



Raad van de  
Europese Unie

**Brussel, 28 juni 2016  
(OR. en)**

**10715/2/16  
REV 2**

**CFSP/PESC 543  
CSDP/PSDC 395**

**NOTA**

---

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
Betreft:	Een integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie

---

Voor de delegaties gaat hierbij de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie, met een voorwoord van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en een samenvatting van de mondiale strategie.

**VOORWOORD VAN FEDERICA MOGHERINI**

hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid  
vicevoorzitter van de Europese Commissie

De opzet, en zelfs het voortbestaan van onze Unie staat vandaag ter discussie. Nochtans hebben onze burgers en de wereld meer dan ooit een sterke Europese Unie nodig. Onze regio in brede zin is onstabiel en onveiliger geworden. Crisissen binnen en buiten onze grenzen zijn rechtstreeks van invloed op het leven van onze burgers. In moeilijke tijden moet een sterke Unie strategisch denken, een gedeelde visie hebben en gezamenlijk handelen. Dat geldt des te meer na het Britse referendum. Wij moeten inderdaad het functioneren van onze Unie opnieuw bezien, maar wij weten perfect waar wij heen willen. Wij weten wat onze beginselen, onze belangen en onze prioriteiten zijn. Zeker nu mag onzekerheid niet de bovenhand krijgen: onze Unie heeft een Strategie nodig. Wij hebben een gedeelde visie en gezamenlijke actie nodig.

Geen van onze landen heeft de kracht of de middelen om deze bedreigingen alleen het hoofd te bieden en de kansen die zich nu aandienen, alleen te grijpen. Maar als Unie van bijna een half miljard burgers beschikken wij over een ongeëvenaard potentieel. We hebben een breed en diep diplomatiek netwerk in alle uithoeken van de wereld. Economisch behoren wij tot de G3 van de wereld. Wij zijn de belangrijkste handelspartner en de grootste buitenlandse investeerder van vrijwel elk land in de wereld. Als Unie investeren wij meer in ontwikkelingssamenwerking dan de rest van de wereld samen. Het is echter evenzeer duidelijk dat wij dat potentieel niet ten volle benutten. Een grote meerderheid van onze burgers begrijpt dat wij de verantwoordelijkheid voor onze rol in de wereld collectief op ons moeten nemen. En waar ik ook kom, verwachten onze partners dat de Europese Unie een vooraanstaande rol speelt, ook als mondiale veiligheidsverstrekker. Wij kunnen alleen in de behoeften van onze burgers voorzien en onze partnerschappen alleen doen functioneren indien wij samen, eendrachtig optreden. Dat is precies het doel van de integrale strategie voor het Europees buitenlands en veiligheidsbeleid.

"Integraal" dient niet alleen in een geografische betekenis te worden begrepen: de term verwijst ook naar het brede scala van beleidsinitiatieven en instrumenten die door de Strategie gefaciliteerd worden. De Strategie is evenzeer gericht op militaire vermogens en terrorismebestrijding als op kansen op de arbeidsmarkt, inclusieve samenlevingen en mensenrechten. Zij gaat over vredesopbouw en de weerbaarheid van staten en samenlevingen, in en rond Europa. De Europese Unie gaat prat op haar soft power, en zal dat in de toekomst ook blijven doen, omdat wij op dat gebied de besten zijn. Het idee dat Europa uitsluitend staat voor "civiele macht" doet evenwel geen recht aan een veranderende realiteit. Zo voert de Europese Unie momenteel zeventien militaire en civiele operaties, met duizenden vrouwen en mannen die onder de Europese vlag dienen voor vrede en veiligheid - onze eigen veiligheid en die van onze partners. Voor Europa gaan soft power en hard power hand in hand.

De Strategie voedt de ambitie van een strategische autonomie voor de Europese Unie. Dat is nodig zowel om de gemeenschappelijke belangen van onze burgers te behartigen als om onze beginselen en waarden uit te dragen. Toch zijn wij ons ervan bewust dat wij deze prioriteiten het best kunnen dienen wanneer wij niet alleen handelen. En dat kan het best worden gerealiseerd in een op regels en multilateralisme gebaseerd internationaal stelsel. Dit is geen tijd voor mondiale politiemannen, noch voor 'cavaliers seuls'. Ons buitenlands en veiligheidsbeleid moet opgewassen zijn tegen zowel mondiale pressie als lokale dynamiek; het wordt geconfronteerd met zowel supermachten als steeds meer versplinterde entiteiten. Onze Unie zal zich inzetten om onze partners sterker te maken: Wij zullen de trans-Atlantische banden en ons partnerschap met de NAVO blijven verdiepen, maar tegelijk banden aanknopen met nieuwe actoren en nieuwe configuraties verkennen. Wij zullen investeren in regionale ordes en samenwerking onder en tussen regio's. En wij zullen een lans breken voor een hervormd mondiaal bestuur waarmee de uitdagingen van deze 21e eeuw tegemoet kunnen worden getreden. Wij zullen zowel praktijkgericht als beginselvast samenwerken met onze partners, op basis van gedeelde verantwoordelijkheden en bijdragen tot hun sterke punten. Wij hebben onze les geleerd: de zwakke punten van mijn buur en partner zijn ook mijn zwakke punten. Wij zullen dus investeren in win-win-oplossingen en niet de illusie koesteren dat internationale politiek een nulsomspel kan zijn.

Dit alles zal elk van onze lidstaten - en elke burger van onze Unie - tot voordeel strekken. Al deze doelstellingen kunnen alleen door een echt verenigd en overtuigd Europa worden bereikt. Al onze culturen bundelen om onze gezamenlijke doelstellingen te bereiken en onze gemeenschappelijke belangen te behartigen is een dagelijkse strijd, maar tevens onze grootste sterkte: in onze diversiteit ligt onze kracht.

Ja, onze belangen zijn echt gezamenlijke Europese belangen: de enige manier om ze te behartigen is dat samen te doen. Daarom rust op ons de collectieve verantwoordelijkheid van onze Unie een sterkere Unie te maken. De volkeren van Europa hebben het nodig dat onze lidstaten een zelfde doel nastreven, en dat met al onze beleidsinitiatieven een zelfde koers wordt gevaren. Een fragiele wereld heeft een zelfverzekerdere en verantwoordelijke Europese Unie nodig; de wereld heeft een naar buiten gericht en toekomstgericht Europees buitenlands en veiligheidsbeleid nodig. Deze Strategie is ons richtsnoer in onze dagelijkse werkzaamheden om een Unie tot stand te brengen die een echt antwoord biedt op de noden, de hoop en de aspiraties van haar burgers; een Unie die voortbouwt op het succes van 70 jaar vrede; een Unie die sterk genoeg is om bij te dragen aan vrede en veiligheid in onze regio en in de gehele wereld.

---

## SAMENVATTING

Wij hebben een sterker Europa nodig. Dat is wat onze burgers verdienen, dat is wat de rest van de wereld verwacht.

Wij maken thans een existentiële crisis door, binnen en buiten de Europese Unie. Onze Unie wordt bedreigd. Ons Europese project, dat vrede, welvaart en democratie zonder weerga heeft gebracht, staat ter discussie. In het oosten is de Europese veiligheidsorde geweld aangedaan, terwijl terrorisme en geweld Noord-Afrika en het Midden-Oosten, alsook Europa zelf teisteren. In delen van Afrika blijft de economische groei nog altijd achter bij de demografische ontwikkelingen, de veiligheidsproblemen in Azië nemen toe, terwijl klimaatverandering nog meer verstoring veroorzaakt. Toch is dit ook een tijd van buitengewone kansen. Mondiale groei, mobiliteit en technologische vooruitgang — naast onze steeds diepere partnerschappen — maken ons welvarend, en maken het voor steeds meer mensen mogelijk te ontsnappen aan armoede en langer en in grotere vrijheid te leven. Wij zullen ons in deze moeilijke, steeds meer geconnecteerde, gecontesteerde en complexere wereld laten leiden door onze gezamenlijke belangen, beginselen en prioriteiten. Op grond van de in de Verdragen verankerde waarden en voortbouwend op onze vele troeven en historische verwezenlijkingen zullen wij eendrachtig werken aan een sterkere Unie, die haar collectieve rol in de wereld speelt.

### 1. Onze gedeelde belangen en beginselen

De Europese Unie zal *vrede* bevorderen en de *veiligheid* van haar burgers en grondgebied waarborgen. Interne en externe veiligheid zijn steeds meer met elkaar vervlochten: onze veiligheid thuis is afhankelijk van vrede buiten onze grenzen.

