

Vergaderjaar 1994–1995

**24 128**

## **Het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid**

**Nr. 2**

**NOTA**

### **INHOUDSOPGAVE**

	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>1.</b>	<b>Analyse</b>	<b>3</b>
1.1.	De gewijzigde politieke en veiligheidssituatie in Europa	3
1.2.	Noodzaak van een krachtiger extern optreden van de Europese Unie	5
<b>2.</b>	<b>Doelstellingen en kader van het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid</b>	<b>6</b>
2.1.	De EU en de WEU	6
2.2.	De samenhang met het beleid van andere organisaties	7
<b>3.</b>	<b>Het GBVB: evaluatie en suggesties</b>	<b>9</b>
3.1.	Het GBVB als instrument: evaluatie sinds de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie	9
3.2.	Suggesties voor een effectiever GBVB	10
<b>4.</b>	<b>Het gemeenschappelijk defensiebeleid: evaluatie en suggesties</b>	<b>14</b>
4.1.	Evaluatie van de WEU sinds de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie	14
4.2.	Verdere ontwikkeling naar een gemeenschappelijk defensiebeleid	15
4.3.	Operationele consequenties van de inschuiving van de WEU in de EU	17
<b>5.</b>	<b>Democratische controle</b>	<b>18</b>
<b>6.</b>	<b>Effecten van de uitbreiding van de EU op de beoogde versterking van het GBVB en de vormgeving van het gemeenschappelijk defensiebeleid</b>	<b>19</b>
<b>7.</b>	<b>Het krachtenveld in de EU</b>	<b>20</b>

## Inleiding

Op 1 november 1993 trad het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) in werking. Vanaf die dag bestaat de Europese Unie (EU), die mede tot taak heeft een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) te ontwikkelen. Dit GBVB kwam in de plaats van de bestaande Europese Politieke Samenwerking (EPS). In vergelijking tot de EPS werden zowel het beleidsinstrumentarium als de reikwijdte van het beleid vergroot. Als nieuwe instrumenten kent het GBVB «gemeenschappelijke standpunten» en «gemeenschappelijke optredens», waarbij vooral dit laatste instrument opvalt omdat het is bedoeld als een verdergaande, de lidstaten bindende beleidsafspraken. De uitbreiding van de reikwijdte van beleid betrof bovenal de veiligheidspolitiek. Was de EPS nog beperkt tot de «politieke en economische aspecten van veiligheid», het VEU zette deze beperking over boord en blies daarmee de Europese veiligheids- en defensiesamenwerking nieuw leven in.

In de GBVB-pijler wordt beoogd een krachtiger en slagvaardiger extern optreden van de EU vorm te geven. Daartoe beschikt de EU over een gevarieerd beleidsinstrumentarium, waarin al naar gelang de kenmerken van een specifieke (sub-)regionale situatie, economische, diplomatieke en militaire elementen in wisselende samenstellingen kunnen worden samengebracht. Veel van de problemen in de ons omringende regio's vinden, behalve in etnische tegenstellingen, ook in sociaal-economische factoren hun oorsprong. Zij zijn tot op zekere hoogte met sociaal-economische instrumenten te beïnvloeden. Soms zullen met behulp van preventieve en bemiddelende diplomatie resultaten kunnen worden bereikt. Maar om effectief te zijn zal de diplomatie in bepaalde situaties ook een militaire optie achter de hand moeten hebben.

Het GBVB 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» (artikel J.4 lid 1). In deze formulering is, voorzichtig maar onmiskenbaar, de richting aangegeven waarin het GBVB zich moet ontwikkelen. Ook maakt de formulering duidelijk dat dit moet gebeuren via een drietal achtereenvolgende fasen. In de eerste fase komt een belangrijke rol toe aan de West-Europese Unie (WEU). De Unie verzoekt de WEU de besluiten en maatregelen van de Unie die gevolgen hebben op defensiegebied uit te werken en ten uitvoer te leggen. De WEU blijft in deze fase overigens een zelfstandige Europese organisatie. Vandaar dat de EU de WEU slechts «verzoekt» maatregelen te nemen. Vandaar ook de aparte Verklaring, gevoegd bij het Verdrag van Maastricht», waarbij de WEU-lidstaten zich bereid verklaren deze verzoeken uit te voeren: de WEU zal worden opgezet als de defensiecomponent van de EU, en tevens als instrument om de Europese pijler van de NAVO te versterken. De Verklaring stelt voorts dat de WEU hiertoe een gemeenschappelijk Europees defensiebeleid zal uitstippelen (GEDB). Pas in de tweede fase, «op termijn», voorziet ook het Verdrag van Maastricht in de bepaling van zo'n Gemeenschappelijk defensiebeleid. Het gaat alsdan dus om de bepaling van zo'n beleid in het kader van de EU zelf. In de derde fase tenslotte, «mettertijd», zal mogelijk de stap worden gezet naar een gemeenschappelijke defensie.

Hoe en wanneer de drie fasen elkaar opvolgen is niet bepaald. Wel waren de regeringen zich er in Maastricht van bewust dat de nieuwe opzet van de EU evaluatie behoeft. Dit gold ook voor de afspraken en voornemens op veiligheids- en defensie terrein. Hierin is dan ook expliciet voorzien, via de Intergouvernementele Conferentie (IGC) van 1996. Dit jaar 1996 is overigens mede gekozen omdat in 1998 het WEU-Verdrag 50 jaar

bestaat en daarmee opzegbaar wordt. Het WEU-Verdrag kan aldus in 1998 worden aangepast of opgezegd, afhankelijk van de uitkomst van de IGC.

In deze evaluatie zullen de gewijzigde veiligheidssituatie en de daarmee samenhangende uitbreidingsprocessen van EU, WEU en NAVO een belangrijke rol spelen. De wens van een aantal Midden- en Oosteuropese (MOE) landen om deel uit te maken van de Westerse samenwerkingsprocessen heeft voor wat betreft de EU geleid tot het aangaan van Europa-akkoorden met zes landen van MOE, terwijl met vier andere landen een dergelijk akkoord in de maak is. Deze akkoorden geven een perspectief op lidmaatschap van de EU en daarmee – onder voorwaarden – van de WEU. De WEU is met nagenoeg dezelfde groep landen inmiddels een geassocieerd partnerschap aangegaan, hetgeen deze landen nu reeds in belangrijke mate bij het werk van de WEU betreft.

De notitie gaat in op het GBVB en het defensiebeleid. Zij doet dat vanuit een inhoudelijke appreciatie van de gewijzigde politieke en veiligheidssituatie in Europa. Zij onderzoekt mogelijkheden om het externe optreden van de Unie te versterken. Voorts worden opties geformuleerd, die kunnen leiden tot een gemeenschappelijk defensiebeleid in de EU en een verdere integratie, of zelfs – op termijn – een samengaan van de EU en de WEU.

Voor die IGC van 1996 hebben de voorbereidingen inmiddels nationaal en Europees een aanvang genomen. Via notities aan de Tweede Kamer wil de Regering er het hare aan bijdragen om de gedachtenwisseling in Nederland over de toekomstige vormgeving van Europa te stimuleren. De eerste («Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten») verscheen in november 1994, voor U ligt de tweede.

## **1. Analyse**

### *1.1. De gewijzigde politieke en veiligheidssituatie in Europa*

De Europese ontwikkelingen zijn aan het einde van de jaren tachtig in een stroomversnelling geraakt. De ontbinding van de Sowjetunie, die begon met het verlies van haar machtsgreep op Midden- en Oost-Europa heeft de veiligheidssituatie en de politieke verhoudingen in Europa grondig gewijzigd. De Koude Oorlog is ten einde, en de afgedwongen deling van Europa, en van Duitsland, opgeheven. Er is geen sprake meer van de politieke en militaire dreiging zoals die in het verleden bestond. West-Europa wordt niet langer geconfronteerd met het risico van een grootschalige aanval op een breed front met een geringe waarschuwingstijd. Als gevolg van de verminderde dreiging is de rol van de VS terughoudender geworden, terwijl de ruimte voor de grote landen in Europa voor het voeren van een eigen buitenlands beleid is toegenomen.

De volkeren van Midden- en Oost-Europa hebben nu de mogelijkheid zelf te beschikken over hun toekomst en te beslissen over de banden die zij met anderen willen aangaan. Democratisch gekozen regeringen zijn thans in de Midden- en Oosteuropese landen aan het bewind en de meeste zijn nauwe relaties aangegaan met de Westerse samenwerkingsverbanden.

Deze ontwikkeling van de strategische situatie in Europa heeft de weg vrijgemaakt voor grote stappen op het gebied van wapenbeheersing en ontwapening en voor verandering op economisch en politiek gebied. Samenwerking is in de plaats gekomen van confrontatie.

