

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-20

Europese Raad

Nr. 1140

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2016

Langs deze weg sturen wij u een toelichting op en een appreciatie van de *Global Strategy on the EU's Foreign and Security Policy* die op 28 juni 2016 door de EU Hoge Vertegenwoordiger Mogherini (HV) aan de Europese Raad (ER) is gepresenteerd. De gehele tekst van de strategie vindt u op de website www.europa.eu/globalstrategy.

Proces

De ER heeft in juni 2015 de opdracht gegeven aan de HV om in samenwerking met de lidstaten een strategie te schrijven en deze in juni 2016 aan de ER aan te bieden. De strategie is tot stand gekomen na een uitgebreid consultatieproces met de EU-lidstaten, de EU-instellingen (waaronder de Europese Commissie en het Europees Parlement), nationale parlementen en het Europese maatschappelijk middenveld in brede zin, waaronder denktanks. De strategie biedt een visie voor de rol van de EU in de wereld, aldus de verklaring van de HV van 26 juni 2016.

«Het doel, en zelfs het bestaan van onze Unie wordt ter discussie gesteld. Desondanks hebben onze burgers en de wereld meer dan ooit een sterke Europese Unie nodig», zo stelt de HV in haar voorwoord. De uitslag van het Britse referendum doet daar niet aan af. Ze stelt dat de Unie nu eens te meer een gedeelde visie nodig heeft die gaat leiden tot gemeenschappelijke actie met als doel een sterker Europa. Onze bredere regio is immers onstabiel en onveiliger geworden en crises binnen en buiten onze grenzen zijn rechtstreeks van invloed op het leven van onze burgers, zo stelt de HV.

Op 28 juni 2016 heeft de ER de presentatie van de strategie verwelkomd. De ER heeft vervolgens de HV, de Europese Commissie en de Raad uitgenodigd de concrete uitwerking van de strategie ter hand te nemen. In overeenstemming met de politieke prioriteiten zoals uiteengezet in de

strategie zullen bestaande, sectorale strategieën worden herzien en nieuwe thematische of geografische strategieën worden opgesteld en geïmplementeerd. De procedures en tijdschema's hiervoor moeten nog worden uitgewerkt. Het kabinet is van mening dat de uitwerking spoedig vorm moet krijgen. De Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) van 18 juli a.s. zal daar richting aan geven. Uw Kamer zal hierover via gebruikelijke weg worden geïnformeerd. Het kabinet acht het bij de uitwerking wel van belang dat de realiteit en gevolgen van de uitslag van het VK-referendum wordt meegenomen.

Inhoud

Gedeelde belangen en waarden

De strategie neemt als startpunt onze gedeelde belangen, die hand in hand gaan met onze waarden. De EU zal vrede bevorderen en de veiligheid van haar burgers en grondgebied waarborgen. Voorts zal de EU de welvaart van haar bevolking vooruit helpen. Ook zal de EU de veerkracht (*«resilience»*) van haar democratieën bevorderen. Tot slot zal de EU zich inzetten voor een hieruit voortvloeiend extern belang, namelijk een *«rules-based global order»*. Op basis hiervan zijn vijf prioriteitsgebieden geformuleerd.

Leidende beginselen

Alvorens op de prioriteitsgebieden in te gaan worden er beginselen neergelegd die leidend zullen zijn in het externe optreden van de EU. Deze beginselen zijn evenzeer het gevolg van een realistische beoordeling van de huidige strategische context als van een idealistisch streven naar een betere wereld. Met andere woorden, de EU zal zich «principiële pragmatisch» opstellen in het externe optreden in de komende jaren. In een meer complexe wereld is het van belang omeensgezind op te treden, in een meer verbonden wereld zullen we juist moeten engageren en in een meer betwiste wereld zal de EU zich laten leiden door een sterk gevoel van verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid dragen we niet alleen en daarom zal de EU investeren in de vernieuwing van haar partnerschappen, waarbij selectiever voor partners wordt gekozen en tegelijkertijd ook meer met niet-traditionele partners (uit bijvoorbeeld de private sector, maatschappelijk middenveld) wordt samengewerkt.

