

# Eindelijk richting een EU-defensiebeleid?

Ramses A. Wessel<sup>1</sup>

Voor de vormgeving van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) maakt de Europese Unie steeds meer gebruik van niet-GVDB-rechtsgrondslagen (zoals industriebeleid en begrotingsinstrumenten) om defensiecapaciteiten te versterken. De oorlog in Oekraïne versnelde deze trend met instrumenten om productie en aankoop van defensiematerieel te reguleren en te kunnen bekostigen. Hoewel de Raad van Ministers formeel de leiding behoudt, neemt de Commissie een steeds centralere rol in, wat wijst op een geleidelijke supranationalisering van het EU-defensiebeleid. De ontwikkeling past weliswaar binnen de verdragsdoelstelling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, maar roept vragen op over de grenzen van de oorspronkelijke afspraken.

## 1. Inleiding

*Never waste a good crisis.* De huidige geopolitieke ontwikkelingen en de daarmee samenhangende onduidelijke rol van de Verenigde Staten maken een versnelling mogelijk in de ontwikkeling van een Europees defensiebeleid. De afgelopen paar jaar hebben de 27 lidstaten van de EU laten zien dat ze serieus werk maken van de in artikel 42 lid 2 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) neergelegde verplichting om een gemeenschappelijk defensiebeleid te ontwikkelen in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB):

'Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid omvat de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid van de Unie. Dit zal tot een gemeenschappelijke defensie leiden zodra de Europese Raad met eenparigheid van stemmen daartoe besluit.'<sup>2</sup>

Het belang van deze zin kan niet worden overschat. Hij wordt niet alleen ook genoemd in artikel 24 lid 1 VEU – waarin de bevoegdheid van de Unie op dit terrein is vastgelegd – maar maakt zelfs deel uit van de preambule van het Verdrag, waarin de belangrijkste redenen voor de oprichting van de EU worden opgesomd.

Hoewel het EU-veiligheidsbeleid zich de afgelopen twintig jaar sterk heeft ontwikkeld, met name sinds de eerste militaire missie in 2003 werd opgezet,<sup>3</sup> verliep de vormgeving van een specifiek gemeenschappelijk defensiebeleid in een veel trager tempo. Toch is er in de afgelopen jaren veel veranderd binnen het 'GVDB' en volgen de ontwikkelingen elkaar in rap tempo op.<sup>4</sup> Het feit dat de

Europese Unie überhaupt een buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid heeft<sup>5</sup> is te danken aan het compromis dat de lidstaten bij het Verdrag van Maastricht (1992) hebben bereikt: nauwe samenwerking volgens overeengekomen regelingen en procedures, maar zonder de gebruikelijke besluitvormingsprocedures met 'gekwalificeerde meerderheid'<sup>6</sup> en zonder een sterke rol voor de Europese Commis-

### Auteur

1. Prof. dr. R.A. Wessel is hoogleraar Europees recht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

### Noten

2. Cursivering toegevoegd.

3. Het GVDB is inderdaad voornamelijk gebruikt om civiele en militaire missies buiten het grondgebied van de EU op te zetten. Op 31 maart 2003 zette de Europese Unie een belangrijke stap in haar ontwikkeling door haar eerste militaire operatie (in Macedonië) te lanceren. Volgens de website van de EDEO heeft de EU inmiddels meer dan veertig militaire en civiele missies uitgevoerd, zowel binnen als buiten Europa. Er zijn momenteel 24 actieve missies (dertien civiele, tien militaire en één gecombineerde missie), waarbij 3500 militairen en 1300 civiele medewerkers betrokken zijn.

4. M. Riddervold & G. Rosén, 'Beyond Intergovernmental Cooperation: The Influen-

ce of the European Parliament and the Commission on EU Foreign and Security Policy', *European Foreign Affairs Review* 2013, 18/3, p. 399-417. Deze website van de Raad van de EU biedt actuele informatie: [consilium.europa.eu/nl/policies/defence-security/](http://consilium.europa.eu/nl/policies/defence-security/).

5. Voor de rechtsbeginselen van het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), zie: V. Szép & R.A. Wessel, 'Common, Foreign, Security and Defence Policy', in: R.A. Wessel & J. Larik (red.), *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Hart Publishing, 2026, p. 272-323.

6. Ter herinnering: ten minste 55% van de leden van de Raad moet voorstemmen, wat neerkomt op ten minste vijftien leden, en deze lidstaten moeten samen ten minste 65% van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen. De app 'Council Voting Calculator' kan helpen bij deze ingewikkelde berekeningen.



© Shutterstock

sie en het Europees Parlement (en het Hof van Justitie als hoogste toezichthoudende instantie).<sup>7</sup> Met andere woorden, besluiten op het gebied van het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid worden genomen door de Raad van de Europese Unie;<sup>8</sup> besluitvorming bij meerderheid wordt slechts in zeer uitzonderlijke gevallen toegepast, en unanieme besluitvorming blijft in ieder geval vereist voor 'besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied' (artikel 31 lid 4 VEU).

