



Factsheet NAAR EEN SUPRANATIONAAL EU-DEFENSIEBELEID?

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

3 mei 2024

Prof. dr. Ramses Wessel, Rijksuniversiteit Groningen

Samenvatting

In de EU-verdragen zijn afspraken gemaakt over een Europees defensiebeleid, maar dit zijn vooral afspraken over een *geleidelijke ontwikkeling* van dit beleid. In het kader daarvan is er sprake van een zekere 'Europeanisering' van het defensiebeleid, in de zin dat EU-instellingen zoals de Raad (van Ministers), het Europees Parlement en ook de Europese Commissie defensievraagstukken veel vaker op hun agenda hebben staan dan, zeg, vijftien jaar geleden.¹ Van een 'supranationalisering', in de zin van een daadwerkelijke overdracht van bevoegdheden door de 27 lidstaten, is geen sprake. Lidstaten zitten op alle niveaus van besluitvorming aan tafel. Voor wetgevende of anderszins bindende besluiten op terreinen die verder gaan dan het instellen van civiele en militaire missies buiten het grondgebied of het reguleren van industrie- of aanbestedingsbeleid ontbeert de Unie een bevoegdheid; stelt het Verdrag duidelijke grenzen en is instemming van de lidstaten (en hun parlementen) een heldere voorwaarde. Wel leidt de samenhang tussen verschillende onderdelen van buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid ertoe dat de Europese Commissie nadrukkelijker betrokken is bij onderdelen van het defensiebeleid dan vroeger en dat zij het afgelopen decennium gebruikt heeft voor een groot aantal nieuwe initiatieven op het gebied van het veiligheids- en defensiebeleid.

1. Inleiding en vraagstelling

Er is de afgelopen decennia veel veranderd in het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de Europese Unie en de ontwikkelingen volgen elkaar snel op.² Waar in de beginperiode van de Europese integratie samenwerking op het terrein van veiligheid en defensie nog taboe was, schrikt inmiddels niemand meer van het samenkomen van de ministers van Defensie in de Raad van de Europese Unie, of van hoge militairen in uniform die in de EU-gebouwen rondom het Schumanplein in Brussel vergaderingen bijwonen.

Dit is zeker geen plotselinge ontwikkeling, maar – zoals hieronder wordt weergegeven – een langzaam, stapsgewijs proces waarin lidstaten elkaar steeds beter hebben leren kennen en de voordelen hebben gezien van nauwere samenwerking; of misschien beter:

¹ M. Riddervold en G. Rosén, 'Beyond Intergovernmental Cooperation: The Influence of the European Parliament and the Commission on EU Foreign and Security Policy' (2015), *European Foreign Affairs Review*, pp. 399-417.

² Deze website van de Raad van de EU biedt up-to-date informatie:
<https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/defence-security/>

zich de nadelen van niet samenwerken steeds beter realiseren. Er zijn *drie belangrijke redenen waarom er meer gebruikgemaakt wordt van de bestaande afspraken over defensiesamenwerking*.

- De eerste betreft de geopolitieke veranderingen in de wereld en de discussie over het zekerstellen van een eigen Europese verdedigingscapaciteit. Daarvoor is niet alleen meer samenwerken noodzakelijk, maar ook het beter afstemmen van militaire aankopen.
- De tweede reden hangt samen met het feit dat het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) onderdeel is van het ruimere Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), een beleidsterrein dat steeds meer samenhangt met andere externe betrekkingen van de EU, zoals internationale handel of ontwikkelingssamenwerking. In die meer integrale benadering van de rol van de EU in de wereld past dat buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid niet los worden gezien van samenwerking met landen in de wereld op andere terreinen. De Europese Unie heeft zich de laatste decennia ontwikkeld tot een wereldspeler van betekenis, hetgeen heeft geleid tot een meer integrale benadering van de grote mondiale vraagstukken.
- Een derde reden voor de nieuwe stappen op het gebied van defensiesamenwerking is de Brexit. Voor het Verenigd Koninkrijk was het altijd lastig EU-defensiesamenwerking te combineren met het onderstrepen van het belang van de NAVO.

Het feit dat de Europese Unie überhaupt een buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid heeft, is te danken aan het compromis dat de lidstaten ten tijde van het Verdrag van Maastricht (1992) bereikten: wel nauwe samenwerking volgens gemaakte afspraken en procedures, maar zonder de gebruikelijke besluitvormingsprocedures met 'gekwalificeerde meerderheid'³ en zonder een sterke rol van de Europese Commissie en het Europees Parlement (en het Hof van Justitie als uiteindelijk controleorgaan). Met andere woorden: besluiten op het terrein van het GBVB en GVDB worden genomen door de Raad van de Europese Unie (ook wel 'Raad van Ministers')⁴; meerderheidsbesluitvorming is er alleen voor heel uitzonderlijke gevallen, en *besluitvorming met unanimité blijft in ieder geval vereist voor "besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied"* (Artikel 31, lid 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie; VEU). Hoewel vaak gezegd wordt dat het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid hierdoor 'intergouvernementeel' van aard is (grotendeels in handen van de lidstaten), in plaats van 'supranationaal' (grotendeels in handen van de Commissie), moet niet worden vergeten dat het nog steeds om *bevoegdheden van de Europese Unie* gaat om dit beleid vast te stellen. De lidstaten hebben er bij het schrijven van Verdrag dus voor gekozen het beleid in handen van de Unie te leggen, maar er ook voor gezorgd dat hun ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie via de Raad grip houden op dat beleid.

