

Vergaderjaar 1994–1995

24 128

Het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 3 augustus 1995

De algemene commissie voor Europese Zaken¹ heeft op 28 juni 1995 algemeen overleg gevoerd met minister Van Mierlo en staatssecretaris Patijn van Buitenlandse Zaken over de nota **Het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid: naar een krachtiger extern optreden van de Europese Unie** (24 128, nr. 1).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van den Bos** (D66) constateerde dat het GBVB tot nu toe weinig succesvol is gebleken. Thans staat de vraag centraal in hoeverre via een wijziging van het Verdrag van Maastricht kan worden gekomen tot een betere samenwerking. De oorzaken van het relatief geringe succes zijn immers vooral van politieke aard. Kennelijk worden bedreigingen nog onvoldoende gemeenschappelijk ervaren. Bovendien hebben die bedreigingen een nogal confuus karakter en vragen ze veel offers in de zin van mensen en geld. Daarover ontstaan nu eenmaal zeer snel grote meningsverschillen. Verder is er na de koude oorlog meer ruimte gekomen voor profilering van nationale staten, hetgeen zich vooral uit in een eigen buitenlandse politiek. Ten slotte worden de gemeenschappelijke economische belangen nog onvoldoende vertaald in de behoefte aan een gemeenschappelijke politieke stem.

Het kabinet stelt terecht dat Europa een grotere verantwoordelijkheid moet nemen. Er is dus alle reden om na te gaan hoe de besluitvormingskaders kunnen worden verbeterd. In ieder geval is duidelijk dat besluitvorming bij consensus verlamd werkt. Duitsland heeft geopperd om met gekwalificeerde meerderheden te werken, maar daaraan zitten nogal wat haken en ogen. Het neemt de oorzaken van het slecht functioneren niet weg, maar bovendien zal het democratisch gat worden vergroot als ook niet het EP voldoende zeggenschap wordt gegeven. Verder is het weinig zinvol los van de communautaire structuur over te gaan tot een systeem van gekwalificeerde besluitvorming. Hoe oordeelt de minister over het Duitse standpunt en hoeveel waarde moet daaraan worden gehecht?

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Linden (CDA), Blauw (VVD), Van Nieuwenhoven (PvdA), Weisglas (VVD), Terpstra (CDA), Verspaget (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Ter Veer (D66), voorzitter, Ybema (D66), Van Middelkoop (GPV), Leers (CDA), Sipkes (GroenLinks), Van Rooy (CDA), Woltjer (PvdA), ondervoorzitter, Hendriks, Voûte-Droste (VVD), Schuurman (CD), Hessing (VVD), Van den Bos (D66), Van Oven (PvdA), Hoogervorst (VVD), Rouvoet (RPF), Van Waning (D66), Houda (PvdA) en Rehwinkel (PvdA).

Plv. leden: Bukman (CDA), De Korte (VVD), Van Traa (PvdA), Blaauw (VVD), Verhagen (CDA), Van der Ploeg (PvdA), De Jong (CDA), Deetman (CDA), De Graaf (D66), Van den Berg (SGP), Van der Hoeven (CDA), M. B. Vos (GroenLinks), Hillen (CDA), Sterk (PvdA), Boogaard (AOV), O. P. G. Vos (VVD), Poppe (SP), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Roethof (D66), Crone (PvdA), Verbugt (VVD), Leerkes (Unie 55+), Hoekema (D66), Adelmund (PvdA) en Lilipaly (PvdA).

De heer Van den Bos gaf de voorkeur aan een consensus-minus-één-constructie, waarbij de tegenstemmer moet aangeven welke vitale nationale belangen in het geding zijn. Hij stemde in met de suggestie van het kabinet om een analyse- eenheid in het leven te roepen die de verschillen in kaart brengt en nadere voorstellen formuleert. Die eenheid zou dan moeten worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de Commissie, het Raadssecretariaat en het voorzitterschap.

De WEU zal op termijn inderdaad onderdeel moeten gaan uitmaken van de EU. Hoe ziet het kabinet de toekomst van de Europese defensie? De fractie van D66 ziet op termijn een Europees leger als een belangrijke doelstelling, maar het zal duidelijk zijn dat ook hieraan veel haken en ogen zitten. Zo zou de tegenstelling tussen NAVO en EU kunnen worden vergroot en zou afscheid moeten worden genomen van de CJTF. Bovendien zou een Europees leger veel extra kosten met zich meebrengen. De heer Van den Bos meende dat stap voor stap de weg moet worden opgegaan naar een grotere mate van zelfstandigheid van de Europese defensie in nauwe verbondenheid met de Atlantische bondgenoot.

Hoe staat het overigens met het CJTF-model? Is het waar dat de onderhandelingen hierover volkomen vastzitten?