Hoewel vaak wordt gezegd dat dit het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid 'intergouvernementeel' van aard maakt (grotendeels in handen van de lidstaten) in plaats van 'supranationaal' (grotendeels in handen van de Commissie), mag niet worden vergeten dat het beleid nog steeds wordt bepaald op basis van *de bevoegdheden van de Europese Unie*.<sup>9</sup> De lidstaten geven echter 'in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit hun actieve en onvoorwaardelijke steun aan het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie en eerbiedigen het optreden van de Unie op

**Het unanimitetsvereiste begint steeds meer te knellen en beperkt de Europese Unie in het snel nemen van besluiten, ook in geval van veiligheidsdreigingen**

dat gebied' (artikel 24 lid 3 VEU). Bij het opstellen van het Verdrag kozen de lidstaten er daarom voor om het beleid in handen van de Unie te leggen, maar zorgden zij er ook voor dat hun Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie via de Raad controle over dat beleid zouden behouden.

Het is tegelijkertijd duidelijk dat dit laatste ten koste gaat van de effectiviteit van de Unie. Het blijft voor de 27 lidstaten lastig het eens te worden over daadkrachtig beleid, of het nu gaat om maatregelen tegen Israël<sup>10</sup> of om een gemeenschappelijke reactie op de oorlog in Iran. Dit leidt vervolgens tot uiteenlopende nationale posities, zoals momenteel van bijvoorbeeld Spanje, dat met '*no a la guerra*' een duidelijk eigen standpunt inneemt.<sup>11</sup> Dergelijk nationale standpunten zijn rechtmatig wanneer Uniebeleid uitblijft. Ondanks het feit dat lidstaten een duidelijke verplichting hebben om zich te onthouden 'van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie of dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid ervan als bundelende kracht in de internationale betrekkingen' (artikel 24 lid 3 VEU), is het vormgeven van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid toch vooral een inspanningsverplichting. Bij uitblijvend Uniebeleid blijven lidstaten grotendeels vrij om hun eigen keuzes te maken.

Het unanimitetsvereiste, dat geldt voor veel besluiten op dit terrein, begint echter steeds meer te knellen en beperkt de Europese Unie in het snel nemen van besluiten, ook in het geval van veiligheidsdreigingen op fundamentele buitenlandspolitieke reacties. Besluiten worden soms door één enkele lidstaat geblokkeerd en niet zelden soms om redenen die geen verband houden met de

inhoud.<sup>12</sup> Om die reden heeft een aantal lidstaten (de ‘Groep van Vrienden van de gekwalificeerde meerderheid’) het initiatief genomen om te onderzoeken of er gebieden zijn waarover in de toekomst met gekwalificeerde meerderheid kan worden beslist.<sup>13</sup> Hoewel het defensiebeleid hierdoor krachtens het Verdrag is uitgesloten, is er discussie over de vraag of de Europese Commissie niet een sterkere coördinerende bepaalde rol zou moeten krijgen, vooral nu het defensiebeleid steeds meer verband houdt met kwesties rond internationale handel, ontwikkelings-samenwerking, industriebeleid en overheidsopdrachten. Het volledig gescheiden houden van veiligheids- en defensiebeleid van andere beleidsterreinen wordt steeds meer gezien als kunstmatig, ineffectief en in strijd met de meer geïntegreerde benadering van de rol die de EU in de wereld zou moeten spelen, gebaseerd op de afspraken die de lidstaten in de EU-Verdragen hebben gemaakt.<sup>14</sup>

De centrale vraag in deze bijdrage is hoe de vormgeving van een Europees defensiebeleid momenteel plaatsvindt en welke rol niet-GVDB-rechtsgrondslagen daarbij spelen.<sup>15</sup> De vele ontwikkelingen met betrekking tot het defensiebeleid van de Unie leiden tot de veronderstelling dat de Unie in toenemende mate gebruikmaakt van ‘andere middelen’ om haar defensiebeleid vorm te geven dan die welke zijn voorzien in het Verdragshoofdstuk over veiligheids- en defensiebeleid. Defensiebeleid lijkt steeds meer verweven te raken met andere beleidsterreinen, zoals de interne markt of het industriebeleid. In paragraaf 2 wordt allereerst kort teruggeblikt op de ontwikkeling van het GVDB op basis van de reguliere verdragsbepalingen. In paragraaf 3 wordt vervolgens het gebruik van andere rechtsgrondslagen als bron voor de verdere vormgeving van het defensiebeleid geanalyseerd. In paragraaf 4 worden enkele conclusies getrokken.

## 2. De eerste fase: de ontwikkeling van het GVDB op basis van de reguliere verdragsbepalingen

De Europese Unie heeft de bevoegdheid om op te treden in vrijwel alle denkbare soorten militaire operaties; de

7. De rol van het Hof van Justitie van de EU is echter met de jaren steeds verder uitgebreid op dit terrein. Zie R.A. Wessel, ‘Editorial: The Concept of Implied Jurisdiction and the Court’s Role in CFSP’, *European Foreign Affairs Review* 2026, 31/1, p. 1-6.

8. Voor het GBVB en het GVDB is dit de Raad Buitenlandse Zaken, die gewoonlijk wordt bijgewoond door de Ministers van Buitenlandse Zaken, maar voor defensiekwesties door de Ministers van Defensie.

