

**NEDERLAND IN DE VERANDERENDE
EU, NAVO EN VN**

No. 45, Juli 2005

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden Dhr. A.L. ter Beek
Prof. Jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Dr. B. Knapen
Drs. H. Kruijssen
Prof. dr. A. de Ruijter
Mw. mr. E.M.A. Schmitz
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Mr. P.J.A.M. Peters

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden Commissie Positionering Nederland

Voorzitter	Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen
Leden	Mevrouw prof. dr. M.G.W. den Boer Dr. W.F. van Eekelen Drs. H.A.J. Kruijssen Mr. F. Kuitenbrouwer Drs. F.D. van Loon Drs. H.C. Posthumus Meyjes Lt.gen. b.d. H.W.M. Satter Mr. J.G. van der Tas Gen. b.d. A.K. van der Vlis Drs. E.P. Wellenstein
Corresponderend lid	Prof. mr. C. Flinterman
Secretaris	Mw. drs. P.J. Genee

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Verschuivingen en onzekerheid in de mondiale context	7
I.1	Mondialisering	7
I.2	Financiële sector	8
I.3	Mondiale economie	8
I.4	Noord-Zuid tegenstellingen	9
I.5	Politiek	9
I.6	Veiligheid	10
I.7	Milieuproblematiek en gezondheidsrisico's	12
I.8	Grondstoffen	12
I.9	Verminderd primaat van de staat	12
I.10	Het mondiale bouwwerk en zijn grenzen	13
II	De Europese Unie	14
II.1	Inleiding en vraagstelling	14
II.2	Plaatsbepaling	14
	<i>II.2.1 Risicofactoren</i>	<i>17</i>
	<i>II.2.2 Beleidsmatige uitdagingen</i>	<i>19</i>
	a. Welvaart en welzijn	
	b. Veiligheid en vrijheid	
	c. Mondiale vraagstukken	
II.3	Kopgroepen	24
	<i>II.3.1 Nauwere samenwerking in de Verdragen van Amsterdam en Nice</i>	<i>24</i>
	<i>II.3.2 Formele kopgroepen in het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa</i>	<i>24</i>
	<i>II.3.3 Informele kopgroepen</i>	<i>25</i>
	<i>II.3.4 Samenwerking buiten het EU-verdrag om</i>	<i>25</i>
II.4	Beoordeling	25
	<i>II.4.1 Slagkracht</i>	<i>28</i>
	<i>II.4.2 Concluderende opmerkingen en ruimte voor eigen initiatieven</i>	<i>29</i>
III	De NAVO	31
III.1	Inleiding en vraagstelling	31
III.2	Plaatsbepaling	31
III.3	Veranderd instrumentarium bij nieuwe strategische uitdagingen	33
III.4	Risico's en beoordeling	35
III.5	Prioriteiten voor Nederland	38

IV	De Verenigde Naties	39
IV.1	Inleiding en vraagstelling	39
IV.2	Het rapport van de SGVN	39
IV.3	Een duurzaam effectieve VN	40
IV.3.1	<i>Nieuwe overeenstemming over collectieve veiligheid</i>	40
IV.3.2	<i>Vergroting van autoriteit en geloofwaardigheid van de VN</i>	42
	- financiën	
	- militair personeel	
	- een sterke uitvoerende macht ten behoeve van het algemene belang	
IV.4	De rol van de EU en Nederland	45
IV.4.1	<i>De EU</i>	45
IV.4.2	<i>Nederland</i>	48
V	In vogelvlucht: Nederland en de NAVO, EU en VN	47
Bijlage I	Adviesaanvraag	
Bijlage II	Lijst van gebruikte afkortingen	

Woord vooraf

Op 4 juni 2004 heeft de regering zich tot de AIV gericht met het verzoek een advies te wijden aan de positie van Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN. De AIV heeft ter voorbereiding van dit advies een gemengde commissie samengesteld onder voorzitterschap van prof. mr. F.H.J.J. Andriessen. In de commissie hadden de volgende leden van de AIV zitting: Mevrouw prof. dr. M.G.W. den Boer, dr. W.F. van Eekelen, drs. H.A.J. Kruijssen, mr. F. Kuitenbrouwer, drs. F.D. van Loon, drs. H.C. Posthumus Meyjes, lt.gen. b.d. H.W.M. Satter, mr. J.G. van der Tas, gen. b.d. A.K. van der Vlis, drs. E.P. Wellenstein. Als ambtelijk contactpersonen traden op drs. W.G. van Hasselt (SPL), mr. M.W.J. Lak (SPL) en drs. D.E.A.M. Seroo (SPL). Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. P.J. Genee, bijgestaan door de stagiair(e)s M. Bussink en mw. S. Narain.

Daartoe verzocht in een adviesaanvraag van 4 juni 2004, heeft de AIV in mei 2005 een separaat advies uitgebracht over de hervormingen van de Verenigde Naties.¹ Omdat dit advies een groot deel van de vragen uit het onderhavige advies die betrekking hebben op de VN, reeds behandelt, is in onderhavig advies afgezien van doublures op dat punt en wordt voor die aspecten volstaan met een verwijzing naar advies 41.

Dit advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV van 8 juli 2005.

¹ Zie: *De hervormingen van de Verenigde Naties – het rapport Annan nader beschouwd*, AIV-advies nummer 41, Den Haag, mei 2005.

I Verschuivingen en onzekerheid in de mondiale context

In dit hoofdstuk wordt een algemeen beeld geschetst van de context waarin de in de adviesaanvraag genoemde fora de komende jaren dienen te opereren. Sinds hun oprichting in de naoorlogse jaren is die mondiale context fundamenteel gewijzigd. Hoewel de AIV niet de pretentie heeft in het kader van dit advies een volledig overzicht te geven van de aard, omvang en implicaties van de veranderingen die de laatste decennia op belangrijke terreinen hebben plaatsgevonden, ziet hij een voor dit advies relevante hoofdlijn van snelle recente verschuivingen en daardoor toegenomen onzekerheid op verschillende terreinen. Daarover gaat dit eerste hoofdstuk.

Er is sprake van substantiële verschuivingen en groeiende interdependentie, met name als gevolg van de steeds verder integrerende mondiale economie. Samen met veranderingen op het gebied van demografie, ideologie en technologie, heeft mondialisering grote gevolgen gehad op het terrein van veiligheid en op het politiek-strategische vlak. Ook zijn er belangrijke gevolgen op het terrein van klimaat, gezondheid en milieu. Daarnaast is er sprake geweest van toegenomen organisatie op internationaal niveau. Het aantal internationale organisaties, alsmede hun werkingssfeer en lidmaatschap is enorm uitgebreid, maar de diepgang van de aangevane verplichtingen verschilt aanzienlijk. De internationale gemeenschap heeft zich de afgelopen vijftig jaren onderling georganiseerd in een geleidelijk gegroeid multilateraal bouwwerk van (formele en informele) internationale instellingen en verdragen om hun onderlinge verhoudingen te organiseren en problemen op te lossen. EU, NAVO en VN vormen daarvan belangrijke pijlers. Een belangrijk aspect is ook de rol die niet-statelijke actoren, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties in dit internationale netwerk zijn gaan spelen – veelal in formele en informele samenwerkingsstructuren met overheden. De vraag is in hoeverre het bestaande instrumentarium afdoende is voor de uitdagingen van de 21e eeuw zoals hieronder geschetst.

I.1. Mondialisering

Mondialisering – het proces waarbij steeds meer onderdelen van economisch, cultureel en ander maatschappelijk handelen zich langs een internationale maat optimaliseren – is de belangrijkste drijvende kracht achter snelle veranderingen in de wereld.² Informatie- en communicatietechnologie zoals internet, maar ook de voortgaande liberalisering van de wereldhandel hebben de wereld in snel tempo klein gemaakt. Steeds meer grensbelemmeringen zijn geslecht. Dit proces biedt voor burgers, overheden en bedrijven kansen en risico's. Mondialisering als een van de dominerende krachten heeft vaak ook de verschillen binnen landen en tussen landen onderling geaccentueerd. De massamedia maakten dit bovendien ook voor de hele wereld zichtbaar. Mondialisering heeft de interdependentie aanzienlijk vergroot en de betekenis van afstand doen afnemen. Het

2 Mondialisering in de definitie van het Journal of International Studies 2004: 'The operation of businesses on a global, rather than a national level; the ease with which individuals and groups can communicate and organise across national frontiers; the global transmission of ideas, norms and values that might erode national cultures in favour of a broader global culture; the increasing participation of states in international political, economic, and military organisations, the spread of particular forms of political institutions, such as representative democracy, to vast areas of the globe, and the increasing participation of individuals from multiple countries in international NGO's. Globalisation, therefore, is a vast, multifaceted enterprise.

proces van mondialisering heeft op vele deeltherreinen effecten gehad: zowel op het terrein van de internationale financiën en economie, als op het terrein van de politiek, de veiligheid, verspreiding van gezondheidsrisico's, klimaat en milieu.

I.2 Financiële sector

De mondialisering van financiële markten heeft bijgedragen aan de snelle veranderingen in de structuur van de wereldeconomie en opent nieuwe mogelijkheden voor dynamiek en groei, maar kan ook een bedreiging inhouden voor de stabiliteit van economieën. De wereldwijde markt voor besparingen, de financiële markt, is waarschijnlijk inmiddels de meest geglobaliseerde en meest geliberaliseerde markt. Naast de grote voordelen die dit heeft gebracht, kan dit ook, naar gebleken is, een bedreiging inhouden voor de stabiliteit van economieën. Vooral de volatiliteit van externe kapitaalstromen, maar ook de zwakte van de binnenlandse financiële sector – banken met veel oninbare leningen – kan in zich ontwikkelende en snel groeiende economieën ernstige schade berokkenen. Er is sprake van een teleurstellende capaciteit om deze volatiliteit tegen te gaan.

Ondertussen baart ook het groeiende handels- en begrotingstekort ('twin deficits') in de VS in dit opzicht zorgen. Het begrotingstekort moet, gezien de zeer lage binnenlandse besparingen, vooral door het buitenland worden gefinancierd. Ongeveer tachtig procent van de wereldwijde beschikbare besparingen wordt thans al door de VS hiervoor gebruikt.³ Met name China en Japan kopen met hun immense exportopbrengsten veel van de door de Amerikaanse overheid uitgegeven obligaties. Er is dan ook sprake van een gestage groei van de schuldenpositie van de VS. De vraag is of de noodzakelijke aanpassingen door aanhoudende economische groei in de VS voldoende geleidelijk zullen kunnen verlopen om monetaire instabiliteit te vermijden. Een snel zakkende dollar koers zou die kunnen veroorzaken. Na aanhoudende geruchten dat China en andere landen overwegen hun reserves te diversifiëren stelde Paul Volcker, voormalig President van de Amerikaanse centrale banken, begin december 2004 dat de Verenigde Staten steeds afhankelijker worden van kapitaal uit het buitenland.⁴ Eerder had zijn opvolger, Alan Greenspan, tijdens een bijeenkomst van de G-20 al gesteld dat het enorme Amerikaanse handelstekort niet eeuwig kan blijven groeien.⁵ Ook in de EMU-zone wordt met zorg gekeken naar de gestegen koers van de eigen munt ten opzichte van de dollar. Deze heeft op den duur gevolgen voor de Europese export.⁶ Met name zorgelijk is het onvermogen om ontregelende valutaschommelingen te beteugelen. Het coördinatiemechanisme van de G-7 was zelden sterk, maar werkt thans niet meer.

I.3 Mondiale economie

Mondialisering heeft belangrijke verschuivingen tot gevolg in de economische verhoudingen. Verschillende Aziatische landen maakten vanaf de jaren tachtig een stormachtige economische groei door die vooral door de spectaculaire groei van hun export en de daarmee samenhangende investeringsstromen werd aangezwengeld. China gaat

3 The Economist, Buttonwood, 14 December 2004.

4 NRC Handelsblad d.d. 26 november 2004 – *Chinese geruchten duwen dollar verder terug.*

5 *Greenspan warns trade gap cannot grow forever*, 19 November 2004, www.msnbc.com.

6 Een dalende dollar compenseert overigens weer wel de stijgende olieprijsen.

momenteel aan kop in deze ontwikkeling. De Chinese productie en exporten zijn snel gegroeid; het aandeel in de wereldhandel van China steeg de afgelopen twintig jaar van 1 naar 6%, waarmee dat land volgens opgave van de WTO momenteel de derde (!) plaats op de wereldranglijst inneemt.⁷ China's rol als regionale grote mogendheid groeit, getuige recente plannen om een Oost-Aziatische (economische) Gemeenschap in het leven te roepen.⁸ India is een andere snelgroeiende economie waar de exportgroei met name uit de dienstensector afkomstig is (het dienstenaandeel in de Indiase economie is nu 50% van het BNP).⁹ Europa, dat zeker na de invoering van de Euro en de recente uitbreiding economische potentie heeft, worstelt met trage groei en hoge werkloosheid in belangrijke lidstaten, alsmede groeiende druk door de snel vergrijzende bevolking en de op den duur topzwaar belaste verzorgingsstaten. Zolang de integratie van verschillende markten binnen de EU, waaronder met name de arbeidsmarkt en de dienstensector, moeizaam blijft verlopen, is het waarschijnlijk dat de economische groei van Europa op die van de VS blijft achterlopen en dat daarmee de relatieve positie van Europa zal teruglopen.

1.4 Noord-Zuid tegenstellingen

In Azië en in andere landen die erin slagen aansluiting te vinden bij de zich internationaliserende economie, zoals Brazilië, Mexico en Turkije, zorgt de snelle economische groei er voor dat miljoenen mensen zich aan de absolute armoede kunnen onttrekken. Maar vooral Afrika, en ook andere landen die om verschillende redenen de aansluiting hebben gemist, blijven op het gebied van economische groei achter. Afrika blijft een geteisterd continent. Interne conflicten die tijdens de Koude Oorlog waren 'bevroren', ontdooiden na de val van de Muur. Afrika viel ten prooi aan vaak langdurige interne conflicten. Het rapport van het 'Panel of Eminent Persons' dat in december 2004 aan de SGVN heeft gerapporteerd geeft aan dat armoede en de kloof tussen rijk en arm een van de onderliggende oorzaken zijn van onveiligheid. De hierboven geschetste verschuivingen laten onverlet dat er nog steeds sprake is van ongeëvenaarde welvaart in het westen.

1.5 Politiek

Er zijn daarnaast belangrijke verschuivingen geweest en nog gaande in de mondiale strategische verhoudingen. Na 1989 verdween de bipolaire machtsstructuur die tijdens de koude oorlog bepalend was geweest voor de verhoudingen in de wereld. Het bipolaire 'blokdenken' is sindsdien definitief verdwenen en de voormalige Sovjet-Unie heeft het wereldtoneel als hoofdrolspeler en 'vijand van het Westen' verlaten. In tegenstelling

7 Zie www.wto.org/english/news_e/pres05_e/pr401_e.htm.

8 International Herald Tribune, 2 december 2004, *China shoring up image as Asian superpower*.

9 Azië is goed voor 34.1% van de wereldhandel, net iets minder dan het gezamenlijke deel van de VS en Europa. 37% van het Aziatische BNP en 21% van de exporten uit de regio komt uit China. De Chinese import daalt en export stijgt, hetgeen China tot een belangrijke motor van groei maakt voor de Aziatische handelspartners (Japan, Korea, and Taiwan) en van wereldwijde vraag naar industriële 'commodities' zoals olie, aluminium, staal, kolen, ijzer en cement. Een steeds sterkere Chinese handelsdynamiek herschept de regio en de bredere mondiale economie. Een groot en toenemend aantal studenten van elders in Azië volgt in China economische en technische opleidingen – waar vroeger de VS een grote aantrekkingskracht op dergelijke studenten had. Gegevens ontleend aan Morgan Stanley en EIU.

tot wat wel is beweerd, is daarvoor in de plaats geen unipolaire, alleen door de VS gedomineerde wereld gekomen, hoewel er op militair gebied sprake is van voortdurende suprematie van de Verenigde Staten. In zijn algemeenheid is veeleer sprake van een beweging naar een wereld met verschillende zwaartepunten. De AIV neemt de veel gehoorde term 'multipolariteit' in deze context liever niet over, omdat de AIV de implicatie van gelijkwaardigheid van de verschillende polen niet onderschrijft als een realistische weergave van de werkelijkheid. De AIV constateert bovendien dat er sprake is van een dichotomie tussen politiek en economie: verschuivingen op het economische vlak vinden (nog) niet altijd meteen hun weerslag op het politieke vlak. Waar tijdens de koude oorlog twee economische en politiek-ideologische systemen tegenover elkaar stonden, lijkt er nu sprake van een heel andere ideologische tegenstelling, de 'clash' tussen traditie en moderniteit, die zich zowel binnen staten, als tussen staten afspeelt. Het 'panel of eminent persons' spreekt van een 'apparently widening cultural abyss'.¹⁰

Na de val van de muur is er binnen het voormalige westelijke 'blok', bij ontstentenis van een duidelijk vervangend vijandbeeld en een afnemende Amerikaanse bereidheid tot gemeenschappelijke aanpak, sprake geweest van toenemende wederzijdse kritiek en politieke 'verwijdering' tussen Europa en Amerika. Dit bij een overigens voortdurende nauwe en intensieve transatlantische economische relatie en grote overeenkomsten in basale waarden¹¹; de Amerikaanse en Europese economieën zijn de meest vervlochten economieën ter wereld. De Europese en Amerikaanse percepties van de bedreigingen van de 21e eeuw en de gewenste reacties daarop zijn evenwel vaak verschillend gebleken, dat was al merkbaar in de discussie over raketverdediging¹², maar ook na de terroristische aanslagen van 11 september 2001 (aanslagen in New York en Washington), in de aanloop naar de inval in Irak en in Europa na 11 maart 2003 (bomaanslagen in Madrid). Na het bezoek van President Bush in 2005 lijkt er weer meer sprake van serieuze toenaderingspogingen, maar afgewacht moet worden of de VS inderdaad een meer bondgenootschappelijke aanpak zullen bevorderen.

I.6 Veiligheid

De aanvallen op het WTC en het Pentagon van 11 september 2001 brachten aan het licht dat het denken over veiligheid (in veel landen en collectieve veiligheidsinstellingen) achter was gebleven bij de ontwikkeling van de meest directe bedreigingen. De technologische revolutie heeft grote veranderingen teweeggebracht in de wereld van communi-

10 A More secure world: our shared responsibility, report of the high level panel on threats, challenges and change, 29 november 2004, A/59/565.

11 Juist over de vraag of er voldoende 'basic values' zijn aan beide kanten van de Atlantische Oceaan, wordt de laatste jaren veel gesproken. De Amerikaanse 'way of life' vertoont overeenkomsten met de wijze waarop Europeanen willen leven, maar er zijn ook belangrijke verschillen bijvoorbeeld op het gebied van sociale zekerheid. De Amerikaanse kijk op mondiale vraagstukken is bovendien vaak erg verschillend van de Europese zienswijze. Zie ook Peter van Walsum, Cleveringalezing, 25 november 2004; www.nrc.nl/opinie.

12 Zie ook *de Amerikaanse plannen voor raketverdediging – voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid*, AIV advies 28, Den Haag, augustus 2002. In dit advies wordt op pagina 55 geconstateerd dat *de vraag rijst in hoeverre op het gebied van raketverdediging sprake is van een bondgenootschappelijk beleids-overleg in de zin van artikel 4 van het NAVO-verdrag. Het is uit oogpunt van samenhang van de NAVO zorgwekkend dat aan beide zijden van het Bondgenootschap fundamenteel anders wordt gedacht over een zaak die in de ogen van de belangrijkste bondgenoot op termijn een ernstige bedreiging vormt van haar eigen veiligheid en territoriale onschendbaarheid.*

catie, informatieverwerking, gezondheid en transportmiddelen, en dit heeft gevolgen gehad voor landsgrenzen, migratiestromen, informatie-uitwisseling. Geweld is geen monopolie meer van overheden, staten of krijgsheren, maar als het ware 'geprivatiseerd' en 'geïndividualiseerd'. Kleine groepen of netwerken kunnen enorme schade toebrengen, zelfs zonder steun van een staat. Er doemt een fundamenteel gewijzigd beeld van veiligheid op. Van dit nieuwe veiligheidsbeeld gaat een grote potentiële destructieve kracht uit, maar tegelijkertijd brengt het ook kansen met zich mee en zelfs een nieuwe noodzaak tot samenwerking.¹³ Geen enkel land is immers in staat alleen het terrorisme te bestrijden.