Deze veranderingen moeten worden afgezet tegen de toegenomen risico's van instabiliteit binnen Europa en daarbuiten. Meer dan veertig jaar vrede op basis van afschrikking had de gedachte doen postvatten dat het verschijnsel oorlog uit ons werelddeel was gebannen. Dit bleek evenwel niet het geval. De oude tegenstelling tussen zelfbeschikkingsrecht van volkeren en behoud van staatkundige eenheid kon na de Koude Oorlog immers weer aan de oppervlakte komen. Crises en conflicten die niet rechtstreeks de territoriale integriteit van West-Europa bedreigen, kunnen toch ernstige consequenties hebben voor de Europese stabiliteit en/of voor Europa's vitale belangen. De desintegratie van Joegoslavië heeft al geleid tot een ernstig gewapend conflict met het gevaar dat het naar buurstaten overslaat. Ook elders is er sprake van conflictstof in de vorm van grens- en minderhedenkwesies. Veel landen van Midden- en Oost-Europa worden geconfronteerd met ernstige problemen op economisch en sociaal terrein die hun overgang naar een in politiek en economisch opzicht stabiele democratie bemoeilijken. De desintegratie van de Sowjetunie is eveneens gepaard gegaan met nieuwe spanningen tussen de diverse nationaliteiten en in een aantal gevallen met gewapende conflicten – ook binnen de Russische Federatie (RF) zelf. De onzekerheid over de toekomstige politieke koers van Rusland en de aard van zijn staatsbestel maakt de Europese veiligheidssituatie onvoorspelbaar. De verhouding tussen Moskou en zijn «nabije buitenland» is nog geenszins uitgekristalliseerd. Rusland blijft veruit de grootste militaire en nucleaire mogendheid in Europa. Ook nabije regio's zoals het Middellandse-Zeegebied, het Midden-Oosten en de Golfregio kennen vormen van sociaal-economische, politieke en soms ook militaire instabiliteit. Europa zal zich in toenemende mate ook op die regio's moeten richten en de beschikbare instrumenten moeten gebruiken om de stabiliteit van die landen te versterken.

Die veiligheid en stabiliteit kunnen gaandeweg worden aangetast door een voortgaande proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen, en door de overdracht en ontwikkeling van daarmee samenhangende technologie. Dit evidente risico moet worden beperkt. Daarnaast zijn er de gevaren van het al dan niet religieus geïnspireerde extremisme, het terrorisme en de opkomende internationaal georganiseerde misdaad, waartegen alleen in internationaal verband effectief weerwerk kan worden gegeven.

De nieuwe democratieën in Midden- en Oost-Europa menen dat hun veiligheid, maar ook hun economische en politieke belangen, het best zijn gediend met een zo nauw mogelijke integratie in de Westeuropese samenwerkingsstructuren EU, WEU en NAVO. De Europese Raad van Kopenhagen heeft de landen waarmee zgn. Europa-akkoorden zijn aangegaan, een perspectief gegeven op EU-lidmaatschap. Deze toekomstige integratie op politiek en economisch terrein zal gepaard gaan met integratie in de gemeenschappelijke veiligheidsstructuur. De Regering hanteert hierbij, evenals de overige EU-partners, als vertrekpunt een parallelle benadering van de uitbreiding van de EU, WEU en NAVO (zie de nota «Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten», blz. 5). Dit sluit overigens niet uit dat sommige landen op een eerder moment lid worden van de NAVO dan van de EU.

Het oogmerk van deze integratie – die aansluit op de uitdrukkelijke en diepgewortelde keus van betrokken landen – is de onzekerheid te verminderen en de politieke stabiliteit te bevorderen, hetgeen noodzakelijk is voor het succes van het sociaal-economische transformatieproces. In de uitbreidingsprocessen van EU/WEU en NAVO moet doorzichtigheid voorop staan: een intensieve dialoog met Rusland is noodzakelijk om aan de RF duidelijk te maken dat uitbreiding met landen van Midden- en

Oost-Europa voor haar geen enkele bedreiging vormt. Door concrete samenwerking tussen NAVO, EU en de RF wordt vermeden dat ongewenste politieke of psychologische scheidslijnen ontstaan. Het integratieproces moet zich op een zodanige natuurlijke en vanzelfsprekende manier voltrekken dat andere staten daardoor niet worden geïsoleerd of zich in hun belangen voelen aangetast.

De NAVO en haar militaire organisatie blijven onmisbaar om de veiligheid van Europa in een onzekere toekomst te verzekeren. Tegelijkertijd zal Europa zich moeten organiseren om een groter deel van de verantwoordelijkheid voor de eigen veiligheid te kunnen dragen en om een eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen wanneer crises binnen of buiten Europa daartoe nopen.

### *1.2. Noodzaak van een krachtiger extern optreden van de Europese Unie*

Een krachtiger en meer gecoördineerd extern optreden van de Europese Unie is in de eerste plaats nodig, omdat de problemen het vermogen van individuele landen om adequaat te reageren in toenemende mate overstijgen.

Extern optreden is bovendien noodzakelijk om Europa een duidelijker plaats in de wereld te geven. De externe handelingsbekwaamheid van Europa binnen het eigen continent maar ook ten opzichte van de VS, Japan en de opkomende landen in Azië, moet worden vergroot en het economische gewicht van de EU moet beter worden gereflecteerd in het buitenlands en veiligheidsbeleid.

Voorts zijn er belangrijke overwegingen van binnen-Europese aard die pleiten voor een versterking van de Europese samenwerking op de gebieden van buitenlandse politiek en veiligheid, teneinde «Alleingang» of groepsvorming van de grote lidstaten te voorkomen. Voor de samenwerkingsreflex komt anders al snel wederzijds wantrouwen in de plaats.

Een reden van andere aard ligt in de voortgang van het Europese integratieproces. Bij de onderhandelingen over het VEU is er voor gekozen om de integratie op een breed aantal terreinen, waaronder de monetaire eenwording maar ook de samenwerking op GBVB-terrein, in één verdrag gestalte te geven. Het belang verder inhoud te geven aan het extern beleid van de EU moet dus in breder verband worden geplaatst. Van Duitse zijde wordt hierop sterk de nadruk gelegd.

Ten slotte dienen wij rekening te houden met de huidige tendens in de VS om zich in de eerste plaats met binnenlandse problemen bezig te houden. Deze tendens wijst in de richting van een meer selectieve Amerikaanse rol in de wereld. In het verlengde daarvan verwelkomt Washington een grotere Europese rol op veiligheidsgebied. Europa zal haar probleemoplossend vermogen dienen te vergroten om een zwaardere eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor de verzekering van de stabiliteit in Europa en daarbuiten. Niet alleen de VS, maar ook Europa richt zich steeds meer op de problemen in de aangrenzende regio's. Daarnaast blijft de VS een belangrijke rol spelen in de relatie met Moskou en het Midden-Oosten, inclusief de Golf-regio. Voor de EU betekent de regionalisering van het veiligheidsbeleid dat de aandacht zich in toenemende mate concentreert op integratie van Midden-Europa en op stabilisatie van het oostelijke deel van Europa. Daarnaast vragen andere aangrenzende regio's, zoals het Midden-Oosten, de Golf en Noord-Afrika toenemende aandacht.

## **2. Doelstellingen en kader van het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid**

### *2.1. De EU en de WEU*

In het VEU zijn de algemene doelstellingen van het GBVB uitgeschreven (artikel J.1.2). Het gaat om:

- bescherming van de gemeenschappelijke waarden, de fundamentele belangen en de onafhankelijkheid van de Unie,
- versterking van de veiligheid van de Unie en haar lidstaten,
- handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid,
- bevorderen van de internationale samenwerking,
- ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat, alsmede eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.

Deze doelstellingen behoeven bij de IGC geen herformulering: zij zijn voldoende ruim geformuleerd, en ook de ervaringen tot nu toe met het GBVB geven geen aanleiding daartoe. Om de doelstellingen te realiseren dient het externe optreden echter te worden versterkt. Verderop in deze nota worden wel suggesties gedaan voor een verhoging van de effectiviteit van het GBVB.

In dit verband is ook van belang dat in artikel B van het VEU een duidelijke richting wordt aangegeven. In dit artikel stelt de EU zich ten doel: «de bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak, met name door de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met inbegrip van de bepaling op termijn van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat mettertijd tot een gemeenschappelijke defensie zou kunnen leiden.» Dit artikel geeft dus aan dat buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid in elkaars verlengde liggen: een hecht en succesvol gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vraagt op den duur ook om een gemeenschappelijk defensiebeleid, voor de totstandkoming waarvan overigens geen tijdspad is aangegeven.

Een gemeenschappelijk defensiebeleid staat volgens artikel J.4.1 VEU niet apart van het GBVB – er zijn dan ook geen aparte doelstellingen voor geformuleerd –, maar maakt daar op termijn onderdeel van uit.

Conform artikel J.4.2. berusten de uitwerking en uitvoering van de besluiten en maatregelen van de EU die gevolgen hebben op defensiegebied bij de WEU, die een integrerend onderdeel uitmaakt van de ontwikkeling van de Europese Unie. De WEU heeft dit in een verklaring bij het VEU bevestigd. De WEU heeft aangegeven dat in die gevallen waarin de VS en Canada niet een even sterk belang hebben als Europa en niet in een operatie met strijdkrachten wensen te participeren, Europese staten ook zelfstandig militair kunnen optreden.

Op basis van de WEU-verklaring bij het VEU is door de WEU in de tweede helft van 1994 onder Nederlands voorzitterschap – en op Nederlands initiatief – een eerste aanzet gedaan tot de formulering van een Gemeenschappelijk Europees Defensiebeleid (GEDB). De WEU-staten kwamen overeen dat een GEDB een instrument dient te zijn voor de vermindering van eventuele risico's en onzekerheden die de EU kunnen bedreigen, alsmede voor de handhaving van de vrede en de versterking van de internationale veiligheid.

Met het ontwikkelen van een GEDB beoogt de WEU twee doelstellingen: die van een meer evenredige Europese participatie in collectieve defensie en die van een actievare betrokkenheid bij het voorkomen en beheersen van conflicten in Europa en ook daarbuiten. Voor het zelfstandig uitvoeren van militaire operaties, zoals humanitaire en reddingsoperaties, crisis-beheersing en vredeshandhaving, zal Europa, in overeenstemming met haar politiek-economische gewicht, de nodige instrumenten dienen te ontwikkelen.