Dat dit laatste *ten koste gaat van de slagkracht van de Unie* is ook duidelijk. Ten aanzien van het buitenlands beleid – dat soms door één lidstaat wordt geblokkeerd, en soms ook om niet-onderwerpgerelateerde redenen⁵ – heeft een aantal lidstaten (de 'Group of

³ Ten minste 55% van de leden van de Raad moet vóór stemmen, dit moeten er ten minste vijftien zijn en deze lidstaten moeten samen ten minste 65% van de bevolking van de Unie vertegenwoordigen. Bij deze ingewikkelde berekeningen kan de 'Council Voting Calculator'-app uitkomst bieden.

⁴ Wellicht ten overvloede: in de Raad van de Europese Unie (kortweg 'de Raad') komen de ministers uit de lidstaten samen. De Raad kent tien formaties, en voor dit beleidsterrein komen de betreffende ministers samen in de Raad Buitenlandse Zaken (<https://www.consilium.europa.eu/nl/council-eu/configurations/fac/>). Deze Raad is niet te verwarren met de 'Europese Raad', waarin de staatshoofden en/of regeringsleiders zitting hebben.

⁵ Zie over deze ontwikkeling ook A.E. Juncos en K. Pomorska, 'Populists in the Shadow of Unanimity: Contestation of EU Foreign and Security Policy in the Council of the EU', *Politics and Governance*, 2024.

Friends of QMV') het initiatief genomen om na te gaan of er onderdelen zijn die in het vervolg wel met gekwalificeerde meerderheid ('qualified majority voting'; QMV) besloten zouden kunnen worden.⁶ Hoewel het defensiebeleid hiervan door het Verdrag wordt uitgesloten, is er wel discussie over de vraag *of de Europese Commissie niet een bepaalde rol zou moeten krijgen, zeker nu defensiebeleid steeds meer samenhangt met vragen rondom internationale handel, ontwikkelingssamenwerking, industriebeleid of aanbesteding*. Het volledige gescheiden houden van het veiligheids- en defensiebeleid van andere beleidsterreinen wordt steeds meer als kunstmatig ervaren, is niet effectief en past ook niet bij de meer integrale benadering van de rol die de EU in de wereld moet spelen op basis van de door de lidstaten in de EU-verdragen gemaakte afspraken.⁷ Het voorstel van Commissievoorzitter Von der Leyen om in de nieuwe Europese Commissie een Defensiecommissaris op te nemen past in die denkrichting.⁸

De vraag die in deze *factsheet* centraal staat is of er inderdaad sprake is van een zekere 'supranationalisering' van het veiligheids- en defensiebeleid van de EU, en – daaraan gekoppeld – wat de rol van de Europese Commissie is op dit terrein, en of dit gevolgen zou kunnen hebben voor de nationale besluitvorming en daarmee voor de rol van de Tweede Kamer.

2. Ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid

Na meer dan een halve eeuw discussie – en na mislukte initiatieven zoals de Europese Defensiegemeenschap in de jaren vijftig van de vorige eeuw – kreeg de Europese Unie met de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice in 2003 dan toch haar eigen veiligheids- en defensiebeleid. Het EU-Verdrag dat in 1992 in Maastricht was gesloten had in dat verband al een belangrijke lijn ingezet, maar in die tijd werd het defensiebeleid gemandateerd aan een andere internationale organisatie. De, inmiddels in de EU geïntegreerde, West-Europese Unie (WEU) had als taak: "de besluiten en maatregelen van de Unie welke gevolgen hebben op defensiegebied uit te werken en ten uitvoer te leggen". Deze stapsgewijze ontwikkeling heeft ertoe bijgedragen dat wat meer aarzelende lidstaten (en met name het Verenigd Koninkrijk) konden wennen aan een mogelijke toekomstige rol van de EU op dit terrein, naast de afspraken die al in 1949 waren vastgelegd in het NAVO-verdrag.

Voor de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid hebben de laatste 25 jaar meer betekend dan de vijftig jaar die eraan voorafgingen. De belangrijkste ontwikkeling betrof een wijziging in de traditionele Britse houding ten aanzien van de versterking van Europese defensiesamenwerking. Op 4 december 1998 concludeerden de Britse en de Franse regeringen op een bilaterale Top in Saint Malo dat "*[t]he Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them and a readiness to do so, in order to respond to international crises.*" Deze eenvoudige zin leidde tot een aantal vervolgbesluiten van de Europese Raad en zette een ontwikkeling in beweging waardoor de Europese Unie geleidelijk aan nieuwe organen kreeg om vorm te geven aan het beleid.

⁶ Nederland neemt ook deel aan de 'Group of Friends of QMV'. Zie ook de studie voor het Europees Parlement over de bestaande mogelijkheden rondom gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming: R.A. Wessel en V. Szép, [The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting: Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?](#), 2022.

⁷ Zie bijvoorbeeld de artikelen 3(5) en 21 van het VEU.