Prioriteiten van ons extern optreden

De eerste prioriteit die de EU zal nastreven is het versterken van de Europese veiligheid op de volgende terreinen: veiligheid en defensie, terrorismebestrijding, cyber, energie en strategische communicatie. Specifiek op het gebied van veiligheid en defensie moet de EU paraat staan en dus in staat zijn om op externe dreigingen een afschrikkende werking te hebben, erop te reageren en ons ertegen te beschermen (*«deter, respond, protect»*). De NAVO blijft het primaire kader voor collectieve verdediging van de meeste EU-lidstaten tegen externe aanvallen, maar Europeanen moeten beter toegerust, opgeleid en georganiseerd zijn om een substantiële bijdrage te leveren aan dergelijke collectieve inspanningen. Ook moet Europa in staat zijn om, indien nodig, autonoom op te treden. De EU zal de samenwerking met de NAVO verder verdiepen.

De tweede prioriteit betreft het investeren in de weerbaarheid (*«resilience»*) van staten en samenlevingen die zich in het oosten uitstrekken tot in Centraal-Azië en in het zuiden tot in Centraal-Afrika. Een geloofwaardig toetredingsproces om de weerbaarheid van de landen van

de Westelijke Balkan en Turkije te versterken is dan van belang. Daarnaast is het van belang om de weerbaarheid te bevorderen in de landen die binnen de reikwijdte van het Europees Nabuurschapsbeleid vallen, onder meer door inzet van het beschikbare instrumentarium. Dat geldt ook voor de landen die daarbuiten vallen. De EU zal daarbij rekening houden met landen- en regio-specifieke kenmerken en zich richten op de meest acute gevallen van gouvernementele, economische, maatschappelijke en klimaat- en / of energie- kwetsbaarheid. Dit laatste als onderdeel van de implementatie van de *Global Goals for Sustainable Development*. Bijzondere aandacht zal uitgaan naar het (externe) migratiebeleid.

De derde prioriteit is het belang van een geïntegreerde aanpak van conflicten en crises, waarbij coherent gebruik gemaakt wordt van alle beleidsinstrumenten waarover de EU beschikt. De EU zal daarbij in alle fasen van de conflictcyclus optreden: van preventie tot duurzame stabilisatie. Ook zal de EU op verschillende bestuursniveaus optreden; dus zowel op lokaal, nationaal, regionaal als mondiaal niveau. Verder zal de EU haar optreden vormgeven samen met verschillende partners. Specifieke aandacht zal in de komende periode uit moeten gaan naar het versterken van de inspanningen op het gebied van preventieve vrede («*pre-emptive peace*»), veiligheid en stabilisatie, conflictoplossing en de politieke economie van de vrede.

De vierde prioriteit gaat in op onze betrekkingen met specifieke landen en regionale ordes. Ten aanzien van het laatste zal de EU er niet naar streven haar model te exporteren, maar eerder wederzijdse inspiratie trachten te putten uit verschillende regionale initiatieven. De soevereiniteit, onafhankelijkheid en territoriale integriteit van staten, de onschendbaarheid van grenzen en vreedzame geschillenbeslechting zijn belangrijke bouwstenen van de Europese veiligheidsorde. De Russische illegale annexatie van de Krim wordt in dit kader specifiek genoemd. Ook wordt stilgestaan bij de samenwerking in OVSE-verband voor de bescherming van de Europese veiligheidsorde. Verder gaat dit uitgebreide hoofdstuk in op de inspanningen van de EU voor een vreedzaam en welvend Middellandse Zeegebied, Midden-Oosten en Afrika, nauwere Atlantische betrekkingen (zowel noord als zuid), een verdieping van economische betrekkingen met en een opschaling van onze veiligheidsrol in Azië en een coöperatief noordpoolgebied.