Internationaal terrorisme, hoewel op zichzelf geen nieuw fenomeen, is niet alleen een bedreiging van de stabiliteit in (westerse) vrije democratische samenlevingen, maar ook van mondiaal geïntegreerde economieën.¹⁴ Religieus geïnspireerd terrorisme, dat destabilisatie en ontwrichting van de westerse wereld tot zijn voornaamste doelstelling heeft, is in dit verband een bijzonder moeilijk grijpbaar fenomeen. Het gewapende niet-statelijke netwerk Al Qaeda is volgens het 'Panel of Eminent Persons' van de SGVN een universele bedreiging voor de leden van de VN en de organisatie zelf.¹⁵ Het Handvest is opgesteld met statelijke bedreigingen van de veiligheid in het achterhoofd: *War was on the minds of the UN's founding fathers, terror was not.*¹⁶ Het internationale terrorisme heeft een nieuwe gecompliceerde dimensie toegevoegd aan vraagstukken van vrede en veiligheid. Zo stelt ook het in december 2004 verschenen rapport van het Panel, 'we know all too well that the biggest security threats we face now and in the decades ahead, go far beyond states waging aggressive war'.¹⁷

Het voortschrijdende proces van proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen geeft dit verschijnsel extra urgentie. Ook de SGVN gaat in op de ernst van het risico van een terroristische aanval met chemische, biologische of nucleaire wapens, die onze wereld voorgoed zou veranderen.¹⁸ De voortschrijdende nucleaire proliferatie heeft de internationale gemeenschap geconfronteerd met het manco van het huidige non-proliferatieregime, waarvan het Non-Proliferatie Verdrag de hoeksteen is. Ten eerste is er het risico dat lidstaten de 'cover' van het verdragsregime misbruiken om voorbereidingen te treffen voor de ontwikkeling van een volledig kernwapenprogramma. Zo zou de doelstelling van vreedzame nucleaire samenwerking de non-proliferatie doelstelling van het verdrag kunnen ondermijnen. Ten tweede is er het risico van erosie en zelfs ineenstorting van het verdragsregime doordat verdragsverplichtingen niet worden nagekomen, hetgeen weer verdere proliferatie tot gevolg zou kunnen hebben.¹⁹ Over deze problematiek heeft de AIV momenteel een separate adviesaanvraag in behandeling.

13 Zie ook het rapport van het Panel of Eminent Persons, A/59/565, p. 15 e.v.

14 Volgens gegevens van de Wereldbank zijn de kosten van de aanslagen van 11 september 2001 80 miljard US dollar.

15 Rapport van het Panel of Eminent Persons, A/59/565 p. 41.

16 Newton R. Bowles, *The diplomacy of Hope, The United Nations Since the Cold War*, IB Tauris & co 2004.

17 Zie ook voetnoot 10.

18 Zie: In larger Freedom, A/59/2005 p. 26.

I.7 Milieuproblematiek en gezondheidsrisico's

Een ander probleem, waar alle multilaterale inspanningen tot op heden geen vat op hebben gekregen, is dat van het milieu. Deze problematiek was ten tijde van de oprichting van de VN en EEG nog nauwelijks expliciet erkend. Het was Zweden dat in 1972 het eerste initiatief nam op dit gebied en de organisatie op zich nam van de eerste VN Milieu Conferentie. Hieruit ontstond de UNEP.²⁰ In de twintig jaren die volgden zagen verschillende conventies op het gebied van natuur en milieu het licht. In 1992 had de spectaculaire Rio Conferentie plaats waaruit onder meer het VN-Raamverdrag inzake Klimaatverandering ontstond, dat uitmondde in het Kyoto Protocol dat specifieke doelstellingen neerlegde voor de uitstoot van CO₂. In dertig jaar is veel werk verricht vanaf het nulpunt in 1972. Maar enorme uitdagingen op het gebied van 'global warming', watertekorten, erosie, vervuiling en verdelingsvraagstukken blijven onopgelost.²¹

Door het proces van mondialisering, waardoor mobiliteit van mensen maar ook de handel in dieren en dierlijke producten zijn toegenomen, zijn ook de gezondheidsrisico's ingevolge overdraagbare ziekten gestegen. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft weten te voorkomen dat het SARS-virus zich verder zou verspreiden en dat duizenden mensen hieraan zouden komen te overlijden. Een goedwerkend systeem van 'early warning' met mondiale dekking is daarvoor van levensbelang.

I.8 Grondstoffen

Er is sprake van een sterk toegenomen vraag naar olie en gas en een toegenomen concurrentie tussen de afnemers daarvan. Bovendien is sprake van grote regionale concentratie; meer dan de helft van de olievoorraden bevindt zich in het Midden-Oosten en ook Rusland is een belangrijke leverancier van energie. Alternatieve vormen van energie zoals zonne- en windenergie zijn bij de huidige stand van de techniek nog onvoldoende in staat om de toekomstige krapte op te vullen. Al met al doemt een beeld op van een groeiende afhankelijkheid van het Westen – Europa is de grootste importeur van energie, in toenemende concurrentie met andere importeurs zoals de VS, China en India – van de voorraden met name in het Midden-Oosten. Het is een van de redenen dat in Europa het debat over kernenergie recentelijk weer is opgelaaid. Water kan in de toekomst ook een probleem gaan vormen, vooral in gebieden waar drinkwater schaars is, zoals in het Midden-Oosten.

I.9 Verminderd primaat van de staat

Er is sprake van veranderingen in de rol van de nationale staat. Het absolute karakter van soevereiniteit staat ter discussie. Hierbij valt te denken aan de doctrines van de 'humanitaire interventie' en de discussie over 'preëemptief optreden'. Maar er is ook sprake van een ander fenomeen: de rol van niet-statelijke structuren op het wereldtoneel neemt toe. Dat betreft in de eerste plaats het bedrijfsleven dat voor een groot deel (al lang niet meer alleen de bekende grote multinationals) een internationaal karakter heeft gekregen en dat in een veelheid van internationale organisaties zijn

19 A/59/565 pp. 34 en 35.

20 UN Environment Programme.

21 Newton R. Bowles, *The diplomacy of Hope, The United Nations Since the Cold War*, IB Tauris & co, 2004.

invloed doet gelden. Ook andere maatschappelijke organisaties, zoals NGO's, hebben een belangrijke rol in de beleidsvorming van internationale organisaties veroverd. Daarnaast is er ook op het internationale vlak sprake van een toegenomen belang van supranationale structuren en 'subsovereign structures' zoals deelstaten die de macht met de klassieke staat delen. Op dit gedecentraliseerde niveau ontstaat door middel van internationale samenwerking in informele internationale netwerken een minder zichtbare maar invloedrijke en effectieve vorm van 'global governance'.²² Bovendien zijn de massamedia een belangrijke factor geworden.

1.10 Het mondiale bouwwerk en zijn grenzen

Het multilaterale bouwwerk waarin wij onze verhoudingen tot andere staten plegen te regelen is na de Tweede Wereldoorlog wat betreft de aantallen, de omvang en de werkingssfeer van de organisaties enorm uitgebreid. De OEES (nu OESO), de EGKS (later de EEG en EU) in Europa, de NAVO, de VN zagen in die jaren het licht, net al de vele andere verdragsorganisaties en multilaterale instellingen zoals de Wereldbank, het IMF en het GATT (later WTO). Er is sprake van een toegenomen omvang en gewicht van het 'multilaterale bouwwerk'. Naast de formele constellaties zijn ook de informele bijeenkomsten van groepen van landen belangrijk, zoals de G-8 (en in mindere mate ook de G-20). Maar dit uitsluitend op overheden gebaseerde bouwwerk heeft zijn grenzen, zoals ook in de beschrijvingen in de vervolghoofdstukken aan de orde zal komen. De toegenomen afstandelijke Amerikaanse houding ten opzichte van multilaterale oplossingen is daarbij een van de factoren van betekenis. Daarnaast is er de toegenomen noodzaak van samenwerking met het maatschappelijk middenveld.

Uit bovenstaande beschrijvingen komt een beeld naar voren waarbij in de veranderende mondiale context en in het zich ontwikkelende multilateralisme belangrijke parameters aan het verschuiven zijn. Deze processen (die verre van voltooid zijn) leiden tot toegenomen onzekerheid op de drie belangrijkste terreinen van 1. Welvaart en welzijn 2. Veiligheid en stabiliteit en 3. Mondiale vraagstukken zoals klimaat, gezondheid en milieu, water- en energievoorziening. Het is tegen deze achtergrond van brede toegenomen onzekerheden dat de drie fora die in de adviesaanvraag centraal zijn gesteld, moeten functioneren. Dit vormt de context voor de in de vervolghoofdstukken geschetste beschrijving van deze fora en de centrale vraag van dit advies naar de effectiviteit van de multilaterale instellingen en de betekenis daarvan voor de Nederlandse positie.

22 Een overzicht van dergelijke internationale netwerken op een veelheid aan terreinen zoals georganiseerde misdaad, terrorisme, mensenrechten, milieu, financiën en handel is beschreven door Anne-Marie Slaughter in *A new world order*, Princeton University Press, 2004.

II De Europese Unie

II.1 Inleiding en vraagstelling

Ten aanzien van de EU richt de adviesaanvraag zich op de veranderde realiteit van een EU met 25 lidstaten, en met name op het fenomeen kopgroep. Gezien de actuele ontwikkelingen meent de AIV dat het, alvorens op het kopgroepenvraagstuk in te gaan, nuttig is allereerst in een korte plaatsbepaling (II.2) aan te geven waar de Unie op dit moment staat om vervolgens te komen tot een beschrijving van de voornaamste risicofactoren (II.2.1) en beleidsmatige uitdagingen (II.2.2) voor de Unie. Daarbij kan de uitslag van het Nederlandse referendum over het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa op 1 juni 2005 uiteraard niet buiten beschouwing blijven.

Vervolgens wordt ingegaan op het vraagstuk van de kopgroepen (II.3). Het gaat de regering in de adviesaanvraag niet alleen om verdragsmatige 'nauwere samenwerking' maar ook om andere, meer informele, kopgroepen. De regering vraagt de AIV op welke dossiers Nederland met kans op succes een informele kopgroep zou kunnen benutten en met welke landen dat het best – per dossier – zou kunnen. Zijn er onderwerpen waarop Nederland zelf het initiatief dient te nemen voor nauwere samenwerking en/of informele groepsvorming? Welke rol kan Benelux-samenwerking daarbij spelen? Hoe kan de communautaire methode worden behouden en hoe kan inclusiviteit worden bevorderd? Welke stemweging zal binnen een 'nauwere samenwerking' wenselijk en mogelijk zijn, gegeven de bepalingen omtrent 'gestructureerde samenwerking'?

II.2 Plaatsbepaling

Veelomvattende agenda, eigen regelgeving

Tussen de vele multilaterale organisaties – ook in Europa – die na 1945 ontstaan zijn, namen de Europese Gemeenschappen vanaf het begin een bijzondere plaats in. Anders dan bijvoorbeeld de OEEC (voorganger van de OESO), de WEU en de Raad van Europa, hadden de organen van de EGKS al eigen regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden, onafhankelijk van de lidstaten, en eigen financiële middelen. Dit institutionele systeem, met de Europese Commissie, de Raad (in de praktijk de diverse Ministerraden), het Europese Parlement en het Europese Hof van Justitie (evenals later de Europese Raad van Regeringsleiders) vormt nog steeds het bestuurlijke gebouw van de Europese Unie. Aanvankelijk – en ondanks een vanaf het begin duidelijk politieke inspiratie en doelstelling – beperkt tot economische integratie (maar met vertakkingen naar sociaal beleid, technologiebeleid, milieubeleid etcetera) werden de ambities met het Verdrag van Maastricht (1992) uitgebreid tot de Economische en Monetaire Unie (waar nu 12 lidstaten aan deelnemen, maar die voor alle lidstaten openstaat), het Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de samenwerking/integratie op het gebied van grensoverschrijdende politie- en justitiezaken.

Verwevenheid en afstandelijkheid

Vanuit de lidstaten gezien is het EU-beleid allang geen buitenlands beleid meer. Vrijwel alle nationale ministeries hebben ermee te maken, en dus vrijwel alle nationale bewindslieden en in toenemende mate de minister-presidenten als leden van de Europese Raad. Deze bestuurlijke en personele verwevenheid is uniek in de multilaterale wereld. Uniek ook doordat de nationale bewindslieden zelf constant medeverantwoordelijkheid dragen voor het reilen en zeilen van de Unie als leden van diverse Raden van ministers. Het verantwoorden van hun Europese beleid tegenover het eigen parlement

en het politiek verwoorden en verklaren daarvan aan de burgers, is een belangrijk element van die taak.

Deze unieke politieke verwevenheid contrasteert sedert lange tijd in de meeste lidstaten, waaronder Nederland, met een steeds toegenomen afstandelijkheid van de nationale parlementen – en meer nog van de nationale media en de burgers – tegenover het wetgevingsproces in de EU, hoewel dat rechtstreeks in het maatschappelijke leven in de lidstaten ingrijpt. Laat in het proces – als de uitvoering van de mede door Nederlandse bewindslieden vormgegeven Europese richtlijnen aan de orde komt – buigen nationale parlementariërs zich over de materie. Aldus is een voor de legitimatie van het Europese beleid gevaarlijke kloof ontstaan. De invoering van de directe verkiezingen voor het Europese Parlement in 1979 in combinatie met de teloorgang van de 'dubbelmandaten'²³ was hiervan een belangrijk element. De AIV komt daar in II.2.1 op terug in het verband van het verloop van de referenda over het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa.

Stabilisator van eigen regio

De economische en sociale vooruitgang, die door het proces van openheid en markt-integratie mogelijk is gemaakt, is voor ons land van onschatbare betekenis. Misschien nog wel belangrijker is het feit, dat deze groep Europese nabuurstaten, eens de haard van zoveel verwoestende conflicten, tot een zone van veiligheid, stabiliteit en gemeenschappelijke waarden en belangen is geworden. In dit licht moet ook de recente uitbreiding van de EU met tien nieuwe lidstaten, waarvan acht in Midden- en Oost-Europa, als een bij uitstek positieve ontwikkeling worden beschouwd. De Unie heeft daarmee sedert de gebeurtenissen van 1989 een wezenlijke bijdrage geleverd aan de bevordering van stabiliteit en welvaart in dit deel van de wereld. Dat het de Unie niet gelukt is op eigen kracht de ontbinding van het naburige voormalige Joegoslavië op een ordelijke en geweldloze wijze te doen verlopen is overigens wel een harde les geweest.

Mondiale speler

Van de aanvang af heeft het beleid van de EG/EU zich niet beperkt tot interne problemen. De EG was al terstond een grote speler bij de wereldhandelsoverhandelingen, eerst in de GATT, nu in de WTO. Samen met de VS speelt zij daar nog steeds een voor-aanstaande rol. Maar ook op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, o.a. via haar associatieakkoorden met veel armere ontwikkelingslanden, speelt de EU een wereldwijde rol. Dat geldt ook voor de nu lopende Doha-ronde, in het bijzonder de relatie met ontwikkelingslanden inzake de liberalisatie van de wereldhandel in landbouwproducten. Naast interne redenen dwingt dit proces de EU tot een grondige hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid. Daartoe zijn de afgelopen jaren belangrijke stappen gezet en zijn ingrijpende voorstellen (bijvoorbeeld op het terrein van suiker) in behandeling genomen. Ook op het gebied van mensenrechten en milieu is de EU een (informeel) belangrijke speler in het internationale veld, zij het dat de EU als zodanig vaak geen partij is in formele zin.²⁴

23 Dubbelmandaat: leden van het nationale parlement waren uit dien hoofde ook lid van het Europees Parlement.

24 De EU is geen regionale organisatie in de zin van hoofdstuk VIII van het Handvest van de Verenigde Naties. Noch is het een afzonderlijke verdragspartij. De lidstaten van de EU – gezamenlijk en in kleinere groepen – hebben evenwel een grote rol op het internationale toneel.

Recente ontwikkelingen op het gebied van GBVB en het Europees Veiligheids en Defensiebeleid (EVDB) verdienen hier ook vermelding. Zowel op het gebied van institutionele inbedding²⁵ en strategievorming²⁶ is er de afgelopen jaren het één en ander gebeurd. Bijvoorbeeld de instelling van het Politiek en Veiligheidscomité en de instelling van de Hoge Vertegenwoordiger voor Externe Aangelegenheden, Solana. Ook door middel van verschillende Speciale Vertegenwoordigers (bijvoorbeeld voor het Grote-Merengebied) is de EU op het buitenlandspolitieke gebied actief. Een grote rem op de snelheid en effectiviteit van het GBVB is echter het feit dat het onderworpen blijft aan besluitvorming met unanimiteit.²⁷ Op militair terrein zal de EU zich in de voorzienbare toekomst niet richten op een gemeenschappelijke defensie (al bestaat wel de theoretische mogelijkheid dat de Europese Raad hiertoe met unanimiteit besluit). De EU-activiteiten zullen dus bestaan uit vredesondersteuning conform de Petersbergtaken van 1992. Ook op het vlak van de militaire capaciteiten is door middel van doelstellingen (de Helsinki Headline Goals) en initiatieven gepoogd om de Europese defensiecapaciteiten verder op peil te brengen.²⁸ Met de NAVO is de zogenaamde 'Berlijn-plus' regeling getroffen, waarmee de EU gebruik kan maken van NAVO-middelen, maar praktische toepassing daarvan blijkt nog moeizaam.

25 Nieuwe veiligheidspolitieke instellingen zijn overeengekomen en inmiddels operationeel: het Politiek en Veiligheidscomité, de Militaire Staf, de Planning Unit, het Bewapeningsagentschap, het Militaire Comité, het 'Situation Center'. Niet te vergeten de functie van Javier Solana als Hoge Vertegenwoordiger van de Unie. Tevens is door de 25 lidstaten op 12 december 2003 een Europese Veiligheidsstrategie overeengekomen: *A security Europe in a better world – European security strategy, adopted at the European Council*, die de leidende principes neerlegt van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid.

26 De Europese veiligheidsstrategie stelt hierover onder meer: *'In een tijdperk van mondialisering kunnen verre bedreigingen even zorgwekkend zijn als bedreigingen die van dichtbij komen. De eerste verdedigingslinie zal zich vaak buiten onze grenzen bevinden' (...)* *'we moeten klaar zijn om op te treden voordat er een crisis uitbreekt. Met de preventie van conflicten en bedreigingen kan niet vroeg genoeg begonnen worden'.* (...) *'Onze veiligheid en welvaart hangen steeds meer af van een effectief multilateraal stelsel. We zijn gecommitteerd aan de handhaving en ontwikkeling van het internationale recht. Het basiskader voor de internationale betrekkingen is het Handvest van de VN'.*

27 Sedert het Verdrag van Amsterdam bestaat de mogelijkheid om een unaniem vastgestelde strategie uit te voeren met meerderheidsbesluitvorming. Hiervan is echter nimmer gebruik gemaakt en hetzelfde geldt voor de mogelijkheid van constructieve onthouding.

28 Zie hierover onder meer het AIV-advies nummer 31 *Militaire Samenwerking in Europa: mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag, april 2003. In een studie van mei 2004 *European Defense – A Proposal for a White Paper* concludeert een onafhankelijke Taskforce voor het ISS dat 1. de EU tekort schiet als het aankomt op snelle ontplooiing en voortzettingsvermogen; 2. bij optreden van de EU in het hogere deel van het geweldsspectrum het risico op eigen slachtoffers groot is; 3. de Unie een conceptuele benadering ontbeert op het gebied van transformatie van de strijdkrachten, noodzakelijk voor taken op het vlak van de 'nieuwe dreigingen'; 4. de EU heeft geen operationeel raamwerk voor grootschalige operaties ver weg; 5. de militair-technische kloof tussen de VS en Europa is sterk gegroeid met alle gevolgen van dien voor de interoperabiliteit; 6. op het gebied van 'homeland defense' staan de Europese activiteiten nog in de kinderschoenen; 7. deels vanwege het geringe Europese ruimteprogramma heeft Europa een strategisch tekort.