De discussie over het «Kopgroep-model» begint merkwaardige trekjes te vertonen. Nederland kan niet beslissen dat er een kopgroep komt en kan evenmin iets zeggen over de samenstelling ervan. Zo'n kopgroep ontstaat of ontstaat niet. De heer Van den Bos meende overigens dat een dergelijke kopgroep ongetwijfeld op min of meer informele wijze zal worden gevormd. Nederland kan natuurlijk wel proberen zo goed mogelijke relaties te onderhouden met Frankrijk en Duitsland, maar het heeft weinig zin om een verklaring uit te geven waarin staat dat Nederland zich bij de as Frankrijk-Duitsland moet aansluiten. Daarvoor heeft Nederland te veel uiteenlopende belangen, terwijl het weinig in de melk te brokkelen heeft als Duitsland en Frankrijk het eens zijn. Wellicht verdient het de voorkeur meer aandacht te geven aan nauwere samenwerking in het kader van de Benelux.

Het GBVB-concept zal ongetwijfeld op de helling moeten als een EU met 25 tot 30 lidstaten in het geding is. Het is ondenkbaar dat besluiten worden genomen waar landen als Letland en Malta voor zijn en bijvoorbeeld Frankrijk en Duitsland tegen. Het nemen van besluiten met gekwalificeerde meerderheid kan dan niet aan de orde zijn. Als het al zo moeilijk is om vijftien landen gemeenschappelijke standpunten te laten formuleren, zal het voor een uitgebreide EU nog veel moeilijker zijn. Daarom moet worden gedacht aan andere concepties, zoals het flexibele engagement. Daarbij worden alleen landen bij de besluitvorming betrokken die willen meedoen aan een bepaalde actie. Probleem hierbij is of landen die niet meedoen verplicht kunnen worden mee te betalen.

De heer **Verhagen** (CDA) betoogde dat een doeltreffend en slagvaardig GBVB essentieel is om een effectief antwoord te kunnen geven op de actuele buitenlandse en veiligheidspolitieke vraagstukken en uitdagingen die de krachten van de afzonderlijke lidstaten te boven gaan. Hij onderschreef de inzet van het kabinet in dezen, maar stelde vast dat in de nota welhaast sprake is van een «zwarte maandag-syndroom» waardoor af en toe doelstellingen met betrekking tot een GBVB al te zeer worden bepaald door (pessimistische) verwachtingen.

Het huidige GBVB stelt teleur. Klaarblijkelijk bestaat er naast de institutionele manco's van het Verdrag van Maastricht binnen de EU geen gemeenschappelijk beeld van de veiligheidsbelangen en buitenlandse politiek. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk maken vaak een onderscheid tussen eigenbelang en gemeenschappelijk belang en zien er soms ook een tegenstelling in. De heer Verhagen stemde in met het door het kabinet geopperde idee van een analyse- eenheid komt die de overeenkomsten en

verschillen in belangen van de lidstaten in kaart brengt. Daarmee zou kunnen worden aangetoond dat het in het belang is van de lidstaten zelf om een gemeenschappelijk beleid te formuleren. De GBVB-eenheid ter voorbereiding en analyse van gemeenschappelijke besluitvorming zou overigens beter gelieerd kunnen worden aan de Commissie in plaats van aan de Raad omdat op die manier de formulering van gemeenschappelijk beleid meer kansen heeft.

In de nota wordt verder gepleit voor relativering van de consensusregel en de toepassing ervan bij vaststelling van gemeenschappelijk optreden te beperken door de introductie van de consensus-minus-één-constructie. Deze lijn wordt gekozen zonder dat sprake is van normale parlementaire bevoegdheden voor het EP, die in de nota overigens nogal rozig worden voorgesteld. Tegelijkertijd vragen de bewindslieden zich af of de voorgestelde veranderingen op besluitvormingsterrein in een grotere EU wel het nodige soelaas zullen bieden. Deze benadering vond de heer Verhagen wat aan de magere kant. Het EP dient volwaardige bevoegdheden te krijgen als gekozen wordt voor meerderheidsbesluitvorming. Zolang het EP die bevoegdheden niet heeft en er geen sprake is van het vereiste van parlementaire instemming, moet de nationale parlementaire controle volledig kunnen functioneren en is bindende meerderheidsbesluitvorming onaanvaardbaar.

De heer Verhagen pleitte verder voor het optimaler benutten van de mogelijkheden van het Verdrag van Maastricht en refereerde in dit verband met name aan artikel J.2.