⁸ <https://www.politico.eu/article/von-der-leyen-plans-new-defense-commissioner-post/>

De Europese Unie heeft sinds die tijd zelf *de bevoegdheid om op te treden in het kader van vrijwel alle denkbare soorten militaire operaties*; de zogenoemde 'Petersbergtaken' (een term die nog stamt uit de WEU-periode), die na het Verdrag van Lissabon flink zijn uitgebreid:

"[...] gezamenlijke ontwapeningsacties, humanitaire en reddingsmissies, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, missies van strijdkrachten met het oog op crisisbeheersing, daaronder begrepen vreedstichting, alsmede stabiliseringsoperaties na afloop van conflicten. [...]" (Artikel 43, lid 1 VEU).

Expliciet is toegevoegd dat al deze taken kunnen bijdragen aan de *strijd tegen het terrorisme*, ook door middel van steun aan derde landen om het terrorisme op hun grondgebied te bestrijden.

Ook ten aanzien van het daadwerkelijke *defensiebeleid* zien we een geleidelijke ontwikkeling van de oorspronkelijke voorzichtige bepaling in het Verdrag van Maastricht ("de bepaling *op termijn* van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat *mettertijd* tot een gemeenschappelijke defensie *zou kunnen* leiden"), via het Verdrag van Amsterdam ("de *geleidelijke* bepaling van een gemeenschappelijke defensiebeleid dat tot een gemeenschappelijke defensie *kan leiden* indien de Europese Raad daartoe besluit"), tot het Verdrag van Nice (waar alle verwijzingen naar de WEU verwijderd werden). Het Verdrag van Lissabon heeft nog een stap gezet in deze ontwikkeling, zij het nog steeds dubbelzinnig. Het huidige EU-verdrag geeft op basis daarvan aan dat er nog geen sprake is van een defensiebeleid (maar dat de Europese Raad daartoe met unanimititeit kan besluiten; artikel 42, lid 2 VEU). Van een ontwikkeling richting een 'Europees leger' is dus geen sprake. In plaats daarvan is gekozen voor nauwere samenwerking op onderdelen van het veiligheids- en defensiebeleid door groepjes van lidstaten: de zogenoemde permanente gestructureerde samenwerking (of 'PESCO').⁹

3. De huidige afspraken ten aanzien van het GVDB

In het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid hebben de lidstaten afgesproken dat *de Raad de besluiten neemt*. De *Europese Dienst voor Extern Optreden* (EDEO, of in het Engels EEAS) heeft daarin een sterke coördinerende rol en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlands en Veiligheidsbeleid (momenteel Josep Borrell) dient op basis van de verdragsafspraken de spin in het web te zijn, als hoofd van EDEO, voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken, lid en vicevoorzitter van de Europese Commissie en hoofd van het Europees Defensieagentschap (EDA). De Raad Buitenlandse Zaken is daarmee de enige Raad die niet wordt voorgezeten door een minister, conform het tussen lidstaten roulerende voorzitterschap van de EU, maar door een EU-functionaris.

⁹ <https://www.pesco.europa.eu/>. Zie Artikel 46 VEU. Denemarken heeft zijn uitzonderingspositie op het gebied van defensiebeleid opgegeven en participeert nu ook in PESCO-projecten (<https://ecer.minbuza.nl/-/europese-defensiesamenwerking-raad-verwelkomt-denemarken-in-de-pesco-en-lanceert-11-nieuwe-pesco-projecten>). Hoewel PESCO zeker gezorgd heeft voor nauwere samenwerking tussen de lidstaten op essentiële onderdelen, is er ook kritiek dat niet optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden. Zie S. Biscop en B. Cózar Murillo, 'PESCO: The Last Chance', *Egmont Policy Brief* 341, april 2024; <https://www.egmontinstitute.be/pesco-the-last-chance/>

“Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid is een integrerend deel van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid” stelt Artikel 42, lid 1 VEU, hetgeen impliceert dat dezelfde besluitvormingsregels van toepassing zijn: *de Raad besluit en, in het geval van defensiebeleid, altijd op basis van unanimité*. Voorbereiding en uitvoering van het beleid ligt veelal in handen van het Politiek en Veiligheidscomité (PVC), bestaande uit nationale vertegenwoordigers van alle lidstaten op ambassadeursniveau. Ondanks deze samenstelling heeft de instelling van dit comité zeker bijgedragen aan de ‘Europeanisering’ (of desgewenst ‘Brusselisering’) van het Europees defensiebeleid, nu dit comité een centrale rol vervult in de voorbereiding en uitvoering van civiele en militaire missies.¹⁰ Het PVC wordt geflankeerd door een Militair Comité (EUMC), samengesteld uit de Chefs Defensiestaf, vertegenwoordigd door hun militair attachés. Het EUMC wordt ondersteund door een Militaire Staf (EUMS) binnen de bovengenoemde EDEO waardoor ook in Brussel duidelijke overlegfora tussen lidstaten en de EU-instellingen zijn ontstaan.¹¹ Het Satellietcentrum (EU SatCen, in Torrejón de Ardoz, Spanje) en het Instituut voor Veiligheidsvraagstukken (ISS, in Parijs) werden van de WEU overgenomen.