II.2.1 Risicofactoren

Ondanks ontegenzeggelijke successen kampt de Unie met een aantal ernstige problemen, die een schaduw werpen over haar verdere ontwikkeling en zelfs bereikte resultaten in gevaar zouden kunnen brengen. De AIV noemt met name de volgende factoren:

- De recente grootschalige uitbreiding van het ledental vormt een grote belasting voor de samenhang en besluitvaardigheid van de Unie. Het zal moeilijk zijn de spankracht en solidariteit tussen de lidstaten op het bestaande niveau te handhaven.
- Het gebrek aan bereidheid van ettelijke grote lidstaten om zich aan de afspraken te houden rond de gang van zaken als hun te ver opgelopen begrotingstekorten en het Stabiliteitspact.
- De geweldige uitbreiding van de werkingssfeer van de Europese Unie heeft, in samenhang met de ondoorzichtigheid van de besluitvorming en de grote afstand van de communautaire instellingen tot de burger, in de publieke perceptie tegenkrachten opgeroepen die het draagvlak ervan ernstig kunnen ondermijnen – wederom kan verwezen worden naar het referendum over het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa. In dit opzicht is de Unie het slachtoffer van haar eigen succes. De roep om “minder Europa” wordt veel gehoord, tegelijk met de erkenning dat op een aantal terreinen (bijvoorbeeld buitenlands beleid, migratie en vluchtelingen, terrorisme, criminaliteit) juist “meer Europa” noodzakelijk is. Dit resulteert in onduidelijkheid over de te volgen koers en over wat de centrale doeleinden zijn waarvoor de lidstaten zich gezamenlijk zouden moeten inspannen. Het is tot dusverre niet gelukt – afgezien van de recente besluitvorming over de nieuwe Europese Commissie – het publieke debat naar een waarlijk Europees niveau te tillen en aldus bij te dragen aan de vorming van een brede Europese publieke opinie en daarmee aan de geleidelijke groei van het gevoel samen een hechte gemeenschap te vormen.²⁹
- Terwijl de samenhang en het handelingsvermogen van de Unie wezenlijk afhangen van het behoud, liefst de versterking van de communautaire instellingen, is er in toenemende mate sprake van een tendens om gebruik te maken van intergouvernementele methodes. Die tendens te keren, zoals door de AIV herhaaldelijk is bepleit, kost toenemende moeite.
- Oude vraagstukken, zoals dat van de financiering van de Unie, worden maar niet blijvend opgelost. Hoewel de begroting van de EU niet te vergelijken is met een begroting van een nationale lidstaat, omdat de EU-begroting slechts een beperkt aantal (communautaire) beleidsonderdelen omvat, kan toch worden gezegd dat het uitgavenpatroon van de Unie niet goed is afgestemd op de noden van de toekomst. Het overgrote deel van de ruim 100 miljard euro van het EU-budget gaat nog naar de landbouw en het regionale beleid; sectoren van groot belang voor de meeste nieuwe en oude lidstaten. Tegelijkertijd moet toch worden gezegd dat weinig budgettaire ruimte beschikbaar is voor onder meer onderzoek, innovatie en de bevordering van de kenniseconomie, beleidsterreinen die van vitaal belang zijn voor de economische groei en de competitiviteit van de EU ten opzichte van andere economieën. Het is deze in de ogen van een aantal landen onevenwichtige situatie, die mede het actuele probleem van de zogenaamde netto-betalers heeft veroorzaakt in relatie tot de positie van de zogenaamde netto-ontvangers. De AIV is van oordeel dat de benadering via budgettaire resultaten, positief of negatief, te eenzijdig is om de betekenis van het integratieproces voor de participerende landen te kunnen meten. Het accent, dat

²⁹ Het Europees Parlement maakt overigens wel gebruik van zijn bevoegdheden en met het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa zou de rol van het EP zich tot alle Unie-wetgeving uit gaan strekken, evenals de gehele begroting.

op dit aspect wordt gelegd, doet onvoldoende recht aan de internationale en economische betekenis van de Unie voor de netto-betalers, niet in de laatste plaats Nederland. Hoewel op pragmatische gronden kan worden ingestemd met het zoeken naar een zogenaamde 'netto-begrenzer' voor de lidstaten die het aangaat, acht de AIV het niet gerechtvaardigd dat om die reden de besluitvorming omtrent de financiële kaders voor de komende periode, die voor de gehele Unie van cruciale betekenis zijn, onder bijna onoverkomelijke druk zijn komen te staan. Solidariteit en begrip voor politiek draagvlak zullen alleen gezamenlijk tot overeenstemming kunnen leiden. Daarbij passen niet de bittere onderlinge verwijten tussen de netto-betalers onderling na het mislukken van het desbetreffende overleg op de Europese Raad van 17 juni 2005.

- De Unie is, ondanks het feit dat – zoals in het voorgaande is geschetst – stappen zijn gezet op het gebied van het GBVB en EVDB, nog onvoldoende in staat om op internationaal politiek terrein de rol te spelen die bij het economische gewicht van de Unie zou passen.
- De Europese integratie is, bij nadere beschouwing, zowel op het punt van de verbreding als dat van de verdieping verder voortgeschreden dan men voor mogelijk zou houden gegeven het feit dat het eindstadium van dit proces nooit precies werd gedefinieerd. Pogingen dit wel te doen zijn nimmer succesvol gebleken. De incrementele besluitvorming heeft tot dusverre niet wezenlijk geleden onder de afwezigheid van een duidelijk gedefinieerd einddoel. Dat zou echter kunnen veranderen. Het is volgens de AIV heel goed mogelijk dat dat nu aan de orde is en de Unie zonder gedefinieerd einddoel geen verdere stappen kan zetten.

Uit bovenstaande beschrijving doemt een beeld op van een dreigende neerwaartse ontwikkeling, een krachteloze Unie, die een onzekere koers vaart, zowel op het niveau van de Europese instellingen als op dat van de lidstaten. Voor Nederland, zo sterk verweven met de Europese omgeving en zo afhankelijk van de ontwikkelingen om zich heen, is dit mede gezien de in hoofdstuk I geschetste uitdagingen geen geruststellend perspectief.

Deze risico's zijn door de lidstaten wel degelijk onderkend: het bijeenroepen van de Conventie, die voor de zich sterk uitbreidende Unie een slagvaardiger en helderder bestuursstructuur moest ontwerpen, met deelname van Europarlementariërs, leden van nationale parlementen en vertegenwoordigers van regeringen en maatschappelijke organisaties uit alle 25 lidstaten, was een geheel nieuwe aanpak. De Conventie heeft die ambitie deels waargemaakt door hervormingen voor te stellen waaruit het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa is voortgevloeid. Dit Verdrag hield verbeteringen in die het besturen van een Unie van 25 lidstaten transparanter en doelmatiger zouden maken.³⁰

³⁰ Verbeteringen uit het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa betroffen onder andere de volgende terreinen: de communautaire methode zou, behoudens enkele uitzonderingen, gaan gelden voor de samenwerking op politie- en justitiegebied; stemming met gekwalificeerde meerderheid zou aanzienlijk worden uitgebreid, waardoor de communautaire methode effectiever kan functioneren; de procedures voor besluitvorming zouden grotendeels onder één formule komen voor het aannemen van Europese wetgeving, inzichtelijker en eenvoudiger dan de thans geldende stemmenweging in de Raad van ministers, en met het EP systematisch als mede-wetgever; het GBVB, hoewel in wezen nog intergouvernementeel, zou flexibeler vormen krijgen van gestructureerde samenwerking die het vormen van 'kopgroepen' bevorderen; een nieuwe minister van Buitenlandse Zaken van de Unie zou de bevoegdheden combineren van de tegenwoordige Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB met die van de Europese Commissaris belast met externe betrekkingen.

Van bijzondere betekenis voor het verkleinen van de kloof tussen de burgers in de lidstaten was de bepaling uit het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa, die stelde dat nationale parlementen de taak zouden krijgen voor het begin van het Europese wetgevingstraject te beoordelen of een beoogde wetgeving wel op Europees niveau nodig is, of wellicht krachtens het subsidiariteitsbeginsel beter aan nationale regelgeving kan worden overgelaten. Zou een belangrijke groep parlementen terzake een negatief oordeel geven, dan zou een blokkerende minderheid in zicht komen en zou de Europese wetgever zich opnieuw moeten beraden op de toedeling van de desbetreffende competenties.

Voor de transparantie van het Europese wetgevingsproces was verder van belang dat de Raad van Ministers, als wetgever optredend in het kader van de communautaire methode, in het openbaar zou beraadslagen en stemmen, zodat de media (en de nationale parlementen) dat proces op de voet zouden kunnen volgen. Het feit dat het EP over de volle breedte van wetgeving en begroting medezeggenschap zou krijgen (met name ook inzake landbouwpolitiek) zou ook aan die transparantie van democratische verantwoording bijdragen.

Met de uitslagen van de referenda in Frankrijk en Nederland is de invoering volgens plan in 2007 van deze en andere verbeteringen onduidelijk geworden. Hoe de regeringsleiders van de Unie dit probleem zullen aanpakken, is op het moment van het afsluiten van dit advies onmogelijk te voorspellen. In de komende tijd zal de EU moeten blijven roeien met de riemen van het Verdrag van Nice, maar daarbij aanstonds moeten tonen dat de lessen van de referenda geleerd zijn, met name wat betreft de thans gapende kloof met de burgers.

II.2.2 Beleidsmatige uitdagingen

Gezien het voorgaande noemt de AIV hier als eerste uitdaging niet punten van inhoudelijk Uniebeleid, doch het probleem van de hierboven geschetste politieke kloof. Het zoeken naar middelen om deze kloof te dichten is nu, gezien ook de beleidsmatige uitdagingen, urgenter dan ooit. De AIV is voornemens zich in de nabije toekomst over dit onderwerp te buigen.

In het kader van dit advies volstaat de AIV ermee te signaleren, dat het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa ideeën bevatte, die deze kloof kunnen helpen dichten. Deze ideeën zouden op vrijwillige basis kunnen worden toegepast. Zo kan bijvoorbeeld besloten worden de nationale parlementen direct van Europese wetgevingsvoornemens op de hoogte te stellen en hen uit te nodigen daarop de subsidiariteitstoets toe te passen teneinde eventuele negatieve bevindingen tijdig – en openbaar – aan de wetgevingsorganen van de Unie kenbaar te maken. Daarnaast kan de Europese Raad de vakraden verzoeken hun beraadslagingen over wetgeving in het openbaar te doen plaatsvinden, niet in proformazittingen, maar net zoals wetgevingsarbeid in de eigen lidstaat. Door deze maatregelen kan het politieke debat over Europees beleid in het ‘verre’ Brussel en Straatsburg ook weer een dringend nodige tegenhanger in het nationale politieke veld krijgen, met begeleidende aandacht van de nationale media. De AIV is zich ervan bewust dat deze suggesties, hoe nuttig ook, onvoldoende zijn om het veelvormige probleem van de kloof tussen de burger en Brussel op te lossen.

Wat nu de belangrijkste beleidsmatige uitdagingen voor de Unie betreft (voorshands met het Verdrag van Nice), ziet de AIV deze mede in het licht van de in hoofdstuk I geschetste context met name op de volgende terreinen:

a. welvaart en welzijn: de trage groei in belangrijke lidstaten in combinatie met hoge werkloosheid en snel vergrijzende bevolkingsopbouw en op den duur topzware verzorgingsstaten;

b. veiligheid en vrijheid: de dreiging voor Europa van het internationale terrorisme, die intern noopt tot verdergaande samenwerking op het gebied van inlichtingen, opsporing en justitie, rampenbestrijding, Homeland Defense en in het algemeen de effectieve verbinding van interne en externe veiligheid; extern tot de vergroting van de effectiviteit en slagvaardigheid van het buitenlands beleid, waar Europa onvoldoende in staat is de krachten te bundelen; ook in de verhouding met de VS; instabiliteit in de naburige regio's, naast de Balkan ook in het Zuiden (Afrika);

c. mondiale vraagstukken: onzekerheid en toegenomen afhankelijkheid in de energievoorziening en de bedreiging die uitgaat van milieuvraagstukken, vragen om een constructieve inzet van de potentie van de EU, evenals de vraagstukken op het vlak van de wereldhandel, ontwikkelingssamenwerking, de effectiviteit van het VN-systeem en de internationale financiële instellingen.

Onderstaand per hoofdthema en prioritaire aandachtspunten een korte toelichting.

a. Welvaart en welzijn: verbetering van de economische positie van Europa.

Het gebrek aan groei en begrotingsperikelen in belangrijke landen van de Euro-groep hebben gevolgen voor de levensstandaard van alle Europeanen. Zonder de juiste maatregelen zal het Europese sociaal-economische model onbetaalbaar worden als gevolg van internationale concurrentie en de vergrijzende Europese bevolking. De door regeringsleiders in Lissabon in 2000 afgekondigde 'Lissabonstrategie' (ambitieuze hervormingen op het nationale en Europese niveau met als doel een effectieve interne markt voor onderzoek, innovatie en onderwijs) wil dat de Europese Unie in 2010 "the most dynamic and competitive knowledge-based economy in the world" zal zijn.

Die doelstelling is vijf jaar na de lancering daarvan veel te ambitieus gebleken, zo stellen verschillende kritische studies over het onderwerp, waaronder ook de SER in een advies van 18 juni 2004.³¹ Bij de opstelling van de Lissabonstrategie in 2000 is gekozen voor de methode van 'open coördinatie'.³² Het leeuwendeel van de strategie hangt immers af van in en door de lidstaten te nemen hervormingsmaatregelen, soms diep ingrijpend in het sociale stelsel, en afhankelijk van parlementaire steun. Zulke maatregelen konden wel op EU-niveau worden omschreven, maar niet direct beïnvloed of afgedwongen worden. Daar kwam al spoedig een proliferatie van nevendoelestellingen bij, die het zicht deden vervagen op de kern: groei en werkgelegenheid.

De Europese Raad van maart 2005 heeft op advies van de Commissie-Kok terecht besloten zich weer op die kern te concentreren. Maar daarmee is het gat tussen ambitie en politiek vermogen van de EU nog niet gedicht. Zonder eigen bevoegdheden van de Unie op dit terrein – die ook niet in zicht zijn – blijft de Lissabonagenda afhankelijk van

31 Een tweesporenbeleid van maatregelen via de EU en via de lidstaten zou in de visie van de SER het concurrentievermogen via marktwerking moeten versterken. De SER adviseert ook de creatie van een Europese Kennisruimte met vrij verkeer van studenten, onderzoekers en ideeën. Het tweede spoor loopt via de lidstaten zelf. Zij moeten volgens het advies de doelstellingen centraal stellen in hun beleidsagenda, met nadruk op economische groei en sociale innovatie.

32 Vergelijken van beleid en aanpak in de verschillende lidstaten, om aldus door 'benchmarking' en 'peer pressure' tot de beste keuze van instrumenten te komen.

de nationale hervormingsprocessen, die juist in drie grote lidstaten (Frankrijk, Duitsland, Italië) grote weerstand ondervinden. Opgemerkt zij dat daarentegen vele landen, zowel binnen de eurogroep als daarbuiten, goede resultaten boeken, waarvan ettelijke met een zeer sterk sociaal stelsel. Het beeld is dus lang niet over de gehele linie negatief; dat zou achterblijvers moeten aansporen in het kader van de 'open coördinatie'. Wat daarvan zij, de AIV meent in zijn algemeenheid dat de EU ervoor moet waken om onrealistische doelen te stellen, zoals in het geval van het Lissabonproces het geval is geweest. Als bovendien aan dergelijke onrealistische doelstellingen niet het benodigde instrumentarium ter uitvoering wordt gekoppeld, dan werkt dit op den duur publiek cynisme in de hand. Het poneren van dergelijke onrealistische doelstellingen kan een groot risico inhouden voor het draagvlak van de EU.³³

b. Veiligheid en vrijheid.

Op het vlak van interne veiligheid is in de samenwerking op het gebied van justitie- en politiebeleid de afgelopen paar jaren veel bereikt, maar ook nog een wereld te winnen, bijvoorbeeld in de samenwerking op het gebied van opsporing en inlichtingen, ook met het oog op de bestrijding van terrorisme. Hier is het urgent om te komen tot een gezamenlijke Europese aanpak van de opsporing – mits overtuigende garanties voor mensenrechten en behoorlijk bestuur kunnen worden gegeven, conform de bepalingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Handvest van de Unie.

Ook voor het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid is het van belang dat men zich beter organiseert. Gezien het hoofdzakelijk intergouvernementele karakter van dat beleid, in wezen bepaald door de inzet van lidstaten, belet niets de lidstaten die over sterke operationele middelen beschikken, om zich aaneen te sluiten om gezamenlijk grotere slagkracht te genereren, als een soort samenwerking buiten het verdrag om. Inzet van die middelen blijft natuurlijk een besluit van de EU als geheel.

De invulling van de volledige Helsinki Headline Goals is verschoven naar 2010 en de EU concentreert zich thans op de formering van een aantal 'battle groups' van circa 1500 man naar het voorbeeld van de eerste 'autonome' EU-operatie bij Bunia in de Congo. De 'battle groups' zijn een intergouvernementele vorm van samenwerking op defensiegebied buiten het verdrag om, tussen lidstaten die over bereidheid en de capaciteiten beschikken grotere verplichtingen jegens elkaar aan te gaan. Vrijwel alle lidstaten, ook die slechts een beperkte gespecialiseerde bijdrage kunnen leveren, doen hieraan mee.

Het gelijktijdig bestaan van het concept van battlegroups bij de EU en de Response Force bij de NAVO zou aanleiding kunnen geven tot problemen. Beide bestaan geheel uit Europese eenheden, die echter op verschillende wijze worden samengesteld. Landen kunnen dezelfde eenheden niet tegelijkertijd toewijzen aan beide interventiemachten, zodat een systeem van rotatie nodig zal zijn. Goede onderlinge afstemming is geboden. Uitgangspunt dient te zijn dat bij operaties waarmee ook de VS en Canada kunnen instemmen, en waarin zij bereid zijn te participeren, de NAVO het beste kader vormt voor de Nederlandse inzet. Tegelijkertijd bestaat de mogelijkheid van autonome operaties van de EU waaraan eveneens een bijdrage gewenst kan zijn. Met beide mogelijkheden dient rekening te worden gehouden. Op het gebied van de uitvoering van het EVDB is het

33 In *The Lisbon Process: lack of commitment, hard choices and the search for political will* verwoordt Michalski dit probleem als volgt: (...) this has increased the feeling that the EU is proclaiming lofty ideals and goals that it is not seriously contemplating to deliver', p. 34 (...) Lisbon has become something of a litmus test for the EU's credibility as a political entity, both internally and externally, p. 41.

derhalve van belang dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de samenwerking met de NAVO in het kader van de zogenoemde Berlijn-plus-regeling. Gezien de schaarste van de middelen moet worden voorkomen dat onnodige duplicatie optreedt tussen EU en NAVO. Voor een werkelijk zelfstandige EU-defensie zouden een eigen commandostructuur en hoofdkwartieren nodig zijn. De AIV adviseert daarom de regering om de toepassing van de Regelingen inzake de samenwerking tussen de EU en de NAVO met kracht te bevorderen.

Ook dient de EU voortvarender verder te werken aan transformatie van de militaire capaciteiten, analoog aan processen die momenteel in NAVO-kader spelen. Het feit dat de Nato Response Force uitsluitend uit Europese eenheden bestaat geeft de gelegenheid om Europese militaire capaciteiten door de intensieve training en het stringente certificeringsproces kwalitatief op een hoger peil te brengen. Daar kan de EU ook van profiteren, ook middels de Berlijn-plus-regeling.

De EU verkeert in de unieke positie dat zij, in tegenstelling tot de NAVO, beleidsinstrumenten voor zowel interne als externe veiligheid combineert. Zij beschikt over een ruimer spectrum aan instrumenten dan enige andere organisatie. Prioriteit dient te worden gegeven aan optimale synergie tussen deze instrumenten. De relatie tussen interne en externe veiligheid wordt wegens de terroristische dreiging steeds duidelijker. Samenwerking tussen alle diensten die gerechtigd zijn geweld te gebruiken, wordt steeds actueler. Dit geldt ook voor optreden buiten de EU in de fases van preventie, conflict en stabilisatie. De nieuwe dreigingen, die zowel door de EU als de VS worden onderkend, vergen zeker een transformatie van de militaire capaciteiten, maar zullen niet uitsluitend met militaire middelen kunnen worden bestreden. Dit brengt de AIV tot de aanbeveling dat de totstandkoming van duidelijke regelingen tussen de NAVO, EU en VN krachtig moet worden bevorderd, zodat althans voor planningsdoeleinden vaststaat wie, en onder welke omstandigheden in staat en bereid is op te treden met welke middelen. In ieder geval dienen Europese eenheden, ongeacht het kader waarin zij worden ingezet, te voldoen aan dezelfde criteria van training, inzetbaarheid en operationele procedures.

c. Mondiale vraagstukken.

De EU is op veel vlakken een belangrijke speler op het wereldtoneel. De informele invloed van de EU in de internationale onderhandelingsarena's is groot. Dat blijkt bijvoorbeeld op het gebied van de mensenrechten, waarbij de stem van de EU doorslaggevend kan zijn. Maar ook in het kader van de WTO en de internationale financiële instellingen is de gebundelde kracht van de lidstaten van de EU een factor van betekenis. Dit wordt wel eens onderschat. Ook in het kader van de nu lopende hervormingsdiscussie in de VN neemt de EU een belangrijke plaats in. Het is wat dat betreft opvallend dat de visie van de EU zoals verwoord in de Europese veiligheidsstrategie grote overeenkomst vertoont met de visie zoals die is uiteengezet in het rapport van het High Level Panel en het hieropvolgende rapport van de SGVN. De AIV ziet in dit kader voor de EU een blijvende en zelfs groeiende rol weggelegd, die de EU op een zelfbewuste en constructieve manier kan uitdragen.

De AIV meent dat Europa, mede gezien de langdurig bestaande relaties, tot uitdrukking komend in de vele associatieakkoorden, betrokken moet blijven bij de problematiek van Afrika. Dit geldt in eerste instantie ontwikkelingshulp. Op dit vlak is het van belang dat alle EU-lidstaten gaan voldoen aan de afspraken ten aanzien van de hoogte van het percentage van 0,7% BNP ontwikkelingshulp, en het tempo waarin dat percentage moet worden gerealiseerd. De AIV neemt met instemming kennis van het feit dat op 24 mei

2005 de gezamenlijke lidstaten van de EU een tussendoelstelling hebben afgesproken van 0.56% van het BNP, met als einddoel 0,7% in 2015.³⁴ Hulp aan Afrika strekt zich niet alleen uit tot financiële hulp, maar moet tegelijkertijd ook betrekking hebben op de verdere vrijmaking van de wereldhandel en op de ondersteuning van programma's en activiteiten gericht op het versterken en in stand houden van 'good governance', waaronder begrepen het respect voor de beginselen van een rechtsstaat en van de mensenrechten. Dit door conflicten geteisterde continent heeft daarnaast ook grote behoefte aan militaire ondersteuning, bijvoorbeeld bij de opbouw van (sub-) regionale vredescapaciteit. De AIV beveelt aan dat de EU de activiteiten bij de opbouw van deze sector verder intensiveert. Daarnaast is de financiering van de kosten van de inzet van regionale vredesmachtigen voor Afrikaanse landen een probleem. Regionale vredesmissies komen in principe niet in aanmerking voor financiering door middel van de VN-contributieschaal. De AIV beveelt aan dat de EU in VN-verband het standpunt uitdraagt dat Afrikaanse regionale vredesmissies, indien met VN-mandaat uitgevoerd, in voorkomende gevallen wel uit de VN-begroting voor vredesoperaties worden betaald.