## *2.2. De samenhang met het beleid van andere organisaties*

De beoogde versterking van de effectiviteit van het GBVB (hoofdstuk 3) en de verdere ontwikkeling naar een gemeenschappelijk defensiebeleid (hoofdstuk 4) kunnen niet los worden gezien van de samenhang met het beleid in andere organisaties (zie voor een overzicht van de lidmaatschappen bijlage I).

### NAVO

De huidige veiligheidssituatie wordt, zoals gesteld, gekenmerkt door een breed scala van risico's en veel onzekerheid, ook over de politieke toekomst van een aantal belangrijke landen om ons heen. Daarom is het van belang dat de VS verbonden blijft met de veiligheid van Europa. Deze verbondenheid komt onder meer tot uitdrukking in een Amerikaanse militaire aanwezigheid in Europa. Daarnaast heeft het Bondgenootschap nieuwe taken op zich genomen op het gebied van crisisbeheersing en vredeshandhaving, onder auspiciën van de VN of de OVSE. De NAVO, met haar geïntegreerde militaire structuur, is een waarborg voor de veiligheid en de strategische stabiliteit in Europa. Het Bondgenootschap is al in belangrijke mate aangepast aan de nieuwe omstandigheden, maar zal in de toekomst verder moeten worden hervormd. Ook de opbouw, de omvang en het gebruik van de geïntegreerde militaire structuur zullen daarbij moeten worden bezien.

Het door de NAVO-top van januari 1994 gelanceerde concept van Combined Joint Task Forces (CJTF) beoogt een flexibel gebruik van de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO voor deze nieuwe taken. Door middel van CJTF's moeten tevens mogelijkheden worden geschapen voor gezamenlijk optreden met Partnerschap voor Vrede (PvV)-partners. Ten slotte staan de CJTF's ter beschikking voor optreden in WEU-verband. Daarmee kan de Europese identiteit op het gebied van veiligheid en defensie via de WEU concreet militair worden ingevuld. Dit is ook voor de EU van belang, gezien de eerder aangehaalde bereidheid van de WEU de besluiten en maatregelen van de Unie die gevolgen hebben op defensiegebied uit te werken en uit te voeren. De uitvoering van het CJTF-concept verloopt echter trager dan bij de lancering was voorzien, hetgeen de NAVO, maar vooral de WEU in haar operationele rol beperkt.

De NAVO heeft – evenals de EU en de WEU – de samenwerking met de Midden- en Oosteuropese landen stapsgewijs versterkt, door de oprichting van de Noordatlantische Samenwerkingsraad (NASR), het opzetten van het PvV en, sinds kort, door het nauwgezet onderzoeken van de stappen die noodzakelijk zijn voor uitbreiding van het lidmaatschap.

### OVSE

De EU heeft de ontwikkeling van de OVSE van begin af in sterke mate beïnvloed. De OVSE speelt, wegens het brede Europese karakter van deze organisatie, in het post-Koude Oorlog-tijdperk een belangrijke rol bij het vermijden van het ontstaan van nieuwe scheidslijnen. Als regionaal

arrangement conform hoofdstuk VIII van het Handvest van de VN is de OVSE de organisatie die bij uitstek actief is op de terreinen van preventieve diplomatie en conflictpreventie in Europa, terwijl de OVSE ook vredesbewarende operaties kan uitvoeren. Het Kinkel-Kooijmans-initiatief, dat op de top van Boedapest nog niet in al zijn onderdelen is aanvaard, biedt een belangrijk perspectief in deze richting.

De OVSE heeft tot nu toe vooral succes gehad (via de lange-termijnmissies en de activiteiten van de Hoge Commissaris inzake Nationale Minderheden) in landen die in aanmerking komen voor integratie in de EU, zoals in de landen van Midden-Europa en de Baltische staten. Bij crisishaarden op het grondgebied van het GOS is het optreden van de OVSE tot nu toe beduidend minder succesvol geweest. De OVSE heeft m.b.t. de crisis in voormalig Joegoslavië geen wezenlijke taak gekregen, met name omdat deze OVSE-crisisbeheersingsinstrumenten eerst zijn ontwikkeld in de periode vanaf 1992, juist naar aanleiding van deze crisis.

Naast de conflictpreventie en -beheersingstaken van de OVSE heeft deze organisatie een uitgebreid corpus van gemeenschappelijke normen en waarden opgesteld op het gebied van de mensenrechten die sterk door de EU zijn en worden gepropageerd. Hoewel de naleving van deze normen en waarden niet juridisch kan worden afgedwongen, gaat een normerende werking uit van de regelmatige implementatiebijeentkomsten. Met name de landen van Midden-Europa en van het Balticum blijken onmiskenbare vooruitgang te maken wat de naleving van de mensenrechten betreft, hetgeen van groot belang is voor hun perspectieven op integratie.

In het geheel van de zogenaamde «interlocking institutions» zal de OVSE ook in de toekomst vermoedelijk in de eerste plaats actief zijn in het lage deel van het geweldsspectrum, met kleinschalige activiteiten. De EU zal t.b.v. haar externe beleid de mogelijkheden die de OVSE biedt zo volledig mogelijk moeten benutten. Om die reden heeft de Europese Raad het OVSE-proces kort na de inwerkingtreding van het VEU tot een zwaartepunt van het GBVB bestempeld. Ook de overdracht van het Stabiliteitspact aan de OVSE is een voorbeeld van de wijze waarop de EU tracht buitenlandspolitieke doelstellingen via de OVSE te verwerkelijken.

## VN

De Verenigde Naties (VN) heeft een overkoepelende verantwoordelijkheid ten aanzien van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Deze verantwoordelijkheden komen niet alleen tot uitdrukking in de activiteiten van de Veiligheidsraad (VR), maar minstens zo sterk in het werk van de VN op de terreinen van (duurzame) ontwikkeling en mensenrechten. De VN is het enige mondiale forum waar de interdependentie van veiligheid en stabiliteit, mensenrechten en duurzame, sociaal-economische ontwikkeling permanent op de agenda staat. De EU-lidstaten werken op al deze beleidsterreinen binnen de VN intensief samen.

Daarnaast is de VR het belangrijkste legitimerende gezag voor militaire acties die beogen internationale vrede en veiligheid te behouden of te herstellen. De VR kan de uitvoering van besluiten met militaire implicaties voor Europa en de omliggende gebieden in handen leggen van organisaties als de NAVO en de EU/WEU. De landen verenigd in NAVO en WEU beschikken over kwalitatief hoogwaardige strijdkrachten die ook voor het uitvoeren van vredesoperaties zijn toegerust.

Een belangrijke schakel tussen de Veiligheidsraad van de VN en het GBVB wordt gevormd door de lidstaten van de EU die tevens permanent lid van de Veiligheidsraad zijn. In artikel J.5.4 van het VEU wordt bepaald dat deze permanente leden er bij de uitoefening van hun functie zorg voor dragen de standpunten en belangen van de Unie te verdedigen, onverminderd de verantwoordelijkheden die krachtens het Handvest van de VN op hen rusten. **Voor de cohesie en effectiviteit van het GBVB zou het beter zijn indien het VEU op dit punt een meer dwingende coördinatieverplichting zou bevatten: de ervaring leert dat deze procedure tussen de EU-lidstaten die permanent lid zijn van de Veiligheidsraad en de overige EU-lidstaten bepaald nog verbeterd kan worden.**

### **3. Het GBVB: evaluatie en suggesties**

#### *3.1. Het GBVB als instrument: evaluatie sinds de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie*

Met het in werking treden van het VEU wordt weliswaar d.m.v. artikel J een GBVB ingesteld, maar in de praktijk is van een werkelijk gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid nog geen sprake. Dit is ook nauwelijks verwonderlijk. Het duurde immers tot 1985 voordat de EPS, die in 1972 van start ging, een vaste vorm vond in artikel 30 van de Europese Akte. Het formuleren en leren voeren van een gemeenschappelijk beleid, in de ware zin des woords, zeker op een met zoveel nationale gevoelig- en eigenaardigheden beladen terrein als dat van de buitenlandse politiek en a fortiori van de veiligheid, is een zaak van lange adem. Het instellen van het GBVB heeft verwachtingen geschapen die in de dagelijkse werkelijkheid niet op korte termijn zijn te realiseren. Dat heeft inmiddels alom geleid tot een gevoel van teleurstelling, hetgeen echter te kort doet aan het bereikte en aan het potentieel van het GBVB.

Allereerst moet worden vastgesteld dat het GBVB (artikel J.2) voortbouwt op de EPS. De praktische en procedurele verbeteringen die sedert 1985 zijn geïntroduceerd werden door het VEU gecodificeerd. Aldus konden de wederzijdse informatie en consultatie verder uitgroeien tot een waardevol gemeenschappelijk instrument van buitenlandse politiek, resulterend in een voortdurend groeiend aantal gemeenschappelijke standpunten op basis van J.2.

Daarenboven introduceerde het GBVB in artikel J.3. een nieuw instrument: het gemeenschappelijke optreden, dat de lidstaten en de Instellingen van de EU in staat stelt op gebieden waar zij aanzienlijke gemeenschappelijke belangen hebben, hun gezamenlijke opvattingen met behulp van gecombineerde diplomatieke acties, communautaire en nationale middelen, een expliciet bindend karakter te geven. Als een van de zwakheden van de oorspronkelijke EPS werd immers wel genoemd het ontbreken van een dergelijke expliciete binding, vergelijkbaar met de richtlijnen en verordeningen in communautair kader.