De EU zal de *welvaart* van haar bevolking vooruit helpen. Welvaart moet gedeeld worden en vereist de verwezenlijking van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling in de hele wereld, ook in Europa. Een welvarende Unie staat of valt ook met een eerlijk en open internationaal economisch bestel en duurzame toegang tot de gemeenschappelijke natuurlijke rijkdommen.

De EU zal de veerkracht van haar *democratieën* koesteren. Consequent leven naar onze waarden zal bepalend zijn voor onze geloofwaardigheid en invloed naar buiten.

De EU zal zich inzetten voor een *op regels gebaseerde wereldorde*. In ons eigen belang moeten wij de afgesproken regels propageren om te voorzien in mondiale collectieve goederen en bij te dragen tot een vreedzame en duurzame wereld. De EU zal zich inzetten voor een op regels gebaseerde wereldorde dat multilateralisme als basisbeginsel en de Verenigde Naties als kern heeft.

Wij zullen ons laten leiden door heldere beginselen. Die vloeien evenzeer voort uit een realistische inschatting van de huidige strategische context als uit een idealistisch streven een betere wereld tot stand te brengen. Beginselvast pragmatisme zal richting geven aan ons extern optreden in de komende jaren.

In een complexere wereld moeten wij *eensgezind* zijn. Alleen het totaalgewicht van een echte Unie heeft het potentieel om haar burgers democratie, welvaart en veiligheid te geven en een positief verschil in de wereld te maken.

In een meer geconnecteerde wereld zal de EU *in contact treden* met anderen. De Unie kan geen brug ophalen om externe bedreigingen af te wenden. Ter bevordering van de veiligheid en de welvaart van onze burgers en om onze democratieën te beschermen, zullen wij sturing geven aan de onderlinge afhankelijkheid, met alle kansen, uitdagingen en angsten van dien, door contacten met de rest van de wereld.

In een meer gecontesteerde wereld zal de EU zich laten leiden door een sterk gevoel van *verantwoordelijkheid*. In heel Europa en de omliggende regio's in het oosten en het zuiden zullen wij ons verantwoordelijk inzetten. Wij zullen wereldwijd de dieperliggende oorzaken van conflicten en armoede aanpakken, en opkomen voor de mensenrechten.

De EU zal een verantwoordelijke mondiale actor zijn, maar de verantwoordelijkheid moet worden gedeeld. Verantwoordelijkheid gaat hand in hand met een vernieuwing van onze externe *partnerschappen*. Bij het nastreven van onze doelstellingen zullen wij de hand reiken aan staten, regionale organen en internationale organisaties. Wij zullen samenwerken met belangrijke partners, gelijkgestemde landen en regionale groeperingen. Wij zullen onze partnerschappen met het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector als belangrijke actoren in een genetwerkte wereld verdiepen.

## 2. De prioriteiten van ons extern optreden

Om onze gezamenlijke belangen te bevorderen zal de EU volgens heldere beginselen vijf prioriteiten nastreven.

***De veiligheid van onze Unie:*** De integrale strategie van de EU begint in eigen huis. Onze Unie heeft de burgers in staat gesteld veiligheid, democratie en welvaart zonder weerga te genieten. Toch staan onze mensen en ons grondgebied vandaag de dag bloot aan terrorisme, hybride dreigingen, economische instabiliteit, klimaatverandering en onzekerheid op energiegebied. Een passend ambitieniveau en strategische autonomie zijn belangrijk voor het vermogen van Europa om vrede en veiligheid te bevorderen binnen en buiten zijn grenzen. Derhalve zullen wij onze inspanningen op het stuk van defensie, cyberveiligheid, terrorismebestrijding, energie en strategische communicatie opvoeren. De lidstaten moeten hun beloften van wederzijdse bijstand en solidariteit die zijn neergelegd in de Verdragen, in daden omzetten. De EU zal haar bijdrage aan Europa's collectieve veiligheid, in nauwe samenwerking met haar partners, te beginnen met de NAVO, opvoeren.