Op het gebied van energiezekerheid zal de EU een actief beleid moeten gaan ontwikkelen. Uit allerlei studies blijkt dat deze afhankelijkheid de komende decennia sterk zal toenemen. Naast het Midden-Oosten spelen Rusland, de regio rond de Kaspische zee en de Kaukasus en Centraal Azië daarbij een steeds belangrijker rol als doorvoerland en/of leverancier van fossiele brandstoffen. Dit betekent dat de Unie met het oog op een veilige en verzekerde aanvoer van olie en gas (zowel wat betreft de winning, export als doorvoer) groot belang heeft bij veiligheid en stabiliteit in de regio en bij goede relaties met de landen in kwestie. Onderbreking van de aanvoer zou de Unie immers niet alleen grote economische schade berokkenen, maar zou haar ook voor ernstige dilemma's plaatsen ten aanzien van deze regio. In dit kader is het van grote betekenis dat de Unie betrokken is bij grote (infrastructurele) projecten op het terrein van energie en de besluitvorming daarover, teneinde te verzekeren dat de eigen energievoorziening blijft veiliggesteld. In dit verband zijn met name de aanleg van pijpleidingen (Oekraïne, Georgië) van strategisch belang.³⁵ De discussie over kernenergie kan in dit licht ook weer spoedig actueel worden in Europa. De AIV beveelt een Europese beleidsdiscussie aan die rekening houdt met al deze aspecten en verwijst verder naar het met de Energieraad in voorbereiding zijnde advies inzake energiezekerheid.

Een gemeenschappelijk milieubeleid is sinds incorporatie in het Unieverdrag mede een verantwoordelijkheid van de EU. De mondiale problematiek van klimaatverandering staat hoog op de Europese agenda. Terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen blijft een van de voornaamste doelstellingen en in EU-verband wordt gewerkt aan regelgeving ter implementatie van de Kyoto-verplichtingen. Op het gebied van milieu dient de EU een vooraanstaande rol te blijven spelen op het wereldtoneel.

34 Zie www.europa.eu.int: *European Commission welcomes Council decision to set new ambitious targets for development aid (IP/05/598)*.

35 Zie over dit onderwerp ook het AIV-advies nummer 44: *De nieuwe oostelijke buurlanden van de Europese Unie*, Den Haag, juli 2005.

II.3 Kopgroepen

Onderstaand gaat de AIV in op de in de adviesaanvraag van 29 mei 2004 opgeworpen vragen omtrent "nauwere samenwerking". Bij onderstaand tekstdeel zijn op dit punt de mogelijkheden van het geldende Verdrag van Nice als uitgangspunt genomen, maar wordt tevens aangegeven welke mogelijkheden het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa zou hebben kunnen bieden.

Nu de Unie met 25 lidstaten moet roeien met de riemen van het Verdrag van Nice en derhalve het unanimitetsvereiste blijft bestaan, vergroot dit de kans op stagnatie van het besluitvormingsproces. De behoefte aan optreden in kopgroepen zou derhalve door de verwerping van het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa kunnen toenemen. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden tot de vorming van kopgroepen zonder dit verdrag geringer, omdat de eisen die het Verdrag van Nice aan de totstandkoming daarvan stelt, stringenter zijn.

II.3.1 *Nauwere samenwerking in de Verdragen van Amsterdam en Nice*

Het Verdrag van Amsterdam creëerde de mogelijkheid voor een aantal lidstaten om onderling nauwere samenwerking aan te gaan. Het Verdrag van Nice dat in 2003 in werking trad, heeft deze mogelijkheden verruimd: het vetorecht van de lidstaten inzake de instelling van een nauwere samenwerking werd afgeschaft en het toepassingsgebied werd uitgestrekt tot het GBVB (waarbij overigens het veto werd gehandhaafd). De nauwere samenwerking was overigens uitgesloten voor 'vraagstukken die gevolgen hebben op militair of defensiegebied'.³⁶

Voor de instelling van een nauwere samenwerking is een groep van ten minste acht lidstaten nodig, onverminderd toestemming van de Raad.³⁷ Van de mogelijkheden tot nauwere samenwerking is overigens tot op heden nog geen gebruik gemaakt vanwege de stringente vereisten waaraan zo'n groep moet voldoen.

II.3.2 *Formele 'kopgroepen' in het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa*

Het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa zou wat dit betreft geen wezenlijke nieuwe bevoegdheden aanbrengen ten opzichte van het Verdrag van Nice maar een versoepeling aanbrengen in de stringente eisen. Het aantal deelnemende lidstaten zou ten minste een derde van het totaal dienen te bedragen – onder de huidige omstandigheden zijn dat er ten minste negen; bij de voorzienbare verdere uitbreiding loopt dit op tot tien of meer. Het verdrag stelde ook grenzen aan de werkingssfeer van kopgroepen, in de zin dat de interne markt noch de economische, sociale en territoriale samenhang van de Unie mag worden verstoord.

Waar het Verdrag van Nice het terrein van defensie uitsloot, bevatte het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa aparte bepalingen voor 'permanente gestructureerde samenwerking' op het gebied van de defensie (art. I-41, III-309 t/m 312 en

³⁶ Zie EU-verdrag, artikel 27b: de nauwere samenwerking uit hoofde van deze titel heeft betrekking op de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt. Zij kan geen betrekking hebben op vraagstukken die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.

³⁷ In het ontwerp Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa Verdrag werd deze eis enigszins versoepeld; tenminste een derde van het aantal lidstaten diende aan een kopgroep deel te nemen.

Protocol 23). Die samenwerking diende ingebed te zijn in het kader van het GBVB en zou openstaan voor die lidstaten die over voldoende militair vermogen beschikken en bereid zijn specifieke operationele verbintenissen aan te gaan. Het intergouvernementele concept van de 'battle groups' zou onder deze bepalingen gaan vallen.

II.3.3 Informele kopgroepen

Er bestaan daarnaast uiteraard verschillende mogelijkheden om op informele wijze gelijkgezinde lidstaten bijeen te brengen, om het proces van besluitvorming op een bepaald beleidsterrein te stimuleren of om door onderlinge verdergaande afspraken een voorbeeld te stellen aan de overige lidstaten. Dit laatste is overigens alleen mogelijk op gebieden die niet onder de exclusieve communautaire competentie vallen en voor zover nog geen regelgeving van de Unie van kracht is. Zo'n informeel gezelschap kan geen gebruik maken van de instellingen van de Unie en de aan deze toekomende bevoegdheden, hetgeen het bijvoorbeeld minder gemakkelijk zal maken voor de Europese Commissie bijstand te verlenen. De meest informele en flexibele vorm van samenwerking in klein verband is die van vooroverleg tussen bepaalde lidstaten in het kader van de lopende besluitvorming teneinde deze in de gewenste zin te beïnvloeden, een vorm die in de praktijk veelvuldig voorkomt.³⁸

II.3.4 Samenwerking buiten het EU-verdrag om

Een volgende variant is die van overleg en onderlinge afspraken tussen bepaalde lidstaten buiten enige Unie-structuur om. Eventuele resultaten zouden later in het acquis van de Unie kunnen worden geïncorporeerd. Een voorbeeld hiervan was in het verleden Schengen en het EMS. De mogelijkheden hier zijn beperkt, omdat deze vorm van samenwerking al gauw raakt aan gedeelde bevoegdheden van de Unie en aan belangen van overige lidstaten. Om langs deze weg voortgang te maken zullen deelnemende lidstaten overigens wel tot onderling bindende afspraken moet komen, waarmee weer een element van formalisering wordt ingevoerd, zij het dan niet op basis van het Verdrag.

II.4 Beoordeling

De AIV meent dat de overweging ten grondslag ligt aan het openen van de mogelijkheden van gestructureerde samenwerking – namelijk het bewerkstelligen van een beter evenwicht tussen de vereisten van 'verbreding en verdieping' – niets van haar actualiteit heeft verloren. Hoewel tot op heden nog niet van de mogelijkheid gebruik is gemaakt, is niet uitgesloten dat alleen al de mogelijkheid dat een aantal lidstaten verder zal kunnen gaan, een stimulerende invloed op de besluitvorming zal uitoefenen. Het is wel de vraag of een zo uitgebreid gezelschap als nodig is om aan de vereisten van het Verdrag van Nice te voldoen, nog de rol van een baanbrekende groep van voortrekkers kan vervullen.

De AIV verwacht niet dat het spoedig of meer dan incidenteel zal komen tot de stichting van geformaliseerde kopgroepen. Daarvoor zijn de eisen te streng. Bovendien is het moeilijk voorstelbaar dat een meerderheid van de lidstaten zou willen aanvaarden voor langere tijd te worden uitgesloten van een beperkt gezelschap, zeker niet als in dat gezelschap zaken aan de orde komen die de gehele Unie betreffen. Het vooruitzicht is dat dergelijke geformaliseerde kopgroepen, indien zij al totstandkomen, òf van onder-

38 Zo is er sprake van informele coördinatie tussen bijvoorbeeld de Visegrad-landen; de 'netto-betalers'; de 'netto-ontvangers'; op het terrein van het ministerie van Justitie en van het ministerie van Binnenlandse Zaken; tussen de 6 'founding fathers'; en tussen de 'noordelijke landen'.

geschikte betekenis zullen zijn of, bij gebleken succes, hun exclusiviteit niet altijd zullen kunnen handhaven.

Toch zijn er omstandigheden denkbaar waarin de vorming van een formele kopgroep een uitweg zou bieden. Mocht het hiervan komen, dan zou Nederland, gelet op de zwaarte en de brede spreiding van zijn belangen, alles in het werk moeten stellen om daarvan deel uit te maken. Voor een afzonderlijk Nederlands initiatief in deze richting lijkt er onder de huidige omstandigheden niet veel aanleiding te zijn.

De mogelijkheden die nauwere samenwerking buiten het verband van de Unie zou kunnen bieden, zullen in de praktijk toch vooral op het gebied van het Buitenlands en Veiligheidsbeleid gevonden moeten worden. Het initiatief in dezen zal de facto wel overgelaten moeten worden aan de grote lidstaten, en van geval van geval zal moeten worden bezien of het voor Nederland aangewezen is tot de kopgroep te willen toetreden. De voordelen van inspraak zullen moeten worden afgewogen tegen de verplichtingen die deelname met zich meebrengt. Voor de goede orde zij vermeld dat ook voor kopgroepen die willen samenwerken op het gebied van het GBVB, de weg van formele erkenning door de Raad openstaat, maar gezien het vereiste van een unanieme Raadsbeslissing en de wens van de grote landen de handen vrij te houden lijkt het twijfelachtig of daarvan gebruik zal worden gemaakt.

Belangrijk voorbeeld van een dergelijke samenwerking zijn de eerdergenoemde en inmiddels opgerichte 'battle-groups'. Nu het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa voorlopig niet in werking zal treden, zullen deze onder de bepalingen van het Verdrag van Nice binnen hun huidige intergouvernementele kader kunnen blijven functioneren.³⁹ Strikt genomen zijn er geen juridische belemmeringen voor dergelijke *samenwerking* tussen lidstaten op defensiegebied *buiten het verband van de Europese Unie*. Deze vorm van samenwerking op defensiegebied is naar de mening van de AIV een veelbelovend concept, dat Nederland, wil het in de Unie een rol spelen overeenkomstig zijn militaire capaciteiten en ambities, positief tegemoet moet treden. Het feit dat dit concept zonder Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa niet kan worden ingebed in de in dit verdrag voorziene bepalingen van de 'permanente gestructureerde samenwerking', doet daar in praktijk niets aan af.

De inzet van de 'battle groups' kan op basis van een gemeenschappelijk optreden onverminderd namens de EU geschieden. De EU heeft onder het bestaande verdragsregiem zonder veel problemen al vele *missies*, ook militaire (de Artemis-operatie bij Bunia in de Congo), ondernomen op basis van zo'n gemeenschappelijk optreden van de Raad, met, zoals in het geval van Artemis, de simpele constatering dat op grond van

39 Artikel 27b van het EU-verdrag, zoals dat nu luidt, bepaalt dat de nauwere samenwerking op het terrein van het GBVB alleen betrekking kan hebben op de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of standpunt en geen betrekking kan hebben op vraagstukken die gevolgen hebben op militair of defensiegebied. Een vorm van nauwere samenwerking gelijkend op de permanent gestructureerde samenwerking van het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa is derhalve onder het huidige regiem uitgesloten. De Raad kan wel besluiten tot een optreden van de Unie op defensiegebied waaraan een beperkt aantal lidstaten participeert, indien de lidstaten die niet daaraan willen deelnemen, zich constructief onthouden (artikel. 23, lid 1 EUV). Omdat per besluit een beroep zal moeten worden gedaan op de bereidwilligheid van die lidstaten zich constructief te onthouden, kan moeilijk van een permanent gestructureerde samenwerking worden gesproken.

het Protocol bij het verdrag van Amsterdam met betrekking tot de positie van Denemarken, dit land niet deelnam aan de operatie en geen financiële bijdrage behoefde te leveren.

De AIV hecht er aan te vermelden dat er ook kopgroepen denkbaar zijn waaraan ons land naar alle waarschijnlijkheid niet zal willen deelnemen. Zoiets zou actueel kunnen worden als andere lidstaten tezamen zouden willen komen om een voortrekkersrol te spelen op terreinen als strafrecht, verdovende middelen of andere geladen ethisch-juridische onderwerpen ten aanzien waarvan in ons land uitgesproken opvattingen bestaan. Zou zo'n kopgroep ter sanctionering aan de Raad worden voorgelegd, dan zal ons land waarschijnlijk willen tegenstemmen. Mocht zo'n groep niettemin de goedkeuring van de Raad verwerven of zou een informele groepering tot stand komen, dan kan Nederland benadrukken dat het door eventuele besluiten van zulke gezelschappen niet gebonden is en dat het de vrije hand wenst te behouden – de praktijk zal moeten uitwijzen of daarmee dan ook het laatste woord is gezegd.

De AIV is ervan overtuigd dat in een vergrote en in toenemende mate gediversifieerde Unie vooroverleg en informele besluitvorming, met andere woorden groepsvorming van enigerlei soort, steeds vaker zal voorkomen en ook noodzakelijk zal zijn om op Unieniveau tot besluiten te komen. Nederland zal, wil het een speler van betekenis blijven, geen andere keus hebben dan aan deze flexibele en waarschijnlijk wisselende coalitievorming mee te doen. Gezien de veelheid en onderscheidenheid van de belangen die in het geding zijn, zal ons land daarbij niet kunnen rekenen op vaste bondgenoten. Uiteraard zal gepoogd moeten worden in de eerste plaats weerklank te vinden voor onze opvattingen bij de ons meest vertrouwde landen, maar de noodzaak doet zich voor ook coalities met partners buiten deze kring aan te gaan. De ervaring leert nu eenmaal dat het niet realistisch is te verwachten dat wij met één of enkele lidstaten over een hele brede linie van onderwerpen en in het merendeel van de gevallen tot eensgezindheid zullen geraken. Dit geldt wel in het bijzonder – de AIV constateert dit met spijt – voor de Benelux waar, ondanks goede wil en ernstige pogingen, de *common ground* in de praktijk van de afgelopen jaren beperkt is gebleven, behalve in institutionele kwesties en enkele praktische zaken. Hoe gewichtig laatstgenoemde ook zijn, zij zijn ontoereikend als grondslag voor een brede, min of meer permanente coalitie. Dit betekent niet dat Nederland de mogelijkheden die de Benelux zou kunnen bieden, niet ten volle zou moeten benutten, integendeel. Nederland dient daarom, met name met het oog op de op den duur onvermijdelijke discussies over institutionele kwesties, zeker na de uitslag van het referendum over het ontwerp Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa, meer tijd te investeren in het Benelux-overleg.

Om aan dit veelvormige coalitiespel mee te kunnen doen zullen hoge eisen moeten worden gesteld aan de kwaliteit van hetgeen ons land heeft in te brengen en bij te dragen. De Nederlandse inbreng zal dienen te worden gekenmerkt door gedegenheid, inventiviteit, betrouwbaarheid en consistentie en het intensief cultiveren van bilaterale betrekkingen. De coördinatie van de verschillende deelbelangen en visies binnen ons land zal daartoe moeten worden versterkt, waartoe, gelet op de doorslaggevende rol van de Europese Raad, aan de positie van de minister-president in de interdepartementale coördinatie extra zwaarte moet worden toegekend, zonder dat dit overigens hoeft te betekenen dat deze taak in haar geheel naar het ministerie van Algemene Zaken zou moeten worden overgeheveld, zoals door sommigen in de actuele discussie wordt voorgesteld.

In de onzekere wereld die wij tegemoet gaan kan ons land zich niet veroorloven de mogelijkheden die de Unie biedt tot bescherming van Europese, en daarmee ook Nederlandse belangen, te verwaarlozen. Het streven om de besluitvorming in de Unie te bevorderen en te bespoedigen dient voor Nederland dan ook steeds centraal te staan. Traditioneel en uit welbegrepen eigenbelang heeft Nederland daarbij steeds de nadruk gelegd op de communautaire methode en met name op behoud, c.q. versterking van de positie van de Europese Commissie. Dit is zeker een beleidslijn die niet moet worden opgegeven, ook al betekent dit in bepaalde gevallen een roeien tegen de stroom in. Om de besluitkracht van de Unie te bevorderen zullen ook andere methoden, zoals de hiervoor besproken 'kopgroepen' of een 'directorium', in overweging moeten worden genomen. Het is een niet te miskennen feit dat de communautaire methode aanhang heeft verloren, en bij het bevorderen van de besluitkracht van de Unie niet meer als alleen zaligmakend kan worden gezien, te meer waar het GBVB en het EVDB niet volgens de communautaire methode functioneren.

II.4.1 Slagkracht

Het bovengeschetste beeld is van toepassing op een Unie die, aan de ene kant gekenmerkt wordt door een verminderde kracht en toepasbaarheid van de klassieke communautaire benadering, en aan de andere kant toch de wil bezit om tot besluitvorming te komen, zij het dan op een meer geïmproviseerde en flexibele manier. In die context zal ook Nederland zijn weg moeten vinden. Het is daarmee echter niet gezegd dat een Unie van praktisch pan-Europese omvang, op kritieke ogenblikken en op essentiële terreinen op deze wijze in staat zal zijn aan de ernstige uitdagingen van het moment het hoofd te bieden. Het is heel goed denkbaar dat die uitdagingen, bijvoorbeeld op de gebieden van terrorisme en onveiligheid, of van energievoorziening, of van globale machtsverhoudingen danwel van economische ontwikkeling in vergelijking met andere economische centra in de wereld, zo ernstig en bedreigend zullen zijn, dat ook andere dan bovengeschetste methoden in ogenschouw zouden moeten worden genomen.

De kans dat nieuwe (interne of externe) factoren van dynamiek ontstaan die het risico van krachteloosheid ten goede zullen keren is zeer zeker aanwezig. Met name op het terrein van de defensie en het veiligheidsbeleid zou de groeiende onzekerheid in de wereld de lidstaten tot nauwere samenwerking kunnen brengen. Besef van groeiend gebrek aan economische dynamiek ten opzichte van de Verenigde Staten en Azië zou eveneens een integrerende en vernieuwende impuls kunnen opwekken. Maar zekerheid daarover bestaat geenszins, zeker niet nu moet worden geconstateerd dat een centrum van politieke impulsen, zoals wij dat in het verleden hebben gekend, in belangrijke mate lijkt te ontbreken. De Frans-Duitse as, eens een onmiskenbare aanjager van het proces van integratie, functioneert nauwelijks nog als zodanig. Duitsland stelt zich zelfbewuster op in Europa dan voorheen, en Frankrijk voelt zich ongemakkelijk in de uitgebreide Unie. Het Verenigd Koninkrijk, dat zich traditioneel op afstand hield van belangrijke delen van het integratieproces, is recentelijk met voorstellen gekomen op het terrein van de Europese economie die beogen het proces van samenwerking te reactiveren, maar niet te voorspellen valt wat daarvan zal terechtkomen.⁴⁰ Van de opkomst van een directorium der grote lidstaten is momenteel weinig te bespeuren – en in de crisisachtige sfeer die direct na de verwerping van het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa is ontstaan, is de kans nog verder afgenomen dat dit in de nabije toekomst zou kunnen veranderen. Hoewel het dus weinig verbeeldingskracht

40 Zie hiervoor de tekst van de toespraak van de Britse Premier Tony Blair voor het Europese Parlement op 23 juni 2005, www.fco.org.

vereist om te zien dat hier grote obstakels rijzen, zou de optie opengehouden moeten worden om – als de nood aan de man is – te onderzoeken of er niet toch een groep van acht of meer lidstaten te formeren valt die volgens de bepalingen van het Verdrag van Nice tot verdergaande vormen van samenwerking kan komen.

Onderwijl moet uiteraard volle aandacht blijven uitgaan naar het totstandbrengen van substantiële beleidsresultaten. Immers, wat uiteindelijk de doorslag zal geven in de ogen van de burgers, is niet de wijze waarop de Unie functioneert, maar wat zij presteert op gebieden als stabiliteitsbevordering, risicovermindering en welvaartsvermeerdering voor de eigen leden alsook voor de leden van de wereldgemeenschap. De Europese Unie zal uiteindelijk niet beoordeeld worden op haar methoden en procedures, maar op haar resultaten, met name op de in II.2.1 en II.2.2 geïdentificeerde prioriteiten.

