

CONV 246/02

WG VIII 1

NOTA

van:	de heer Barnier
aan:	de leden van de Conventie
Betreft:	Mandaat van de Werkgroep defensie

Hierbij gaat voor de leden van de Conventie een door de heer Barnier, voorzitter van de Werkgroep defensie, opgestelde nota ter bepaling van het in doc. CONV 206/02 opgenomen mandaat. De nota is bedoeld om de werkzaamheden van de Werkgroep te vergemakkelijken.

Vraag 1

1. De reikwijdte van het gemeenschappelijk Europees veiligheids- en defensiebeleid (GEVD) is vastgelegd in artikel 17, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en omvat "alle aangelegenheden die betrekking hebben op de veiligheid van de Unie, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid [. . .], dat tot een gemeenschappelijke defensie kan leiden indien de Europese Raad daartoe besluit".
Het bereik van het GEVD is dus zeer ruim en het doel van een gemeenschappelijke defensie wordt genoemd als een mogelijkheid die concreet kan worden indien de Europese Raad daartoe besluit, zonder dat daarvoor een intergouvernementele conferentie hoeft te worden belegd. Wel is het zo dat een dergelijk besluit zou moeten worden omgezet in de lidstaten, en wel volgens de in elke lidstaat vigerende grondwettelijke procedures.
2. In lid 2 van artikel 17 wordt bepaald dat de veiligheidsaangelegenheden "humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhavingsopdrachten en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing, met inbegrip van het tot stand brengen van vrede" omvatten. De nieuwe geopolitieke context, de constatering dat de lidstaten van de Unie bedreigd werden door een reeks conflicten in omliggende gebieden, het door de Balkancrisis ingescherpte besef dat de lidstaten van de Unie niet over voldoende en aangepaste militaire vermogens beschikken voor de beheersing van crises die hen rechtstreeks raken, en dat dientengevolge de stem van de Unie op internationaal vlak niet over de noodzakelijke militaire ruggesteun beschikt, al deze factoren hebben de Europese Raad in juni 1999 in Keulen ertoe gebracht, een proces in gang te zetten voor het ontwikkelen van het vermogen om crisissituaties te beheersen.
3. De reikwijdte van het GEVD is echter groter dan de Petersbergtaken zoals neergelegd in artikel 17, lid 2. Zo is ten gevolge op de aanval van 11 september 2001 de vraag actueel geworden, of in het kader van het VEU bepaalde acties, en zo ja welke, door de andere lidstaten zouden kunnen worden ondernomen ingeval van een soortgelijke aanval of een aanval met biologische of chemische wapens tegen een bepaalde lidstaat.

Elf lidstaten hebben zich trouwens reeds aan elkaar verbonden door een verbintenis tot wederzijdse bijstand uit hoofde van artikel 5 van het NAVO-verdrag en tien van hen hebben dat ook gedaan uit hoofde van artikel V van het WEU-verdrag.

4. *De Groep zou zich moeten buigen over de vraag, of een verbintenis tot gezamenlijke defensie in het VEU of in een daaraan gehecht protocol moet worden vastgelegd, eventueel met een "opting in"-clausule voor de lidstaten die zich nog niet onmiddellijk op zo'n verbintenis willen vastleggen of er nog niet de vermogens voor hebben.*

Vraag 2

5. De Europese Raad, in juni 1999 te Keulen bijeen, heeft besloten de Unie toe te rusten met de nodige middelen en vermogens om haar verantwoordelijkheden op zich te nemen. De Europese Raad heeft inzonderheid opgemerkt dat de Unie zou moeten beschikken over "geloofwaardige strijdkrachten". In december 1999 heeft de Europese Raad in Helsinki het "hoofddoel" vastgesteld, dat in 2003 bereikt moet worden: de Unie zou dan in staat moeten zijn om op basis van vrijwillige samenwerking van de lidstaten met bekwame spoed strijdkrachten in te zetten en vervolgens operationeel te houden die in staat zijn om alle Petersbergtaken uit te voeren. Dat betekent dat de mogelijkheid moet worden gecreëerd om binnen zestig dagen tot vijftien brigades (50.000 à 60.000 manschappen) in te zetten en in dat kader kleinere snelle-reactie-eenheden te leveren die in zeer hoge mate beschikbaar zijn. Een dergelijke inzet van troepen moet gedurende ten minste een jaar operationeel kunnen worden gehouden, met de noodzakelijk geachte toerbeurten. Deze strijdkrachten zouden zelfvoorzienend moeten zijn en de beschikking moeten hebben over de noodzakelijke vermogens inzake commando, controle, inlichtingen en logistiek, alsook moeten kunnen beschikken over andere inzet-ondersteunende eenheden en, indien nodig, lucht- en marine-eenheden.
6. Sinds een en ander is besloten, hebben er in Brussel een aantal conferenties op het niveau van Ministers van defensie plaatsgevonden over de verbetering van de militaire vermogens, met als doel toezicht te houden op het proces dat moet uitmonden in de verwezenlijking van het in Helsinki vastgestelde hoofddoel.

Een nauwgezette analyse van dit proces toont aan dat de gebreken weliswaar goed in kaart zijn gebracht, maar dat er nog niet voldoende maatregelen zijn genomen om deze ook aan te pakken. De vermogens die de lidstaten momenteel ter beschikking van de Unie stellen, zijn die welke reeds geïnterpreteerd zijn, en er is vooralsnog geen sprake van een aanzienlijke toename of verbetering. Slechts twee lidstaten hebben onlangs laten weten hun uitrustingsbegroting aanmerkelijk te zullen verhogen. De kritieke gebreken betreffen de volgende aspecten:

- het commando-, controle- en communicatiesysteem;
- de strategische inlichtingen en de bewaking en bescherming van de ingezette troepen;
- het strategisch vervoer;
- het vermogen tot effectieve inzet.

De aanpak van deze gebreken vereist investeringen, die bereikt kunnen worden via een verhoging van de defensiebegrotingen en via een beter gebruik van de middelen (zie de beantwoording van vraag 6 hieronder).

7. Voldoende militaire vermogens vormen de ware toets van de geloofwaardigheid van het vermogen van de Europese Unie om crisisbeheersingsoperaties uit te voeren en, meer in het algemeen, voor het vermogen van de lidstaten om hun defensieverplichtingen na te komen.

Het is derhalve zaak dat wordt nagegaan welke mechanismen ervoor kunnen zorgen dat de lidstaten hun verbintenissen inzake militaire vermogens nakomen. Een van de mogelijkheden is het volgen van het voorbeeld van de monetaire unie: er zouden strikte criteria vastgesteld kunnen worden waaraan de lidstaten moeten voldoen willen zij kunnen deelnemen aan het defensiebeleid van de Europese Unie, alsook een "pact" waaraan zij zich vervolgens zouden moeten houden. De lidstaten die niet bij machte zijn om aan dit mechanisme deel te nemen of dat niet wensen te doen, zouden zich er later, wanneer zij wel aan de daartoe noodzakelijke voorwaarden voldoen, bij kunnen aansluiten.

Vraag 3

8. De onder de punten 1 en 2 hierboven ter sprake gebrachte feiten laten zien dat er in de lidstaten een wisselende mate van bereidheid bestaat om vorderingen te maken op het gebied van defensie. Sommige leden van de Conventie hebben zich afgevraagd, welke reacties er passend zijn op deze uiteenlopende wilsbereidheid en vermogens in de Europese Unie.
9. *Wat crisisbeheersing betreft, zou er gedacht kunnen worden aan specifieke vormen van nauwere samenwerking tussen bepaalde lidstaten, waardoor deze in staat zouden zijn een operatie uit te voeren die op de impliciete steun of de constructieve onthouding van de anderen zou kunnen rekenen en die als een operatie van de Europese Unie zou worden beschouwd.*

Wat wederzijdse bijstand en militaire vermogens betreft, zouden er mechanismen kunnen worden ingevoerd op basis waarvan lidstaten die dat willen en die daartoe de middelen hebben, hun verbintenissen kunnen verdiepen.

Vraag 4

10. Volgens het VEU kan alleen de Raad een besluit nemen tot het uitvoeren van een crisisbeheersingsoperatie. Zo heeft het besluit van de Raad inzake de activiteiten van de EU-politiemissie (EUPM) in Bosnië en Herzegovina de vorm van een gemeenschappelijk optreden aangenomen. Een dergelijk besluit moet normaal gesproken het doel of de doelen van de operatie bepalen, alsook een aantal factoren welke tijdens de uitvoering van de operatie in acht moeten worden genomen, en de voorwaarden waaronder de Hoge Vertegenwoordiger, die in zo'n geval het Politiek en Veiligheidscomité zou voorzitten, belast zou worden met de implementatie van de politieke, militaire en politieke aspecten van de operatie. Ten aanzien van deze maatregelen zou de Hoge Vertegenwoordiger optreden met de goedkeuring van het Politiek en Veiligheidscomité, dat overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Nice belast is met de politieke controle en de strategische leiding van de operatie.

