beleidsterreinen van de Unie bestrijken.⁶ Op deze manier is verzekerd dat geen speciale organen nodig zijn voor het GBVB. Wat het Hof van Justitie betreft dient aangetekend te worden dat zijn bevoegdheden zich niet uitstrekken over de GBVB-bepalingen, zodat zijn rol beperkt is tot het toezien op de grenzen tussen de pijlers (art. L en M). Een ander verband tussen de Gemeenschap en de GBVB-pijler ontstond door de introductie van artikel 228A EG. Dit artikel impliceert een verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de tweede pijler door te stellen dat het besluit om sancties te nemen tegen derde landen onder het GBVB genomen mag worden, maar dat onderbrekingen of beperkingen van economische betrekkingen als een gevolg van dat besluit gebaseerd moeten zijn op een Gemeenschapsrechtelijk besluit.⁷ Dit systeem van complementaire GBVB en Gemeenschapsrechtelijke besluitvorming is tot nu toe gebruikt met betrekking tot de sancties tegenover Libië, Haïti en Servië/Montenegro. De gewoonte om GBVB-besluiten en Gemeenschapsbesluiten in één en dezelfde Raadsvergadering te nemen, bouwt voort op de praktijk die we kennen uit de latere jaren van de EPS – zij het dat de GBVB-besluiten nu ook formeel door dezelfde instelling worden genomen: de Raad van Ministers van de Europese Unie.

Naast de institutionele structuur verdienen de besluitvorming en de daaruit voortkomende besluiten enige aandacht. Over elk vraagstuk van algemeen belang⁸ op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid vindt, althans volgens de tekst van artikel J.2, wederzijdse informatie en onderling overleg plaats tussen de lidstaten. Deze systematische samenwerking doet sterk denken aan de samenwerking in het EPS-systeem, met het belangrijke verschil dat de eis om informatie te verschaffen en te overleggen in veel verplichtender bewoordingen is gesteld.⁹ Het vrijblijvende systeem van de EPS is duidelijk vervangen door bepalingen met een verplichtend karakter. Naast deze systematische samenwerking, die kan leiden tot 'gemeenschappelijke standpunten', is een aanvullende procedure geschapen voor het aannemen van een zogenoemd 'gemeenschappelijk optreden'. Lezing van artikel J.3, waarin deze procedure uiteengezet wordt, leidt tot een aantal interessante conclusies:

1. de mogelijkheid van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid is

- aanwezig tijdens het verloop van een gemeenschappelijk optreden en nadat een unaniem besluit te dien einde is genomen;
2. een verandering van omstandigheden wijzigt niet automatisch het gemeenschappelijk optreden;
 3. een gemeenschappelijk optreden bindt de lidstaten;
 4. nationaal beleid dat gerelateerd is aan een gemeenschappelijk optreden of daarmee in strijd is dient aan de orde te worden gesteld in de Raad;
 5. slechts in geval van “dwingende noodzaak voortvloeiend uit veranderingen in de situatie en bij gebreke van een besluit van de Raad” mogen de lidstaten zelf de noodzakelijke maatregelen nemen; en
 6. problemen bij de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden vormen geen reden om het gemeenschappelijk optreden te verlaten.

Het is duidelijk dat het hier om strikt procedurele regels gaat, die geenszins een frequente aanvaarding van een gemeenschappelijk optreden verzekeren, laat staan een substantiële inhoud. De lidstaten kunnen slechts tot een GBVB-besluit komen als ze alle vijftien instemmen (art. J.8, 2), hetgeen een goede verklaring is voor zowel het geringe aantal als de beperkte inhoud van de gemeenschappelijke besluiten tot nu toe.¹⁰

Ongeacht de problemen om tot een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te komen,¹¹ kan gesteld worden dat de GBVB-besluiten, op het moment dat ze wel tot stand komen, de mogelijkheid hebben de lidstaten juridisch te binden.¹² Artikel J.2(2) stelt dat “De Lid-Staten verzekeren dat hun nationaal beleid met de gemeenschappelijke standpunten overeenstemt” en lid 3 voegt toe dat zij de gemeenschappelijke standpunten eveneens verdedigen in internationale organisaties en bij internationale conferenties. Daarnaast is al gesteld dat zelfs de meer omvattende ‘gemeenschappelijke optredens’ de lidstaten binden “bij het innemen van standpunten en bij hun verdere optreden”. Voor het onderwerp van dit artikel is het belangrijk te onderstrepen dat de procedure om een gemeenschappelijk standpunt vast te stellen toeziet op de veiligheidsvraagstukken, zij het dat “vraagstukken die gevolgen hebben op defensiegebied” expliciet zijn uitgesloten (art. J.4, 3).¹³ Hoewel de term ‘veiligheid’ door het Verdrag zelf niet wordt gedefinieerd, laat de praktijk een onderstreping van de stelling van Gabriel zien dat integratie op het terrein van de veiligheid als gevolg van functionalistische prikkels “is most likely to occur where economics encroaches upon security, where low politics crosses the *threshold* to high politics”.¹⁴ Veiligheidssamenwerking binnen de Europese Unie heeft tot nu toe inderdaad plaatsgevonden, of wordt verwacht, op de gebieden van bewapening,¹⁵ *dual-use* technologieën en economische sancties. Laten we de economische sancties buiten beschouwing (omdat deze meestal het gevolg zijn van een resolutie van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties), dan zijn de enige gemeenschappelijke optredens die onder het kopje ‘veiligheid’

vallen de besluiten over het non-proliferatie verdrag, over de anti-personeelmijnen en over de *dual-use* goederen. Gabriel noemt deze gebieden de *tertiary security functions*, te onderscheiden van de *primary function* (defensie) en de *secondary functions* (*crisis management*, humanitaire interventie, *peace-enforcement* en *peace-keeping*).

