

De EU en de WEU op weg naar een Europese defensie-identiteit

door

RAMSES A. WESSEL ¹⁾

De Westeuropese Unie (WEU) is van een back-bencher de spil geworden waarom de discussie over een Europese veiligheids- en defensie-identiteit draait. In een Verklaring gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU, Verdrag van Maastricht) uit 1992 wordt de WEU zowel de “defensiecomponent van de Europese Unie” als “de Europese pijler van het Atlantisch bondgenootschap” genoemd. Een groot gedeelte van de toekomst van de WEU hangt echter af van de uitkomst van de Intergouvernementele Conferentie (IGC) die op 29 maart jl. in Turijn van start ging en die volgend jaar tot een herziening van ‘Maastricht’ moet leiden. De verhouding tussen de WEU en de Europese Unie staat hoog op de agenda, maar tot op heden bestaat er tussen de lidstaten nog weinig eensgezindheid om te bouwen aan een daadwerkelijke Europese veiligheids- en defensie-identiteit.

Van collectieve verdediging naar collectieve veiligheid

Hoewel het Verdrag van Brussel uit 1948 voorziet in een samenwerking op economisch, sociaal en cultureel gebied, en in laatste instantie pas de collectieve zelfverdediging noemt, is het laatstgenoemde terrein als enige aandachtsgebied van de WEU overgebleven. De andere onderwerpen werden al snel door andere organisaties (Europese Gemeenschap, Raad van Europa) overgenomen. De WEU zelf werd opgericht in 1954, bij de aanpassing van het Verdrag van Brussel, als collectieve verdedigingsorganisatie op basis van artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Artikel V van het gewijzigde Verdrag van Brussel doet sterk denken aan hetzelfde artikel in het Noordatlantisch Verdrag:

“If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the

^{*)} Kamerstukken 1995/96, 24 245, nr. 12, p. 2.

¹⁾ Drs R.A. Wessel is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan de Sectie Recht der Internationale Organisaties, Europa Instituut, Universiteit Utrecht. Dit artikel is gebaseerd op een inleiding die de auteur hield bij de Round Table European Union, NATO and European Security, Asser Instituut, Den Haag, 21 maart 1996.

gh 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".

Wel ook dit artikel enige ruimte aan de lidstaten laat ("in their power") om zelf uit te maken welke zij daadwerkelijk steun zullen verlenen, is de tekst dwingend geformuleerd dan het bare artikel 5 van het NAVO-Verdrag. In dat artikel wordt immers de keuze van middelen en: "...such action as it deems necessary, including the use of armed force....."

bijstand is daar dus slechts één van de mogelijke middelen.

praktijk is de WEU nooit in de gelegenheid gesteld om een met de NAVO vergelijkbare organisatie op te bouwen om het collectieve element van artikel V operationeel te kunnen maken. Het heeft tot 1988 geduurd voor de WEU aan zijn eerste actie begon (operatie 'Cleanse en mijnopruimingsactie in de Perzische Golf') en deze operatie had ook nog eens weinig te maken met de collectieve verdediging van het Europese grondgebied.

Is veel andere internationale organisaties heeft de WEU het einde van de Koude Oorlog aangegrepen om zijn taken en mogelijkheden te herzien. In de in 1992 aangenomen Verklaring-Verklaring ondersteunde de WEU zijn mogelijkheden om te actief te zijn op het terrein van humanitaire en rescue tasks, peacekeeping tasks; tasks of combat forces in crisis management and peacemaking".³⁾ Taken die duidelijk verder gaan dan die waarvoor de organisatie artikel V is opgericht, maar waarvan de WEU in de praktijk al gebruik maakt (denk aan Sharp Guard ter controle op de naleving van het embargo tegen het voormalig Joegoslavië). Vanuit juridisch oogpunt dient in zo'n geval de vraag zich aan of de WEU dergelijke taken op grond van zijn eigen oprichtingsverdrag wel toekomen. De WEU is primair als collectieve verdedigingsorganisatie, gebaseerd op Artikel 51 van het VN-Handvest; andere taken als 'regionaal akkoord' in de zin van Hoofdstuk VIII van het VN-Handvest zijn niet in het WEU-Verdrag terug te vinden. De door de ministers aangenomen 'Verklaring' niet te beschouwen als verdragen en zijn als zodanig ook niet rechtsgeldig als instrument van het oorspronkelijke Verdrag te wijzigen. Hoewel ook over de uitbreiding van de taken van de WEU wel het één en ander te zeggen valt⁴⁾, is die situatie niet volledig gelijk aan die van de NAVO. Artikel VIII, lid 3 van het gewijzigde Verdrag van Brussel stelt:

"At the request of any of the High Contracting Parties the Council shall be immediately convened to permit them to consult with regard to any situation which may constitute a threat to international peace, in whatever area this threat should arise, or a danger to economic stability".⁵⁾

De bepaling biedt de WEU-lidstaten in ieder geval de mogelijkheid om de WEU te gebruiken als forum voor vrijwel elk veiligheidsvraagstuk. De mogelijkheid van gebruik van de WEU voor een daadwerkelijke operatie is hiermee echter niet gegeven. Men zou echter kunnen betwisten dat de veranderende functies van de WEU, zoals vastgelegd in de Petersberg- en de Maastricht-Verklaringen, impliciet ter beoordeling aan de nationale parlementen zijn voorgelegd nu het Verdrag van Maastricht is neergelegd dat de WEU "een integrerend deel uitmaakt van de Europese Unie" om "de besluiten en maatregelen van de Unie welke gevolgen hebben op het defensiegebied uit te werken en ten uitvoer te leggen". De WEU heeft in de aan het Verdrag van Maastricht gehechte Verklaring gesteld bereid te zijn deze taak op zich te nemen en het is duidelijk dat de besluiten van de Unie met gevolgen op het defensiegebied niet slechts de collectieve verdediging zoals bedoeld in Artikel V van het WEU-Verdrag voor ogen hebben, maar een bredere collectieve veiligheidsstaak kunnen omvatten.

Daarom ook, een formele nieuwe wijziging van het Verdrag van Brussel was op zijn plaats

Bloed en R.A. Wessel (eds.), *The Changing Functions of the Western European Union (WEU): A Study of the Basic Documents*, Dordrecht, etc.: Martinus Nijhoff Publishers, 1994, p. xxvii. en Wessel (1994), p. 142.

3) Zie bijvoorbeeld I.F. Dekker en E.P.J. Myjer, 'Het NAVO-optreden in Bosnia. Een juridische analyse van de NAVO als instrument van de VN-Veiligheidsraad', *Transaktie*, 1994, nr. 4, pp. 487-508, en de analyse van N.M. Blokker en A.S. Muller, 'De NAVO als instrument van de VN-Veiligheidsraad: internationale vraagtekens? Een reactie', *Transaktie*, 1995, nr. 1, pp. 90-99. en Wessel (1994), p. 4.

geweest. In tegenstelling tot de situatie betreffende het Noordatiantisch Verdrag, wordt de formele politieke discussie hierover aangaande het WEU-Verdrag overigens niet gemedan. Dit laatste verdrag is in eerste instantie voor een periode van vijftig jaar gesloten en kan derhalve in 1998 - vijftig jaar na de ondertekening van het oorspronkelijke Verdrag van Brussel - door de lidstaten van de WEU worden opgezegd.⁶⁾ Mede gelet op de rol die de WEU als uitvoerder van besluiten van de Europese Unie toegewezen heeft gekregen, dient het moment zich aan om de rol van de WEU in de Europese veiligheidsarchitectuur te herzien.

De WEU als defensiecomponent van de Europese Unie

Artikel J.4, lid 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie stelt: "Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid omvat alle kwesties die betrekking hebben op de veiligheid van de Europese Unie, met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden". Hoewel het veiligheidsbeleid dus volledig onderworpen is aan de bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB)⁷⁾, geldt dit nog niet voor het defensiebeleid. Een duidelijk onderscheid tussen 'veiligheid' en 'defensie' is niet aangegeven, maar er mag van uit worden gegaan dat onder het laatste militaire samenwerking wordt verstaan. Besluiten en maatregelen van de Europese Unie die implicaties hebben op dat gebied worden volgens artikel J.4, lid 2 aan de WEU ter uitwerking voorgelegd. Hiermee is de WEU dus de defensiearm van de Europese Unie geworden, zij het dat er in de praktijk nog geen gebruik van deze mogelijkheid is gemaakt.⁸⁾

De mogelijkheid om het WEU-Verdrag met ingang van 1998 op te zeggen is een bron van vele speculaties over een mogelijke integratie van de WEU in de Europese Unie. De huidige situatie, waarin de besluitvorming over een bepaald onderwerp verdeeld is over twee verschillende organisaties, met uiteenlopende lidmaatschappen en verschillende besluitvormingsprocedures, maar met aandachtsgebieden die duidelijk verwant zijn (veiligheid en defensie), is verre van helder. Wat door sommigen beoogd wordt is een Europese Unie die in staat is om als een kader te dienen voor samenwerking op het gebied van buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid. In zijn uiteindelijke vorm zou de Europese Unie dan zowel een collectieve verdedigingsorganisatie zijn op basis van artikel 51 van het VN-Handvest, als een regionaal akkoord in de zin van Hoofdstuk VIII van het Handvest.