9. Het Verdrag verwijst onder meer expliciet naar ‘de bevoegdheid van de Unie’ (art. 24 lid 1 VEU), het feit dat de Europese Unie het GBVB ‘bepaalt en voert’ (lid 2), en de lidstaten die ‘het optreden van de Unie’ ondersteunen (lid 3). Voor meer details over de ‘normalisering’ van het GBVB en het feit dat dit bevoegdheden van de Unie zijn, zie R.A. Wessel, ‘Legality in EU Common

Foreign and Security Policy: The Choice of the Appropriate Legal Basis’, in: C. Kilpatrick & J. Scott (red.), *Contemporary Challenges to EU Legality* (Collected Courses of the Academy of European Law), Oxford University Press, 2021, p. 71-99; evenals de referenties in die bijdrage.

10. In een rapport voor het Europees Parlement wezen wij op de vele verplichtingen die de EU heeft op basis van zowel internationaal als EU-recht: G. Hernández & R.A. Wessel, ‘Expert Legal Opinion on the Implications for the European Union of the July 2024 ICJ Advisory Opinion on the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory’, 2025; [groenlinkspvda.nl/wp-content/uploads/2025/06/Hernandez-Wessel\\_Expert-Legal-Opinion-on-ICJ-AO-19-July-2024-and-the-EU.pdf](https://groenlinkspvda.nl/wp-content/uploads/2025/06/Hernandez-Wessel_Expert-Legal-Opinion-on-ICJ-AO-19-July-2024-and-the-EU.pdf).

11. ‘Spaanse premier Sánchez ontpopt zich

## Er is dus geen sprake van een ‘Europees leger’. In plaats daarvan is gekozen voor nauwere samenwerking op het gebied van veiligheids- en defensiebeleid via groepen van lidstaten

zogenaamde ‘Petersbergtaken’ (een term die teruggaat tot de periode dat de West-Europese Unie nog bestond) zijn sinds het Verdrag van Lissabon (artikel 43 lid 1, VEU) aanzienlijk uitgebreid en bij verschillende gelegenheden ingezet:

‘[...] gezamenlijke ontwapeningsacties, humanitaire en reddingsmissies, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, missies van strijdkrachten met het oog op crisisbeheersing, daaronder begrepen vredestichting, alsmede stabiliseringsoperaties na afloop van conflicten [...]’

Er is expliciet aan toegevoegd dat al deze taken kunnen bijdragen aan de strijd tegen het terrorisme, onder meer door derde landen te ondersteunen bij de bestrijding van terrorisme op hun grondgebied.

Wat het feitelijke defensiebeleid betreft, stelt het huidige Verdrag dat daar nog geen sprake van is, maar dat de Europese Raad met eenparigheid van stemmen kan besluiten dit in te stellen (artikel 42 lid 2 VEU). Er is dus geen sprake van een ‘Europees leger’. In plaats daarvan is gekozen voor nauwere samenwerking op het gebied van veiligheids- en defensiebeleid via groepen van lidstaten: de zogenaamde Permanente Gestructureerde Samenwer-

als de Europese anti-Trump: “Blind en slaafs meelopen is pas naïef”, *NRC* 5 maart 2026; [nrc.nl/nieuws/2026/03/05/spaanse-premier-sanchez-ontpopt-zich-tot-de-europese-anti-trump-blind-en-slaafs-meelopen-is-pas-naief-a4922286](https://nrc.nl/nieuws/2026/03/05/spaanse-premier-sanchez-ontpopt-zich-tot-de-europese-anti-trump-blind-en-slaafs-meelopen-is-pas-naief-a4922286).

12. Zie ook A.E. Juncos & K. Pomorska, ‘Populists in the Shadow of Unanimity: Contestation of EU Foreign and Security Policy in the Council of the EU’, *Politics and Governance* 2024, 24/12, p. 1-15.

13. Nederland neemt ook deel aan de ‘Group of Friends of QMV’. De auteur van deze bijdrage is lid van de zogenaamde klankbordgroep van deze groep, een adviescommissie bestaande uit academische deskundigen. Zie ook B. Becerril Atienza et al., ‘How to Get Rid of Vetoes in EU Foreign and Security Policy?’, *European Foreign Affairs Review* 2024, 29/3, p. 227-230. Zie

voor meer details de studie voor het Europees Parlement over de bestaande mogelijkheden voor stemming bij gekwalificeerde meerderheid: R.A. Wessel & V. Szép, *The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting: Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?*, 2022, [europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_STU\(2022\)739139](https://europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)739139).

14. Zie bijvoorbeeld art. 3 lid 5, en art. 21 VEU.

15. Enkele ideeën hierover zijn ontwikkeld in eerdere publicaties. Zie met name R.A. Wessel, ‘The Progressive Framing of a Common Defence Policy’, *EU Law Live*, 8 september 2025; en R.A. Wessel, ‘Ontwikkelingen in het Europees defensiebeleid: bevoegdheden en beperkingen’, *SEW* 2024, 72/12, p. 514-522.