II.4.2 Concluderende opmerkingen en ruimte voor eigen initiatieven

De EU is zoekende naar een nieuw intern evenwicht na de recente uitbreiding en de verwerping van het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa in Frankrijk en Nederland. Het verdrag had in enige mate kunnen helpen om dat evenwicht te vinden door een stroomlijning van besluitvormingsstructuren en afbakening van competenties. Maar het is de vraag of de Unie daarnaast de op sommige terreinen zo noodzakelijke verdere inhoudelijke verdieping zal kunnen voortbrengen. Zo is de Unie vooralsnog onvoldoende in staat geweest om de grootste bedreiging van de Europese welvaartsstandaard effectief aan te pakken. De in 2000 afgekondigde Lissabon-strategie is net zo ambitieus als vrijblijvend en zal de noodzakelijke verbetering van de Europese economische positie niet voortbrengen, als daaraan niet het benodigde beleidsinstrumentarium wordt gekoppeld. Ook op het gebied van interne veiligheid is nog een wereld te winnen op het vlak van samenwerking op het gebied van opsporing en inlichtingen. Het externe veiligheidsbeleid van de EU is bij gebrek aan consensus en militaire middelen lange tijd blijven steken in declaratoir beleid. Pas zeer recentelijk zijn er met de 'battle groups' concrete stappen voorwaarts gedaan. Het feit dat de 'battle groups' intergouvernementeel zijn en het een samenwerking buiten het verdrag om betreft, doet daar naar de mening van de AIV niet aan af en vormt ook geen beletsel voor hun inzet in EU-verband.

Pas als de EU in staat is eensgezind besluiten te nemen op het terrein van de buitenlandpolitiek en erin slaagt optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die de samenwerking met de NAVO biedt, en de Europese militaire capaciteiten op peil brengt en houdt, dan kan de EU op het gebied van het externe beleid verder vormgeven aan zijn rol op het wereldtoneel. Dan kan de EU tevens op de voor haar zo belangrijke onderwerpen als mondiale energie- en milieuvraagstukken, en in zijn algemeenheid in de relatie met de VS, een gewaardeerde en serieuze speler zijn. Vooralsnog is door de EU op alle hiervoor genoemde terreinen nog een lange weg te gaan.

Kansen om met gelijkgezinde lidstaten sneller voortgang te maken dienen te worden aangegrepen. Dit geldt zowel voor onderwerpen van extern beleid als voor onderwerpen van intern beleid, voorzover niet communautair geregeld. Wat het interne beleid betreft ware, mede in het licht van hetgeen is geschetst in hoofdstuk I, te denken aan terreinen als de Lissabon-agenda, bevordering van de Europese economische groei door middel van structurele hervormingen, versterking van economische beleidsdiscipline, belastingharmonisatie, innovatiebeleid, maar zeker ook milieubeleid, energievoorziening, en volksgezondheid. Op elk van deze gebieden zou Nederland, als de omstandigheden daartoe gunstig zijn en onze inbreng substantieel, zelf het initiatief kunnen nemen tot het constitueren van een (informele) groep van gelijkgezinde partners, die tezamen ove-

rigens wel een zekere kritische massa moeten hebben om effectief te kunnen zijn. Het ontwikkelen van initiatieven in deze richting zou een belangrijke doelstelling van het Europese beleid van ons land moeten zijn, omdat daarmee de positie van ons land, die in een verruimde Unie immers het gevaar loopt van verminderde zichtbaarheid en relevantie, helder op de kaart kan worden gezet. Succes op één gebied zou ongetwijfeld uitstralen op andere gebieden en daarmee onze invloed versterken. Onderwerpen die aansluiten bij van oudsher bekende Nederlandse prioriteiten zoals de versterking van de coördinatie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking komen volgens de AIV daarbij in aanmerking. Ook de bevordering van constructief Europees optreden in de VN, het bevorderen van een taakverdeling tussen de EU, NAVO en VN op het gebied van de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties, het versterken van de Europese stem in de NAVO, parallel aan het versterken van de Europese materiële inbreng in de NAVO, horen daartoe.

De verhouding met de VS in brede zin zal onderwerp moeten zijn van strategisch overleg in Unie-verband. De transatlantische agenda en zijn probleempunten zullen door de Unie systematisch in kaart moeten worden gebracht ten behoeve van de dialoog met de VS. Daarbij moeten ook onderwerpen als non-proliferatie, het Midden-Oosten, mensenrechten, milieu en energie aan de orde komen. Ook zou in Unie-verband begonnen kunnen worden met positiebepalingen over onderwerpen die in NAVO-verband spelen. Nederland moet dan wel zijn traditionele terughoudendheid om zaken die in NAVO-verband spelen, in EU-verband te bespreken, overwinnen.

Op de beleidsmatige terreinen kan de Unie echter niet succesvol zijn zonder dat de in II.2.1 beschreven risicofactoren worden geminimaliseerd teneinde de slagkracht van de Unie te verbeteren. Daarvoor is het allereerst van belang dat gewerkt wordt aan bevordering van duidelijkheid, zowel op nationaal als op Europees vlak, over de te volgen koers van Europa; door een discussie te bevorderen over de vraag 'waar is meer, en waar is minder Europa nodig?' Ook is het van belang dat met grotere urgentie wordt gewerkt aan de oplossing van de kwesties van landbouwbeleid en structuurhulp, in samenhang met de financiële perspectieven van de Unie voor de periode 2007 – 2013. De ervaring zal de komende tijd moeten leren, of de besluitvormingsprocedures van Nice voorlopig nog volstaan in de Unie van 25 lidstaten.

Ten slotte is er de urgente vraag hoe de EU, na de recente uitbreidingen die de Unie in veel opzichten ingrijpend hebben veranderd, zich in zijn nieuwe vorm het best kan consolideren. Alvorens tot verdere uitbreidingen over te gaan – zonder het perspectief op toetreding voor welk Europees land dan ook dat aan de criteria voldoet uit te sluiten – dient de Unie zich nu in te spannen om een gezamenlijk antwoord te vinden op deze vraag.

III De NAVO

III.1 Inleiding en vraagstelling

Ten aanzien van de NAVO vraagt de regering de AIV zich te buigen over de volgende vragen. Hoe verdragen ad hoc coalities zich binnen NAVO en per operatie met het consensusmodel dat de NAVO-samenwerking kenmerkt? Waar kan al dan niet projectgewijs 'partnerschap' van NAVO met organisaties als EU, OVSE, VN alsmede andere (regionale) organisaties die zich bezig houden met aspecten van veiligheid, een rol spelen? Hoe dient de relatie NAVO-Rusland zich te ontwikkelen? Is voor de nieuwe kerntaken van de NAVO de huidige samenstelling nog wel voldoende, of moeten er nieuwe strategische partners worden gezocht (bijvoorbeeld. Japan, Zuid-Korea, China, Australië)? Alvorens op deze vragen in te gaan, geeft de AIV in een plaatsbepaling een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen die in het bondgenootschap spelen.

III.2 Plaatsbepaling

Het Verdrag van Washington (april 1949) betekende het begin van een gemeenschappelijk veiligheidssysteem van een partnerschap van aanvankelijk 12 landen. Tot de dag van vandaag blijft defensie en veiligheid (van de inmiddels 26 lidstaten) de belangrijkste taak van het bondgenootschap. In de loop der jaren is een geïntegreerde commando- en planningsstructuur opgezet in een organisatie onder strakke Amerikaanse leiding. Organisatie en missie hebben wel fundamentele veranderingen ondergaan, die nog niet zijn geconsolideerd.

Met het verdwijnen van de bipolaire structuur en de dreiging uit het Oosten verdween een groot deel van de oorspronkelijke bestaansgrond van de NAVO. Sinds de val van de Muur heeft de NAVO ernaar gestreefd zich als veiligheidsorganisatie aan te passen aan de veranderende mondiale context. Belangrijk was met name het proces van uitbreiding van het lidmaatschap. Vanaf 1994 startte de NAVO een uitgebreid programma van Partnership-for Peace-akkoorden met de landen van de voormalige Sovjet-Unie en het Warschaupact. Als uitvloeisel daarvan en voorafgaand aan de oostwaartse uitbreiding van de EU, werd een tiental landen uit Midden- en Oost-Europa perspectief geboden op volwaardig lidmaatschap van het bondgenootschap. Ook op het gebied van de strategie hadden actualiseringen plaats. De gewijzigde strategische concepten van 1991 en 1999 voorzagen de organisatie deels van een nieuwe missie.⁴¹ Waar discussies over strategie snel tegen de grenzen van het politiek haalbare aanliepen, ontwikkelde de NAVO concrete activiteiten als deel van een hervormingsagenda, waarvoor de voorname terreinen de volgende zijn.

Actualisering van de militaire capaciteit

Transformatie en aanpassing van de militaire capaciteiten van de Europese leden van het bondgenootschap is een belangrijk streven geweest. Het voortbestaan van een groot verschil in capaciteiten op militair-technologisch gebied tussen de VS enerzijds en de bondgenoten op het Europese continent anderzijds is van negatieve invloed op het fundamentele principe volgens hetwelk de lasten gelijkelijk worden gedeeld tussen de bondgenoten; ook met het oog op de interoperabiliteit, de praktische mogelijkheid om militair samen te werken. Door capaciteiteninitiatieven als het 'Defense Capabilities

41 Zie: www.nato.org.

Initiative' (1999) en de hierop voortbouwende 'Prague Capabilities Commitment' (2002) die nader zijn beschreven in advies nummer 31⁴², werd het streven naar transformatie van de grotendeels continentale krijgsmachten van de Europese bondgenoten naar op meer expeditionaire leest geschoeide militaire apparaten vormgegeven.⁴³ Naast deze capaciteitsinitiatieven (zowel in NAVO- als in EU-verband) die beschikbare middelen beter op elkaar moesten afstemmen om overlap van middelen te voorkomen en de interoperabiliteit te vergroten, werden in 2002 ook plannen gelanceerd voor een NATO Response Force (NRF), een snelle reactiemacht die een geheel nieuwe vorm van samenwerking binnen het bondgenootschap inhoudt en die inmiddels gedeeltelijk operationeel is.⁴⁴ Ook kan hier de Berlijn-Plus-regeling vermeld worden, die het de EU mogelijk maakt gebruik te maken van NAVO-faciliteiten ten behoeve van EU-geleide operaties. Zoals in hoofdstuk II al is aangegeven zijn de permanente regelingen EU-NAVO voor Europa van groot belang, omdat daardoor de EU gebruik kan maken van NAVO-faciliteiten ten behoeve van EU-geleide operaties.

Daarnaast zocht de NAVO naar middelen op het terrein van wat we 'nieuwe dreigingen' kunnen noemen, zoals de proliferatie van massavernietigingswapens en hun overbrengingsmiddelen en internationaal terrorisme. Operatie 'Active Endeavour' levert daaraan sinds oktober 2001 een bijdrage.⁴⁵ Onder aanvoering van de VS ontwikkelde de NAVO ook een gezamenlijk beleid op het terrein van tactische raketverdediging en onderzocht zij of het bondgenootschap in de toekomst ook actief moet gaan worden op het gebied van verdediging tegen strategische raketten. Daarnaast nam de NAVO in december 2003 het initiatief voor een chemisch, biologisch, radiologisch en nucleair verdedigingsbataljon (CBRN) met de deelname van 15 lidstaten.

Belangrijk is vooral dat de NAVO in toenemende mate taken op zich heeft genomen in het kader van crisismanagement buiten het verdragsgebied. Al gedurende de jaren negentig was de NAVO uitvoerder van een aantal crisisbeheersingsoperaties buiten het oorspronkelijke verdragsgebied, te weten op de Balkan. Discussies over de vraag of de NAVO dergelijke taken wel op zich mocht nemen en hoe ver het 'out of area gebied' dan wel reikte, zijn allengs zo goed als verstomd. De NAVO als crisisbeheerser is inmiddels 'gewoon' geworden, zelfs zo ver weg als in Afghanistan, waar in augustus 2003 een NAVO-hoofdkwartier de leiding kreeg over de International Stability and Assistance Force (ISAF). De vraag of de NAVO buiten het verdragsgebied mag opereren, is de facto

42 AIV-advies nummer 31 *Militaire samenwerking in Europa – mogelijkheden en beperkingen*, Den Haag, april 2003.

43 De vier belangrijkste terreinen: 1. verdediging tegen chemische, biologische en radiologische aanvallen, 2. informatievoorziening en veiligheid van verbindingen, 3. interoperabiliteit, en 4. snelle ontplooibaarheid en voortzettingsvermogen.

44 Voor de bijzondere eisen die de NRF aan de nationale besluitvormingsprocedures stelt, wordt hier verwezen naar het AIV-advies nummer 34 *Nederland en crisisbeheersing, drie actuele aspecten*, Den Haag, maart 2004.

45 Operatie 'Active Endeavour', waaraan sinds kort ook Israël deelneemt, is een vlootverband dat controles uitvoert in het gebied van de Middellandse Zee. Tevens escorteert het sinds 29 april 2003 schepen in de Straat van Gibraltar. De operatie is uitvloeisel van de activering van artikel 5 van het NAVO-verdrag na de aanslagen van 11 september 2001, (www.nato.org).

beantwoord en het debat daarover is daarmee beëindigd in 2003.⁴⁶ Ook in Irak is de NAVO aanwezig in de vorm van de NAVO-geleide trainingsmissie van veiligheidstroepen, waaraan ook Nederland deelneemt.⁴⁷ Een rol voor het bondgenootschap bij de implementatie van een vredesregeling in de Palestijns-Israëlische kwestie wordt niet op voorhand uitgesloten. De NAVO heeft op 26 april 2005 besloten met de Afrikaanse Unie (AU) besprekingen te starten over een mogelijke rol voor het bondgenootschap in Sudan in het kader van de crisis in Darfur, in de sfeer van logistiek en planning, en beide organisaties hebben inmiddels overeenstemming bereikt over steun door de NAVO aan de AU. De verdedigingstaak en crisisbeheersingstaak van de NAVO zijn van even groot belang en versterken elkaar.

Een geheel nieuwe vorm van samenwerking betreft de opzet van de 'Nato Response Force' – een tevoren samengestelde en snel inzetbare brigade ten behoeve van acties in het hogere deel van het geweldsspectrum – die tijdens de Top van Praag (2002) werd ingesteld. Sinds oktober 2004 is de initiële capaciteit van de NRF operationeel. De macht moet in 2006 uit circa 25.000 militairen bestaan en is beschikbaar voor zowel de verdediging van het bondgenootschappelijk gebied krachtens artikel 5, als voor de handhaving van de internationale rechtsorde – mogelijk in het gehele geweldsspectrum. De toezeggingen die lidstaten hebben gedaan voor deelname aan de verschillende rotaties zijn in mei 2005 tijdens een Battlegroup Generation Conference bevestigd.⁴⁸ In aanvulling op de Nato Response Force wordt ook nagedacht over de opzet van een nieuwe stabilisatiemacht van de NAVO. Met zo'n 70.000 man zou een dergelijke macht uitgerust moeten worden voor het 'winnen van de vrede' nadat de NRF de 'oorlog heeft gewonnen'.⁴⁹

Ook breidt de NAVO de bondgenootschappelijke mondiale en regionale contacten uit. Het Partnership for Peace (PfP) programma dient als voorbeeld, maar ook de recent weer geactualiseerde Mediterrane Dialoog met Jordanië, Israël, Egypte, Tunesië, Marokko, Mauritanië en Algerije, en uiteraard de consultatiemechanismen met Rusland. In 1997 werd de permanente NAVO-Rusland Raad opgericht. Met Rusland wordt ook gezamenlijk geoefend, bijvoorbeeld in het kader van *Optic Windmill*.⁵⁰ De NAVO heeft ook een informele dialoog opgezet met China – dit was een direct gevolg van de overname van het leiderschap van ISAF in Afghanistan.

III.3 Veranderend instrumentarium bij nieuwe strategische uitdagingen

De NAVO als raamwerk voor militaire samenwerking staat anno 2005 onverminderd overeind. De AIV constateert dat het instrumentarium van het bondgenootschap, overigens veelal onder leiding van een dwingende Amerikaanse agenda, goed op weg is van

46 Zie ook Thomas F. Lynch in: *NATO unbound: out of area operations in the greater Middle East*. In: Orbis, winter 2004.

47 Zie www.nato.org voor de tijdens de Top van Istanbul terzake gedane overeenkomst (juni 2004).

48 Brief aan de Tweede Kamer d.d. 15 februari 2005 *afstemming tussen de Nederlandse bijdragen aan de EU battlegroups en de NATO Response Force (NRF)*.

49 Hans de Vreij in *Plan voor nieuwe stabilisatiemacht NAVO* in Atlantisch Perspectief, jaargang 29, nr. 1.

50 Het betreft hier een oefening in luchtverdediging. Zie www.nato.org.

een zelfverdedigingsorganisatie die zich voorbereidde op een aanval op het eigen grondgebied, naar een veiligheidsorganisatie die in staat moet zijn op een mondiaal en veel diffuser dreigingsbeeld te reageren.

Daar lag en ligt echter geen formele bondgenootschappelijke overeenstemming over strategische doelstellingen van de organisatie aan ten grondslag. In het in 1999 overeengekomen vernieuwde strategische concept wordt slechts in algemene termen melding gemaakt van de rol van de NAVO in de strijd tegen het terrorisme. Het debat over de uitbreiding van het geografische mandaat van de NAVO waaraan hierboven is gerefereerd, werd beslecht door pragmatische reacties op concrete situaties, met als resultaat een significante aanwezigheid van de NAVO in Zuidwest en Centraal Azië. Hier is sprake geweest van zogenaamde 'incrementele besluitvorming'.

Of de NAVO nog steeds de plaats is om een tegenwicht te bieden tegen de ideologische/politieke 'verwijdering' die plaatsvindt tussen Europa en Amerika (ondanks een voortdurende nauwe transatlantische economische relatie en verder grote overeenkomsten in basale waarden) is een vraag die na de ervaringen met Irak steeds nadrukkelijker wordt gesteld. De Duitse Bondskanselier stelde onlangs vast dat de NAVO inderdaad niet meer het primaire forum is waar de transatlantische partners hun strategische veiligheidskwesties bespreken en dat evenmin een substantiële VS-EU-dialoog plaatsvindt. Hij verbond aan deze constatering het voorstel om een panel van wijzen voorstellen te laten doen over de wijze waarop en in welk forum de transatlantische dialoog over strategie weer vorm zou kunnen krijgen.⁵¹ Dit voorstel is niet nader uitgewerkt, waarbij de timing en presentatie ervan waarschijnlijk een rol hebben gespeeld. De SG NAVO pleitte al eerder met kracht voor het revitaliseren van de beleidsdialoog in de NAVO-Raad, net zoals overigens de Nederlandse regering en de Tweede Kamer dat hebben gedaan.

51 In de loop der jaren zijn vele suggesties gedaan ter revitalisering van het transatlantische partnerschap, vooral in de politieke zin van het woord. De meest vergaande pleiten ervoor om de huidige NAVO om te vormen tot een meer politieke organisatie, in een recent voorstel van Stanley Sloan wel 'Atlantic Community' genoemd, waarin alle lidstaten van de NAVO en de EU zitting hebben, alsmede overige geïnteresseerden zoals Australië en Nieuw-Zeeland. De instelling van een 'panel van wijze mannen' is voorgesteld dat aanbevelingen moet doen over de wijze waarop de transatlantische gemeenschap nieuw elan kan worden ingeblazen. Dr. Peter van Ham stelt voor een nieuw Strategisch Concept overeen te komen. Thomas Lynch onderstreept dat er grote behoefte bestaat aan de ontwikkeling van een strategie ten grondslag aan de deelname van de NAVO aan de wereldwijde oorlog tegen het terrorisme. Daarbij pleit hij voor een exercitie die analoog aan die van de 'Harmel Commissie' in de tweede helft van de jaren zestig een strategische visie op de rol van de NAVO in de oorlog tegen het terrorisme en het Midden-Oosten zou moeten neerleggen, waarbij ook de aanvullende rol van de EU zou moeten worden betrokken. De suggestie van de Duitse Bondskanselier tijdens de 41e Conferentie over Veiligheidspolitiek in München (12 februari 2005), gaat in op de rol van de EU en de NAVO in de transatlantische dialoog. Hij stelde voor dat regeringen van de EU en VS een panel van hooggeplaatste onafhankelijke personen zouden instellen om een structuur te vinden voor de transatlantische dialoog die past bij de gewijzigde realiteit. 'NATO ist jedoch nicht mehr der primäre Ort, an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen konsultieren und koordinieren. Dasselbe gilt für den Dialog zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten, der in seiner heutigen Form weder dem wachsenden Gewicht der Union noch den neuen Anforderungen transatlantischer Zusammenarbeit entspricht'. Zie voor de totale tekst <www.sicherheitskonferenz/>.

III.4 Risico's en beoordeling

Het voornaamste risico voor het effectief functioneren van de NAVO in de toekomst is gelegen in de onzekerheden op het vlak van de transatlantische relatie. In NAVO-kader zijn daarvoor verschillende elementen van belang. Ten eerste de noodzaak voor alle bondgenoten om de NAVO te beschouwen als primair forum voor veiligheidspolitieke dialoog voor concrete gevallen. Ten tweede de noodzaak om lasten beter te verdelen. Ten derde betreft het de noodzaak om overeenstemming te bereiken over de strategische beginselen waarop acties van de NAVO in de toekomst, ook op mondiale schaal, kunnen worden gebaseerd. Overeenkomst over dergelijke beginselen zal de bereidheid in Europa om bij te dragen aan NAVO-inspanningen wellicht doen toenemen. Omgekeerd zal een serieuze bijdrage van Europa de Amerikaanse bereidheid vergroten om de partners te consulteren.

Ten aanzien van het eerste punt constateert de AIV met Duitsland dat de NAVO de laatste jaren geen 'essential forum' geweest is voor de consultatie tussen de beide zijden van de Atlantische Oceaan over veiligheidskwesties – zoals in het centrale artikel 4 van het NAVO-Verdrag bedoeld is. Sommige analisten spreken op dit punt wel van een 'identiteitscrisis van de NAVO'. De NAVO als politiek strategisch raamwerk voor bondgenootschappelijke consultatie staat op een minder stevig fundament dan de NAVO als raamwerk voor militaire samenwerking. Dat zagen we ten tijde van de discussie over het door de Amerikanen voorgestane raketverdedigingssysteem, de nasleep van 11 september 2001 en de kwestie Irak.⁵² Het bracht duidelijk aan het licht dat althans door de Amerikanen de NAVO in de nieuwe context niet meer wordt gezien als het primaire forum waar over veiligheidsproblemen gezamenlijk wordt beraadslaagd. Ook de Amerikaanse National Defense Strategy van 2005 noemt de NAVO in het geheel niet.⁵³ Deze benadering heeft gevolgen voor de basisgedachte van het bondgenootschap zoals neergelegd in artikel 4 van het NAVO-Verdrag.⁵⁴

Er is evenwel geen alternatief voor de NAVO als 'raamwerk voor militaire samenwerking', en deze moet dus worden gekoesterd. De atlantische Agenda heeft wel grote behoefte aan revitalisering. De SG NAVO De Hoop Scheffer heeft hiervoor herhaaldelijk gepleit. Veel hangt daarbij af van de Amerikaanse houding ten opzichte van het bondgenootschap, maar ook van de Europese inzet.

Ten aanzien van het tweede punt geldt dat daarvoor aan Europese zijde van het bondgenootschap verdere transformatie en actualisering van de capaciteiten nodig is en de bereidheid deze in te zetten. Op dit punt is de afgelopen jaren veel bereikt, zoals is geschetst in de inleiding, met de oprichting van de NRF als voorlopig hoogtepunt. De dalende trend in de meerderheid der defensiebudgetten aan de Europese zijde van het bondgenootschap staat hiermee echter op gespannen voet.

52 Ook daarvoor al, ten tijde van de conflicten op de Balkan, werd het ontbreken van een politiek-militaire discussie in NAVO-kader als een tekort ervaren. Het feit dat de NAVO wel de rol van uitvoeringsorganisatie van in VN-kader opgestelde mandaten op zich nam, maar niet de politiek-militaire analyse van de hieraan ten grondslag liggende concepten, is schadelijk gebleken.

53 Het document noemt slechts op pagina 4 de verzamelnaam 'international partnerships'. Zie 'The National Defense Strategy of the United States of America', mei 2005.

54 Artikel 4 van het NAVO-Verdrag luidt: *The parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.*

Ten aanzien van het derde punt meent de AIV dat het belangrijk is om een discussie aan te gaan over een eventuele herziening en actualisering van het strategisch concept, dat laatstelijk in 1999 werd aangepast. De Nederlandse regering betoont zich geen voorstander van 'grand designs'. We hebben in de NAVO geen behoefte aan een High Level Panel of comité van wijzen, het is vooral een kwestie van doen, zo stelde de minister van Buitenlandse Zaken ter zake in een recente toespraak.⁵⁵ De AIV ziet, zoals gezegd, de kans op toenemende divergentie van inzicht en handelen tussen Europa en de VS als een groot risico. Het is duidelijk dat de Duitse Bondskanselier, alsmede diverse anderen, die pleiten voor een nieuw strategisch concept, hun vinger leggen op een belangrijk en zorgwekkend probleem. De oplossing ligt in politieke dialoog op verschillende niveaus. Het destijds gedane Duitse voorstel om te onderzoeken hoe de NAVO deze strategische rol weer op een geloofwaardige manier zou kunnen gaan spelen en welke plaats de VS-EU-consultaties daarbij krijgen, verdient dan ook ondersteuning.

Voor de AIV is het, zoals gezegd, belangrijk om te bevorderen dat discussies over strategie zoveel mogelijk in NAVO-kaders plaatsvinden. De uitnodiging die onlangs door de VS is gedaan aan het adres van onder meer Nederland om betrokken te raken bij de totstandkoming van het Amerikaanse strategische document de 'Quadrennial Defense Review' staat hiermee niet op gespannen voet. Immers, dergelijke strategiebesprekingen vinden ook in NAVO-verband plaats, hetgeen volgens de AIV van groot belang is.⁵⁶

De AIV meent dat het nu belangrijk is om een politieke agenda tussen de VS en Europa verder vorm te geven. Er is grote behoefte aan verdieping van het veiligheidsdebat. Op deze agenda zouden, mede gezien hetgeen in hoofdstuk I is geschetst, onderwerpen moeten staan die een bredere focus hebben dan crises in de actualiteit, maar ook leiden tot een echt debat over toekomstige veiligheidsproblemen. Daarbij komen ook onderwerpen als strategische aspecten van energievoorziening, klimaatverandering, de veiligheidsproblematiek in Afrika, de toekomstige relatie met China en India vanuit een strategisch perspectief, en een brede strategie ten aanzien van het Midden-Oosten aan bod. Nederland zou samen met andere partners initiatieven kunnen nemen om sommige van dergelijke onderwerpen op de politieke agenda te krijgen. In dit kader is het overigens verheugend om te vernemen dat tijdens de recente NAVO-Top in Vilnius is gesproken over de strategie van de NAVO ten opzichte van het Midden-Oosten. Ook de rol van de NAVO in Darfur is aan de orde, hetgeen de AIV ondersteunt.⁵⁷ Gelijktijdig stelt de AIV vast dat naast een revitalisering van de politieke discussie binnen de NAVO er grote behoefte bestaat aan een intensievere, rechtstreekse dialoog tussen de VS en de EU. Immers, de belangen van de VS en de EU zijn in velerlei opzicht sterk met elkaar verweven. Daar doen de huidige meningsverschillen niets aan af. Een dergelijke dialoog is ook vruchtbaar voor de NAVO, omdat veel lidstaten van beide fora deel uitmaken. Daarbij is de VS-EU-dialoog, gezien de breedte van zulk een agenda, onmisbaar. Voor sommige onderwerpen zal prealabele Europese standpuntbepaling essentieel zijn om tot een zinvolle discussie in NAVO-kader te kunnen komen. Hoe en in welke vorm de NAVO-consultaties en de VS-EU-dialoog zinvol op elkaar afgestemd kunnen worden is nader te onderzoeken.

55 *Het Atlantisch Bondgenootschap – naar een nieuwe synthese van macht en idealen* Toespraak door dr. Bernhard Bot, 30 maart 2005.

56 Brief aan de Tweede Kamer inzake Quadrennial Defense Review, 24 maart 2005.

57 Zie het opiniestuk van Hans Binnendijk in de IHT van 20 april 2005, *Talking Security*.

De in de adviesaanvraag geschetste opvatting volgens welke de NAVO wel wordt gezien als 'toolbox' van waaruit per missie de benodigde coalitie kan worden samengesteld, hoeft volgens de AIV niet intrinsiek schadelijk te zijn voor de doelstellingen van het bondgenootschap. Belangrijk is hierbij onderscheid te maken tussen besluitvorming ten aanzien van eventueel door de NAVO te nemen acties en deelname aan deze operaties door bondgenoten. Besluitvorming over operaties dient vanzelfsprekend bij consensus te geschieden. Wanneer sprake is van een operatie in het kader van crisisbeheersing kan vervolgens worden bezien welke leden (zo niet alle) voor deze operatie eenheden en middelen beschikbaar willen stellen. Ook andere vormen van ondersteuning zijn mogelijk. Eveneens kunnen andere landen worden uitgenodigd deel te nemen zoals bijvoorbeeld in voormalig Joegoslavië is gebeurd. Gezien de nadruk die de AIV hier legt op het behoud van besluitvorming bij consensus, is de AIV verheugd met de nadere uitleg van de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van zijn Schmelzerlezing.⁵⁸ Hij pleitte hierin voor het vormen van 'avant-gardes' in kleiner verband, waarbij een bepaalde activiteit binnen NAVO-verband ondernomen kan worden zonder dat de gehele NAVO zich daar unaniem achter hoeft te scharen. De AIV is het eens met de nuanceringen ter zake gedaan in de Kamerbrief van 20 april 2005 naar aanleiding van vragen van het lid Van Baalen, waarin wordt gesteld dat van afwijking van het consensusbeginsel geen sprake is. Het is volgens de AIV wel een vraag of de mogelijkheid van constructieve onthouding in voorkomende gevallen uitkomst kan bieden.

De regering stelt in de adviesaanvraag de vraag, of de NAVO met zijn veranderende agenda en taakopvatting de juiste samenstelling heeft, of dat deze nog verder zou kunnen worden uitgebreid. Hoewel op het eerste gezicht voor de hand lijkt te liggen om de nieuwe taken en het nieuwe lidmaatschap nauwer op elkaar af te stemmen – als de strijd tegen het terrorisme een belangrijk agendapunt is van de NAVO, is het dan niet logisch om ook deelnemers aan de 'coalitie tegen het terrorisme', zoals bijvoorbeeld Australië en Japan, tot de NAVO toe te laten treden – meent de AIV dat dit niet de voorkeur heeft. Ten eerste heeft de NAVO momenteel voldoende andere beleidsalternatieven ter beschikking om betekenisvolle relaties aan te gaan met landen buiten het directe bondgenootschap. Wat betreft de in de adviesaanvraag genoemde landen getuigen hiervan de recente bezoeken van de SG NAVO aan deze landen, waarbij afspraken tot beleidsintensivering zijn gemaakt. Ten tweede zou, zo kort na de uitbreiding in twee 'golven' van het lidmaatschap van het bondgenootschap, de timing van een verdere uitbreiding nu hoogst ongelukkig zijn. De NAVO heeft tijd nodig om na de recente uitbreiding te werken aan de aanpassing en te werken aan consolidatie en verdieping, bijvoorbeeld in de vorm van een hierboven bepleite strategiebeoordeling.

De AIV is verder van mening dat de NAVO een taak heeft bij de ondersteuning en opbouw van regionale organisaties elders in de wereld. Geen andere regio in de wereld beschikt over een organisatie met planningsvermogens, militaire capaciteiten en organisatiegraad als de NAVO. Gezien de tendens volgens welke crisisbeheersingsoperaties steeds meer door regionale organisaties worden uitgevoerd⁵⁹, is hier sprake van een grote ongelijkheid. Hoewel de AIV niet van mening is dat de NAVO een rol van wereldwijde 'peacekeeper' op zich moet nemen, meent de AIV wel dat de NAVO een taak heeft bij de

58 Zie toespraak dr. B. Bot: 'Het Atlantisch genootschap: Naar een nieuwe synthese van macht en idealen', Norbert Schmelzerlezing, 30 maart 2005.

59 Zie voor een beschrijving van deze tendens onder meer *Nederland en crisisbeheersing, drie actuele aspecten* AIV-advies nummer 34, maart 2004.

ondersteuning van regionale organisaties, bijvoorbeeld op het gebied van logistiek en planning. Zoals gezegd is het verheugend te vernemen dat de NAVO heeft besloten de Afrikaanse Unie te assisteren ten aanzien van de crisis in Darfur.

III.5 Prioriteiten voor Nederland

Met betrekking tot de NAVO dient Nederland de totstandkoming van een hernieuwd transatlantisch strategisch overleg met betrokkenheid van alle bondgenoten te bevorderen, waarbij Nederland voorzichtig manoeuvrerend en in samenwerking met andere partners een brug kan slaan tussen Europese landen en de VS. De politieke agenda van de NAVO dient daarbij te worden versterkt en uitgebreid tot onderwerpen van strategisch veiligheidsbelang die niet direct missies betreffen. De totstandbrenging van de NATO Response Force, met zo mogelijk ook deelname daaraan van de VS, maar ook ongeacht zulk een deelname, is in het belang van de versterking van de Europese pijler in de NAVO. Het is belangrijk dat Nederland aan zulke formaties zinvol kan deelnemen en dat daartoe de Nederlandse defensie-inspanningen op peil worden gehouden. Dit geldt ook de overige Europese landen, zodat het Europese deel van het bondgenootschap een serieuze bijdrage kan blijven leveren aan het functioneren van de NAVO, zodat zoveel mogelijk inhoud wordt gegeven aan de Berlijn-Plus-regelingen inzake de relatie tussen de NAVO en de EU.

IV De Verenigde Naties

IV.1 Inleiding en vraagstelling

De regering vraagt de AIV, mede in het licht van de recente rapporten van het High Level Panel en de SGVN, welke de Nederlandse inzet zou kunnen zijn om legitimiteit en effectiviteit van de besluitvorming van de VN bij interventies in situaties van bedreiging van vrede en veiligheid, op een hoger plan te brengen. Daarnaast wordt de vraag gesteld welke de mogelijkheden zijn van een gecoördineerde EU-opstelling in de Veiligheidsraad. Welke Nederlandse inzet in andere mondiale fora met ontwikkelingspolitieke, financiële, sociale, economische agenda's, zou passen bij VN-inspanningen voor vrede en veiligheid? Welke rol kan ons land in de EU en de NAVO spelen ten behoeve van een effectievere VN en de praktische implementatie van inspanningen voor vrede en veiligheid? Alvorens op deze vragen in te gaan, verwijst de AIV naar het recent verschenen advies nummer 41 van de AIV over het rapport van de SGVN⁶⁰, dat een groot deel van deze onderwerpen behandelt. Om duplicatie te voorkomen gaat de AIV in het kader van onderhavig advies alleen nader in op de onderwerpen die in het advies SGVN niet uitvoerig aan de orde zijn gekomen.

IV.2 Het rapport van de SGVN

In het recente advies over het rapport van de SGVN is de AIV al met name op de volgende aspecten ingegaan: het belang van een breed veiligheidsbegrip waarbij bovendien de nadruk ligt op 'human security' als tegenhanger van staatsveiligheid en een grote rol toekomt aan het aspect der mensenrechten; het belang van de ontwikkeling van een strategie ter voorkoming van geweld; het belang van effectieve wapenbeheersing en effectieve geschillenbeslechting en de werking van internationale hoven. Ook rijpende vraagstukken op het gebied van collectieve veiligheid en het gebruik van geweld (zelfverdediging en preëemptieve actie) worden in dit advies behandeld. Op het vlak van de institutionalia gaat het advies in op het functioneren en de samenstelling van de Veiligheidsraad, op de nieuw in te stellen Commissie voor Vredesopbouw, en op verschillende voorstellen die zijn gedaan om het internationale instrumentarium op het gebied van de mensenrechten effectiever te maken. Ook het belang van de versterking van de rol van de SGVN en maatschappelijke actoren komt aan de orde, alsmede de noodzaak om de coherentie van het VN-systeem te vergroten. Zoals gezegd zal in het kader van onderhavig advies niet meer op deze zaken worden ingegaan.

Hervormingsstreven binnen de VN is zo oud als de VN zelf. Door de jaren heen is er een lange lijst van rapporten verschenen om op deelonderwerpen verbeteringen aan te brengen.⁶¹ De thema's uit het rapport van de SGVN en het HLP zijn dan ook niet

60 AIV-advies nummer 41 *De hervormingen van de VN – het rapport Annan nader beschouwd*, Den Haag, mei 2005.

61 Te denken valt aan de *Agenda for Peace* van Boutros Boutros-Ghali en het *supplement* daarbij, eveneens van Boutros Boutros-Ghali de *Agenda for Democratization*, *Renewing the United Nations*, a programme for reform (1997); het Brahimi-rapport over peacekeeping (1999), de reeds sedert 1994 lopende discussie over hervormingen van de Veiligheidsraad (In de jaren negentig van de twintigste eeuw werd een hervormingsagenda ingezet gericht op vergroting van de representativiteit van de lidstaten in de besluitvormende organen van de VN), het Millennium Rapport, *Strengthening the United Nations*, an agenda for further change (2002).

nieuw. Deze rapporten zijn wel de meest veelomvattende in de lange reeks. Dat draagt bij aan hun grote belang. Daarnaast is naar de mening van de AIV momenteel de urgentie groter dan tevoren om een collectieve oplossing te vinden voor de geschetste problematiek. Deze grote urgentie is gelegen in de aard van de uitdagingen (zoals geschetst in hoofdstuk I), de aard en omvang van de onzekerheden en de enorm toegenomen interdependentie tussen landen. Deze toch al kwetsbare constellatie heeft met de gang van zaken in de kwestie-Irak en de onenigheid daarover in de Veiligheidsraad van de VN nog een gevoelige klap opgelopen. Dit alles maakt dat effectieve hervormingen extra urgent zijn geworden.

Dat in deze kwetsbare, onzekere tijd het breed samengestelde 'High Level Panel on Threats, Challenges and Change' tot overeenstemming over een analyse heeft kunnen komen over de wijze waarop de internationale gemeenschap met nieuwe realiteiten dient om te gaan, is opmerkelijk en van groot belang. Mede daarom meent de AIV dat ook de analyses en aanbevelingen van het HLP-rapport, en niet alleen het naar aanleiding daarvan uitgebrachte rapport van de SGVN, serieus aandacht verdienen. De analyses van het HLP die niet direct in de vorm van aanbevelingen door de SGVN zijn overgenomen, die zich tenslotte in zijn keuze heeft gericht op die aanbevelingen die voor de Top in september direct bruikbaar zijn, blijven naar de mening van de AIV dan ook relevant.

IV.3 Een duurzaam effectieve VN

In het kader van dit advies wordt nader op de volgende zaken ingegaan (die in het AIV-advies over het rapport van de SGVN minder uitvoerig aan bod zijn gekomen) en die voor een duurzaam effectieve VN van groot belang zijn:

IV.3.1 Nieuwe overeenstemming over collectieve veiligheid

Zoals geschetst in hoofdstuk I is de afgelopen decennia sprake geweest van geleidelijk veranderende realiteiten en opvattingen op het gebied van veiligheid.⁶² Het proces van mondialisering heeft er daarnaast voor gezorgd dat sprake is van een sterk toegenomen interdependentie. Geen enkel land, hoe machtig ook, kan zich onkwetsbaar wanen voor de bedreigingen van deze tijd.⁶³ *Collective security today depends on accepting that the threats which each region in the world perceives as most urgent are in fact equally so for all.*⁶⁴ Deze onderlinge verbondenheid vereist dat op nationaal, regionaal en mondiaal niveau actie wordt ondernomen. Daarvoor is nodig de totstandkoming van een nieuwe mondiale consensus over de oorzaken van (on-)veiligheid. *In our globalized world the threats we face are interconnected*, zo oarmt de SGVN deze noodzaak van totstandkoming van een nieuwe visie op collectieve veiligheid.⁶⁵ Hoe deze te bereiken wordt niet beschreven. Een dergelijke consensus is dan ook nog ver verwijderd, zo stelt ook het Panel. Context en belangen zijn daarvoor te divers. Het veiligheidsparadigma van een land in Midden-Afrika verschilt nu eenmaal in hoge mate van dat van een land in West-Europa. De onderlinge afhankelijkheid maakt de totstandkoming van een mondiale consensus over de aard van de dreigingen van de eenentwintigste eeuw evenwel zeer

62 In het AIV-advies nummer 41 is uitgebreid ingegaan op de verbreding van het veiligheidsbegrip.

63 A/59/565 pagina 7.

64 A/59/2005 pagina 25.

65 A/59/2005 pagina 25 e.v.

urgent. Een dergelijke consensus zou zowel aandacht moeten besteden aan de dreiging van het terrorisme, die voor sommige ontwikkelde landen bovenaan de prioriteitenlijst staat, als aan minder traditionele dreigingen zoals endemische ernstige ziektes e.d., die voor ontwikkelingslanden prioriteit hebben. De zorgen van alle partijen moeten serieus worden genomen en er mag niet met twee maten worden gemeten.⁶⁶

De AIV is van mening dat het van groot belang is om te komen tot een wereldwijde overeenstemming over de basis van collectieve veiligheid. Deze noodzaak komt niet zozeer voort uit ideologische overwegingen, maar veeleer uit verlicht eigenbelang. De AIV is van mening dat de EU in de totstandkoming van een dergelijke overeenstemming een voor-aanstaande rol zou kunnen spelen, aangezien opvattingen over veiligheid van de EU, zoals neergelegd in de Europese veiligheidsstrategie van 12 december 2003⁶⁷, die van het High Level Panel respectievelijk de SGVN, zeer dicht benaderen.

Element van zo'n collectieve mondiale overeenstemming over veiligheid zou ook een gerichte aanpak moeten zijn van veiligheidsproblemen, waarbij gestreefd wordt naar een situatie waarin (sub-)regionale organisaties op den duur verantwoordelijk kunnen worden voor hun eigen regionale veiligheid. Het is in dit kader van groot belang dat het door de SGVN aanbevolen tienjarenplan voor de capaciteitsbouw van de Afrikaanse Unie tot stand komt en wordt uitgevoerd.⁶⁸ Bij het besluit over Europese deelname aan dergelijke operaties zou het Europese specifieke belang en de Europese meerwaarde moeten worden meegewogen.

