

Fiche 3: Mededeling versterken bijdrage EU aan op regels gebaseerd multilateralisme

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse zaken en Veiligheidsbeleid (Hoge Vertegenwoordiger) aan het Europees Parlement en de Raad over het versterken van de bijdrage van de EU aan op regels gebaseerd multilateralisme.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

17 februari 2021

c) Nr. Commissiedocument

JOIN (2021) 3

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN:2021:3:FIN&qid=1613729808283>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken (RBZ)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie Van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

In de mededeling zetten de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger hun strategie uiteen om meer bij te dragen aan het behoud en de versterking van het multilaterale systeem. Het bouwt voort op de Raadsconclusies van 2019¹. Er moet beter gebruik worden gemaakt van beschikbare politieke, diplomatieke en financiële instrumenten om doelen te bereiken als het bevorderen van mondiale vrede en veiligheid, het verdedigen van grondrechten, mensenrechten, universele waarden en internationaal recht en het zoeken naar multilaterale oplossingen voor mondiale uitdagingen. De mededeling brengt in kaart (1) welk multilateraal systeem de EU voor zich ziet, (2) hoe dat te bereiken, en (3) wat de EU kan doen om daar aan bij te dragen.

Wat wil de EU van en voor het multilateraal systeem

De EU moet een voortrekkersrol blijven spelen om voornoemde doelen te kunnen bereiken. De EU ondersteunt samenwerkingsoplossingen in lijn met “build-back-better” om het mondiale herstel na

¹ Raadsconclusies van 17 juni 2019 waarin een strategische aanpak uiteengezet wordt om het op regels gebaseerde multilateralisme en zijn instellingen te helpen versterken: handhaven wat werkt, hervormen wat er moet veranderen en mondiaal bestuur uitbreiden naar nieuwe gebieden en waarin wordt opgeroepen tot proactief, robuust en verantwoordelijk leiderschap van de EU op het multilaterale toneel. [Council Conclusions on EU action to strengthen rules-based multilateralism](#).

de Covid-pandemie te versterken, ongelijkheden aan te pakken, duurzame ontwikkeling en volksgezondheid te bevorderen, de digitale en groene transitie te faciliteren en de mensenrechten en de rechtstaat te verdedigen. De EU zal assertiever en coherenter moeten opereren en een meer *interest-based approach* (in lijn met de waarden en belangen van de EU) moeten hanteren.

Hoe gaat de EU het multilateraal stelsel versterken

De multilaterale orde moet nieuw leven worden ingeblazen om haar geschikt te maken (m.a.w. “fit for purpose”) voor het leveren van voornoemde doelen zodat ze het hoofd kan bieden aan de mondiale uitdagingen en geopolitiek van de 21^e eeuw. Om legitiem en inclusief te blijven moet het beantwoorden aan de groeiende eisen van de burgers op het gebied van transparantie, kwaliteit, exclusiviteit en prestatie. De EU moet zich in dit verband actief inzetten voor de ondersteuning van het denkproces van de Secretaris-Generaal van de VN (zijn zgn. ‘gemeenschappelijke agenda’) waaronder de VN-hervormingen. De EU moet ook de modernisering van belangrijke instellingen zoals de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) bevorderen. Europese financiële instituties zullen nauw samenwerken met andere internationale financiële instellingen (IFI's) zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank (WB). Ook zal de EU de leiding nemen bij de ontwikkeling van nieuwe mondiale normen en samenwerkingsverbanden op gebieden zoals digitaal, met inbegrip van kunstmatige intelligentie en andere nieuwe technologieën.

Wat de EU kan doen

De EU moet een strengere en strategischere benadering van haar multilaterale betrokkenheid ontwikkelen en bijdragen aan een effectievere hervorming van de multilaterale instellingen. Dit vereist efficiëntere coördinatiemechanismen tussen de EU en haar lidstaten rond gezamenlijke prioriteiten en een grotere bereidheid om de collectieve kracht van de EU te gebruiken om haar waarden en prioriteiten in het buitenland uit te dragen. Succesvol mondiaal engageren betekent ook dat de EU partnerschappen en allianties met derde landen, multilaterale en regionale organisaties en andere partners moet verdiepen, vooral die met wie we waarden en prioriteiten delen. De EU zal per onderwerp naar een gemeenschappelijke basis zoeken met anderen – met name op het gebied van “global public goods”. Het vergroten van het vermogen van de EU om een mondiale speler te zijn, betekent ook zorgen voor consistentie tussen extern EU optreden en haar interne beleid. Een verenigde en coherente EU-stem in mondiale fora is essentieel om onze rol en invloed te maximaliseren. Als concrete voorbeelden van wat de EU kan doen, kunnen worden genoemd, het opzetten van EU-coördinatiemechanismen in alle IFI's (zoals bij het IMF) en betere consistentie tussen bilaterale en multilaterale diplomatie door actiever gebruik te maken van EU-vertegenwoordigingen en ambassades van de lidstaten. De “Team Europe” benadering² is een goed voorbeeld van effectieve *leveraging* en stroomlijning van EU-bijdragen ten behoeve van gezamenlijke prioriteiten m.b.t. ontwikkelingssamenwerking. Ook kan in dit kader worden genoemd, het streven naar een meer tactische en flexibele inzet in internationale fora door waar

² https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/77326/coronavirus-european-union-launches-%E2%80%9Cteam-europe%E2%80%9D-package-support-partner-countries-more-%E2%82%AC20_en

het kan, gebruik te maken van besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheid (QMV)³ op deelonderwerpen van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is voor zijn welvaart en veiligheid sterk afhankelijk van een effectief functionerend multilateraal stelsel dat in staat is om oplossingen te bieden voor mondiale uitdagingen. In de Geïntegreerde Buitenland en Veiligheidsstrategie (2018)⁴ stelde het kabinet al vast dat het multilateralisme onder druk staat. Die druk is door veranderde machtsverhoudingen, verscherpte geopolitieke concurrentie, druk op universele waarden en internationaal recht, opkomend populisme, soevereinisme en protectionisme het afgelopen jaar verder toegenomen. Dit brengt risico's voor Nederland met zich mee.

Het kabinet vindt dat de EU een voortrekkersrol moet spelen in het versterken van de op regels gebaseerde multilaterale orde. Aandacht moet daarbij vooral uitgaan naar mensenrechten, democratie, veiligheid, het behalen van de *Sustainable Development Goals* (SDG's) en uitvoering van het klimaatakkoord van Parijs. Effectief multilateralisme vergt ook dat we de multilaterale organisaties hervormen. Daarom ziet het kabinet graag dat de EU de Secretaris-Generaal van de VN nadrukkelijk steunt bij diens hervormingsagenda om het VN-systeem toekomstbestendig en effectiever te maken. In de succesvolle uitvoering van de strategie is het zaak om binnen het multilaterale systeem externe partijen (NGO's en de private sector) te blijven betrekken en strategisch samen te werken met regionale organisaties en derde landen.

Maar niet alleen de EU is aan zet. De COVID-19 pandemie toont eens te meer aan hoezeer de Nederlandse welvaart en welzijn van onze burgers verknoopt zijn met het buitenland en hoe belangrijk effectief multilateralisme is om mondiale uitdagingen het hoofd te bieden. De pandemie betekent een additionele opgave op een moment dat de multilaterale wereldorde en internationale veiligheid toch al onder druk staan door grote mondiale uitdagingen zoals een assertiever China, klimaatverandering, migratie en cyberaanvallen. Dat raakt alle Nederlanders. Bijdragen aan een veilige, welvarende, duurzame en rechtvaardige wereld vanuit een verlicht eigenbelang is cruciaal voor een veilig, welvend en toekomstbestendig Nederland. In het huidige internationale landschap, waarin de geopolitieke, geo-economische en technologische ontwikkelingen steeds nauwer met elkaar verweven zijn en sprake is van een snel verslechterende veiligheidsomgeving, heeft Nederland meer dan ooit belang bij goed functionerende multilaterale instellingen. Tegen deze achtergrond is het van belang de directe samenhang tussen een veilig, welvend, duurzaam en rechtvaardig Nederland met een op regels gebaseerde, effectief multilateraal stelsel te erkennen en hierop te acteren. In lijn daarmee is het Ministerie van Buitenlandse Zaken met een nationale exercitie bezig om in kaart te brengen of en hoe het multilateralisme kan worden versterkt.

³ De Raad van Ministers kan met gekwalificeerde meerderheid een voorstel aannemen wanneer 55% van het aantal lidstaten, met een minimum van vijftien, vóór stemt. Ook moet in de lidstaten die voor zijn, ten minste 65% van de totale bevolking van de EU wonen. Met het huidige aantal lidstaten na de Brexit (27) betekent 55% dat minimaal vijftien lidstaten voor moeten stemmen.