***Veerkracht van staat en samenleving in onze oostelijke en zuidelijke buurlanden:*** Het is in het belang van onze burgers om te investeren in de veerkracht van staten en samenlevingen, in het oosten, tot in Centraal-Azië en in het zuiden tot in Centraal-Afrika. In het kader van het huidige uitbreidingsbeleid van de EU is een geloofwaardig toetredingsproces op basis van strenge, maar eerlijke voorwaarden van vitaal belang om de veerkracht van de landen van de Westelijke Balkan en Turkije te versterken. In het kader van het Europees nabuurschapsbeleid (ENB) willen velen nauwere betrekkingen met de Unie aanknopen: onze blijvende aantrekkingskracht kan de transformatie in deze landen stimuleren. Veerkracht is evenwel ook een prioriteit in andere landen binnen en buiten het ENB. De EU zal verschillende trajecten naar verwezenlijking van veerkracht ondersteunen, en zich daarbij richten op de meest acute gevallen van gouvernementele, economische, maatschappelijke en klimaat-/energiekwetsbaarheid, en zal doeltreffender migratiebeleidsmaatregelen ontwikkelen voor Europa en zijn partners.

***Een geïntegreerde aanpak van conflicten:*** Wanneer gewelddadige conflicten uitbreken, worden onze gezamenlijke vitale belangen bedreigd. De EU zal op een praktische en principiële wijze aan vredesopbouw werken, en via een geïntegreerde benadering de veiligheid van mensen bevorderen. Uitvoering geven aan de "totaalaanpak van conflicten en crises" via een coherent gebruik van alle beleidsinstrumenten waarover de EU beschikt, is van essentieel belang. Maar de betekenis en de werkingssfeer van de „totaalaanpak” zullen worden verruimd. De EU zal in alle fasen van de conflictcyclus snel handelen op het gebied van preventie, verantwoord en slagvaardig reageren op crises, investeren in stabilisatie, en wanneer een nieuwe crisis uitbreekt, voortijdige terugtrekking vermijden. De EU zal op verschillende bestuursniveaus optreden: conflicten zoals die in Syrië of Libië hebben lokale, nationale, regionale en mondiale dimensies die moeten worden aangepakt. Tenslotte kan geen van deze conflicten door ons alleen worden opgelost. Duurzame vrede kan slechts worden bereikt door alomvattende overeenkomsten gebaseerd op brede, diepe en duurzame regionale en internationale partnerschappen, die de EU zal bevorderen en ondersteunen.

***Samenwerkende regionale ordes:*** In een wereld die gevangen zit tussen het mondiale krachtenveld en lokale weerstand treedt de regionale dynamiek op de voorgrond. Vrijwillige vormen van regionale governance bieden landen en volkeren de gelegenheid veiligheidsproblemen beter te beheersen, de economische voordelen van de mondialisering te benutten, voller expressie te geven aan culturen en identiteiten en invloed op het wereldtoneel uit te oefenen. Dit is de fundamentele reden voor de eigen vrede en ontwikkeling van de EU in de 21ste eeuw, en daarom zullen wij samenwerkende regionale ordes wereldwijd steunen. In verschillende regio's - in Europa, in het Middellandse Zeegebied, het Midden-Oosten en Afrika, aan de andere kant van de Atlantische Oceaan, zowel in het noorden als in het zuiden, in Azië en in het Arctisch gebied - zal de EU specifieke doelstellingen nastreven.

***Mondiale governance voor de 21e eeuw:*** De EU is gecommitteerd aan een wereldorde die berust op het internationaal recht en waarin mensenrechten, duurzame ontwikkeling en duurzame toegang tot de gemeenschappelijke natuurlijke rijkdommen worden gewaarborgd. Deze inzet komt tot uiting in een streven naar transformatie, veeleer dan gewoon naar het behoud van het bestaande systeem. De EU zal streven naar een sterke VN als fundament van de multilaterale op regels gebaseerde orde, en met internationale en regionale organisaties, staten en niet-statelijke actoren wereldwijd gecoördineerde responsen ontwikkelen.



### 3. Van visie naar actie

Wij zullen onze prioriteiten nastreven door het op coherente wijze inzetten van onze unieke netwerken, ons economisch gewicht en alle instrumenten die ons ter beschikking staan. Om onze doelstellingen te verwezenlijken moeten wij gezamenlijk investeren in een geloofwaardige, responsieve en geïntegreerde Unie.

***Een geloofwaardige Unie:*** Om de wereld met verantwoordelijkheidszin tegemoet te treden, is geloofwaardigheid essentieel. De geloofwaardigheid van de EU hangt af van onze eenheid, onze talrijke successen, onze blijvende aantrekkingskracht, de doeltreffendheid en de samenhang van ons beleid en het vasthouden aan onze waarden. Een sterkere Unie vergt ook investeringen in alle aspecten van het buitenlands beleid. Met name investeringen in veiligheid en defensie zijn urgent. Militaire vermogens over het volledige spectrum zijn nodig om op externe crises te reageren, de capaciteiten van onze partners op te bouwen en de Europese veiligheid te waarborgen. De lidstaten blijven soeverein in hun defensiebesluiten: toch moet samenwerking op defensiegebied de norm worden om veel van deze vermogens te verwerven en te handhaven. De EU zal de samenwerking op defensiegebied stelselmatig aanmoedigen en streven naar het creëren van een solide Europese defensie-industrie, die van doorslaggevend belang is voor Europa's besluitvormings- en handelings-autonomie.

***Een responsieve Unie:*** Onze diplomatieke actie moet volledig zijn ingebed in het Verdrag van Lissabon. Het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid moet responsiever worden. Nauwere samenwerking tussen lidstaten moet nader worden bekeken, en zou kunnen leiden tot een meer gestructureerde vorm van samenwerking, waarbij ten volle gebruik wordt gemaakt van het potentieel van het Verdrag van Lissabon. Het ontwikkelingsbeleid moet tevens flexibeler worden en afgestemd op onze strategische prioriteiten.

***Een geïntegreerde Unie:*** Wij moeten meer met elkaar integreren in ons extern beleid, tussen lidstaten en EU-instellingen en tussen de interne en de externe dimensie van onze beleidsmaatregelen. Dit is van bijzonder belang voor de verwezenlijking van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, migratie en veiligheid, met name terrorismebestrijding. Wij moeten ook systematisch mensenrechten en genderkwesties in alle beleidssectoren en instellingen integreren.

Deze strategie berust op de visie en ambitie voor een sterkere Unie, die bereid en in staat is om in de wereld een positief verschil te maken. Onze burgers verdienen een échte Unie, die onze gedeelde belangen bevordert door verantwoordelijk en in partnerschap met anderen op te treden. Het is nu aan ons om dit in daden om te zetten.

---

## **GEDEELDE VISIE, GEMEENSCHAPPELIJKE ACTIE: EEN STERKER EUROPA**

### **Een integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie**

We hebben een sterker Europa nodig. Dat verdienen onze burgers, dat verwacht de rest van de wereld.

Wij beleven vandaag een existentiële crisis, zowel binnen als buiten de Europese Unie. Onze Unie wordt bedreigd. Ons Europees project, dat vrede, welvaart en democratie zonder weerga heeft gebracht, staat ter discussie. In het oosten is de Europese veiligheidsorde geweld aangedaan, terwijl Noord-Afrika en het Midden-Oosten en ook Europa zelf gebukt gaan onder terrorisme en geweld. In delen van Afrika blijft de economische groei achter bij de demografische ontwikkeling, in Azië nemen de veiligheidsproblemen toe, terwijl de klimaatverandering tot nog meer verstoring leidt. Maar nu liggen er ook buitengewone kansen. Dankzij mondiale groei, mobiliteit en technologische vooruitgang — en onze zich verdiepende partnerschappen — kunnen wij gedijen en kunnen steeds meer mensen aan armoede ontsnappen en langer leven in grotere vrijheid. Wij zullen ons in deze moeilijke, steeds meer geconnecteerde, gecontesteerde en complexere wereld laten leiden door onze gezamenlijke belangen, beginselen en prioriteiten. Op grond van de in de Verdragen verankerde waarden en voortbouwend op onze talrijke troeven en historische verwezenlijkingen zullen wij eendrachtig werken aan een sterkere Unie, die haar collectieve rol in de wereld speelt.

#### **1. EEN INTEGRALE STRATEGIE TER BEVORDERING VAN DE BELANGEN VAN ONZE BURGERS**

Onze belangen en waarden gaan hand in hand. In ons eigen belang moeten wij onze waarden in de wereld uitdragen. Tegelijkertijd zijn onze fundamentele waarden verankerd in onze belangen. Vrede en veiligheid, welvaart, democratie en een op regels gebaseerde wereldorde zijn de vitale belangen die aan ons externe optreden ten grondslag liggen.