Het EU-Verdrag stelt het volgende ten aanzien van *de bevoegdheid van de Europese Unie*:

“De bevoegdheid van de Unie met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid bestrijkt alle gebieden van het buitenlands beleid en alle vraagstukken die verband houden met de veiligheid van de Unie, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid dat kan leiden tot een gemeenschappelijke defensie.”

‘Alle gebieden’ en ‘alle vraagstukken’ wijst op het idee dat er geen onderdelen zijn waarop de Unie op dit terrein geen besluiten zou kunnen nemen. De lidstaten wensten bij het schrijven van het Verdrag een zo veelomvattend mogelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te realiseren. Zoals boven genoemd zijn de specifieke afspraken rondom de ontwikkeling van een *defensiebeleid* en een *gemeenschappelijke defensie* voorzichtiger geformuleerd (een ‘geleidelijke bepaling’, ‘kan leiden’). Artikel 42, lid 2 VEU voegt daaraan het volgende toe:

“Dit zal tot een gemeenschappelijke defensie leiden zodra de Europese Raad met eenparigheid van stemmen daartoe besluit. In dat geval beveelt hij de lidstaten aan een daartoe strekkend besluit aan te nemen overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen.”

Een dergelijk besluit heeft de Europese Raad nog niet genomen. En duidelijk is ook dat in dat geval de lidstaten aan zet zijn en dat deze voor een dergelijke nieuwe stap hun grondwettelijke procedures moeten volgen. De Tweede Kamer zal daarmee duidelijk in beeld komen, gelet op in ieder geval de verplichtingen van de regering op basis van Artikel 100 Gw.¹² Het Verdrag is echter niet duidelijk over het begrip ‘gemeenschappelijke

¹⁰ Ana Juncos en Christopher Reynolds, ‘The Political and Security Committee: Governing in the Shadow’ (2007), *European Foreign Affairs Review*, pp. 127-147.

¹¹ Zie over het socialiserende effect van dit soort institutionalisering: A.E. Juncos en K. Pomorska, ‘Playing the Brussels Game: Strategic Socialisation in the CFSP Council Working Groups’ (2006) *European Integration Online Papers (EIOP)*; <https://ssrn.com/abstract=929127>

¹² Artikel 100 stelt “De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van

defensie'. Waar deelname aan militaire missies van de EU besproken kan worden in het kader van de Artikel 100-procedure, lijkt 'gemeenschappelijke defensie' te wijzen op het inrichten van een samenwerking die structureler van aard is, verder gaat dan de bovenbeschreven PESCO-samenwerking en ook verder dan de nu al bestaande *EU Battlegroups* of de nieuwe *European Union Rapid Deployment Capacity* (EU RDC) als snel inzetbare EU-troepenmachten.¹³ Bij 'gemeenschappelijk defensie' lijkt het toch eerder te gaan over de *verdediging van het eigen grondgebied* dan over extern in te zetten missies. Afhankelijk van het besluit van de Europese Raad zou een gemeenschappelijke defensie kunnen inhouden dat er door de krijgsmachten van de lidstaten zeer nauw wordt afgestemd, zonder dat de uiteindelijke inzet op EU-niveau wordt bepaald. Wanneer het besluit echter richting een 'Europees leger' gaat is een grondwetswijziging nodig. Artikel 97, lid 2 Gw stelt immers dat de regering het 'oppergezag' heeft over de krijgsmacht.

De onduidelijkheid rondom de term 'gemeenschappelijke defensie' wordt nog versterkt door het feit dat die mogelijkheid in het Verdrag al genoemd wordt. Enigszins verstopt in Artikel 42, lid 7 VEU komt namelijk een bepaling voor die qua inhoud niet veel afwijkt van wat we kennen uit Artikel 5 NAVO-verdrag:

"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."

Hoewel hetzelfde artikel het "specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten" onverlet laat,¹⁴ en de bepaling in aanvulling op de NAVO-samenwerking wordt gepresenteerd,¹⁵ kan dit toch moeilijk anders geïnterpreteerd worden dan een *verplichting tot collectieve bijstand*. Het idee van gemeenschappelijke verdediging wordt versterkt doordat ook Artikel 222 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) een clausule kent die solidariteit van lidstaten vereist, zij het nu in het geval van een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. Toch is niet die bepaling, maar Artikel 42, lid 7 VEU door Frankrijk ingeroepen ten tijde van de terroristische aanslag in Parijs in 2015.

Tot nu toe is het GVDB echter vooral gebruikt voor het instellen van *civiele en militaire missies buiten het grondgebied van de EU*. Op 31 maart 2003 zette de Europese Unie een belangrijke stap in haar ontwikkeling door de eerste militaire operatie te beginnen (in Macedonië). Inmiddels heeft de EU ruim veertig militaire en civiele missies ondernomen, zowel binnen als buiten Europa. Momenteel zijn er 24 missies actief (13 civiele, tien militaire en één gecombineerde missie), met 3500 militairen en 1300 niet-militaire staf.¹⁶

de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict." Hiervoor wordt de 'Artikel 100-brief' gebruikt, op basis waarvan de Kamer met de minister in debat kan gaan.

¹³ https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-rapid-deployment-capacity-0_en

¹⁴ Oostenrijk, Finland, Ierland en Zweden zijn de voor de hand liggende 'bepaalde lidstaten' vanwege hun 'neutraliteitsstrategie', maar met de toetreding van Zweden en Finland tot de NAVO lijkt deze uitzonderingspositie voor hen vervallen te zijn.

¹⁵ "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."

¹⁶ https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en

4. Een supranationalisering van het Europees defensiebeleid?

Duidelijk is dat de verdragsartikelen *de Raad (en daarmee de lidstaten) de belangrijkste rol* geven in het formuleren van het EU veiligheids- en defensiebeleid. De meer 'supranationale' instellingen – de Europese Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie – staan veel meer aan de zijlijn dan bij de andere EU-beleidsterreinen. De rol van de Commissie is, in tegenstelling tot de centrale initiërende en uitvoerende rol op andere beleidsterreinen, beperkt tot het samen met de Hoge Vertegenwoordiger een voorstel indienen voor een nieuw besluit. Desalniettemin is vrijwel altijd een vertegenwoordiger van de Commissie aanwezig bij de voorbereiding van besluiten (als '28^{ste} lidstaat') om de consistentie met ander beleid te waarborgen. Het Europees Parlement heeft, in afwijking van zijn medewetgevende rol op andere terreinen, slechts een adviserende rol (die het EP overigens met verve oppakt, want het is een van de actiefste parlementen ter wereld op het terrein van buitenlands beleid). De rol van het Hof van Justitie is beperkt tot het beslechten van geschillen over de juiste rechtsbasis (past een besluit binnen het GBVB of niet?), over personen en entiteiten op EU-sanctielijsten en over algemene vragen (zoals personeelszaken, aanbestedingsvragen of financiële claims) die zich toevallig binnen een GBVB- of GVDB-context voordoen.

Zoals aangegeven wordt het inmiddels meer dan dertig jaar oude 'Maastricht-compromis' om het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid 'intergouvernementeler' aan te vliegen steeds meer als een obstakel gezien om de Unie in staat te stellen de door de lidstaten vastgestelde doelstellingen te bereiken. De lidstaten hebben de Unie mede opgericht om "een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te voeren [...] teneinde vrede, veiligheid en vooruitgang in Europa en in de wereld te bevorderen",¹⁷ maar de destijds gekozen instrumenten maken dat niet eenvoudig. De huidige meer integrale benadering heeft inmiddels wel geleid tot een nauwere band tussen vraagstukken van buitenlands beleid en, bijvoorbeeld, internationale handel en investeringen. Nieuwe EU-instrumenten zoals het *Anti-Dwang Instrument*, de *Verordening Buitenlandse Subsidies*, of de *Ontbossingsverordening* zijn economische maatregelen die mede ingezet worden als onderdeel van het buitenlands beleid van de EU. Maar omdat het geen GBVB-instrumenten zijn, gelden de reguliere procedures (betrokkenheid Commissie en Europees Parlement in combinatie met gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in plaats van unanimiteit in de Raad). Deze ontwikkeling onderstreept dat *het buitenlands beleid van de Unie niet alleen via het GBVB bepaald wordt*.

Hetzelfde geldt voor de samenhang van het defensiebeleid met ander Uniebeleid. Hoewel ook op het terrein van het industriebeleid in het algemeen¹⁸ de Commissie slechts het beleid van de lidstaten kan 'ondersteunen, coördineren of aanvullen' (artikel 6 VWEU), kan dit wel ver gaan, zeker als de lidstaten er zelf om vragen. Zo kwam de Commissie in maart 2024 met een *European Defence Industrial Strategy* en een voorstel voor een *European Defence Industry Programme*.¹⁹ Dergelijke initiatieven rondom de defensie-industrie zijn in de ogen van de Commissie nodig om de volgende redenen:

"In the last two years, we have faced the situation of a defence industry without sufficient production capacity to meet the sharp increase of demand. We have been vividly confronted with a well-known structural fragmentation along national borders that limits

¹⁷ Preambule EU-Verdrag.

¹⁸ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/eu-industrial-policy/#strategy>

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/speech_24_1327

economies of scale, and creates mistrust, while preventing genuine competition between industrial players. This entails major inefficiencies, and insufficient value for taxpayer's money."

Deze aanpak past bij wat de lidstaten gezamenlijk hebben afgesproken in, onder andere, de Verklaring van Versailles in 2022, over het versterken van de defensievermogens van de Unie.²⁰ Deze verklaring vormde in 2023 de aanleiding voor een nieuw wetgevend instrument voor *de versterking van de Europese defensie-industrie door middel van gemeenschappelijke aanbestedingen* (Edirpa).²¹ Lidstaten waren – ondanks ook coördinatie door de EDA – niet voldoende in staat geweest om hun defensie-industrie en de aankopen dusdanig te coördineren dat gelden doelmatig besteed werden en daadwerkelijk leidden tot complementariteit in plaats van versnippering.

Hoewel dit voorbeeld laat zien dat wetgevende maatregelen soms mogelijk zijn op defensie-gerelateerde terreinen, ligt de rol van de Commissie vooral bij het nemen van coördinerende maatregelen. *Voor wetgevende besluiten die de nationale veiligheid rechtstreeks raken, ontbeert de Commissie de bevoegdheid* vanwege de Verdragsafpraak in Artikel 4, lid 2 VEU:

"[De Unie] eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. *Met name de nationale veiligheid blijft uitsluitend de verantwoordelijkheid van elke lidstaat.*"²²

Het blijft dus vooral bij coördineren via strategieën en andere 'soft law'-instrumenten. Hetzelfde geldt voor de rol van het Europees Defensieagentschap (EDA): "Het stimuleert samenwerking, lanceert nieuwe initiatieven en draagt oplossingen aan ter verbetering van de defensiecapaciteit. Het helpt de lidstaten die daartoe bereid zijn, ook om de gemeenschappelijke defensiecapaciteit te ontwikkelen."²³ Deze *soft law*-aanpak via beleidsinstrumenten in plaats van wetgeving heeft sinds de eerste militaire missies in 2013 wel geleid tot meer bemoeienis van de Commissie met het veiligheids- en defensiebeleid.²⁴ Ook is echter duidelijk dat, waar gebruik gemaakt kan worden van met de lidstaten gedeelde bevoegdheden, deze ook zijn ingezet om wetgevende (en soms gedeeltelijk harmoniserende) 'hard law' maatregelen te nemen op aan defensie gerelateerde onderwerpen.²⁵

²⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>

²¹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/european-defence-industry/> De nieuwe Verordening stelt onder andere dat lidstaten die voor een gezamenlijke aankoop een consortium met minstens twee andere lidstaten vormen, op een gedeeltelijke terugbetaling uit de EU-begroting kunnen rekenen.

²² Cursivering toegevoegd.

²³ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-defence-agency-eda_nl

²⁴ Zie de ontwikkeling van de Mededeling van de Commissie van 24 juli 2013, 'Towards a more competitive and efficient defence and security sector' (COM (2013) 542 final), via 'A New Deal for European Defence. Implementation Roadmap for Communication (COM(2014) 387 final, 24 juni 2014 en een 'European Defence Action Plan' (COM(2016) 950, 30 November 2016). Zie voor een gedetailleerd overzicht van de financiële bemoeienis van de Europese Commissie met defensie- en veiligheidsbeleid: S. Rodrigues, 'Financing European Defence: The End of Budgetary Taboos', *European Papers*, Vol. 8, 2023, 3, Insight, 17 January 2024, pp. 1155-1177; <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/financing-european-defence-end-budgetary-taboos>.

²⁵ Voor een uitgebreid overzicht: Rodrigues (2024).

Ondanks de wellicht 'duizelingwekkende'²⁶ hoeveelheid nieuwe initiatieven kan niet gezegd worden dat er sprake is van een daadwerkelijke 'supranationalisering' van het EU defensiebeleid. De Raad blijft in de lead en vanwege het unanimitetsvereiste aldaar *blijft invloed vanuit de Tweede Kamer op de eigen bewindspersonen mogelijk* zolang informatie open en tijdig wordt gedeeld. Maar ook waar besluiten buiten het GBVB-kader genomen worden, is de Raad – samen met het Europees Parlement – de uiteindelijke besluitnemer.

De ontwikkelingen staan echter niet stil. Met betrekking tot de invloed van de Commissie op het veiligheids- en defensiebeleid is al eerder vastgesteld dat, bijvoorbeeld met betrekking tot militaire missies, de Commissie-standpunten ook meegewogen worden.²⁷ Ook waar het gaat om defensie-industriebeleid is de Commissie al langere tijd een belangrijke speler; niet in de laatste plaats vanwege de duidelijke relatie met de interne markt en de vrije mededinging waarvan de Commissie toch een belangrijke bewaker is.²⁸ In financiële zin is het Europees Defensiefonds (EDF) een belangrijk instrument om lidstaten te ondersteunen bij de ontwikkeling van nieuwe defensieprojecten,²⁹ maar ook een voorbeeld van een stevige rol van de Commissie op het terrein van het defensiebeleid.³⁰ Waar het EDF op de EU-begroting drukt, is dat niet het geval voor het de in 2021 gelanceerde Europese Vredesfaciliteit (EVF; in het Engels EPF).³¹ Via de EVF hebben de EU-lidstaten de mogelijkheid om bijvoorbeeld militair materieel te leveren om de veiligheids- en defensiecapaciteit van EU-partners te vergroten. De EVF wordt gebruikt om gemeenschappelijke kosten voor militaire missies te dekken, maar wordt ook aangewend om lidstaten in staat te stellen militaire materieel te leveren aan bijvoorbeeld Oekraïne. Hoewel het Fonds dus gevuld wordt door aparte bijdragen vanuit de lidstaten, ligt de coördinatie bij de EU. Gezegd wordt wel dat de oorlog in Oekraïne de Commissie is staat heeft gesteld om – overigens met instemming van de lidstaten – een aantal zaken naar zich toe te trekken.³²

Waar financiering via de EVF nog buiten het EU-budget omgaat, is de vraag hoelang het taboe dat defensie-uitgaven niet uit de EU-begroting mogen komen overeind blijft (als het er überhaupt nog is³³). In het Verdrag is afgesproken dat "beleidsuitgaven" op het terrein van het GVDB uit de begroting betaald worden, "behalve wanneer het beleidsuitgaven betreft die voortvloeien uit operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied [...]" (Artikel 41, lid 2 VEU). De Commissie zoekt naarstig naar mogelijkheden om deze bepaling zo te interpreteren dat het *ad hoc* opzetten van fondsen

²⁶ "The presentation of the Commission's latest initiatives can make you dizzy" stelt Rodriques (2024).

²⁷ Zie bijvoorbeeld M. Riddervold, M. (2016), '(Not) in the Hands of the Member States: How the European Commission Influences EU Security and Defence Policies'. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 54: 353–369.

²⁸ Zie bijvoorbeeld S. Besche, 'The European Commission in EU Defense Industrial Policy'. Carnegie Europe, 2019; https://carnegieendowment.org/files/9-23-19_Besch_EU_Defense.pdf

²⁹ https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en

³⁰ C. Håkansson (2021), 'The European Commission's new role in EU security and defence cooperation: the case of the European Defence Fund', *European Security*, 30(4), 589–608.

³¹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/infographics/european-peace-facility/>

³² C. Håkansson (2024), 'The Ukraine war and the emergence of the European Commission as a geopolitical actor', *Journal of European Integration*, 46(1), 25–45.

³³ Rodriques analyseerde onlangs dat het EU-budget al sinds 2017 wordt aangewend voor onderdelen van het GVDB, via bijvoorbeeld het *Preparatory Action in Research Defence* (PADR) instrument, of het *European Defence Industrial Development Programme* (EDIDP), de voorloper van de EDF, en in 2023 het voorstel voor een *Act in Support of Ammunition Production* (ASAP). Zie Rodriques (2024).

(zoals de EVF) niet altijd nodig is en de reguliere begroting gebruikt kan worden.³⁴ Daartoe heeft de Commissie voorgesteld een 'legal task force' in het leven te roepen om dit te onderzoeken.³⁵ Deze taskforce heeft een lastige taak. De meest voor de hand liggende interpretatie van Artikel 41, lid 2 is dat de bovengenoemde Petersbergtaken (opgesomd in Artikel 43, lid 1 VEU) en een eventuele collectieve defensie op basis van Artikel 42, lid 7 VEU niet uit het EU-budget betaald kunnen worden. Andere maatregelen (gebaseerd op de Artikelen 28 en 42, lid 4 VEU) – zoals bijvoorbeeld steun aan derde staten – zouden dan wel vanuit de EU-begroting gefinancierd zouden kunnen worden. Ook het Verdrag zelf gebruikt de term 'operaties' in de zin van 'missies' van de Unie en deze interpretatie wordt gewoonlijk ook gegeven aan Artikel 41, lid 2.³⁶ In deze interpretatie zou het *EU-budget wel aangewend kunnen worden voor defensie- en veiligheidsbeleid dat niet gericht is op de verschillende soorten militaire missies*, maar op bijvoorbeeld steunmaatregelen. Ondersteunende argumentatie kan ook gevonden worden in Artikel 41, lid 3 dat de Raad de bevoegdheid geeft om "dringende financiering van initiatieven in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid" vanuit de EU-begroting mogelijk te maken. Daarbij wordt dan in het bijzonder gewezen op de militaire en civiele missies die in dat geval dan wel mede vanuit het EU-budget gefinancierd kunnen worden. Er is echter wel gesteld dat deze interpretatie geen recht doet aan de bedoeling van het Verdrag om alle uitgaven met defensie-implicaties uit te sluiten.³⁷ De discussie hierover is nog niet afgerond.

Vanuit institutioneel oogpunt is het, tot slot, goed te weten dat de Commissie sinds enige jaren een directoraat-generaal voor *Defence Industry and Space (DG DEFIS)* kent en, zoals al gesteld, hebben lidstaten al langer geaccepteerd dat – ondanks de bepaling in Artikel 4, lid 2 VEU dat zij zelf verantwoordelijk blijven voor hun *nationale* veiligheid – de Unie en daarbinnen ook de Commissie een verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot de veiligheid van de *Unie als geheel*. Het voorstel voor een Eurocommissaris voor Defensievraagstukken komt in die zin niet op een onlogisch moment.

5. Conclusie

Hoewel er in het algemeen zeker sprake is van een *stapsgewijze integratie van het defensiebeleid*, is dit duidelijk in lijn met wat de lidstaten in het Verdrag hebben afgesproken (een "geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid"). Deze ontwikkeling hoeft, gelet op de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het externe beleid van de Unie, noch verrassend, noch bedreigend te zijn. Besluiten van de Europese Raad, de Raad en de Commissie staan niet los van elkaar en *lidstaten zitten op alle niveaus van besluitvorming aan tafel*. Voor wetgevende of anderszins bindende besluiten op terreinen die verder gaan dan het instellen van civiele en militaire missies buiten het grondgebied of het reguleren van industrie- of aanbestedingsbeleid ontbeert de Unie simpelweg een bevoegdheid, hoewel ook duidelijk is dat via bijvoorbeeld industrie- of interne marktbeleid ook het defensiebeleid geraakt kan worden. Waar het gaat om nieuwe stappen richting een daadwerkelijke gemeenschappelijke defensie *stelt*

³⁴ Dit laatste is niet per sé een slechte ontwikkeling vanuit democratisch oogpunt, gelet op de betrokkenheid van het Europees Parlement van het goedkeuren van de EU-begroting.

³⁵ H. Foy (2024), 'EU looks to bypass treaty ban on buying arms to support Ukraine: Brussels proposes 'legal task force' to explore ways to use the common budget for defence', *Financial Times*, 21 maart 2024.

