

Een effectievere Europese Unie?

De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid

Met het Verdrag van Lissabon (VvL), dat vorig jaar in werking trad, spreken we niet langer van een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid, maar van een Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid. Het veiligheids- en defensiehoofdstuk van het VvL is het resultaat van jarenlange institutionele ontwikkeling en compromissen tussen de politieke belangen en visies van de verschillende lidstaten. Met het VvL is de Permanent Gestructureerde Samenwerking geïntroduceerd, dat lidstaten de mogelijkheid geeft verder te gaan met de ontwikkeling van militaire capaciteiten voor de crisismanagementtaken in het hogere geweldspectrum als zij dat willen en kunnen. Het Verdrag van Lissabon is belangrijk voor de Nederlandse veiligheids- en defensiepolitiek, maar ook voor de positie van het van oorsprong transatlantisch georiënteerde Nederland als klein land tussen de Europese grootmachten.

*Drs. S.N. Mengelberg en dr. M.E. Drent**

Op 1 december 2009 is het Verdrag van Lissabon, ook wel het herzieningsverdrag van de Europese Unie, in werking getreden. Na een lange weg vanaf het Franse en Nederlandse ‘nee’ in 2005 tegen een Europese grondwet, via de Tsjechische en Ierse aarzelingen ten aanzien van het nieuwe verdrag gedurende de maanden voor de inwerkingtreding is er dan uiteindelijk een nieuw Europees verdrag. Het pad naar de herziening van het Verdrag van Maastricht (1992) via de tussenliggende verdragen naar het Verdrag van Lissabon is voor Nederland niet onbewogen geweest. Het liep van ‘zwarte maandag’ (1991), waarbij een Nederlands voorstel tot meer federalisering van de Europese Gemeenschap van tafel werd geblazen, tot aan het referendum over de zogeheten Europese Grondwet (2005), waar de Nederlandse regering door haar bevolking

werd teruggefloten. Het nieuwe verdrag is belangrijk voor de Nederlandse veiligheids- en defensiepolitiek, maar ook voor de positie van het van oorsprong transatlantisch georiënteerde Nederland als klein land tussen de Europese grootmachten.

Met het nieuwe verdrag komt een einde aan de zogenoemde pijlerstructuur binnen de EU. Het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid vormden de tweede pijler, justitie en binnenlandse zaken de derde pijler en de EG de eerste pijler. Alle pijlers zullen opgaan in de EU. Daarmee wordt, met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (VvL), het juridisch onderscheid tussen de Gemeenschap en de Unie opgeheven. Hoewel de pijlerstructuur wordt opgeheven is het nieuwe verdrag niet gemakkelijker te begrijpen. Integendeel, de manier waarop besluiten worden genomen blijft ondanks het opheffen van de pijlers in stand. Over het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid zullen de lidstaten nog steeds met unanimitéit besluiten. Meerderheids-

* Dr. Margriet Drent is universitair docent bij de Afdeling Internationale Betrekkingen van de Rijksuniversiteit Groningen en onderzoeksmedewerker bij het Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael. Drs. Sabine Mengelberg is universitair docent aan de Nederlandse Defensie Academie.

besluitvorming blijft van toepassing op de terreinen van de voormalige eerste pijler en gedeeltelijk die van de derde pijler. Het blijkt dat de overdracht van soevereiniteit op het gebied van veiligheids- en defensiebeleid nog veel te gevoelig ligt voor de meeste lidstaten.

Met het nieuwe verdrag zal de EU tevens een rechtspersoon worden. Bij het Verdrag van Maastricht (VvM) was de EU als rechtspersoon nog een brug te ver, bij uitstek voor de uitzending van militairen. Wanneer de Unie in actie kwam, zoals met militaire operaties, werden deze beslissingen daarom niet door de EU zelf genomen, maar door de lidstaten gezamenlijk in een zogeheten *Joint Action*. Daarom was er ook geen Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), maar een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). Nog even wennen, maar met het Verdrag van Lissabon (VvL) spreken we nu wel van een GVDB.

Het veiligheids- en defensiehoofdstuk van het VvL is het resultaat geweest van jarenlange institutionele ontwikkeling en compromissen tussen de politieke belangen en visies van de verschillende lidstaten. Die politieke belangen en visies komen niet altijd met elkaar overeen. Ondanks deze politieke verschillen is de ontwikkeling van het Europese veiligheids- en defensiebeleid het laatste decennium heel snel gegaan. De oorsprong van de veranderingen op het gebied van het GVDB van het VvL ligt tussen 2002 en 2003, tegelijkertijd met de ontwikkeling van de institutionele structuur van het EVDB en de onderhandelingen over de Conventie, de totstandkoming van de Europese veiligheidsstrategie (2003) en de start van de eerste EU-operaties, zowel militair als civiel. Inmiddels zijn er meer dan vierentwintig militaire en civiele missies uitgevoerd, maar deze operaties functioneren nog lang niet optimaal. Zo is er onvoldoende coördinatie tussen de verschillende instituties als Raad en Commissie en de beleidsgebieden van de EU (buitenlands beleid, ontwikkelingssamenwerking, defensie), zijn er onvoldoende middelen en zijn de crisismanagementstructuren voor de juiste planning en uitvoer van operaties nog zwak te noemen. Verder is het politieke leiderschap verdeeld en

laat de coördinatie met andere internationale organisaties als de VN en de NAVO nog veel te wensen over.¹

FOTO: EULEX, E. RASHLANIK/ASEMI



Catherine Ashton heeft onder meer als taak om temidden van botsende belangen de nieuwe Europese Dienst voor Extern Optreden op te zetten

Dit artikel gaat in op de veranderingen in het VvL op het terrein van het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid van de EU en wat dat betekent en kan betekenen voor het veiligheids- en defensiehoofdstuk van de Unie.² Volgens ons gaat het daarbij in essentie om drie zaken. Allereerst beoogt het Verdrag de samenhang binnen de verschillende instituties van de EU te vergroten middels een Hoge Vertegenwoordiger en de nieuwe diplomatieke dienst. Ten tweede is het doel van de hervormingen de verbreding van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid door de wederzijdse bijstandsclausule en de solidariteitsclausule. Tot slot werd een grotere flexibiliteit van de EU nagestreefd in de vorm van de permanent gestructureerde samenwerking, de nauwere samenwerking en de uitvoering van operaties met een kleinere groep lidstaten.

1 Nick Witney, 'Re-energising Europe's Security and Defence Policy', European Council on Foreign Relations (juli 2008) 7.

2 De zogeheten Petersbergtaken van het Verdrag van Maastricht worden met het Verdrag van Lissabon uitgebreid met ontwapening, militaire advisering en assistentie, conflictpreventie en post-conflict stabilisatie.