Is een dergelijke ontwikkeling vanuit juridisch oogpunt mogelijk? Het antwoord op deze vraag dient te zijn dat internationaalrechtelijk vrijwel alles mogelijk is op het moment dat de betrokken lidstaten daar overeenstemming over bereiken. Hoewel enkele problemen van institutioneelrechtelijke aard zijn (bijvoorbeeld de uiteenlopende lidmaatschappen),⁹⁾ liggen de grotere problemen toch meer op het politieke vlak. Op de bijeenkomst van de Raad van Ministers op 14 november 1995 te Madrid is een document aangenomen dat enig licht op de toekomst van de organisatie moet laten schijnen. Het meest opvallende aan dit document, de WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996,¹⁰⁾ is echter dat het de tien lidstaten niet gelukt is om te komen tot een coherente bijdrage aan de IGC die het Verdrag van Maastricht onder de loep neemt. Het document geeft drie verschillende opties weer, zonder dat een voorkeur wordt uitgesproken. De eerste optie (A) voorziet een versterkte samenwerking tussen een autonome WEU en de Europese Unie. In deze optie zou het WEU-Verdrag niet worden opgezegd, maar zou de operationele samenwerking tussen de WEU en de EU op het terrein van de militaire acties wor-

4) Zie artikel XIT van het gewijzigde Verdrag van Brussel.

5) Aan het GBVB heb ik elders aandacht besteed. Zie bijvoorbeeld "De 'tweede pijler' van de Europese Unie; een vreemde eend in de bijt?", *SEW*, 1995, art 9, pp. 554-579; "Een half jaar gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Een eerste evaluatie", *Transaktie*, 1994, nr. 2, pp. 129-136; "Het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie", *Internationale Spectator*, juni 1994, pp. 276-282.

6) De samenwerking tussen de EU en de WEU in Mostar berust niet op een verzoek op basis van artikel J.4, lid 2 en betreft in feite slechts positionele assistentie.

7) Slechts tien van de vijftien EU-lidstaten zijn lid van de WEU; Denemarken, Ierland, Zweden, Finland en Oostenrijk hebben slechts een waarnemerstatus bij de WEU.

8) WEU Contribution to the European Union Intergovernmental Conference of 1996, WEU Council of Ministers, Madrid, 14 November 1995.

