

# Het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie en het nieuwe Verdrag van Lissabon

RAMSES A. WESSEL\*

*Het Verdrag van Lissabon dat op 1 december 2009 inwerking trad, heeft ook gevolgen voor de vormgeving van het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie. Vanwege zijn voornamelijk intergouvernementele karakter, is de ontwikkeling van dit beleidsterrein grotendeels in afzondering van ander extern beleid van de Unie ontwikkeld. Deze bijdrage gaat in op de vraag of het verdrag van Lissabon kan leiden tot een coherenter rol van de Unie in de wereld. Daartoe worden enkele opvallende punten uit het Verdrag nader belicht.*

## Inleiding

Op 1 december 2009 trad het Verdrag van Lissabon in werking. Ook voor het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid van de Europese Unie heeft dit verdrag gevolgen. Het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid werd geïntroduceerd met het Verdrag van Maastricht in 1992 en is verder ontwikkeld op basis van de verdragen van Amsterdam (1999) en Nice (2001). Dat laatste verdrag gaf de Europese Unie expliciet de bevoegdheid om militaire missies in te stellen en een defensiebeleid te voeren.

Het beleidsterrein is altijd wat problematisch gebleven. De noodzaak om aan het succesvolle economische beleid van de Europese Unie ook een buitenlandspolitieke samenwerking te koppelen is onomstreden, maar de meeste lidstaten blijven tot op de dag van vandaag huiverig voor het daadwerkelijk uit handen geven van bevoegdheden op dit terrein. In het EU-verdrag dat in Maastricht tot stand kwam werd dit duidelijk weerspiegeld in het feit dat het 'gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid' buiten de 'communautaire' samenwerking in de Europese Gemeenschap werd ge-

\* Prof. .dr. R.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. Deze bijdrage is mede gebaseerd op A. Ott en R.A. Wessel, 'Het Verdrag van Lissabon en de externe betrekkingen van de Europese Unie', in R.H. van Ooik en R.A. Wessel (red.), *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Deventer: Kluwer, 2009, pp. 177-186.

houden. Iedere schijn van supranationaliteit (via een actieve rol van de Europese Commissie, controle door het Europees Parlement, meerderheidsbesluitvorming of een toezichhoudende rol voor het Hof van Justitie) werd angstvallig vermeden. Het gevolg was voorstelbaar: vanwege de verschillende regimes die golden voor buitenlands politiek en ander extern optreden van de Europese Unie was het moeilijk een consistent beleid tot stand te brengen. Voor samenwerking in de Wereldhandelsorganisatie golden andere regels en procedures dan voor het instellen van sancties en ontwikkelingssamenwerking kon niet samen met veiligheidsbeleid in één besluit worden gevat. Voor handels- en veiligheidspartners in de wereld gold daarnaast dat steeds onduidelijker werd wie bevoegd was: de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de lidstaten of een mengeling? Coherentie was dan ook niet altijd even gemakkelijk te realiseren vanwege de institutionele structuur van de Unie, waarin de externe bevoegdheden wat gekunsteld verdeeld waren over de drie pijlers van de Europese Unie: de Europese Gemeenschappen, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (PJSS).

Dit probleem werd al geconstateerd ten tijde van de onderhandelingen over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor

Europa uit 2004, dat mede om die reden alle beleidsterreinen in één document opnam, maar – zoals bekend – nooit in werking is getreden. Ook in de preambule van het Verdrag van Lissabon, dat op 18 december 2007 werd gesloten, komt de aandacht voor coherentie van beleid terug. Doel is: “het door het Verdrag van Amsterdam en het Verdrag van Nice op gang gebrachte proces te voltooiën 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 een van de doelstellingen is van het nieuwe verdrag.

Deze korte bijdrage beoogt na te gaan of het nieuwe verdrag daadwerkelijk verbeteringen heeft aangebracht in het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid door enkele opvallende punten uit het verdrag weer te geven op het terrein van de buitenlandspolitieke betrekkingen. Daartoe wordt een vergelijking gemaakt met de juridische situatie voor 1 december 2009 en wordt niet ingaan op de wijzigingen ten opzichte van het Grondwettelijk Verdrag uit 2004. Eerst wordt ingegaan op de plaats die de externe bevoegdheden van de Unie zullen krijgen in de nieuwe verdragen. Vervolgens wordt stilgestaan bij het buitenlands en veiligheidsbeleid zoals dat voorheen in de tweede pijler van de

Europese Unie vorm kreeg. Tot slot, wordt in concluderende zin geprobeerd aan te geven in hoeverre de Lissabon-bepalingen daadwerkelijk uitzicht bieden op een coherenter extern beleid van de Unie als geheel. Het artikel kiest een juridische insteek, met een nadruk op verdragswijzigingen en minder op politieke implicaties. De reden is (afgezien van de specifieke deskundigheid van de auteur) dat de feitelijke juridische veranderingen tot nu toe veel minder aan bod zijn gekomen dan de mogelijke politieke gevolgen hiervan.

#### **Een integratie van de externe beleidsterreinen van de Unie?**

Een van de meest opvallende vernieuwingen betreft de opheffing van de al genoemde pijlerstructuur en de fusie tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap. Na meer dan vijftig jaar is er een einde gekomen aan de roemruchte Europese (Economische) Gemeenschap. Het Verdrag van Lissabon heeft de Europese Gemeenschap<sup>1</sup> volledig in de Europese Unie laten opgaan en het nieuwe Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) stelt expliciet in artikel 47 dat de Unie rechtspersoonlijkheid geniet, waarmee de zelfstandige internationale juridische status van deze organisatie nu ook verdragsrechtelijk is veranderd. Hiermee komt een einde aan de (overigens al enige tijd achter-

haalde<sup>2</sup>) academische discussie rond de rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie.<sup>3</sup> 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 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 (artikel 5 lid 2 VEU):

Krachtens het beginsel van bevoegdheidstoedeling handelt de Unie enkel binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, behoren toe aan de lidstaten.

De Verklaring heeft dan ook een voornamelijk politiek doel: het geruststellen van enkele lidstaten en hun bevolkingen dat het toekennen van rechtspersoonlijkheid niet betekent dat de Unie iets gaat doen

zonder toestemming van de lidstaten. Dit idee wordt ook nog eens ondersteund door het beginsel van subsidiariteit, dat in een speciaal Protocol is uitgewerkt en in artikel 5 lid 3 als volgt is geformuleerd:

Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

Het nieuwe Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU of EU-verdrag) bevat alle institutionele bepalingen over onder andere de rol van de Instellingen en de besluitvorming, terwijl de daadwerkelijke beleidsterreinen (inclusief de huidige PJSS) een plaats hebben gekregen in het hervormde EG-verdrag, het nieuwe Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU of EU-werkingsverdrag). Het is daarom opvallend dat het GBVB en het Gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB; als opvolger van het Europees veiligheids- en defensiebeleid, EVDB) als enige beleidsterreinen niet opgenomen zijn in het EU-werkingsverdrag, maar een plaats hebben gehouden in het institutionele EU-verdrag. Zelfs binnen de titel over de externe betrekkingen

van de Unie is er een apart hoofdstuk met 'Specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid'. De reden voor het voortzetten van de volledige afzondering van dit beleidsterrein kon al worden gevonden in het mandaat voor de Intergouvernementele Conferentie (IGC) voor Lissabon, waaruit bleek dat lidstaten het niet eens konden worden over een overheveling van de GBVB-bepalingen van het VEU naar het VWEU. Vanuit politiek oogpunt is dit wellicht begrijpelijk. De Europese Gemeenschap was de meer 'supranationale' afdeling van de Europese Unie waar het GBVB volgens de meeste lidstaten niet thuis hoorde. En nu het EG-verdrag vervangen is door het EU-werkingsverdrag kan de indruk ontstaan zijn dat we hier nog steeds te maken hebben met een ander soort samenwerking dan mogelijk is op basis van het EU-verdrag. Vanuit juridisch institutioneel oogpunt is dit echter onjuist. Beide nieuwe verdragen zijn gelijkwaardig en met het verdwijnen van het onderscheid tussen Unierecht en Gemeenschapsrecht is er (per definitie) geen grond meer voor de angst voor een verdere 'communautarisering' van het GBVB. Binnen het nieuwe EU-werkingsverdrag gelden er voor de daar wel opgenomen beleidsterreinen verschillende procedures, hetgeen ook voor het GBVB geregeld had kunnen worden.

Daarnaast is het nog steeds uit elkaar houden van het GBVB en al het andere externe beleid niet goed te begrijpen nu de oorspronkelijke GBVB-taken gecombineerd zijn met onderwerpen die voorheen 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 wereld-economie; 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). Dezelfde bepaling (artikel 21 VEU) 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 inderdaad vooral een politiek-symbolische reden krijgt. In de praktijk is immers al lang gebleken dat een (verdragsmatig) onderscheid tussen buitenlands beleid en extern beleid op de hierboven genoemde andere terreinen kunstmatig is.

### **Veranderingen op het terrein van de buitenlandse politieke betrekkingen**

#### *Instellingen en besluitvorming*

Wat de GBVB-besluitvorming betreft, zal er na inwerkingtreding van Lissabon niet veel veranderen, maar ook hier is er wel een aantal opvallende nieuwigheden. De Raad blijft het belangrijkste besluitvormende orgaan, maar zal nu worden voorgezeten door de nieuwe 'Hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid' (HV; artikel 18, lid 3 VEU). De Raad komt in de formatie als 'Raad Buitenlandse Zaken' (artikel 16, lid 6 VEU) bijeen voor de buitenlandse politieke vraagstukken. Algemene, institutionele Europese zaken komen aan de orde in de 'Raad Algemene Zaken'. Dit betekent tevens het einde van de 'RAZEB', de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen die voor Lissabon nog als de belangrijkste 'Buitenlandse Zaken raad' fungeerde. Opvallend is ook dat, naast de al bestaande mogelijkheden, stemmen bij gekwalificeerde meerderheid mogelijk wordt over een voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger (artikel 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 in de praktijk afkomstig zijn van lidstaten - met een actieve rol van het Voorzitterschap - worden de lid-

staten niet genoemd in het nieuwe artikel 22, lid 2 dat slechts verwijst naar gemeenschappelijke voorstellen van de Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie (een noviteit). Dit lijkt echter gecompenseerd te worden door artikel 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. Lidstaten kunnen dus voorstellen op het terrein van buitenlands- en veiligheidsbeleid blijven indienen. Tot nu toe heeft de Commissie zich afzijdig gehouden bij het initiëren van het GBVB-beleid,<sup>4</sup> maar de mogelijkheid om samen met de Hoge Vertegenwoordiger voorstellen in te dienen zou dit kunnen veranderen. Uiteraard speelt hier ook mee dat de persoon die de functie van Hoge Vertegenwoordiger bekleedt, momenteel de Britse Catherine Ashton, tevens lid (en zelfs vicevoorzitter) is van de Commissie (artikel 17, lid 4 en 5).

Javier Solana had als eerste Hoge Vertegenwoordiger al volop gebruik gemaakt van de mogelijkheden die het verdrag bood, maar de rol van de Hoge Vertegenwoordiger is met het Verdrag van Lissabon nog eens duidelijk 'ge-upgrade'. Afgaand op de nieuwe bepalingen kan rustig worden gesteld dat de Hoge Vertegenwoordiger de belangrijkste persoon op

het terrein van de externe betrekkingen wordt. Zelfs de nieuwe (vaste) Voorzitter van de Europese Raad, momenteel de Belg Herman Van Rompuy, oefent zijn externe taken uit "onverminderd de aan de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid toegedeelde bevoegdheden" (artikel 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 Hoge Vertegenwoordiger met gekwalificeerde meerderheid kan worden benoemd door de Europese Raad (met instemming van de Commissievoorzitter). Zij "voert het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie" (artikel 18, lid 2), zit de Raad Buitenlandse Zaken voor, is *de facto* lid van de Europese Raad (artikel 15), assisteert de Raad en de Commissie in het bereiken van een consistent beleid (artikel 21), zorgt samen met de Raad voor de naleving van het beleid door de lidstaten (artikel 24, lid 3) en is daarmee overduidelijk de spil waar het hele gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid om draait. De Hoge Vertegenwoordiger neemt ook de huidige rol van het voorzitterschap over bij het consulteren van het Europees Parlement (artikel 36). Omdat echter 'wetgevende' handelingen voor het GBVB zijn uitgesloten (artikel 24), blijft de rol van het Europees

Parlement 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 Hoge Vertegenwoordiger en de Commissie) besluiten zowel GBVB als andere terreinen bestrijken. In die gevallen leiden de “specifieke regels en procedures” voor het GBVB (artikel 24) tot de noodzaak van het aannemen van verschillende besluiten met uiteenlopende rechtsbases in verschillende verdragen en met een zeer wisselende rol voor het Europees Parlement.

Het uitsluiten van wetgevingshandelingen betekent nog steeds niet dat de GBVB-besluiten niet bindend zouden zijn voor de lidstaten. Ook het nieuwe artikel 28 stelt dat deze besluiten de lidstaten binden bij het innemen van standpunten en bij hun verdere optreden. Hoewel de vertrouwde aanduidingen ‘gemeenschappelijk standpunt’ en ‘gemeenschappelijk optreden’ voor GBVB-instrumenten verdwijnen (en daarmee hun onduidelijke onderscheid), blijven de nieuwe “besluiten” bruikbaar voor hetzelfde soort zaken (artikel 25).<sup>5</sup> De rol van het Hof van Justitie blijft echter beperkt, hoewel er enige verruiming zichtbaar is. Ten eerste wijst het nieuwe artikel 40 op een wat evenwichtiger verhouding tussen het GBVB en het andere externe beleid en is het niet langer zo dat het buitenlands beleid onderschikt is aan

ander (economisch) extern beleid. 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; artikel 275 VWEU).

Wat de mogelijkheid tot het sluiten van internationale overeenkomsten met niet-lidstaten en andere internationale organisaties betreft, blijft de bevoegdheid van de Unie bestaan, maar niet langer wordt een onderscheid gemaakt tussen door de Europese Unie en door de Europese Gemeenschappen gesloten overeenkomsten (artikel 216 VWEU en artikel 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 Uniebeleid. Ook wordt duidelijk dat zowel de instellingen als de lidstaten gebonden zijn aan de door de Europese Unie gesloten overeenkomsten, iets dat voor Lissabon slechts geregeld was voor de door de Europese Gemeenschappen gesloten overeenkomsten (vergelijk de huidige bepalingen in artikel 24, lid 6 EU en artikel 300 lid 7 EG).<sup>6</sup> 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-

namelijk om GBVB-aangelegenheden gaat, neemt de Hoge Vertegenwoordiger het voortouw (artikel 218 lid 3 VWEU). Gelukkig heeft Catherine Ashton als Hoge Vertegenwoordiger én lid van de Commissie veel dimensies van de externe betrekkingen in de hand, maar voor de betrokken ambtenaren geldt dat zowel het Raadssecretariaat als de Commissie betrokken zal moeten zijn en in het verleden hebben de ambtenaren van de twee instellingen niet altijd samen opgetrokken. Dat laatste kan vergemakkelijkt worden wanneer de Unie is overgegaan tot het instellen van een zogenoemde Europese dienst voor extern optreden, waarin ambtenaren van de Commissie, de Raad en van de lidstaten gaan samenwerken en die zal moeten uitgroeien tot het 'Bureau Buitenland' van de Europese Unie (artikel 27, lid 3 VEU).

#### *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 wordt genoemd en nu vijf artikelen in plaats van slechts één bepaling kent.<sup>7</sup> Opvallend is dat niet gekozen is voor de inmiddels volledig ingeburgerde term 'Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB)', maar voor het nieuwe 'Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB)'. Dit was een verstandige keus omdat altijd al

moeilijk te begrijpen was wat het onderscheid was tussen een buitenlandse politiek met een 'gemeenschappelijk' karakter en het veiligheids-/defensiebeleid dat 'Europees' van aard zou zijn.

Wat betreft het 'veiligheidsbeleid' is het jammer dat er niet meer duidelijkheid geschapen is. De term 'veiligheid' blijft deel uitmaken van zowel het GBVB als het GVDB. In de praktijk blijkt de GVDB-veiligheid vooral betrekking te hebben op militaire zaken, terwijl de GBVB-veiligheid breder is en met name beleidsterreinen betreft waarbij het ministerie van BZ en niet Defensie de belangrijkste rol speelt. De reikwijdte van het nieuwe GVDB is overigens uitgebreid, zodat nu ook de strijd tegen het terrorisme er onder valt (artikel 43 VEU). Wel mag verwacht worden dat beide terreinen vaker samengenomen worden en dat in de toekomst wellicht wordt gesproken over het gemeenschappelijk buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid (GBVDB?).

De bepalingen over het 'defensiebeleid' blijven dubbelzinnig. Ook het nieuwe verdrag geeft aan dat er nog geen sprake is van een defensiebeleid (maar dat de Europese Raad daartoe kan besluiten; artikel 42, lid 2). Toch lijkt er iets veranderd. Enigszins verstoep in artikel 42, lid 7 VEU komt namelijk een bepaling voor die qua inhoud niet veel afwijkt van wat we kennen uit artikel 5 NAVO-verdrag of artikel 5 VEU-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 EU-werkingsverdrag (artikel 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 werkingsverdrag en niet samen met de andere bijstandsverplichting in het EU-verdrag, onderstreept de al genoemde gekunstelde scheiding die in de externe betrekkingen is aangebracht. Tot slot zijn verklaringen van de Europese Unie (zoals in Helsinki in 1999 of Laken in 2001) waarin wordt gesteld dat er geen sprake zal zijn van het creëren van een 'Europees leger', moeilijk te begrijpen wanneer de implementatie

van het veiligheids- en defensiebeleid niet alleen kan worden overgelaten aan kleinere groepen (ad hoc, maar ook permanent; artikel 42 en 44), maar zelfs aan vaste 'battlegroups'.<sup>8</sup>

### Een coherenter extern beleid?

Wat betekent 'Lissabon' nu voor de praktijk van het buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid van de EU? Uit het bovenstaande blijkt dat Lissabon geen ingrijpende wijzigingen heeft doorgevoerd op dit beleidsterrein zodat resultaten van de veranderingen niet direct zichtbaar zullen zijn. Wel is de kiem gelegd voor een verdere ontwikkeling.

Naast het opheffen van de pijlerstructuur en het samengaan van de Europese Gemeenschap en de Europese Unie is de combinatie van de functie van Hoge Vertegenwoordiger en lid van de Commissie zonder twijfel een 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 Europese Unie op het wereldtoneel komt voort uit een meer natuurlijke afstemming van de verschillende dimensies van het externe beleid. Met andere woorden: de vroegere wekelijkse ontbijt-afstemmingsbijeenkomsten tussen de Commissaris voor externe betrekkingen en de Hoge Vertegenwoordiger zullen eenvoudiger te agen-

deren zijn. Tegelijkertijd zal de formele scheiding tussen buitenlands /veiligheids en ander extern beleid een noodzaak voor een keuze tussen rechtsbases (VEU of VWEU) en dus voor instrumenten impliceren. Combinaties van bijvoorbeeld veiligheidsbeleid en ontwikkelingssamenwerking blijven daardoor moeilijk. Maar ook het voorbereidingstraject blijft verschillend, omdat het GBVB en het GVDB gebruik blijven maken van andere voorbereidende organen. Of de voorziene 'Europese dienst voor extern optreden' eenheid kan brengen in de voorbereiding van het externe beleid, moet worden bezien. 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.<sup>9</sup> Met name de Hoge Vertegenwoordiger

zal de gelegenheid hebben om de samenhang in het beleid van de Unie met de rest van de wereld te versterken. En, met de nieuwe Europese dienst voor extern optreden, is de basis gelegd voor een nauwere samenwerking tussen de verschillende Unie-instellingen en de lidstaten.

Vooraf de bereidheid van de laatstgenoemden om de EU in de gelegenheid te stellen gebruik te maken van de nieuwe mogelijkheden, zal bepalend zijn voor het succes (in de zin van een effectief buitenlands en veiligheidsbeleid dat in staat is de gestelde doelstellingen te realiseren). Met de inmiddels ontwikkelde eigen rol van de EU op dit terrein is wel duidelijk dat de term 'gemeenschappelijk' beleid steeds meer slaat op de samenwerking tussen de EU en haar lidstaten.

## Noten

1. 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.
2. Doorslaggevend in dit verband waren de internationale overeenkomsten die sinds 2003 door de Europese Unie (dus niet door de Europese Gemeenschap of door de lidstaten) met derde staten en andere internationale organisaties worden gesloten. Zie hierover bijvoorbeeld: Wessel, R.A. (2008), *The European Union as a Party to International Agreements: Shared Competences, Mixed Responsibilities*, in: A. Dashwood & M. Maresceau (eds.), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 145-180.
3. Zie voor deze discussie de verwijzingen in: Wessel, R.A. (1997), *The International Legal Status of the European Union*, *European Foreign Affairs Review*, pp. 109-129; en in: Wessel, R.A. (2000), *Revisiting the International Legal Status of the EU*,

- European Foreign Affairs Review*, pp. 507-537.
4. Zie: Spence, D. (2006), *The Commission and the Common Foreign and Security Policy*, in: D. Spence (ed.), *The European Commission*, 3<sup>rd</sup> ed., London: John Harper. 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).
  5. 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'.
  6. Zie: Hillion, C. & R.A. Wessel (2008), *Restraining External Competences of EU Member States under CFSP*, in: M. Cremona & B. De Witte (eds.), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, Oxford: Hart Publishing, pp. 79-121.
  7. 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."
  8. Zie de zogenoemde Headline Goal 2010, aangenomen door de Raad in 2004.
  9. Zie hierover: Curtin, D.M. & R.A. Wessel (2008), *Rechtseenheid van de Europese Unie? De rol van het Hof van Justitie als constitutionele rechter*, *Sociaal-Economische Wetgeving*, 166, p. 369-376.