11. Volgens de huidige bepalingen van het VEU kan uitsluitend de Raad besluiten nemen die verband houden met de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties. De Raad zou daartoe met spoed bijeen geroepen moeten worden, dan wel de besluiten via de schriftelijke procedure moeten nemen. Artikel 25 van het Verdrag van Nice voorziet in een delegatie van de bevoegdheid tot het nemen van besluiten van de Raad aan het PVC voor de duur van een crisisbeheersingsoperatie. Dit neemt niet weg dat in bepaalde omstandigheden de noodzaak van zeer snelle besluitvorming zich kan doen voelen, inzonderheid om te reageren op de wensen van de bevelhebber van de operatie.
12. *De Werkgroep dient zich te buigen over de vraag, hoe ervoor kan worden gezorgd dat tijdens de uitvoering van een operatie er snel en doeltreffend besluiten kunnen worden genomen, en hoe kan worden bewerkstelligd dat er bij de militaire verantwoordelijken voor de operatie geen enkele onduidelijkheid bestaat omtrent de commandostructuur.*

Vraag 5

13. Indien de crisisbeheersingsoperatie een militaire operatie is, is de planning ervan in handen van de bevelhebber van de operatie en de militaire staf van de operatie onder gezag van het Militair Comité van de Europese Unie. Het Comité wordt bijgestaan door de Militaire Staf van de Europese Unie. Ingeval gebruik wordt gemaakt van de middelen en vermogens van de NAVO wordt de planning verzorgd door de structuren van de Alliantie.
14. Aangezien de Europese Unie beschikt over een reeks van instrumenten voor crisisbeheersing (politie, versterking van de rechtsstaat, versterking van het burgerlijk bestuur, civiele bescherming; hierbij blijft de humanitaire hulp nog buiten beschouwing), zal het in veel gevallen zo zijn dat de militaire operatie een onderdeel vormt van een meer algemene aanpak die parallel met of na voltooiing van de militaire operatie ook andere elementen behelst. Het lijkt dan ook cruciaal om zorg te dragen voor een samenhangende planning van de verschillende onderdelen van een crisisbeheersingsoperatie van de Europese Unie.

15. *De Werkgroep dient na te gaan hoe een gecoördineerde planning van de militaire en civiele elementen van een EU-operatie kan worden bereikt (de civiele elementen kunnen trouwens onder titel V van het EG-Verdrag vallen en moeten derhalve gepland worden respectievelijk door de nieuwe politiek-militaire structuren van het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissiediensten).*

Vraag 6

16. Artikel 17, lid 1, laatste alinea, van het VEU luidt als volgt: "De geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid wordt, wanneer de lidstaten dat passend achten, ondersteund door hun samenwerking op bewapeningsgebied".

In feite bestaat er op dit ogenblik geen samenwerking op bewapeningsgebied op het niveau van de Unie. Sommige lidstaten nemen deel aan louter intergouvernementele vormen van samenwerking, die evenwel slechts op enkele aspecten van het bewapeningsbeleid betrekking hebben. Met name kan gewezen worden op de Gezamenlijke Organisatie voor Samenwerking op Defensiematerieelgebied (OCCAR), waarvan het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Italië deel uitmaken, en op de *Lettre d'intention sur l'accompagnement des restructurations industrielles dans le domaine de la défense* (LOI) ("Intentieverklaring inzake de begeleiding van industriële herstructureringen op defensiegebied"), waarvan benevens de zoëven genoemde landen ook Spanje en Zweden lid zijn.

Voorts bestaat er een forum voor samenwerking inzake bewapening, de West-Europese Bewapeningsgroep (WEAG), waaraan 19 Europese landen deelnemen, waarvan er 14 lidstaat van de EU zijn en 16 lid van de NAVO. In het kader van de WEAG is overeenstemming bereikt over een "master plan" om te komen tot de oprichting van een Europees bureau voor bewapening, zij het pas wanneer "aan passende voorwaarden voldaan zal zijn". Tot slot bestaan er voor bepaalde grote militaire-uitrustingsprojecten (bijvoorbeeld de Eurofighter) samenwerkingsafspraken tussen verscheidene Europese regeringen en hun respectieve industrieën.

17. De gezamenlijke defensiebegrotingen van de vijftien lidstaten belopen 170,754 miljard euro (ter vergelijking: de defensiebegroting van de Verenigde Staten bedraagt 285,257 miljard dollar). Willen er werkelijk vorderingen gemaakt worden in termen van militaire vermogens, dan moet de aandacht niet alleen uitgaan naar de hoogte van de Europese defensiebegrotingen, maar ook, met het oog op het bereiken van besparingen door schaalvoordelen, naar de aankopen van materieel en naar onderzoek en ontwikkeling op bewapeningsgebied.

De Werkgroep zou de vraag kunnen onderzoeken of samenwerkingsvormen op bewapeningsgebied in het VEU zouden kunnen worden opgenomen: samenwerking tussen alle lidstaten, vrijwillige samenwerking met toelatingscriteria?

Voorts zou de Werkgroep de mogelijkheid kunnen nagaan om een Europees bureau voor bewapening op te richten waarvan de taken (onderzoek, ontwikkeling, aankopen) en de werking nog nader bestudeerd zouden moeten worden.
