



## BUITENLANDS BELEID: DOELSTELLINGEN, INSTRUMENTEN EN RESULTATEN

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie werd ingesteld in 1993 en is sindsdien versterkt door latere verdragen. Vandaag de dag controleert het Parlement het GBVB en draagt het bij aan de ontwikkeling ervan, met name door het ondersteunen van de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), de speciale vertegenwoordigers van de EU (SVEU's) en de buitenlandse delegaties van de EU. De begrotingsbevoegdheden van het Parlement geven vorm aan de schaal en de reikwijdte van het GBVB, alsmede aan de financieringsinstrumenten van de EU die de buitenlandse activiteiten van de EU ondersteunen.

### GBVB: ONTWIKKELING DOOR VERDRAGEN

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie werd in 1993 ingesteld door het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) met als doel om de vrede te bewaren, de internationale veiligheid te versterken, de internationale samenwerking te bevorderen en de democratie, de rechtsstatelijkheid en de eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te ontwikkelen en te consolideren.

In het VEU werd het driepijlersysteem geïntroduceerd, met het GBVB als tweede pijler. Met het Verdrag van Amsterdam van 1997 werd een doeltreffender besluitvormingsproces geïntroduceerd, waaronder ook constructieve onthouding en stemming bij gekwalificeerde meerderheid vielen. In december 1999 legde de Europese Raad de taak van de hoge vertegenwoordiger voor het GBVB vast. In het Verdrag van Nice van 2003 werden verdere wijzigingen doorgevoerd om het besluitvormingsproces te stroomlijnen en werd een mandaat verstrekt aan het Politiek en Veiligheidscomité (PVC), dat in januari 2001 bij besluit van de Raad was ingesteld om politieke controle uit te oefenen en de strategische richting van crisisbeheersingsoperaties te bepalen.

Met het Verdrag van Lissabon, dat op 1 januari 2009 in werking trad, werd aan de Unie rechtspersoonlijkheid toegekend en kreeg haar buitenlandse dienst een institutionele structuur. Daarnaast werd de pijlerstructuur van de EU afgeschaft, die in 1993 met het VEU was ingevoerd. Door het Verdrag werden een aantal nieuwe actoren op het gebied van het GBVB geïntroduceerd, waaronder de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (die ook optreedt als vicevoorzitter van de Commissie, VV/HV) en de nieuwe permanente voorzitter van de



Europese Raad. Bovendien werd bij het Verdrag niet alleen de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) ingesteld, maar werd ook het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) versterkt, dat integraal deel uitmaakt van het GBVB (zie voor nadere informatie [5.1.2](#)).

De rechtsgrond van het GBVB werd vastgelegd in het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en herzien in het Verdrag van Lissabon. In titel V, artikelen 21 tot en met 46 van het VEU worden de “algemene bepalingen inzake het extern optreden van de Unie en specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid” vastgesteld. De artikelen 205 tot en met 222 van vijfde deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) omvatten de algemene beginselen van het extern optreden van de Unie. De artikelen 346 en 347 van het zevende deel zijn eveneens van toepassing.

## **BEVOEGDHEDEN EN INSTRUMENTEN VAN HET PARLEMENT OP HET GEBIED VAN BUITENLANDS BELEID**

Hoewel het Parlement een bescheiden formele rol heeft in het besluitvormingsproces op het gebied van buitenlands beleid, heeft het Parlement het concept van het GBVB vanaf het prille begin ondersteund en getracht de reikwijdte ervan te vergroten. Met het oog op de internationale uitdagingen die de afgelopen tien jaar zijn ontstaan, heeft het Parlement herhaaldelijk aangedrongen op het in het leven roepen van de functie van een Europese “minister van Buitenlandse Zaken” en de oprichting van een “Europese diplomatieke dienst”. In de praktijk is er op het gebied van buitenlandse zaken sprake van een zekere mate van informele samenwerking tussen het Parlement en de EDEO, het voorzitterschap van de EU, het secretariaat-generaal van de Raad en de Commissie, alsook met de nationale parlementen van de lidstaten.

Artikel 36 VEU bepaalt dat de hoge vertegenwoordiger het Parlement regelmatig raadpleegt over de voornaamste aspecten en de fundamentele keuzen op het gebied van het GBVB en het Parlement informeert over de ontwikkeling van het beleid. Het Parlement wijdt tweemaal per jaar een debat aan de verslagen over de voortgang van het GBVB en richt vragen en aanbevelingen tot de Raad en de hoge vertegenwoordiger.

Het recht van het Parlement om te worden geïnformeerd en geraadpleegd over het GBVB/GVDB werd in 2010 verder versterkt met de verklaring van de hoge vertegenwoordiger over politieke verantwoording. De verklaring voorziet onder meer in:

- de verbetering van de status van gezamenlijke overlegbijeentkomsten, die het voor een aangewezen groep van leden van het Europees Parlement mogelijk maken om bijeen te komen met collega’s van het Politiek en Veiligheidscomité van de Raad (PVC), de EDEO en de Commissie om geplande en lopende civiele GVDB-missies te bespreken;
- de bevestiging van het recht van de bijzondere commissie van het Parlement op toegang tot vertrouwelijke informatie met betrekking tot het GBVB en het GVDB. Dit recht is gebaseerd op een interinstitutioneel akkoord uit 2002;



- gedachtewisselingen met missie- en delegatiehoofden en andere hoge EU-ambtenaren tijdens vergaderingen en hoorzittingen van parlementaire commissies;
- de verplichting van de hoge vertegenwoordiger om minstens tweemaal per jaar voor het Parlement te verschijnen om verslag te doen over de huidige stand van zaken met betrekking tot het GBVB/GVDB en vragen te beantwoorden.

Naast deze politieke dialoog oefent het Parlement zijn bevoegdheid uit door middel van de begrotingsprocedure. Het Parlement moet, als de ene tak van de begrotingsautoriteit van de EU, de jaarbegroting voor het GBVB goedkeuren. Het Parlement draagt ook bij tot de vormgeving van relevante externe financieringsinstrumenten via een proces van trilaterale onderhandelingen met de Raad en de Commissie.

Het Parlement controleert de activiteiten van de EDEO op regelmatige basis en levert suggesties over structurele kwesties, variërend van het geografisch en genderevenwicht binnen de EDEO tot zijn interactie met andere instellingen van de EU en de diplomatieke diensten van de lidstaten. Het Parlement houdt ook regelmatig besprekingen met de hoge vertegenwoordiger en de speciale vertegenwoordigers van de EU (SVEU's) die zijn benoemd voor bepaalde regio's of kwesties. Parlementaire commissies, die hebben geholpen de EDEO op te zetten, wisselen ook van gedachten met de nieuwbenoemde delegatiehoofden van de EDEO.

Het Parlement speelt ook een rol in het toezicht op de onderhandelingen over en de tenuitvoerlegging van internationale overeenkomsten. De goedkeuring van het Parlement is vereist voordat de Raad dergelijke overeenkomsten kan sluiten (zie voor verdere details [5.2.1](#); [5.2.3](#)).

## **INTERNE ORGANEN VAN HET PARLEMENT DIE BETROKKEN ZIJN BIJ HET GBVB**

Een groot deel van het werk van het Parlement op het gebied van het GBVB wordt gedaan in gespecialiseerde commissies, met name in de Commissie buitenlandse zaken (AFET) en haar twee subcommissies (inzake veiligheid en defensie (SEDE) en inzake mensenrechten (DROI)) alsook in de Commissie internationale handel (INTA) en in de Commissie ontwikkelingssamenwerking (DEVE). Deze commissies dragen door middel van de verslagen en adviezen die zij opstellen bij aan de ontwikkeling van het GBVB. Ook fungeren ze als de voornaamste contactpunten van het Parlement met mondiale bestuursstructuren (waaronder de Verenigde Naties), andere EU-instellingen, de voorzitterschappen van de Raad en de nationale parlementen van de lidstaten.

Aan het GBVB gerelateerd werk wordt ook gedaan door parlementaire delegaties, wier rol het is om de internationale contacten van het Parlement (met name door middel van interparlementaire samenwerking) te onderhouden en te ontwikkelen en de fundamentele waarden van de Unie te bevorderen, waaronder vrijheid, democratie, mensenrechten, fundamentele vrijheden en rechtsstatelijkheid. Er bestaan op dit moment 44 permanente interparlementaire delegaties, waaronder gemengde



parlementaire commissies, parlementaire samenwerkingscommissies en andere parlementaire delegaties en paritaire parlementaire vergaderingen.

Tot deze interparlementaire delegaties behoren:

- de Paritaire Parlementaire Vergadering ACS-EU, die is opgezet om leden van het Europees Parlement samen te brengen met de verkozen vertegenwoordigers van die staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) die de Overeenkomst van Cotonou hebben ondertekend;
- EuroLat, een paritaire multilaterale vergadering die is voortgekomen uit de biregionale strategische associatie tussen de EU en Latijns-Amerika en het Caribisch gebied die tot stand is gebracht in juni 1999;
- de Parlementaire Vergadering Euronest, het parlementair forum van het Oostelijk Partnerschap van de EU, dat leden van het Europees Parlement en leden van de nationale parlementen van de landen van het Oostelijk Partnerschap samenbrengt;
- de Parlementaire Vergadering van de Unie voor het Middellandse Zeegebied, die de parlementaire dimensie van de Unie voor het Middellandse Zeegebied vormt en het Europees-mediterraan partnerschap (het Barcelona-proces) heeft vervangen.

## **DE INVLOED VAN HET PARLEMENT OP HET GBVB**

De betrokkenheid van het Parlement bij het GBVB helpt de democratische verantwoording van het beleid te verbeteren. Het Parlement heeft het institutionele landschap na Lissabon krachtig gesteund en gepleit voor een sterkere rol voor de EDEO, de EU-delegaties en de SVEU's, alsook voor een samenhangender beleid en een doeltreffender GBVB. Ook heeft het Parlement altijd aangedrongen op een grotere samenhang tussen de politieke en financieringsinstrumenten van de EU voor het buitenlands beleid, om doublures en inefficiënties te voorkomen.

Het Parlement biedt een platform voor gedachtewisselingen tussen institutionele en gouvernementele beleidsmakers, maar ook het maatschappelijk middenveld en kennisgemeenschappen (zoals denktanks en academici), om de bekendheid van het GBVB bij het publiek te helpen vergroten en de deelname van een groot aantal partners binnen en buiten de EU, zowel gouvernementele als niet-gouvernementele, te vergemakkelijken. Met zijn activiteiten heeft het Parlement de zichtbaarheid van het buitenlands beleid van de EU vergroot en gefungeerd als brug tussen de instellingen en de burgers van de EU.

## **DE INTEGRALE STRATEGIE EN HET EUROPEES PARLEMENT**

In juni 2015 gaf de Europese Raad de hoge vertegenwoordiger de opdracht om uiterlijk in juni 2016 een integrale EU-strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid uit te werken. Dit gebeurde nadat de hoge vertegenwoordiger de belangrijkste veranderingen en uitdagingen in de mondiale omgeving strategisch had geëvalueerd, waarbij werd vastgesteld dat de Europese veiligheidsstrategie van 2003 (EVS) moest worden herzien. Het doel van de integrale strategie was om een breed strategisch kader te scheppen waarin de EU op een sterke en coherente manier de internationale



uitdagingen van nu zou kunnen begrijpen en aanpakken, gebruikmakend van een breed gamma aan beschikbare instrumenten en mechanismen.

Het Europees Parlement was, net als de lidstaten, nationale parlementen, deskundigen en het algemene publiek, betrokken bij het raadplegingsproces over de integrale strategie. Het Parlement organiseerde vergaderingen van de Commissie buitenlandse zaken (AFET) en hoorzittingen met deskundigen over de integrale strategie en nam een resolutie aan over “De EU in een veranderende mondiale omgeving – een meer geconnecteerde, gecontesteerde en complexe wereld”, met de wensen van het Parlement aangaande de toekomstige richting van het extern beleid van de EU.

Op 28 juni 2016 presenteerde de hoge vertegenwoordiger de integrale strategie van de Europese Unie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid aan de Europese Raad. In de integrale EU-strategie wordt de nadruk gelegd op veiligheid, wordt de ambitie om strategische autonomie te bereiken uitgesproken en wordt het milieu van Europa beginselvast, maar pragmatisch benaderd. Zo vormt deze integrale strategie qua filosofie een belangrijke ommekeer ten opzichte van de Europese veiligheidsstrategie van 2003. In de integrale EU-strategie zijn vijf prioriteiten voor het buitenlands beleid van de EU vastgesteld:

- de veiligheid van onze Unie;
- veerkracht van de staten en samenlevingen ten oosten en zuiden van ons;
- een geïntegreerde aanpak van conflicten;
- coöperatieve regionale ordes;
- mondiale governance voor de 21e eeuw.

Om aan de nieuwe strategie gevolg te geven, zal de EU de bestaande sectorale strategieën herzien en nieuwe thematische of geografische strategieën in overeenstemming met de prioriteiten in de integrale EU-strategie uitwerken en uitvoeren. In een van deze sectorale strategieën zullen het civiel-militaire ambitieniveau, de taken, de vereisten en capaciteitsprioriteiten nader worden gespecificeerd.

In november 2016 heeft de VV/HV een GVDB-uitvoeringsplan gepresenteerd aan de Raad Buitenlandse Zaken om de visie van de integrale EU-strategie voor defensie en veiligheid in de praktijk te brengen. In het plan werden drie categorieën prioriteiten vastgesteld: reageren op externe conflicten en crises, de capaciteit van de partners versterken en de Unie en haar burgers beschermen.

In het plan zijn 13 voorstellen voor veiligheid en defensie opgenomen. Hierbij gaat het onder meer om een gecoördineerde jaarlijkse evaluatie inzake defensie (CARD), een groter snellereactievermogen van de EU (onder meer door het gebruik van EU-gevechtsgroepen), en een nieuwe permanente gestructureerde samenwerking (PESCO) voor de lidstaten die bereid zijn om meer verbintenissen aan te gaan op het gebied van defensie. Op 6 maart 2018 nam de Raad een stappenplan aan voor de uitvoering van de PESCO. In het kader van de PESCO worden momenteel 34 projecten ontwikkeld, waarbij 25 lidstaten betrokken zijn (zie voor nadere informatie [5.1.2](#)).



In augustus 2018 stelde de Commissie het industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese Defensie (EDIDP) vast om het concurrentievermogen en de innovatiecapaciteit van de Europese defensie-industrie te ondersteunen; in mei 2019 presenteerde zij samen met de EDEO een gezamenlijk actieplan om de tenuitvoerlegging van het pact inzake het civiele GVDB te vergemakkelijken. In zijn conclusies van juni 2019 over de staat van de integrale EU-strategie beval de Raad aan het Europees Defensiefonds volledig ten uitvoer te leggen, hetgeen de defensie-industrie en -technologie van de EU zal versterken.

In oktober 2019 publiceerde de EDEO ter gelegenheid van het driejarig bestaan van de integrale EU-strategie een verslag over de uitvoering ervan. In het verslag werd onder meer de nadruk gelegd op de vooruitgang die de EU had geboekt bij het wegnemen van belemmeringen voor militaire mobiliteit en het belang van samenwerking tussen de EU en de NAVO op het gebied van veiligheid en defensie. Voormalig VV/HV Federica Mogherini verklaarde tijdens een toespraak in oktober 2019 dat strategische autonomie en samenwerking met partners, om te beginnen met de NAVO, twee kanten van dezelfde medaille zijn. Zij legde daarmee uit dat de samenwerking van de EU met de NAVO van wezenlijk belang is voor het welslagen van de “coöperatieve autonomie”-aanpak<sup>[1]</sup>.

Eind 2018 bracht het Parlement zijn jaarverslag over de uitvoering van het GBVB uit<sup>[2]</sup>. Hierin herhaalden de leden hun overtuiging dat de oplossingen voor de uitdagingen waarmee de EU geconfronteerd wordt, slechts gezamenlijk kunnen worden gevonden, en pleitten zij voor een echt gemeenschappelijk Europees buitenlands en veiligheidsbeleid, gebaseerd op strategische autonomie en geïntegreerd in de industrie en operaties, ook in termen van vermogens. In het verslag wordt onder andere aanbevolen de interne bestendigheid van de EU tegen externe inmenging te versterken en samen met de internationale partners een gemeenschappelijke strategie te ontwikkelen; te investeren in de stabiliteit en welvaart van de westelijke Balkan; de ontwikkeling van steeds nauwere betrekkingen met het Oostelijk Partnerschap aan te moedigen door de economische banden aan te halen; en de economische en sociale ontwikkeling van het zuidelijke Middellandse Zeegebied en de gebieden van Afrika ten zuiden van de Sahara te stimuleren. In het verslag wordt tevens erkend dat de PESCO en de CARD positieve gevolgen voor de samenwerking op defensiegebied zullen hebben.

Jérôme Legrand / Tuula Turunen  
01/2020

---

[1]Met “coöperatieve autonomie” bedoelde de VV/HV dat de EU met de NAVO en andere partners kan samenwerken zonder afbreuk te doen aan haar eigen strategische autonomie op het gebied van defensie en veiligheid.

[2]Aangenomen teksten, [P8\\_TA\(2018\)0513](#).