De EU heeft wat het gemeenschappelijk optreden betreft voorlopig het accent gelegd op een beperkt aantal regio's en thema's. De vier regio's zijn: Midden- en Oost-Europa, het Midden-Oosten, de Maghreb en Zuid-Afrika; de vier thema's zijn: het OVSE-proces, wapenbeheersing, non-proliferatie, en de economische aspecten van veiligheid. Twee aanvullende rapporten inzake het gemeenschappelijk buitenlands beleid zijn inmiddels aangeboden aan de Europese Raden van Edinburgh en Kopenhagen. Deze rapporten hebben, hoe beperkt ook, in elk geval de verdienste een gezamenlijke analyse te geven en een uniform begrippenapparaat in te voeren. Daarnaast zijn er tijdens, en vooral dankzij, het

Belgische Voorzitterschap van de tweede helft van 1994 goede afspraken gemaakt om het gestelde in artikel J operationeel te maken.

Sinds de inwerkingtreding heeft het GBVB gemeenschappelijke optredens ex artikel J.3 opgeleverd m.b.t. verkiezingswaarneming in Rusland, verkiezingswaarneming in Zuid-Afrika en economische steun post-verkiezingen Zuid-Afrika, het Midden-Oostenvredesproces (verkiezingswaarneming, economische steun, opbouw Palestijnse politie), het Stabiliteitspact en het EU-bestuur Mostar in samenwerking met de WEU (zie voor een uitputtende opsomming van gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens bijlage 2).

De ervaringen met het GBVB zijn in de tijd nog beperkt en een evaluatie op basis daarvan kan dus slechts een zeer voorlopige zijn. In ieder geval is duidelijk geworden dat de instrumenten van gemeenschappelijk optreden en gemeenschappelijke standpunten de EU de mogelijkheid geven haar bijdrage en die van de lidstaten te bundelen en te richten. Hoewel het GBVB tot nu toe het meest effectief is geweest bij de inzet van lichtere buitenlandspolitieke instrumenten zoals demarches en politieke consultaties is al wel duidelijk dat het concept van gemeenschappelijk optreden belangrijke nieuwe kansen voor profilering van de EU als speler in de internationale politiek heeft geschapen.

De praktijk van het GBVB sinds de inwerkingtreding van Maastricht bracht echter ook belangrijke zwaktes aan het licht zoals tekortkomingen in gemeenschappelijke analyse, trage besluitvorming, problemen over de financiering, moeizame afstemming tussen de eerste en tweede pijler en de kwestie van de democratische controle. Ook werd duidelijk dat er grenzen zijn aan het gezamenlijk optreden op terreinen die door de meeste lidstaten als de ultieme expressie van de nationale soevereiniteit wordt gezien. Bij ernstige problemen (Bosnië, Rwanda) bleek de EU verdeeld, met alle effecten vandien.

De tekortschietende effectiviteit van het GBVB dient derhalve niet alleen technisch te worden verklaard: het is in de eerste plaats een politiek probleem. Een van de kernvragen van de IGC van 1996 zal dan ook zijn of de lidstaten bereid zijn politieke wil tot handelen te vertalen in nieuwe verdragsbepalingen die afdingen op de consensusregels in de besluitvorming en uitvoering.

### *3.2. Suggesties voor een effectiever GBVB*

Een van de opdrachten van de IGC is te bezien of de effectiviteit en de slagvaardigheid van het GBVB kunnen worden vergroot. In deze paragraaf komen een aantal zwakheden aan de orde: de analysecapaciteit, de besluitvorming, de financiering, de samenhang tussen de eerste en tweede pijler.

#### Analysecapaciteit

In de IGC '96 dient de aandacht ten eerste uit te gaan naar een versterking van de analysecapaciteit en beleidsvoorbereiding. Tot nu toe ligt de volle last van de voorbereiding van de besluitvorming bij het Voorzitterschap, dat daarmee een zware taak heeft. Continuïteit en consistentie van het GBVB kunnen toenemen indien de GBVB-eenheid binnen het Raadssecretariaat een grotere rol kan spelen bij de beleidsvoorbereiding. Daartoe zou de GBVB-eenheid beter moeten worden geëquipeerd en haar mandaat aanzienlijk moeten worden uitgebreid op het gebied van analyse, beleidsvoorbereiding, evaluatie, toezicht op samenhang van het externe beleid, etc. Ontwerpconclusies en -besluiten

zouden op verzoek van het steeds wisselende Voorzitterschap kunnen worden opgesteld door de permanente GBVB-eenheid, die daartoe op structurele wijze door de lidstaten van relevante informatie wordt voorzien.

Behalve een versterking van de bestaande GBVB-eenheid is ook wel voorgesteld een geheel nieuw orgaan buiten het Raadssecretariaat ten behoeve van de hierboven omschreven taken. Het orgaan waar de voorbereiding van het GBVB plaatsvindt zou zo worden losgekoppeld van het, met de voorbereiding van alle Raden van vakministers belaste, Raadssecretariaat. Een dergelijk orgaan, mogelijk geleid door een eigen secretaris-generaal, zou exclusieve aandacht kunnen geven aan het GBVB, en als het ware als GBVB-motor moeten fungeren.

Essentieel is dat een dergelijke eenheid evenwichtig wordt samengesteld, d.w.z. uit vertegenwoordigers van zowel de lidstaten als van de Europese Commissie. De Commissie moet volgens artikel J.9 immers volledig bij de GBVB-werkzaamheden worden betrokken. Volwaardige participatie van de Commissie in een dergelijke eenheid moet tevens recht doen aan haar bestaand mede-initiatiefrecht op GBVB-terrein. Gezien de eigen verantwoordelijkheden in de Commissie op EG-terrein bevordert deze participatie tevens de samenhang van het externe optreden van de Europese Unie als geheel. Deze noodzaak van samenhang van extern beleid is vastgelegd in artikel C van het VEU.

**Voor de in artikel J.9 vastgelegde betrokkenheid van de Commissie bij het GBVB is het wenselijk dat zij kan deelnemen aan de werkzaamheden van een versterkte GBVB-eenheid in het Raadssecretariaat of een nieuw GBVB-orgaan. De betrokkenheid die de Commissie thans heeft bij de tenuitvoerlegging van het GBVB wordt op die manier ook verzekerd in de sfeer van de voorbereiding van de besluitvorming.**

#### Besluitvorming

Tevens zal de IGC moeten onderzoeken of er mogelijkheden zijn de effectiviteit van de besluitvorming te vergroten. Dit onderzoek zal zich in eerste instantie richten op alternatieven voor de consensus-regel, zowel bij de tenuitvoerlegging als bij de vaststelling van gemeenschappelijke optredens:

- Het huidige artikel J.3.2 stelt reeds dat de Raad zelf kan aangeven over welke uitvoeringsbesluiten in het kader van een gemeenschappelijk optreden met gekwalificeerde meerderheid kan worden besloten. De ervaring wijst uit dat van deze mogelijkheid tot nu toe nooit gebruik is gemaakt. Een verbetering zou kunnen zijn de bepaling zo te wijzigen dat alle uitvoeringsbesluiten m.b.t. een gemeenschappelijk optreden met gekwalificeerde meerderheid worden genomen. Een dergelijke uitbreiding van stemming bij gekwalificeerde meerderheid kan er echter toe leiden dat lidstaten minder snel besluiten tot gemeenschappelijk optreden;
- Ruimer gebruik van de mogelijkheid van onthouding van stemming bij de vaststelling van een gemeenschappelijk optreden, die het karakter heeft van een gedogen van het besluit van de voorstemmers (zie verklaring 27 bij het VEU, waarvan de volledige tekst is weergegeven in bijlage 3);
- De toepassing van consensus-besluitvorming bij de vaststelling van een besluit inzake een gemeenschappelijk optreden zou beperkt kunnen worden door de introductie van consensus-minus-één. Hoofdreutel zou moeten zijn besluitvorming bij consensus-minus-één, uitzondering consensus-besluitvorming in gevallen waarin vitale belangen van

lidstaten in het geding zijn. Op die manier zou de «bewijslast» liggen bij de lidstaat die de vitale belangen inroept.

– De door Duitsland geopperde gedachte waar mogelijk meerderheidsbesluitvorming bij de vaststelling van een gemeenschappelijk optreden te introduceren, verdient serieuze aandacht. Deze optie omvat de hierboven als eerste genoemde, aangezien meerderheidsbesluitvorming bij de totstandkoming van een gemeenschappelijk optreden meerderheidsbesluitvorming bij de uitvoering impliceert. Voor alle duidelijkheid: het gaat hier om meerderheidsbesluitvorming binnen intergouvernementele context, wel te onderscheiden van meerderheidsbesluitvorming in communautair verband, d.w.z. op basis van het exclusief initiatiefrecht van de Commissie, met betrokkenheid van het EP en een toetsende rol van het Hof van Justitie. Een dergelijke communautarisering van het GBVB is mogelijk een optie voor de langere termijn. Dit neemt niet weg dat ook voor de korte termijn in elk geval het aspect van de democratische controle op dit punt van belang zal blijven.

Genoemde opties voor het vaststellen van gemeenschappelijke optredens zijn uiteraard ook relevant voor de besluitvorming over gemeenschappelijke standpunten op basis van artikel J.2.

Afwijkingen van de consensusregel zullen er uiteraard niet toe kunnen leiden dat in een op termijn door de EU te ontwikkelen gemeenschappelijk defensiebeleid lidstaten kunnen worden gedwongen tot de inzet van militairen voor crisisbeheersingstaken.