De vijfde prioriteit die de EU tot slot stelt is haar streven naar *global governance* voor de 21^e eeuw. Gezien het externe belang van de EU van een *rules-based global order*, zal de EU zich inspannen op een breed scala aan onderwerpen op het gebied van *global governance*, waarbij de EU zich zal laten leiden door de waarden waarop zij gestoeld is. Onderwerpen die hieronder vallen zijn de noodzaak tot hervorming (en niet enkel behoud) van de VN, inclusief de Veiligheidsraad, en van de internationale financiële instellingen (IFI's), het investeren in vredeshandhaving, bemiddelen, vredesopbouw en humanitaire aangelegenheden, en het implementeren van de toezeggingen op het gebied van duurzame ontwikkeling en klimaatverandering. Ook zal de EU zich inspannen om de regels op het gebied van mondiale handel en investeringen verder te verdiepen in het kader van de onderhandelingen voor multilaterale, plurilaterale en bilaterale handels- en investeringsakkoorden. Verder zal de EU bijdragen aan de mondiale maritieme veiligheid. De EU zal zich voorts hard maken voor het verbreden van het bereik van internationale normen en regimes, zoals op het gebied van non-proliferatie, ontwapening en wapenexporten, en het internationaal humanitair recht, mensenrechten en internationaal strafrecht. Tot slot zal de EU zich inspannen voor de ontwikkeling van «nieuwe» regels ter waarborging van de veiligheid (cyber, nieuwe technologieën) en de duurzame toegang tot

de gemeenschappelijke natuurlijke rijkdommen (*«global commons»*). Dit alles zal de EU samen met partners doen binnen een netwerk van spelers.

Van visie naar actie

Om de gestelde prioriteiten te verwezenlijken moet de EU gezamenlijk investeren in een geloofwaardige, responsieve en geïntegreerde (*«joined-up»*) Unie, zo wordt in de strategie geformuleerd. Voor een geloofwaardige Unie is het van belang dat de EU en lidstaten investeren in alle dimensies van het buitenland beleid, maar in het bijzonder op het gebied van veiligheid en defensie. De EU moet daarbij in staat zijn om een antwoord te bieden op externe crises, de capaciteiten van haar partners op te bouwen en Europa te beschermen. In de strategie staat vermeld dat een sectorale strategie, nog overeen te komen door de Raad, verder zou moeten specificeren wat het civiel-militaire ambitieniveau, de taken, de vereisten en de prioriteiten inzake capaciteiten zijn voortvloeiend uit de *Global Strategy* zelf. Daarnaast moet defensiesamenwerking de norm worden en moeten nationale defensieplannen beter op elkaar worden afgestemd. Tot slot zou de EU moeten streven naar het creëren van een solide Europese defensie-industrie, die cruciaal is voor autonomie van Europa.

De strategie stelt dat we in een wereld leven van «voorspelbare onvoorspelbaarheid». Daarom moet de EU zich toerusten om sneller en flexibeler te kunnen reageren (*«responsive»*) op onverwachte gebeurtenissen. Onze diplomatieke inspanningen, gebaseerd op het Verdrag van Lissabon, moeten we eendrachtig en gecoördineerd uitvoeren. Het buitenlandbeleid van de EU is geen solo-uitvoering: het is een orkest dat samenspeelt van dezelfde partituur. Een groep lidstaten zou op uitnodiging van de HV en onder verantwoordelijkheid van de Raad overeengekomen standpunten kunnen uitvoeren. Ook moet het Gemeenschappelijk Veiligheid en Defensie Beleid (GVDB) sneller en doeltreffender worden, waarbij de mogelijkheden van nauwere samenwerking tussen lidstaten nader moeten worden onderzocht. Tevens moet het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid flexibeler worden en beter afgestemd op onze strategische prioriteiten.

Tot slot moet het extern optreden van de Unie meer «joined-up» worden. Dit betekent dat er ten aanzien van de beleidsdoelstellingen geïntegreerd opgetreden moet worden – zonder competenties daarbij in de weg te laten staan – zowel tussen de lidstaten en de EU-instellingen, en onderling, als ook tussen de interne en de externe dimensie van het beleid. Dit is van belang voor de verwezenlijking van de strategische prioriteiten op onder meer het gebied van economische diplomatie, de implementatie van de *Global Goals for Sustainable Development*, migratie, veiligheid, klimaat en ontwikkeling en «nieuwe» dreigingen (hybride, cyber, terrorisme). De EU moet ook mensenrechten en genderkwesties systematisch in alle beleidssectoren en instellingen integreren.