## Waar deelname aan militaire EU-missies in derde landen ad-hoc besluitvorming op nationaal niveau vereist, lijkt de term ‘gemeenschappelijke defensie’ te verwijzen naar het tot stand brengen van samenwerking die meer structureel van aard is

king (PESCO),<sup>16</sup> met ondersteunende elementen zoals de jaarlijkse monitoring van ontwikkelingen via CARD (*Coordinated Annual Review on Defence*).<sup>17</sup> Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek naar de impact van PESCO, CARD en het Europees Defensiefonds (EDF; zie hieronder) dat deze initiatieven wel degelijk een beperking van de soevereiniteit van de lidstaten op het gebied van het defensiebeleid inhouden, al is het alleen maar vanwege de coördinatieverplichtingen.<sup>18</sup>

‘Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid is een integrerend deel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid’, luidt artikel 42 lid 1 VEU, wat inhoudt dat dezelfde besluitvormingsregels van toepassing zijn op al deze gebieden: de Raad (van Ministers) besluit, en in het geval van het defensiebeleid altijd op basis van unanimiteit (artikel 31 lid 1 VEU). De voorbereiding en uitvoering van het beleid liggen grotendeels in handen van het Politiek en Veiligheidscomité (PVC), dat bestaat uit nationale vertegenwoordigers van alle lidstaten op ambassadeursniveau. De oprichting van dit comité heeft een belangrijke rol gespeeld in de ‘Europeanisering’ (of, zo men wil, ‘Brusselisering’) van het Europese defensiebeleid, aangezien het nu een centrale rol vervult bij de voorbereiding en uitvoering van civiele en militaire missies.<sup>19</sup> Het PVC wordt geflankeerd door een Militair Comité (EUMC), samengesteld uit de chefs van de generale staven, vertegenwoordigd door hun militaire attachés. Het EUMC wordt op zijn beurt ondersteund door een Militaire Staf (EUMS) binnen de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), die verantwoordelijk is voor de coördinatie van het externe beleid van de Europese Unie. Andere betrokken entiteiten zijn het Satellietcentrum (EU SatCen, in Torrejón de Ardoz, Spanje) en het Instituut voor Veiligheidsstudies (ISS, in Parijs). Al met al is er de afgelopen decennia een behoorlijke ondersteunende infrastructuur opgezet om het veiligheids- en defensiebeleid verder te ontwikkelen.

Zoals hierboven al werd aangegeven, is het een veel voorkomende misvatting dat de Unie geen eigen bevoegdheden heeft op het gebied van veiligheid en defensie. Integendeel, het EU-Verdrag neemt de eigen bevoegdheden van de Unie juist als uitgangspunt (artikel 24 lid 1 VEU):

‘De bevoegdheid van de Unie met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid bestrijkt alle gebieden van het *buitenlands beleid* en alle vraagstukken die verband houden met de *veiligheid van de Unie*, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een *gemeenschappelijk defensiebeleid* dat kan leiden tot een *gemeenschappelijke defensie*.<sup>20</sup>

Het gebruik van ‘alle gebieden’ en ‘alle vraagstukken’ wijst er dan ook op dat er geen gebieden zijn waarop de Euro-

pese Unie geen besluiten kan nemen. Bij het opstellen van het Verdrag wilden de lidstaten een zo alomvattend mogelijk buitenlands en veiligheidsbeleid tot stand brengen. Zoals hierboven vermeld, zijn de specifieke afspraken over de ontwikkeling van een *defensiebeleid* en een *gemeenschappelijke defensie* voorzichtiger geformuleerd. Artikel 42 lid 2 VEU voegt hieraan ook de essentiële rol van de Europese Raad (de staatshoofden en regeringsleiders) toe:

‘Dit zal tot een gemeenschappelijke defensie leiden zodra de Europese Raad met eenparigheid van stemmen daartoe besluit. In dat geval beveelt hij de lidstaten aan een daartoe strekkend besluit aan te nemen overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.’

De Europese Raad heeft een dergelijk besluit nog niet genomen. Het is ook duidelijk dat het in dat geval aan de lidstaten is om actie te ondernemen en dat zij hun grondwettelijke procedures moeten volgen alvorens een dergelijke nieuwe stap te zetten. Het Verdrag is echter niet duidelijk over het begrip ‘gemeenschappelijke defensie’. Waar deelname aan militaire EU-missies in derde landen ad hoc besluitvorming op nationaal niveau vereist, lijkt de term ‘gemeenschappelijke defensie’ te verwijzen naar het tot stand brengen van samenwerking die meer structureel van aard is, die verder gaat dan de hierboven beschreven PESCO-samenwerking en ook verder dan de bestaande ‘EU Battlegroups’ of de nieuwe ‘Rapid Deployment Capacity’ (EU RDC) als snel inzetbare EU-troepen.<sup>21</sup> ‘Gemeenschappelijke defensie’ lijkt meer te verwijzen naar de *verdediging van het eigen grondgebied* dan naar externe missies. Afhankelijk van het besluit van de Europese Raad zou dit kunnen betekenen dat de strijdkrachten van de lidstaten nauw worden gecoördineerd, zonder dat de uiteindelijke inzet op EU-niveau wordt bepaald. Voor het idee van een Europees leger dat de nationale strijdkrachten daadwerkelijk zou vervangen bestaat in geen enkele lidstaat steun.

De onduidelijkheid rond de verdragsterm ‘gemeenschappelijke defensie’ wordt nog versterkt door het feit dat dit pas mogelijk is na het bovengenoemde besluit van de Europese Raad, terwijl het Verdrag nu al een verplichting tot gemeenschappelijke verdediging bevat. Artikel 42 lid 7 VEU bevat een bepaling die tegenwoordig steeds meer aandacht krijgt en die inhoudelijk niet veel verschilt van het bekendere artikel 5 NAVO-Verdrag:

‘Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeen-

komstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties.’

Hoewel hetzelfde artikel het ‘specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten’ onverlet laat,<sup>22</sup> en de bepaling wordt gepresenteerd als een aanvulling op de NAVO-samenwerking,<sup>23</sup> is het moeilijk om dit anders te interpreteren dan als een verplichting tot het verlenen van collectieve bijstand. De bepaling is echter minder duidelijk over de reikwijdte ervan ten aanzien van landen en gebieden overzee (*LGO*), zoals Groenland. Tegelijkertijd is het aan de lidstaten om hun eigen grondgebied te definiëren, wat veronderstelt dat de bepaling ook van toepassing is op situaties zoals die in Groenland.<sup>24</sup> Naast een gemeenschappelijke defensie bevat artikel 222 VWEU een clausule die solidariteit tussen de lidstaten vereist, zij het in geval van een terroristische aanslag, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. Het was echter niet deze bepaling, maar artikel 42 lid 7 VEU waarop Frankrijk zich beriep ten tijde van de terroristische aanslag in Parijs in 2015.<sup>25</sup>

### 3. De tweede fase: de ontwikkeling van een defensiebeleid met andere middelen

Net als het buitenlands beleid in het algemeen raakt het defensiebeleid steeds meer verweven met andere beleidsterreinen van de EU.<sup>26</sup> De Commissie heeft de afgelopen tijd dan ook volop gebruik gemaakt van deze koppelingen met beleidsterreinen uit het VWEU. Zo kan de Commissie op het gebied van het industriebeleid<sup>27</sup> het beleid van de lidstaten weliswaar alleen ‘ondersteunen, coördineren of aanvullen’ (artikel 6 VWEU), maar dit kan al veel betekenen, vooral als de lidstaten daar zelf om vragen. In 2024 heeft de Commissie bijvoorbeeld een ‘Europese strategie voor de defensie-industrie’ (*EDIS*) en een voorstel voor een ‘Europees programma voor de defensie-industrie’ (*EDIP*) in de vorm van een verordening gepresenteerd.<sup>28</sup>

Deze aanpak sluit aan bij wat de lidstaten onder meer gezamenlijk zijn overeengekomen in de Verklaring van Versailles van 2022 over de versterking van de defensiecapaciteiten van de Unie.<sup>29</sup> Deze verklaring leidde in 2023 ook tot een nieuw wetgevingsinstrument voor de versterking van de Europese defensie-industrie door middel van gezamenlijke aanbestedingen (*EDIRPA*).<sup>30</sup> Ondanks de coördinatie door het Europees Defensieagentschap (*EDA*) waren de lidstaten niet voldoende in staat geweest om hun defensie-industrieën en aanbestedingen zodanig te coördineren dat middelen efficiënt werden besteed en daadwerkelijk leidden tot complementariteit in plaats van versnippering. Dit is deels te wijten aan het feit dat lidstaten hun eigen veiligheidsbeleid beschouwen als een essentieel onderdeel van hun status als ‘soevereine staat’. Dit komt nog steeds tot uiting in het Verdrag, in artikel 346 VWEU, waarin staat dat ‘elke lidstaat maatregelen [kan] nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapenen, munitie en oorlogsmateriaal’ en dat ‘geen enkele lidstaat is gehouden inlichtingen te verstrekken waarvan de verbreiding naar zijn mening strijdig zou zijn met de wezenlijke belangen van zijn veiligheid’. Het Hof van Justitie legt artikel 346 VWEU echter strikt uit en eist het dat elke afwijking strikt noodzakelijk is om wezenlijke veiligheidsbelangen te beschermen en in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel.<sup>31</sup>

## Al deze maatregelen maken deel uit van een bredere aanpak om het defensiebeleid op een meer alomvattende manier vorm te geven

16. [pesco.europa.eu/](https://pesco.europa.eu/). Zie art. 46 VEU.

Hoewel PESCO zeker heeft geleid tot nauwere samenwerking tussen de lidstaten op belangrijke terreinen, is er ook kritiek dat de mogelijkheden niet ten volle worden benut. Zie S. Biscop & B. Cózar Murillo, ‘PESCO: The Last Chance’, *Egmont Policy Brief* 341, april 2024, [egmontinstitute.be/pesco-the-last-chance/](https://egmontinstitute.be/pesco-the-last-chance/).

17. D. Fiott, ‘The CARD on the EU defence table’, Instituut voor Veiligheidsstudies van de Europese Unie (EUISS), *Issue Alerts* 2017, nr. 10.

18. T.E. Brögger, ‘A “Europe of defence”? The Establishment of Binding Commitments and Supranational Governance in European Security and Defence’, *Journal of European Integration* 2025, 47/3, p. 403-422.

19. A. Juncos & C. Reynolds, ‘The Political and Security Committee: Governing in the Shadow’, *European Foreign Affairs Review* 2007, 12/2, p. 127-147.

20. Cursivering toegevoegd.

21. [eeas.europa.eu/eeas/eu-rapid-deployment-capacity-0\\_en](https://eeas.europa.eu/eeas/eu-rapid-deployment-capacity-0_en).