sterkt. Een nauwe samenwerking tussen de besluitvormende en -voorbereidende organen en de organisaties op alle niveaus zou zorg dragen voor de essentiële coördinatie. De WEU zou de mogelijkheid behouden om ook onafhankelijk van de EU op te treden. De tweede pijler behelst een aantal opstellingen tussen volledige autonomie van de WEU en integratie in de EU. Een belangrijk onderdeel betreft de versterkte aandacht voor 'coalitions of the willing'. Lidstaten zouden, met Verklaring nr. 27 bij het Verdrag van Maastricht in het hoofd, moeten toestaan dat een verzoek aan de WEU door slechts enkele lidstaten wordt geblokkeerd. Naast de samenwerking uit optie A, voorziet optie B ook in een aantal concrete juridische en politieke afspraken. Ten eerste zou de Europese Raad een politiek sturende taak met betrekking tot de lidstaten krijgen. Daarnaast zou vastgelegd kunnen worden dat de WEU politiek en operationeel gescheiden is aan de EU. Dit zou kunnen door de woorden "de Unie verzoekt de WEU" in artikel 17(2) te vervangen door "de Unie draagt de WEU op". Dit zou echter geen juridische verplichting voor de WEU zijn. Een dergelijke juridische overeenkomst, waarbij de WEU verplicht is te besluiten van de EU uit te voeren, wordt echter wel in het achterhoofd gehouden. Het verzoek van optie C zou de twee voorgaande, enigszins gekunstelde, voorstellen overbodig maken. In deze optie zou de WEU volledig in de EU opgaan. De belangrijkste artikelen uit het Verdrag, zoals artikel V (de militaire bijstandsverplichting), IV en VI (betrekkingen met de lidstaten en de VN), VIII (geen allianties gericht tegen een andere lidstaat) en een aantal 'nieuwe' artikelen in de WEU (de 'Petersbergtaken') zouden in een nieuw EU-Verdrag worden opgenomen. Het doel is dat vrijwel alle lidstaten voor een geleidelijke integratie van de WEU in de EU zijn. Het Verenigd Koninkrijk iedere poging om defensievraagstukken onder te brengen bij de EU te blokkeren.¹⁴⁾ "We cannot deny it: we have not succeeded in convincing the British to accept at least the second option", aldus Klaus Kinkel na afloop van de bijeenkomst.¹⁵⁾ Het verzoek is een voorstander van een snelle integratie.¹⁶⁾ Ook de voorstanders dienen echter rekening te houden met de volgende overwegingen. Gelet op de bovengenoemde weerstanden zal een volledige integratie geen garantie geven voor het in stand blijven van de collectieve verdedigingsclausule uit het huidige WEU-Verdrag. Een 'opting-out' mogelijkheid zou aan de bezwaren van een aantal lidstaten kunnen komen. Omdat met name de overname van artikel V voor sommige lidstaten problematisch stuit, zou voor dit gedeelte ook gedacht kunnen worden aan een optioneel protocol bij het nieuwe verdrag (vergelijk het Sociale Protocol). Het Protocol zou echter wel steun door de huidige WEU-lidstaten geratificeerd moeten worden om te verzekeren dat de collectieve bijstandsverplichting onaangetast blijft. De collectieve defensie zou dan voortgebracht zijn in de Europese Unie (in, zo men wil, een 'vierde pijler'), zij het dat met alle lidstaten direct participeren. De mogelijkheid tot toetreding tot het defensieprotocol dient voor alle EU-lidstaten open te staan, na unanieme goedkeuring door de huidige WEU-sta-

tel voor de zuivere verdedigingstaken een meersnelhedenintegratie of geometrie variable snelheid is, geldt dit niet voor de nieuwe veiligheidstaken van de WEU. De genoemde 'Petersberg-taken' kunnen worden overgedragen naar de 'tweede pijler' van de Europese Unie om te maken van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. De bezwaren van de lidstaten die niet tevens WEU-lid zijn komen vooral voort uit de Koude Oorlog en een aantal van hen participeert al langere tijd in vredesoperaties. Bij hun toetreding tot de EU in 1994 hebben drie staten die altijd een neutraliteitspolitiek hebben gevoerd - Oostenrijk, Zweden en Denemarken - ook geen enkel bezwaar naar voren gebracht om actief aan het GBVB deel te nemen. Zij hebben zelfs nagelaten te bedingen wat Denemarken in 1992 had gedaan, namelijk dat ze niet in gebieden zullen worden mee te werken aan de uitvoering van besluiten die gevolgen hebben op het gebied. Eén van de nieuwe staten, Finland, gaf zelfs aan bereid te zijn om constructief aan

¹⁴⁾ International Herald Tribune, 15 november 1995.
¹⁵⁾ The Guardian, 15 november 1995, nr. 6605, p. 4.
¹⁶⁾ Ibidem.

de ontwikkeling van het defensiebeleid mee te werken.¹⁴⁾ Uiteindelijk lijkt de neutraliteitspolitiek van de vijf niet-WEU staten toch vooral te betekenen "non-participation in military alliances and no stationing of foreign troops on their territory".¹⁵⁾ Mocht een overheveling van de 'Petersberg-taken' naar het GBVB van de Europese Unie op korte termijn toch een stap te snel gaan, dan zou er voor gekozen kunnen worden om deze onderwerpen in eerste instantie slechts deel uit te laten maken van de genoemde defensiepijler (de 'vierde pijler'), waarmee in ieder geval tegemoet gekomen wordt aan de roep om meer effectiviteit in besluitvorming.

