

Het Verdrag van Lissabon en de externe betrekkingen van de Europese Unie

208

Dr. A. Ott¹ en prof. dr. R.A. Wessel²

Eén van de redenen voor de sluiting van het Verdrag van Lissabon was het versterken van de coherentie in het externe beleid van de Europese Unie. Door middel van een analyse van de meest in het oog springende institutionele veranderingen op dit terrein bekijkt dit artikel of deze doelstelling bereikt kan worden.

Tiende aflevering in een serie korte beschouwingen over het Verdrag van Lissabon, onder redactie van R.H. van Ooik en R.A. Wessel.

I. Inleiding

De reden voor de sluiting van het Verdrag van Lissabon op 18 december 2007 is in de preambule van het Verdrag als volgt weergegeven: 'het door het Verdrag van Amsterdam en het Verdrag van Nice op gang gebrachte proces te voltooien teneinde de doeltreffendheid en de democratische legitimiteit van de Unie te versterken en haar optreden samenhangender te maken (...)'. Hieruit blijkt dat ook het verbeteren van de samenhang in het externe beleid van de Europese Unie één van de doelstellingen is van het nieuwe verdrag. Inderdaad is coherentie op dit terrein niet altijd even gemakkelijk te realiseren vanwege de institutionele structuur van de Unie, waarin de externe bevoegdheden wat gekunsteld verdeeld zijn over de drie pijlers: de Europese Gemeenschappen, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (PJSS). In dat verband kan de voorziene opheffing van de pijlerstructuur en de fusie tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap al als een winstpunt genoteerd worden. Deze bijdrage beoogt enkele opvallende punten uit het Verdrag van Lissabon weer te geven op het terrein van de externe economische en buitenlandspolitieke betrekkingen. Wij zullen daartoe een vergelijking maken met de huidige situatie en niet ingaan op de wijzigingen ten opzichte van het Constitutioneel Verdrag uit 2004. Paragraaf 2 zal ingaan op de plaats die de externe bevoegdheden van de Unie zullen krijgen in de nieuwe verdragen. Vervolgens zal paragraaf 3 ingaan op de externe betrekkingen die momenteel onder het EG-Verdrag vallen, terwijl wij in paragraaf 4 zullen kijken naar het buitenlands en veiligheidsbeleid zoals dat momenteel in de tweede pijler van de Europese Unie vorm krijgt. Paragraaf 5, tot slot, zal in concluderende zin proberen aan te geven in hoeverre de Lissabon-bepalin-

gen daadwerkelijk uitzicht bieden op een coherenter extern beleid van de Unie als geheel.

2. Een integratie van de externe beleidsterreinen van de Unie?

Het Verdrag van Lissabon zal de Europese Gemeenschap³ volledig in de Europese Unie laten opgaan en het nieuwe EU-Verdrag stelt expliciet in art. 7 dat de Unie rechtspersoonlijkheid geniet. Hiermee komt dan ook een einde aan de (overigens al enige tijd achterhaalde) academische discussie rond de rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie.⁴ Dat er op dit punt toch nog wat onrust bij enkele lidstaten bestaat, blijkt uit Verklaring nr. 24 bij de Slotakte van Lissabon: 'De Conferentie bevestigt dat het feit dat de Europese Unie rechtspersoonlijkheid bezit, de Unie geenszins machtigt wetgevend of anderszins op te treden buiten de bevoegdheden die de lidstaten haar in de Verdragen hebben toegedeeld.' Zoals bij veel Verklaringen, gaat het hier om een juridisch wat overbodige mededeling. Het beginsel van de attributie van bevoegdheden vormt immers een hoeksteen van het internationaal institutioneel recht en er wordt in het nieuwe EU-Verdrag zelfs weer expliciet naar verwezen, zonder dat er voor het GBVB een uitzondering wordt gemaakt (art. 5 VEU, nieuw).

Het nieuwe *Verdrag betreffende de Europese Unie* (VEU) zal alle institutionele bepalingen bevatten, terwijl de beleidsterreinen (inclusief de huidige PJSS) een plaats krijgen in het hervormde EG-Verdrag, het nieuwe *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* (VWEU). Het is daarom opvallend dat het GBVB en het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB) als enige beleidsterreinen niet opgenomen zijn in het VWEU, maar een plaats houden in het institutionele VEU. Zelfs binnen Titel V van dat laatste verdrag, over de externe betrekkingen van de Unie, is er een apart hoofdstuk met 'Specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid'. De reden voor de afzondering van dit beleidsterrein kon al gevonden worden in het mandaat

¹ Andrea Ott is universitair docent Europees recht en Jean Monnet Module houder voor Externe Betrekkingen van de Europese Unie aan de Universiteit Maastricht.

² Ramses A. Wessel is als hoogleraar Recht van de Europese Unie en andere internationale organisaties verbonden aan het Centre for European studies van de Universiteit Twente.

³ De Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) zal geen deel uitmaken van de nieuwe structuur, maar zal als afzonderlijke organisatie voortbestaan. Zie hierover Protocol 2 bij de verdragen.

⁴ Zie voor deze discussie de verwijzingen in R.A. Wessel, 'The International Legal Status of the European Union' *EFA Rev.* 1997, p. 109-129; en in 'Revisiting the International Legal Status of the EU', *EFA Rev.* 2000, p. 507-537.

voor de Lissabon IGC, waaruit bleek dat lidstaten het niet eens konden worden over een overheveling van de GBVB-bepalingen van het VEU naar het VWEU. Vanuit juridisch institutioneel oogpunt blijft dit wat vreemd. Met het verdwijnen van het onderscheid tussen Unierecht en Gemeenschapsrecht is er immers (per definitie) geen grond meer voor de angst voor een verdere 'communitarisering' van het GBVB en binnen het nieuwe VWEU zullen er voor de daar wel opgenomen beleidsterreinen verschillende procedures gelden. Daarnaast is het uit elkaar houden van het (huidige) EG en GBVB externe beleid niet goed te begrijpen nu art. 21 van het nieuwe EU-Verdrag de oorspronkelijke GBVB-taken aanvult met onderwerpen die in de huidige situatie eerder onder de communautaire bevoegdheden zouden vallen (zoals ondersteuning van de ontwikkeling van de ontwikkelingslanden op economisch, sociaal en milieugebied; uitbanning van armoede; stimulering van de integratie van alle landen in de wereldeconomie; wegwerken van belemmeringen voor de internationale handel; bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en het duurzaam beheer van de mondiale natuurlijke rijkdommen; het verlenen van hulp aan volkeren, landen en regio's die te kampen hebben met natuurrampen; en het bevorderen van goed mondiaal bestuur). Ditzelfde artikel geeft overigens ook aan dat voor het bereiken van deze doelstellingen naast het GBVB ook ander extern beleid van de Unie ingezet moet worden, waarmee de ironie van de (voortgezette) scheiding wordt onderstreept en deze wellicht vooral een politiek-symbolische reden krijgt.

3. Veranderingen op het terrein van de communautaire externe bevoegdheden

De belangrijkste veranderingen in het Verdrag van Lissabon op het gebied van het huidige communautaire externe beleid laten zich opsplitsen in gemeenschappelijke bepalingen en bevoegdheden en extern beleid met institutionele gevolgen.

3.1. Gemeenschappelijke bepalingen en bevoegdheden

Eén van de belangrijkste doelstellingen van het herzieningsproject sinds Nice betrof de afbakening van bevoegdheden tussen de EU/EG en de lidstaten.⁵ In zijn jurisprudentie over externe betrekkingen sinds 1971, in het bijzonder het AETR arrest,⁶ heeft het Hof niet alleen algemene voorwaarden gesteld voor de samenhang tussen impliciete en expliciete bevoegdheden en dynamische omschrijvingen van toekomstige exclusieve bevoegdheden gegeven, maar ook exclusieve bevoegdheden vastgesteld op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek en met betrekking tot de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.⁷ De expliciete weergave in art. 3 lid 1 VWEU van tot op heden bekende exclusieve bevoegdheden verschaft duidelijk meer rechtszekerheid op het terrein van de afbakening van de externe bevoegdheden. Daarentegen is de opname van de AETR-

doctrine – of beter gezegd van delen daarvan – in paragraaf 2 van art. 3 VWEU wel erg ambitieus, te meer daar deze doctrine zich nog steeds verder ontwikkelt en door het Hof nog steeds gherdefinieerd wordt.⁸

Nieuw is ook dat het VEU in art. 3 lid 5 en art. 8 naar doelstellingen verwijst voor het externe beleid als geheel, dus inclusief het GBVB. Zoals gezegd, worden deze doelen in algemene zin herhaald in art. 21 VEU. Deze bepaling is daarmee het verbindingsstuk tussen het GBVB en het externe optreden dat onder het VWEU valt. Deze indruk wordt versterkt doordat lid 3 een centrale bepaling bevat met betrekking tot de coherentie van het externe beleid: 'De Unie ziet toe op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden en tussen het externe optreden en het beleid van de Unie op andere terreinen (...)' In het huidige EU-Verdrag heeft deze coherentieverplichting een plek in art. 1 lid 3 en art. 3. Vanwege de uitsluiting in art. 46, lijken deze bepalingen echter niet door het Hof van Justitie getoetst te kunnen worden. De jurisprudentie heeft zelfs tekenen laten zien die – in strijd met het beginsel van de samenhang in de externe betrekkingen – wijzen op het benadrukken van de verschillen tussen de EG- en de GBVB-rechtsorde.⁹ Het artikel dat de basis vormt voor de bemoediging van het Hof met afbakeningsvragen rondom de pijlers, is art. 47 EU. Dit artikel komt in het nieuwe VEU in gewijzigde vorm terug in art. 40, dat wederom de speciale positie van het buitenlandspolitieke beleid herhaalt (zie ook *infra* par. 4). Tegelijk laat dit nieuwe artikel zien dat het Hof niet alleen de rest van het Uniebeleid tegen het GBVB mag beschermen (vergelijkbaar met het huidige art. 47 VEU), maar dat die bescherming ook andersom geldt.

De vraag is hoe het Hof in de toekomst zal omgaan met het traditioneel voorrang hebbende 'communautaire' beleid in het VWEU en de ontwikkeling van de beginselen van coherentie (in art. 21 lid 3) en loyaliteit (in art. 4). Hoewel het nieuwe art. 24 lid 1 VEU de rechtscontrole door het Hof van Justitie op een vergelijkbare wijze als het huidige art. 46 beperkt, heeft het Hof in met name het Pupino-arrest aangetoond dat de beginselen van loyale samenwerking en coherentie de

5 Verklaring over de Toekomst van de Unie, aangenomen door de IGC van Nice.

6 HvJ EG, 22/70, *AETR*, *Jur.* 1971 (263); zie ook Advies 1/76, *Oplegfonds binnenscheepvaart*, HvJ EG 26 april 1977, *Jur.* 1977, p. 741.

7 HvJ EG, 41/76, *Donckerwolke*, *Jur.* 1976, 1921; *Kramer*, 3,4 en 6/76, *Jur.* 1976, 1279.

8 HvJ EG, 476/98, *Open Skies*, *Jur.* 2002, p. I-9797 of p. I-9855; Lugano Convention Advies 1/03, *Jur.* 2006, p. I-1145; P.J. Kuijper, 'The Opinion on the Lugano Convention and the Implied External Relations Powers of the European Community', in B. Martenczuk & S. van Thiel (red.), *Justice, Liberty, Security New Challenges for EU External Relations*, Brussels: University Press: 2008, p. 187-210; en vooral P.J. Kuijper, 'Fifty Years of EC-EU External Relations: Continuity and the Dialogue between Judges and member States as Constitutional Legislators', *Fordham International Law Journal*, 2008, nr. 6, p. 1571-1602, die dit zelfs 'a rather clumsy attempt' noemt om AETR te codificeren.

9 HvJ EG, C-170/96, *Commissie v. Raad*, *Jur.* 1998, p. I-2763 en C-186/03, *Commissie v. Raad*, *Jur.* 2005, p. I-7879. Recentelijk is het onderscheid tussen de pijlers door het Hof onderstreept in zaak C-91/05, *ECOWAS*, 20 mei 2008 (n.n.g.). Zie hierover R.A. Wessel, 'Veiligheidsbeleid of toch ontwikkelingssamenwerking? De afbakening van de externe bevoegdheden tussen de EU, de EG en de lidstaten', *NTER* 2008, nr. 10, 2008, p. 292-299.

rechtswerking en interpretatie tussen de verschillende pijlers beïnvloeden.¹⁰ Dit lijkt des te meer van belang wanneer er geen pijlers meer bestaan en er ondubbelzinnig sprake is van één rechtsorde.

3.2. Extern beleid met institutionele gevolgen

Eén van de meest opvallende verbeteringen in het nieuwe verdrag is een herstructurering van het externe beleid, in het bijzonder waar het gaat om de bepalingen over de gemeenschappelijke handelspolitiek en de verschillende verdragsluitingsprocedures. Het externe optreden op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek, de samenwerking met derde landen, de humanitaire hulp en de sancties worden in het nieuwe VWEU samengebracht in art. 206-215.

De verschillende normen worden in deze bepalingen coherenter en beter op elkaar afgestemd. Een voorbeeld is de ontwikkelingssamenwerking en de samenwerking met andere derde landen. De rechtsbasis voor het laatstgenoemde beleid (art. 181a EG) was geïntroduceerd door het Verdrag van Nice, maar schrijft slechts consultatie van het Europees Parlement voor, terwijl voor ontwikkelings-samenwerking (art. 177 en 179) de medebeslissings-procedure is vereist. Deze incoherente regeling heeft in de praktijk tot problemen met financiële wetgeving voor derde landen geleid, omdat verschillende regelingen nodig waren voor derde landen van de Euromed regio, derde Oost-Europese landen¹¹ en andere industrielanden.¹² Dit werd onlangs weer duidelijk in een zaak van het Europees Parlement tegen de Raad, waar de invloed van het EP afhangt van de gekozen rechtsbasis (wel of geen ontwikkelingssamenwerking).¹³ De nieuwe regeling in art. 212 VWEU eist uitdrukkelijk samenhang tussen ontwikkelingsbeleid en andere samenwerking en geeft het Europees Parlement een sterkere rol in de wetgevingsprocedure.

Een andere opmerkelijke verandering betreft de gemeenschappelijke handelspolitiek. Het huidige cryptische art. 133 EG, met zijn zeven leden, wordt door een nieuwe bepaling vervangen. De strijd tussen de Commissie en de Raad ging in het verleden met name over de omvang van de gemeenschappelijke handelspolitiek,¹⁴ omdat het Hof sinds 1975 art. 133 als exclusieve communautaire bevoegdheid beschouwt.¹⁵ In het WTO-advies van 1994 verklaarde het Hof van Justitie de EG exclusief bevoegd op het gebied van de handel in goederen, grensoverschrijdende diensten en intellectuele eigendomsrechten met betrekking tot het verbod op vervalste goederen, terwijl er voor andere onderdelen van het dienstenverkeer en de intellectuele eigendom een gedeelde bevoegdheid bestaat.¹⁶ Deze uitspraak vond een plek in art. 133. Omdat op basis van art. 3 lid 1(e) VWEU de gemeenschappelijke handelspolitiek onder de exclusieve bevoegdheden zal vallen, wordt in art. 207 lid 1 de omvang van de gemeenschappelijke handelspolitiek uitgebreid met tariefswijziging, het sluiten van tarief- en handelsakkoorden betreffende handel in goederen en diensten, en de handelsaspecten van intellectuele eigendomsrechten. Dat nu ook 'directe buitenlandse investeringen' in deze bepaling zijn opgenomen, onderstreept het belang van dit onderwerp in relatie tot de bevoegdheden in internationale fora als de WTO en de OESO.¹⁷ Ook heeft

dit gevolgen voor de bilaterale investeringsovereenkomsten van de lidstaten.

De rol van het Europees Parlement wordt uitgebreid waar het gaat om het sluiten van internationale overeenkomsten. Traditioneel is het EP uitgesloten van de besluitvorming rond verdragsluitingsprocedures. In de praktijk wordt het parlement wel geïnformeerd, maar het heeft een duidelijk beperktere rol in vergelijking met de procedure rond het sluiten van associatieakkoorden (art. 310 EG). Het blijft afwachten hoe het Europees Parlement deze nieuwe machtspositie gaat gebruiken en hoe de verhoudingen tussen lidstaten, Commissie en Raad in het handelsbeleid zich verder zullen ontwikkelen, maar de ruimere bevoegdheden van het EP zullen in ieder geval de transparantie van dit proces vergroten.

In het algemeen kan ook gesteld worden dat het nieuwe verdrag verbeteringen aanbrengt in de redactie en inhoud van de bepalingen over het sluiten van internationale overeenkomsten. De separate regelingen over overeenkomsten onder de EMU en associatieovereenkomsten worden in art. 219 en 217 VWEU opgenomen. De onderhandelingsfase wordt gedetailleerd beschreven en de deelname van het Europees Parlement helder geregeld. Ook onduidelijkheden over de rol van de Commissie in de externe betrekkingen worden deels verwijderd.¹⁸ In art. 218 wordt met betrekking tot de bevoegdheid tot het sluiten van internationale overeenkomsten niet langer een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de 'aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden', en art. 220 en 221 VWEU regelen de samenwerking met internationale organisaties en derde landen en verduidelijken dat de Commissie en de hoge vertegenwoordiger (zie onder) alleen uitvoeringsfuncties hebben en geen verdragsluitende bevoegdheid.¹⁹

¹⁰ HvJ EG, C-105/03, *Pupino arrest*, Jur. 2005, p. I-5285.

¹¹ MEDA Verordening 2698/2000 voor de Euromed regio, PbEG 2000 L 311/1 en TACIS Verordening 99/2000, PbEG 2000 L 12/1. Maar zie ook het besluit over het 'European Neighbourhood Policy Instrument' (ENPI), Verordening nr. 1638/2006, PbEU 2006 L 310/1.

¹² Verordening (EG) nr. 1889/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 heeft betrekking op de oprichting van het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking, PbEU 2006 L 386/1; Verordening (EG) nr. 1889/2006 van de Raad heeft betrekking op een financieringsinstrument voor samenwerking met de industrielanden en andere landen met hoog inkomen (ICI), PbEU 2006 L 386/1.

¹³ Zie HvJ EG, zaak C-155/05, *Europees Parlement t. Raad*, 6 november 2008 (n.n.g.). Het Hof stelde dat 'moet worden geconcludeerd dat het bestreden besluit bij wijze van uitzondering had moeten worden gebaseerd op de dubbele rechtsgrondslag van art. 179 EG en 181 A EG.' (r.o. 84).

¹⁴ R.H. Lauwaars & C.W.A. Timmermans, *Europees recht in kort bestek*, Kluwer: 2003, p. 353.

¹⁵ Advies 1/75, *Gemeenschappelijke handelspolitiek*, HvJ EG 11 november 1975, Jur. 1975, p. 1355 en HvJ EG *Donckerwolke*, zie boven.

¹⁶ HvJ EG, *WTO advies*, Jur. 1994, p. I-5267.

¹⁷ Bijv. met betrekking tot de TRIMs en GATS overeenkomsten. Zie M. Michaelis, in: M. Hilf en S. Oeter (red.), *WTO-Recht*, Baden-Baden: Nomos 2006, p. 267.

¹⁸ A.Ott, 'EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield between European and International Law', *EFA Rev.* 2008 (nog niet verschenen).

¹⁹ Vgl. HvJ EG, C-327/01, *Frankrijk t. Commissie*, Jur. 1994, p. I-3641.

4. Veranderingen op het terrein van de buitenlandspolitieke betrekkingen

4.1. Instellingen en besluitvorming

Wat de GBVB-besluitvorming betreft, zal er na inwerkingtreding van Lissabon niet veel veranderen, maar ook hier zijn er wel een aantal opvallende nieuwigheden. De Raad – in de formatie als ‘Raad Buitenlandse Zaken’ (art. 16, 6 nieuw VEU) – blijft het belangrijkste besluitvormende orgaan, maar zal nu worden voorgezeten door de nieuwe ‘hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid’ (HV; art. 18, 3 nieuw VEU). Opvallend is ook dat, naast de al bestaande mogelijkheden, stemmen bij gekwalificeerde meerderheid mogelijk wordt over een voorstel van de HV (art. 31 lid 2). Dit voorstel dient echter gebaseerd te zijn op een verzoek van de Europese Raad, waar de lidstaten dan al de mogelijkheid van een veto hebben gehad. Hoewel de meeste GBVB-voorstellen tot nu toe afkomstig zijn van lidstaten – met een actieve rol van het Voorzitterschap – worden zij niet genoemd in het nieuwe art. 22 lid 2 dat slechts verwijst naar gemeenschappelijke voorstellen van de HV en de Commissie (een noviteit). Dit lijkt echter gecompenseerd te worden door art. 30 lid 1, waarin de meer algemene regel wordt neergelegd dat ‘iedere lidstaat, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, of de hoge vertegenwoordiger met de steun van de Commissie’, voorstellen bij de Raad kan indienen. Tot nu toe heeft de Commissie zich afzijdig gehouden bij het initiëren van het GBVB-beleid,²⁰ maar de mogelijkheid om samen met de HV voorstellen in te dienen zou dit kunnen veranderen. Uiteraard speelt hier ook mee dat de persoon die de functie van HV zal bekleden tevens lid (en zelfs vice-voorzitter) van de Commissie zal zijn (art. 17 lid 4 en 5).

De rol van de HV (momenteel de functie van Solana) wordt met het Verdrag van Lissabon duidelijk ‘ge-upgrade’. Afgaand op de nieuwe bepalingen kan rustig worden gesteld dat de HV de belangrijkste persoon op het terrein van de externe betrekkingen wordt. Zelfs de nieuwe (vaste) Voorzitter van de Unie oefent zijn externe taken uit ‘onverminderd de aan de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid toegeedeelde bevoegdheden’ (art. 15 lid 6), zij het ‘op zijn (politiek hogere) niveau’. De status van Unie- (in plaats van lidstaat-) vertegenwoordiger wordt onderstreept door het feit dat de HV met gekwalificeerde meerderheid kan worden benoemd door de Europese Raad (met instemming van de Commissievoorzitter). Hij (of zij) ‘voert het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie’ (art. 18 lid 2), zit de Raad Buitenlandse Zaken voor, is *de facto* lid van de Europese Raad (art. 15), assisteert de Raad en de Commissie in het bereiken van een consistent beleid (art. 21), zorgt samen met de Raad voor de naleving van het beleid door de lidstaten (art. 24 lid 3) en is daarmee overduidelijk de spil waar het hele GBVB om draait.

De HV neemt ook de huidige rol van het voorzitterschap over bij het consulteren van het Europees Parlement (art.

36). Omdat echter ‘wetgevende’ handelingen voor het GBVB zijn uitgesloten (art. 24), blijft de rol van het EP op dit terrein in schril contrast staan met die ten opzichte van de andere Unie-beleidsterreinen. Tegelijkertijd leidt dit ook tot complexe situaties wanneer (bijvoorbeeld op basis van een gemeenschappelijk voorstel van de HV en de Commissie) besluiten zowel GBVB als andere terreinen bestrijken. In die gevallen leiden de ‘specifieke regels en procedures’ voor het GBVB (art. 24) tot de noodzaak van het aannemen van verschillende besluiten met uiteenlopende rechtsbases in verschillende verdragen en met een zeer wisselende rol voor het EP.

Het uitsluiten van wetgevingshandelingen betekent nog steeds niet dat de GBVB-besluiten niet bindend zouden zijn voor de lidstaten. Ook het nieuwe art. 28 stelt dat deze besluiten de lidstaten binden bij het innemen van standpunten en bij hun verdere optreden. Hoewel de aanduidingen ‘gemeenschappelijk standpunt’ en ‘gemeenschappelijk optreden’ verdwijnen (en daarmee hun onduidelijke onderscheid), blijven de nieuwe ‘besluiten’ bruikbaar voor hetzelfde soort zaken (art. 25).²¹ De rol van het Hof van Justitie blijft echter beperkt, hoewel er enige verruiming zichtbaar is. Ten eerste wijst het nieuwe art. 40 op een wat evenwichtiger verhouding tussen het GBVB en het andere externe beleid (zie boven). Daarnaast krijgt het Hof de bevoegdheid om de geldigheid na te gaan van beperkende maatregelen tegen natuurlijke personen of rechtspersonen (de bekende sancties tegen van terrorisme verdachten personen of entiteiten; art. 275 VWEU).

Wat de mogelijkheid tot het sluiten van internationale overeenkomsten betreft, blijft de bevoegdheid van de Unie bestaan, maar niet langer wordt een onderscheid gemaakt tussen door de EU en door de EG gesloten overeenkomsten (art. 216 VWEU en art. 37 VEU). Dit kan zeker een positieve uitwerking hebben op de consistentie van het beleid in de richting van derde staten die niet langer te maken zullen hebben met de complexe verhouding tussen communautair en ander Unie-beleid. Ook wordt duidelijk dat zowel de instellingen als de lidstaten gebonden zijn aan de door de EU gesloten overeenkomsten, iets dat in de huidige situatie slechts geregeld is voor de door de EG gesloten overeenkomsten (zie art. 300 lid 7 EG).²² Wel blijft een lastig onderscheid bestaan waar het gaat om het onderhandelen over deze overeenkomsten: de Commissie blijft hier de belangrijkste rol spelen, maar waar het uitsluitend of voor-

²⁰ Zie D. Spence, ‘The Commission and the Common Foreign and Security Policy’, in: D. Spence (Ed.), *The European Commission* (3rd ed.), London: John Harper, 2006. Spence citeert voormalig Commissaris Chris Patten voor de reden van dit terughoudende beleid: ‘Some of my staff [...] would have preferred me to have a grab for foreign policy, trying to bring as much of it as possible into the orbit of the Commission. This always seemed to me to be wrong in principle and likely to be counterproductive in practice. Foreign policy should not in my view [...] be treated on a par with the single market. It is inherently different’ (p. 360).

²¹ Hetzelfde geldt voor de (overigens nauwelijks gebruikte) ‘gemeenschappelijke strategieën’ van de Europese Raad, die in art. 22 nieuw VEU terugkeren als ‘besluiten van de Europese Raad inzake de strategische belangen en doelstellingen van de Unie’.

²² Zie C. Hillion en R.A. Wessel, ‘Restraining External Competences of EU Member States under CFSP’, in: M. Cremona en B. De Witte (Eds.), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Oxford: Hart Publishing, 2008, p. 79-121.

namelijk om GBVB-aangelegenheden gaat, neemt de HV het voortouw (art. 218 lid 3 VWEU).

4.2. Europees defensiebeleid

Veel minder aandacht is er voor de sluipende ontwikkeling van het Europees veiligheids- en defensiebeleid (EVDB), dat met Lissabon voor het eerst als zodanig in een verdrag genoemd wordt en straks ook vijf artikelen in plaats van slechts één bepaling kent.²³ De reikwijdte van het EVDB wordt uitgebreid, zodat ook de strijd tegen het terrorisme er onder valt (art. 43 nieuw VEU).

Met betrekking tot het 'defensiebeleid' blijft het verdrag echter dubbelzinnig. Ook het nieuwe verdrag geeft aan dat er nog geen sprake is van een defensiebeleid (maar dat de Europese Raad daartoe kan besluiten; art. 42 lid 2). Toch lijkt er iets veranderd. Enigszins verstoep in art. 42 lid 7 komt namelijk een bepaling voor die qua inhoud niet veel afwijkt van wat we kennen uit art. 5 NAVO-verdrag of art. V WEU-verdrag: 'Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen overeenkomstig artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties.' Hoewel hetzelfde lid het 'specifieke karakter van het veiligheids- en defensiebeleid van bepaalde lidstaten' onverlet laat, blijft het moeilijk dit anders te lezen dan een verplichting tot collectieve bijstand door andere lidstaten dan Oostenrijk, Finland, Ierland en Zweden (de voor de hand liggende 'bepaalde lidstaten'). Het idee van gemeenschappelijke verdediging wordt versterkt doordat ook het VWEU (art. 222) een clause kent die solidariteit van lidstaten vereist, zij het nu in het geval van een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp. De keuze om deze bepaling op te nemen in het VWEU en niet samen met de andere bijstandsverplichting in het VEU, onderstreept de al genoemde gekunstelde scheiding die in de externe betrekkingen is aangebracht. Tot slot zijn verklaringen van de EU (zoals bijvoorbeeld in Helsinki in 1999 of Laken in 2001) waarin gesteld wordt dat er geen sprake zal zijn van het creëren van een 'Europees leger', moeilijk te begrijpen wanneer de implementatie van het EVDB niet alleen over gelaten kan worden aan kleinere groepen (ad hoc, maar ook permanent; art. 42 en 44), maar zelfs aan vaste 'battlegroups'.²⁴

5. Conclusie: een coherenter extern beleid?

Naast het opheffen van de pijlerstructuur en het samengaan van de EG en de EU is de combinatie van de functie van HV en lid van de Commissie zonder twijfel één van de belangrijkste vernieuwingen in het Verdrag van Lissabon op het terrein van de externe betrekkingen. De potentiële impact van deze combinatie op de rol van de EU op het wereldtoneel komt voort uit een meer natuurlijke afstemming van de verschillende dimensies van het externe beleid. Met andere woorden: de wekelijkse ontbijt-afstemmingsbijeenkomsten tussen de Commissaris voor externe betrekkingen en de HV zullen niet meer nodig zijn. Tegelijkertijd zal de formele scheiding tussen GBVB en ander extern beleid een noodzaak voor een keuze tussen rechtsbases (VEU of VWEU) en dus voor instrumenten impliceren. Maar ook het voorbereidingstraject blijft verschillend, omdat het GBVB en het EVDB gebruik blijven maken van andere voorbereidende organen. Of de voorziene 'Europese dienst voor extern optreden' (art. 27 lid 3 nieuwe VEU) eenheid kan brengen in de voorbereiding van het externe beleid, moet worden gezien. Veel zal afhangen van de 'institutionele dynamiek', die de afgelopen vijftien jaar ook heeft laten zien dat de praktijk (niet zelden gestuurd door het Hof) een eigen weg volgt.²⁵

Met betrekking tot de externe betrekkingen die onder het huidige communautaire regime vallen, valt op dat er ook hier niet aan een explicietere afstemming met het GBVB ontkomen kan worden. Ondanks de scheiding door middel van een plaatsing in verschillende verdragen, wijzen de doelstellingen op een meer geïntegreerd beleid. Tegelijkertijd is ook de 'verticale' consistentie een punt van voorzichtig optimisme. De broodnodige herziening van art. 133 EG leidt tot meer helderheid over het exclusieve karakter van onderdelen van de gemeenschappelijke handelspolitiek, terwijl ook de rol van de instellingen bij het sluiten van internationale overeenkomsten wordt verduidelijkt. Het blijft echter jammer dat de IGC niet één stap verder heeft willen gaan in de richting van het opnemen van het gehele externe beleid in één verdrag.

23 Het huidige art. 17 VEU stelt slechts: 'Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid omvat alle aangelegenheden die betrekking hebben op de veiligheid van de Unie, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid, dat tot een gemeenschappelijke defensie kan leiden indien de Europese Raad daartoe besluit.'

24 Zie de genoemde *Headline Goal 2010*, aangenomen door de Raad in 2004.

25 Zie hierover D.M. Curtin en R.A. Wessel, 'Rechtseenheid van de Europese Unie? De rol van het Hof van Justitie als constitutionele rechter', *SEW* 2008, 166, p. 369-376.