22. Oostenrijk, Finland, Ierland en Zweden zijn de voor de hand liggende ‘bepaalde lidstaten’ vanwege hun neutraliteitstraditie, maar met de toetreding van Zweden en Finland tot de NAVO lijkt deze uitzonderlijke positie voor deze lidstaten te zijn vervallen.

23. ‘De verbintenissen en de samenwerking op dit gebied blijven in overeenstemming met de in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie aangegane verbintenissen, die voor de lidstaten die er lid van zijn, de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijft.’

24. U. Neergaard, ‘In the Hour of the Predator: A Clause Without Claws? The EU’s Mutual Assistance Clause (Article 42(7) TEU) and Greenland’, *EU Law Live* 2025, 10 september; [eulawlive.com/op-ed-in-the-hour-of-the-predator-a-clause-without-](https://eulawlive.com/op-ed-in-the-hour-of-the-predator-a-clause-without-claws-the-eus-mutual-assistance-clause/)

[claws-the-eus-mutual-assistance-clause-article-427-teu-and-greenland/](https://claws-the-eus-mutual-assistance-clause-article-427-teu-and-greenland/). Zie van dezelfde auteur: ‘“Het Groenland-moment” en de toepasselijkheid van de bijstandsclausule (artikel 42 lid 7 VEU)’, *SEW* 2026, 74/3, p. 154.

25. C. Moser, ‘Awakening Dormant Law – Or the Invocation of the European Mutual Assistance Clause after the Paris Attacks’, *Verfassungsblog*, 18 november 2015, [verfassungsblog.de/awakening-dormant-law-or-the-invocation-of-the-european-mutual-assistance-clause-after-the-paris-attacks/](https://verfassungsblog.de/awakening-dormant-law-or-the-invocation-of-the-european-mutual-assistance-clause-after-the-paris-attacks/).

26. V. Szép & R.A. Wessel, ‘Legal Challenges to Enhancing Coherence and Effectiveness in EU Foreign and Security Policy’, *European Foreign Affairs Review*, 2025, 30/3, p. 369-386.

27. [consilium.europa.eu/en/policies/eu-industrial-policy/](https://consilium.europa.eu/en/policies/eu-industrial-policy/).

28. [defence-industry-space.ec.europa.eu/defence-industry/edis-our-common-](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/defence-industry/edis-our-common-)

[defence-industrial-strategy\\_en](https://defence-industrial-strategy_en) en [defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/)

[edip-dedicated-programme-defence\\_en](https://edip-dedicated-programme-defence_en).

29. [consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf](https://consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf).

30. Verordening 2023/2418. Deze verordening bepaalt onder meer dat lidstaten die met ten minste twee andere lidstaten een consortium vormen voor een gezamenlijke aankoop, kunnen rekenen op een gedeeltelijke vergoeding uit de EU-begroting. Voor meer informatie over defensieaankopen, zie N.A. Meershoek, *Sovereignty and Interdependence in EU Military Procurement Regulation* (diss. Utrecht), 2023, [doi.org/10.33540/1787](https://doi.org/10.33540/1787).

31. ‘Art. 346 VWEU’, in: M. Kellerbauer et al. (red.), *The EU Treaties and Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2e editie), OUP 2024, p. 2699-2702.

De oorlog in Oekraïne heeft de ontwikkelingen op dit gebied duidelijk versneld. De Unie maakt hier geen geheim van. Zo wordt in de verordening betreffende steun voor de productie van munitie bijvoorbeeld onverbloemd verwezen naar de dringende defensiebehoeften in Oekraïne en de noodzaak artilleriemunitie te leveren.<sup>32</sup> Al deze maatregelen maken deel uit van een bredere aanpak om het defensiebeleid op een meer alomvattende manier vorm te geven.<sup>33</sup> Eerdere taboes rond de mogelijke verweving van het defensiebeleid met de regels rondom de interne markt van de Unie lijken grotendeels te zijn verdwenen. Zo staat in de munitieverordening eenvoudigweg dat het passend is voor de defensie-industrie dat het productievolume wordt vergroot en de productietijd wordt verkort.<sup>34</sup>

Hoewel deze voorbeelden aantonen dat wetgevende maatregelen op defensie-gerelateerde gebieden soms mogelijk zijn, worden deze beperkt door artikel 4 lid 2 VEU, dat stelt dat de Unie de territoriale integriteit van de staat waarborgt en nationale veiligheid als een exclusieve verantwoordelijkheid van elke lidstaat ziet. Hoewel coördinatie en financiële steun inderdaad voorop staan in de nieuwe instrumenten van de afgelopen jaren, is het duidelijk dat de Unie zich niet langer beperkt tot beleidsstrategieën en andere 'soft law'-instrumenten. De aangenomen en voorgestelde verordeningen zijn juridisch bindende instrumenten, en de vraag is of het eens zo onaantastbare artikel 4 lid 2 VEU geleidelijk wordt ondermijnd.<sup>35</sup> Een uitweg kan wellicht worden gevonden in het feit dat artikel 4 lid 2 VEU inderdaad alleen verwijst naar 'nationale veiligheid', terwijl de recent aangenomen defensie-instrumenten veeleer gericht zijn op de veiligheid van buurlanden of, indirect, de veiligheid van de Unie als geheel. Deze interpretatie zou de mogelijkheden van lidstaten om zich op hun soevereine status te beroepen verder beperken.

Desondanks kan niet worden gesteld dat er sprake is van een echte 'supranationalisering' van het EU-defensiebeleid.<sup>36</sup> De Raad (van Ministers) blijft de leiding hebben en, vanwege de vereiste unanimiteit aldaar, behouden de lidstaten de mogelijkheid om ontwikkelingen te blokkeren.<sup>37</sup> Tegelijkertijd valt niet te ontkennen dat de Europese Commissie in de praktijk een steeds belangrijkere speler wordt en de belangrijkste drijvende kracht is geworden op het gebied van het defensie-industriebeleid, gebruikmakend van de duidelijke relatie met de interne markt en de vrije mededinging, waarvan de Commissie een belangrijke hoedster is.<sup>38</sup> Sinds enkele jaren beschikt de Commissie over een directoraat-generaal Defensie-industrie en Ruimtevaart (*DG DEFIS*), dat verantwoordelijk is voor de veiligheid van de Unie als geheel<sup>39</sup> en is inmiddels een speciale Commissaris voor Defensie en Ruimtevaart in de huidige Europese Commissie aangesteld.<sup>40</sup>

Tot slot nog de vraag naar de financiering van al deze nieuwe initiatieven. Het Verdrag bepaalt dat 'beleidsuitgaven' op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid ten laste komen van de EU-begroting, 'behalve wanneer het beleidsuitgaven betreft die voortvloeien uit operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied' (artikel 41 lid 2 VEU). De Commissie zoekt nadrukkelijk naar manieren om deze bepaling zo te interpreteren dat het *ad hoc* instellen van fondsen niet altijd nodig is en de gewone begroting kan worden gebruikt.<sup>41</sup> Hoewel de discussie over deze kwestie ook in academische kringen nog gaande is, wordt met steun van de lidstaten geëxperimenteerd met verschillende instrumenten. Zo is het Europees Defensiefonds (*EDF*) ingesteld om lidstaten te ondersteunen bij de ontwikkeling van nieuwe defensieprojecten met steun vanuit de EU-begroting, maar is de Europese Vredesfaciliteit (*EPF*) een fonds dat gevuld wordt vanuit extra bijdragen van de lidstaten die vervolgens daaruit de mogelijkheid krijgen om bijvoorbeeld militaire uitrusting te leveren om de veiligheids- en defensiecapaciteiten van EU-partners (zoals Oekraïne) te vergroten. Dit voorbeeld laat wederom zien dat de oorlog in Oekraïne de Commissie in staat heeft gesteld om, met instemming van de lidstaten, de leiding te nemen over een aantal kwesties.<sup>42</sup> Inderdaad, *never waste a good crisis*. Lopende zaken kunnen meer duidelijkheid verschaffen over de rechtmatigheid van besluiten van andere organen, zoals een besluit van het Comité van de Europese Vredesfaciliteit over de toewijzing van middelen voor militaire steun aan de Oekraïense strijdkrachten,<sup>43</sup> of een besluit van het Europees Defensieagentschap.<sup>44</sup> Al met al is de vraag hoelang het taboe dat defensie-uitgaven niet uit de EU-begroting mogen komen, nog zal blijven bestaan (als deze vraag al niet achterhaald is).<sup>45</sup>

#### 4. Conclusie: handelt de Unie buiten haar mandaat?

De afgelopen jaren is er een duidelijke trend geweest naar een geleidelijke integratie van het defensiebeleid in het algemeen externe beleid van de Europese Unie. Gezien de nieuwe bedreigingen waarmee de Unie wordt geconfronteerd, in combinatie met de moeizame besluitvormingsprocedure in het kader van het buitenlands en veiligheidsbeleid en de onderlinge verbanden tussen de verschillende onderdelen van het buitenlands beleid van de Unie, mag deze ontwikkeling noch als een verrassing, noch als een bedreiging worden beschouwd. Strikt genomen sluit deze ontwikkeling eenvoudigweg aan bij de verdragsdoelstelling van een 'geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid' (artikel 42 lid 2 VEU). Terwijl deze ontwikkeling in de eerste decennia grotendeels was gebaseerd op de verdragsbepalingen over veilig-

**De Europese Commissie wordt in de praktijk een steeds belangrijkere speler en de belangrijkste drijvende kracht op het gebied van het defensie-industriebeleid, gebruikmakend van de duidelijke relatie met de interne markt en de vrije mededinging**

heid en defensie, blijkt uit de tweede fase dat er een beroep wordt gedaan op beleidsmaatregelen en rechtsgrondslagen die vooral gebaseerd zijn op EU-bevoegdheden met betrekking tot financieel, economisch en industrieel beleid. Hoewel dit een verdere stap betekent in de richting van de 'normalisering' van het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid, kan men zich afvragen of de Unie hiermee de bepalingen omzeilt die zorgvuldig zijn opgesteld om de Commissie op afstand te houden. Voor het buitenlands en veiligheidsbeleid waren immers niet voor niets speciale regels en procedures afgesproken.