⁴ https://www.europa-nu.nl/id/vknfivwsznxx/agenda/geintegreerde_buitenland_en?ctx=vh8lnhrouwyk&tab=1

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling. De EU en de lidstaten leveren een substantiële financiële bijdrage aan multilaterale organisaties, maar kunnen een krachtiger stempel drukken op het systeem d.m.v. de in de mededeling genoemde voorstellen zoals slimmer en doelgerichter gebruik maken van coördinatiemechanismen om tot Europese positiebepaling te komen via vertegenwoordigingen van de lidstaten en van de EU bij multilaterale organisaties. Ook de “Team Europe” programmering – i.e. zichtbaar maken wat de EU als ontwikkelingsdonor en partner te bieden heeft - is een goed voorbeeld van hoe de EU via de financiering van het multilateraal stelsel op mondiaal, regionaal en landenniveau haar beleidsprioriteiten sterker en effectiever kan presenteren en implementeren. Daarnaast is het van belang dat sterker wordt ingezet op het behalen van de SDG's door de multilaterale coördinatie binnen de EU te verbeteren.

Het kabinet verwelkomt de intentie van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger om van geval tot geval te bekijken of de status van de EU binnen multilaterale organisaties haar voldoende in staat stelt de belangen van de lidstaten zo goed mogelijk te verdedigen, en deze status waar nodig aan te passen. Daarbij is het van belang dat het laatstgenoemde geen doel op zich is. Immers, voor onderwerpen van geopolitiek belang of waarop de EU bevoegdheid heeft, kan via bestaande EU-gremia (en coördinatiemechanismen) coördinatie plaatsvinden tussen EU-lidstaten en de EU. Hiervoor is het niet in alle gevallen wenselijk dat de EU een formele rol binnen een multilaterale instelling verwerft.

Het kwam de laatste jaren regelmatig voor dat EU-lidstaten onderling en/of de EU-instellingen bij discussies rondom VN-resoluties te New York of Genève niet op één lijn zaten, bijvoorbeeld met betrekking tot gender (gelijkheid, gelijke rechten voor LHBTI-persoon en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR)). Het is strategisch en voor de beeldvorming belangrijk dat de EU met één stem spreekt en snel en flexibel kan opereren. Met betrekking tot gender(gelijkheid), gelijke rechten voor LHBTI-persoon en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) blijft het kabinet zich inzetten voor versterking van de daarvan deel uitmakende rechten in multilateraal verband.

Het kabinet verwelkomt de oproep waar mogelijk binnen de bandbreedtes van het GBVB gebruik te maken van besluitvorming op basis van QMV.

Ook is het van belang dat op landenniveau, dus in de (ontwikkelings-)landen waar de VN, EU en de EU-lidstaten actief zijn, beter wordt samengewerkt om de multilaterale inzet van EU, VN en IFI's te versterken. Ook acht het kabinet betere coördinatie in EU-verband binnen de IFI's van belang. Daarbij is maatwerk belangrijk, onder meer omdat Nederland in de IFI's in kiesgroepen vertegenwoordigd is, die ook uit niet-EU landen bestaan. Belangrijk dat er goede lijnen zijn tussen Brussel (EDEO en de Commissie), de multilaterale hubs (zoals New York, Genève en Rome) en het veld en er op landenniveau in ontvangende landen gecoördineerd wordt tussen de EU en de lidstaten en overige multilaterale actoren.

Het kabinet verwelkomt ook de winst die kan worden behaald door te streven naar meer EU representatie binnen het multilaterale stelsel. O.a. door betere voorafgaande informatie-uitwisseling, afstemming en coördinatie tussen EU-lidstaten en externe partners over strategische

kandidaturen en leiderschapsposities binnen de multilaterale instellingen alsook over het versterken van de rol en aanwezigheid van EU-lidstaten in de bestuursorganen van de VN-fondsen en programma's (zoals UNICEF, UNDP, UNFPA, WFP, WHO). Het versterken van de jaarlijkse strategische politieke dialogen met de VN verdient de aandacht en de ondersteuning van het kabinet, inclusief het idee van een jaarlijkse VN-EU top op leiderschapsniveau. Op vele fronten zijn de EU en multilaterale organisaties immers bondgenoten en zijn de VN-entiteiten niet alleen uitvoerders van EU ontwikkelings- en humanitaire hulp, maar ook strategische gesprekspartners en werken EU- en VN-missies werkzaam in hetzelfde gebied vaak nauw samen. Verbetering van samenwerking met de NAVO verdient in multilateraal verband ook aandacht wat het kabinet betreft.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Over het algemeen verwelkomen de EU-lidstaten de prioriteiten en uitgangspunten van de mededeling. O.a. op het punt van EU-partnerschappen - vooral met regionale organisaties - en het idee van regelmatige EU-VN toppen. Ook zien veel lidstaten de noodzaak van het spreken met één stem. Voor het gebruik van QMV op deelgebieden van het GBVB is op het moment onvoldoende draagvlak. Een enkele lidstaat geeft aan problemen te hebben met de aandacht voor gendergelijkheid. Ook lopen de meningen uiteen ten aanzien van de rol van EU-(instellingen) in de bestuursorganen van de VN-fondsen en programma's. Daarnaast is er vanuit de EU-lidstaten steun voor meer nadruk op programmering en multilaterale aanpak in het veld. Ten slotte is er vanuit de overgrote meerderheid van de lidstaten steun voor zaken als de SDG's, "building back better", de WHO-versterking en de GAVI Covax-facility voor de distributie van COVID vaccines, de "Team Europe" benadering en strategische communicatie.

Het Europees Parlement heeft zich tot dusverre nog niet uitgesproken over de mededeling.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. De mededeling heeft primair betrekking op het beleidsterrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), dat o.a. gericht is op het wereldwijd bevorderen van democratie en mensenrechten, het stimuleren van vrije en eerlijke internationale handel, en het garanderen van vrede en veiligheid (waaronder het beschermen van de EU en haar burgers en het reageren op externe conflicten en crises). De mededeling heeft ook betrekking op de gemeenschappelijke handelspolitiek en ontwikkelingssamenwerking. Op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de Unie (artikel 3, lid 1, onder e, VWEU). Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten. De uitoefening van EU-bevoegdheid belet de lidstaten niet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 4 VWEU). Op het terrein van het GBVB is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten en geldt dat de lidstaten bevoegd zijn om extern naast de Unie op te treden (artikel 2, lid 4 VWEU). Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De mededeling heeft tot doel om bij te dragen aan het behoud en de versterking van het multilaterale systeem, onder meer ten behoeve van de vrede en veiligheid en stabiliteit, mensenrechten, volksgezondheid en klimaat. Gezien het inherent grensoverschrijdende karakter van de in de mededeling genoemde *issues* (vrede en veiligheid en stabiliteit, mensenrechten, volksgezondheid, klimaat) kunnen de daarin genoemde doelstellingen in het algemeen volgens het kabinet beter worden verwezenlijkt op EU-niveau. Voor zover de mededeling betrekking heeft op de gemeenschappelijke handelspolitiek is de subsidiariteit niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU op dit terrein.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling is positief. De mededeling staat in evenredige verhouding tot beoogde resultaten en gaat niet verder dan hiervoor noodzakelijk is. De drie door de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger aangedragen prioriteiten - het “fit for purpose” maken, het versterken van het multilaterale systeem alsook het vergroten van de Europese bijdragen daaraan - dragen bij aan de overkoepelende doelstelling van de mededeling: het verstevigen van een op regels gebaseerde multilaterale orde. De in de mededeling beschreven acties en maatregelen - als uiteengezet onder 2. “Essentie Voorstel”, sub 3 “Wat kan de EU doen” - lijken geschikt om voornoemde doelstelling van de mededeling te realiseren. Vanwege de verkennende aard van de mededeling gaan de voorgestelde maatregelen niet verder dan noodzakelijk en laten ruimte voor betrokkenheid van de lidstaten.

d) Financiële gevolgen

Er worden voor deze mededeling geen additionele middelen gevraagd. Het kabinet is van mening dat, mochten er in de toekomst financiële middelen benodigd zijn voor de uitvoering van de handelingen zoals omschreven in de mededeling, deze gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027.⁵

Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het voorstel van de Commissie heeft geen gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten of de concurrentiekracht.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/finanCommissien-europese-unie/begroting-europese-unie-mfk/europese-meerjarenbegroting-2021-2027>