

BUITENLANDS BELEID: DOELSTELLINGEN, INSTRUMENTEN EN RESULTATEN

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie werd in 1993 ingevoerd en is sindsdien versterkt door latere verdragen. Vandaag de dag levert het Parlement regelmatig een bijdrage aan de ontwikkeling van het GBVB, met name door de activiteiten van de institutionele actoren en organen ervan te controleren: de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, die ook vicevoorzitter van de Europese Commissie is; de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO); de speciale vertegenwoordigers van de EU (SVEU's) en de EU-delegaties. De begrotingsbevoegdheden van het Parlement kunnen de schaal en de reikwijdte van het GBVB eveneens vormgeven.

GBVB: ONTWIKKELING DOOR DE 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 de vrede te bewaren, de internationale veiligheid te versterken, 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.

Het VEU introduceerde het "driepijlersysteem", met het GBVB als tweede pijler. Met het Verdrag van Amsterdam van 1997 werd een doeltreffender besluitvormingsproces ingevoerd, met inbegrip van constructieve onthouding en besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. 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, 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 december 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, onder wie de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (die ook optreedt als vicevoorzitter van de Europese Commissie) en de nieuwe permanente voorzitter van de Europese Raad. Bovendien werd door 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 zijn de "algemene bepalingen inzake het extern optreden van de Unie en specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid" vastgelegd. De artikelen 205 tot en met 222 in het 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 in het zevende deel zijn eveneens van toepassing.

Wanneer we naar de toekomst kijken, zien we dat er in het op 9 mei 2022 aan de voorzitters van Parlement, de Raad en de Commissie aangeboden [eindverslag van de EU-Conferentie over de toekomst van Europa](#) wordt voorgesteld dat de EU haar vermogen om snel en doeltreffend besluiten te nemen, in het bijzonder in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), verbetert door met één stem te spreken en op te treden als een werkelijke wereldspeler, die een positieve invloed in de wereld heeft en bij crises het verschil kan maken.

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.

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](#), die bij de resolutie van het Parlement over de oprichting van de EDEO gevoegd was. De verklaring voorziet onder meer in:

- de verbetering van de status van gezamenlijke overlegbijeenkomsten, 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, 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 op basis van een internationale overeenkomst uit 2002;
- het houden van gedachtewisselingen met missiehoofden, delegatiehoofden en andere hoge EU-ambtenaren tijdens commissievergaderingen en hoorzittingen met commissies van het Parlement, met inbegrip van gedachtewisselingen in de Commissie buitenlandse zaken (AFET) met geselecteerde nieuw benoemde

- hoofden van EU-delegaties of speciale vertegenwoordigers van de EU (SVEU's) die het Parlement van strategisch belang acht, voordat zij hun ambt opnemen;
- de verplichting van de hoge vertegenwoordiger om minstens twee maal per jaar voor het Parlement te verschijnen om verslag te doen over de huidige stand van zaken met betrekking tot het GBVB/GVDB en om 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 jaarlijkse begroting voor het GBVB goedkeuren. Een interinstitutioneel akkoord van december 2020 over begrotingsdiscipline bepaalt het kader voor de jaarlijkse goedkeuring en de basisstructuur van de GBVB-begroting, alsook de rapportagemechanismen. Het Parlement en de Raad stellen wetgeving vast waarin het kader wordt vastgelegd voor de financiering van de internationale samenwerking en hulp van de EU op basis van een voorstel van 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 SVEU's die benoemd zijn voor bepaalde regio's of kwesties.

Het Parlement speelt tevens 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 nadere informatie [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 verricht in gespecialiseerde commissies, met name AFET en haar twee subcommissies (inzake veiligheid en defensie (SEDE) en inzake mensenrechten (DROI)). Hun werkzaamheden worden aangevuld door de Commissie internationale handel (INTA) en de Commissie ontwikkelingssamenwerking (DEVE). Deze commissies geven vorm aan het GBVB door middel van de verslagen en adviezen die zij uitbrengen, door aanbevelingen te doen, door tijdens missies van gedachten te wisselen met ambtgenoten in derde landen en door middel van parlementaire democratie. Ook wisselen ze regelmatig van gedachten met vertegenwoordigers van mondiale en regionale multilaterale organisaties (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 verricht 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 45 permanente [interparlementaire delegaties](#), waaronder gemengde parlementaire commissies, parlementaire samenwerkingscommissies,

andere parlementaire delegaties, paritaire parlementaire vergaderingen en delegaties naar multilaterale bijeenkomsten.

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 hoge vertegenwoordiger, de EDEO, de EU-delegaties en de SVEU's, alsook voor een samenhangender beleid en een doeltreffender GBVB, inclusief sancties. Ook heeft het Parlement altijd aangedrongen op een grotere samenhang tussen de politieke en financieringsinstrumenten van de EU voor het buitenlands beleid, om dubbel werk en inefficiënties te voorkomen.

Het Parlement wordt over het GBVB geraadpleegd, oefent er toezicht op uit, en zorgt voor strategische beleidsinput. De focus van de betrokkenheid van het Parlement ligt op regelmatige gedachtewisselingen over belangrijke kwesties op het gebied van buitenlands beleid met de hoge vertegenwoordiger in de plenaire vergadering of in de AFET-commissie, met name over het jaarverslag over de uitvoering van het GBVB.

In zijn [jaarlijkse resolutie over de uitvoering van het GBVB](#), die op 28 februari 2024 werd aangenomen met betrekking tot het jaar 2023, heeft het Parlement de volgende Europese Commissie richtsnoeren gegeven voor het vaststellen van prioriteiten voor het buitenlands beleid voor de volgende zittingsperiode, waarbij de nadruk wordt gelegd op een "steeds volatieler internationale klimaat". In de resolutie werden verschillende uitdagingen op het gebied van buitenlands beleid erkend, zoals de aanhoudende Russische agressie in Oekraïne, escalerende concurrentie tussen grote mogendheden, met een mogelijke herdefiniëring van het mondiale machtsevenwicht tot gevolg, voortdurende inspanningen om de bestaande multilaterale, op regels gebaseerde orde te destabiliseren, en de toenemende overlapping van externe en interne crises. In reactie hierop benadrukte het Parlement dat de EU gebruik moet maken van collectieve politieke wilskracht, moet samenwerken met bondgenoten en tastbare voordelen moet bieden aan het zuidelijk halfrond, en onderstreepte het de noodzaak van een proactieve en doortastende aanpak. Om het GBVB beter te sturen, werden vier doelstellingen voorgesteld:

- aanpak van de gevolgen van de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne;
- geleidelijke aanpassing van de structuren, instrumenten, capaciteit, middelen en besluitvormingsprocedures van de EU;
- versterking en verdediging van het op regels gebaseerde multilateralisme, alsmede
- behartiging van de belangen van de EU door de ontwikkeling van robuuste strategische allianties en partnerschappen met gelijkgezinden.

De meest recente [resolutie van het Parlement over de uitvoering van het GBVB](#) (zie voor nadere informatie [5.1.2](#)) en zijn jaarlijkse [resolutie over mensenrechten en democratie in de wereld](#) (zie voor nadere informatie [5.4.1](#)) bevatten daarnaast aanvullende standpunten van het Parlement over deze onderwerpen.

De meest recente politieke aanbevelingen van het Parlement met betrekking tot het interinstitutioneel kader voor extern optreden van de EU zijn te vinden in zijn [aanbeveling van 15 maart 2023 over de werking van de EDEO en een pleidooi voor een sterkere EU in de wereld](#). Daarin stelt het Parlement voor dat de Raad, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger “de coördinatie en integratie van het buitenlands beleid van de EU en de externe dimensie van het intern beleid van de EU [...] verbeteren”. Daarnaast wordt erop aangedrongen om “de strategische coördinatiestructuur bestaande uit alle relevante commissarissen, de hoge vertegenwoordiger, de Commissie en de diensten van de EDEO te versterken om te zorgen voor samenhang, synergie, transparantie en verantwoordingsplicht van het externe optreden van de EU”. Het Parlement heeft ook gepleit voor een betekenisvolle herziening van zowel het [besluit van de Raad van 2010 tot oprichting van de EDEO](#) als de [verklaring van de hoge vertegenwoordiger van 2010 over politieke verantwoording](#). Het Parlement heeft bij herhaling aanbevolen de mogelijkheid van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op bepaalde gebieden van het buitenlands beleid volledig te benutten, zoals ten aanzien van de wereldwijde EU-sanctieregeling voor de mensenrechten, behalve voor de opzet van militaire missies of operaties met een uitvoerend mandaat, en gepleit voor het gebruik van constructieve onthouding overeenkomstig artikel 31, lid 1, VEU in de tussentijd.

Daarnaast heeft het gevraagd om een doeltreffende verlening van buitenlandse bijstand onder het merk “[Team Europa](#)”. Team Europa is in het leven geroepen in reactie op de wereldwijde gevolgen van COVID-19 en is samengesteld uit instellingen en lidstaten van de EU en Europese externe financieringsagentschappen en banken.

HET STRATEGISCH KADER VOOR BUITENLANDS BELEID VAN DE EU EN HET EUROPEES PARLEMENT

Op 28 juni 2016 presenteerde de hoge vertegenwoordiger de [integrale strategie van de Europese Unie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid](#) aan de Europese Raad. Met haar nadruk op veiligheid, haar ambitie om strategische autonomie te bereiken en haar beginselvaste maar tegelijkertijd pragmatische benadering van de Europese context vormt de integrale EU-strategie qua filosofie een belangrijk keerpunt ten opzichte van de Europese veiligheidsstrategie van 2003. Het Europees Parlement was, net als de lidstaten, nationale parlementen, deskundigen en het algemene publiek, betrokken bij het raadplegingsproces over de integrale strategie.

De aspecten in verband met veiligheid en defensie van de integrale EU-strategie zijn substantieel aangevuld met het [strategisch kompas van de EU](#), dat door de Europese Raad van 24 en 25 maart 2022 is goedgekeurd. Als gevolg van de strategische uitdaging voor de Europese veiligheid en de mondiale stabiliteit naar aanleiding van de Russische inval in Oekraïne heeft de EU recent een paradigmaverschuiving ondergaan en meerdere nieuwe initiatieven met betrekking tot het GVDB en de defensie-industrie gelanceerd (zie voor nadere informatie [5.1.2](#)).

Verder heeft de EU, om in een duurzame optie voor mondiale infrastructuurinvesteringen te voorzien en in te spelen op de geopolitieke uitdagingen naar aanleiding van het door China gevolgde investerings- en governance-model, in 2021 een [Global Gateway-strategie](#) gepresenteerd. Dit initiatief

beoogt tot 300 miljard EUR aan publieke en private investeringen in diverse connectiviteitssectoren in de hele wereld te genereren, en tegelijkertijd EU-waarden en mondiale regelgeving te bevorderen. In zijn [recente resolutie over de uitvoering van het GBVB in 2023](#) heeft het Parlement ook gewezen op de Global Gateway als instrument om “de aanwezigheid en zichtbaarheid van de EU wereldwijd te vergroten”. Dit initiatief steunt ten dele op geld uit de EU-begroting dat bestemd is voor het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking – Europa in de wereld (NDICI), een bedrag van ongeveer 80 miljard EUR in de periode 2021–2027. In zijn [resolutie](#) van 12 december 2023 over de uitvoering van het NDICI – Europa in de wereld toonde het Parlement zich ingenomen met de consolidatie van het grootste deel van het externe optreden van de EU in één enkel instrument. Hoewel dit het externe optreden eenvoudiger, flexibeler en efficiënter heeft gemaakt, betreunde het Parlement dat het proces niet gepaard ging met voldoende verantwoordingsplicht en transparantie.

Meer informatie over dit onderwerp is te vinden op de website van de [Commissie buitenlandse zaken \(AFET\)](#).

Michal Malovec
04/2024