Slotsom

Kortom, inhoudelijk kan worden gesteld dat ten opzichte van het voorgaande narratief op het buitenland en veiligheidsbeleid van de EU de strategie de volgende vernieuwende elementen bevat. Ten eerste neemt de strategie de gedeelde belangen en waarden als uitgangspunt. Op basis daarvan zijn de prioriteiten in het externe optreden geformuleerd. Hiermee heeft de HV expliciet gekozen voor een meer realistische (*Realpolitik*) insteek. In de strategie staat dan ook dat «principiële pragmatisme» het leidende principe zal zijn voor het externe optreden van de EU in de komende jaren. Ten tweede richt de strategie zich sterker op

de veiligheid van Europa zelf en kiest daarbij voor een focus op de nabije regio's in plaats van over de gehele wereld. Ten derde is de focus van een nadruk op het «verspreiden» van democratie verschoven naar het belang van veiligheid en de veerkracht en weerbaarheid («*resilience*») van staten en maatschappijen, waarbij wel een nauwe samenhang met aanpalende beleidsterreinen wordt nagestreefd («*joined-up approach*»). Het belang van mensenrechten is daarin duidelijk meegenomen.

Appreciatie

Proces

Zoals ook eerder aan uw Kamer gemeld heeft het kabinet de HV gesteund bij de ontwikkeling van de *Global Strategy*, als onderdeel van de inspanningen voor het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de EU. Om een gedegen implementatie te waarborgen heeft Nederland daarom ingezet op het creëren van maximaal draagvlak van de lidstaten en EU-instellingen voor de strategie. De HV heeft daarom ook een breed consultatieproces doorlopen. Zo zijn tientallen evenementen georganiseerd in de lidstaten, maar ook in derde landen zoals de Verenigde Staten en Japan. Het maatschappelijk middenveld, academici, denktanks, NGO's en het bedrijfsleven hebben bijgedragen aan deze evenementen. Ook Nederland heeft samen met denktanks verschillende evenementen georganiseerd, waaronder één op het gebied van *global governance* en drie op het gebied van veiligheid en defensie. Er zijn eveneens meer dan honderd commentaren en analyses van experts/academici gepubliceerd. Lidstaten hebben via een parallel spoor hun bijdragen geleverd onder meer via de ambtelijke bijeenkomsten van de nationale *Points of Contact* met de penhouder van de strategie. Ook hebben veel lidstaten *non- en position papers* bij de EDEO ingediend. De parlementen werden betrokken via de nationale processen, als ook door bezoeken van de HV. De brede opzet van het consultatieproces, de actieve betrokkenheid van veel stakeholders en de nauwe samenwerking met de lidstaten en EU-instellingen hebben volgens het kabinet positief bijgedragen aan het draagvlak voor deze strategie.

Inhoud

Nederland heeft gedurende het proces het belang benadrukt van de strategische herziening van het buitenland- en veiligheidsbeleid van de EU vanwege de veranderende geopolitieke en veiligheidscontext. De Nederlandse inzet voor de strategie richtte zich op hoofdlijnen op een stevige verankering van onze waarden en mensenrechten in de strategie, nadruk op de geïntegreerde benadering en het belang van een vervolgdokument voor de uitwerking van de strategie op het gebied van het veiligheid- en defensiebeleid. Gedurende het proces heeft Nederland op basis van deze hoofdlijnen verschillende punten onder de aandacht gebracht, die hun weerslag hebben gekregen in de strategie. Nederland heeft vanaf het begin van het proces gepleit voor het belang van een gedegen rol van de EU in *global governance* ten behoeve van een *rules-based global order*. Dit heeft zijn weerslag gekregen in de strategie door *global governance* een van de prioriteitsgebieden te maken. Het belang om waarden te koppelen aan belangen, dat ook door Nederland is benadrukt, is terug te vinden in de strategie. Mensenrechten komen niet alleen terug in het deel over *global governance*, maar ook nadrukkelijk in het deel over de weerbaarheid van staten en samenlevingen. In dat deel is ook, mede op verzoek van Nederland, aandacht voor het belang van de implementatie van de *Global Goals for Sustainable Development* als onderdeel van het externe optreden van de Unie. In het gehele stuk wordt benadrukt dat het van belang is om het instrumentarium dat de EU en de