In de fase waarin we ons nu bevinden zijn de veiligheidsvraagstukken grotendeels (de *primary* en *secondary functions*) buiten de bevoegdheden van de Europese Unie gehouden. Een andere internationale organisatie, de West-europese Unie, is daarentegen herontdekt als een manier om aan de weerzin van een aantal lidstaten – om defensiesamenwerking toe te voegen aan de reeks van nieuwe onderwerpen waarmee de Europese Unie zich sinds zijn oprichting mag bemoeien – tegemoet te komen. Een nadere beschouwing van deze andere internationale organisatie, die “een integrerend onderdeel uitmaakt van de ontwikkeling van de Europese Unie” (art. J.4, 2), is daarom op zijn plaats.

Een herdefiniëring van de *raison d'être* van de WEU

Het gewijzigde Verdrag van Brussel van 1954 – het WEU-Verdrag – omvat samenwerkingsverplichtingen op economisch, sociaal en cultureel terrein, terwijl tegelijkertijd voorzien wordt in een regeling voor collectieve verdediging. De verwijzing naar “a renewal of German aggression” in het oorspronkelijke verdrag van 1948 is vervangen door het meer neutrale oogmerk “to promote the unity and to encourage the progressive integration of Europe”. Ondanks de bedoeling van het Verdrag om zich met vrijwel alle aspecten van de Europese integratie bezig te houden, is defensie het enige onderwerp dat de afgelopen decennia nog niet door de WEU is verlaten. De ontwikkelingen in andere organisaties (Europese Gemeenschap, Raad van Europa) hebben ertoe geleid dat alleen de oorspronkelijke kern van het gewijzigde Verdrag van Brussel – artikel V betreffende de collectieve verdediging – overbleef als de belangrijkste verantwoordelijkheid van de WEU; een artikel dat overigens een zwaardere bijstandsverplichting behelst dan het vergelijkbare artikel 5 uit het Noordatlantisch Verdrag.¹⁶

Naast ongetwijfeld dieper liggende oorzaken, was reeds in 1984 het mislukken van het ‘Genscher-Colombo initiatief’ (1981) – de poging om de EPS-samenwerking uit te breiden met defensievraagstukken – een reden voor President Mitterrand het initiatief te nemen de WEU nieuw leven in te blazen.¹⁷ De bepalingen in het Verdrag van Maastricht die de WEU expliciet tot een onderdeel van de ontwikkeling van de Unie maken, vormen een aanvullende rechtvaardiging voor de hernieuwde aandacht voor de WEU. De reactie van de WEU op zijn plotselinge promotie kan gevonden worden in een speciale Ver-

klaring, die gehecht is aan het Verdrag van Maastricht:¹⁸ “WEU is prepared, at the request of the European Union, to elaborate and implement decisions and actions of the Union which have defence implications”. Na deze geboden mogelijkheid om te overleven werd door de WEU verder geen tijd verspild, en reeds in juni 1992 nam de Raad van Ministers van de WEU de ‘Petersberg Verklaring’¹⁹ aan waarin de doelstellingen en mogelijkheden van de WEU opnieuw worden gedefinieerd. In deze Verklaring onderstreept de WEU zijn mogelijkheden “to implement conflict prevention and crisis management measures taken in the framework of the OSCE or the United Nations”. De noodzakelijke versterking van de operationele mogelijkheden van de WEU zijn terug te vinden in de conclusie dat “military units operating in the framework of WEU could be employed for humanitarian and rescue tasks, peace keeping tasks, and tasks of combat forces in crisis management, including peace-making.” Een speciale *Planning Cell* werd formeel operationeel op 1 april 1993 en zal een belangrijke functie hebben in de regeling van deze nieuwe taken. Volgens zijn eigen *Terms of Reference* zal de *Planning Cell* verantwoordelijk zijn voor “the operational plans, the Command, Control and Communication arrangements and the inventarisation and control of the Military Units Answerable to WEU” (MUAWS).

De vraag kan worden gesteld of de WEU, bij het uitbreiden van zijn taken tot *peace-keeping* en zelfs *peace-making*, niet *ultra vires* handelt, dat wil zeggen: juridisch buiten zijn boekje gaat. Naar mijn mening verschaft het gewijzigde Verdrag van Brussel echter voldoende ruimte voor de lidstaten om hun beleid te coördineren met het oog op een toekomstig gemeenschappelijk Europees defensiebeleid, zolang de nieuwe maatregelen niet in strijd zijn met het Handvest van de Verenigde Naties. Deze taken staan los van de oorspronkelijke en meest belangrijke functie van de WEU als collectieve verdedigingsorganisatie.²⁰ In de discussie over het *out-of-area* optreden wordt wel eens vergeten dat de geografische beperking die gevonden kan worden in artikel V, slechts van toepassing is op de collectieve bijstandsverplichting. Maar zelfs als men wil vasthouden aan de stelling dat de WEU niet is opgericht voor de taken die zij zich nu toeëigent, is de vraag of de tien WEU-ministers elkaar ontmoeten in hun officiële hoedanigheid als *lidstaten* in het kader van een Raadsvergadering van de WEU, of als vertegenwoordigers van *staten* in een lokale Brusselse bar, niet erg relevant vanuit internationaal juridisch oogpunt (de waarschijnlijk verschillende uitkomsten daargelaten). Anders zou het natuurlijk zijn wanneer er juridisch bindende besluiten genomen zouden worden waarvoor geen grondslag in het Verdrag te vinden is.

Hoe dan ook, de ministers hebben zich niet met deze problematiek bezig gehouden. In de ‘Kirchberg Verklaring’ van 9 mei 1994 droegen zij de Permanente Raad op een begin te maken met het formuleren van een gemeenschappelijk Europees defensiebeleid. De uitkomst hiervan is gepre-

senteerd op de bijeenkomst in Noordwijk op 14 november 1994 en is gehecht aan de 'Noordwijk Verklaring'. Enkele elementen uit deze 'Preliminary Conclusions' zijn interessant genoeg om hier vermeld te worden. Ten eerste is het absoluut duidelijk gemaakt dat een gemeenschappelijk Europees defensiebeleid zowel de collectieve bijstandsverplichting moet omvatten als "an active engagement in conflict prevention and crisis management in Europe and elsewhere (...)". Volgens de Conclusies zal de uitoefening van *peace-keeping* en andere *crisis management*-taken plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties of de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Ten tweede ligt er een grote nadruk op de planning capaciteit en de operationele mogelijkheden, welke beide binnen de huidige WEU zo goed als niet bestaan. Ten derde, naast de wens om eigen *command and control* structuren te ontwikkelen, laat de WEU geen gelegenheid onbenut om te verklaren dat dit alles niet gebeurt om met de NAVO te concurreren, maar om de nieuwe parallelle status van de WEU als 'Europese pijler van de NAVO' te versterken. De topbijeenkomst van de NAVO in januari 1994²¹ heeft in dit verband verklaard dat de NAVO strijdkrachten "separable but not separate" zullen zijn, hetgeen betekent dat de eenheden die aan de NAVO zijn toegewezen ook onder WEU-commando gesteld kunnen worden – een concept dat weerspiegeld wordt in de, overigens nog steeds niet gerealiseerde, *Combined Joint Task Forces* (CJTF) van de NAVO.²² Daarnaast mogen in dergelijke situaties ook de infrastructuur en verdere logistiek van de NAVO gebruikt worden. Met dit in het achterhoofd is het huidige streven om veel van de operationele structuren van de NAVO te dupliceren (zoals bijvoorbeeld het onafhankelijke *European Satellite Centre* van de WEU), niet erg logisch. Het is overigens interessant om te zien dat reeds in het gewijzigde Verdrag van Brussel de bepaling was opgenomen dat de WEU-leden afspraken "[to] work in close co-operation with the North Atlantic Treaty Organisation" en dat "the Council and its Agency will rely on the appropriate military authorities of NATO for information and advice on military matters" (art. IV). Deze lijn lijkt te worden doorgezet. Zelfs in het lange-termijn perspectief van een Europese veiligheids- en defensie-identiteit wordt de WEU/EU niet als een vervanging van de NAVO beschouwd. Concepten als de CJTF dienen juist om tot een taakafbakening tussen beide organisaties te komen, hoe onduidelijk hun onderlinge relatie op dit ogenblik ook is.

De problemen betreffende een harmonisering van de verschillende nationale buitenlands-politieke ideeën van de Vijftien hebben de ontwikkeling van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vooralsnog in de weg gestaan – laat staan dat de coördinatie van defensiebeleid mogelijk is gebleken. Om enig gevolg te geven aan de bepalingen in artikel J.4 is de WEU wel verzocht te assisteren bij het beheer van de stad Mostar.²³ Maar gelet op het

feit dat de ordefuncties in handen zijn gelegd van politiemensen in plaats van militairen, kan de omweg via de WEU alleen verklaard worden als een wat kunstmatige *testcase* voor verdere samenwerking, die zou kunnen (en wellicht moeten) leiden tot een volledige integratie van de twee huidige systemen.

Een fusie van de WEU en de EU?

Artikel XII van het gewijzigde Verdrag van Brussel stelt dat “[a]fter the expiry of the period of fifty years, each of the High Contracting Parties shall have a right to cease to be a party thereto provided that he shall have previously given one year's notice of denunciation to the Belgian Government”. De inhoud van deze bepaling – die als artikel X in het originele verdrag van 1948 was opgenomen – is door de Protocolen van Parijs uit 1954 niet gewijzigd, hetgeen betekent dat opzeggingsbrieven voor 17 maart 1997 ingediend moeten worden als lidstaten de WEU zo snel mogelijk, dat wil zeggen één jaar later, willen verlaten.²⁴ Als alle lidstaten de WEU zouden verlaten, zou dit het einde van deze organisatie betekenen en een overheveling van de bevoegdheden en taken van de WEU naar de EU formeel mogelijk maken, waardoor defensievraagstukken onder de paraplu van de EU zouden komen. De huidige organen van de WEU (de Raad, het Secretariaat en de Assemblee) zouden daarmee komen te vervallen. Als reden om te streven naar een uiteindelijke fusie, zoals ook al door een aantal lidstaten en EU-instellingen is voorgesteld,²⁵ wordt genoemd dat een geïntegreerd Europa incompleet blijft als veiligheids- en defensievraagstukken er geen deel van uitmaken, zoals ook de WEU-Raad onlangs weer onomwonden, maar zonder verdere argumentatie, bevestigde.²⁶ Een succesvol GBVB is inderdaad ondenkbaar zonder ten minste een coördinatie van het nationale defensiebeleid van de afzonderlijke lidstaten, en een aantal praktische maatregelen is dan ook getroffen om het naar elkaar toe groeien van de WEU en de EU te vergemakkelijken.²⁷ In het begin van de jaren zeventig zorgden functionalistische krachten voor de coördinatie van buitenlands politieke vraagstukken binnen de Europese Economische Gemeenschap; dezelfde krachten kunnen nu eveneens een grotere samenhang tussen het defensiebeleid van de verschillende lidstaten bewerkstelligen, gelet op het feit dat veiligheidsvraagstukken een integraal onderdeel van het GBVB uitmaken.²⁸ Bij het naast elkaar bestaan van twee organisaties met verschillende lidmaatschappen en verschillende besluitvormende procedures, maar met doelstellingen op terreinen die nauw verwant zijn (veiligheid en defensie), zouden enkele verhelderende oplossingen zeker welkom zijn om de *efficiency* en slagvaardigheid te vergroten. De nu gekozen oplossing waarbij defensievraagstukken door de Europese Unie uitbesteed worden aan de WEU, waardoor de gehele besluitvoorbereiding, besluitneming en implementatie zich in twee volledig gescheiden circuits voltrekt, is duidelijk niet de manier om tegemoet te komen aan de roep om snellere actie.

Aan de andere kant dienen de gevaren die verbonden zijn aan een integratie van de WEU en de EU niet te gemakkelijk genegeerd te worden. Het eerste en belangrijkste probleem is gerelateerd aan de noodzakelijke overheveling van de

collectieve bijstandsverplichting uit het gewijzigde Verdrag van Brussel naar een Verdrag betreffende de Europese Unie dat evenwel tevens door staten met een neutraliteitstraditie is geratificeerd. Ierland, Zweden, Finland en Oostenrijk houden, elk om een verschillende reden, vast aan een neutraliteitspolitiek. Slechts in Oostenrijk is dit beleid gegrondvest op een constitutioneel beginsel. Nog afgezien van het feit dat door een eventueel continueren van deze politiek door de genoemde landen slechts verminderde defensieverplichtingen mogelijk zijn als alle staten zouden deelnemen, zou een verdere uitbreiding van de Unie naar een mogelijk aantal van dertig lidstaten het systeem volledig doen instorten. Daarnaast zou, door de aanwezigheid van de bovengenoemde horizontale verbanden tussen de pijlers van de Unie, de sterke nadruk op de intergouvernementele samenwerking met betrekking tot defensievraagstukken niet alleen het bereikte niveau van samenwerking in de tweede pijler, maar zelfs dat in de eerste pijler – het zogenoemde *acquis communautaire* – kunnen aantasten.²⁹ Hoewel een fusie tussen de WEU en de EU op het eerste gezicht dus wellicht een aantrekkelijke en logische optie lijkt, zouden we wel eens minder over kunnen houden dan we op dit moment hebben. Ook dient nog gewezen te worden op de niet geheel samenvallende lidmaatschappen van de beide organisaties. Hoewel de GBVB-bepalingen inderdaad bindend zijn voor alle lidstaten van de EU, hebben vijf lidstaten er bewust voor gekozen geen lid van de WEU te worden. Zij wonen de bijeenkomsten van de WEU bij als waarnemers. Deze mogelijkheid is gecreëerd om de WEU-besluitvorming niet geheel onafhankelijk van andere betrokken landen te laten plaatsvinden. Zo bestaan inmiddels naast het volledige lidmaatschap van tien staten (Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, België, Spanje, Portugal, Italië, Luxemburg en Griekenland) drie andere typen lidmaatschap: waarnemerstatus (Ierland, Oostenrijk, Denemarken, Finland en Zweden), geassocieerd lidmaatschap (Turkije, Noorwegen en IJsland) en geassocieerd partnerschap (Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Polen, Bulgarije, Roemenië, Litouwen, Letland en Estland). Net zomin er voor Turkije, Noorwegen en IJsland een verplichting bestaat om lid van de EU te worden, zo zijn ook de de vijf WEU-waarnemers vrij in het continueren van hun huidige status. Het is interessant dat één van hen, Denemarken, dezelfde problemen niet blijkt te hebben met het NAVO-lidmaatschap. Het is overigens niet te hopen dat met deze wirwar aan lidmaatschappen (en bijbehorende rechten en verplichtingen) in de nabije toekomst een beroep op de bijstandsverplichting uit het NAVO- of WEU-verdrag moet worden gedaan.

Welke andere mogelijkheden kunnen aan de orde komen tijdens de Intergouvernementele Conferentie (IGC) in 1996 over de verdere ontwikkeling van de Europese Unie? Om tegemoet te komen aan de meeste van de hierboven gesignaleerde problemen, zou besloten kunnen worden om alleen de

veiligheidstaken uit de Petersberg Verklaring van de WEU over te hevelen naar de Unie, en om de collectieve defensietaak in handen te laten van de NAVO. Op het eerste gezicht is dit een aantrekkelijke oplossing. Het is immers een populair gezichtspunt dat de NAVO meer dan 45 jaar bewezen heeft in staat te zijn zich van deze taak te klaren.³⁰ Een aantal gevolgen dient echter niet over het hoofd gezien te worden:

1. het zou het einde betekenen van de doelstelling betreffende een gemeenschappelijke defensie van de Europese Unie;
2. het zou betekenen dat een aantal staten binnen het “steeds hechter verbond” recht hebben op collectieve bijstand, terwijl anderen dat niet hebben;
3. het zou een voortdurende en volledige scheiding van veiligheids- en defensievraagstukken impliceren;
4. het zou resulteren in een minder verplichtende en minder vergaande collectieve bijstandsverplichting.

Het niet aantasten van de doelstelling betreffende een gemeenschappelijke defensie, noch van de ‘enkelvoudige institutionele structuur’, zou gerealiseerd kunnen worden door de introductie van een aparte defensiepijler (de ‘vierde pijler’ van de Europese Unie),³¹ waarmee het concept van de *géometrie variable* wordt toegepast.³² Omdat het op dit moment slechts mogelijk is om lid te zijn van de gehele Europese Unie, en niet alleen van afzonderlijke pijlers (zie artikel O), impliceert deze optie de aanvaarding van *opt outs* voor die lidstaten die niet willen, of niet mogen, toetreden tot de groep die op dit moment uit de WEU-leden bestaat. Afgezien van de inderdaad waardevolle enkelvoudige institutionele structuur komt dit idee dicht bij de huidige situatie, met het niet erg belangrijke verschil dat de huidige WEU-leden in het nieuwe systeem waarschijnlijk aangeduid zullen worden als de *hard-core group* in de Europese Unie op het gebied van defensie. De stelling in dit artikel is dat deze optie inderdaad als een (minimum) doelstelling op de IGC gepresenteerd zal moeten worden, maar dat – gelet op het nauwe verband tussen veiligheid en andere vraagstukken binnen de EU – een vierde pijler uiteindelijk beperkt zou moeten worden tot de collectieve bijstandsverplichting zoals nu geformuleerd in artikel V van het gewijzigde Verdrag van Brussel. Daarnaast zou deze pijler, in een eerste fase, als een kader kunnen dienen voor verdere operationele samenwerking tussen twee of meer lidstaten. De huidige vormen van militaire samenwerking (zoals de Frans-Duitse militaire eenheden en de Nederlands-Britse marine-eenheid) kunnen, ondanks hun nog wankel status en het feit dat ze in oorlogstijd onder de NAVO SACEUR vallen, het systeem van een gemeenschappelijke defensie slechts vergemakkelijken, doordat ze kunnen werken als een *bottum up* prikkel voor verdere integratie.³³ In de hier genoemde optie zou de huidige bijstandsverplichting niet worden aangetast, terwijl de noodzakelijke samenhang tussen buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid

verzekerd zou zijn door de enkelvoudige institutionele structuur. Alle andere veiligheidsvraagstukken (met inbegrip op termijn van de 'secondary functions') zouden onderdeel moeten zijn van de tweede pijler, waar geen structurele *opt outs* moeten worden toegestaan.

De behandeling van defensievraagstukken in een aparte pijler, of alleen door de staten die *opted in*, zal een aantal van de bovengenoemde problemen voorkomen, maar zeker niet alle. Het is geen geheim dat de ontwikkeling van het GBVB sterk verhinderd wordt door zijn eigen besluitvormingsprocedures. De aanvaarding van meerderheidsbesluitvorming leidend tot een niet-bindend besluit voor de staten die niet willen deelnemen aan een bepaald gemeenschappelijk optreden, zal kunnen leiden tot *ad hoc coalitions of the able and willing* en is de enige mogelijkheid om een volledige blokkering van het systeem door één of meer lidstaten te voorkomen.³⁴

In de discussies over deze voorstellen zal een aantal aanvullende zaken in ieder geval niet vergeten moeten worden. In eerste instantie dient er rekening mee gehouden te worden dat de introductie van meerderheidsbesluitvorming verbeterde mogelijkheden voor parlementaire controle vereist, gelet op het feit dat nationale parlementen in de staten die overstemd zijn hun invloed verliezen. Ten tweede kan het niet genoeg beklemtoond worden dat het Hof van Justitie, met de toenemende intergouvernementele samenwerking binnen de Europese Unie, de rechtsbases van de procedures en besluiten zeer nauwgezet in de gaten moet houden om een 'intergouvernementele besmetting' van de gemeenschapsrechtelijke procedures te voorkomen. Ten derde dient de financiering van het GBVB onafhankelijk te zijn van de lidstaten door opname in een toekomstig EU-budget, om te voorkomen dat dit vraagstuk keer op keer een nieuwe barrière vormt voor efficiënte actie.³⁵ Tot slot vereist de externe identiteit van de Europese Unie,³⁶ ondanks de partiële *géometrie variable*, een *gemeenschappelijk* gezichtspunt van alle lidstaten op het terrein van het GBVB in hun relaties met derde staten, in andere internationale organisaties en op internationale conferenties.

Van een dergelijk gemeenschappelijk gezichtspunt is echter nog geenszins sprake wat betreft de toekomst van een Europese veiligheids- en defensie-identiteit. Uit de verschillende tot nu toe naar buiten gekomen visies blijkt dat er nog heel wat harde noten gekraakt moeten worden, wil de Intergouvernementele Conferentie tot een wezenlijke aanpassing van het huidige systeem komen.³⁷ Het Verenigd Koninkrijk pleit in zijn memorandum voor een pragmatische aanpak, een *task based approach*, waarin de NAVO gezien wordt als "the bedrock of [...] common defence", terwijl het "would be wasteful to develop separate, wholly European military structures". Het Verenigd Koninkrijk is een tegenstander van een fusie van de WEU en de EU. Frankrijk is eveneens terughoudend. Hoewel er een grotere rol voor

defensievraagstukken in de Europese Unie moet komen, dienen de WEU-taken niet automatisch onder de GBVB-bepalingen in de tweede pijler geschaard te worden. Het idee van een aparte pijler lijkt aan te sluiten bij de Franse visie. Wat betreft een uiteindelijk Europees leger is Frankrijk echter duidelijk. In de woorden van de minister van Defensie: "There is one road [that Europe] should not embark upon – the notion of a European Army which would be a merger of the existing armies under a single command". De Duitse minister van Buitenlandse Zaken, Kinkel, heeft zich echter een voorstander van een WEU-EU fusie getoond, hoewel hij, met het Verenigd Koninkrijk, de prioriteit legt bij een continuering van de transatlantische relatie. Duidelijke voorstanders van een opgaan van de WEU in de EU zijn ook Nederland en België.³⁸ Ondanks de erkende problemen stelt het rapport van de Nederlandse regering: "het niet opnemen van de veiligheidsgarantie zou een verstrekkende politieke daad zijn, die zou suggereren dat de politieke ambities van de EU niet zo ver reiken dat er tussen lidstaten sprake is van saamhorigheid in geval van agressie tegen een van hen." De relatie met de Noordamerikaanse partners zou vorm kunnen krijgen door een rechtstreekse band, vastgelegd in een aanvullend Atlantisch contract.

Met deze verschillende gevoeligheden en de in dit artikel genoemde overwegingen in het achterhoofd dient de komende Intergouvernementele Conferentie te komen met nieuwe arrangementen om, aan de ene kant een verzwakking van de verplichtingen op defensiegebied te voorkomen, en aan de andere kant de Europese Unie in staat te stellen zijn buitenlands en veiligheidsbeleid te ontwikkelen in de erkenning dat de pijlers onlosmakelijk verbonden zijn en met toepassing van een nieuw concept van beperkte flexibiliteit.

Noten

1. Europese Akte, artikel 30(6a), cursivering RAW.
2. Vergelijk artikel A van het Verdrag betreffende de Europese Unie.
3. Het niet-juridische karakter van de GBVB samenwerking werd bijvoorbeeld beklemtoond door de Nederlandse regering. Zie *Goedkeuring Maastricht*, Nader Rapport, TK 1991-1992, 22 647 (R 1437), A, blz. 65.
4. Zie voor een uitgebreider overzicht bijvoorbeeld mijn bijdragen "Procedural Priming of a EU Foreign and Security Policy" in J. de Wilde and H. Wiberg (eds.), *Organized Anarchy in Europe. The Role of States and IGOs*, London: I.B. Tauris (verschijnt december 1995) en "De 'tweede pijler' van de Europese Unie: een vreemde eend in de bijt?", *Sociaal-Economische Wetgeving*, september 1995; R.H. van Ooik, "Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie", *Transaktie*, jrg. 22, 1993, nr. 4, blz. 322-342; M.R. Eaton, "Common Foreign and Security Policy" in D. O'Keefe and P.M. Twomey (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, etc.: Chancery, 1994; Florika Fink-Hooijer, "The Common Foreign and Security Policy of the European Union", *European Journal of International Law*, 1994, nr. 5, blz. 173-198.

5. De 'eerste pijler' omvat de drie Europese Gemeenschappen; de 'derde pijler' beslaat de samenwerking op het terrein van justitie en binnenlandse zaken (JBZ).
6. De bepalingen betreffende het GBVB (de J-artikelen) kunnen gevonden worden in Titel v van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de JBZ-bepalingen (de K-artikelen) staan in Titel vi.
7. Een mooi voorbeeld van GBVB-besluiten en Gemeenschapsbesluiten als één geïntegreerd geheel is te vinden in de Verordening over de *dual-use* goederen (*Publikatieblad EG* L 367, 31.12.94 en L 90, 21.4.95).
8. Met betrekking tot het gemeenschappelijk optreden heeft de Europese Raad een aantal factoren opgesomd die bepalen of er sprake is van gemeenschappelijke belangen: 1. the geographical proximity of a given region or country; 2. an important interest in the political and economic stability of a region or country; 3. the existence of threats to the security interests of the Union. *Bulletin EG*, nr. 6, 1992.
9. Dit verschil blijkt met name uit de Engelse tekst. De bepaling uit de Europese Akte dat de "High Contracting Parties *undertake* to inform and consult each other" is vervangen door de verplichting dat de lidstaten "*shall* inform and consult one another". Daarnaast vormen de gemeenschappelijke standpunten niet langer slechts een "*point of reference*", de lidstaten hebben nu de verplichting "to *ensure* that their national policies conform on the common positions".
10. Een volledige lijst is opgenomen in mijn artikel "De 'tweede pijler' van de Europese Unie", *op. cit.* De Raad van Ministers probeert zijn falen in het nemen van besluiten op basis van het Verdrag te verbloemen door de wereld te overstelpen met 'Verklaringen' die geen expliciete verdragsbasis hebben (gemiddeld ongeveer twee per week).
11. Dit ondanks de onvoorwaardelijke bepaling in artikel J.1 dat er een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt ingesteld.
12. Zie voor de argumenten mijn artikel "De 'tweede pijler' van de Europese Unie", *op. cit.* Vergelijk ook artikel K.3 in de 'derde pijler'; zie hierover Deirdre Curtin en Franciska Pouw, "De intergouvernementele samenwerking inzake Justitie en Binnenlandse Zaken", *Sociaal-Economische Wetgeving*, september 1995.
13. Gemeenschappelijke standpunten genomen onder artikel J.2 zijn echter niet expliciet uitgesloten wanneer ze betrekking hebben op defensievraagstukken.
14. Jürg Martin Gabriel, "The Integration of European Security: A Functionalist Analysis", *Aussenwirtschaft*, jrg. 50, 1995, Heft 1, blz. 135-160, 142.
15. Strikt genomen staat artikel 223 EG een verdere intergouvernementele samenwerking op dit terrein niet in de weg, maar de uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie maakt een verwijdering van dit artikel logisch. Zie over dit onderwerp bijvoorbeeld Mark A. Chatterji, "The EC Internal Armaments Markets: A New Aspect of the New Security", *Journal of European Integration*, jrg. 15, 1991, nr. 1, blz. 44.
16. Artikel v stelt: "If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power." Artikel 5 van het Noordatlatisch Verdrag laat de middelen om actie te nemen over aan de discretie van de partijen; gewapend geweld wordt slechts genoemd als een mogelijkheid. Zie voor het gewijzigde Verdrag van Brussel en andere WEU-documenten: Arie Bloed en Ramses A. Wessel, *The Changing Functions of the Western European Union (WEU): Introduction and Basic Documents*, Dordrecht, etc.: Martinus Nijhoff Publishers, 1994.
17. Een dieper liggende reden was bijvoorbeeld de crisis in de transatlantische betrekkingen in de Reagan-periode. Zie hierover "Michael Howard, A European Perspective on the Reagan

Years”, *Foreign Affairs*, jrg. 66, 1987/88, nr. 3. Zie voor de reactivering van de WEU de *Communiqués* van de bijeenkomsten van de WEU-Raad in Parijs (12 juni 1984), Rome (26-27 oktober 1984) en Bonn (22-23 april 1985); de laatste twee zijn gepubliceerd in Bloed en Wessel, *op. cit.*, documenten 7 en 8.

18. *Declaration on the role of WEU*, aangenomen in Maastricht, december 1991. Zie Bloed en Wessel, *op. cit.*, document 28.

19. Bloed en Wessel, *op. cit.*, document 29.

20. Artikel VIII(3) stelt bijvoorbeeld: “At the request of any of the High Contracting Parties the Council shall be immediately convened in order to permit Them to consult with regard to any situation which may constitute a threat to the peace, in whatever area this threat should arise, or a danger to economic stability” (cursief RAW).

21. Bloed en Wessel, *op. cit.*, document 44.

22. Zie over de CJTF bijvoorbeeld C.G. de Nooy, “Naar een militaire kopgroep in Europa?”, *Clingendael notitie*, december 1994; en het Draft General Report van de North Atlantic Assembly (Rapporteur Rafael Estrella) *Structure and Functions; European Security and Defence Identity (ESDI) and Combined Joint Task Forces (CJTF)*, mei 1995.

23. Besluit van 12 december 1994, *Publikatieblad EG*, L 326, 17.12.94. Formeel is echter nog steeds geen gebruik gemaakt van de J.4-procedure, hoewel de WEU ook nog steeds actief is bij de douanecontroles op de Donau en, samen met de NAVO, in operatie *Sharp Guard* in de Adriatische Zee.

24. Het Verdrag van Brussel is op 17 maart 1948 getekend. Sommigen zijn van mening dat het *Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty* uit 1954 geresulteerd heeft in een compleet nieuw verdrag in plaats van een wijziging van het verdrag. In deze visie is een opzegging van het Verdrag pas mogelijk in het jaar 2004. Zie bijvoorbeeld het rapport *Interpretation of Article XII of the modified Brussels Treaty*, Assemblee of Western European Union (Mr. Goerens), Doc. 1369, 24 mei 1993. Het gewijzigde Verdrag van Brussel vormt inderdaad de basis voor de WEU, maar de toetreding van Duitsland en Italië in 1954 vereiste slechts enkele aanpassingen en aanvullende zekerheden; er is geen reden om aan te nemen dat het Protocol een einde maakte aan het oorspronkelijke Verdrag van Brussel.

25. Zie bijvoorbeeld de mening van de Nederlandse regering in het rapport *Het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid: naar een krachtiger extern optreden van de Europese Unie*, 30 maart 1995; de Duitse regering is dezelfde mening toegedaan, *de Volkskrant*, 14 juni 1995; zie verder het First Report of the High-level group of experts on the CFSP, *European security policy towards 2000: ways and means to establish genuine credibility*, Brussel, 19 december 1994, blz. 17; de conclusies van het seminar van de Commissie op 19 juli 1995 (*Agence Europe*, nr. 6527, 21 juli 1995); en de resolutie van het Europees Parlement over het Verdrag betreffende de Europese Unie en de Intergouvernementele Conferentie van 1996, nr. A4-0102/95. Zie tot slot over dit onderwerp het rapport van de Aviesraad Vrede en Veiligheid, *Een nieuwe uitdaging — Europa 1996*, Den Haag 1995.

26. WEU Council of Ministers, *Lisbon Declaration*, 15 mei 1995, punt 2.

27. Hierbij valt te denken aan het verplaatsen van de zetel van de WEU van Londen naar Brussel, de gezamenlijke ministeriële bijeenkomsten, de parlementaire samenwerking en het samen laten lopen van de verschillende Voorzitterschappen.

28. Zie over dit onderwerp bijvoorbeeld Gabriel, *op. cit.*

29. Met betrekking tot de wijzigingsregels van het Verdrag heeft De Witte gewezen op het gevaar dat de “‘internationalist’ character of the Community’s rules of change may contaminate the ‘constitutionalist’ fabric of the Community legal order”; B. de Witte, “Rules of Change in International Law: How Special is the European Community?”, *Netherlands Yearbook of*

International Law, jrg. xxv, 1994, blz. 299-334, 332.

30. Zie over de voordelen van de NAVO bijvoorbeeld Ch.L. Glaser, "Why NATO is Still Best: Future Security Arrangements for Europe", *International Security*, jrg. 18, 1993, nr. 1, blz. 5-50.

31. Deze optie wordt bijvoorbeeld vermeld, maar verworpen, in C.G. de Nooy, *op. cit.*

32. Zie over dit concept en andere opties voor integratie in een groter wordende Unie bijvoorbeeld Deirdre Curtin, "The Shaping of a European Constitution and the 1996 IGC: 'Flexibility' as a Key Paradigm?", *Aussenwirtschaft*, jrg. 50, 1995, Heft 1, blz. 237-252; en H. Wallace en W. Wallace, *Flying together in a larger and more diverse European Union*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), publikatie W87, 1995.

33. De Frans-Duitse brigade (sinds de samenwerking met België, Luxemburg en Spanje meestal aangehaald als 'Eurocorps') ziet zijn voornaamste taak in het bijstaan van de WEU in *crisis management* en aanverwant terreinen; Igor Mitranoff, "L'eurocorps: mode d'emploi", *Défense Nationale*, december 1991, blz. 29-36. Andere vormen van samenwerking zijn: EUROFOR en EUROMARFOR (Frankrijk, Italië en Spanje); de Nederlands-Britse amfibie-eenheid; de *Allied Command Europe rapid reaction corps* (ARRC); de Nederlands-Duitse legereenheid; LANDJUT (Schleswig-Holstein en Jutland); de Nederlands-Belgische eenheden; de Frans-Britse *Euro air group*; de Deens-Britse samenwerking; de twee Duitse-Amerikaanse eenheden; en de *Combined Joint Task Forces*. Zie hierover het Rapport *European Armed Forces*, Assembly of Western European Union (Mr. De Decker), Doc. 1468, Part. 1, 12 juni 1995.

34. Een vergelijkbare suggestie is gedaan door Commissaris Van den Broek in zijn rede *Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie — een eerste balans*, Instituut Clingendael, Den Haag, 24 mei 1994.

35. Op dit moment is 75 procent van de GBVB kosten al gedekt in de EG begroting voor 1995.

36. De bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak is één van de doelstellingen genoemd in artikel B van het Verdrag van Maastricht.

37. Een overzicht van een aantal nationale standpunten is te vinden in het Draft General Report van de North Atlantic Assembly, *op. cit.*

38. De Nederlandse visie is neergelegd in het rapport van 30 maart 1995, *op. cit.*; de Belgische nota is weergegeven in *Agence Europe*, nr. 6535, 3 augustus 1995.