#### Financiering

Wat de gemeenschappelijke optredens betreft is het van fundamenteel belang te blijven vasthouden aan het beginsel dat ze worden uitgevoerd à quinze. Financiering van de gemeenschappelijke optredens geschiedt bij voorkeur via de Gemeenschapsbegroting. De Commissie en het Europees Parlement (EP) zijn dan automatisch betrokken, aangezien zij binnen het huidige begrotingsrecht bepaalde bevoegdheden hebben. Of deze betrokkenheid nadere uitwerking behoeft, zal in de IGC aan de orde komen. Indien de Raad echter kiest voor financiering via de nationale begrotingen dient dit te geschieden volgens de BNP-sleutel. Wordt aan dat uitgangspunt niet vastgehouden dan ontstaat gemakkelijk «free riders»-gedrag: lidstaten kunnen bogen op het gemeenschappelijk optreden van de EU zonder daar daadwerkelijk aan bij te dragen.

Er zijn echter ook gevallen waarin het gemeenschappelijk optreden in het kader van het GBVB een militaire component behoeft. Het uiteenlopen van de belangen tussen de lidstaten kan er dan toe leiden dat er weliswaar consensus bestaat over de wenselijkheid van een gemeenschappelijk optreden, maar dat al van te voren duidelijk is dat bepaalde lidstaten om politieke, historische, constitutionele, logistieke of andere redenen daaraan niet willen of kunnen participeren. Concrete actie wordt dan ondernomen door een coalitie ad hoc. In dat geval blijft sprake van een gemeenschappelijk optreden, maar de uitvoering ervan gebeurt niet door alle vijftien lidstaten. De Nederlandse regering is van oordeel dat de slagvaardigheid en flexibiliteit van het GBVB bij het creëren van een dergelijke mogelijkheid is gebaat. Wat de financiering betreft dient ook dan te worden gestreefd naar billijke lastenverdeling tussen deelnemers en niet-deelnemers aan de ad hoc-coalitie. Bij financiering uit de Gemeenschapsbegroting is dat het geval, maar het zou eveneens moeten gelden in situaties waarin wordt gefinancierd uit nationale begrotingen.

## Samenhang extern optreden

Een verder knelpunt dat de aandacht van de IGC zal vragen betreft de samenhang van het optreden van de EU naar buiten. Dit probleem vloeit voort uit de pijlerstructuur van het verdrag, die impliceert dat het extern beleid per afzonderlijke pijler op uiteenlopende wijze totstandkomt en door verschillende instanties wordt uitgedragen.

Zo behoren het extern handelsbeleid en een belangrijk deel van het gemeenschappelijke OS-beleid vanouds tot het EG-beleid, treedt de Commissie hier op als woordvoerder en onderhandelaar namens de Unie, en voorziet het verdrag in communautaire procedures om dit beleid gestalte te geven. Dit geheel van regels en beleid ressorteert onder het zgn. communautair acquis: verworvenheden die volgens het Verdrag in acht moeten worden genomen en verder moeten worden ontwikkeld. Maar het Verdrag bepaalt evenzeer dat de Unie over een GBVB beschikt dat «alle terreinen van het buitenlands en veiligheidsbeleid bestrijkt», dat de Unie op GBVB-terrein wordt vertegenwoordigd door het voorzitterschap, en dat het beleid wordt bepaald door de Raad. De opstellers van het Verdrag voorzagen zeer wel dat hier incongruenties dreigden. Artikel C van het Verdrag bepaalt dan ook dat de Raad en de Commissie, ieder overeenkomstig hun onderscheiden bevoegdheden, ervoor moeten zorgen dat het extern beleid van de Unie samenhang en continuïteit vertoont.

Problemen doen zich echter voor in die gevallen waarin de Raad een alomvattende, zeg pijleroverstijgende aanpak jegens een bepaald land of een bepaalde regio poogt te ontwikkelen. Voorbeelden betreffen de GBVB-besluiten met betrekking tot Rwanda en Oekraïne, waarin het beleid jegens die landen op politiek, maar ook op economisch terrein gestalte wordt gegeven. Onder een aantal lidstaten blijkt de neiging groot in dergelijke gevallen in GBVB-verband tevens over die materie te beslissen die volgens het Verdrag onder EG-bevoegdheid valt. Aldus wordt gepoogd via intergouvernementele weg sturing te geven aan zaken die een competentie zijn van de EG, zaken waarover vanouds met meerderheidsbesluitvorming wordt besloten op voorstel van de Commissie. Nederland heeft zich, met steun van onder andere België en de Commissie, tegen deze tendens teweergesteld. Een eerste reden is dat het Verdrag op dit punt duidelijk is: het communautair acquis mag niet worden aangetast. Dit betekent dat de communautaire besluitvorming op voor Nederland belangrijke terreinen als het extern handelsbeleid onaangetast blijft. Een tweede, meer pragmatische reden is dat op de weinige terreinen van extern beleid waarover met meerderheidsbesluitvorming wordt beslist, als het ware de klok zou worden teruggedraaid en opnieuw het consensusvereiste zou worden ingevoerd, met het verlies van slagvaardigheid van dien. In de grond van de zaak gaat het hier om een klassiek belangenconflict tussen enerzijds die landen die hun belangen beter behartigd zien in een communautaire aanpak, met slagvaardigheid en met communautaire garanties, anderzijds die landen die op diezelfde terreinen zekerheid zoeken in intergouvernementele structuren, en deze een plaats willen toekennen boven de communautaire besluitvorming. Een van de vragen die de IGC zal moeten beantwoorden is of het inmiddels ter zake gevonden compromis te weten: «het opnemen van communautaire elementen in GBVB-besluiten is geoorloofd, mits de competenties van de onderscheiden instellingen in alle stadia van het besluitvormingsproces worden gerespecteerd», kan worden bevestigd.

#### 4. Het gemeenschappelijk defensiebeleid: evaluatie en suggesties

##### 4.1. Evaluatie van de WEU sinds de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie

Sinds de totstandkoming van het VEU is de WEU geleidelijk als scharnier tussen de EU en de NAVO gaan functioneren, conform de WEU-verklaring bij het VEU. De WEU heeft daartoe een aantal stappen gezet.

In de Petersberg Verklaring van juni 1992 werden besluiten genomen over de versterking van de operationele rol van de WEU in met name humanitaire en reddingsoperaties en vredebewarende en crisis-beheersingstaken. Voor de uitvoering van operaties maakt de WEU gebruik van eenheden die, behalve voor nationale en bondgenootschappelijke taken, ook voor Europese operaties kunnen worden ingezet: het beginsel van «double hatting». Onder de strijdkrachten die beschikbaar zijn voor de WEU nemen multinationale eenheden vanuit een oogpunt van operationele samenwerking een bijzondere plaats in: het Eurokorps, de Multinationale Divisie (Centraal) en de UK/NL Amphibious Force. Het Nederlands-Duitse legerkorps is als korps nog niet officieel ter beschikking van de WEU gesteld, maar eenheden daarvan kunnen wel worden ingezet in WEU-operaties.

Vanaf oktober 1992 beschikt de WEU over een eigen bescheiden Planning Cel, terwijl begin 1993 de WEU van Londen naar Brussel verhuisde om zodoende de samenwerking met EU en NAVO te vergemakkelijken. In de periode 1992–1994 werden praktische samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de WEU en EU, alsook tussen de WEU en NAVO. Deze maken het mogelijk dat de Secretariaten nu op alle niveaus intensief kunnen samenwerken, en wanneer gewenst over en weer bijeenkomsten op comité-niveau kunnen bijwonen, terwijl regelmatig gezamenlijke WEU-NAVO Raadsbijeenkomsten worden gehouden. De WEU Raad erkende in november 1994 de noodzaak het Secretariaat en de Planning Cel met het oog op crisisbeheersing en verwerking van inlichtingen aan te vullen met een situatiecentrum en een inlichtingensectie.

De WEU overlegt intensief met de NAVO over de uitwerking van het CJTF-concept, goedgekeurd door de NAVO-top in januari 1994, en de wijze waarop NAVO-middelen beschikbaar kunnen worden gesteld voor WEU-operaties. Het CJTF-concept gaat ervan uit dat doorgaans slechts een beperkte groep landen bereid en in staat is deel te nemen aan vredebewarende en crisisbeheersingsoperaties: de zogenaamde «coalitions of the willing». Zulke coalities zijn ook in de WEU mogelijk: landen die actie willen ondernemen kunnen daarvan niet door enkele onwillige WEU-landen worden weerhouden; anderzijds kunnen landen niet tegen hun wil tot militair optreden worden gedwongen.

Voor zover het de concrete invulling van artikel J.4.2 betreft, waarin wordt gesteld dat de EU de WEU kan verzoeken besluiten en maatregelen van de Unie met gevolgen op defensiegebied uit te werken en uit te voeren, bleef de ervaring voorsnog beperkt. Alleen de inzet van de WEU in Mostar<sup>1</sup>, als onderdeel van het EU-bestuur over deze stad, kan als zodanig worden opgevat. Het beperkte gebruik van artikel J.4.2 tot op heden heeft vooral te maken met de aarzelingen van de EU om militaire middelen in te zetten, en minder met de kwaliteit van het getroffen arrangement tussen de EU en WEU.

---

<sup>1</sup> De EU heeft in het voorjaar van 1994 besloten het bestuur van Mostar (Bosnië) op zich te nemen. Onderdeel van dit gemeenschappelijk optreden is het opzetten van een gemengde (Moslims-Kroaten) politiemacht. De EU heeft de WEU gevraagd dit onderdeel van het gemeenschappelijk optreden uit te voeren.

Ook werd vorm gegeven aan de relaties van de WEU met landen die wel lid van de EU of de NAVO waren, maar (nog) geen lid van de WEU wilden of konden zijn. Als gevolg daarvan zijn per begin 1995 Griekenland lid, Turkije, Noorwegen en IJsland geassocieerd lid en Denemarken en Ierland waarnemer van de WEU geworden. Hieraan voorafgaand werd in het voorjaar van 1994 aan de landen van Midden- en Oost-Europa met een Europa-akkoord of een perspectief daarop een geassocieerd partnerschap aangeboden, op grond waarvan deze landen intensief bij het beleidsmatige, maar ook het operationele werk van de WEU worden betrokken.