³⁶ T. Ramopoulos, 'Article 41 TEU', in M. Kellerbauer (ed.) et al., *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press, 2019.

³⁷ Zie ook J. von Achenbach, 'Too Little Politics in EU Defense Policy: The EU Arms Supplies to Ukraine from the Perspective of Budgetary and Constitutional Law', *Verfassungsblog*, 2 maart 2022; <https://verfassungsblog.de/too-little-politics-in-eu-defense-policy/>

het verdrag duidelijke grenzen en is instemming van de lidstaten (en hun parlementen!) een heldere voorwaarde.

Bronnen

De inzichten in deze *factsheet* zijn mede gebaseerd op onderstaande publicaties, die ook diepere analyses bevatten van de problematiek.

- Achenbach, J. von (2022), 'Too Little Politics in EU Defense Policy: The EU Arms Supplies to Ukraine from the Perspective of Budgetary and Constitutional Law', *Verfassungsblog*, 2 maart 2022; <https://verfassungsblog.de/too-little-politics-in-eu-defense-policy/>
- Besche, S. (2019), 'The European Commission in EU Defense Industrial Policy'. Carnegie Europe; https://carnegieendowment.org/files/9-23-19_Besch_EU_Defense.pdf
- Biscop, S. en B. Cózar Murillo (2024), 'PESCO: The Last Chance', *Egmont Policy Brief* 341, april 2024; <https://www.egmontinstitute.be/pesco-the-last-chance/>
- Christou, A. en C. Damro (2024), 'Frames and Issue Linkage: EU Trade Policy in the Geoeconomic Turn', *Journal of Common Market Studies*, pp. 1-17; <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/jcms.13598>
- Håkansson, C. (2021), 'The European Commission's new role in EU security and defence cooperation: the case of the European Defence Fund', *European Security*, 30(4), 589-608.
- Håkansson, C. (2024), 'The Ukraine war and the emergence of the European Commission as a geopolitical actor', *Journal of European Integration*, 46(1), 25-45.
- Houdé, A.S. en R.A. Wessel (2022), 'A Common Security and Defence Policy: Limits to Differentiated Integration in PESCO?', *European Papers*, 2022, no. 3, 2023, 1325-1356; <https://www.europeanpapers.eu/en/e-journal/common-security-defence-policy-limits-differentiated-integration-pesco>
- Foy, H. (2024), 'EU looks to bypass treaty ban on buying arms to support Ukraine: Brussels proposes 'legal task force' to explore ways to use the common budget for defence', *Financial Times*, 21 maart 2024.
- Juncos, A.E. en K. Pomorska (2006), 'Playing the Brussels Game: Strategic Socialisation in the CFSP Council Working Groups', *European Integration Online Papers* (EIOP); <https://ssrn.com/abstract=929127>
- Juncos, A.E. en C. Reynolds (2007), 'The Political and Security Committee: Governing in the Shadow', *European Foreign Affairs Review*, pp. 127-147.
- Juncos, A.E. en K. Pomorska (2024), 'Populists in the Shadow of Unanimity: Contestation of EU Foreign and Security Policy in the Council of the EU', *Politics and Governance*.
- T. Ramopoulos (2019), 'Article 41 TEU', M. Kellerbauer (ed.) et al., *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford University Press.
- Riddervold, M. (2016), '(Not) in the Hands of the Member States: How the European Commission Influences EU Security and Defence Policies', *Journal of Common Market Studies*, 54: 353-369.
- Rodrigues, S. (2024) 'Financing European Defence: The End of Budgetary Taboos', *European Papers*, Vol. 8, 2023, 3, Insight, 17 January 2024, pp. 1155-1177; <https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/financing-european-defence-end-budgetary-taboos>
- Szép, V. en R.A. Wessel (2023), 'Assessing Current CFSP Structures and Processes and Formulating Recommendations', *ENGAGE Working Paper Series*, April 2023; <https://www.engage-eu.eu/publications/making-faster-and-better-decisions-in-eu-cfsp>
- Szép, V. en R.A. Wessel (2023), 'Making Faster and Better Decisions in EU Common Foreign and Security Policy', *ENGAGE Policy Brief*, July 2023; <https://www.engage-eu.eu/publications/making-faster-and-better-decisions-in-eu-cfsp>
- Szép, V., R.A. Wessel, E. Sabatino, C. Gebhard en E. Simon (2021), 'The Current Legal Basis and Governance Structures of the EU's Defence Activities', *ENGAGE Working Paper Series*, No.4, December 2021; <https://www.engage-eu.eu/publications/the-current-legal-basis-and-governance-structures-of-the-eus-defence-activities>

- Wessel, R.A. (2021) 'The Participation of Members and Non-Members in EU Foreign, Security and Defence Policy' in W.T Douma, C. Eckes, P. Van Elsuwege, E. Kassoti, A. Ott en R.A. Wessel (Eds.), *EU External Relations Law: European and Global Challenges*, The Hague: T.M.C. Asser Press, pp. 177-204
- Wessel, R.A. en V. Szép (2022), *The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting: Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?*, Europees Parlement;
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU\(2022\)739139_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/739139/IPOL_STU(2022)739139_EN.pdf)



Universiteiten
van Nederland }



Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.