

# Het Verdrag van Lissabon en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid

**Briefing ten behoeve van een bijeenkomst voor Minister van Defensie Eimert van Middelkoop, 11 januari 2010**

*Margriet Drent, Research Fellow, Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael', [mdrent@clingendael.nl](mailto:mdrent@clingendael.nl)*

De Europese conventie die van maart 2002 tot juni 2003 plaatsvond, is de oorsprong van het huidige Verdrag van Lissabon. De gebeurtenissen van 11 september 2001 en de groeiende crisis rond Irak vormden destijds de externe achtergrond die de onderhandelingen van de conventie urgentie meegaven. Vooral op buitenlands- en veiligheidsgebied werd hierdoor veel mogelijk. Na een Intergouvernementele Conferentie (IGC) werd het Constitutioneel Verdrag in juni 2004 door de 25 lidstaten getekend. Het daaropvolgende ratificatieproces mislukte door de negatieve uitkomsten van de referenda in Nederland en Frankrijk eind mei/begin juni 2005. Na moeizame onderhandelingen, waarbij het Duitse voorzitterschap in de eerste helft van 2007 een belangrijke rol speelt, werd het mogelijk om op 13 december 2007 het Verdrag van Lissabon te tekenen. Het daarop volgende ratificatieproces duurt twee jaar -- er bleken twee referenda in Ierland nodig -- tot op 1 december 2009 het Verdrag ingaat.

Behalve de titel van de 'EU Minister van Buitenlandse Zaken', die in het verdrag gewijzigd wordt in de 'Hoge Vertegenwoordiger voor de Unie voor het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid', tevens vice-voorzitter van de Commissie, zijn er ten opzichte van het Constitutioneel Verdrag geen wijzigingen in de teksten die betrekking hebben op het GVDB. Wel zijn op instigatie van de lidstaten wijzigingen aangebracht die de scheiding tussen de competenties van de Commissie en de Raad strikter afbakenen. Zo is nu in artikel 15b expliciet gesteld dat er geen wetgevende competenties liggen in het domein van de Unie's externe actie. Artikel 3b, paragraaf 2 benadrukt de dominante rol van de lidstaten boven de Unie. Het blijft opvallend dat het GVDB veel aandacht krijgt in het nieuwe verdrag. Meer flexibiliteit en de noodzaak om de instrumenten die de EU ter beschikking heeft coherenter aan te wenden, zijn de leidende doelstellingen van de meeste bepalingen op dit terrein.

De relevante bepalingen zijn:

- Benoeming van de Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands- en veiligheidsbeleid, tevens vice-voorzitter van de Europese Commissie. De eerste uitdagingen voor Catherine Ashton zijn de afstemming met Van Rompuy, laveren tussen Commissie en Raad en het vormgeven van het nieuwe apparaat voor externe actie. De benoeming van vice-Hoge Vertegenwoordigers is vanwege de omvang en complexiteit van haar taken wenselijk.
- Europese Dienst voor Extern Optreden (of European External Action Service). In februari 2010 komt Ashton met een voorstel, waarover in april 2010 moet worden besloten. Enige haast is geboden om de Britse verkiezingen voor te zijn. In 2012 moet de EEAS in werking zijn. Al per 1 januari is het lokale voorzitterschap in 57 landen overgegaan naar de EU-delegatie. Het EEAS zal ongeveer 2200 personen beslaan en een aparte juridische status ten opzichte van de Commissie en de Raad bezitten. Er is nog veel onduidelijk over deze Dienst. Voorkomen moet worden dat een nieuwe verkokering van structuren afkomstig uit het Raadssecretariaat en de Commissie ontstaat. Ook kan overwogen worden om op bepaalde EU-delegaties militaire attachés te plaatsen.

- Wederzijdse bijstandsclausule. Vergelijkbaar met Art. 5 WEU en Art. 5 NAVO, waarbij in de EU bijstand niet strikt in militaire termen wordt gezien, maar in de vorm van 'de plicht [van de lidstaten] met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen'. Dit voorstel werd tijdens de Conventie door Frankrijk en Duitsland gedaan. Oorspronkelijk kreeg het de vorm van een optionele bijstandsclausule, maar in de IGC van 2003/2004 werd het een bindende clausule voor alle lidstaten met de toevoeging dat rekening wordt gehouden met de 'neutrale landen' en de verplichtingen die NAVO-leden in NAVO-verband hebben. Kan als extra garantie van bijstand worden gezien, hoewel het moeilijk voorstelbaar is in welke situatie. Samen met de uitgebreide Petersbergtaken in het Verdrag, beslaat de EU hiermee in potentie het gehele veiligheids- en defensiespectrum (van humanitaire hulpoperatie tot collectieve defensie). De clausule is echter zo verwoord, dat het door de lidstaten verschillend aan het thuisfront kan worden gepresenteerd. De vraag is welke voorbereidingen dit meebrengt op militair gebied om aan deze verplichting te kunnen voldoen (b.v. t.o.v. van de lidstaten die geen lid van de NAVO zijn).
- Solidariteitsclausule. Het onderscheidt zich van de bijstandsclausule doordat het hier om een gezamenlijk optreden van de Unie gaat in geval van 'een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp'. De Raad kan ook besluiten om de door de lidstaten ter beschikking gestelde militaire middelen te gebruiken. Inzet van militaire middelen op het grondgebied van lidstaten vereist het overeenkomen van "rules of conduct" en "rules of engagement".
- European Defence Agency (EDA). Hoewel al in 2004 opgericht, wordt het nu officieel in een verdrag opgenomen.
- Versterkte samenwerking is nu ook van toepassing op het gebied van GVDB, vereist unanimititeit.
- Permanent gestructureerde samenwerking (PGS). Het is revolutionair dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan worden besloten. PGS lijkt onder het dilemma tussen inclusiviteit (lage toetredingscriteria, veel deelnemers, langzame vooruitgang t.a.v. ontwikkelen militaire vermogen) en exclusiviteit (hoge toetredingscriteria die voortgang kan aanjagen).

## **Integratie en rationalisatie organisatiestructuur voor crisismanagement**

Vooraf het creëren van de nieuwe post van de HV/VP en de EEAS staan in het teken van de coördinatie van de civiele en militaire instrumenten in het buitenlands- en veiligheidsbeleid van de EU. De herstructurering van de EU's organen voor buitenlands- en defensiebeleid in een overkoepelend EEAS per 2012 biedt een goede gelegenheid om de verdere integratie en rationalisatie van de structuren voor crisismanagement door te voeren. Het nieuwe Crisis Management and Planning Directoraat (CMPD) weerspiegelt in de huidige vorm slechts gedeeltelijk een geïntegreerde benadering van veiligheid. De strategische planning voor civiele en civiel-militaire operaties wordt door het CMPD gedaan, maar de militaire planning blijft bij het EUMS. Op uitvoeringsniveau ligt het operationeel commando voor civiele missies bij het Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) en zijn er zeven verschillende opties voor de aansturing van militaire operaties: Berlijn+, het multinationaliseren van nationale hoofdkwartieren (5) en het activeren van het EU Operations Centre in Brussel. Vereenvoudigd, ziet dit er in een tabel als volgt uit:

	civ/mil en civiele operaties	Militaire operaties
<b>Strategische planning</b>	CMPD	EUMS
<b>Operationele planning en commando</b>	CPCC	1. Berlijn +
		2. National HQ (5)
		3. EU Ops Centre

De nadelen van deze versnippering voor een geïntegreerde crisisbenadering zijn duidelijk. Daarnaast geven deze zeven opties voor militaire hoofdkwartieren hoge kosten, lekt ervaring en kennis weg na afloop van een operatie en is de lange aanlooptijd voor activeren niet in overeenstemming met doelen van snelle reactie. Het bereiken van optimale coherentie tussen civiele en militaire kennis is gebaat bij een institutionele gezamenlijke inbedding van militaire en civiele planning en ook commandovoering van GBVB operaties.

De optimale oplossing is een vergaande rationalisatie en samenvoeging van deze civiel-militaire structuren in één permanent **EU Civiel-Militair Hoofdkwartier** (EU CMHQ), gesitueerd in Brussel. Het CMPD en de EUMS vormen de civiel-militaire staf van dit hoofdkwartier, terwijl het CPCC en een versterkt EU Operations Centre, inclusief het operationele planningsgedeelte van de EUMS het operationeel gedeelte vormen. Binnen het hoofdkwartier houden de civiele en militaire structuren waar nodig hun autonomie. Berlijn+ moet als mogelijkheid blijven bestaan als de EU gebruik wil maken van NAVO capaciteiten (vooral bij overname van de EU van NAVO-operaties).

## Tot slot

Het Verdrag van Lissabon biedt duidelijke kansen voor een verdieping en versterking van een Europees veiligheids- en defensiebeleid. De verkokering en versnippering van Commissie- en Raadsinstrumenten en de civiel-militaire scheidslijnen kunnen door de komst van de HV/VP en de EEAS worden aangepakt. Flexibilisering door kopgroepen te vormen, kan afbreuk doen aan de legitimiteit van de EU als veiligheidsactor. PGS kan echter wel als aanjager van achterblijvers fungeren. De bijstandsclausule en de solidariteitsclausule geven het GVDB nieuwe dimensies (collectieve defensie en intern militair optreden), maar behoeven uitwerking.