Tijdens het Nederlandse WEU-voorzitterschap in de tweede helft van 1994 is een eerste aanzet gegeven voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk defensiebeleid. De in Noordwijk goedgekeurde aanbevelingen inzake een Gemeenschappelijk Europees Defensiebeleid worden momenteel onder Portugees voorzitterschap verder uitgewerkt. In Noordwijk is eveneens overeengekomen een brede reflectie met de MOE-landen over de Europese veiligheidssituatie van start te laten gaan.

Met de IGC van 1996 is het moment gekomen de verdere integratie van de WEU en de EU nader te onderzoeken, niet alleen beleidsmatig, maar ook institutioneel. Indien deze verdere integratie zou impliceren dat de WEU opgaat in de EU, behoeft deze exercitie overigens niet noodzakelijkerwijs in 1996 te zijn voltooid. Het resultaat van de IGC kan een bepaling inzake de ontwikkeling in een bepaalde richting zijn die een aantal jaren in beslag neemt. Daarin kan het moment waarop het WEU-verdrag kan worden opgezegd (1998) een belangrijk markeringspunt vormen.

#### *4.2. Verdere ontwikkeling naar een gemeenschappelijk defensiebeleid*

De verdere integratie van de WEU en EU zou op verschillende manieren gestalte kunnen krijgen.

De formulering van artikel J.4 wijst naar een vormgeving van het gemeenschappelijk defensiebeleid binnen de tweede pijler van de Unie. Het meest genoemde alternatief voor een tweede pijler die zowel het GBVB als het gemeenschappelijk defensiebeleid omvat, is de vorming van een separate, vierde pijler. Een derde mogelijkheid is handhaving van de WEU als aparte organisatie, onder gelijktijdige bewerkstelling van een nauwere organisatorische en inhoudelijke samenwerking. Om de voor- en nadelen van de verschillende modaliteiten in kaart te krijgen, dient dit probleem in zijn totaliteit aan een nadere beschouwing te worden onderworpen.

#### *WEU in EU*

Bij beide wijzen van inschuiving van de WEU in de EU (als tweede of als vierde pijler) zullen zich een drietal vragen aandienen.

#### **Veiligheidsgarantie**

De eerste vraag is welke bepalingen uit het WEU-verdrag zullen moeten worden opgenomen in het VEU. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar artikel V van het WEU-verdrag waarin de veiligheidsgarantie is opgenomen. Na het tot stand komen van het NAVO-verdrag, werd echter in 1951 feitelijk de uitvoering van de veiligheidsgarantie in handen gelegd van de NAVO, die daartoe de geïntegreerde militaire structuur ontwikkelde. Het niet-opnemen van de veiligheidsgarantie zou een verstrekende 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 meeste lidstaten, en ook**

**Nederland, zullen van mening zijn dat een gemeenschappelijk defensiebeleid het niet kan stellen zonder een wederzijdse verplichting, al zal dit onverlet laten dat de uitvoering daarvan bij de NAVO zal dienen te blijven liggen.**

Wat betreft de hierboven al genoemde nieuwe taken van de WEU op het gebied van humanitaire acties, vredeshandhaving en crisisbeheersing – waarvoor overigens in het WEU-verdrag geen expliciete verdragsbasis aanwezig is – zou overwogen kunnen worden om deze taken en het gemeenschappelijke karakter daarvan verdragsmatig vast te leggen. **Het opnemen van de nieuwe doelstellingen en taken van het gemeenschappelijk defensiebeleid in het VEU dient echter geen verplichting in te houden om die taken altijd en onder alle omstandigheden gezamenlijk te ondernemen.** De tenuitvoerlegging dient bij voorkeur door allen plaats te hebben, maar kan eventueel ook door een ad hoc-coalitie worden uitgevoerd. Overigens laat dit onverlet dat een beperkt aantal landen ook buiten de EU om aan een operatie kan deelnemen.

**Opneming van de WEU in de EU maakt het wenselijk dat een rechtstreekse band tussen de EU en de Noordamerikaanse partners wordt gecreëerd. Een dergelijke rechtstreekse band zou vorm kunnen krijgen in een Atlantisch contract.** Dat zou overigens geen vervanging van het NAVO-verdrag zijn, maar een instrument waarin nadere afspraken worden gemaakt over intensivering van overleg dat niet tot veiligheidsonderwerpen beperkt zou behoeven te blijven. Dit om de Europese inbreng in het Atlantisch contract niet te splitsen, en de Europese pijler binnen de NAVO vorm te geven.

#### Lidmaatschappen

Het tweede vraagstuk bij opneming van de WEU in de EU betreft de niet-overlappende lidmaatschappen van de EU en de WEU (en de NAVO). De WEU kent inmiddels tien leden, vijf waarnemers en drie geassocieerde leden. Van de waarnemers (en EU-leden) Denemarken, Ierland, Finland, Zweden en Oostenrijk mag gehoopt worden dat zij op den duur volledig zullen willen participeren in een gemeenschappelijk defensiebeleid, hetgeen de integratie van de WEU in de EU aanzienlijk zou vergemakkelijken. Een ander probleem betreft de status van de geassocieerde leden Turkije, Noorwegen en IJsland. Turkije kan nog geen lid worden van de EU en WEU; Noorwegen en IJsland kunnen wel lid worden maar willen dat vooralsnog niet. Het ontwikkelen van een gemeenschappelijk defensiebeleid in de EU, en als gevolg daarvan de inschuiving van de WEU in de EU, zal moeten leiden tot een vorm van associatie van deze landen bij de tweede pijler van de EU. Deze associatie kan zich beperken tot een nieuwe vierde pijler, maar kan zich ook, gezien de nauwe verwevenheid van GBVB en gemeenschappelijk defensiebeleid, uitstrekken tot de tweede pijler, zeker als het gemeenschappelijk defensiebeleid uiteindelijk daarbinnen gestalte zal krijgen. Dit vraagstuk is met name relevant gezien de eigensoortige positie van Turkije, die bij de voorbereiding van de IGC dan ook bijzondere aandacht verdient.

#### Institutionele problemen

Het derde vraagstuk m.b.t. de opneming van de WEU in de EU betreft de kwestie van de eenheid van de Instellingen van de EU. De vraag is of het gemeenschappelijk defensiebeleid eveneens binnen het ene institutionele kader van de EU wordt gebracht, of dat het over eigen instellingen, overgenomen van de WEU, blijft beschikken. Dat laatste impliceert dat het gemeenschappelijk defensiebeleid in een eigen, vierde pijler gestalte

krijgt. Beide gevallen: onderbrenging van de WEU-instellingen in die van de EU, of behoud van de separate WEU-instellingen binnen het EU-verdrag, impliceren grote veranderingen. Bij de overgang van de WEU-Raad in de Raad van de EU dienen bijvoorbeeld de Ministers van Defensie een plaats te krijgen in deze Raad. Behoud van eigen instellingen zou echter betekenen dat afstand wordt gedaan van het principe van de eenheid van de instellingen.

De bevoegdheden van de Commissie bij het gemeenschappelijk defensiebeleid zouden, of het nu wordt ondergebracht in de tweede of de vierde pijler, wat de niet-artikel V-taken betreft beperkt moeten blijven tot betrokkenheid bij de uitvoering. De rol van het EP hangt samen met de plaats van de WEU-Assemblee in het gemeenschappelijk defensiebeleid.

#### *WEU apart*

Het institutionele vraagstuk zal zich in formele zin niet voordoen wanneer de WEU vooralsnog als aparte entiteit blijft voortbestaan. Het WEU-verdrag blijft in 1998 voortbestaan indien het niet wordt opgezegd. Verdere integratie van de WEU en de EU zal zich in dat geval ontwikkelen met gebruikmaking van instrumenten zoals verdere synchronisatie van vergaderingen van werkgroepen en ook Ministeriële Raden. De EU en de WEU zullen op die manier gezamenlijk een Europees veiligheids- en defensiebeleid kunnen ontwikkelen, waarbij echter onvermijdelijk de nu bestaande, beleidsmatige en organisatorische onduidelijkheden en duplicaties zullen blijven toenemen. Zo is er nu al inhoudelijk nauwelijks verschil tussen de veiligheidsanalyses van EU en WEU en wordt in toenemende mate onduidelijk of in WEU-kader vergaderingen van de EU worden voorbereid, of andersom. Verdere synchronisatie van vergaderingen zal voor de landen die van beide organisaties lid zijn voornamelijk een herhaling van zetten zijn. Ook lijkt het niet realistisch te verwachten dat door het separaat houden van WEU en EU het vraagstuk van de verhouding van de geassocieerde WEU-leden tot het GBVB van de EU wordt opgelost. De nauwe, inhoudelijke vervlechting van buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid maakt de facto betrokkenheid van deze landen, inclusief Turkije, bij het GBVB onvermijdelijk.

**De verschillende opties overziende heeft de Regering een voorkeur voor een toekomstige integratie van de WEU in de EU. Daarbij lijkt de opzet van een nieuwe, vierde pijler binnen het VEU weinig meerwaarde op te leveren. Het voordeel van opnemng van de WEU in de tweede pijler is dat een vloeiende overgang kan ontstaan tussen GBVB en gemeenschappelijk defensiebeleid: aldus worden slagvaardigheid en geloofwaardigheid op beide beleidsterreinen vergroot. Gezien de complexiteit van de hierboven genoemde problemen lijkt de volledige integratie van de WEU in de EU niet op korte termijn realiseerbaar. De WEU zal daarom nog wel voor enige tijd als aparte organisatie blijven bestaan. De IGC zou echter wel de eerste stappen moeten zetten in de richting van volledige integratie.**

#### *4.3. Enkele consequenties van de inschuiving van de WEU in de EU*

Bij de ontwikkeling van een Europees defensiebeleid dienen de consequenties voor de relatie met Rusland en Oekraïne een vaste plaats in de afweging in te nemen. Zonder aan deze landen een droit de regard toe te kennen, kan het belang van een geleidelijke en transparante opvulling van het Middeneuropese veiligheidsvacuüm voor de veiligheidsperceptie in geheel Europa moeilijk worden onderschat. Bij een inschuiving van de

EU en de WEU zal in de samenwerkingsovereenkomst van de EU met Rusland de veiligheidscomponent meer reliëf moeten krijgen.

Uit de eventuele toekomstige ontwikkeling van een GEDB in de EU op basis van art. J.4.1, en het op termijn inschuiven van de WEU in de EU, zou ook een aantal operationele consequenties voortvloeien. De Planning Cel, die nu onderdeel uitmaakt van de WEU, zou in dat geval rechtstreeks door de EU worden aangestuurd. Voorts zouden de strijdkrachten die momenteel door de WEU-staten zijn aangemerkt om in WEU-verband te kunnen opereren (Forces Answerable to WEU, oftewel FAWEU), na een inschuiving ter beschikking staan aan de EU (Forces answerable to EU, oftewel FAEU). Voor Nederland geldt overigens dat de gehele krijgsmacht zowel in NAVO- als in WEU-verband kan worden ingezet.

Ook de geassocieerde leden van de WEU (Turkije, Noorwegen en IJsland) kunnen FAWEU aanwijzen; daarvoor zou derhalve in EU-kader een voorziening moeten worden getroffen. Men kan daarbij onder meer denken aan de – reeds eerder genoemde – associatie van deze landen bij de (tweede en/of vierde pijler van de) EU, in welk kader zij eveneens troepen ter beschikking kunnen stellen.

## **5. Democratische controle**

Het huidige Verdrag voorziet via een drietal wegen in betrokkenheid van het EP. Een parlementair adviesrecht is vastgelegd in artikel J.7. Voorts kan het EP invloed uitoefenen op het GBVB via zijn budgetrecht in die gevallen waarin voor communautaire financiering van het GBVB wordt gekozen. Ten slotte is de Commissie voor haar beleid in algemene zin aan het EP verantwoording verschuldigd. Vanwege het feit dat GBVB-besluitvorming momenteel geschiedt bij consensus is daarnaast de rol van de nationale parlementen van bijzonder gewicht: ieder nationaal parlement is in beginsel in staat, via zijn nationale regering, de GBVB-besluitvorming te blokkeren.

Indien, ter bevordering van de slagvaardigheid van beleid, de IGC in de tweede pijler de mogelijkheid opent om af te wijken van de consensusregel, dan impliceert dit een mogelijk verlies aan democratische controle op nationaal niveau: één regering, maar ook één nationaal parlement zal niet meer in staat zijn de besluitvorming te blokkeren. Slechts via parlementaire controle op Europees niveau kan dit verlies daadwerkelijk worden gecompenseerd. De IGC zal aandacht moeten schenken aan dit dilemma. De IGC zal moeten zoeken naar modaliteiten om in dit democratisch deficiet te voorzien.

Het zal niet eenvoudig zijn de bevoegdheden van het EP uit te breiden van het recht om te worden geraadpleegd en geïnformeerd naar meer controlerende bevoegdheden. Bij sommige lidstaten bestaan immers grote weerstanden tegen verdere bemoeienis van het EP met het GBVB. Nochtans: het moet tenminste mogelijk worden geacht een meer substantiële invulling te geven aan de bestaande parlementaire betrokkenheid bij het GBVB. Het is in de eerste plaats van belang dat de opeenvolgende Voorzitterschappen en de Commissie alle medewerking verlenen aan de effectivering van de rechten en bevoegdheden die het EP thans reeds bezit: informatief, consultatief, budgetair. Voorts kan de rol van de nationale parlementen en de samenwerking tussen EP en nationale parlementen bij de activiteiten in de tweede pijler worden versterkt.

**Indien de IGC op GBVB-terrein de mogelijkheid opent voor besluitvorming die afwijkt van de consensusregel, dan zal dit voor wat betreft die besluiten parlementaire controle op**

**Europees niveau met zich moeten brengen. Het is echter bepaald niet zeker dat de IGC zal instemmen met een vergrote rol van het EP op het terrein van het GBVB. Voor zover we daar niet in slagen zal per geschetste optie moeten worden beoordeeld of de voordelen van toegenomen besluitvaardigheid wel opwegen tegen het nadeel van verlies aan democratische controle.**

Het hierboven geschetste dilemma tussen slagvaardigheid en democratische legitimiteit zal zich, in de visie van de Regering, evenwel niet voordoen bij de besluitvorming over het toekomstige gemeenschappelijke defensiebeleid, aangezien laatstgenoemde besluitvorming bij unanimiteit zal moeten plaatsvinden. Het is immers niet voorstelbaar dat een besluit over de inzet van troepen wordt genomen tegen de wil van een troepenleverend land in.

## **6. Effecten van de uitbreiding van de EU op de beoogde versterking van het GBVB en de vormgeving van het gemeenschappelijk defensiebeleid**

De gevolgen van de uitbreiding met de landen van Midden- en Oost-Europa, Cyprus en Malta naar een Unie van 20 à 28 lidstaten voor de besluitvorming bij het GBVB werden in de nota «Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten» reeds kort aangestipt.

De toekomstige uitbreiding van de Unie betreft in de eerste plaats de vier Visegradlanden (Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije), alsmede Roemenië en Bulgarije. Met genoemde landen is een zgn. Europa-akkoord (dat perspectief geeft op toetreding) afgesloten. Met de drie Baltische Staten wordt reeds onderhandeld over een Europa-akkoord, terwijl de onderhandelingen over een Europa-akkoord met Slovenië op korte termijn zullen aanvangen. Ten slotte heeft Cyprus, in het kader van het akkoord over de douane-unie met Turkije, de toezegging gekregen dat de onderhandelingen over toetreding zullen beginnen «zes maanden na afsluiting van de IGC, rekening houdend met de resultaten daarvan».

Het beleid van de MOE-landen is gericht op het verzekeren van hun veiligheid, op economische transformatie naar een markteconomie en het opbouwen van een stabiele democratie. Het belangrijkste instrument voor het bereiken van deze doelstellingen is de integratie in de Westerse structuren. Daarbij wordt zowel op de EU als op de NAVO en WEU gedomd. In antwoord op de behoeften van deze landen heeft de EU een strategie ontwikkeld voor een geleidelijke integratie. Sinds de ministeriële bijeenkomst van december 1994 is ook de NAVO begonnen in kaart te brengen wat uitbreiding impliceert.

De integratie van de MOE-landen in de EU, WEU en NAVO zal zoveel mogelijk een parallel proces moeten zijn, juist omdat de veiligheids-garanties van de NAVO en de WEU zo nauw met elkaar samenhangen. Gezien de voorgestane parallelle behoefte er niet van te worden uitgegaan dat de toetreding van de MOE-landen tot de EU meer problemen oplevert voor het GBVB en het toekomstige gemeenschappelijk defensiebeleid (of dit nu wordt vormgegeven in een aparte WEU-structuur of in een pijler binnen het EU-verdrag), dan bijvoorbeeld de positie van de huidige waarnemers en geassocieerde leden voor de WEU. Wel zal met het toenemen van het aantal lidstaten de variatie in geopolitieke belangen groeien. De behoefte aan flexibiliteit in de uitvoering van het GBVB en het gemeenschappelijk defensiebeleid – die kan worden bereikt door de eerder genoemde ad hoc-coalities –, zal daardoor groeien.

Het is echter ontegenzeggelijk waar dat de eerder (paragraaf 3.2) gesignaleerde, trage besluitvorming bij het GBVB nog zwaarder zal worden belast bij een uitgebreide EU. Een intergouvernementeel GBVB, waarin besluitvorming bij consensus nu al vaak stroperig is, zal bij een Unie van 20 à 28 leden nog moeizamer worden. Het uitbreidingsperspectief legt derhalve ook m.b.t. het GBVB en het gemeenschappelijk defensiebeleid een extra druk op het streven naar grotere efficiëntie. Daarbij is het de vraag of de eerder genoemde mogelijkheden ter vergroting van de efficiëntie voldoende soelaas zullen bieden.

## **7. Het krachtenveld in de EU**

Op dit moment is over de opvattingen en de inzet van de overige EU-lidstaten m.b.t. de IGC nog weinig bekend.

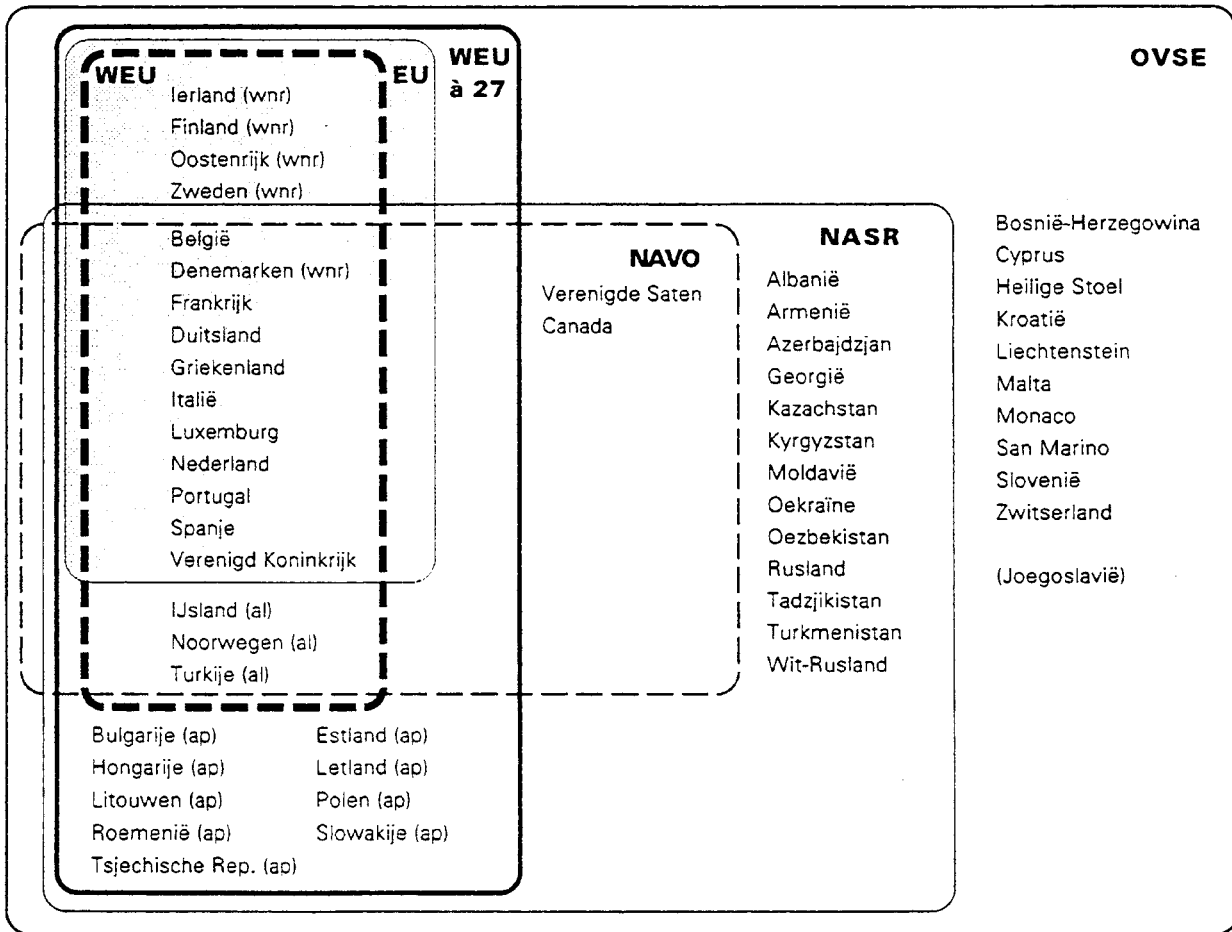
Wel is duidelijk dat de meningen sterk uiteen zullen lopen inzake het instrumentarium van het GBVB, de wijze waarop de nauwere integratie van EU en WEU gestalte krijgt en de toekomstige relatie tussen de EU/WEU en de NAVO.

De ontevredenheid over de vooralsnog tekortschietende effectiviteit van het GBVB is algemeen. Wellicht zou communautarisering deze situatie kunnen doorbreken. Het staat buiten kijf dat de meeste lidstaten daartoe thans niet bereid zijn. Zij zullen er de voorkeur aan geven voorlopig te blijven werken vanuit de drie pijler-structuur. Dit impliceert dat het GBVB vooralsnog intergouvernementeel van opzet zal blijven. Deze opvatting wordt het sterkst uitgedragen door het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Bij het VK speelt hier de algemene afwijzing van communautaire structuren voor alle beleidsterreinen buiten de Interne Markt een rol. Iedere wijziging van de institutionele opzet t.o.v. het VEU zal in Londen bij voorbaat op verzet stuiten. Bij beide lidstaten zal ook hun positie in de Veiligheidsraad een rol blijven spelen. Duitsland lijkt in te zetten op vergroting van de effectiviteit van het GBVB door meerderheidsbesluitvorming bij het GBVB, terwijl ook andere vormen van beperkingen van de consensusregel op Duitse steun kunnen rekenen. Gelet op het accent dat Nederland legt op de communautaire benadering streeft de Regering er naar op dit punt aansluiting bij Duitsland te zoeken. Gezien de spanning tussen het communautaire en het intergouvernementeel standpunt zal het er om gaan oplossingen te zoeken waarin elementen uit de communautaire aanpak worden verenigd met de behoefte van lidstaten die willen blijven vasthouden aan een intergouvernementeel GBVB.

Ook wat betreft de verhouding van de WEU ten opzichte van de EU, waarmee vorm moet worden gegeven aan het GEDB lopen de meningen niet parallel. De keuze tussen het handhaven van de WEU als aparte organisatie of het onderbrengen van de WEU in het VEU, wordt vooral bepaald door de visie van de lidstaten op het belang van de ontwikkeling van een Europese defensie-identiteit, op de rol van de VS op het terrein van de veiligheid en op de manier waarop aan de transatlantische relatie vormgegeven moet worden. Een probleem wat betreft de formulering van een gemeenschappelijk defensiebeleid zal bij de veiligheidsgarantie liggen. Of er een veiligheidsgarantie in het VEU komt en hoe deze zal worden geformuleerd zal o.a. afhangen van de evolutie van de positie van de huidige WEU-waarnemers. Frankrijk leek lange tijd voorstander van incorporatie van de WEU in de EU inclusief de ontwikkeling van een Europese defensie, maar het lijkt hier recentelijk op terug te komen. Duitsland heeft zijn mening nog niet bepaald, maar staat op zichzelf positief tegenover verdergaande vormen van integratie van EU en WEU en samensmelting op termijn. Het VK, dat aanvankelijk de inschuiving van

de WEU als een vierde pijler heeft geopperd, is nu van gedachten veranderd en zoekt de oplossing voor de IGC van 1996 in een verdere versterking van de relatie EU-WEU, o.a. door middel van back-to-back vergaderingen op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders.

Uit deze summiere indicaties wordt duidelijk dat de integratie van de WEU in de EU, indien deze al tot stand komt, een geleidelijk proces zal zijn, dat in 1996 niet zal worden voltooid, maar hoogstens in gang zal worden gezet.



OVSE: Organisatie inzake Veiligheid en Samenwerking in Europa  
 NAVU: Noord-Atlantische Verdragsorganisatie  
 NASR: Noord-Atlantische Samenwerkingsraad  
 EU: Europese Unie  
 WEU: Westeuropese Unie

al: Geassocieerd Lid WEU  
 ap: Geassocieerde Partner WEU  
 wnr: Waarnemer WEU

**Overzicht gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens sinds de inwerkingtreding van het VEU**

## Gemeenschappelijke standpunten ex artikel J.2

- voormalig Joegoslavië/verbod op voldoening van de claims genoemd in paragraaf 9 van VR-resolutie nr. 757 (I 3-06-1994)
- voormalig Joegoslavië/opschorting van bepaalde beperkingen van de handel m.b.t. Servië/Montenegro (10-10-1994)
- voormalig Joegoslavië/beperking economische en financiële relaties met die delen van het grondgebied van Bosnië-Herzegovina die onder controle van de Bosnische Serven zijn (10-10-1994)
- voormalig Joegoslavië/verlenging sancties m.b.t. Servië/Montenegro (23-01-1995)
- gemeenschappelijke strategie t.o.v. Rwanda ( 24-10-1994)
- gemeenschappelijke strategie t.o.v. Oekraïne (28-11-1994)
- Haïti/beperking van de economische relaties (15-03-1994)
- Haïti/beëindiging van de beperking van de economische relaties (30-05-1994)
- Soedan/instelling embargo op wapens, munitie en militaire apparatuur (15-03-1994)
- Libië/beperking van de economische relaties (22-1-1993)

## Gemeenschappelijke acties ex artikel J.3

- verkiezingswaarneming Rusland (09-11-1993)
  - ondersteuning van het democratiseringsproces in Zuid-Afrika (06-12-1993)
  - humanitaire hulp aan Bosnië-Herzegovina
  - Stabiliteitspakt/openingsconferentie (20-12-1993)
  - Stabiliteitspakt/continuering van het gemeenschappelijk optreden (14-06-1994)
  - controle op export van «dual use»-goederen (19-12-1994)
  - Midden-Oosten/ondersteuning van het vredesproces (19-04-1994)
  - voorbereiding van de Conferentie van Staten die partij zijn bij het Non-Proliferatie Verdrag (25-07-1994)
  - voormalig Joegoslavië/steun voor humanitaire hulp-konvoeien in Bosnië-Herzegovina (08-11-1993)
  - voormalig Joegoslavië/verlenging steun voor humanitaire hulp-konvoeien in Bosnië-Herzegovina (20-12-1993)
  - idem (07-03-1994)
  - idem (16-05-1994)
  - idem (27-07-1994)
  - idem (12-12-1994)
  - voormalig Joegoslavië/steun voor het EU-bestuur over Mostar (12-12-1994)
  - voormalig Joegoslavië/verlenging van steun voor het EU-bestuur over Mostar (06-02-1995)
- Voorts gaf de EU sinds de inwerkingtreding van het VEU in het kader van het GBVB 110 verklaringen uit.

### **BIJLAGE 3**

#### **Verklaring 27 bij het VEU**

Verklaring betreffende de wijze van stemmen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

De conferentie komt overeen dat de Lid-Staten met betrekking tot raadsbesluiten waarvoor eenparigheid van stemmen is vereist, zoveel mogelijk zullen vermijden een eenparig besluit te verhinderen wanneer er een gekwalificeerde meerderheid voor dat besluit is.