66 Het is uiteraard van belang dat zo'n consensus tegemoetkomt aan de veiligheidsbelangen van de machtigste speler op het toneel, voor wie de bestrijding van het internationale terrorisme bovenaan de prioriteitenlijst staat. Maar daarmee zijn we er niet. De ondermijnende werking van de perceptie van een zogenaamde 'dubbele standaard' moet niet worden onderschat. Volgens voormalig Secretaris-Generaal Boutros Boutros Ghali speelt de Noord-Zuid-controverse dan ook als rode draad door alle hervormingsvoorstellen heen en is dit de eigenlijke issue waar het vandaag de dag om gaat. Dit schemert ook door in de tekst van het HLP. Het belang van voortgang op het gebied van ontwikkeling als onderliggende voorwaarde voor duurzame vrede en veiligheid is in het rapport van het Panel in sterke mate tot uitdrukking gebracht. Het panel legt grote nadruk op de verantwoordelijkheid van de rijke landen op dit gebied. Met de nodige urgentie dient aan de Millennium Development Goals te worden gewerkt. Ook op het gebied van veiligheid is er een tegenstelling tussen Noord en Zuid, waarbij de vraag naar veiligheid in het Zuiden het aanbod ervan (gelocaliseerd in het rijkere Noorden) overstijgt. Het panel stelt onomwonden dat de VN en lidstaten vaak hebben gediscrimineerd in de acties op het gebied van internationale veiligheid. Een vergelijking van de snelheid waarmee actie op touw werd gezet na 11 september 2001, en de snelheid waarvan sprake was ten tijde van het drama in Rwanda (1994) spreekt wat dit betreft boekdelen, zo stelt het Panel. Ook de SGVN onderstreept dit feit in zijn rapport 'In Larger Freedom', waarbij hij stelt dat er op dit gebied veel beloofd is, maar niet geleverd. Hij is evenwel minder expliciet dan het Panel. Overigens zien we in de actuele casus Darfur dat de ontwikkelingen zich ontvouwen op een wijze die in grote trekken analoog is aan destijds de internationale actie in Rwanda. De recente doorbraak op het gebied van internationale rechtshandhaving is ook in deze situatie niet voldoende. De toegezegde assistentie op het gebied van planning en logistiek door de NAVO is overigens zeer prijzenswaardig.

67 Een veiliger Europa in een betere wereld, Europese veiligheidsstrategie, Brussel, 17 december 2003.

68 A/59/2005 aanbeveling 213.

IV.3.2 *Vergroting van autoriteit en geloofwaardigheid van de VN*

De autoriteit en geloofwaardigheid van de volkerenorganisatie staan – in het bijzonder maar niet alleen door de gang van zaken rond de kwestie Irak – onder druk. Geloofwaardigheid en effectiviteit gaan hand in hand. De discrepantie die bestaat tussen de verwachtingen die op het VN-systeem worden geprojecteerd en de middelen die beschikbaar worden gesteld hebben de effectiviteit echter in ernstige mate gehinderd. Door de lidstaten zelf geformuleerde ambitieuze doelstellingen kunnen onvoldoende worden uitgevoerd doordat voor de uitvoering benodigde middelen op het financiële en personele vlak niet beschikbaar worden gesteld. Het is een probleem waarmee internationale organisaties in hun algemeenheid worstelen en waarop hier niet in alle details kan worden ingegaan. Hieronder wordt wel ingegaan op het financiële aspect, en dat van het militaire personeel.

Financiën

De VN zijn voor hun financiering afhankelijk van de financiële bijdragen van de lidstaten – via vaste contributies aan het reguliere budget of via diverse vormen van vrijwillige bijdragen – en beschikken niet over eigen inkomsten.⁶⁹

De betalingsdiscipline van de lidstaten laat te wensen over. In 2003 kwam bijna een kwart van de reguliere begroting niet binnen, de helft van deze achterstanden kwam op het conto van de VS. Wat de vrijwillige bijdragen betreft: sinds 1999 krijgt de VN via de vrijwillige bijdragen aan appeals nooit meer dan 60% van de benodigde en gevraagde bedragen binnen. Om een indruk te geven van de omvang van de bedragen: voor 2003 was het gehele geconsolideerde appeal 2,7 miljard dollar, minder dan wat de wereld per dag uitgeeft aan militaria. Er zijn door de jaren heen vele voorstellen gedaan om de VN een betere financiële positie te verschaffen. Alles is tot op heden door de lidstaten afgewezen.⁷⁰

Er is daarnaast bovendien in algemene zin een trend zichtbaar waarbij financiering steeds minder geschiedt door middel van reguliere financiering en steeds meer door middel van vrijwillige bijdragen. Dit komt de geloofwaardigheid en onafhankelijkheid niet ten goede. Voor sommige VN-instellingen resulteert dit in een welhaast onaanvaardbare 'horigheid' aan een of meer belangrijke sponsors. In dit verband is het relevant om erop te wijzen dat de kandidaat voor de functie van Permanent Vertegenwoordiger van de VS bij de VN, Bolton, voorstander is van 'moving toward a UN-system that is funded entirely by purely voluntary contributions from the member governments, terwijl de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken – naar het oordeel van de AIV terecht – de tegenovergestelde mening is toegedaan.

69 De financiering van de VN geschiedt op drie verschillende manieren. Ten eerste is er het reguliere budget. Uit dit budget worden de vaste kosten van de VN betaald, zoals het personeelsbudget en het gebouw. Ten tweede is er het budget voor vredesoperaties, waarin de P-5 een groter aandeel hebben. Ten derde zijn er de bijdragen via speciale of vrijwillige contributies aan fondsen of programma's. De bulk van de financiering voor hulp bij rampen geschiedt volgens een systeem van 'hand to mouth'. Een jaarlijkse 'appeal' consolideert alle voorzienbare funding needs voor het komende jaar.

70 Voorstellen betroffen bijvoorbeeld de invoering van een kleine 'VN-heffing' op internationale financiële transacties, op wapenexporten, op tickets voor internationale vluchten, op de emissie van kooldioxide; andere voorstellen gingen uit van rente op achterstanden in contributiebetalingen, of opperden de mogelijkheid van lenen op de commerciële markt. Ook is gesproken over de instelling van een VN-credit card of een VN-loterij.

Militair personeel

Een vergelijkbaar probleem speelt bij troepenleveranties ter uitvoering van de door leden van de Veiligheidsraad opgestelde mandaten voor vredesoperaties. De VN beschikt niet over eigen militaire middelen of personeel (zoals in vredesoperaties steeds vaker benodigde politiemensen). Lidstaten doen hun bijdragen op vrijwillige basis en worden daartoe op ad-hocbasis door de SGVN uitgenodigd. Pogingen om via Standby Arrangements System deze vrijblijvendheid te verkleinen door structurele commitments van lidstaten te verkrijgen, zijn tot op heden weinig succesvol geweest. De SGVN constateert in zijn rapport een gebrekkige bereidheid van (vooral westelijke) lidstaten om troepen te leveren voor VN-activiteiten. Daardoor is VN-peacekeeping de facto een zaak van ontwikkelingslanden geworden hetgeen – zonder te willen afdoen aan de belangrijke inbreng van deze landen – gevolgen heeft voor de kwaliteit ervan. Het rapport van het HLP spreekt de vrees uit dat de bittere ervaringen van de jaren negentig met VN-operaties in onder meer Somalië (1992), Rwanda (1994), en Sierra Leone (2000) zich zouden kunnen herhalen, indien vredesoperaties niet voldoende voor hun taak worden uitgerust.⁷¹

De tendens van 'regionale aanpak' van conflictbeheersing zoals ook beschreven in het AIV-advies over crisisbeheersing dient hier te worden genoemd. Hiermee wordt het streven aangeduid om crisisbeheersingsoperaties zo veel mogelijk te laten uitvoeren door de meest betrokken regionale organisatie. Dit is in principe plausibel en kan grote voordelen opleveren. Maar in de praktijk is dit voor veel regio's – hoewel wenselijk – nog verre van reëel. Zowel qua capaciteit als qua financiering schieten de middelen van de regionale en subregionale organisaties tekort, vooral in Afrika. Onvermijdelijk wordt in dergelijke gevallen toch naar de VN als uitvoerder gekeken.

Wat betreft de opbouw van capaciteit zouden goedontwikkelde regionale organisaties zoals de NAVO – maar ook de EU – zich op meer structurele wijze moeten richten op assistentie van regionale organisaties in het Zuiden. De AIV steunt de aanbeveling van het High Level Panel, overgenomen door de SGVN, waarbij donor landen worden opgeroepen om zich te binden aan een tienjarig proces van 'sustained capacity building support', within the African Union context.⁷²

Wat betreft het dragen van de kosten van de uitvoering van regionale vredesoperaties steunt de AIV de aanbeveling dat deze in Afrika in voorkomende gevallen ten laste van 'assessed contributions' zouden moeten kunnen komen.⁷³

Het HLP ziet verder in de uitvoering een rol voor regionale organisaties zoals de EU en het aldaar ontwikkelde concept van de 'battle groups'. Het HLP beveelt aan dat deze capaciteiten ook elders worden ontwikkeld en ter beschikking worden gesteld van de

71 'The demand for personnel for both full-scale peace-enforcement missions and peacekeeping missions remains higher than the ready supply (...) In the absence of a commensurate increase in available personnel, United Nations peacekeeping risks repeating some of its worst failures of the 1990's. (...) The developed states have particular responsibilities here, and should do more to transform their existing force capacities into suitable contingents for peace operations', A/59/565 p. 55.

72 A/59/2005 aanbeveling 213.

73 Zie A/59/2005 aanbeveling 215: 'the rules of the United Nations should be amended to give the United Nations the option (...) to use assessed contributions to finance regional operations authorised by the Security Council (...).

VN⁷⁴, in het kader van het UN Standby Arrangement Systeem.⁷⁵ De AIV steunt deze aanpak.

De AIV beveelt in het licht van het bovenstaande aan dat Nederland blijft pleiten voor reguliere financiering als belangrijkste bron voor de VN. Nederland zou kunnen helpen het denken over een zelfstandige financiële bron voor de VN te bevorderen. Via de landen van de EU, die gezamenlijk meer dan 30% van het VN-budget voor hun rekening nemen, kan Nederland helpen om de VN van een gezonde financiële basis te voorzien. De AIV beveelt verder aan dat Nederland actief blijft ook als het aankomt op troepenleveranties aan door de VN ingestelde crisisbeheersingsactiviteiten in Afrika. Dit alles zo nodig in EU- of NAVO-kader. Via de EU en de NAVO kan Nederland bevorderen dat steun wordt geleverd aan de capaciteitsopbouw van regionale vredescapaciteit van regionale organisaties in Afrika.

Een sterke uitvoerende macht ten behoeve van het algemeen belang

De SGVN heeft als uitvoerende macht een zeer beperkte armslag. De AIV meent dat gezien de belangrijke rol van de SGVN als hoeder van het algemeen belang zijn functies en bevoegdheden moeten worden versterkt, zoals ook reeds is aangegeven in het AIV-advies naar aanleiding van het rapport van de SGVN. De SGVN zou daartoe ook vaker nog dan nu al het geval is gebruik kunnen maken van de mogelijkheid rapporten te laten opstellen buiten het VN-secretariaat, zoals hij heeft gedaan in geval van het High Level Panel. De politieke druk op de opstellers van een dergelijk rapport zal - hoewel niet afwezig - minder groot zijn dan de druk op het secretariaat is. Nederland zou dergelijke exercities kunnen blijven faciliteren in financiële en organisatorische zin.

Het belang van een geografisch meer representatieve Veiligheidsraad is onderstreept in het AIV-advies nummer 41. De steeds ingrijpender taken die de Veiligheidsraad op zich neemt op het gebied van vrede en veiligheid behoeven een grotere mondiale legitimiteit.⁷⁶

Maar ook versterking van de Algemene Vergadering als het forum waar het 'algemene mondiale belang' wordt geformuleerd moet worden bestudeerd. Dit forum heeft de afgelopen decennia aan belang ingeboet. Een discussienota van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de VN constateert dit fenomeen, en dat als gevolg daarvan sprake is van een verschuiving van besluitvorming naar de Veiligheidsraad voor de politieke onderwerpen en naar de IMF en de Wereldbank voor de sociaal-economische onderwerpen.⁷⁷ De voorstellen van de SGVN ter revitalisering van de AVVN

74 'We welcome the EU decision to establish standby high-readiness, self-sufficient battalions that can reinforce United Nations Missions' (rapport van het High Level Panel, paragraaf 219).

75 Waar de NAVO en de EU beide concepten hebben ontwikkeld die de voorspelbaarheid van de beschikbaarheid van troepen moet vergroten alsmede de interoperabiliteit (NRF, Battle groups), is een dergelijk initiatief in de VN nog niet van de grond gekomen. Er zijn wel pogingen toe gedaan (de zogenaamde standby arrangements), maar die zijn tot op heden op niets uitgelopen.

76 Daarnaast is er de kwestie van de bijdrage die betreffende lidstaten leveren aan de handhaving van de vrede en veiligheid en andere doelstellingen van de VN, die bij de verkiezing van niet-permanente leden van de VNVR een belangrijke factor is, krachtens artikel 23 lid 2 van het Handvest van de VN.

77 A/57/836 *From promise to practice: revitalizing the General Assembly for the new millennium*.

worden door de AIV gesteund. Wel is het van belang dat het vraagstuk van de representativiteit in de AVVN wordt opgelost. Die is nu onvoldoende. Het systeem van 'één land, één stem' lijkt weliswaar democratisch maar vanwege het aantal (vaak kleine) landen die sinds 1945 tot de VN zijn toegetreden kan een tweederde meerderheid gevormd worden door staten die tezamen nog geen 1% van de contributie betalen en slechts 7% van de wereldbevolking vertegenwoordigen. Daarmee is het mogelijk dat de meerderheid achter een besluit een zeer gering deel van de wereldopinie reflecteert. Dit leidt op den duur onvermijdelijk tot uitholling van het draagvlak. Hoewel de hieraan verbonden problematiek, gezien de enorme verschillen in grootte tussen de landen, aanzienlijk is, zou hier ook een vorm van gewogen stemrecht kunnen worden overwogen.⁷⁸ Bijvoorbeeld door voor besluiten van de AVVN een dubbele meerderheid te vergen: niet alleen een meerderheid van alle VN-lidstaten, maar ook een meerderheid van staten die qua bevolking en economie tenminste een (nader te bepalen) omvang hebben.⁷⁹

Ter vergroting van het draagvlak van genomen besluiten is het tevens van belang dat ook niet-gouvernementele krachten beter tot uitdrukking komen. De VN is er wat dit betreft tot op heden onvoldoende in geslaagd zich aan te passen aan de moderne gemondialiseerde context. 'We the peoples' is in feite nog grotendeels 'we the governments'. Onderhandelen en problemen oplossen in de VN blijft primair een statelijke aangelegenheid. Er zijn evenwel urgente issues, die de inherente beperkingen van een dergelijk onderhandelingsveld niet kunnen verdragen. Bijvoorbeeld op het gebied van milieu, waar de urgentie van de problemen te groot is voor de huidige aanpak via ad-hoc-verdragen. In de Kamerbrief van 1 juni 2004 is een aantal suggesties gedaan om via vergroting van de betrokkenheid van de 'buitenwereld' het algemeen belang beter te laten prevaleren. De SGVN gaat ook in op het belang van betrokkenheid van niet-statelijke inbreng, maar werkt dit niet verder uit. Nederland zou over dit onderwerp een studie kunnen laten verrichten, waarbij overigens ook de mogelijkheid van schadelijke effecten van dergelijke betrokkenheid in ogenschouw moet worden genomen.

IV.4 De rol van de EU en Nederland

IV.4.1 De EU

De adviesaanvraag vraagt naar de wijze waarop EU-inbreng beter kan worden gecoördineerd.

Deze vraag gaat enerzijds over de EU als speler in de Veiligheidsraad. Op de lange duur is de AIV voorstander van een EU-zetel in de Veiligheidsraad, zoals ook is vermeld in het AIV-advies nummer 41. Omdat dit voorlopig weinig haalbaar lijkt, is het een interessant idee om in een eventuele Duitse zetelbezetting een vertegenwoordiger van het Raadssecretariaat toe te voegen, teneinde deze zetel ook een Europees karakter en invulling te geven. Voor het huidige moment is van belang te constateren dat EU-coördinatie in New York de afgelopen jaren grote vooruitgang heeft geboekt. Dat wil niet zeggen dat de twee Europese permanente leden van de VR hun beleid in dat forum laten bepalen door de uitkomst van het EU-overleg. Wel is sprake van een nuttige vorm van

78 Een dergelijke stemweging zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden op basis van een stem, bevolkingsgrootte en de omvang van de contributie aan het VN-budget. Zie terzake de voorstellen van het South Centre op www.southcentre.org.

79 De SGVN signaleerde dit ook in zijn rapport over de follow-up van de Millennium Verklaring (A/58/323).

informatieuitwisseling naar aanleiding van de VR-agenda, gevolgd door beleidsdiscussie. De niet-permanente leden hebben in de periode dat Nederland lid was van de Veiligheidsraad (1999-2000) tot dit overleg het initiatief genomen. De AIV meent dat dit overleg dient te worden voortgezet en geïntensiveerd, omdat het bijdraagt aan de coherentie van het EU-beleid op buitenlandspolitiek terrein.

Anderzijds ook gaat het over de wijze waarop de EU haar kracht elders in VN-verband weet te bundelen. Dat is van groot belang, omdat de EU naar de mening van de AIV een zeer constructieve en cruciale rol kan spelen in de VN. De EU is een zeer grote financiële contribuant en beschikt straks met de 'battle groups' over een voor de VN zeer interessant instrument ter versterking van vredesoperaties. Als leverancier van troepen en contribuant aan capaciteitsopbouw voor Afrikaanse vredesopbouw zou de EU een belangrijke rol kunnen spelen. Verder staan de EU en de VN conceptmatig dicht bij elkaar – zo vertonen bijvoorbeeld de ideeën uit de Europese Veiligheidsstrategie grote overeenkomsten met het recente rapport van de SGVN, bijvoorbeeld op het punt van het verruimde veiligheidsbegrip. Al met al is de EU een zeer belangrijke partner voor de VN op dit voor de VN zo belangrijke en fragiele moment.

De aanbevelingen van de SGVN over de bevordering van de coherentie van het VN-systeem blijven overigens weinig uitgewerkt. De AIV is van mening dat de coherentie van VN-beleid bevorderd zou kunnen worden door het aandeel vrijwillige bijdragen op de begrotingen van de verschillende instellingen, fondsen en programma's tot een minimum te beperken. Individuele donoren hebben dan minder invloed op de agenda en beleidsbepaling.

IV.4.2 Nederland

Met betrekking tot de VN betekent dit dat Nederland steun kan geven aan elk kansrijk voorstel ter verhoging van de geografische representativiteit van de Veiligheidsraad, dat ook recht doet aan de financiële en personele inbreng in de VN. De onenigheid in de EU over de zetelverdeling in de Veiligheidsraad moet daarbij als een politiek gegeven worden aangemerkt, waar verdere discussies geen oplossing voor zullen brengen. Nederland dient te bevorderen dat de VN de mondiale organisatie blijft waar het 'algemeen belang' prevaleert. Daartoe verdienen de voorstellen die de positie van de SGVN versterken Nederlandse steun. Ook is het voor een slagvaardige VN van belang dat financiering zo veel mogelijk via reguliere budgettering geschiedt.

Nederland dient verder steun te geven aan het brede veiligheidsbegrip dat de SGVN in zijn rapport 'In Larger Freedom' heeft neergelegd. De 'responsibility to protect' is daarbij een belangrijk uitgangspunt. Voor dit brede veiligheidsbegrip is preventie en ontwikkeling van eminent belang. Nederland kan op dit vlak bevorderen dat meer landen goede prestaties leveren op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en dat voor ontwikkelingslanden eerlijke toegang tot wereldmarkten ontstaat. Verder dient Nederland de eigen Nederlandse positie en reputatie in VN-fora en de IFI's te koesteren en met specifiek beleid te blijven waarmaken.

V In vogelvlucht: Nederland en de NAVO, EU en VN

De EU is zoekende naar een nieuw intern evenwicht na de recente uitbreiding. De verwerping van het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa heeft een situatie gecreëerd waarin behoefte is aan consolidatie en reflectie. Dit verdrag had deels kunnen helpen om nieuw evenwicht te vinden door een stroomlijning van besluitvormingsstructuren en afbakening van competenties. Maar het is de vraag of de Unie daarnaast de op sommige terreinen zo noodzakelijke verdere inhoudelijke verdieping zal kunnen voortbrengen. Zo is de Unie voorsnog onvoldoende in staat geweest om de grootste bedreiging van de Europese welvaartsstandaard effectief aan te pakken. Ook op het gebied van interne veiligheid en de Europese aanpak van de opsporing is een wereld te winnen. Het externe veiligheidsbeleid van de EU is bij gebrek aan consensus en militaire middelen lange tijd blijven steken in declaratoir beleid. Pas zeer recentelijk zijn er met de 'battle groups' concrete stappen voorwaarts gedaan. Pas als de EU zich intern zo weet te organiseren dat op buitenlandspolitieke onderwerpen eenheid ontstaat ten aanzien van de besluitvorming, erin slaagt optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die de samenwerking met de NAVO biedt, en de Europese militaire capaciteiten op peil brengt en houdt, kan de EU op het gebied van het externe beleid een werkelijke inhoud geven aan haar rol als speler op het wereldtoneel. Dan kan de EU tevens op de voor haar zo belangrijke onderwerpen als mondiale energie- en milieuvraagstukken, en in de relatie met de VS, een gewaardeerde en serieuze speler zijn. Voorsnog is door de EU op alle hiervoor genoemde terreinen nog een lange weg te gaan. Daarop is in hoofdstuk II ingegaan.