Verbeteren samenhang

Catherine Ashton

Eén van de grote problemen van het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Unie is dat binnen de EU meerdere instituties bevoegdheden en verantwoordelijkheden op dit terrein hebben. Zowel de Commissie (internationale handel, ontwikkelingshulp, nabuurschapsbeleid) als de Raad (Gemeenschappelijk Buitenlands-, Veiligheids- en Defensiebeleid) bemoeien zich met deze terreinen en lopen

voor minister van Buitenlandse Zaken David Miliband op het oog, maar toen die aangaf liever in de nationale politiek te blijven schoof Brown barones Catherine Ashton naar voren. Met een christen-democraat uit een klein land, de Belg Herman van Rompuy, en een socialist uit een groot land, Ashton, slaagden de regeringsleiders erin om in dit benoemingspel de delicate Europese balans te vinden.³ Bovendien herstelde Ashton nog enigszins het tekort aan vrouwelijke Commissarissen in Barroso's nieuwe Commissie. Een teer punt voor met name het Europees Parlement. Het Verdrag van Lissabon is onduidelijk over de taakverdeling tussen de drie belangrijkste spelers op het gebied van buitenlands beleid. Tussen Van Rompuy als Raadsresident, Catherine Ashton als Hoge Vertegenwoordiger/Vice President en José Manuel Barroso als Voorzitter van de Commissie is een heuse machtsstrijd ontbrand. Inzet is wie het voor het zeggen heeft als het om het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU gaat. Dit gevecht tussen de drie zou wel eens ten koste kunnen gaan van de buitenlandspolitieke doelstellingen van het Verdrag: een duidelijk profiel en meer samenhang.

Europese Dienst voor Extern Optreden

Daarnaast is een belangrijk onderdeel van het verbeteren van samenhang in het externe beleid van de EU de oprichting van een Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) met ruwweg de functie van een ministerie van Buitenlandse Zaken en een diplomatieke dienst. In het Verdrag van Lissabon staat dat de Hoge Vertegenwoordiger voor de uitoefening van zijn of haar taken de beschikking krijgt over een dergelijke dienst. Het idee is dat in deze dienst de verschillende externe bevoegdheden, die nu verspreid over de Europese Unie liggen, worden gebundeld. Een belangrijke taak van de EDEO zal ook de vertegenwoordiging van de Europese Unie buiten Europa zijn. Hiertoe worden de huidige vertegenwoordigingen – de Commissie heeft er meer dan 130 – omgevormd tot EU-ambassades. Deze ambassades krijgen er naast hun Commissietaken ook buitenlandse en veiligheidstaken bij. Tot voor kort werd dit uitgevoerd door de ambassades van het land dat het EU-voorzitterschap bekleedt. Vanuit het

Over het buitenlands-, veiligheids- en defensiebeleid zullen de lidstaten nog steeds met unanimité besluiten

elkaar dan ook vaker voor de voeten dan dat ze elkaar versterken. De remedie die hiervoor in het Verdrag van Lissabon is bedacht is de nieuwe positie van een Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Unie. Deze persoon is tegelijkertijd ook vice-voorzitter van de Commissie. In deze post vallen de bevoegdheden van de voormalige Commissaris van Externe Zaken (communautaire) en die van de Hoge Vertegenwoordiger (intergouvernementeel) samen. Zoals bekend is dit de voormalige Europese Commissaris voor Internationale Handel geworden, de Britse Catherine Ashton. Een groot aantal beleidsterreinen die met het extern beleid van de EU te maken hebben, vallen nu onder haar competentie. Door haar dubbele pet (Commissie en Raad) zou zij meer samenhang in het beleid moeten kunnen aanbrengen.

De benoeming van Ashton was voor velen een verrassing. In het schaakspel rond de benoeming van de president van de Raad en de Hoge Vertegenwoordiger sleepte de toenmalige Britse Premier Gordon Brown als compensatie voor het afvallen van zwaargewicht Tony Blair als nieuwe president van de Raad de post van Hoge Vertegenwoordiger binnen. Brown had hier-

³ Simon Taylor en Tim King, 'Balanced choices from an imbalanced EU' in: *EuropeanVoice*, 26 november 2009 (www.EuropeanVoice.com).

oogpunt van efficiency pleitte demissionair minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen ervoor deze EU-ambassades ook consulaire taken te geven.⁴ Mits dit budget-neutraal kan gebeuren, zal dit ook in het EDEO mogelijk zijn.

De personele invulling van de dienst, de bevoegdheden, de budgetten en hoe ver de controle van het Europees Parlement zal reiken zijn zaken die op het scherpst van de snede in Brussel zijn uitgevochten. De Dienst zal voor één derde gaan bestaan uit Raadsambtenaren, voor één derde uit Commissieambtenaren en voor één derde zal het personeel worden gerekruteerd uit diplomaten van de nationale lidstaten. Hoe groot de dienst precies wordt, is nog onduidelijk; uiteenlopende aantallen circuleren, van 3.000 tot 7.000 personen. Het artikel uit het Verdrag van Lissabon schreef niet voor hoe een dergelijke Dienst er uit moet gaan zien. De eerste blauwdrukken van de EDEO die formeel in Brussel circuleerden werden daarom ook onderwerp van grote inter-institutionele strijd tussen Commissie, Raad en het Europees Parlement. Daarnaast proberen de lidstaten de personele invulling van de EDEO te beïnvloeden en de invloedrijkste posten te bemachtigen.

Het was aan Catherine Ashton om in deze wirwar van botsende belangen de nieuwe dienst op te zetten. Het belangrijkste geschilpunt tussen Raad en Commissie is de bevoegdheid over het omvangrijke ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. In juni 2010 bereikte Ashton een compromis met de Commissie, die probeerde vast te houden aan haar bevoegdheden op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, uitbreiding en het Nabuurschapsbeleid. De EDEO, zo staat in het Raadsbesluit over die dienst, zal drie van de vijf stappen in de beleidscyclus voor z'n rekening nemen en de uitvoering (de laatste twee fases) aan de Commissie overlaten.⁵ In juni dwong het Europees Parlement vervolgens af dat de Commissarissen voor ontwikkelingssamenwerking, uitbreiding en het Nabuurschapsbeleid hun zeggenschap grotendeels behouden. Te vrezen valt dat dit compromis potentiële inter-institutionele conflicten alleen maar in de hand werkt en de nu juist

FOTO AVDD, R. GIELING



De veiligheidstaak van de EU wordt verbreed van crisismanagement naar territoriale verdediging, maar het Verdrag van Lissabon werkt dat niet verder uit

gezochte coherentie tussen de externe taken van de Commissie en de Raad weer zal ondermijnen.⁶ Wel zijn alle crisismanagementstructuren van de EU onder het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid integraal in het EDEO opgenomen. De dienst zal waarschijnlijk per 1 januari 2011 van start gaan.

Al met al waren de EU-instituties en de lidstaten de eerste negen maanden van 2010

4 'Verhagen: Direct paspoorten bij EU-ambassades' in: *de Volkskrant*, 22 maart 2010.

5 *Besluit van de Raad tot vaststelling van de organisatie en werking van de Europese dienst voor extern optreden*, 26 juli 2010, 2010/427/EU.

6 Zie hiervoor ook: Margriet Drent en Dick Zandee, 'Breaking Pillars', *Clingendael Security Paper*, No. 13, January 2010.

vooral bezig met een machtsstrijd wie het voor het zeggen zal krijgen op het terrein van het buitenlands beleid. Dat er verder nog baanbrekende clausules in het Verdrag stonden op het gebied van het Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleid bleef hierdoor behoorlijk onderbelicht. Deze clausules kunnen in potentie leiden tot een verbreding en verdieping van de EU als veiligheidsactor.

Verbreding en verdieping van het GVDB

Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de Unie had tot het Verdrag van Lissabon uitsluitend een externe dimensie en diende als instrument van crisisbeheersing buiten het grondgebied van de EU. De nieuwe Wederzijdse Bijstandsclausule (Art. 42, lid 7)⁷ en de Solidariteitsclausule (Art. 222)⁸ zijn bedoeld ter bescherming van het grondgebied van de Europese Unie zelf. Beide clausules hebben een gemeenschappelijke oorsprong. De Fransen en de Duitsers hebben bij de Conventie die onderhandelde over het (destijds) Constitutioneel Verdrag een gezamenlijk voorstel ingediend, waarin zij pleitten voor een Europese Defensie en Veiligheidsunie (EDVU),

die een gemeenschappelijke verdedigingstaak van de Unie op zich zou nemen.⁹ De ideeën over Permanent Gestructureerde Samenwerking en de Wederzijdse Bijstandsclausule waren in de Conventie-onderhandelingen sterk met elkaar verbonden. De Fransen en de Duitsers wilden een kopgroepvorming van die landen die bereid waren de collectieve defensiebepalingen uit het Verdrag van Brussel over te hevelen naar de Unie.¹⁰ Dit voorstel bleek controversieel, vooral nadat Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg op een gezamenlijke topontmoeting in april 2003 hun ambitie om een EDVU op te richten nog eens onderstreepten. De topontmoeting vond plaats op het hoogtepunt van de Irak-crisis, zonder de landen die wel steun verleenden aan de Amerikaanse inval. Dat zette de verhoudingen in de EU op scherp. Tegelijkertijd gaf het de Conventie-onderhandelingen een urgentie, waardoor er in november 2003 op het terrein van defensie en veiligheid compromissen mogelijk werden. De gemeenschappelijke bijstandsverlening werd in twee clausules opgesplitst. Het verschil tussen beide clausules is dat de wederzijdse bijstandsclausule een verplichting van de lidstaten inhoudt bij een militaire aanval, terwijl de solidariteitsclausule geldt bij acute bedreigingen van andere aard, zoals 'een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp'.

Wederzijdse bijstandsclausule

Tijdens de onderhandelingen over de Conventie in de periode 2002-2003 bestond er onenigheid tussen landen of de veiligheidssolidariteit tussen de EU-lidstaten beperkt zou moeten blijven tot het bieden van hulp bij terroristische aanslagen. Frankrijk en Duitsland koersten af op een verdergaande, volledige gemeenschappelijke defensietask voor de EU. De neutrale landen vreesden echter op deze manier in een militaire alliantie terecht te komen en de transatlantisch georiënteerde landen wilden de nauwe veiligheidsrelatie met de Verenigde Staten niet op het spel zetten. Op hun verzoek werd de plicht om met militaire assistentie te reageren in het geval van een 'gewapende aanval' op het grondgebied van een lidstaat geschrapt. In het Verdrag van Lissabon is

7 Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties. Dit laat het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet. De verbintenissen en de samenwerking op dit gebied blijven in overeenstemming met de in het kader van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie aangegane verbintenissen, die voor de lidstaten die er lid van zijn, de grondslag en het instrument van hun collectieve defensie blijft.

8 De Unie en de lidstaten treden uit solidariteit gezamenlijk op indien een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. De Unie maakt van alle tot haar beschikbare staande instrumenten, waaronder de door de lidstaten ter beschikking gestelde militaire middelen, gebruik om:

- a) - de dreiging van het terrorisme op het grondgebied van de lidstaten te keren;
- de democratische instellingen en de burgerbevolking tegen een eventuele terroristische aanval te beschermen;
- op verzoek van de politieke autoriteiten van een lidstaat op diens grondgebied bijstand te verlenen in geval van een terroristische aanval en
- b) op verzoek van de politieke autoriteiten van een lidstaat op diens grondgebied bijstand te verlenen in geval van een natuurramp of van een door de mens veroorzaakte ramp.

9 Contribution by Mr. Dominique de Villepin and Mr. Joschka Fischer, members of the Convention, presenting joint Franco-German proposals for the European Convention in the field of European security and defense policy of November 22, 2002 (CONV 422/02).

10 Europese Conventie Secretariaat, *Slotverslag van Werkgroep VII Defensie*, Brussel, 16 december 2002, CONV 461/02, 21.

Overview of the missions and operations of the European Union September 2010

Civilian missions: ongoing missions / completed missions

Military operations: ongoing operations / completed operations

"Strengths take into account international and local staff"



Overzicht van huidige missies en operaties van de EU

uiteindelijk de plicht opgenomen om 'met alle middelen [...] hulp en bijstand te verlenen', waarbij de aard van de hulp en bijstand niet verder is gespecificeerd. Wat overeind blijft is dat voor het eerst de mogelijkheid van militaire bijstand door EU-lidstaten op het grondgebied van een andere lidstaat wordt toegestaan. Daarnaast is ten behoeve van de neutrale landen toegevoegd dat deze clausule 'het specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten onverlet' laat. Een belangrijk voorbehoud komt uit de koker van de transatlantici en stelt dat de NAVO 'grondslag en het instrument van collectieve defensie blijft'.

Afhankelijk van de nadruk op deze voorbehouden wordt gelegd op het verplichtende karakter en de breedte van de mogelijke respons (inclusief een militaire), wordt de wederzijdse bijstandsclausule van de EU verschillend geïnterpreteerd. De clausule verbreedt in beginsel de veiligheidstaak van de EU van crisismanagement naar territoriale verdediging, maar het Verdrag van Lissabon vermeldt niet hoe de clausule verder wordt uitgewerkt. Er wordt geen commandostructuur opgebouwd voor een collectieve verdedigingstaak, noch worden troepen aangewezen voor deze taak. De clausule, zo kan worden geconcludeerd, geeft de mogelijkheid aan van de EU-lidstaten tot militaire inter-

ventie op het grondgebied van een andere lidstaat of lidstaten, waardoor de EU juridisch gezien een collectieve defensieorganisatie is geworden. In de praktijk lijkt deze verbreding voorlopig slechts van symbolische waarde, waarvan de implementatie afhankelijk is van de verdere ontwikkelingen rond de NAVO.

Eenentwintig van de 27 EU-lidstaten zijn ook lid van de NAVO en die alliantie heeft in Artikel 5 van het Verdrag van Washington een wederzijdse bijstandsverplichting opgenomen. Een scenario waarbij bijvoorbeeld Letland (NAVO-lid) of Finland (geen NAVO-lid, wel EU-lid) aan-

discussie, maar de waarde van dit wederzijds bijstandsartikel van de WEU als een soort achtervang als onverhoopt de NAVO zou falen was een belangrijke reden om het WEU-verdrag in stand te houden. De WEU heeft maar tien lidstaten en de argumentatie was dat het daarvoor als een betrouwbaarder verbond kon worden gezien dan de uitdijende NAVO. Desalniettemin heeft het Europees Parlement onlangs een resolutie aangenomen waarin de WEU overbodig wordt verklaard en het Parlement roept dan ook op de mogelijkheid in Artikel XII van het WEU-verdrag te gebruiken om de overeenkomst met een opzegtermijn van een jaar te ontbinden.¹² Op 31 maart 2010 kondigden de lidstaten, waaronder Nederland, aan uit het WEU-verdrag te stappen, zich beroepend op de overbodigheid van Artikel V van het WEU-verdrag gezien de aanwezigheid van een wederzijdse bijstandsclausule in het Noord-Atlantisch Verdrag en in het Verdrag van Lissabon.¹³ Per juni 2010 is het WEU-verdrag daarmee opgezegd, waardoor de WEU na een wachttijd van een jaar per juni 2011 wordt opgeheven.

Solidariteitsclausule

De solidariteitsclausule kreeg in de onderhandelingen in de Conventie vanaf het begin een veel ruimere steun dan een wederzijdse bijstandsbepaling. De Conventie begon een paar maanden na de terroristische aanslagen van 2001 op de Verenigde Staten, waardoor terrorismebestrijding grote aandacht had. Ook was er al politieke aanvaarding van de mogelijkheid van militair optreden op het grondgebied van lidstaten in het geval van een terroristische dreiging voordat het Verdrag daadwerkelijk in werking trad. De Europese Raad nam naar aanleiding van de aanslagen in maart 2004 in Madrid hiertoe initiatieven. In een gezamenlijke verklaring committeerden de lidstaten zich er in de geest van de solidariteitsclausule van de (toenmalige) concept-Grondwet aan te handelen in het geval van een terroristische aanslag.¹⁴ De Europese Raad nam hiermee een voorschot op het Verdrag.

Er wordt met de verdere uitwerking van de solidariteitsclausule dan ook behoorlijk vaart gemaakt. Leidend hiervoor is een uitvoerings-

Landen die transatlantisch gericht zijn willen dat de NAVO de grondslag van collectieve defensie blijft

gevallen zou worden door de Russen is zeer onwaarschijnlijk, maar er moet worden nagedacht welke mechanismen dan in werking treden en welke militaire verplichtingen de EU-lidstaten dan hebben. Ook Artikel 5 van de NAVO laat overigens nogal wat over aan de discretie van de lidstaten. De bijstandsclausule van de EU is juridisch gezien sterker verwoord door het als een 'plicht' te benoemen in plaats van het vagere 'bijstaan' in het geval van Artikel 5 van de NAVO. Dit is echter voer voor juristen, waardoor er ruimte zal blijven voor uiteenlopende interpretaties.

Artikel 42.7 van het Verdrag van Lissabon heeft sterke overeenkomsten met de tekst van artikel V van het Verdrag van Brussel uit 1948, gewijzigd in het WEU-verdrag in 1954.¹¹ Het voortbestaan van de WEU stond al langere tijd ter

11 Aangepast Verdrag van Brussel, 1954, Artikel V: Indien een der Hoge Verdragsluitende Partijen het voorwerp zou zijn van een gewapende aanval in Europa, zullen de andere Hoge Verdragsluitende Partijen, in overeenstemming met de bepalingen van artikel 51 van het Handvest, aan de aldus aangevallen partij alle militaire en andere hulp en bijstand verlenen, welke in haar vermogen ligt.

12 *Motion for a European Parliament Resolution*, 1 maart 2010, A7-0023/2010.

13 *Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, No. 78, 31 maart 2010.

14 Europese Raad, 'Verklaring betreffende solidariteit in het geval van terrorisme', Brussel, 25 maart 2004.

artikel dat aan de clausule is toegevoegd, namelijk Artikel 71. De implementatie van dit uitvoeringsartikel is in volle gang. De Raad heeft op 25 februari 2010 een 'permanent comité operationele samenwerking binnenlandse veiligheid' opgericht, afgekort COSI. Hoofddoel van het COSI (Art. 71) is de coördinatie van operationele acties tussen de EU-lidstaten op het gebied van interne veiligheid te vergemakkelijken, te bevorderen en te versterken. Deze coördinerende rol heeft onder meer betrekking op samenwerking van politie en douane, de bescherming van de buitengrenzen en justitiële samenwerking in strafzaken die van belang zijn voor de operationele samenwerking op het gebied van de interne veiligheid. De uitwerking van de solidariteitsclausule benadrukt de steeds verder voortschrijdende veiligheidsrol van de EU, zowel extern, maar met het Verdrag van Lissabon ook steeds meer intern. Het nieuwe COSI, Frontex, Cepol, Eurojust, Europol en een

In lijn met dit toenemende belang van de rol van de EU in interne veiligheid is ook de in maart 2010 door de Europese Raad aangenomen 'Interne Europese Veiligheidsstrategie voor de Europese Unie'. De Strategie benoemt een aantal gemeenschappelijke bedreigingen voor de interne veiligheid van de EU, zoals terrorisme, georganiseerde misdaad, *cybercrime*, grensoverschrijdende misdaad, geweld door jeugd of door hooligans tijdens sportevenementen en rampen. De Strategie roept op om deze bedreigingen in de gehele EU aan te pakken vanuit een multidisciplinaire benadering.

Naar aanleiding van de solidariteitsclausule in het Verdrag van Lissabon heropende het Europees Parlement de discussie over een 'Europese noodhulpmacht voor civiele bescherming'.¹⁵ Zo'n Civiele Beschermingsmacht zou snel oproepbaar moeten zijn om bij een terroristische aanval of een natuurramp op te treden, zowel

binnen als buiten de Europese Unie. De aardbeving in Haïti maakte weer eens duidelijk dat de EU bij rampen niet over een gecoördineerde aanpak en over voldoende civiel personeel en middelen kan beschikken. Al naar aanleiding van de tsunami in Zuid-Oost Azië in 2004 ontstond de gedachte dat de EU, puttend uit de nationale rampenbestrijdingscapaciteiten, in staat zou moeten zijn tot een Europese respons. Michel Barnier kwam in 2006 met een rapport waarin hij onder meer voorstelde om een Europees centrum voor crisisoperaties op te richten en een trainingsinstituut voor Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp.¹⁶ Dit Centrum dient om scenario's en protocollen uit te werken voor humanitaire crisissituaties. Voorbeelden van crisissituaties binnen de Europese Unie waar zo'n Civiele Beschermingsmacht nuttig had kunnen zijn waren de overstromingen in Roemenië en



De Europese Unie heeft een tekort aan capaciteiten voor alle Petersbergtaken

eventuele EU-officier van justitie zijn EU-organen die zich met de veiligheid op het territorium van de Unie bezighouden. Hierbij moet worden bedacht, dat als het optreden van de Unie in het kader van de solidariteitsclausule een militair karakter heeft, eenparigheid van stemmen in de Raad noodzakelijk blijft. Maar bij maatregelen die deze militaire dimensie niet met zich meebrengen volstaat een gekwalificeerde meerderheid. De EU-lidstaten hebben met het Verdrag van Lissabon wezenlijke bevoegdheden op het gebied van interne veiligheid in handen van de EU gelegd.

15 De Engelse term is *European Civil Protection Force* (ECPF). Arnaud Danjean, *Verslag van de tenuitvoerlegging van de Europese veiligheidsstrategie en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid*, Commissie Buitenlandse Zaken, Europees Parlement, 2 maart 2010.

16 Michel Barnier, *For a European civil protection force*, Europe aid, mei 2006.

bosbranden in Portugal in 2005. In juli 2006 werd er al een Crisis Coördinatie Mechanisme in het leven geroepen, maar het Verdrag van Lissabon heeft het debat over een verder geïnstitutionaliseerde Civiele Beschermingsmacht nieuw leven ingeblazen. Dit betekent dat weer

De Permanent Gestructureerde Samenwerking van de EU kan lidstaten niet dwingen tot militaire activiteiten of uitgaven

een beroep op de lidstaten zal worden gedaan om middelen en capaciteiten hiervoor te leveren en aan relevante capaciteiten voor het EVDB is een tekort. Het VvL probeert dit te ondervangen door de mogelijkheden tot flexibilisering te vergroten.

Flexibilisering binnen de EU

De EU kampt met een tekort aan capaciteiten voor alle Petersbergtaken. Flexibilisering in de defensiesamenwerking tussen de Europese landen kan leiden tot een verbetering van de capaciteiten voor het GVDB. Deze flexibilisering in Europa binnen het GVDB kan vervolgens ook zijn vruchten afwerpen voor de Europese lidstaten binnen de NAVO. Immers, de Europese tekorten binnen het GVDB zijn dezelfde die binnen de NAVO spelen.

Omdat niet alle staten even ver willen gaan is er binnen het eenwordingsproces van de EU integratie op deelterreinen, oftewel het Europa van meerdere snelheden. Tussen de inter-

gouvernementele en de supranationale samenwerking van de EU werden daarom andere manieren van samenwerken geïntroduceerd. Kopgroep Europa, *opt-out* of versterkte samenwerking zijn bekende Europese begrippen.^{17, 18} Al deze vormen van integratie op deelterreinen zijn gebaseerd op samenwerking of zelfs *poolen* van soevereiniteit op deelgebieden tussen een beperkt aantal landen. Europese verdragen worden nooit zonder bijzondere protocollen, noodremprocedures en overgangsbepalingen opgesteld. De EU is een samenwerkingsverband waarbinnen, onder de noemer van verschillende vormen van versterkte samenwerking, sprake is van gedifferentieerde federalisering.¹⁹ Waar het Verdrag van Washington uit 1949 al decennialang het uitgangspunt is voor de NAVO, bouwt de EU stap voor stap (incrementeel) aan een organisatie. Deze incrementele opbouw is een vast onderdeel geworden van het Europese integratieproces. Het meest voor de hand liggende voorbeeld is de euro, waaraan Nederland wel meedoet en Groot-Brittannië bijvoorbeeld niet, maar ook de in 2004 opgerichte Europese Gendarmerie Force.²⁰

Tot aan het Verdrag van Lissabon was er geen sprake van flexibilisering van het Europese buitenlands- en veiligheidsbeleid. Er was wel een vorm van constructieve onthouding: wanneer een lidstaat niet wilde deelnemen aan een bepaalde operatie, zou deze lidstaat zijn veto niet uitspreken maar in verband met de wederzijdse solidariteit aanvaarden dat dit een EU-operatie zou zijn. Met het Verdrag van Lissabon wordt flexibilisering in de vorm van Nauwere Samenwerking en Permanent Gestructureerde Samenwerking geïntroduceerd op het gebied van veiligheid en defensie (GVDB). Versterkte samenwerking is altijd weggehouden van veiligheid en defensie. Pooling, specialiseren en zeker supranationale meerderheidsbesluitvorming lagen op deze terreinen nationaal veel te gevoelig. Twee specifieke oorzaken liggen daaraan ten grondslag; niet alle staten willen en/of kunnen deelnemen aan de verdergaande integratie op dit terrein. Niet willen heeft te maken met politieke keuzes zoals neutraliteitspolitiek; bij niet kunnen ligt de oorzaak bij onvoldoende capaciteiten van staten.

17 Zo heeft Denemarken bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht voor vier opt-outs gekozen, waaronder één voor het defensie-gedeelte van het GVDB.

18 Het concept versterkte samenwerking werd geïntroduceerd in het Verdrag van Amsterdam (1997). Het geeft een aantal lidstaten de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden van de gemeenschappelijke instellingen nauwer met elkaar samen te werken.

19 Jan Rood, 'Het verdrag van de vele dimensies en gezichten: de Europese Unie en het Verdrag van Lissabon', *Vrede en Veiligheid* 36, 2007.

20 EGF is een Europees multinationaal samenwerkingsverband van gendarmeriekorpsen, opgericht om zowel versterkende als vervangende politiemissies uit te voeren. Hoewel niet exclusief, doet de EGF dit op de eerste plaats en vooral voor de EU, daar de beschikbare capaciteit ook al eerder beschikbaar werd gesteld aan de EU via de 'Police Headline Goal' (2001). Naast de leden Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal, Roemenië en Spanje, zijn Polen en Litouwen officieel partner van de EGF en heeft Turkije de status van waarnemer gekregen.

Nauwere Samenwerking en Permanent Gestructureerde Samenwerking zijn de grootste verandering in versterkte samenwerking in het Veiligheids- en defensiehoofdstuk van het Verdrag van Lissabon. Het zijn mechanismen die ervoor kunnen zorgen dat landen die nauwer willen samenwerken op het gebied van Europese veiligheid daar ook de mogelijkheid toe krijgen. Hoewel harde criteria voor de nieuwe mechanismen nog moeten worden ingevuld, kan deze flexibilisering het sleutelwoord voor verdere Europese integratie op het gebied van het veiligheids- en defensiebeleid worden. Juist voor het veiligheids- en defensiebeleid is flexibilisering een uitkomst gezien de verschillende belangen en visies van de lidstaten, het versterken van capaciteiten en de uitvoer van operaties. Het paradoxale is dat het voor de legitimiteit van het buitenlands- en veiligheidsbeleid belangrijk is dat Europa met één stem spreekt. Wanneer een aantal lidstaten Europees beleid niet ondersteunt verzwakt dit de positie van de EU in de buitenlandse politiek, zoals ten tijde van de Irak-crisis (2003) heel erg duidelijk was. Hier ligt dus binnen de EU het spanningsveld voor flexibilisering op defensieterrein.

Nauwere Samenwerking

Het Verdrag van Lissabon wil antwoord geven op de tekortkomingen in het huidige EU-crisismanagement, zoals de coördinatieproblematiek tussen de verschillende instituties, het tekort aan middelen, het gebrek aan de juiste crisismanagementstructuren en de coördinatie met andere internationale organisaties.²¹ De Europese lidstaten willen deze tekortkomingen verbeteren door institutionalisering van procedures maar – veel belangrijker – ook door het versterken van civiel en militair vermogen via nieuwe samenwerkingsmechanismen.

Voorlopers van deze nieuwe mechanismen op het gebied van veiligheid en defensie waren de al eerder genoemde Frans-Duitse bijdrage uit 2002 over een nieuwe institutionele architectuur van de EU aan de Europese Conventie²² en een bijeenkomst op 29 april 2003, ook wel de chocoladetop genoemd, van vier lidstaten van de Europese Unie in Tervuren (België).²³ De deelnemers aan de bijeenkomst in Tervuren

stelden zeven punten op voor verdere samenwerking op militair gebied. Eén daarvan was het oprichten van een eigen planningscapaciteit voor autonome operaties van de EU, een standpunt dat de Britten en de Amerikanen deze landen niet in dank afnamen, omdat dit de centrale rol van de NAVO voor de Europese veiligheid zou ondermijnen. Deze bijeenkomst heet dan ook wel de bijeenkomst van de bende van vier. Een volledige eigen planningscapaciteit voor operaties wordt tot op de dag van vandaag bediscussieerd. Nauwere Samenwerking en Permanent Gestructureerde Samenwerking op het gebied van veiligheid en defensie komen ook voort uit deze chocoladetop. Daarmee is er een mogelijkheid geschapen tot kopgroepvor-

FOTO: EULEX, E. RASHLANIN/KASEMI



Het Verdrag van Lissabon maakt het mogelijk operaties uit te voeren met een kleinere groep lidstaten

ming op het zeer politiek gevoelige gebied van veiligheid en defensie binnen de EU. Achterliggende gedachte daarbij was dat landen die verder willen op het gebied van Europese veiligheid, daar ook de gelegenheid voor hebben en niet worden geblokkeerd door andere Europese lidstaten.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn meerdere mechanismen van

²¹ Idem noot 6.

²² Idem noot 9. De Europese conventie (februari 2002 tot juli 2003), onder leiding van Giscard d'Estaing (Frankrijk), leidde tot de conceptversie van de Europese Grondwet.

²³ De deelnemers waren Duitsland, Frankrijk, België en Luxemburg.

flexibilisering geïntroduceerd zoals Nauwere Samenwerking en de uitvoering van operaties met een kleinere groep lidstaten (art. 44, lid 1).²⁴ Deze mechanismen bieden de mogelijkheid om één van de Petersbergtaken toe te vertrouwen aan een kleinere groep lidstaten die de politieke wil hebben en over de nodige capaciteiten beschikken. Het betekent niet dat deze kleinere groep lidstaten zichzelf een mandaat kan geven. Eenparigheid van stemmen, oftewel unanimiteit binnen de Raad, blijft noodzakelijk ten aanzien van iedere GVDB-operatie. Eigenlijk wordt op deze manier het concept van *coalitions of the willing and able* in de EU-structuren geïntegreerd. Voorloper was de militaire EU-Operatie Artemis, waarbij Frankrijk het initiatief nam om een groep van EU lidstaten te vormen om de VN missie MONUC in Congo te assisteren.²⁵

Permanent Gestructureerde Samenwerking

Flexibilisering van het veiligheids- en defensiebeleid van de EU kan een oplossing zijn voor de huidige fragmentatie van de Europese krijgsmachten.²⁶ De fragmentatie hangt samen met de toegenomen onderlinge heterogeniteit, onder meer door de uitbreiding. Iedere Europese lidstaat houdt een eigen krijgsmacht in

stand, waardoor er kleinschalige, versnipperde capaciteiten zijn en veelal Europese duplicatie. De grootste verandering in die flexibilisering van het veiligheids- en defensiebeleid van de EU is wel de Permanent Gestructureerde Samenwerking (artikel 46, lid 6).²⁷ Na de inwerking-treding van het Verdrag van Lissabon leidt de verdere invulling van Permanent Gestructureerde Samenwerking (PGS) tot de meeste discussie, maar is PGS in potentie het belangrijkste mechanisme. PGS betekent dat lidstaten die verder willen en kunnen gaan met de ontwikkeling van militaire capaciteiten voor de crisismanagementtaken in het hogere geweldspectrum, daar de mogelijkheid voor krijgen. Dat zou kunnen leiden tot efficiëntere Europese capaciteiten en daadwerkelijke inzet.

Tot nu toe is het Europese veiligheids- en defensiebeleid van onderop opgebouwd, dat wil zeggen als reactie op de militaire en civiele operaties. Met het Verdrag van Lissabon kan dat gaan veranderen, onder meer door PGS; een top-down aanpak in plaats van bottom-up. Permanent van PGS slaat hier op de ontwikkeling van langere-termijn capaciteiten en niet ad-hoc projecten van verschillende coalities. Gestructureerd van PGS slaat hier op de output die moet worden gerealiseerd; de zwaardere crisismanagementtaken en de uiteindelijke daadwerkelijke inzet.

PGS betekent niet dat een lidstaat verplicht kan worden tot bepaalde militaire activiteiten of uitgaven waar een land zich niet aan wil verbinden. Andere lidstaten of de EU kunnen een lidstaat nooit dwingen tot een operatie. Voor een GVDB-operatie is en blijft de unanieme goedkeuring van de Raad een vereiste. Het beginsel van unanimiteit is en blijft op het gebied van veiligheid en defensie de regel. Tot zover de mogelijkheid van supranationaal beleid binnen het GVDB van de EU. Tegelijkertijd is het met het Verdrag van Lissabon niet meer mogelijk dat een lidstaat verdere militaire samenwerking blokkeert wanneer andere lidstaten wel verder willen samenwerken. En wanneer lidstaten de keuze hebben gemaakt om verder samen te werken en zij voldoen aan bepaalde criteria binnen PGS, zullen alleen

24 1. In het kader van de overeenkomstig artikel 43 vastgestelde besluiten kan de Raad de uitvoering van een missie toevertrouwen aan een groep lidstaten die dat wil en die over de nodige vermogens voor een dergelijke missie beschikt. Deze lidstaten regelen in samenspraak met de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid, onderling het beheer van de missie. De lidstaten die aan de missie deelnemen brengen de Raad regelmatig op eigen initiatief of op verzoek van een andere lidstaat op de hoogte van het verloop. De deelnemende lidstaten wenden zich onverwijld tot de Raad indien de uitvoering van de missie zwaarwegende gevolgen met zich meebrengt of een wijziging vereist van de doelstelling, de reikwijdte of de uitvoeringsbepalingen van de missie, zoals vastgesteld bij de in lid 1 bedoelde besluiten. In dat geval stelt de Raad de nodige besluiten vast. Nu ook op het gebied van defensie een militair, tot nu toe nog niet het geval wel met unanimiteit (art 333, TFEU par 3) en ook nog steeds onder de voorwaarde van minstens negen lidstaten en als een last resort) en de uitvoering van operaties met een kleinere groep lidstaten; bepaalde taken, zoals de uitvoering van een missie, lidstaten die dat willen en over de nodige capaciteiten beschikken (art. 44). 9.5.2008 NL Publicatieblad van de Europese Unie C 115/39

25 Operatie Artemis liep van juni tot en met september 2003.

26 Sven Biscop en Jo Coelmont, 'Permanent Structured Cooperation for Effective European Armed Forces', *Security Policy Brief*, March 2010, 2.

27 De lidstaten waarvan de militaire vermogens voldoen aan strengere criteria en die terzake verdergaande verbintenissen zijn aangegaan met het oog op de uitvoering van de meest veeleisende taken, stellen in het kader van de Unie een permanente gestructureerde samenwerking in. Deze samenwerking wordt beheerd door artikel 28 E. Zij laat de bepalingen van artikel 28 B onverlet.

deze deelnemende lidstaten de besluiten nemen.

Het doel van PGS is de ontwikkeling van defensiecapaciteiten en het bewerkstelligen van daadwerkelijke inzet van militaire middelen. In het Verdrag van Lissabon worden de domeinen van PGS als volgt verwoord:

- samenwerken aan de ontwikkeling van de defensievermogens;
- deelname aan multinationale strijdkrachten; deelname aan de voornaamste Europese programma's voor materieel;
- deelname aan het werk van het Europees Defensieagentschap op het gebied van de ontwikkeling van defensievermogens, onderzoek, aankopen en bewapening.²⁸

De doelstellingen van PGS worden in het verdrag als volgt verwoord: '...uiterlijk in 2010 in staat te zijn tot levering, hetzij op nationale basis, hetzij als component van multinationale taakgroepen, van specifiek voor de voorgenomen missies bestemde gevechtseenheden, die in tactisch opzicht als snelle reactiegevechtsmacht samengesteld zijn en voorzien zijn van ondersteuningselementen, transport en logistiek inbegrepen, en die in staat zijn binnen een termijn van 5 tot 30 dagen missies (...) in het bijzonder om gevolg te geven aan verzoeken van de Verenigde Naties, en die missies kunnen volhouden gedurende een initiële periode van 30 dagen, te verlengen tot ten minste 120 dagen...'.²⁹ Het gaat om harmonisatie van militaire capaciteiten door defensiemiddelen en het poolen van defensievermogens. Naast de grotere aanschafprojecten betekent dat ook logistieke samenwerking en training; alles wat bijdraagt aan multinationale strijdkrachten.³⁰ Een verbeterde militaire samenwerking tussen de EU-lidstaten kan leiden tot een verbeterde samenwerking bij EU-operaties en effectievere battlegroups, die ook inzetbaar zijn voor de VN en de NAVO. De toetredingscriteria, onderliggend aan de PGS, zouden moeten voldoen aan een aantal principes, volgens een aan het VvL aangehecht protocol, namelijk: de streefcijfers wat betreft het investeringsniveau, materieelsamenwerking en het zich concreet

FOTO AVDD, R. GIEJING



Verbeterde militaire samenwerking binnen de EU kan leiden tot effectievere battlegroups, die ook inzetbaar zijn voor VN en NAVO

committeren aan de verbetering van defensiecapaciteiten.³¹

De verdere invulling van de criteria voor PGS is nu pas echt van start gegaan. Geen gemakkelijke klus, gezien de verschillende politieke ambities en belangen. Sommige lidstaten, zoals Groot-Brittannië, hebben angst dat er teveel macht naar Brussel zal gaan. Sommige lidstaten, zoals de nieuwe toetreders, vrezen buitengesloten te worden en sommige lidstaten hebben juist angst dat het te vrijblijvend zal worden. Daarom moet er eerst een politieke consensus worden bereikt ten aanzien van de principes van de criteria, waarna de concrete invulling van de toetredingscriteria kan plaatsvinden. Eind 2010, of zelfs later, wordt er pas resultaat verwacht. De grote vraag daarbij is of deze criteria inclusief of exclusief moeten zijn. Inclusief houdt in dat er zoveel mogelijk landen bij worden betrokken op elk gebied waar zij een bijdrage zouden kunnen leveren. Exclusief houdt in dat er een kopgroep op het gebied van veiligheid en defensie binnen Europa zou zijn waar lidstaten alleen aan mee kunnen doen als ze voldoen aan strenge criteria.³²

28 Verdrag van Lissabon, artikel 1a, Protocol.

29 Verdrag van Lissabon, artikel 1b, Protocol.

30 Idem noot 27.

31 Verdrag van Lissabon, artikel 2, Protocol.

32 Zie voor criteria: Bastian Giegerich en Alexander Nicoll, 'European Military Capabilities: Building Armed Forces for Modern Operations', (IISS, Londen, 2008).

De realiteit is dat een aantal lidstaten te weinig capaciteiten kan leveren voor alle operaties van de Petersbergtaken.³³ Wanneer men lidstaten zou uitsluiten op basis van hele strenge criteria en met een kopgroep militaire capaciteiten zou ontwikkelen, zou dit op de korte termijn zeker zijn vruchten afwerpen. Op de langere termijn werkt een Europa van meerdere snelheden echter niet. Uiteindelijk is het doel van Europese integratie om zoveel mogelijk lidstaten te betrekken bij de EU, waardoor er meer samenhang en schaafeffecten worden bereikt. Tegelijkertijd moet inclusiviteit zijn grenzen hebben; lidstaten die geen bijdrage willen of kunnen leveren moeten niet in staat zijn andere lidstaten te blokkeren. De uitdaging voor het Europees veiligheids- en defensiebeleid is om inclusiviteit en ambitie samen te smelten.³⁴

De politieke consensus die in 2010 bereikt zou moeten worden gaat naast in- of exclusiviteit van PGS over de principes van de toetredingscriteria. Volgens Spanje, in het eerste half jaar van 2010 voorzitter van de Europese Raad, zou er voor elk domein een drietal criteria moeten worden geïdentificeerd. Lidstaten komen dan in aanmerking voor deelname aan PGS indien ze voldoen aan minimaal één criterium in ten minste drie domeinen.³⁵ In eerste instantie moeten de criteria wel realistisch zijn en in ieder geval niet boven de twee procent van het BNP van de lidstaten liggen. Daarnaast kunnen niet alle lidstaten in 2010 al voldoen aan de gestelde criteria van PGS. Tegelijkertijd moet er wel een deadline worden gesteld aan de termijn van de toetredingscriteria.³⁶ De huidige voorzitter van de Europese Raad, België, heeft juni dit jaar gezamenlijk met de komende voorzitters, Hongarije en Polen, een voorstel ingediend waarin wordt gestreefd naar inclusiviteit. De criteria voor PGS zouden vanaf het begin niet te veeleisend moeten zijn, maar zich geleidelijk moeten ontwikkelen op basis van voorstellen van het EDA. Volgens dit voorstel moet PGS zich eerst richten op militaire samenwerking en pas later op de civiel-militaire samenwerking, in lijn zijn met de afspraken binnen de NAVO en de nadruk leggen op standaardisatie.

De vraag staat nog open of de criteria voor elke lidstaat hetzelfde zouden moeten zijn of per land, met aparte streefcijfers, moeten worden opgezet. Sterker nog, de vraag is of er criteria per krijgsmachtdeel moeten worden opgezet. Zou iedere subgroep, gekoppeld aan de domeinen, zijn eigen criteria moeten ontwikkelen of moeten de criteria hetzelfde zijn voor de gehele PGS? En – een politiek zeer gevoelig punt – moet van de lidstaten die deelnemen aan PGS verwacht worden dat zij automatisch deelnemen aan GVDB-operaties? Het maximale effect van PGS wordt bereikt door lidstaten te stimuleren om mee te doen; het moet niet gaan om straffen. PGS moet verschillende opties in zich hebben, voor diegene die nu mee wil doen en voor diegene die later mee wil doen. PGS kan een nieuwe dynamiek geven aan het gehele GVDB, ten aanzien van de capaciteiten, onderzoek en ontwikkeling, de Europese defensie markt, interoperabiliteit, inzet bij operaties en zelfs ten aanzien van politieke solidariteit. Dat kan voor de verschillende Europese lidstaten, maar ook ter ondersteuning van de VN en de NAVO. Nog mooier zou het zijn als het principe van *costs lie where they fall* wordt verlaten, een principe dat de NAVO-solidariteit ook ondermijnt en er een gemeenschappelijk fonds voor operaties wordt opgezet binnen de PGS. Zeker in de huidige context van financiële en economische crisis zou dat welkom zijn. Tot slot moet PGS niet alleen gaan om de verbetering van de militaire capaciteiten, maar ook een bredere benadering van veiligheid van de EU voorstaan; de civiel-militaire aanpak.³⁷

delijk moeten ontwikkelen op basis van voorstellen van het EDA. Volgens dit voorstel moet PGS zich eerst richten op militaire samenwerking en pas later op de civiel-militaire samenwerking, in lijn zijn met de afspraken binnen de NAVO en de nadruk leggen op standaardisatie.

Conclusie

Het Verdrag van Lissabon kan positief bijdragen aan het verbeteren van de huidige effectiviteit van het buitenlands, veiligheids-, en defensiebeleid van de Unie. Het Verdrag beoogt de samenhang, de reikwijdte en flexibiliteit van

33 Patrick Wouters, 'Balancing defence and security efforts with a permanently structured scorecard', Egmont Royal Institute for International Relations, June 2008.

34 Idem noot 17.

35 'Permanent Structured Cooperation in the Field of Defence', Food for Thought Paper, Madrid, 4 december 2009.

36 Sven Biscop and Franco Algieri, 'The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration', Egmont paper 24, June 2008, 11-12.

37 Idem noot 21, blz. 16-17.

het gehele externe beleid te versterken. De versterkte bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger Ashton en het grote apparaat en diplomatiek netwerk dat zij tot haar beschikking zal hebben, heeft zeker potentie om een samenhangender, herkenbaarder en krachtiger extern EU-beleid te bewerkstelligen. Veel hangt

uitgang rond institutionele ontwikkelingen zoals het opzetten van een defensie-ministeraad. Daarnaast ligt prioriteit bij het verbeteren van de samenwerking tussen de EU en de NAVO op het gebied van capaciteiten en daadwerkelijke inzet. Alleen zal ook dit verdrag niet het einde betekenen van politieke belangen of

onwil om het militaire vermogen van de Europese staten te verbeteren. Dat is juist de kritiek van de Amerikanen op de Europeanen: ze zijn goed in het opbouwen van instituties, maar een capabele en efficiënte bijdrage aan militaire operaties laat nog veel te wensen over. Waar een paar jaar geleden nog de angst overheerste dat een sterker Europees veiligheids- en defensiebeleid de NAVO zou verzwakken, zijn de Amerikanen inmiddels voorstander van een meer autonome Europese veiligheidsrol. Een verbetering van de Europese defensiecapaciteiten, die

mogelijk is met PGS, zou ook ten goede van de NAVO komen.

Het grootste probleem voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid blijft echter het ontbreken van een samenhangende visie van de EU op haar buitenlands- en veiligheidsbeleid. Hier is wel degelijk vooruitgang geboekt en ook grote lidstaten voelen steeds sterker de noodzaak om belangen via de EU te bundelen. Het VvL is ook zeer zeker geen eindstation. Het Verdrag moet verder worden ingevuld en het is zaak voor Nederland om in een zo vroeg mogelijk stadium standpunten in te nemen. Daarbij moet het strategisch doel, invloedrijk te blijven in de wereld om de eigen waarden te kunnen behouden, verdedigen en versterken, leidend zijn. Hoewel Nederlandse politici hierin wel mondeling de waarde van de EU belijden, biedt het VvL alle mogelijkheden om de daad meer bij het woord te voegen. ■



FOTO EULEX, E. RASHLANNIN KASEMI

De wederzijdse bijstandsclausule in het Verdrag van Lissabon kan in potentie leiden tot een significante verbreding van de veiligheidstaken van de EU

echter af van de invulling van de schetsmatige bepalingen uit het Verdrag van Lissabon. Zo kan de wederzijdse bijstandsclausule, mits voldoende ingevuld door de lidstaten, in potentie leiden tot een significante verbreding van de veiligheidstaken van de EU. Naast crisismanagement kan er verder inhoud worden gegeven aan de EU als collectieve verdedigingsorganisatie. Daarnaast verdiept de solidariteitsclausule de veiligheidsrol van de EU doordat die leidt tot een verdere vermenging van interne en externe veiligheid. Met grote schreden geeft het Verdrag van Lissabon de interne veiligheidstaak van de EU vorm. Een capabele Unie, die bij groot-schalige calamiteiten op het territorium van de EU (en daarbuiten) een rol kan spelen, is een logische stap.

De prioriteiten in de verbeteringslag van het GVDB liggen bij de PGS, het efficiënt en flexibel gebruik van de battlegroups en verdere voor-