Een aantal argumenten pleit hiertegen. Ten eerste zijn de specifieke regels en procedures in het leven geroepen voor de specifieke GBVB- en GVDB-besluiten zoals vermeld in artikel 25 VEU; over die besluiten hebben we het nu niet. Ten tweede impliceert het verdrag zelf al (artikel 40 VEU, betreffende het gebruik van de juiste rechtsgrondslag) dat de uitvoering van het buitenlands en veiligheidsbeleid ook betrekking kan hebben op activiteiten die worden ondernomen op grond van andere verdragsbepalingen. Ten derde onderstreept artikel 21 lid 3 VEU dat de externe doelstellingen van de Unie in zowel het VEU als het VWEU in samenhang moeten worden beschouwd.

Dit alles laat zien dat de verschillende beleidsvelden van de Europese Unie niet los van elkaar staan, en dat de lidstaten op alle niveaus van de besluitvorming betrokken zijn. Niettemin is het duidelijk dat er de afgelopen jaren iets is veranderd. Het aantal EU-beleids- en rechtsinstrumenten op het gebied van het defensiebeleid is aanzienlijk toegenomen. Met name de oorlog in Oekraïne heeft niet alleen de Commissie, maar ook de lidstaten bewust

gemaakt van de noodzaak van verdere samenwerking op een gebied waar lidstaten voorheen het meest terughoudend waren om bevoegdheden te delen. Een negatieve reden om het defensiebeleid nu met andere middelen vorm te geven is te vinden in het unanimititeitsvereiste, dat door bepaalde lidstaten wordt gebruikt om een rol

## De nieuwe initiatieven en strategieën laten zien dat de Unie haar opdracht steeds holistischer benadert en erkent dat veel beleidsterreinen een veiligheidsdimensie hebben

van de Unie in relatie tot regionale of mondiale veiligheid tegen te houden. Positiever geformuleerd laten de nieuwe initiatieven en strategieën zien dat de Unie haar opdracht steeds holistischer benadert en erkent dat veel beleidsterreinen een veiligheidsdimensie hebben. Die ontwikkeling is toe te juichen en stelt de Europese Unie in staat nu daadwerkelijk werk te maken van de doelstelling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, waartoe zij al ten tijde van het Verdrag van Maastricht, nu 34 jaar geleden, 'vastbesloten' was.<sup>46</sup> ●

32. Overweging 4 van Verordening 2023/1525.

33. Zie voor een overzicht ook consilium.europa.eu/nl/policies/european-defence-industry/.

34. Overweging 8 van Verordening 2023/1525.

35. Brøgger 2024, p. 2.

36. Vergelijk F. Fabbrini, 'Funding the War in Ukraine, the European Peace Facility, the Macro-Financial Assistance Instrument, and the Slow Rise of and EU Fiscal Capacity' *Politics and Governance* 2023, 23/4, p. 52-61; D. Fiott, 'In Every Crisis an Opportunity? European Union Integration in Defence and the War in Ukraine', *Journal of European Integration* 2023, 45/3, p. 447-462.

37. Zie bijvoorbeeld M. Riddervold, '(Not)

in the Hands of the Member States: How the European Commission Influences EU Security and Defence Policies', *Journal of Common Market Studies* 2016, 54/2, p. 353-369.

38. Zie bijvoorbeeld S. Besche, 'The European Commission in EU Defence Industrial Policy', *Carnegie Europe* oktober 2019, [carnegieendowment.org/files/9-23-19\\_Besche\\_EU\\_Defense.pdf](https://carnegieendowment.org/files/9-23-19_Besche_EU_Defense.pdf).

39. Zie over de relatie tussen defensie en ruimtevaart: [taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003668343-13/emerging-challenges-european-union-defence-policy-considerations-interconnection-space-defence-francesco-battaglia](https://taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003668343-13/emerging-challenges-european-union-defence-policy-considerations-interconnection-space-defence-francesco-battaglia).

40. [commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/andrius-kubilius\\_en](https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/andrius-kubilius_en).

41. Dat laatste is vanuit democratisch oogpunt niet per se een slechte ontwikkeling, gezien de betrokkenheid van het Europees Parlement bij de goedkeuring van de EU-begroting. H. Foy, 'EU Looks to Bypass Treaty Ban on Buying Arms to Support Ukraine: Brussels Proposes "Legal Task Force" to explore ways to use the common budget for defence', *Financial Times* 21 maart 2024.

42. C. Håkansson, 'De oorlog in Oekraïne en de opkomst van de Europese Commissie als geopolitieke speler', *Journal of European Integration* 2024, 46/1, p. 25-45.

43. T-457/24, *Hongarije/Raad en Comité van de Europese Vredesfaciliteit* (aanhangig).

44. T-105/24, *Airbus Defence and Space en Marlink Events/EDA* (aanhangig).

45. Rodrigues analyseerde onlangs dat de EU-begroting al sinds 2017 voor delen van het GVDB is gebruikt, bijvoorbeeld via het instrument Preparatory Action in Research Defence (PADR), of het European Defence Industrial Development Programme (EDIDP), de voorloper van het EDF, en in 2023 ter ondersteuning van de munitieproductie (ASAP). Zie S. Rodrigues, 'Financing European Defence: The End of Budgetary Taboos', *European Papers* 2023, 8/3, 17 januari 2024, p. 1155-1177, [europeanpapers.eu/en/europeanforum/financing-european-defence-end-budgetary-taboos](https://europeanpapers.eu/en/europeanforum/financing-european-defence-end-budgetary-taboos).

46. Zie de preambule bij het Verdrag uit 1992 en de daaropvolgende aangepaste verdragsversies.