Uitvoeringsbesluiten conform artikel J.3.2 dienen onderdeel uit te maken van de verantwoordingsplicht van de communautaire structuur: controle door het EP van bindende meerderheidsbesluitvorming. Voorts dient een interinstitutioneel akkoord met het EP te worden gesloten om volwaardige invulling te kunnen geven aan artikel J.7 en de budgetcontrole van de EU-begroting. Om het dilemma van voldoende slagvaardigheid versus democratische controle te doorbreken en om te voorkomen dat besluitvorming inzake het GBVB wordt getroffen door een veto van een enkele lidstaat, dient een andere besluitvormingsconstructie te worden geïntroduceerd. De CDA-fractie meent dat gekozen moet worden voor de constructie waarbij de besluitvorming niet kan worden geblokkeerd door een minderheid terwijl anderzijds geen lidstaat tegen zijn wil kan worden verplicht mee te doen aan gemeenschappelijke besluitvorming. Het moet met andere woorden mogelijk zijn te komen tot meerderheidsbesluitvorming, inclusief EU-financiering, ook al nemen niet alle lidstaten daaraan deel. De minderheid mag niet worden gedwongen om tegen de wens van het nationale parlement in deel te nemen.

Voordat er sprake kan zijn van integratie de WEU in de EU dient versterking plaats te vinden van het CJTF-concept.

Ten slotte vroeg de heer Verhagen of de rijksministerraad is gekend in deze nota.

Mevrouw **Sipkes** (GroenLinks) stelde vast dat al werkendeweg een aantal opties met betrekking tot versterking van het GBVB worden gepresenteerd, maar dat nog niet helder is welke lijn het kabinet wenst te volgen. Zal die lijn worden aangegeven in de herijkingsnota of komt er in het najaar nog een totaalbeeld voordat de IGC van start gaat?

De tekortkomingen van het huidige GBVB zijn evident. Als het erop aankomt (Joegoslavië, Rwanda enz.) blijken de mooie idealen zo dun te zijn als vloeipapier. Het is echter nog maar de vraag of elke nieuwe besluitvormingsconstructie soelaas zal bieden zolang de politieke wil om de nodige veranderingen aan te brengen ontbreekt. De in de nota geformuleerde voorstellen moeten worden beschouwd als het maximaal haalbare. Zolang het EP niet over de vereiste controlebevoegdheden beschikt, moet meerderheidsbesluitvorming worden afgewezen, terwijl tegelijkertijd sprake moet kunnen zijn van een opting out-constructie.

De fractie van GroenLinks spreekt zich uit tegen een opwaardering van de WEU. Besluitvorming op Europees niveau dient een nationale invloed te blijven behouden, terwijl daarnaast een gemeenschappelijke dienst planning en analyse zou kunnen gaan functioneren. Bovendien vindt internationaal optreden meestal toch plaats onder VN-auspiciën en is er dus alles voor te zeggen het WEU-verdrag gewoon te verlengen in 1998. De verschillende samenwerkingsverbanden kunnen ook worden gecoördineerd door bedoelde gezamenlijke dienst. Aan vergroting van de politieke zelfstandigheid van de EU moet voorrang worden gegeven boven vergroting van de militaire zelfstandigheid.

Wat betreft NAVO en WEU getuigt de nota van weinig creativiteit. Europa ziet in dat het zelfstandiger moet en kan opereren, maar durft nog steeds niet de hand van grote broer Verenigde Staten los te laten. Er wordt gehinkt op twee gedachten: een krachtiger en zelfstandiger Europees defensiebeleid en tegelijkertijd het hoog houden van de Atlantische gedachte. Desgevraagd verklaarde mevrouw Sipkes dat haar fractie kiest voor optreden in VN-verband.

De OVSE komt er wel heel bekaaid af in de nota. Deze organisatie heeft met betrekking tot de crisis in voormalig Joegoslavië inderdaad geen wezenlijke taken gekregen, maar ook dat heeft alles te maken met het ontbreken van politieke wil. Waarom wordt niet gekozen voor meer vredesbewarende taken voor de OVSE in plaats van voor de WEU?

De heer **Rehwinkel** (PvdA) zei dat het hem tijdens een bezoek van de commissie aan Londen is opgevallen dat de Britten zich jegens de EU veel minder afhoudend opstellen dan weleens wordt gesuggereerd. Er is niets op tegen om te spreken over het communautaire perspectief van het GBVB, maar het zou een ontkenning zijn van de werkelijkheid te zeggen dat dat perspectief niet veraf meer is. Het intergouvernementele karakter van GBVB-samenwerking zal voorlopig nog wel de boventoon voeren. In die zin reageren de Britten niet anders dan vele andere lidstaten.

De nota biedt een aantal waardevolle suggesties voor een effectiever GBVB. Gesteld wordt dat het verdrag een meer dwingende verplichting tot coördinatie moeten bevatten voor de lidstaten die permanent lid zijn van de Veiligheidsraad ten opzichte van de lidstaten die dat niet zijn. Hoe kan aan deze goede gedachte gestalte worden gegeven? De ervaringen op dit punt met de Engelsen en de Fransen in de contactgroep stemmen in ieder geval weinig optimistisch, terwijl de Fransen de andere lidstaten voor voldongen feiten hebben geplaatst waar het gaat om hervatting van de kernproeven.

Ook de heer Rehwinkel hechtte aan een GBVB-analyse-eenheid, maar drong erop aan te voorkomen dat nieuwe bureaucratische instellingen worden gecreëerd. De rol van de Commissie, die al een mede-initiatiefrecht op het terrein van de buitenlandse politiek heeft, zou in dezen explicieter moeten worden geformuleerd. Hoe oordelen de bewindslieden hierover? Wat te denken van de uitspraak van prof. Friedman dat de Commissie daartoe niet capabel en ook niet geëquipeerd is?

Ingaande op de suggesties van het kabinet met betrekking tot de besluitvorming in EU-verband merkte de heer Rehwinkel op dat het begrip «vitale belangen» op grond waarvan consensusbesluitvorming vereist is iets nauwkeuriger zou moeten worden gedefinieerd. In ieder geval zal minder consensusbesluitvorming de controle van nationale parlementen op het GBVB bemoeilijken. Het kabinet is somber over de mogelijkheid van uitbreiding van de invloed van het EP en wordt aldus ten volle geconfronteerd met de vraag hoe het democratische gat kan worden opgevuld. Van dat antwoord valt in de nota te weinig terug te vinden.

De heer Rehwinkel zei vervolgens voorstander te zijn van integratie van de WEU in de EU, maar vroeg zich af waarom een volledige integratie op

korte termijn niet realiseerbaar is. Wordt het realiteitsgehalte van deze gedachte door de lidstaten verschillend ingeschat?

Wat zijn de gevolgen van een Frans-Duitse kopgroep voor het democratisch gehalte van de EU-instellingen? De heer Rehwinkel had vooral nog de indruk dat een dergelijke kopgroep het functioneren van de EU-instellingen kan belemmeren. De optie van meerdere snelheden mag nooit een doel worden, doch dient slechts als een middel te worden beschouwd.

Denkt het kabinet dat met een voorzitterschap voor alleen het GBVB de belangen van de kleinere landen voldoende worden gediend? Ook zou de EU bij de multi- en bilaterale contacten minder dan nu het geval is met vijftien plus één stem moeten spreken.

Ten slotte refereerde de heer Rehwinkel aan de EP-resolutie met de strekking dat de drie pijlers worden opgeheven waardoor het GBVB een communautair karakter zou krijgen. Hoe oordeelt het kabinet hierover?

De heer **Hessing** (VVD) betoogde dat de politieke situatie in Europa sinds de val van de Berlijnse muur drastisch is gewijzigd. De Midden- en Oosteuropese landen staan voor de enorme opgave om gelijktijdig een democratie op te bouwen en over te schakelen naar een markteconomie. Dat gaat gepaard met grote onzekerheden en instabiliteit. Het is van essentieel belang dat het EU-buitenlandse beleid daar het primaat legt. Zo is de relatie met de Russische Federatie van groot belang en aan de dialoog met dit land moet veel meer inhoud worden gegeven in het GBVB. Hetzelfde geldt voor Oekraïne en landen als Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije. Op de terreinen politiek, economie, ecologie en bestuur zal op korte termijn heel wat werk moeten worden verzet. Kan het kabinet de Kamer op relatief korte termijn informeren over de inhoudelijke samenwerking met deze landen? De heer Hessing refereerde in dit verband aan het OVSE-proces, de wapenbeheersing, non-proliferatie en de economische aspecten van de veiligheid. De voorliggende nota gaat voornamelijk in op de procedurele aspecten, maar hij meende dat het gewenst is dat de Kamer op de hoogte wordt gesteld van de voortgang in deze meer inhoudelijke dossiers. Hopelijk zal nog voor de begrotingsbehandeling aan de hand van die informatie door het kabinet een algemeen overleg kunnen worden gehouden.

De bewindslieden geven te kennen dat de evaluatie op een wat vroeg moment komt omdat er nog te weinig ervaring is opgedaan. Zij laten echter na om in te gaan op de politieke en institutionele oorzaken van een en ander. Dat maakt het moeilijk om een oordeel te vellen en daarom is het van essentieel belang dat al in dit stadium meer aandacht wordt besteed aan de inhoud en de regie van het GBVB. Hoe oordeelt de minister over het gelijklopende oordeel van de Adviesraad voor vrede en veiligheid op dit punt?

De echte problemen zijn de volgende: de politieke wil bij de lidstaten ontbreekt; de sturende capaciteit (de regie-functie) van de Algemene Raad schiet tekort en hetzelfde geldt voor de organisatorische kwaliteit van de GBVB- eenheid. Aan al deze zaken kan nu al iets worden gedaan. Het is gewenst om de bestaande mogelijkheden van het GBVB beter te benutten. Het spel moet worden gespeeld en daarbij kan best iets minder aandacht worden besteed aan de spelregels! Te veel nadruk op zoiets als integratie van de WEU in de EU maakt de komende IGC erg kwetsbaar met alle gevolgen voor de verdere ontwikkeling van de EU vanden. Er is nog veel mogelijk in het kader van de EU en daarop kan de energie beter worden gericht. Het leek de heer Hessing beter om door te gaan op de ingeslagen weg met betrekking tot de WEU, de NAVO en het CJTF-concept; deze tactische route zal hoogstwaarschijnlijk de gestelde doelen eerder naderbij brengen dan een geforceerd streven naar integratie van de WEU in de EU.