lidstaten tot hun beschikking hebben geïntegreerd in te zetten. Specifiek is hier nog een paragraaf aan gewijd in het laatste hoofdstuk over «van visie naar actie» onder de nieuwe noemer «*joined-up approach*». Ook wordt in het gehele stuk het belang benadrukt van een gedegen koppeling tussen intern en extern beleid, waaronder op het gebied van migratie, terrorismebestrijding en cyber. Daarnaast wordt klimaatverandering als een «*threat multiplier*» in de MENA-regio specifiek genoemd, als ook het belang van de rol van vrouwen in conflictoplossing. Ook is er, tot slot, aandacht voor de werkmethoden van de Unie, waaronder het door Nederland ingebrachte eendrachtig en gecoördineerd optreden op diplomatieke vlak op basis van het principe van een «orkest».

Op veiligheid- en defensiegebied komt de oproep tot het versterken van het GVDB en defensiesamenwerking in Europa goed tot uiting. Hierdoor biedt de strategie voldoende aanknopingspunten om het GVDB verder te ontwikkelen en beter in lijn te brengen met de huidige veiligheidssituatie en het beoogde externe optreden van de EU. Mogelijk zal dit betekenen dat het ambitieniveau, prioriteitsgebieden en taken zoals geformuleerd in de *Military Headline Goals* (1999) en de *Civilian Headline Goals* (2007), tegen het licht worden gehouden. De *Global Strategy* biedt daarbij voldoende aanknopingspunten voor de uitbreiding van onder meer de «Petersberg taken» met nieuwe taken gericht op externe en interne veiligheid, hybride dreigingen en de uitbreiding van conflictpreventie- en vredeshandhavingstaken met een grotere rol voor (militaire) afschrikking ter preventie van conflicten, waarvoor Nederland heeft gepleit. De HV stelt terecht dat de EU hiervoor moet beschikken over «*full spectrum capabilities*». Ook de Nederlandse speerpunten zoals minder vrijblijvende defensiesamenwerking, een jaarlijks evaluatiemoment en het doorvoeren van positieve «*peer pressure*» zijn terug te vinden in de strategie. Verder heeft Nederland steeds het belang benadrukt van het wegnemen van politieke, financiële en procedurele obstakels om meer synergie tussen civiele en militaire middelen en processen te krijgen. Dit dient ook de besluitvorming over nieuwe operaties of missies te versnellen en de drempel voor inzet van *EU Battlegroups* te verlagen. Tevens is op Nederlands verzoek een impliciete verwijzing opgenomen in de strategie naar de conclusies van de ER van juni 2015, waarin de ER benadrukt dat de lidstaten een toereikend niveau van defensiebudgetten moeten blijven nastreven en effectiever met bestaande middelen binnen de EU moeten omgaan.

Vervolg

De *Global Strategy* vormt, een zogenaamde springplank voor het uitwerken van concrete actiepunten op het gebied van de gestelde prioriteiten. Immers, zoals ook uit het voorwoord van de HV valt op te maken, beoogt de strategie een gedeelde visie te zijn voor de rol van de EU in de wereld, die moet leiden tot gemeenschappelijke actie. Dit is in lijn met de «brede geïntegreerde strategie, die in essentie politiek is» waar het kabinet van begin af aan naar heeft gestreefd (zie Geannoteerde

Agenda van de Europese Raad van 25–26 juni 2015 – Kamerstuk 21 501-02, nr. 1511). Het kabinet acht het van belang dat deze strategie nu wordt omgezet in acties.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen