

Vergaderjaar 2002–2003

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen

28 473

Europese Conventie

Nr. 482

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2003

Op het verzoek van de vaste commissie voor Defensie stuur ik u ten behoeve van het Algemeen Overleg op 19 juni a.s. een notitie over de actuele ontwikkelingen in het kader van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) en de Conventie en de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht.

Inleiding

Het liet zich aanvankelijk niet aanzien dat de Conventie wat betreft het EVDB belangwekkende voorstellen voor verdragswijzigingen zou opleveren. Gaandeweg bleek echter uit de discussies in de werkgroep Defensie van de Conventie en uit de bijdragen van diverse lidstaten dat aanpassing en uitbreiding van de verdragsartikelen op EVDB-gebied door veel deelnemers aan de Conventie wenselijk werd geacht. In dit verband was vooral de Frans-Britse overeenstemming over een aantal onderwerpen van politieke betekenis. Het ontwerpverdrag bestaat, zoals bekend uit vier delen: de grondwet, het Europees handvest voor de grondrechten, het beleidsdeel en de slotbepalingen. Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid is opgenomen in het beleidsdeel van het ontwerpverdrag van de Conventie. Voor het EVDB is tevens een aantal verdragsartikelen uit het grondwettelijk deel, het deel over het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het gedeelte over de instellingen van belang.

Hieronder zal worden ingegaan op de inhoud van de relevante artikelen uit het ontwerp-verdrag en worden vervolgens de mogelijke gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht geschetst. Hierbij is van belang te benadrukken dat het hier om voorstellen voor een ontwerpverdrag gaat waarover in de Intergouvernementele Conferentie uiteindelijk zal worden besloten.

In het grondwettelijk deel en in het beleidsdeel van het ontwerp-verdrag is een reeks artikelen gewijd aan het EVDB. Voor een deel betreft dit aanpassing van bestaande artikelen, voor een deel worden nieuwe onderwerpen aangesneden. Nieuw zijn de verdragsartikelen over: een solidariteitsclausule, de EU-missies, uitvoering van een missie door een groep lidstaten, een Europees agentschap voor capaciteitenversterking en materieelsamenwerking, gestructureerde samenwerking wat betreft militaire capaciteiten en tenslotte nauwere samenwerking op het gebied van wederzijdse defensie.

Solidariteitsclausule

De solidariteitsclausule in art. I-42 van het ontwerpverdrag spreekt uit dat de Unie en haar lidstaten tezamen solidair optreden als een lidstaat slachtoffer wordt van een terreuraanslag, natuurramp of ramp ten gevolge van menselijk optreden. Gesteld wordt dat de Unie alle tot haar beschikking staande instrumenten, inclusief de door de lidstaten ter beschikking gestelde militaire middelen, zal gebruiken om de getroffen lidstaat bijstand te verlenen. Met deze clausule zou de onderlinge bijstand voor de eerste maal in het verdrag worden vastgelegd. In art. III-226 wordt de besluitvormingsprocedure uitgewerkt. De Nederlandse regering is niet gelukkig met de formulering van de solidariteitsclausule, aangezien niet exact duidelijk is wat de praktische implicaties van deze clausule zullen zijn vooral wat betreft het voorkomen en bestrijden van een terroristische aanval. De Regeringsvertegenwoordiger heeft daarom art. I-42 geamendeerd.

EU-missies

Art III-205 vermeldt voor welke type missie de Unie civiele en militaire middelen kan inzetten: ontwapeningsoperaties, humanitaire en reddingsmissies, militair advies en ondersteuning, conflictpreventie, peacekeeping en peace-making-missies en stabilisatiemissies. Dit artikel is in twee opzichten nieuw. In de eerste plaats worden de soorten EVDB-missies voor de eerste keer in een verdragsartikel vastgelegd. In een WEU-verklaring (19 juni 1992), hebben de toenmalige WEU-landen aangegeven voor welke crisisbeheersingsoperaties de WEU eventueel in actie zou kunnen komen. Deze zogenaamde Petersbergtaken¹, genoemd naar het conferentieoord bij Bonn waar hierover werd besloten, zijn later door de Europese Raad van Helsinki (11 december 1999) als het gewenste ambitieniveau overgenomen en staan ook in het thans geldende Verdrag van Nice. Met de huidige ontwerpverdragstekst zijn aan de Petersbergtaken conflictpreventie, ontwapeningsoperaties, militair advies en ondersteuning en stabilisatiemissies als nieuwe taken toegevoegd. De Unie verbreedt hiermee haar crisisbeheersingactiviteiten zowel in de richting van het voorkomen van conflicten als in de richting van stabilisering na afloop van een conflict. Lid 2 van artikel III-205 bepaalt dat voor het aangaan van een missie door de EU en het vaststellen van het mandaat, een unaniem besluit van de Raad noodzakelijk is. De regering hecht sterk aan de noodzaak van besluitvorming bij unanimitéit op dit gebied, omdat zij van oordeel is dat er slechts van een EU-missie sprake kan zijn indien alle lidstaten daarmee kunnen instemmen.

Uitvoering van een missie door een groep lidstaten

De uitvoering van EU-crisisbeheersingsoperaties zal veelal in handen liggen van een groep lidstaten, zoals dat bijvoorbeeld bij de huidige EU-operatie Concordia in Macedonië het geval is. Artikel III-206 stelt dat

¹ De Petersbergtaken zijn: humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks, tasks of combat forces in crisismanagement including peacemaking.

de Raad de uitvoering van een missie kan toevertrouwen aan een groep lidstaten. Uitvoering van de missie komt vervolgens te liggen bij de groep lidstaten en de in het ontwerpverdrag voorziene Europese minister van Buitenlandse Zaken van de Unie. De betrokkenheid van de Raad is gegarandeerd door regelmatige informatieverstrekking aan de Raad door de deelnemende lidstaten en door de noodzaak tot besluitvorming door de Raad bij ingrijpende wijzigingen in het mandaat van de missie of andere belangwekkende ontwikkelingen. De regering acht de blijvende betrokkenheid van de Raad bij de uitvoering van de missie van essentieel belang, terwijl tegelijkertijd door de inrichting van dit artikel vermeden wordt dat de Raad zich begeeft in micro-management van een missie.

Europees agentschap voor capaciteitenversterking en materieelverwerving

Een van de belangrijkste resultaten van de Conventie op EVDB-gebied is de consensus die zich lijkt af te tekenen over de oprichting van een Europees agentschap voor capaciteitenversterking en materieelsamenwerking. Met dit intergouvernementele agentschap kan, op basis van vrijwillige coördinatie, de doelmatigheid van de Europese defensie-inspanningen worden vergroot en de militaire samenwerking ter versterking van de Europese militaire capaciteiten worden bevorderd. Artikel III-207 noemt als taken voor dit agentschap: vaststellen van de noodzakelijke militaire capaciteiten, harmoniseren van de operationele behoeften en bevorderen van doelmatige verwerving, stimuleren van multinationale samenwerkingsprojecten, ondersteuning van onderzoek op het gebied van defensietechnologie en defensieonderzoek, versterking van de industriële en technologische basis van de Europese defensie-industrie. Met het genoemde takenpakket van dit agentschap worden de behoeftestelling, militaire planning en de materieelverwerving binnen één kader gebracht. Het agentschap valt rechtstreeks onder de Raad. Het agentschap kan, met de nodige politieke aansturing en de vereiste betrokkenheid van militaire planners, bijdragen aan een betere coördinatie van de defensie-planning, met grotere efficiëntie en effectiviteit als uiteindelijk resultaat. De samenwerking in het kader van het European Capabilities Action Plan (ECAP) op het vlak van militaire capaciteiten en de materieelsamenwerking (OCCAR, Lol, WEAG/WEAO) kunnen op termijn in dit agentschap opgaan. De regering juicht de oprichting van dit agentschap toe omdat hiervan een belangrijke stimulans kan uitgaan voor de Europese samenwerking op dit terrein.

Gestructureerde samenwerking op het vlak van militaire capaciteiten

Art III-208 bepaalt dat lidstaten die beschikken over een bepaald niveau van militaire capaciteiten gestructureerde samenwerking kunnen aangaan met het oog op crisisbeheersingsmissies in het hogere geweldsspectrum. De criteria voor toelating tot deze gestructureerde samenwerking en de onderlinge afspraken zullen worden vastgelegd in een Protocol. Het artikel voorziet in toetreding in een later stadium door lidstaten die in eerste instantie niet deelnemen. De in het ontwerp-verdrag voorziene Europese minister van Buitenlandse Zaken is bij de beraadslagingen in het kader van deze gestructureerde samenwerking aanwezig en informeert de andere lidstaten regelmatig over de ontwikkelingen op dit gebied. De regering oordeelt positief over de introductie van gestructureerde samenwerking in het EVDB. Het biedt de lidstaten die daartoe in staat zijn de gelegenheid hun onderlinge samenwerking met het oog op crisisbeheersingsmissies binnen het EVDB-kader intensiveren.

In het verdrag zijn twee artikelen opgenomen die nauwere samenwerking op het gebied van wederzijdse bijstand introduceren (art. I-40, lid 7 en art. III- 209). Deze nauwere samenwerking staat open voor alle lidstaten. Op basis hiervan kan een lidstaat die het slachtoffer is van een gewapende aanval op zijn grondgebied, de deelnemende lidstaten verzoeken om bijstand. De regering is geen voorstander van een dergelijke bepaling, omdat hierin al wordt voorzien in artikel 5 van het Navo-verdrag. Nederland heeft dan ook verschillende malen amendementen ingediend om deze artikelen te schrappen.

Overige artikelen van belang

Art. I-23 vermeldt een aantal Raadsformaties: Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Economische en Financiële Zaken en Justitie en Veiligheid. Verder vermeldt dit artikel dat de Raad Algemene Zaken kan besluiten dat de Raad in andere formaties bijeenkomt. Zoals bekend heeft de Benelux hierop een amendement ingediend om in het ontwerp-verdrag slechts de Raad Algemene Zaken te noemen. Het ligt in de rede dat bij verdere ontwikkeling van het EVDB, zeker wanneer een volwaardig Europees agentschap is gerealiseerd, een zelfstandige Raad van Defensie-ministers zal worden opgericht. De Europese ministers van Defensie komen namelijk tot nog toe ofwel informeel bijeen, ofwel in het kader van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen. Nederland maakt zich al geruime tijd sterk voor het scheppen van de mogelijkheid voor de ministers om zelfstandig in het kader van de Raad bijeen te komen.

Het aanstellen van een Europese minister van Buitenlandse Zaken, zoals wordt voorgesteld in art. I-27, zal ook van belang zijn voor het EVDB. Ook op dit beleidsterrein zal hij worden belast met het doen van voorstellen en uitvoeren van beleid en de algehele coördinatie. Zoals hierboven aangegeven heeft de minister van Buitenlandse Zaken tevens een rol op specifieke beleidsonderdelen.

Art. III-196 handelt over de besluitvormingsprocedures in het GBVB, waarbij onder bepaalde omstandigheden besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid mogelijk wordt. Besluitvorming op militair en defensiegebied wordt hiervan uitgesloten. Op dit punt zal geen wijziging optreden ten opzichte van de huidige verdragstekst.

Gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht

Veel van de ontwerp-verdragsartikelen op EVDB-gebied hebben niet zozeer directe als wel indirecte gevolgen voor de Nederlandse krijgsmacht. In het algemeen kan worden vastgesteld dat met de EVDB-artikelen in het ontwerp-verdrag een belangrijke stimulans wordt gegeven aan de verdere ontwikkeling van het EVDB en de versterking van de Europese militaire capaciteiten. Wel dient hier als belangrijke kanttekening te worden toegevoegd dat het welslagen van het EVDB niet alleen afhankelijk is van de juiste institutionele ordening. Zeker zo belangrijk is dat tussen de lidstaten de politieke wil bestaat om tot overeenstemming te komen. Bepaalde EVDB-artikelen in het ontwerp-verdrag, zoals over EU-missies en uitvoering van missies door een groep lidstaten, impliceren in feite codificatie van de bestaande praktijk. De introductie van gestructureerde samenwerking op het vlak van militaire capaciteiten en het Europees agentschap zijn echt nieuw. De voorgestelde artikelen op deze terreinen sluiten goed aan bij de internationale oriëntatie van de Neder

landse krijgsmacht en de multi- en binationale samenwerkingsverbanden waarin Nederland participeert. De verdere ontwikkeling van het ECAP en de oprichting en uitwerking van het Europees agentschap zullen ertoe leiden dat het Nederlandse defensieplanningsproces nog meer dan voorheen internationaal zal zijn ingebed.

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp