
Vergaderjaar 1999–2000

24 128

Het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 29 oktober 1999

Hierbij heb ik de eer om u, mede namens de Minister van Defensie, een notitie over het Europese veiligheids- en defensiebeleid aan te bieden. De notitie heeft tot doel om u, zoals verzocht tijdens het Algemeen Overleg Europese Zaken van 9 september jl. en aangekondigd tijdens het debat over «De Staat van de Europese Unie», op de hoogte te brengen van de huidige stand van zaken met betrekking tot de diverse aspecten van dit onderwerp en van de standpunten van de Regering terzake.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

Notitie over het Europese veiligheids- en defensiebeleid	Blz.
Inleiding	3
I. Algemene Nederlandse uitgangspunten	3
II. Positie andere landen	5
III. Agenda	6
IV. Petersbergtaken en de bijdrage van de NAVO	7
V. Militaire middelen	8
V.1. Bepaling ambitieniveau	8
V.2. Europese capaciteiten en tekortkomingen	9
V.2.1. Defence Capabilities Initiative (DCI) in de NAVO	10
V.2.2. WEU audit	10
V.2.3. Initiatieven in de EU	10
V.3. Pool-vorming en andere soorten van defensie-samenwerking	11
V.4. Planning	12
V.4.1. Special Report (SR)	12
V.5. Aansturing van een operatie/selectie van hoofd-kwartieren	13
VI. Samenwerking NAVO-EU	13
VI.1. Gebruikmaking van NAVO-middelen voor een EU-operatie	13
VI.2. Huidige samenwerking NAVO-WEU	14
VI.3. Een NAVO-EU overleg	14
VII. Besluitvorming in de EU	15
VII.1. Verdragswijziging	16
VII.2. Betrokkenheid van Ministers van Defensie	17
VII.3. Rol Hoge Vertegenwoordiger	17
VII.4. Comité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken	17
VII.5. Militair Comité	18
VIII. Betrokkenheid van de Europese landen die geen EU-lid zijn	18
IX. Niet-militaire aspecten	19
X. Parlementaire controle	20
XI. Defensiesamenwerking	21
XI.1. Problematiek	21
XI.2. Europese ontwikkelingen	21
XI.3. Mogelijke oplossingen	22
XI.4. Positie Nederland	23
Samenvatting en conclusies	23

Inleiding

De geleidelijke ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid, waartoe in 1997 onder Nederlands Voorzitterschap besloten werd in het Verdrag van Amsterdam, heeft het afgelopen jaar een reeks van nieuwe impulsen gekregen. De nieuwe Britse bereidheid om over defensie-aangelegenheden in de EU te spreken, maakte mogelijk dat het VK en Frankrijk in december vorig jaar in St. Malo overeenstemming bereikten over een aantal algemene uitgangspunten met betrekking tot het Europees veiligheid en defensiebeleid. De grotere Europese bondgenoten groeien op veiligheids- en defensiegebied steeds verder naar elkaar toe, zoals ook blijkt uit de toenemende bereidheid van Duitsland deel te nemen aan crisisbeheersingsoperaties buiten het NAVO-verdragsgebied en de groeiende samenwerking tussen Frankrijk en de NAVO; twee ontwikkelingen die goed tot uiting kwamen bij de operaties in en rond Kosovo. De crisis in Kosovo onderstreepte daarnaast hoe afhankelijk de Europese landen zijn van de VS voor crisisbeheersing waarbij gebruik wordt gemaakt van militaire middelen. Tegelijkertijd maakte de discussie rond Kosovo in de VS, met name in het Congres, duidelijk dat Europa er in de toekomst niet per definitie van kan uitgaan dat de VS steeds opnieuw bereid zal zijn voor Europa de kastanjes uit het vuur te halen.

Een Europees veiligheids- en defensiebeleid vereist ook adequate ondersteuning door een sterke en concurrerende defensie-industrie.

Op de NAVO-Top te Washington maakte het Bondgenootschap duidelijk, zoals het ook al eerder in 1996 had gedaan, een grotere Europese rol niet als een bedreiging, maar als een ondersteuning van het Bondgenootschap te beschouwen, en bereid te zijn de noodzakelijke regelingen te treffen voor snelle toegang van de EU tot de collectieve middelen van het Bondgenootschap voor operaties waar de NAVO als geheel zelf niet bij betrokken is. Daarbij formuleerde het Bondgenootschap ook een aantal uitgangspunten voor de samenwerking NAVO-EU, zoals transparantie en de grootst mogelijke betrokkenheid van de Europese bondgenoten die geen lid van de EU zijn, voortbouwend op de in de WEU gegroeide praktijk en de samenwerking die sinds de NAVO-bijeenkomst van Berlijn (1996) tussen de NAVO en de WEU is ontstaan.

Op de Europese Top in Keulen werden de lijnen die waren uitgezet in St. Malo en met name Washington samengebracht en verder ontwikkeld. Met de verklaring van de Raad en het daaraan ten grondslag liggende rapport van het Voorzitterschap is een belangrijke kwalitatieve stap voorwaarts gezet en wordt een concrete agenda voor de versterking van het Europese veiligheids- en defensiebeleid geboden. De Europese Raad schetste daarbij tevens een tijdspad tot en met eind volgend jaar, met de a.s. Europese Raad in Helsinki als eerste tussenstop. Inmiddels is sprake van een politieke versnelling van het proces. In de hierna volgende paragrafen zal op deze concrete agenda worden ingegaan, inclusief het standpunt van de Regering terzake. Daaraan voorafgaand zullen in het kort de algemene uitgangspunten van de stellingname van de Regering, en in hoofdlijnen de positie van andere landen worden weergegeven.

I. Algemene Nederlandse uitgangspunten

De Nederlandse uitgangspunten, zoals ook aangegeven tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen door Minister-President Kok, zijn de volgende. Voor Nederland blijft de NAVO hoeksteen van onze veiligheid en de centrale organisatie waarin we onze veiligheid hebben georgani-

seerd. Ze is ook het meest geschikte instrument voor zwaardere crisis-beheersingsoperaties. Tegelijk moet de Europese Unie een grotere verantwoordelijkheid op zich nemen voor de veiligheid en stabiliteit in Europa, met behoud van de transatlantische band. Willen de Europese landen een grotere rol spelen op het vlak van crisisbeheersing, of dat nu in NAVO-kader plaatsvindt, of in een EU-geleide operatie, dan zullen ze hun militaire capaciteiten moeten versterken door aanpassing en modernisering. Voor een grotere rol van de EU is tevens een versterking van het GBVB van groot belang, omdat een geloofwaardig veiligheidsbeleid niet goed kan bestaan zonder een effectief gemeenschappelijk buitenlands beleid.

In Keulen is overeengekomen dat de rol van de EU op defensiegebied zich zal richten op crisisbeheersing, de zgn. Petersbergtaken. Het gaat derhalve niet om taken in het kader van de collectieve verdediging. In algemene zin heeft Nederland in het geval van crisisbeheersingsoperaties de voorkeur voor optreden van de NAVO, met de VS, zeker voor operaties van grotere omvang en met een vredeafdwingend karakter. Naast de politieke wenselijkheid van VS-betrokkenheid, beschikt de NAVO over een beproefde machinerie en de middelen die noodzakelijk zijn voor een complex en grootschalig militair optreden. Er kunnen zich evenwel situaties voordoen, waarin de NAVO als geheel niet kan of wil optreden, maar de EU wél. Een crisis die net is uitgebroken, zal in de meeste gevallen zowel in de NAVO als in de EU worden besproken. Dat zal niet in isolement, maar in volledige transparantie tussen beide organisaties moeten geschieden. Van een Europese «Alleingang» op het gebied van besluitvorming is geen sprake. In deze fase zal duidelijk worden waartoe de VS wel en niet bereid zijn. De VS kunnen bijvoorbeeld door een crisis elders in de wereld in beslag worden genomen. Het kan ook zijn dat het Congres geen Amerikaanse deelname aan een operatie toestaat. Als optreden van het Bondgenootschap niet tot de mogelijkheden behoort, dan gaat de Nederlandse voorkeur uit naar een EU-geleide operatie die gebruik maakt van NAVO-middelen. Het zou niet wenselijk zijn wanneer de EU op grote schaal eigen militaire structuren zou opzetten of militaire middelen zou gaan ontwikkelen die die van de NAVO dupliceren. Hier kan gebruik gemaakt worden van de sinds Berlijn 1996 gemaakte afspraken tussen de NAVO en de WEU. Dit biedt ook de beste mogelijkheden om toegang te verkrijgen tot zaken als satellietinformatie, AWACS en luchttransport die de Amerikanen in sommige situaties wellicht ter beschikking willen stellen, ondanks het feit dat zij niet direct deelnemen aan de operatie.

Voor de constructie van EU-geleide operaties met NAVO-middelen pleit ook het feit dat conflicten kunnen escaleren. Vermeden moet worden dat de EU een operatie eerst met eigen middelen begint en later ten gevolge van escalatieprocessen zich alsnog tot de NAVO moet wenden.

Gegeven het feit dat Nederland in het geval van crisisbeheersingsoperaties de voorkeur geeft aan optreden in NAVO-verband en dat, indien zulks niet mogelijk blijkt, de Nederlands voorkeur uitgaat naar EU-geleide operaties met gebruikmaking van NAVO-middelen, waarbij de besluitvorming in alle transparantie dient te geschieden, kan worden geconstateerd dat de optie van een Europese operatie zonder NAVO-ondersteuning naar de mening van de Regering in het bijzonder in aanmerking komt voor kleinschalige operaties. Ook de WEU heeft de afgelopen jaren zulke operaties uitgevoerd. Europese crisisbeheersingsoperaties zonder gebruik van NAVO-middelen mogen de transatlantische band niet schaden.

Om als EU effectief op te kunnen treden is een structuur en besluitvormingsprocedure nodig, waardoor zij daadwerkelijk leiding kan geven aan militaire operaties. De voornaamste uitdaging waarvoor

Europa thans evenwel staat, is de vraag op welke manier het defensievermogen te verbeteren.

Overigens, crisisbeheersing omvat ook niet-militaire middelen (politieke, economische, humanitaire). De kracht van de EU ligt juist ook op dit vlak, waaraan in de toekomst militaire kunnen worden toegevoegd. Nederland spant zich dan ook actief in voor een versterking van het vermogen van de EU ook niet-militaire middelen tot crisisbeheersing in te zetten.

II. Positie andere landen

In het volgende worden de nationale posities van de belangrijkste landen in deze discussie in algemene termen geschetst. Specifieke opvattingen zullen later meer in detail aan de orde komen.

Tot vorig jaar wees het Verenigd Koninkrijk, ook nog bij de onderhandelingen over het verdrag van Amsterdam, een rol van de EU op het gebied van defensie categorisch af. Met de nieuwe koers die de regering Blair op dit punt het vorig jaar insloeg, is het VK één van de voornaamste dragers van het debat geworden. Sinds de Verklaring van St. Malo van eind vorig jaar overlegt het VK intensief met Frankrijk. De Britse uitgangspunten stemmen in grote mate met de Nederlandse overeen, zoals bijvoorbeeld op het punt van de noodzaak van een Europese rol bij het «Defence Capabilities Initiative», het initiatief gericht op het verbeteren van de tekortkomingen op het gebied van inzetbaarheid, voorzetsingsvermogen, mobiliteit, effectiviteit en overlevingsvermogen van de strijdkrachten. Tevens legt het VK, net als Nederland, de nadruk op de noodzaak zich niet uitsluitend te concentreren op besluitvormingsmechanismen en structuren, maar met name ook op concrete Europese militaire tekortkomingen en de mogelijkheden tot verbetering daarvan. Samen met Italië heeft het VK een tweetal voorstellen ingediend, één over convergentiecriteria m.b.t. de defensie-inspanningen en één over een toekomstig op te zetten Comité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken.

De afgelopen jaren is Frankrijk dichter tot de militaire structuur van de NAVO genaderd. Zo hebben Franse militairen voluit deelgenomen aan NAVO-geleide operaties, zoals de luchtacties in Kosovo. Frankrijk leidde zelfs de «Extraction Force» in Macedonië. Ook in de NAVO-organisatie is sprake van een toegenomen Franse betrokkenheid. Frankrijk neemt echter, zoals bekend, nog steeds niet deel aan de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO. Ook Frankrijk noemt het probleem van de tekortschietende Europese militaire capaciteiten de voornaamste uitdaging. Frankrijk is onder meer van plan het Eurocorps, dat thans onvoldoende geschikt is voor het uitvoeren van vredesoperaties, te transformeren tot een Europees Rapid Reaction Corps, dat tevens voor NAVO-taken ingezet zal kunnen worden. Hierover vinden thans gesprekken plaats met de overige deelnemers aan het Eurocorps. Daarnaast wil Parijs, liefst al tijdens de Europese Raad van Helsinki, overeenstemming bereiken over een nieuwe institutionele structuur voor het Europese veiligheids- en defensiebeleid, inclusief een Comité Politique et de Sécurité (COPS) op het niveau van ambassadeurs (Zie ook VII.). Tijdens het bezoek van Minister-President Kok aan President Chirac op 11–12 oktober jl. is door President Chirac nog eens benadrukt dat voor Frankrijk het uitgangspunt is dat Europa zou moeten kunnen optreden als in een crisissituatie de VS, en dus de NAVO, niet zou wensen of kunnen optreden. Europa zou zich daartoe moeten organiseren, met behoud van het algehele NAVO-kader. Hiertoe zou een passende structuur moeten worden ontworpen.

Duitsland is voorstander van de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid en heeft tijdens zijn voorzitterschap van de EU in de eerste helft van dit jaar een belangrijke bijdrage geleverd. Van belang voor de verdere Duitse opstelling zullen ongetwijfeld de bezuinigingen op het defensiebudget en de voorziene defensienota zijn, die volgend voorjaar zal verschijnen.

De neutrale landen binnen de Europese Unie (Oostenrijk, Zweden, Finland en Ierland) hebben allereerst benadrukt dat het Europese veiligheids- en defensiebeleid zich niet mag uitstrekken tot een collectieve veiligheids-garantie in de EU (in Keulen is geconstateerd dat zulks ook niet het geval zal zijn). Daarnaast leggen zij nadruk op de niet-militaire aspecten van crisis management. Gezien het belang dat wordt gehecht aan deze niet-militaire aspecten, wordt door Zweden voorgesteld het in Keulen genoemde Militaire Comité «Petersbergcomité» te noemen. Door de Verenigde Staten wordt het principe verwelkomd dat er zich op veiligheidsgebied een nieuwe vorm van partnerschap tussen Europa en de VS ontwikkelt. De analyse van Washington is dat een sterker, meer efficiënt Europa ook een sterkere NAVO tot gevolg zal hebben. De VS heeft wel een aantal randvoorwaarden geformuleerd, de zogenaamde «3 D's» van minister Albright: d.w.z. geen «decoupling» van de transatlantische veiligheid, geen «duplication» (geen separate militaire structuur) en geen «discrimination» van Europese NAVO-lidstaten die niet tot de EU behoren. Van belang is voor Washington tevens dat er geen ontwikkeling plaatsvindt die leidt tot een feitelijke tweedeling, waarbij de EU verantwoordelijk wordt voor crisisbeheersing en de NAVO zich nog uitsluitend zou wijden aan de taak van collectieve zelfverdediging (art. 5 van het NAVO-verdrag). Niet voor niets is op de NAVO-top in Washington, op Nederlands voorstel, crisisbeheersing als nieuwe taak opgenomen in het Strategisch Concept. Essentieel voor de VS is verder dat het debat leidt tot de aanpak van de militaire tekortkomingen van de Europese bondgenoten.

Turkije beziet de ontwikkelingen in de EU op dit terrein met gemengde gevoelens. In de WEU heeft Turkije als Geassocieerd Lid verregaande rechten die neerkomen op nagenoeg volledige participatie bij de voorbereiding en uitvoering van een operatie. Men vreest dat deze positie zal verwateren als de WEU in de EU wordt ingeschoven. Om deze reden heeft Turkije aarzelingen om mee te werken aan het uitwerken van de beginselen van Washington; allereerst dient duidelijkheid te komen over de status van de geassocieerde WEU-leden in de nieuw op te zetten EU-structuur, alvorens de NAVO verdergaande besluiten kan nemen over beschikbaarstelling van NAVO-middelen, zo stelt men. Andere Geassocieerde Leden van de WEU (Hongarije, Polen, Noorwegen, Tsjechië en IJsland) delen weliswaar de Turkse zorgen maar zijn op dit punt wat minder uitgesproken. De recente verbetering in de relatie tussen de EU en Turkije zal hopelijk ook positieve gevolgen hebben voor de discussie inzake de betrokkenheid van Turkije bij het Europese veiligheids- en defensiebeleid.

III. Agenda

In Keulen is vastgelegd dat het doel is de noodzakelijk beslissingen te nemen tegen het einde van 2000, tijdens het Franse Voorzitterschap. Als eerste tussenstation naar dit einddoel zal op 11 en 12 december a.s. de Europese Raad plaatsvinden te Helsinki. Voorafgaand daaraan zal 15 november een Algemene Raad plaatsvinden, waaraan naast de Ministers van Buitenlandse Zaken, ook de Ministers van Defensie zullen deelnemen. Op 22 en 23 november vindt te Luxemburg de WEU-ministeriële plaats, waar o.a. de resultaten van de WEU-audit (zie V.2.2.) besproken zal

worden. Op 15–16 december zal de Ministeriële NAVO-Raad plaatsvinden, waar onder andere de voortgang van de uitwerking van de afspraken van Washington zal worden besproken.

Het is thans nog moeilijk te voorspellen hoe de discussie ná de Europese Raad van Helsinki gestructureerd zal worden. Vermoedelijk zullen de plannen van Portugal, dat de eerste helft van 2000 het EU-voorzitterschap zal bekleden, in de loop van december bekend worden. Frankrijk zal de tweede helft van 2000 het EU-voorzitterschap bekleden.

IV. Petersbergtaken en de bijdrage van de NAVO

In de Verklaring van de Europese Raad van Keulen staat dat bij het nastreven van de doelstellingen van het GBVB en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, besluiten genomen moeten kunnen worden over het hele scala van taken op het gebied van conflictpreventie en crisisbeheersing, de zogeheten «Petersbergtaken». De term «Petersbergtaken» is afkomstig uit de Petersbergverklaring van WEU-ministers in 1992, waarin is gesteld dat militaire eenheden van WEU-landen ingezet kunnen worden voor humanitaire en reddingstaken, vredeshandhavingstaken, en opdrachten van gevechtseenheden op het gebied van crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van vrede. Het gaat hier dus niet om taken in het kader van collectieve verdediging.

Overigens heeft de WEU de afgelopen jaren reeds zonder NAVO-ondersteuning een aantal operaties uitgevoerd, zoals de mijnenopruimingsoperatie in de Golf, de operatie in de Adriatische Zee, de politie- en douane-assistentie op de Donau, de politie-operatie in Mostar, de politie-adviesmissie in Albanië en de opleiding van mijnenruimingsinstructeurs in Kroatië.

Keulen stelt tevens dat de EU voor de uitvoering van Petersbergtaken in staat moet zijn met steun van geloofwaardige strijdkrachten zelfstandig op te treden. Daartoe zullen de Europese landen deze strijdmachten moeten aanpassen en verbeteren (zie verder V.). Bij de uitwerking hiervan zal de EU rekening houden met de middelen waarover de NAVO reeds beschikt. Tijdens de NAVO ministeriële in 1996 te Berlijn is namelijk besloten een Europees vermogen tot uitvoering van Petersbergtaken te ontwikkelen binnen de NAVO. Het principe van uitleen van NAVO-middelen aan de WEU voor Europese vredesoperaties is hier vastgelegd (op basis van het concept: «separable but not separate»). Er is een begin gemaakt met het uitwerken van commando-arrangementen binnen de NAVO voor WEU-geleide operaties volgens het zogenaamde Combined Joint Task Force (CJTF) concept. Een bijzondere rol in dit verband is weggelegd voor Deputy SACEUR, die de primaire kandidaat is voor de functie van operationele commandant van een WEU-geleide operatie. Deputy SACEUR heeft een speciale planningstaf tot zijn beschikking (Combined Joint Planning Staff) die planningswerkzaamheden kan verrichten voor WEU-geleide operaties. Tussen de NAVO en de WEU zijn de afgelopen drie jaar tal van afspraken uitgewerkt teneinde dit uitleenmechanisme goed te laten functioneren.

Tijdens de NAVO-Top van Washington van 23–25 april jl. is de ambitie van de Europese Unie verwelkomd om te beschikken over een capaciteit voor autonome actie op het gebied van vredesoperaties. Tegelijkertijd is besloten het uitleenmechanisme van Berlijn verder te versterken («Berlijn-plus»). Er werd de bereidheid uitgesproken om de EU toegang te geven tot de middelen en capaciteiten van de NAVO voor EU-geleide operaties. Er is besloten dat de EU «assured access to NATO planning capabilities» moeten hebben en dat er sprake zal zijn van een «presump-

tion of availability» van NAVO middelen encapaciteiten. In de komende maanden dienen deze bepalingen nader te worden uitgewerkt (zie ook VI.1.).

Dit betekent dat Europa geen middelen behoeft aan te schaffen die in NAVO-kader in voldoende mate beschikbaar zijn. Tekorten opvullen is nuttig wanneer het zaken betreft waarvoor Europa thans voor een belangrijk deel is aangewezen op nationale VS-middelen (waarbij overigens erkend moet worden dat deze afhankelijkheid voor sommige zaken, zoals «intelligence», voor de voorzienbare toekomst in sterke mate zal blijven bestaan), of om zaken waaraan binnen de NAVO als geheel een tekort bestaat (bijvoorbeeld strategische transportcapaciteit).

De EU erkent in de verklaring van Keulen het belang van nauwe samenwerking tussen EU en NAVO om EU-geleide operaties mogelijk te maken. In Keulen werd bovendien de wenselijkheid benadrukt om die functies van de WEU die nodig zijn voor het uitvoeren van een EU-geleide operatie, te integreren in de EU. Het hierboven beschreven acquis inzake de uitleen van NAVO-middelen hoort hier zeker bij.

De noodzakelijke beslissingen over de integratie van de functies van de WEU in de EU dienen eind 2000 onder Frans Voorzitterschap door de Europese Raad te worden genomen. In dat geval zou de WEU als organisatie haar taak hebben voltooid, waarmee voornamelijk Artikel V van het WEU-Verdrag overblijft. Integratie in de EU van dit artikel, waarin de onderlinge bijstandsverplichting van de WEU-leden is vastgelegd, stuit op grote weerstand van de neutrale lidstaten van de EU.

V. Militaire middelen

De voornaamste opgave waarvoor Europa staat, is dat afspraken worden gemaakt over het wegnemen van de tekortkomingen op het gebied van militair vermogen om crisisbeheersingsoperaties uit te voeren. De Europese Raad in Keulen heeft reeds vastgesteld dat de EU-landen voort zullen moeten gaan met de ontwikkeling van doeltreffender Europese militaire capaciteit. Dit is belangrijk zowel vanuit NAVO- als EU-perspectief. Die tekortkomingen zijn opnieuw in Kosovo duidelijk geworden; de Europese landen namen slechts een beperkt deel van de luchtacties voor hun rekening en hadden moeite voldoende militairen ter beschikking van KFOR te stellen. Europa had en heeft een gebrek aan snel inzetbare eenheden. De technologische kloof tussen de VS en Europa wordt bovendien steeds groter. Er zijn tevens tekortkomingen bij de Europese landen geconstateerd op terreinen als logistiek, verbindingen en inlichtingen. Duidelijk is dat de Europese krijgsmachten zich meer zullen moeten richten op snel inzetbare eenheden en hoofdkwartieren met voldoende voortzettingsvermogen, ten behoeve van zowel NAVO-crisisbeheersingsoperaties als de uitvoering van Petersbergtaken in Europees kader.

V.1 Bepaling ambitieniveau

In de Verklaring van Keulen wordt gesteld dat de Unie over «passende» capaciteiten en instrumenten moet beschikken om haar taken op het gebied van conflictpreventie en crisisbeheersing uit te kunnen voeren. Om vast te stellen wat «passende capaciteiten en instrumenten» zijn, zal naar de mening van de Regering de EU moeten vaststellen wat uitgaande van de Petersbergtaken haar ambitieniveau is. Het is noodzakelijk een referentiepunt te hebben. Wanneer vervolgens de thans beschikbare Europese middelen, inclusief de middelen waartoe via de NAVO toegang mogelijk is, worden afgezet tegen dit referentiepunt, ontstaat inzicht in de

tekortkomingen en kan concreet worden afgesproken wat te doen om deze tekortkomingen aan te pakken. Aldus wordt vrijblijvendheid vermeden. De formulering van heldere doelstellingen en een concreet militair ambitieniveau zal de Europese vastbeslotenheid onderstrepen. Het gaat erom een kwalitatieve en kwantitatieve stap voorwaarts te zetten ten opzichte van het bescheiden profiel dat de WEU tot nu toe op militair gebied heeft vertoond.

De NAVO heeft voor operaties die buiten de collectieve zelfverdediging vallen, het voeren van twee gelijktijdige legerkorpsoperaties en/of zee- en luchtequivalenten van gelijksoortige omvang als ambitieniveau geformuleerd. De WEU heeft op papier een ambitieniveau dat neerkomt op ruim een divisie, maar heeft dit in de praktijk nooit waargemaakt. Het ligt voor de hand dat het Europese ambitieniveau ergens daar tussen komt te liggen. In Helsinki zal door de Europese Raad de opdracht moeten worden gegeven een concreet ambitieniveau voor de Europese militaire middelen voor crisisbeheersingstaken vast te leggen. De bedoeling is niet een separaat Europees leger te creëren. Het gaat erom dat de Europese landen in het gewenste tempo in staat zullen zijn de benodigde eenheden en middelen op de been te brengen voor crisisbeheersingsoperaties ofwel in NAVO- ofwel in EU-verband, waarbij in dat laatste geval, zoals eerder betoogd, dus meestal sprake zal zijn van het gebruik van NAVO-middelen.

Het Europese ambitieniveau dient dan ook zo concreet mogelijk te worden omschreven. Te denken valt aan een formulering, waarbij wordt gesteld dat Europa in staat moet zijn x eenheden, binnen y dagen, voor z maanden in het operatiegebied te brengen ten behoeve van hetzij een operatie in NAVO-kader hetzij een EU-geleide operatie. Het betreft hier uiteraard de bovengrens; operaties van geringere omvang zullen in de praktijk waarschijnlijker zijn.

Bij de discussie over het Europese ambitieniveau dient ook betrokken te worden de vraag wáár Europa wenst op te treden en of in alle gevallen een mandaat van de Veiligheidsraad vereist is. Deze problematiek speelt overigens niet alleen in het kader van het Europees veiligheids- en defensiebeleid. Naar de mening van de Regering kan de EU een Petersbergoperatie uitvoeren ter bevordering of handhaving van de internationale rechtsorde als daarvoor een toereikende internationaal-rechtelijke grondslag aanwezig is (bij voorkeur een mandaat van de VN of de OVSE). In dit verband moge ook worden gewezen op de opmerkingen in breder kader over de verschuivende balans tussen mensenrechten en soevereiniteit in de toespraak van de eerste ondertekenaar van deze notitie tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties op 24 september jl. De Regering zal in het voorjaar van 2000 een notitie aan de Kamer doen toekomen over de algemene problematiek van de humanitaire interventie.

V.2 Europese capaciteiten en tekortkomingen

In Keulen hebben de EU-landen zich verbonden om verder te gaan met de ontwikkeling van een doeltreffender Europese militaire capaciteit op basis van bestaande nationale, bi-nationale en multinationale capaciteit, en onze eigen vermogen voor dat doel te versterken. Hierbij is gewezen op de noodzaak van een «continue defensie-inspanning» en «moeten de noodzakelijke aanpassingen worden uitgevoerd en moeten inzonderheid onze capaciteit inzake inlichtingendiensten, strategisch vervoer, bevelvoering en controle worden versterkt.» Het Europese veiligheids- en defensiebeleid vergt ook een voortgaande inspanning ter versterking van de defensie-industriële entechnologische basis, die niet alleen concurrerend, maar ook dynamisch moet zijn.

Op verschillende fronten en niveaus wordt thans aandacht besteed aan de «capabilities» van Europese Bondgenoten en EU-lidstaten. Binnen de NAVO betreft het het tijdens de NAVO-Top aanvaarde Defense Capabilities Initiative, alsmede het reguliere NAVO Defense Planningsproces. In de WEU speelt de zogenaamde WEU Audit en binnen de EU wordt gesproken over zgn. convergentie criteria, alsmede over het genoemde Brits-Italiaanse initiatief. Achtereenvolgens zullen de initiatieven in de NAVO, de WEU en de EU worden behandeld.

V.2.1. Defence Capabilities Initiative (DCI) in de NAVO

In de NAVO wordt gewerkt aan de verbetering van de Europese tekortkomingen middels het Defence Capabilities Initiative (DCI). Het DCI is thans in volle gang. Onder de vijf hoofdgebieden zijn 58 aanbevelingen voor verbetering op deelterreinen gedaan. Deze aanbevelingen hebben betrekking op het voortzettingsvermogen van militaire operaties, de mobiliteit, de effectiviteit van de strijdkrachten, het overlevingsvermogen van de ingezette eenheden en de communicatie- en informatiesystemen.

Het verbeteren van Europese «capabilities» is geen apart deelgebied: het zit verweven in alle deelgebieden. De Europese dimensie van het DCI komt daarom op dit moment nog onvoldoende uit te verf. Nederland zet zich met gelijkgezinde landen in voor een beter zichtbare Europese dimensie. Binnen het kader van de Noordatlantische Raad zullen de Europese Ministers van Defensie bijeen kunnen komen om specifiek Europese tekortkomingen te bespreken en aanbevelingen te doen voor gezamenlijke actie (bijvoorbeeld «joint European funding»), danwel actie van individuele landen. Tevens zal in een dergelijk forum kunnen worden gekeken naar maatregelen om de gezamenlijk Europese defensie-inspanning doelmatiger te maken («output oriented») en met gelijkgezinde landen de mogelijkheden te identificeren voor pool-vorming of taakspecialisatie.

Dit proces is echter voorbehouden aan de NAVO-Bondgenoten (incl. Frankrijk dat aan het DCI deelneemt). De niet-NAVO lidstaten van de EU nemen hieraan niet deel.

V.2.2 WEU Audit

De WEU onderneemt dit jaar een zogenaamde Audit, die zich in fase I richt op collectieve capaciteiten. De conclusie luidde dat «for the time being rather less complex operations should be envisaged as autonomous WEU-operations». Voor grote operaties dient gebruik te worden gemaakt van NAVO-middelen, aldus de Audit. De WEU Audit zal zich in fase II richten op nationale «capabilities». Tijdens de WEU-Ministeriële in Luxemburg op 22–23 november a.s. zullen de resultaten worden gepresenteerd, indien mogelijk met aanbevelingen voor «remedial action». De Audit heeft tekorten geïdentificeerd op de reeds bekende terreinen, zoals: strategische transportcapaciteit, en inlichtingen. De resultaten van de Audit dienen naar het inzicht van de Regering te worden ingebracht in het DCI.

V.2.3. Initiatieven in de EU

In juli 1999 namen de Britse en de Italiaanse ministers van Buitenlandse Zaken het naar hen genoemde initiatief inzake een Europees Defence Capabilities Initiative. Voorgesteld werd om criteria vast te stellen waaraan de EU-lidstaten zouden moeten voldoen op het gebied van hun defensie-inspanningen, samen met een daaraan gekoppeld tijdschema. Nederland heeft dit idee in principe verwelkomd, waarbij is aangetekend dat men zich niet alleen zal moeten richten op de «input» (zoals het

defensiebudget als percentage van BNP). De criteria zullen voornamelijk «output» gerelateerd moeten zijn, d.w.z. gericht op het te bereiken niveau van paraatheid, flexibiliteit, mobiliteit, voortzettingsvermogen en interoperabiliteit voor de uitvoering van Petersbergtaken. Tevens is het niet de bedoeling om landen uit te sluiten; Nederland streeft een inclusieve benadering na.

Het Franse actieplan noemt de ontwikkeling van Europese capaciteiten de belangrijkste uitdaging («le principal défi») van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. De tekortkomingen moeten worden aangepakt. Het plan voorziet ook in verdere ontwikkeling van een Europese capaciteit voor commandovoering, zowel binnen de NAVO als autonoom. Daarnaast is volgens deze visie opvulling van andere Europese tekortkomingen van belang, zoals op het gebied van inlichtingencapaciteit, «force projection», «command, control and communications», etc. In het actieplan wordt tevens gepleit voor de definitie van convergentiecriteria voor de defensie-inspanning van de 15 EU-lidstaten. Ieder half jaar zou een Algemene Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie moeten plaatsvinden om de voortgang te bespreken («peer review»).

De ideeën in EU-kader over een European Defence Capabilities Initiative kunnen worden toegejuicht, zolang dit een politiek proces betreft dat ertoe leidt dat de defensie-inspanningen van de EU-landen in overeenstemming zijn met het ambitieniveau voor crisisbeheersingsoperaties, hetzij in NAVO-kader, hetzij EU-geleid. Voorkomen moet worden dat dergelijke exercities het karakter krijgen van een separaat Europees proces voor defensieplanning, aangezien dat zou neerkomen op ongewenste duplicatie met het NAVO planningsproces. Bij recente besprekingen met het VK op ambtelijk niveau over dit punt is vastgesteld dat zulks niet de bedoeling is; het gaat het VK en Italië om een Europese politieke impuls, waarbij de «mechanics» in de NAVO uitgewerkt moeten worden.

V.3. Pool-vorming en andere soorten van defensiesamenwerking

Tussen de EU-landen bestaan al vele vormen van multinationale samenwerking. Dat geldt in het bijzonder ook voor Nederland. De afgelopen jaren is de Nederlandse krijgsmacht reeds in zeer sterke mate in multinationale kaders georganiseerd. Zowel zee-, land-, als luchtmacht zijn nauwe samenwerkingsverbanden aangegaan met Europese bondgenoten. De Koninklijke Marine heeft een geïntegreerd commando met de Belgische marine, en werkt met het VK samen in de UK/NL Amphibious Force, de eerste Nederlandse Divisie met zijn drie gemechaniseerde brigades en de Luchtmobiele Brigade zijn ondergebracht in het Duits/Nederlandse Legerkorps. De Koninklijke Luchtmacht werkt voorts samen met de Benelux partners in de Benelux «Deployable Air Task Force (DATF)». De nu al sterke verwevenheid met de defensie van andere landen zal met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk defensiebeleid verder toenemen. Tegen deze achtergrond moet in Europa verdergaande samenwerking en daardoor een verbetering van de doelmatigheid mogelijk zijn. Verschillende manieren van samenwerking zijn denkbaar, zoals samenvoeging, uitwisseling van kennis en taakverdeling bij specialistische opleidingen en ondersteunende diensten, gebruikmaking van capaciteit van andere landen in geval van piekbelasting, bijvoorbeeld voor lucht- en zeetransport, pool-vorming, een verdere uitwerking van het module-concept en taakspecialisatie. Op al deze manieren kan de Europese defensiecapaciteit «bottom-up» worden versterkt. In de Defensienota zal hierop nader worden teruggekomen.

V.4. Planning

Voor het voorbereiden en uitvoeren van een crisisbeheersingsoperaties is goede planning essentieel. Er bestaan verschillende vormen van planning: strategische planning, operationele planning en defensieplanning. In de Verklaring van Keulen is gesteld dat de EU een behoefte zal hebben aan strategische planning. Strategische planning heeft betrekking op het opstellen van plannen voor mogelijke operaties in geval van een crisis en dergelijke plannen geven een indicatie van de behoefte aan eenheden voor een dergelijk type operatie. Dit soort werkzaamheden kan door de naar de EU over te hevelen WEU-militaire staf worden uitgevoerd, die thans al in de WEU dezelfde taken uitvoert.

De meer gedetailleerde operationele planning in geval van een concrete EU-geleide operatie met gebruikmaking van NAVO-middelen zal door de NAVO worden verricht (zie hieronder V.5.). In het geval van een EU-geleide operatie zonder NAVO-middelen kan gebruik worden gemaakt van de planningscapaciteit van bestaande nationale en multinationale hoofdkwartieren. Ook het Duits-Nederlandse legerkorps zou hiervoor van nut kunnen zijn.

Defensieplanning vindt uitsluitend in de NAVO plaats, via het NATO-Defence Planning Process, het (collectieve) proces dat dient om de nationale defensieplannen van de Bondgenoten zo effectief mogelijk af te stemmen op de door het Bondgenootschap geïdentificeerde en gekwantificeerde behoeften.

V.4.1 Special Report (SR)

Hoewel er consensus over bestaat dat een separaat Europees defensieplanningsproces vermeden moet worden, is de gedachtevorming over de wijze waarop EU-NAVO-samenwerking op dit punt gestalte zou moeten krijgen, nog niet uitgekristalliseerd. Hieraan zal de komende maanden veel tijd moeten worden besteed. Een mogelijke oplossing is gebruik te maken van het vorig jaar in NAVO-kader voor het eerst opgestelde Special Report. Hierin staan de potentiële bijdragen van de Europese Bondgenoten (minus Frankrijk) en drie EU-neutralen (Finland, Oostenrijk, Zweden) aan WEU-operaties.

Het Special Report is thans nog te veel schetsmatig, geeft weinig informatie over tekortkomingen en richt zich voornamelijk op aantallen en niet op de kwaliteit van bijdragen van de individuele landen. Het zou naar de mening van Nederland en een aantal andere NAVO-bondgenoten sterk verbeterd kunnen worden, teneinde het tot de Europese spil in het NAVO defensieplanningsproces te maken. De conclusies van het Special Report kunnen worden ingevoerd in het reguliere NAVO Defensie Planningsproces.

Een overzicht van Europese capabilities is echter niet compleet zonder een Franse bijdrage. Frankrijk (dat niet deelneemt aan het NAVO Defence Planning Process) heeft totnu toe niet geparticipeerd in het Special Report. Wil de discussie over de Europese tekortkomingen zinvol gevoerd worden, dan zal ook Frankrijk een bijdrage moeten leveren.

Hoewel in de praktijk Frankrijk daadwerkelijk in een aantal onderdelen van de geïntegreerde militaire structuur deelneemt en tevens participeert in het Defence Capabilities Initiative, is om politieke gronden de stap naar volledige deelname van de NAVO geïntegreerde militaire structuur nog steeds niet gezet. Mede gezien de fundamentele ontwikkelingen binnen de NAVO de afgelopen jaren, zou de volledige terugkeer van Frankrijk in de

geïntegreerde militaire structuur een belangrijke – en gewenste – volgende stap kunnen zijn. De Regering spreekt de hoop uit dat Frankrijk spoedig deze stap zal zetten, zoals Spanje dat onlangs ook heeft gedaan.

V.5. Aansturing van een operatie/ selectie van hoofdkwartieren

In geval de NAVO niet bereid of in staat is een operatie uit te voeren en er in EU-kader wel consensus wordt bereikt over het uitvoeren van een operatie, dan bestaat, aldus Keulen, de mogelijkheid van een EU-geleide operatie met dan wel zonder NAVO-middelen.

In geval van een EU-geleide operatie met gebruik van NAVO-middelen, zal voor wat betreft de aansturing en selectie van hoofdkwartieren gebruik kunnen worden gemaakt van de afspraken sinds Berlijn tussen NAVO en WEU. De NAVO verricht de planning voor de operatie en Deputy SACEUR is de meest aangewezen kandidaat voor het vervullen van de rol van strategisch commandant, zoals reeds overeengekomen tussen de NAVO en de WEU. Deze onderhoudt ook de contacten met het daarvoor binnen de EU aangewezen orgaan.

Voor het in het operatiegebied te ontplooiën hoofdkwartier kan gebruik worden gemaakt van (elementen) uit de staande NAVO-commandostructuur. De «force generation», het aanzoeken en ontplooiën van de eenheden, loopt vervolgens via de binnen NAVO ontwikkelde procedures waarbij ook deelname van niet-Bondgenoten tot de mogelijkheden behoort. De politieke controle en strategische aansturing berusten bij de EU. De NAVO-Raad volgt de (wijze van) inzet van de NAVO-middelen – en heeft dus een «monitoring role».

In geval van een EU-geleide operatie zonder gebruik van NAVO-middelen, zou gebruik kunnen worden gemaakt van procedures in WEU-verband m.b.t. het opzetten van een eigen, op de operatie toegesneden, commandostructuur. Een toekomstige EU militaire staf zou in dat geval een selectie kunnen maken uit de voorliggende generieke plannen om te komen tot een «contingency plan». Dit is een zo gedetailleerd mogelijk inzicht in de benodigde eenheden, logistieke ondersteuning etc. Het «contingency plan» dient om de haalbaarheid van een eventuele operatie vast te stellen. De politiek-militaire aansturing berust bij de daarvoor binnen de EU aan te wijzen organen.

VI. Samenwerking NAVO – EU

VI.1. Gebruikmaking van NAVO-middelen voor een EU-operatie

De verklaringen van Washington en Keulen spreken voor wat betreft de samenwerking tussen EU en NAVO over «assured EU access to NATO planning capabilities», en «the presumption of availability to the EU of pre-identified NATO capabilities and common assets for use in EU-led operations». Sinds Berlijn is al veel overeengekomen m.b.t. gebruikmaking van NAVO-middelen voor een EU-geleide operatie. Het Framework Document voor de overdracht van NAVO-middelen aan de WEU, dat tijdens de Top van Washington is overeengekomen, is thans nog onvoldoende uitgewerkt. In het verband van de NAVO dienen de formules inzake «assured access to planning» en «presumption of availability» spoedig verder wordt uitgewerkt, zodat vervolgens de betrokkenheid aan NAVO-zijde concreet kan worden ingevuld.

Voor wat betreft de overdracht van middelen dient onderscheid gemaakt te worden tussen eigen NAVO-middelen en nationale middelen. Onder NAVO-middelen wordt verstaan het geheel aan «assets and capabilities»

waarvan het bezit door Bondgenoten wordt gedeeld. Voorbeelden van NAVO-middelen zijn: hoofdkwartieren, verbindingsmiddelen, AWACS-vliegtuigen, informatieverwerkingsystemen, opslagplaatsen en pijpleidingen, luchtverdedigingsinstallaties, commandostructuren en planningscapaciteit. Nederland bepleit een formule waarbij de Noordatlantische Raad toestemming geeft voor EU-gebruik, waarbij de toestemming alleen geweigerd kan worden ingeval operationele vereisten elders dat onmogelijk maken. Nederland pleit er verder voor de discussie in NAVO over deze lijst zo spoedig mogelijk te starten. De uiteindelijke lijst zal kunnen worden opgenomen in het Special Report, zodat een completer beeld ontstaat van «forces and capabilities» die beschikbaar zijn voor een EU-operatie.

Nationale middelen worden in geval van non-art. 5 optreden op case-by-case basis ingezet en niet voordat naties afzonderlijk hun akkoord hebben gegeven.

VI.2. Huidige samenwerking NAVO-WEU

In de loop der jaren hebben de NAVO en de WEU een uitgebreid systeem van interactie ontwikkeld, met het oog op de mogelijkheid dat een WEU-operatie gebruik maakt van NAVO-middelen. Dit systeem heeft tot op heden naar tevredenheid gefunctioneerd. Met name de VS benadrukt de betekenis van dit acquis en ziet het niet graag verloren gaan. Het huidige NAVO-WEU acquis voorziet o.a. in gezamenlijke WEU-NAVO-raden en gezamenlijke werkgroepen; briefings door WEU-Voorzitterschap in beide Raden over stand van zaken in de andere organisatie; deelname SG's aan Ministeriële en Top-ontmoetingen van de andere organisatie; deelname secretariaten en militaire staven aan werkgroepen in de andere organisatie bij specifieke onderwerpen; reguliere consultaties tussen secretariaten en militaire staven; een beveiligingsovereenkomst teneinde informatie-voorziening te faciliteren en WEU toegang tot NAVO's geïntegreerde communicatiesysteem.

Dit acquis dient als uitgangspunt te dienen bij het vormgeven van de verhouding NAVO-EU.

Wederzijdse vertegenwoordiging dient ook zoveel mogelijk te worden aangemoedigd. Nederland zal in de toekomstige discussie over de vorm en de samenstelling van het EU Militaire Comité voorstellen dat Deputy SACEUR een vaste stoel krijgt in dit comité.

VI.3 Een NAVO-EU overleg

Nederland heeft, ter vergroting van de transparantie tussen de EU en de NAVO, voorgesteld om als eerste stap een voorlopige structuur van EU-NAVO overleg in het leven te roepen, waarin van EU- en NAVO-zijde verslag wordt gedaan, en gesproken wordt over de voortgang in beide organisaties.

Uiteindelijk zal er een EU-NAVO politiek-militair raamwerk in het leven moeten worden geroepen, waar regelmatige consultaties zullen plaatsvinden tussen vertegenwoordigers van EU en NAVO inzake onderwerpen die betrekking hebben op crisismanagement en de mogelijke samenwerking op het gebied van EU-geleide Petersbergoperaties.

De Regering acht een dergelijk voorziening voor de noodzakelijke transparantie en samenwerking tussen EU en NAVO van groot belang en zal zich ervoor inzetten dat tijdens de Europese Raad van Helsinki hiertoe de nodige stappen worden ondernomen.

Ter vergroting van de transparantie valt verder te denken aan speciale briefings van de Hoge Vertegenwoordiger Solana aan de Noordatlantische Raad, en van de wederzijdse aanwezigheid van de SG NAVO Robertson bij EU Ministeriële bijeenkomsten en HV Solana bij Ministeriële bijeenkomsten van de NAR Tevens zal het moeten komen tot regelmatig werkoverleg tussen de HV en de SG en de medewerkers van de beide secretariaten.

VII. Besluitvorming in de EU

De ER van Keulen heeft geconcludeerd dat om op effectieve wijze te besluiten en leiding te geven aan operaties het volgende vereist kan zijn :

- «regelmatige (of ad-hoc) vergaderingen van de Raad Algemene Zaken, indien nodig met inbegrip van de Ministers van Defensie;
- een permanent orgaan in Brussel (Comité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken) dat bestaat uit permanente vertegenwoordigers met politiek/militaire expertise;
- een Militair Comité van de EU dat bestaat uit militaire vertegenwoordigers en dat aanbevelingen richt tot het Comité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken;
- een militaire staf van de EU, met inbegrip van een Situatiecentrum.»

Bij de uitvoering van vredesoperaties zullen vele beslissingen snel moeten worden genomen, in reactie op ontwikkelingen op de grond. Het uitvoeren van een Petersbergoperatie maakt het derhalve noodzakelijk dat over een structuur wordt beschikt, waarbij in zeer korte tijd besluiten genomen kunnen worden. Dit is des te belangrijker, aangezien vertraging in de besluitvorming het leven van de aan de operatie deelnemende militairen in de waagschaal zou kunnen stellen.

Tegelijkertijd bestaat de noodzaak van blijvende coherentie van de EU in haar optreden naar buiten toe. Vermeden dient te worden dat zich een «vierde pijler» ontwikkelt die buiten de bestaande kaders van EU-besluitvorming staat. De reden hiervan is dat de Unie, in casu de Algemene Raad, het Coreper, het (vernieuwde) Politiek Comité en de Hoge Vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijke buitenlands en veiligheidsbeleid, de inzet van middelen in samenhang moeten kunnen blijven coördineren. Dus dient het geheel onder verantwoordelijkheid van de Raad plaats te vinden, waarbij ook aan het Coreper de in het Verdrag beschreven rol toekomt. De instrumenten waarover de EU beschikt dienen coherent ingezet te worden ter ondersteuning van de politieke doeleinden die de EU in haar externe beleid nastreeft.

De inzet van de Nederlandse regering is dan ook om het GBVB en het Europese veiligheids- en defensiebeleid gelijktijdig en in onderlinge samenhang te versterken. Dit betekent voor het GBVB dat een nauwe afstemming tussen de verschillende pijlers moet plaatsvinden, en dat het GBVB krachtiger wordt aangestuurd omwille van de noodzakelijke effectiviteit en slagvaardigheid. Hierbij zal de Hoge Vertegenwoordiger een centrale rol moeten krijgen.

Er zal het juiste evenwicht gevonden moeten worden tussen enerzijds de noodzaak van snelle besluitvorming en anderzijds de noodzaak dat moet worden opgetreden op basis van een geïntegreerd beleid, dat vorm krijgt in één enkel institutioneel raamwerk dat coherentie bevordert. Het is thans nog te vroeg voor definitieve blauwdrukken; in afwachting van de tijdens het Franse Voorzitterschap te bereiken overeenstemming over dit raamwerk, zal in Helsinki al besloten kunnen worden, als interim-maatregel, tot de instelling van een comité van aan de PV EU verbonden hoge ambtenaren (zie VII.4), naast de besluiten die genomen zullen

worden om een impuls te geven aan de opbouw van het defensievermogen van Europa, de besluiten inzake een voorlopige vorm van overleg tussen NAVO en EU, en de relatie tussen de EU en de niet-EU Europese NAVO-landen (zie VIII).

VII.1. Verdragswijziging

Nederland gaat ervan uit dat, zeker in onderlinge samenhang bezien, de totstandbrenging van besluitvormings- en adviserende comités verdragswijziging vereist, niet in de laatste plaats teneinde het Parlement haar rechten te kunnen laten uitoefenen.

Hieronder volgen, vanuit die invalshoek bezien, de vier door de Europese Raad van Keulen genoemde elementen:

- Om het Politieke Comité (waarvan de taken zijn vastgelegd in art 25 EU) om te vormen tot het in Keulen genoemde Comité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken, is verdragswijziging nodig. Ten opzichte van de huidige verdragsbepalingen moet een aantal elementen toegevoegd worden, te weten: «permanent» en «politiek-militaire». Op deze wijze zou aan de opdracht van de ER-Keulen gevolg worden gegeven en wel, zoals Nederland wenst, binnen de bestaande communautaire structuren. In deze opzet zal het nieuwe Comité (d.w.z. met politiek-militaire expertise en een vorm van permanentie in Brussel) het belangrijkste adviesorgaan voor de Raad zijn ten aanzien van het Europees veiligheids- en defensiebeleid en het GBVB, terwijl de Raad (d.w.z. de Algemene Raad, waar nodig versterkt met Ministers van Defensie) de besluiten nemende instelling blijft.
- Ook de instelling van een Militair Comité, waarin nu niet is voorzien, vergt regeling in het verdrag. Het is immers ondenkbaar dat bij een verdragswijziging waarin de plaats en functie wordt vastgelegd van de verschillende instellingen die een rol spelen bij de vormgeving van een Europees veiligheids- en defensiebeleid, het Militair Comité ongenoemd zou blijven.
- Militaire staf, Situatie-centrum e.a. Hoewel deze elementen feitelijk zonder verdragswijziging vanuit de WEU kunnen worden overgebracht en ingepast, is het te prefereren deze instellingen bij een verdragswijziging mee te nemen, teneinde de relatie van beide instellingen met de besluitvormende organen vast te leggen.

Alleen voor wat betreft het eerste element in de opsomming van Keulen, – regelmatige of ad-hoc zittingen van de Algemene Raad – is geen verdragswijziging nodig. De Algemene Raad kan op verzoek van de Voorzitter of lidstaten op elk gewenst moment bijeenkomen teneinde besluiten te nemen. Het uitnodigen van Ministers van Defensie is onder het huidige verdrag geen probleem. Van deze formule zal ook zeker gebruik moeten worden gemaakt om de uiteindelijke besluitvorming inhoudelijk voor te bereiden. Zou het zinvol worden geacht de mogelijkheid te scheppen de Raad gedurende langere tijd in permanente sessie bijeen te laten komen, dan is hiervoor overigens wel een verdragswijziging vereist.

De Regering meent derhalve dat op grond van hetgeen Keulen stelt ten aanzien van mogelijk in te stellen comités verdragswijziging vereist zal zijn. Ook voor de betrokkenheid van de Europese niet-EU NAVO Bondgenoten geldt dat een afdoende verdragsbasis benodigd zal zijn (zie VIII).

Er dient naar de mening van de Regering goed nagedacht te worden over nieuwe institutionele structuren en met name ook over de gevolgen die dergelijke structuren en comités zouden kunnen hebben voor het geheel van de instituties van de EU. Dit vormt een belangrijke overweging bij het standpunt van de Regering dat vastgehouden dient te worden aan het

te Keulen vastgelegde tijdpad, waarbij eind 2000 de noodzakelijke besluiten genomen dienen te worden. Bij wijze van interim-maatregel zal in Helsinki wel, zoals eerder gesteld, besloten kunnen worden tot een voorlopige voorziening.

Dit laatste tijdstip valt samen met de voorziene afsluiting van de IGC, die onder meer moet voorzien in de institutionele vraagstukken die samenhangen met de komende EU-uitbreiding. Te overwegen valt eind 2000 te bezien of de verdragswijziging behoevende, institutionele aspecten kunnen worden ingebracht in het totaal van verdragswijzigingen waartoe in de IGC besloten wordt.

VII.2. Betrokkenheid ministers van defensie

Gezien de aard van het onderwerp moet het Europese veiligheids- en defensiebeleid met volledige betrokkenheid van de Ministers van Defensie worden ontwikkeld. De inzet van de Nederlandse Regering is dat voor specifieke defensie-aspecten, waaronder de verbetering van het Europese defensievermogen en de vergroting van de doelmatigheid van defensie-inspanningen, de Ministers van Defensie zelfstandig in het kader van de Raad bijeen kunnen komen. In dit verband dient vermeld dat op 15 november a.s. de Ministers van Defensie zullen deelnemen aan de Algemene Raad.

VII.3. Rol Hoge Vertegenwoordiger

De Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB, die tevens SG van de Raad is, neemt deel aan de beraadslagingen van de Raad en is in staat op politiek niveau te opereren. Daartoe dient hij de benodigde ruimte van Voorzitterschap en Raad te krijgen. Hij kan door middel van adviezen en voorstellen de besluitvorming en de effectiviteit van de Raad op GBVB-terrein, inclusief het Europese veiligheids- en defensiebeleid, versterken.

Ook bij de uiteindelijk te kiezen structuur dient de Hoge Vertegenwoordiger, of bij diens afwezigheid wellicht zijn plaatsvervanger, aanwezig te zijn. Als zodanig fungeert hij voortdurend als klankbord voor de hoofdsteden. De Hoge Vertegenwoordiger zou kunnen worden aangesteld, de facto, als voorzitter van het Comité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken. Hij zal tevens een belangrijke rol moeten spelen in de contacten en samenwerking met de NAVO. Als begin daarvan zal hij worden uitgenodigd deel te nemen aan de komende Ministeriële Noordatlantische Raad.

VII.4. Comité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken

De discussie over de vorm en plaats van dit comité is in volle gang. Inmiddels hebben het VK en Italië samen een voorstel ingediend, waar Nederland zich grosso modo in kan vinden. Ook het Franse actieplan bevat terzake een voorstel. Hierin wordt gepleit voor omvorming van het Copo tot een permanent orgaan (Comité Politique et de Sécurité, COPS), waarin vertegenwoordigers met de rang van ambassadeur zitting hebben. Het COPS zou onder voorzitterschap van de Hoge Vertegenwoordiger moeten staan. Dit COPS zou verantwoordelijk moeten worden voor het geheel van het GBVB, inclusief defensie-aangelegenheden. Onder gezag van de Europese Raad en de Algemene Raad zou het COPS, naar Frans inzicht, de politieke controle uitoefenen en de strategische richting bepalen voor operaties die door de EU worden uitgevoerd – vergelijkbaar met de Noordatlantische Raad van de NAVO.

Naar de mening van de Regering dient niet vooruitgelopen te worden op uiteindelijke, bij verdrag in te voeren, nieuwe structuren. Definitieve besluitvorming zal, zoals eerder gesteld, eind 2000, moeten plaatsvinden. Wel zou naar Nederlandse visie in Helsinki al, bij wijze van interim-maatregel, besloten kunnen worden tot een comité van aan de PV EU verbonden hoge ambtenaren, die zorgdragen voor de dagelijkse zaken op het terrein van het GBVB, en desgewenst de uitwerking van de voorstellen inzake het Europees veiligheids- en defensiebeleid, onder de verantwoordelijkheid van het Politiek Comité, dat regelmatig bijeen zal blijven komen. Met een dergelijke voorziening in Brussel krijgt het Politiek Comité ruimte op zijn agenda om zich te wijden aan de algehele coördinatie van het GBVB, het bijstaan van de ministers in de Raad, aan strategische vraagstukken en in het bijzonder aan de verdere ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid. Eind 2000 zal besloten kunnen worden over de definitieve nieuw op te zetten structuren.

VII.5. Militair Comité

Het Europese veiligheids- en defensiebeleid zal ook militair advies vereisen. Daartoe zou een Militair Comité in het leven moeten worden geroepen, dat bestaat uit Chefs van de Defensiestaven van de lidstaten, of hun vertegenwoordigers in Brussel. Wat Nederland betreft kan dit de Permanente Militaire Vertegenwoordiger zijn, die bij de NAVO dezelfde functie vervult. Het Militaire Comité moet de gelegenheid hebben militaire adviezen zoveel mogelijk op het juiste niveau in te brengen, inclusief ministerieel niveau.

Voorafgaande aan definitieve beslissingen terzake zal een oplossing moeten worden getroffen om de Chefs van de Defensiestaven en hun vertegenwoordigers tijdig bij de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid te betrekken. Uiteraard neemt Defensie nu al deel aan de uitwerking van Keulen.

VIII. Betrokkenheid van de Europese landen die niet EU-lid zijn

In de Verklaring van Keulen stelt de Europese Raad regelingen te zullen vaststellen «waardoor niet tot de EU behorende Europese bondgenoten en partners zo volledig mogelijk aan dit initiatief kunnen deelnemen.» In het Voorzitterschapsverslag staat verder dat voor deze groep «bevredigende regelingen» moeten worden gevonden «om hen zoveel mogelijk te betrekken bij door de EU geleide operaties, op basis van regelingen voor raadpleging binnen de WEU». Tevens is vastgelegd dat alle deelnemers aan een door de EU geleide operatie «gelijke rechten hebben wat het voeren van die operatie betreft, onverminderd de autonomie van de EU qua besluitvorming, in het bijzonder het recht van de Raad te besluiten over beginselen en beleidsvraagstukken.» Van bijzonder belang is hierbij de positie van de zes Europese landen die wel lid zijn van de NAVO, maar niet van de EU (Noorwegen, Turkije, IJsland, Tsjechië, Hongarije en Polen). Deze landen zijn binnen de WEU, op basis van de regelingen waarover de ER spreekt, zeer nauw betrokken bij het overleg over (de voorbereiding van) WEU-geleide operaties. Nederland is van mening dat dit zgn. WEU-acquis zo veel mogelijk als uitgangspunt moet dienen. Nederland kiest voor een inclusieve, en niet voor een exclusieve benadering, aangezien geen kloof mag ontstaan tussen de Europese landen die lid van de EU zijn en die landen die wel lid van de NAVO maar (nog) geen EU-lid zijn. Er dienen geen kunstmatige nieuwe scheidslijnen in Europa geschapen te worden. Bovendien zal de EU voor het uitvoeren van Petersbergoperaties in de meeste gevallen gebruik willen en moeten maken van NAVO-middelen. Ook hiervoor is de medewerking van en samenwerking met de niet-EU Europese NAVO-landen noodzakelijk.

In algemene zin zal de ontwikkeling van het gemeenschappelijke Europese veiligheid- en defensiebeleid volledig transparant ten aanzien van deze landen moeten zijn en zullen zij de gelegenheid moeten hebben hun mening kenbaar te maken en een bijdrage te leveren aan het beleid van de Unie ten aanzien van crisis management.

In de discussie over dit onderwerp is onder andere van Nederlandse zijde voorgesteld een onderscheid te maken tussen de verschillende fasen: de voorbereidende fase, de besluitvorming en de uitvoering. In geval van een EU-besluit om een Petersbergoperatie te starten met gebruik van NAVO-middelen, zal een EU-NAVO overlegstructuur moeten voorzien in consultatie en liaison tussen de EU en de NAVO, waarbij de niet-EU Europese NAVO-landen vanaf de beginfase betrokken worden bij het vormgeven van het uiteindelijke besluit waarin tot een Petersbergoperatie wordt besloten («decision shaping»). Deze landen dienen ook over de mogelijkheid te beschikken deel te nemen aan de planning voor een dergelijke operatie.

De feitelijke besluitvorming over de vraag of de EU een Petersbergoperatie zal uitvoeren, is voorbehouden aan de 15 EU-landen. De Europese non-EU NAVO-landen zullen vervolgens moeten worden uitgenodigd aan de operatie deel te nemen. Vanaf dat moment zullen zij volledig op voet van gelijkheid kunnen deelnemen. Hetzelfde geldt voor de EU-geleide operaties zonder gebruik van NAVO-middelen, waarvoor de Europese non-EU NAVO-landen worden uitgenodigd. Overigens kunnen naast deze landen ook andere Europese landen desgewenst worden uitgenodigd voor Petersbergoperaties. Hiervoor zal voor wat betreft de uitvoering een passende institutionele structuur moeten worden gevonden. Bij de WEU is de huidige positie van de Geassocieerde Leden op een «organische wijze» gegroeid, middels documenten, waarvan sommige op het niveau van de WEU Ministerraad zijn vastgesteld. Gelet op de veel verder ontwikkelde institutionele structuur van de EU in vergelijking tot de WEU zal een afdoende verdragsbasis nodig zijn teneinde de positie van de zes betrokken landen te regelen.

De Regering zal er zich voor inzetten dat de betrokkenheid van de niet-EU Europese NAVO-landen op een voor alle partijen bevredigende wijze zal worden geregeld. Het is hierbij van belang dat in Helsinki hiertoe de nodige richtlijnen zullen worden gegeven.

IX. Niet militaire aspecten

In de afgelopen periode hebben niet alleen de militaire aspecten van crisispreventie en -management de aandacht gehad, maar ook de niet-militaire aspecten ervan, vanuit het besef dat de capaciteiten van de EU ook op dit terrein verbetering behoeven. Hierdoor kan een belangrijke bijdrage worden gegeven aan de effectiviteit van crisispreventie en crisismanagement van de EU. In dit kader hebben het VK en Nederland gezamenlijk een non-paper over dit onderwerp opgesteld. Doel is te komen tot een database en een mechanisme dat de EU in staat zal stellen slagvaardiger en sneller te reageren in geval van een niet-militaire crisissituatie in en buiten Europa. De EU-landen zouden zich moeten committeren om op korte termijn middelen en personeel ter beschikking te stellen om bepaalde taken uit te voeren, zoals waarnemen en verificatie, het monitoren van de mensenrechtensituatie, democratisering en voorbereiding van verkiezingen, civiele politie, hulp bij rampen, etc.

De landen van de EU zullen een data-base beschikbaar moeten hebben met experts op deze gebieden, die op korte termijn uitgestuurd kunnen worden. Dat zal in de meeste gevallen geschieden indien daarom wordt

gevraagd door organisaties zoals de VN of de OVSE. Desgewenst zal de EU ook, zonder een verzoek door internationale organisaties, kunnen besluiten dergelijke experts uit te zenden. Er bestaat geen automatisme: het besluit om dergelijke experts uit te zenden blijft een nationale verantwoordelijkheid. Doel van het voorstel is te komen tot een grotere reactiesnelheid, alsmede een synergie in het gebruik van nationale en collectieve beschikbare middelen. Voorgesteld wordt om op korte termijn een studie te laten uitvoeren, waarin concrete doelen worden geformuleerd voor de collectieve reactie van de EU op internationale crises. Dat zou, om een voorbeeld te geven, kunnen bestaan uit het voornemen een x aantal mensenrechten- en democratiseringsspecialisten binnen een maand beschikbaar te hebben, een y-aantal experts die binnen 24 uur beschikbaar zijn voor reddingsoperaties etc. De benadering is hier in feite dezelfde als ten aanzien het ambitieniveau voor wat betreft de militaire aspecten (V.1).

Onderdeel van het voorstel is tevens om in combinatie met het data-base project, te identificeren op welke terreinen de sterktes en zwakheden van de diverse landen liggen, wellicht gemeenschappelijke trainingsstandaarden op te stellen en ervaringen uit te wisselen. Er zal nauw op deze terreinen samengewerkt moeten worden met de Commissie (met name ECHO).

Het Brits-Nederlandse voorstel is verder uitgewerkt met steun van Zweden en Frankrijk en inmiddels overgenomen door het Voorzitterschap.

In samenwerking met Denemarken heeft Nederland verder een voorstel gedaan op het gebied van slagvaardiger inzetten van politie voor Petersbergtaken. De drie belangrijkste onderdelen daarvan zijn; het opzetten van een planningseenheid binnen de nieuwe GBVB-structuur voor planning en coördinatie van nationale bijdragen aan internationale politie-operaties; de opzet van een snel inzetbaar politiehoofdkwartier en de opzet van een taakgroep om een en ander in detail uit te werken. Het voorstel is een nadere uitwerking van het bovengenoemde bredere voorstel van het VK, Frankrijk, Zweden en Nederland. In EU-kader zal hierover verder worden gesproken.

X. Parlementaire controle

Tijdens het debat over de Staat van de Unie werd van de zijde van de Kamer onderstreept dat de democratische component van het Europese veiligheids- en defensiebeleid speciale aandacht verdient. Over dit onderwerp werden door de Kamer interessante gedachten naar voren gebracht.

In de eerste plaats zal uiteraard de Kamer betrokken worden bij de goedkeuring van de noodzakelijke verdragswijzigingen. Bovendien moet worden opgemerkt dat op terreinen waarover de Raad bij unanimité beslist, de democratische controle bij de nationale parlementen kan blijven berusten. Ook de controle over de uitzending van troepen zal in handen van nationale parlementen blijven. Bij de mogelijke inzet van Nederlandse militairen blijft het Toetsingskader, net zoals dat bij deelname aan NAVO-operaties het geval is, het zwaartepunt. De bestaande praktijk van schriftelijke informatievoorziening en algemene overleggen voorafgaand aan, en volgend op EU-raadsbijeenkomsten zal ook ten aanzien van zaken betreffende het Europees veiligheids- en defensiebeleid in elk geval ruimhartig worden voortgezet.

In de Kamer is de gedachte ontvouwd van bijeenkomsten van nationale en Europese parlementariërs, bijvoorbeeld onder de naam «EVDI-assembly», die gericht zouden zijn op onder meer de uitwisseling van

informatie. De regering vindt dit een interessante gedachte, die nadere uitwerking verdient. Aanhaken aan de praktijk van de WEU-assembly, zou het voordeel bieden dat parlementariërs van de huidige geassocieerde WEU-leden en waarnemers ook betrokken kunnen worden. Anderzijds dient het Europees veiligheids- en defensiebeleid zoveel mogelijk te worden vormgegeven binnen het bestaande institutionele kader, waarvan het Europees Parlement nadrukkelijk deel uitmaakt. Ook op dit punt is de regering afkerig van aparte institutionele arrangementen voor de Tweede Pijler. Wellicht is informatie-uitwisseling met het Europees Parlement, versterkt met vertegenwoordigers van de huidige WEU-assembly, een mogelijkheid.

De regering voorziet in de toekomst een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement bij besluiten binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid die, op grond van een door de Europese Raad vastgestelde Gemeenschappelijke Strategie, bij gekwalificeerde meerderheid worden genomen. Besluiten over de inzet van militaire middelen zullen overigens steeds bij unanimitéit genomen blijven worden.

XI. Defensiematerieelsamenwerking

XI.1. Problematiek

In de Verklaring van de Europese Raad van Keulen wordt de noodzaak erkend van voortdurende inspanningen met het oog op de versterking van de industriële en technologische defensiebasis, die competitief en dynamisch zullen moeten zijn. De Raad is vastbesloten de herstructurering van de Europese defensie-industrie tussen de betrokken staten te bevorderen. Verder wordt de bereidheid uitgesproken met de industrie samen te werken aan een hechtere en doeltreffender samenwerking van de defensie-industrie. Er wordt gestreefd naar verdere vooruitgang in de harmonisatie van de militaire behoeften en de planning en aankoop van wapens, voorzover de lidstaten dat wenselijk achten.

De defensie-industrie in de EU-landen is traditioneel georiënteerd op de nationale overheden als de belangrijkste afnemers van haar producten. De gevolgen daarvan zijn sinds het einde van de Koude Oorlog duidelijk geworden: door gebrek aan schaalvoordelen en afnemende defensie-budgetten en toenemende kosten voor de ontwikkeling van modern defensiematerieel is de werkgelegenheid sterk achteruit gegaan.

Er ligt ook een belangrijk politiek-militair belang: de relatief beperkte Europese defensie-uitgaven kunnen door de verbetering van de structuur van de Europese defensie-industrie vermoedelijk op een meer efficiënte wijze worden ingezet, hetgeen uiteindelijk ten goede kan komen aan de inzetbaarheid van de nationale krijgsmachten.

De industriële herstructurering in Europa loopt achter op de ontwikkeling in de VS.

Daar is de achteruitgang in de defensie-uitgaven met succes aangegrepen om de eigen industrie te herstructureren. De VS zijn evenwel tot nu toe uiterst terughoudend met het delen van technologie en onderzoek. Bovendien is de Amerikaanse markt voor Europese defensieproducten vrijwel gesloten.

XI.2. Europese ontwikkelingen

Europa tracht sinds enkele jaren een antwoord op deze problemen te vinden. Tot dusver zonder voldoende resultaat als gevolg van een

complex van tradities en uiteenlopende nationale belangen. Van belang is hierbij dat vrijwel alle Europese regeringen het werkgelegenheidsbelang bij aanbestedingen zwaar laten meewegen, alsmede de wens bij met name de grotere landen de krijgsmacht niet te zeer van buitenlandse leveranciers afhankelijk te laten zijn. Geleidelijk dringt evenwel steeds meer het besef door dat herstructurering niet te vermijden is, zowel nationaal als in EU-kader. Probleem is dat voor sommige landen een rol van de Commissie bij de herstructurering van de markt ongewenst blijft. Er zijn evenwel ook positieve ontwikkelingen: de grootste Europese bedrijven hebben inmiddels met steun van hun regeringen een eigen weg gezocht via het streven naar vorming van één grote Europese defensie-industriële groep, de «European Aerospace and Defence Company» (EADC). Aanvankelijk werd dit streven door de overname van GEC Marconi door British Aerospace, een consolidatie uitsluitend binnen de Britse landsgrenzen, nogal vertraagd. Dit heeft geleid tot een heroriëntatie van de overige potentiële samenwerkingspartners binnen de zgn. «Letter of Intent»-groep (zie XI.3.), waarbij de gedachten ook uitgingen naar de vorming van transatlantische samenwerkingsverbanden. De zeer recente Duits-Franse fusie van DaimlerChrysler Aerospace (DASA) GmbH en Aérospatiale Matra S.A. tot de «European Aeronautic, Defence and Space Company» toont echter aan dat het streven naar een EADC nog steeds zeer actueel is.

Voor wat betreft Nederland is van belang dat de defensie-industrie een aantal niche-markten bezet, die haar tamelijk flexibel maakt. Zij is gebaat bij meer marktwerking in de EU, doch zoekt waar nodig ook aansluiting bij Amerikaanse bedrijven met het oog op participatie en compensatie bij Nederlandse defensieaankopen in de VS.

XI.3. Mogelijke oplossingen

Voor wat betreft oplossingen zou gedacht kunnen worden aan het volgende:

- a. Bundeling van de vraag.
Een instelling die op Europees niveau de materieelbehoeften van de deelnemende landen bundelt en voor de aanbesteding daarvan zorgdraagt, is van groot belang voor een verbeterde marktwerking. In de WEU-verklaring bij het Verdrag van Maastricht is de doelstelling opgenomen een Europees Materieelagentschap (EEA) te creëren. Hiertoe werd in 1996 de «Western European Armaments Organisation» (WEAO) opgericht als «subsidiary body» van de WEU. Deze houdt zich in de praktijk slechts bezig met technologiesamenwerking, omdat overeenstemming over de verwervingsregels uitbleef. De «Western European Armaments Group» (WEAG) aanvaardde in 1998 een «Masterplan» dat de weg naar een EEA verder zou moeten uitwerken. Besluiten over de politiek belangrijkste knelpunten werden echter niet genomen. Sinds de ER van Keulen staat bovendien de toekomst van de WEAG/WEAO ter discussie. Het is daarbij de vraag of deze organisaties onafhankelijk moeten blijven, dan wel worden ondergebracht in de EU. Net als bij het integreren van de organen van de WEU in de EU, compliceert de uiteenlopende samenstelling van het lidmaatschap van deze organisaties deze zaak.
- b. Nauwere intergouvernementele samenwerking.
Bij gebrek aan vooruitgang aangaande het EEA hebben Frankrijk, Duitsland, Italië en het VK in 1996 het initiatief genomen tot oprichting van «OCCAR». OCCAR beoogt de effectieve uitvoering van gemeenschappelijke projecten. Uitgangspunt is dat landen niet langer per project een aandeel in de productie behoeven te krijgen gelijk aan hun

financiële inbreng, maar verspreid over meerdere projecten en langere tijd. Nederland verwacht binnenkort tot OCCAR toe te treden.

c. Verbeterde marktwerking.

Op dit punt bestaan twee initiatieven. In de eerste plaats poogt de Commissie greep te krijgen op de defensiemarkt. Zij heeft in 1998 een voorstel gedaan voor een Gemeenschappelijk Standpunt (GS) dat maatregelen in het vooruitzicht stelt om het intra-verkeer in defensie-goederen te verbeteren, aanbestedingsrichtlijnen op te stellen en de douanevrijstellingen voor defensie-goederen vast te stellen. Mede in het licht van de Motie Timmermans terzake (no.26 580,4) dient hier vermeld dat zeer onlangs op werkniveau een akkoord op dit GS in zicht is gekomen. Een aantal landen blijft zich echter verzetten tegen de bemoeienis van de Commissie met de markt voor defensie-goederen. In de tweede plaats werken zes Europese landen (Fr, D, It, VK, Sp en Zw) samen in het zgn. Letter of Intent initiatief. In 1998 hebben de Ministers van Defensie en Industrie van de zes landen een Lol getekend over herstructurering van de Europese defensie-industrie. In de toelichting werd benadrukt dat de industrieën zelf deze herstructurering vorm moeten geven, maar dat de regeringen een faciliterende rol willen spelen. Dit is vooral van belang voor de lucht- en ruimtevaartindustrie, doch kan op termijn ook van betekenis worden voor de defensie-industrie als zodanig. De deelnemende landen beogen op een aantal praktische terreinen (exportprocedures, harmonisatie van behoeften, R&T) de samenwerking te vereenvoudigen. Deze onderwerpen vormen ook in WEAG en EU reeds geruime tijd voorwerp van overleg. Om die reden acht Nederland goede informatie-uitwisseling en overleg tussen alle betrokken landen, met inbegrip van de niet Lol-landen binnen WEAG en EU van groot belang.

XI.4. Positie Nederland

Om zowel politieke als economische redenen is het voor Nederland van belang de relaties met de VS op defensie-industrieel gebied open te houden. Toegang tot goede producten aangeboden tegen aantrekkelijke voorwaarden, die bovendien de transatlantische relatie bevestigen, zijn voor Nederland van belang. Tegelijkertijd dient niet de aansluiting bij de Europese ontwikkelingen te worden gemist. Dit geldt allereerst in de sfeer van de intergouvernementele samenwerking. Deze is voor Nederland van belang voor het behoud van betrokkenheid bij grote Europese materieel-aanbestedingen anders dan in de rol van afnemer. Deze aanbestedingen zullen in de toekomst vermoedelijk toenemen. Kostenoverwegingen en de ontwikkeling naar een gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid nopen daartoe.

Verbeterde marktwerking is niet alleen van belang voor de ontplooiingsmogelijkheden van de Nederlandse industrie, maar ook om de kracht van de Europese defensie-industrieën op de wereldmarkt te bevorderen. Voor wat betreft het bereiken van een situatie waarin open concurrentie mogelijk is, stelt Nederland zich op het standpunt dat eventueel te nemen maatregelen gezamenlijk, gelijktijdig en in gelijke mate voor alle lidstaten worden uitgevoerd.

Samenvatting en conclusies

1. Nederland ondersteunt zowel de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid binnen het kader van een versterkt GBVB in de Europese Unie, als van een Europese veiligheids- en defensie-identiteit binnen de NAVO.
2. De rol van de EU zal zich richten op de zogeheten Petersbergtaken. De

NAVO blijft de hoeksteen van ons veiligheidsbeleid en de transatlantische relatie blijft voor de veiligheid van Europa essentieel.

3. Voor zwaardere crisisbeheersingsoperaties is de NAVO het meest geschikte instrument. Mocht de NAVO niet kunnen of willen optreden, dan heeft het de Nederlandse voorkeur om een EU-geleide operatie met NAVO-middelen uit te voeren. De optie van een geheel autonome Europese operatie (waarbij geen gebruik wordt gemaakt van NAVO-middelen) komt in het bijzonder in aanmerking voor kleinschalige operaties.
4. Om vast te stellen wat de benodigde militaire capaciteiten voor een Europees veiligheids- en defensiebeleid zijn, moet de EU vaststellen wat haar ambitieniveau is voor Petersbergoperaties. De Europese Raad van Helsinki zou hiertoe een opdracht moeten geven. Een duidelijke doelstelling en een ambitie-niveau dat hoger ligt dan dat van de WEU is nodig voor de geloofwaardigheid van het zich ontwikkelende Europese veiligheids- en defensiebeleid.
5. Bij het verbeteren van de Europese tekortkomingen moet het zwaartepunt liggen in de NAVO, bij het Defence Capabilities Initiative (DCI) en het reguliere NAVO defensieplanningsproces. De Europese aspecten kunnen beter zichtbaar gemaakt worden, bijvoorbeeld door nauwe betrokkenheid van de Raad van de Europese Ministers van Defensie waarbij specifiek over Europese tekortkomingen wordt gesproken.
6. De ideeën in EU-kader over een European Defence Capabilities Initiative kunnen worden toegejuicht, zolang dit een politiek proces betreft dat ertoe bijdraagt dat de defensie-inspanningen van de EU-landen in overeenstemming zijn met hun ambitie-niveau. Convergence criteria moeten niet alleen gericht zijn op input, maar voornamelijk op output/inzetbaarheid.
7. Het NAVO «Special Report» zou sterk verbeterd kunnen worden, teneinde het tot de Europese spil te maken in het NAVO defensieplanningsproces en zo de onwenselijke duplicatie in de vorm van een aparte defensieplanningsstructuur binnen EU-kader te voorkomen. Deelname van Frankrijk hieraan is noodzakelijk.
8. Door middel van verdergaande samenwerking tussen de strijdkrachten van de Europese landen, bijv. door poolvorming, taakverdeling, uitwerking van het module-concept en vormen van taakspecialisatie, kan de Europese defensiecapaciteit versterkt worden.
9. Voor wat betreft commandovoering kan bij een EU-geleide operatie met gebruik van NAVO middelen gebruik gemaakt worden van de NAVO commandostructuur, met Deputy SACEUR in de centrale rol. Voor een EU-geleide operatie zonder gebruikmaking van NAVO-middelen zal een ad hoc commandostructuur moeten worden opgezet met gebruikmaking van de daarvoor geldende WEU procedures.
10. De formules van Washington en Keulen inzake «assured access to planning» en «presumption of availability to the EU of pre-identified NATO capabilities and common assets» zullen op korte termijn moeten worden uitgewerkt in de NAVO, zodat de betrokkenheid van de NAVO concreet kan worden ingevuld.
11. Zoals door Nederland is voorgesteld zal in Helsinki een besluit

genomen moeten worden inzake een voorlopige structuur voor regulier EU-NAVO overleg, met het oog op de noodzakelijke transparantie tussen de activiteiten van beide organisaties.

12. De bestaande regelingen m.b.t. samenwerking NAVO-WEU moeten zoveel mogelijk overgenomen worden in een arrangement tussen NAVO en EU. Nederland zal voorstellen Deputy SACEUR een vaste plaats te geven in het toekomstige EU Militaire Comité.
13. Voor wat betreft de besluitvormingsprocedures en institutionele structuren bepleit Nederland een aanpak waarbij het juiste evenwicht gevonden zal moeten worden tussen enerzijds de noodzaak van snelle besluitvorming en anderzijds de noodzaak dat moet worden opgetreden op basis van een geïntegreerd beleid, dat vorm krijgt in één enkel institutioneel raamwerk dat coherentie bevordert.

Er dient naar de mening van de Regering goed nagedacht te worden over nieuwe institutionele structuren en met name ook over de gevolgen die dergelijke structuren en comités zouden kunnen hebben voor het geheel van de instituties van de EU. Dit vormt een belangrijke overweging bij het standpunt van de Regering dat vastgehouden dient te worden aan het te Keulen vastgelegde tijdpad, waarbij eind 2000 de noodzakelijke besluiten genomen dienen te worden.

Wel zou naar Nederlandse visie in Helsinki al, bij wijze van interim-maatregel, besloten kunnen worden tot een comité van aan de PV EU verbonden hoge ambtenaren, die zorgdragen voor de dagelijkse zaken op het terrein van het GBVB, en desgewenst de uitwerking van de voorstellen inzake het Europees veiligheids- en defensiebeleid, onder de verantwoordelijkheid van het Politiek Comité, dat regelmatig bijeen zal blijven komen.

14. Ten aanzien van de instelling van in Keulen genoemde comités als het Comité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken en het Militaire Comité, alsmede ten aanzien van de militaire staf en het Situatiecentrum zal verdragswijziging noodzakelijk zijn. In de fase van voorbereiding van besluitvorming terzake kan hierop geen voorschot worden genomen.
15. De inzet van de Nederlandse Regering is dat voor specifieke defensieaspecten, waaronder de verbetering van het Europese defensievermogen, en de doelmatigheid van defensie-inspanningen, de Ministers van Defensie zelfstandig in het kader van de Raad bijeen moeten kunnen komen.
16. De Hoge Vertegenwoordiger zal nauw betrokken moeten zijn bij de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid. De HV zou kunnen worden aangesteld als voorzitter van het uiteindelijk in te stellen Comité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken. Hij zal een belangrijke rol moeten spelen in de contacten en samenwerking van de EU met de NAVO.
17. Een toekomstig in te stellen EU Militair Comité zal voor wat Nederland betreft «double hatted» zijn met het NAVO Militaire Comité. Het Militaire Comité moet de gelegenheid hebben militaire adviezen zoveel mogelijk op het juiste niveau in te brengen, inclusief ministerieel niveau.
18. Voor wat de groep van Europese niet-EU NAVO-landen kiest Nederland voor een inclusieve, niet een exclusieve benadering. De positie die

deze groep, als Geassocieerde Leden, in de WEU inneemt, dient hiervoor zoveel mogelijk als uitgangspunt te dienen. Zowel in de voorbereidende als in de uitvoerende fase van een door de EU geleide Petersbergoperatie dienen zij zoveel mogelijk betrokken te worden, waarbij de landen die aan een operatie deelnemen gelijke rechten in de uitvoering van die operatie zullen hebben. Deze betrokkenheid vereist een verdragsbasis aan de hand van de nodige richtlijnen van Helsinki. De Regering zal zich hiervoor in Helsinki inzetten.

19. Nederland spant zich actief in voor een versterking van de niet-militaire middelen tot crisispreventie en -beheersing. Hiertoe zijn samen met een aantal andere EU-landen voorstellen gedaan teneinde tot een gemeenschappelijke database te komen en een mechanisme dat de EU in staat zal stellen slagvaardiger en sneller te reageren in geval van een niet-militaire crisissituatie in en buiten Europa.
20. De controle over de uitzending van troepen zal in de handen van nationale parlementen blijven. Het Toetsingskader blijft het zwaartepunt vormen. De Regering voorziet in de toekomst een grotere betrokkenheid van het Europees Parlement bij besluiten binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid die, op grond van een door de Europese Raad vastgestelde Gemeenschappelijke Strategie, bij gekwalificeerde meerderheid worden genomen. Besluiten over de inzet van militaire middelen zullen steeds bij unanimiteit genomen blijven worden.
21. Om zowel politieke als economische redenen dient Nederland de relaties met de VS op defensie-industrieel gebied open te houden. Tegelijkertijd dient de aansluiting bij de Europese materieel-samenwerking niet te worden gemist. Dat geldt zowel voor de intergouvernementele samenwerking als op het gebied van het streven naar verbeterde marktwerking.