De discussie over de samenwerking tussen de EU en de WEU is in een stroomversnelling geraakt doordat het mandaat van IFOR in Bosnië slechts voor een periode van één jaar gegeven is en de kans bestaat dat de Verenigde Staten zich na die periode zullen terugtrekken. EU-Commissaris Van den Broek heeft in dit verband voorgesteld dat de WEU de leiding van de operatie in Bosnië overneemt op het moment dat de Verenigde Staten hun 20.000 militairen terugtrekken.¹⁶⁾

De WEU als Europese pijler van de NAVO

In zijn nieuwe hoedanigheid als uitvoerder van Veiligheidsraadsresoluties stelt de NAVO zich op als organisatie die desgewenst door alle, of enkele, lidstaten gebruikt kan worden voor zowel vredebewarende als vredeafdwingende operaties. Hiermee wordt getracht het al meer dan 50 jaar bestaande hiaat in de uitvoering van het VN-Handvest - het ontbreken van een VN-leger - op een regionale wijze in te vullen. Op de bijeenkomst van Berlijn in juni 1996 is zelfs besloten dat dit regionale karakter kan inhouden dat de Verenigde Staten en Canada aan bepaalde operaties niet meedoen. De NAVO heeft zich voorgenomen te werken aan "a European Security and Defence Identity within NATO, which will enable all European Allies to make a more coherent and effective contribution to the missions and activities of the Alliance as an expression of our shared responsibilities; to act themselves as required; and to reinforce the transatlantic partnership".¹⁷⁾ Deze benadering wordt mogelijk gemaakt door de aanvaarding van het idee van de Combined Joint Task Forces (CJTF), het concept waarin de NAVO-infrastructuur en middelen "separable but not separate" gebruikt kunnen worden door enkele lidstaten, door een andere organisatie (bijvoorbeeld de WEU) of in andere operaties die formeel buiten NAVO-verband plaatsvinden (zoals IFOR).

Met name voor de WEU biedt dit concept ongekende mogelijkheden nu de ontwikkeling van een Europese veiligheids- en defensie-identiteit als een doelstelling is geaccepteerd. Immers, ondanks de mogelijkheden die de WEU voor zich zelf zag in de Petersbergverklaring van 1992 ontbreekt het deze organisatie nog steeds aan een eigen militaire infrastructuur en de middelen om de geplande operaties zelfstandig uit te kunnen voeren. Door de WEU geleide operaties kunnen in de toekomst gebruik maken van het CJTF-concept. In samenwerking met de WEU zal de NAVO plannen uitwerken om dit idee concreet gestalte te geven (organisatie van het commando en het hoofdkwartier, besluitvormingsmodaliteiten, gebruik van materieel, enzovoort).

Conclusie

De wens om te komen tot Europese veiligheidssamenwerking onafhankelijk van de Noord-Amerikaanse partners speelt al sinds de jaren vijftig. Het is duidelijk dat het huidige momentum reële mogelijkheden biedt tot het ontwikkelen van een Europese veiligheids- en defensie-identiteit. Het is echter evenzeer duidelijk dat het onderbrengen hiervan in de Europese Unie op grote problemen stuit. Naast meer politieke kwesties (zoals de houding van het Verenigd Koninkrijk) liggen er ook op het juridische vlak nog een aantal interessante vraagstukken. Deze betreffen vooral het probleem van de lidmaatschappen, de neutraliteitspolitiek van een aantal lidstaten en de afbakening van bevoegdheden met de NAVO. Het is duidelijk dat de Intergouvernementele Conferentie over de herziening van het Verdrag van Maastricht deze problemen niet voor volgend jaar heeft opge-

¹⁴⁾ Zie Surya P. Subedi, "The Common Foreign and Security Policy of the European Union and Neutrality: Towards Co-Existence?", Netherlands International Law Review, 1995, pp. 399-412. ¹⁵⁾ A. Mock, "Austria's Role in the New Europe", Nato Review, 1995, nr. 43, p. 17.

¹⁶⁾ De Volkskrant, woensdag 8 mei 1995, p. 5.

¹⁷⁾ Final Communiqué, Ministeriële bijeenkomst van de Noordatlantische Raad, Berlijn, 3 juni 1996, par. 5.

ewel voor de juridische vraagstukken in dit artikel enkele oplossingen zijn aangedragen is meestal minder in staat om politieke problemen op te lossen. Hoewel - ook voor de komende weigering van het Verenigd Koninkrijk om de WEU in de EU te integreren biedt het internationale recht een oplossing. Niets staat de negen andere WEU-leden in de weg om het verdrag met ingang van 1998 op te zeggen en om deze samenwerking in een apart protocol onder te brengen bij de Europese Unie (vergelijkbaar met het Sociaal Protocol of met Schengen). De Verenigd Koninkrijk dan als afzonderlijke organisatie blijven bestaan, zij het met slechts één lid. De geschiedenis laat zien dat het Verenigd Koninkrijk op termijn overtuigd raakt van de voordelen van het huidige systeem.