De heer Hessing stemde in met het voorstel met betrekking tot een analyse-eenheid. Het wisselend voorzitterschap van de EU gaat immers ten koste van de continuïteit en consistentie van het GBVB. Dat kan worden opgelost door het raadssecretariaat wat minder strak te binden aan de voorzitter. Aldus kan binnen de Raad het intergouvernementele karakter van het GBVB worden benadrukt en tegelijkertijd is er de mogelijkheid om de betrokkenheid van de Commissie te vergroten. Voor tenuitvoerlegging van deze constructie is overigens geen IGC nodig. Dit voorstel is dus iets anders dan het instellen van een nieuw lichaam dat ergens tussen Raad en Commissie in hangt.

De consensus-minus-één-constructie is inderdaad een mogelijkheid om een notoire dwarsligger te elimineren. Het voorstel ter zake is dan ook voor de VVD-fractie bespreekbaar. Meerderheidsbesluitvorming dient voorlopig te worden afgewezen; dat zou tekort doen aan de kracht van unanimitéit en aan de inhoudelijke discussie.

Sinds het Verdrag van Maastricht is de rol van de WEU versterkt waar het gaat om humanitaire en vredesbewarende taken. Het overleg met de NAVO over het CJTF-concept is een goede ontwikkeling en hetzelfde geldt voor de zogenaamde «coalitions of the willing». De kernvraag blijft hoe kan worden voorzien in een flexibele samenwerking tussen de nationale krijgsmachten – onder controle van de nationale parlementen – met als doel het GBVB zo effectief mogelijk te doen zijn. Alles afwegende leek het de heer Hessing voorlopig het beste de WEU te laten voortbestaan als zelfstandige organisatie met nauwe banden met de EU. Daarbij zou de WEU zich dan met name moeten concentreren op de «Petersberg-taken». Welke stappen tot integratie in de EU stelt het kabinet zich overigens voor? Hoe oordelen de bewindslieden over de suggestie om de samenwerking tussen de EU en de WEU te versterken en ervoor te zorgen dat ieder EU-lid WEU-lid wordt en dat ieder EU-lid op termijn NAVO-lid wordt?

Bij dit alles is de CJTF-optie cruciaal, maar het is nog maar de vraag of dit lukt. Wat vindt de minister van de opstelling van de Fransen in dezen?

De heer Hessing twijfelde aan de meerwaarde van het door de bewindslieden gesuggereerde Atlantische contract.

Enkele suggesties ter verbetering van de effectiviteit van het GBVB zijn een betere interne organisatie van het GBVB, de Commissie meer gebruik laten maken van het initiatiefrecht en een verbetering van de samenwerking tussen Raad, de Commissie, het comité politique, Coreper en het EP op het terrein van het GBVB. Er schort veel aan deze samenwerking en vaak ligt dat aan de bereidheid of competentie van een enkele persoon in de organisatie.

De intergouvernementele aansturing van het GBVB is een gegeven en het komt dan ook niet vertrouwenwekkend over om in de nota via de achterdeur allerlei semi-communautaire voorstellen te blijven doen. Het is van groot belang het bestaande intergouvernementele instrumentarium beter te gebruiken. Het is zinvol om in de aanloop naar de IGC bilateraal overleg te blijven voeren met Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Waarop stoelt de minister toch zijn grote liefde voor Frankrijk gezien de opstelling van dit land in bijvoorbeeld het drugsdossier, de kernproeven en de CJTF? De heer Hessing was niet onder de indruk van allerlei bevolgen woorden over het aanhangen van zoiets abstracts als de as Frankrijk–Duitsland. Het is beter relaties te onderhouden met werkelijke entiteiten.

Een nuchtere en zakelijke benadering blijft gewenst, waarbij accent moet worden gelegd op de inhoud; de schijn dat er allerlei open einden in het Verdrag van Maastricht worden gebracht moet worden vermeden.

De heer **Van Middelkoop** (GPV) waardeerde de heldere nota positief. Deze nota maakt een goede dialoog met de Kamer mogelijk. Het was hem overigens opgevallen dat het communautaire perspectief leidraad blijft in de nota en dat getracht wordt angstvallig binnen de kaders van het

Verdrag van Maastricht te blijven. Voorts bevat de nota te weinig informatie over de al bestaande samenwerkingsverbanden binnen Europa op militair en veiligheidspolitiek terrein. Verder was het hem opgevallen dat eerst de nota is verschenen en pas daarna het advies van de Adviesraad voor vrede en veiligheid. Dat had natuurlijk net andersom moeten zijn. Bedoeld advies heeft overigens een buitensporig breed karakter, maar de typisch Nederlandse obsessieve betrokkenheid bij allerlei institutionele problemen had hier zeker kunnen worden gemist als kiespijn.

Is het werkelijk nodig om vast te houden aan een GBVB-pijler conform het Verdrag van Maastricht? De afgelopen decennia is op veiligheidsgebied uitstekend samengewerkt binnen de NAVO, terwijl de ledenlanden op politiek terrein vaak verschillende kanten opgingen. Dat gaat kennelijk samen als een vitaal belang als de veiligheid van het verdragsgebied in het geding is.

Het is natuurlijk goed dat er na de val van de muur geen vijand meer is, maar dat betekent wel dat het doel, dat grotendeels de samenwerking structureerde, teloor is gegaan. Het ligt daarom voor de hand eerst eens te analyseren wat de veiligheidspolitieke en veiligheidsbedreigende vraagstukken zijn van deze tijd om daarop een samenwerkingsstructuur te baseren. Een dergelijke analyse is natuurlijk niet zo eenvoudig te maken, maar toch mag het niet te lang duren. In een rapport dat op verzoek van de Europese Commissie is uitgebracht staat dat voortdurende twijfels het vermogen van de EU ondermijnen om goed in te spelen op bedreigingen als individualisme en korte-termijndenken in de lidstaten en een bijdrage kunnen leveren aan de culturele, etnische en religieuze gistingen in landen ten zuiden en oosten van het EU-gebied.

Is het realistisch en verstandig om een GBVB te ontwikkelen als een instrument ter bevestiging van een EU-identiteit? De heer Van Middelkoop betoogde dat veiligheids- en defensiebeleid een kernonderdeel is van elk staatsbeleid en dat daaraan een zekere homogeniteit ten grondslag moet liggen. Van dat laatste is echter geen sprake in Europa en daarom is het onverstandig en zelfs gevaarlijk te streven naar een volledig gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. Vooral defensiebeleid zal ook op de langere termijn een zaak van nationale beschikkingsmacht moeten blijven. Het is ondenkbaar dat landen daarvan zullen afzien en die vaststelling moet een integraal onderdeel van de analyse zijn. Bovendien is het kennelijk mogelijk een gezamenlijk buitenlands beleid te ontkoppelen van een gezamenlijk veiligheids- en defensiebeleid.

De EU voert haar buitenlands beleid vooral met morele en economische middelen en een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor vrede en veiligheid moet dan ook niet in de eerste plaats in EU-verband gestalte worden gegeven. Het moet worden beschouwd als een uitdaging om verder te denken over samenwerking op veiligheids- en defensiegebied buiten het kader van de EU en dus het Verdrag van Maastricht. Het zal echt niet lukken om een veiligheidspolitieke identiteit van de EU te realiseren.

Een eerste vereiste is dat veel meer wordt geïnvesteerd in multi- en bilaterale militaire samenwerking. In die zin is het CJTF-concept van groot belang en hetzelfde geldt voor de Nederlands-Engelse samenwerking, het Eurokorps en de versterkte operationele rol van de WEU. Het belang van een dergelijke samenwerking is dat re-nationalisatie van krijgsmachten in Europa wordt voorkomen. «La classe politique» denkt nationaal, maar «la classe militaire» moet zoveel mogelijk worden getraind om veel met andere krijgsmachten samen te werken, ook al blijft zij vanzelfsprekend ondergeschikt aan de politieke leiding.

De heer Van Middelkoop wees erop dat het door hem verwoorde standpunt ook terug te vinden is in het Franse defensiewitboek van 1994 waarin de nadruk wordt gelegd op de Engels-Franse samenwerking, de NAVO als hoofdgarantie van de veiligheid en de WEU als een uitdrukking

van de Europese verantwoordelijkheid op veiligheidsgebied. Hetzelfde valt met zoveel woorden terug te vinden in een memorandum van de Engelse regering van maart 1995 waarin staat dat een GBVB wel kan worden vergeten en dat het niet mogelijk zal zijn een rol van betekenis te creëren op dit terrein voor Europese Commissie en EP. Ook in dit memorandum wordt gepleit voor de WEU als drager van de veiligheids-politieke identiteit van Europa. Dan zijn er geen problemen met kopgroepen of met institutionele verankering in het Verdrag van Maastricht en behoeft geen beroep te worden gedaan op communautaire middelen.

Het antwoord van de regering

De **minister** merkte op dat er sprake is van een paradox in die zin dat getracht wordt een Europese identiteit te creëren met middelen die eigenlijk alleen maar effectief kunnen zijn als die identiteit verkregen is. Zolang daarvan geen sprake is, zal per definitie zoiets als defensie-aangelegenheden een meer nationaal karakter hebben. Toch meende de minister dat op den duur die Europese identiteit tot stand moet worden gebracht. Hij benadrukte dat er een functioneel verband is tussen de buitenlandse politiek en de defensie-politiek. Op beide terreinen doemen immers min of meer praktische machtsvragen op. Bedoelde paradox dient te worden opgelost door haar in te bouwen in het proces; het is immers niet goed mogelijk de buitenlandse politiek gestalte te geven in EU-verband en voor de defensie-politiek andere verbanden te zoeken.

De ontwikkeling van het CJTF-concept is momenteel vastgelopen; er zal ongetwijfeld een oplossing worden gevonden maar de stugheid van deze materie heeft alles van doen met de verwevenheid van politieke en defensie-aspecten.

Aan het adres van de heer Hessing merkte de minister op er niet van overtuigd te zijn dat de EU succesvol zal kunnen opereren zonder een gemeenschappelijk defensiebeleid. Politieke integratie vraagt uiteindelijk ook om defensie-integratie. Gezamenlijke verdediging is altijd al een essentieel onderdeel geweest van gemeenschapsvorming. Helaas is de politieke en defensie-integratie ver achter gebleven bij de economische integratie. Dat heeft ongetwijfeld ook te maken met de dominantie van de Verenigde Staten tijdens de koude oorlog, die ertoe leidde dat Europa niet alleen in defensie-technisch opzicht geen zelfstandigheid heeft verworven, maar ook niet geleerd heeft te denken in termen van een gezamenlijke buitenlands-politieke verantwoordelijkheid.

Het grootste goed van het Europese integratieproces is wellicht gelegen in de relativering van het nationale politieke gelijk. Dat proces is op de punten waar defensie en buitenlandse politiek bij elkaar komen van doorslaggevende betekenis. Vandaar ook dat de regering van mening is dat de WEU uiteindelijk moet worden geïntegreerd in de EU, die op den duur de Europese pilaar moet worden in het gebouw van het Atlantisch bondgenootschap. Daartoe zou de weg kunnen worden gevolgd die ook bij de EMU is bewandeld. Dat houdt in dat tijdens de IGC het eindpunt van die weg moet worden geformuleerd, maar de minister ging ervan uit dat dat nog niet mogelijk zal blijken te zijn. De WEU zal derhalve hoogstwaarschijnlijk voorlopig onafhankelijk blijven functioneren, waarbij zij hopelijk stapsgewijs zal toegroeien naar de EU.

Een van die stappen zou kunnen zijn het creëren van een relatie tussen de ministers van defensie en de secretaris-generaal van de WEU aan de ene kant en de Algemene Raad aan de andere kant. Ook kan worden gedacht aan de integratie van ambtelijke werkgroepen van de WEU en de EU en aan gezamenlijke bijeenkomsten van de permanente raad van de WEU en het comité politique. Verder valt te denken aan een organisatorische link tussen de voorgestelde GBVG-analyse-eenheid en de planning cel van de WEU, aan een synchronisatie van de voorzitterschappen van de

WEU en de EU en uiteindelijk aan een gemeenschappelijke financiering. Al deze stappen – niet per se in de genoemde volgorde – kunnen leiden tot een grotere verstrengeling tussen EU en WEU. Het kabinet volgt echter een low key-benadering, want alleen al het aangeven van de stappen zal stof te over geven voor disputen in EU-verband. Verschillende landen hebben overigens belangstelling getoond voor dergelijk stappen, maar een land als het Verenigd Koninkrijk wil niet veel meer dan back-to-back-vergaderingen van een Eurotop, die af en toe een WEU-top kan worden.

De minister zei desgevraagd begrip te hebben voor het standpunt dat bij een Westeuropese defensie een eigen Westeuropese inlichtingen-eenheid hoort, ook al is dit voorshands geen kabinetsbeleid.

Vergroting van de analysecapaciteit van de EU kan worden bereikt door een ambtelijke versterking van het raadssecretariaat om tot een betere beleidsvoorbereiding te komen. Het kan ook door de GBVB-beleidsvoorbereiding te voorzien van een eigen secretaris-generaal, iets waar de voorkeur van het kabinet naar uitgaat. Deze functionaris zou dan echter niet het initiatiefrecht moeten krijgen, omdat dat ten koste zou kunnen gaan van het initiatiefrecht dat de Commissie al heeft in het kader van de tweede pijler. De minister zei voorstander te zijn van volwaardige participatie van de Commissie in de GBVB-werkzaamheden. Essentieel is echter dat de analysecapaciteit wordt vergroot om de beleidsvoorbereiding te verbeteren.

Vooraf in het perspectief van de uitbreiding van de EU is meer ruimte voor meerderheidsbesluitvorming zeer wenselijk. Het is immers welhaast ondoenlijk om in een gemeenschap van 25–30 landen telkenmale tot overeenstemming op basis van consensus te komen. De veronderstelling dat het eigen nationale standpunt het minst gevaar loopt bij intergouvernementele besluitvorming berust overigens niet op de feiten. Integendeel, dit soort besluitvorming zou wel eens veel verder van het nationale standpunt kunnen liggen dan wenselijk wordt geacht. De regel dat meerderheidsbesluitvorming voor een omschreven categorie uitvoeringsbesluiten mogelijk is, is min of meer een dode letter, maar wellicht is deze dode letter het begin van een nieuw alfabet. Het verdient in ieder geval overweging na te gaan of bedoelde regel kan gelden voor alle uitvoeringsbesluiten en het comité de réflexion een rubriek te laten opstellen van gemeenschappelijke activiteiten en posities die vatbaar zijn voor besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheden. De bewindsman erkende overigens dat het erg lastig zal zijn zo'n rubriek op te stellen, maar vond een poging in die richting – samen met Duitsland, België, Luxemburg en enkele andere gelijkgestemde landen – toch de moeite waard.

Het verschijnsel van kopgroepen en meerdere snelheden wordt door de regering gezien als het afvalprodukt van een mislukte poging om een voor iedereen aanvaardbare oplossing te bereiken. Voor een IGC in de ware zin van het woord mag niet als uitgangspunt gelden dat tot kopgroepen of meerdere snelheden moet worden gekomen. Het mag in ieder geval nooit een doel op zich zijn. Ook Frankrijk en Duitsland zijn zich ervan bewust dat een Frans-Duitse as niet het kenmerk van een kopgroep mag hebben. Het bestaan van die as kan in ieder geval niet worden ontkend. Als die as goed functioneert – en hierbij kan de Benelux zijn invloed aanwenden – kan Europa ervan profiteren. Het Verenigd Koninkrijk is zich bewust van de positie die de Benelux ten opzichte van de Frans-Duitse as inneemt.

In het begin van het nieuwe parlementaire jaar zal hoogstwaarschijnlijk de afsluitende vierde nota gereed zijn en ter behandeling aan de Kamer kunnen worden aangeboden, zodat nog dit kalenderjaar in overleg met de Kamer de Nederlandse positie tijdens de IGC zal kunnen worden bepaald. Het is dienstig dat in deze nota rekening kan worden gehouden met de bevindingen van het comité de réflexion. Het comité is gehouden te rapporteren aan de Algemene Raad in Madrid, die medio december zal plaatsvinden.

Het leek de bewindsman dat het voorstel van de heer Verhagen met betrekking tot de besluitvorming een receptuur is voor een Europa à la carte.

De heer **Verhagen** (CDA) betoogde dat zijn voorstel moet voorkomen dat een grote lidstaat blijft vasthouden aan zijn veto-recht. Het voorstel kan worden beschouwd als een operationalisering van de gedachte van een «coalition of the willing».

De **minister** zei dan de voorkeur te willen geven aan de meer structurele consensus-minus-éénconstructie. Bovendien wordt een belangrijke wissel getrokken op de communautaire financiering waar ook nog heel weinig van terecht is gekomen.

De heer **Hessing** (VVD) wilde graag weten welke standpunten het kabinet zal inbrengen in het comité de réflexion.

De heer **Rehwinkel** (PvdA) merkte op er behoefte aan te hebben om nog voor de Algemene Raad in Madrid met de bewindslieden van gedachten te wisselen over de standpunten die zij daar wensen te vertolken.

Mevrouw **Sipkes** (GroenLinks) sloot zich daarbij aan en herinnerde nog aan de toezegging van de staatssecretaris om maandelijks te rapporteren over de voortgang in het comité de réflexion.

De **minister** ging ervan uit dat het comité de réflexion nog voor de Algemene Raad in Madrid met een rapport zal komen. De regering zal dat rapport van commentaar voorzien en aan de hand daarvan zal dan overleg met de Kamer kunnen worden gevoerd.

De **staatssecretaris** stelde vast dat in het Verdrag van Maastricht is vastgelegd dat de tweede pijler een intergouvernementeel karakter draagt en dat elk pleidooi om de analyse-éénheid (inclusief initiatiefrecht) exclusief onder te brengen bij de Commissie betekent dat de lidstaten weer terug zijn bij af. Er is alles voor te zeggen om de tweede pijler beter te laten functioneren, maar daarbij moeten zeer nadrukkelijk de politieke voorwaarden in het oog worden gehouden zoals die zijn neergelegd in het Verdrag van Maastricht. Er moet inderdaad tegen worden gewaakt dat de secretaris-generaal, die dan leiding zou moeten geven aan de versterkte analyse-éénheid, in de bevoegdheden van de Commissie treedt. Het is van groot belang dat het GBVB met inachtneming van wederzijdse bevoegdheden en het karakter van eerste en tweede pijler beter gaat functioneren. Het kabinet heeft er dus geen enkele behoefte aan het intergouvernementele karakter van de tweede pijler te wijzigen.

De voorzitter van de commissie,
Ter Veer

De griffier van de commissie,
Teunissen