De NAVO is herstellende van een forse transatlantische aanvaring. Bestendiging van het herstel vraagt veel van beide zijden van de oceaan. Van groot belang is dat de transatlantische dialoog weer op gang komt, zowel in de NAVO als overigens ook via de EU. De AIV staat positief tegenover elk voorstel dat dit kan bevorderen. Voor duurzaam herstel is allereerst nodig dat alle bondgenoten inclusief de VS het bondgenootschap weer gaan beschouwen als het primaire forum ter bespreking van strategische veiligheidskwesties in de zin van artikel 4 van het NAVO-Verdrag. Ten tweede dienen de Europese militaire capaciteiten verder op peil te worden gebracht en gehouden. De Europese defensiebudgetten dienen daartoe toereikend te blijven en niet, zoals in veel lidstaten het geval is geweest, voorwerp te zijn van terugkerende bezuinigingsrondes. Ten derde dient een strategische discussie te worden begonnen over de principes die ten grondslag liggen aan de mondiale inzet van de NAVO. Of in de nabije toekomst aan deze voorwaarden voldaan zal worden is, alle mooie woorden en voornemens geuit door beide zijden van de oceaan tijdens het recente bezoek van President Bush aan Europa ten spijt, voorsnog een open vraag. Hierop is in hoofdstuk III ingegaan.

De VN op hun beurt zijn moeizaam doende een koers te vinden die voor beide uitersten van het spectrum van de leden geloofwaardig is: enerzijds voor de VS en het rijke en machtige Westen, anderzijds voor de ontwikkelingslanden. Het vinden van een nieuwe overeenstemming over de basis van collectieve veiligheid is daarbij even belangrijk als lastig. Belangrijk, gezien de groeiende interdependentie waarvan heden ten dage sprake is. Lastig, omdat de belangen van de ruim 180 lidstaten die de volkerenorganisatie anno 2005 heeft, vele malen diverser zijn dan het geval was voor de oprichters van de VN. Zonder zo'n consensus valt op den duur de basis onder de volkerenorganisatie uit. Ook is van belang dat de organisatie van voldoende financiële, personele en militaire middelen blijft voorzien om het beleid efficiënt uit te voeren. Nederland dient daaraan bij te dragen en daarop aan te dringen. Hierop is in hoofdstuk IV ingegaan.

Zoals we in dit advies hebben gezien in de beschrijvingen van de voor Nederland belangrijkste fora, is de internationale constellatie zoals deze gevormd wordt door de drie genoemde fora, met al het goede dat het in zich draagt, op zijn best fragiel te noemen. De hervormingscapaciteit van de drie organisaties moet, alle goede initiatieven daartoe ten spijt, vooralsnog als onvoldoende worden beoordeeld. Gezien de omvang van de uitdagingen op het gebied van welvaart en welzijn, veiligheid en mondiale vraagstukken, zoals geschetst in hoofdstuk I, is dit een zorgelijke constatering. Het gevaar bestaat dat de multilaterale organisaties, afzonderlijk of gezamenlijk, niet opgewassen zullen blijken te zijn tegen de grote uitdagingen die in het verschiet liggen, en dat daarmee de structuur van de internationale samenleving, zoals die in de afgelopen decennia vorm heeft gekregen, het zal begeven. Voor Nederland zou dat rampzalig zijn.

De praktijk van 'incrementele besluitvorming', waarbij stapsgewijze veranderingen in het instrumentarium worden doorgevoerd, zonder dat het politieke einddoel expliciet wordt gedefinieerd is eigen aan de wijze waarop internationale organisaties opereren. Zowel de NAVO als de EU heeft op het gebied van het instrumentarium indrukwekkende stappen kunnen maken zonder dat parallel overeenstemming werd bereikt over de strategische koers en het einddoel die daarbij horen. Dat houdt wel een risico in voor het draagvlak van de besluiten, getuige bijvoorbeeld de uitslag van het referendum over het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa.

De in de inleiding geschetste uitdagingen komen al lang niet meer alleen in de drie fora aan de orde. Niet alleen zijn er in de samenwerking tussen overheden tal van nieuwe groepen ontstaan, zoals ASEAN en Mercosur, maar naast de formele constellaties spelen ook de informele bijeenkomsten van groepen van landen een belangrijke rol, zoals de G-8 (en in mindere mate ook de G-20), waarvan Nederland geen deel uitmaakt. Ingrijpende verandering is de proliferatie van internationaal overleg en samenwerkingsvormen van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven en van gremia waarin de internationale en nationale private en publieke sector samenwerken. Bij overheden groeit het inzicht dat samenwerking in dergelijke netwerken onmisbaar is voor de uitdagingen van de gemondialiseerde maatschappij.

Het bestaande multilaterale bouwwerk heeft zijn kennelijke grenzen en ontbeert soms de kracht en middelen om effectief te zijn, hetgeen de neiging tot unilateralisme weer versterkt. Zo schort het aan middelen ter controle op de naleving en afdwinging. Dit geldt bijvoorbeeld op het gebied van de VN-Veiligheidsraadresoluties, maar ook bijvoorbeeld het non-proliferatieregime.⁸⁰ De Amerikaanse houding ten opzichte van multilateraliteit is hier ook van belang.⁸¹

80 Het rapport van het Panel of Eminent Persons en dat van de SGVN gaan vrij uitgebreid in op het probleem van proliferatie. Het vormt bovendien het onderwerp van een aparte adviesaanvraag van de regering, die de AIV op het moment dat onderhavig advies uitkomt, in behandeling heeft.

81 In maart 2001 trokken de VS zich terug uit het Kyoto Protocol, in december 2001 zegden ze eenzijdig het ABM-verdrag op, in mei 2002 werd de Amerikaanse ondertekening van het verdrag tot oprichting van het Internationale Strafhof ongedaan gemaakt, en in september 2002 verscheen de Nationale Veiligheidsstrategie, waarin de VS zich, zonder vermelding van de grenzen die het VN-handvest daar aan stelt, het recht voorbehielden om preventief tot militaire interventie over te gaan als dit nodig was voor het uit de weg ruimen van een zich mogelijk ontwikkelende ernstige dreiging. Ook de Amerikaanse houding ten opzichte van het verdrag inzake het verbod op (...) antipersoneelsmijnen en de afwijzing van het verificatieprotocol bij het Biologische Wapensverdrag horen in dit rijtje thuis. En als meest recente voorbeeld: de gang van zaken rondom Irak.

Men kan zich ook, na de schetsen in dit advies te hebben gelezen, afvragen of de bestaande multilaterale instellingen van deze tijd nog wel in staat zijn om de problemen van deze tijd – waarvan sommige zich op korte termijn met de nodige urgentie zullen aandienen – aan te pakken. Milieuvraagstukken en energiezekerheid werden op een recente conferentie over de zaken die nu spelen in VN-verband aangeduid als de 'next generation of issues', die in een volgende 'vraag van hervormingswoede' zou kunnen worden aangepakt. Ook voor de grote internationale thema's van armoedevermindering, financiële stabiliteit en gezondheid geldt dat coalities van overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven onmisbaar zijn om vooruitgang te boeken. Als het gaat om zaken als milieuvraagstukken of vraagstukken betreffende grondstoffen en energiezekerheid is het zaak daaraan urgent aandacht te besteden.

De 21e eeuw vraagt waarschijnlijk om een nieuwe, aanvullende vorm van multilateraliteit. Over mogelijke oplossingen van 's werelds grootste en meest dringende problemen bestaan verschillende visies. Tegenover gematigde ideeën over geleidelijke en institutionele hervormingen, bijvoorbeeld de inrichting van een mondiaal parlement, of het uitbreiden van de G-20, staan bijvoorbeeld ideeën om op internationaal niveau te komen tot nieuwe multilaterale organisatievormen gebaseerd op netwerksystemen.⁸² Hoe het ook zij, de internationale structuur om mondiale problemen op te lossen heeft baat bij samenwerkingsvormen waarbij de publieke sector, het bedrijfsleven en het maatschappelijke middenveld nauw samenwerken. Dit is noodzakelijk, omdat vele onderwerpen politieke, economische en sociale aspecten hebben en bovendien een transnationaal karakter hebben. Het is bovendien een ontwikkeling die al enige tijd aan de gang is. Zo beschrijft Anne-Marie Slaughter bijvoorbeeld hoe overheidsinstellingen op het decentrale niveau in toenemende mate samenwerken binnen hun eigen transnationale netwerken. Zo krijgt 'global governance' niet alleen vorm via de traditionele multilaterale instellingen, waar landen hun nationale belang nastreven, maar ook via een informelere weg van internationale samenwerking van beleidsmakers en instellingen op decentraal niveau. Bezien zou moeten worden hoe dergelijke netwerken van decentrale internationale samenwerking kunnen worden versterkt ten behoeve van de bestaande multinationale organisaties – zonder van laatstgenoemde de autoriteit te ondergraven.⁸³

De AIV meent dat het noodzakelijk is dat elke internationale instelling zorg besteedt aan de organisatie van de input van het maatschappelijk middenveld. Daarnaast zal blijvend gezocht moeten worden naar internationale besluitvormingsmethoden die, op basis en met gebruikmaking van de bestaande multilaterale instellingen, effectief en gezaghebbend handelen mogelijk maken.

Tot slot

Hoewel de drie fora waarop dit advies zich heeft gericht, qua doelstellingen en lidmaatschap verschillen, bestaan er tussen hun functioneren wel degelijk verbanden. Voor een land als Nederland is investeren in een daadkrachtige EU ook een hoofdweg om bij te dragen aan een effectieve VN, alsmede aan een constructieve beleidsdialoog met de VS, die het beraad binnen de NAVO complementeert en faciliteert.

82 J.F. Rischard, *High Noon. 20 Global issues, 20 years to solve them*. Oxford university Press, United Kingdom, 2002.

83 Anne-Marie Slaughter, *A new world order*, Princeton University Press, 2004.

Nederland heeft een in meerdere opzichten bijzondere positie. Nederland is internationaal gezien sterk op het gebied van investeringen en financiële dienstverlening in het buitenland, en tegelijk op dat van ontwikkelingssamenwerking – zowel door de overheid als particuliere organisaties. Als een van de weinige landen komt Nederland met zijn officiële ontwikkelingshulp boven de internationale norm van 0,7% BNP uit. Deze bijzondere combinatie van internationale financiële slagkracht gecombineerd met een intensieve betrokkenheid bij ontwikkelingslanden wordt internationaal erkend, maar blijft in Nederland onderbelicht. Nederland levert ook militair een aanzienlijke en gewaardeerde bijdrage aan internationale crisisbeheersing, ook in de hogere delen van het geweldspectrum. Nederland voert daarmee een de facto twee sporenbeleid: het is sterk zowel in de 'softe sector' als in de 'harde sector'. Daarnaast is een sterk punt dat Nederland zeer breed wordt gepercipieerd als een niet vooringenomen en betrouwbare partner in internationale aangelegenheden. Dat heeft te maken met genoemd 'tweesporenbeleid'. Het maakt dat ons land per definitie geschikt is om verbanden te leggen tussen ogenschijnlijk zeer verschillende beleidsterreinen als 'veiligheid en ontwikkelingssamenwerking' maar ook tussen 'Europa en de VS', en op deze gebieden voorstellen te doen.

Bij de positionering van Nederland in de drie behandelde fora, maar evenzeer in de internationale wereld als geheel, dient altijd te worden voortgebouwd op deze verworvenheden en de mogelijkheden tot eigen accenten in het beleid die daaruit voortvloeien.

Nederland als handelsnatie (bijna de helft van het Nederlandse BNP is afkomstig van inkomsten uit export) heeft bij uitstek belang bij een open en stabiele mondiale economie. Nederland heeft als klein land maar grote investeerder met grote economische kracht en belangen belang bij een gereguleerde internationale omgeving en bij 'fair play'. Als klein land dat uitermate kwetsbaar is voor de in hoofdstuk I geschetste risico's heeft het belang bij inbedding in effectieve internationale structuren die in staat zijn om aan die uitdagingen het hoofd te bieden. Nederlandse inspanningen dienen er dus in de eerste plaats op gericht te zijn deze structuren te versterken. Daartoe zou Nederland zich binnen die structuren moeten richten op de in de voorgaande hoofdstukken gedefinieerde prioriteiten. Nederland heeft eenvoudigweg geen alternatief voor het opereren binnen de besproken multilaterale structuren. Aan dit besef zou de overheid tegenover de eigen bevolking zeer duidelijk uitdrukking dienen te geven.



Minister van Buitenlandse Zaken

De voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 29 mei 2004

Hooggeachte Heer Korthals Altes,

Mede namens de ministers van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking alsmede de Staatssecretaris voor Europese Zaken wend ik mij tot u met het volgende. In het werkprogramma voor 2004 van de Adviesraad Internationale Vraagstukken staat het volgende onderwerp als eerste genoemd:

"positionering van Nederland in nieuwe EU, NAVO en VN

*Met de besluitvorming in 2002 en 2003 rond het ingrijpen in Irak en met de voorafschaduw-
ing van uitbreiding van de EU en NAVO in 2004 zijn voor het Nederlands buitenlands beleid
nieuwe gegevens ontstaan. Hoe moet Nederland daarmee omgaan? Hoe kunnen de
Nederlandse belangen en idealen in de nieuwe context tot hun recht komen? Welk beleid past
daarbij? Hoe robuust zijn in dat verband de voornemens in de Memorie van Toelichting bij de
begroting 2004?"*

Deze vraagstelling gaat terug op een wens geuit door de Tweede Kamer, dat de AIV zich hierover buigt.

Ik wil graag aan uw Raad, ook namens genoemde bewindslieden, een aantal vraagpunten voorleggen. Immers, aanvullende advisering op deze punten door uw Raad, in samenhang met de reeds in behandeling genomen adviesaanvragen zoals inzake Crisisbeheersing, Falende Staten en Pre-emptief optreden, zal voor de betrokken bewindslieden van nut zijn.

Op 22 april jl. heb ik met uw Raad van gedachten gewisseld over het lopende advieswerk. Daarbij heb ik belangstelling uitgesproken voor advisering over de effectiviteit van het multi-laterale stelsel. De kern van onderhavige adviesaanvraag betreft de Nederlandse mogelijkheden om die effectiviteit te bevorderen.

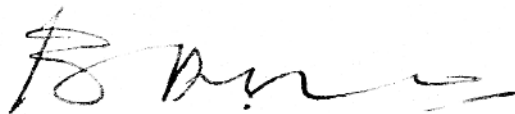
Er wordt in departementale kring gewerkt aan notities over verwante onderwerpen. U zult door de ambtelijke contactpersonen daarover worden geïnformeerd, zodra uw Raad aan de behandeling van deze adviesaanvraag begint.

De aangesneden thematiek reikt voorbij het a.s. Nederlandse EU voorzitterschap en uw advies zal langer doorwerken. Ik spreek echter toch de hoop uit het advies van uw Raad nog in de loop van deze zomer te mogen ontvangen.

Ik zie met belangstelling uit naar een advisering waarin uw Raad de mogelijkheden voor Nederlandse posities zoveel mogelijk over de grenzen van bedoelde fora heen en geïntegreerd behandelt. Dat zal een effectieve en slagvaardige opstelling van ons land bevorderen.

Afschrift van deze brief zend ik aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en de Voorzitter van de Eerste Kamer.

Met vriendelijke groet,



Dr. B.R. Bot

ADVIESAANVRAAG: de positie van Nederland in EU, NAVO en VN.

1. Europese Unie

De positie van Nederland in een EU met 25 lidstaten is reeds enige tijd onderwerp van studie. Naast verdragmatige 'nauwere samenwerking' kunnen zich ook andere, meer informele, kopgroepen aandienen. Inzake JBZ is sprake van samenwerking tussen de 'grote 5'; op de terreinen van het GBVB en EVDB lijken Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland het voortouw te willen nemen. Er zijn andere werkterreinen binnen de EU die zich kunnen lenen voor vormen van nauwere (gestructureerde) samenwerking.

Op welke dossiers zal Nederland met kans op succes een informele "kopgroep" kunnen benutten en met welke landen zou dat het best – per dossier – kunnen?

Ziet uw Raad onderwerpen waarop Nederland zelf het initiatief dient te nemen voor nauwere samenwerking en/of informele groepsvorming? Welke rol kan Benelux-samenwerking daarbij spelen? Hoe kan de communautaire methode worden behouden en hoe kan inclusiviteit worden bevorderd? Welke stemweging zal binnen een nauwere samenwerking wenselijk en mogelijk zijn, gegeven de bepalingen omtrent 'gestructureerde samenwerking' in het nieuwe verdrag?

2. NAVO

Hoe verdragen ad hoc coalities binnen NAVO en per operatie zich met het consensus-model dat de NAVO samenwerking kenmerkt? Waar kan al dan niet projectgewijs 'partnerschap' van NAVO met organisaties als EU, OVSE, VN alsmede andere (regionale) organisaties die zich bezig houden met aspecten van veiligheid een rol spelen? Hoe dient de relatie NAVO-Rusland zich te ontwikkelen? Is voor de nieuwe kerntaken van de NAVO de huidige samenstelling nog wel voldoende, of moeten er nieuwe strategische partners worden gezocht (b.v. Japan, Zuid Korea, China, Australie)?

3. VN

Bij hervorming binnen de Verenigde Naties zullen ervaringen en lessen rond de casus Kosovo en Irak een rol spelen. Eind dit jaar wordt het advies aan de Secretaris Generaal van de VN door het 'High Level Panel' verwacht. Welke zou de Nederlandse inzet kunnen zijn om legitimiteit en effectiviteit van de besluitvorming van de VN bij interventies in situaties van bedreiging van vrede en veiligheid, op een hoger plan te brengen? Welke zijn ook in dit verband de mogelijkheden van een gecoördineerde EU opstelling in de Veiligheidsraad (artikel 19 VEU)? Welke Nederlandse inzet in andere mondiale fora met ontwikkelingspolitieke, financiële, sociale, economische agenda's, zou passen bij VN inspanningen voor vrede en veiligheid?

Welke rol kan ons land ten behoeve van een effectievere VN en de praktische implementatie van inspanningen voor vrede en veiligheid, spelen in de Europese Unie en NAVO?

Lijst van gebruikte afkortingen

ABM Verdrag	Anti Ballistic Missile Verdrag
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AV(VN)	Algemene Vergadering (van de Verenigde Naties)
BNP	Bruto Nationaal Produkt
CBRN	Chemisch, Biologisch, Radiologisch en Nucleair
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EGKS	Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal
EIU	Economist Intelligence Unit
EMU	Economische- en Monetaire Unie
EP	Europees Parlement
EU	Europese Unie
EUV	Europees Unieverdrag
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensiebeleid
G-7	De zeven belangrijkste industrielanden
G-8	De acht leidende industriële naties (G-7 en Rusland)
G-20	Groep van 20 industrielanden in ontwikkeling
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid
HLP	High Level Panel
IFI's	Internationale Financiële Instellingen
IMF	Internationaal Monetair Fonds
ISAF	International Stability and Assistance Force
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
NGO	Non Gouvernementele Organisatie
NRF	NATO Response Force
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
SER	Sociaal Economische Raad
SG NAVO	Secretaris-Generaal van de NAVO
SGVN	Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties
UNEP	United Nations Environment Programme
VN	Verenigde Naties
VNVR	VN-Veiligheidsraad
VS	Verenigde Staten
WEU	West-Europese Unie
WHO	World Health Organization
WTC	World Trade Center
WTO	World Trade Organization

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

- 1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
- 2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
- 3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS; recente ontwikkelingen, *april 1998*
- 4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHIEDENHEID, *juni 1998*
- 5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
- 6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
- 7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
- 8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
- 9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
- 10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG:
van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
- 11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
- 12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
- 13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
- 14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
- 15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
- 16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
- 17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
- 18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
- 19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
- 20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING, *mei 2001*
- 21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING, *juni 2001*
- 22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL, *juni 2001*
- 23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
- 24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004,
november 2001
- 25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
- 26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003:
rol en richting, *mei 2002*
- 27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese
Unie, *mei 2002*
- 28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan
onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van
strategieën tegen armoede, *januari 2003*

* Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.

** Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).

- 30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
- 31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
- 32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
- 33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
- 34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
- 35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
- 36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
- 37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
- 38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
- 39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
- 40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
- 41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*
- 42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
- 43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
- 44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

- Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *10 december 1997*
- Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *13 juli 1999*
- Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *9 november 2000*
- Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *9 november 2001*
- Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *15 mei 2003****
- Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *28 augustus 2003*
- Briefadvies 'VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009', *12 maart 2004*
- Briefadvies 'DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?', *10 september 2004*
- Briefadvies 'REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen?', *8 april 2005*

*** Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).