## **Vrede en veiligheid**

De Europese Unie zal de vrede bevorderen en de veiligheid van haar burgers en haar grondgebied waarborgen. Dit betekent dat de Europeanen, samen met partners, over de nodige vermogens moeten beschikken om zich te verdedigen en te voldoen aan hun toezeggingen met betrekking tot wederzijdse bijstand en solidariteit die zijn neergelegd in de Verdragen. Interne en externe veiligheid zijn steeds meer met elkaar vervlochten: onze veiligheid in eigen land gaat gepaard met een parallel belang wat de vrede in onze buurlanden en de omliggende regio's betreft. Dit impliceert een ruimer belang bij het voorkomen van conflicten, de bevordering van de menselijke veiligheid, het aanpakken van de onderliggende oorzaken van instabiliteit en het streven naar een veiliger wereld.

## **Welvaart**

De EU zal de welvaart van haar burgers bevorderen. Dat houdt in de bevordering van groei, werkgelegenheid, gelijke kansen en een veilig, gezond milieu. Een welvarende Unie vormt de basis voor een sterker Europa in de wereld, maar die welvaart moet wel worden gedeeld en voldoen aan de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling (SDG's) wereldwijd, ook in Europa. Aangezien de meeste groei in de wereld in de nabije toekomst buiten de EU zal plaatsvinden, zullen handel en investeringen steeds meer onze welvaart bepalen: een welvarende Unie hangt af van een sterke interne markt en een open internationaal economisch bestel. Wij hebben belang bij eerlijke en openmarkten, economische en milieuregels die wereldwijd gelden en een duurzame toegang tot de gemeenschappelijke natuurlijke rijkdommen langs open routes ter zee, en over land, in de lucht en de ruimte. In het licht van de digitale revolutie hangt onze welvaart ook af van de vrije informatiestroom en mondiale waardeketens dankzij een vrij en veilig internet.

## **Democratie**

De EU zal de veerkracht van haar democratieën koesteren en de waarden honoreren die haar oprichting en ontwikkeling geïnspireerd hebben. Daartoe behoren eerbiediging en bevordering van de mensenrechten, de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat. Zij omvatten recht, solidariteit, gelijkheid, non-discriminatie, pluralisme en eerbied voor diversiteit. Of we intern consequent naar onze waarden leven zal bepalend zijn voor onze geloofwaardigheid en invloed naar buiten. Om de kwaliteit van onze democratieën te vrijwaren zullen wij het nationale, Europese en internationale recht op alle gebieden naleven, van migratie en asiel tot energie, terrorismebestrijding en handel. Trouw blijven aan onze waarden is een kwestie van recht, maar ook van ethiek en identiteit.

## **Een op regels gebaseerde wereldorde**

De EU zal opkomen voor een op regels gebaseerde wereldorde die multilateralisme als basisbeginsel en de Verenigde Naties als kern heeft. Als een Unie van kleine en middelgrote landen hebben wij er een gemeenschappelijk Europees belang bij om de wereld samen tegemoet te treden. Dankzij ons gezamenlijk gewicht kunnen wij een lans breken voor afgesproken regels ten einde machtspolitiek in toom te houden en bij te dragen tot een vreedzame, rechtvaardige en welvarende wereld. De nucleaire overeenkomst met Iran vormt daarvan een duidelijke illustratie. Een multilaterale orde die wortelt in het internationale recht, waaronder de beginselen van het VN-Handvest en de Universele Verklaring van de rechten van de mens, is de enige garantie voor vrede en veiligheid in binnen- en buitenland. Een op regels gebaseerde wereldorde ontsluit het volledige potentieel van een welvarende Unie, met een open economie en nauwe banden over de hele wereld, en integreert de democratische waarden in het internationale bestel.

## **2. DE BEGINSELEN DIE ONS EXTERNE OPTREDEN STUREN**

Wij zullen ons laten leiden door heldere beginselen. Die vloeien evenzeer voort uit een realistische inschatting van de strategische context als uit een idealistisch verlangen een betere wereld tot stand te brengen. Bij het uitstippelen van de koers tussen de Scylla van het isolationisme en de Charybdis van onbezonnen interventionisme zal de EU de wereld tegemoet treden en daarbij verantwoordelijkheid jegens anderen aan de dag leggen en attent zijn voor onvoorziene omstandigheden. Beginselvast pragmatisme zal richting geven aan ons extern optreden in de komende jaren.

### **Eenheid**

In een complexere wereld van machtsverschuivingen en -verspreiding, moet de EU zich als één opstellen. Het tot stand brengen van eenheid als Europeanen - tussen instellingen, staten en volkeren - is nog nooit zo belangrijk en dringend geweest. Nog nooit is onze eenheid zo op de proef gesteld als nu. Samen kunnen we meer bereiken dan wanneer de lidstaten alleen of ongecoördineerd optreden. Er is geen conflict tussen nationale en Europese belangen. Onze gezamenlijke belangen kunnen alleen gediend worden door samen te handelen. Alleen het gezamenlijke gewicht van een echte unie heeft het potentieel om haar burgers veiligheid, welvaart en democratie te geven, en in de wereld een eigen positieve bijdrage te leveren. De belangen van onze burgers zijn het best gediend met eensgezindheid tussen de lidstaten en binnen de instellingen, en door eenheid van handelen bij het uitvoeren van een samenhangend beleid.

## **Inzet**

In een sterker geconnecteerde wereld zal de EU anderen de hand reiken en met hen samenwerken. In het licht van mondiale waardeketens, de snel opeenvolgende technologische veranderingen en de toenemende migratie zal de EU ten volle participeren in de wereldmarkt en de regels daarvoor mede vormgeven. De Unie kan geen brug ophalen om externe bedreigingen af te wenden. Ons terugtrekken uit de wereld zou ons alleen maar de kansen ontnemen die een geconnecteerde wereld biedt. Milieuaantasting en schaarste kennen geen grenzen, net zo min als grensoverschrijdende misdaad en terrorisme. Het externe kan niet los worden gezien van het interne. Intern beleid is in feite vaak slechts het omgaan met de gevolgen van een externe dynamiek. We zullen onderlinge afhankelijkheid, met alle kansen, uitdagingen en angsten van dien, aanpakken door in en met de rest van de wereld te functioneren.

## **Verantwoordelijkheid**

In een wereld met meer conflicten zal de EU zich laten leiden door een sterk gevoel van verantwoordelijkheid. Er is geen toverformule voor het oplossen van crises: er zijn geen pasklare recepten om elders oplossingen op te leggen. Een verantwoorde inzet kan echter positieve veranderingen teweegbrengen. Daarom zullen we voortvarend handelen om gewelddadige conflicten te voorkomen, bereid en in staat zijn om op verantwoordelijke en toch doortastende wijze te reageren op crises, lokale overeenkomsten faciliteren en ons voor de lange termijn committeren. Wij zullen vooral in Europa en de omliggende regio's verantwoordelijkheid nemen en ook daarbuiten gerichte acties ondernemen. Wij zullen ons wereldwijd inzetten om de dieperliggende oorzaken van conflicten en armoede aan te pakken, en ons sterk te maken voor de ondeelbaarheid en universaliteit van de mensenrechten.

## **Partnerschap**

De EU zal een verantwoordelijke wereldspeler zijn, maar verantwoordelijkheid moet worden gedeeld en vereist investering in onze partnerschappen. Mede­verantwoordelijkheid is ons leidmotief bij het streven naar een op regels gebaseerde wereldorde. Om onze doelstellingen te realiseren zullen wij staten, regionale organen en internationale organisaties de hand reiken. Wij zullen samenwerken met belangrijke partners, gelijkgestemde landen en regionale groeperingen. Wij zullen actoren selecteren wier medewerking noodzakelijk is om mondiale collectieve voorzieningen te realiseren en gemeenschappelijke uitdagingen aan te gaan. Wij zullen onze partnerschappen met het maatschappelijk middenveld en de private sector, belangrijke actoren in een genetwerkte wereld, uitdiepen. Dat doen we door middel van dialoog en ondersteuning, maar ook door middel van meer innovatieve vormen van betrokkenheid.

### **3. DE PRIORITEITEN VAN ONS EXTERNE OPTREDEN**

Om onze gezamenlijke belangen te behartigen, waarbij wij ons laten leiden door heldere beginselen, hebben wij vijf brede prioriteiten gesteld.

#### **3.1 De veiligheid van onze Unie**

De integrale EU-strategie begint in eigen huis. Al decennialang biedt de Unie de burgers een ongekende veiligheid, democratie en welvaart. De komende jaren zullen wij op deze verwezenlijkingen voortbouwen. Maar vandaag staan onze mensen en ons grondgebied bloot aan terrorisme, hybride dreigingen, klimaatverandering, economische volatiliteit en energie­onzekerheid. De politiek van de angst ondergraaft de Europese waarden en manier van leven. Om wat we tot dusver tot stand hebben gebracht te behouden en verder te ontwikkelen, moet absoluut het roer worden omgegooid. Om onze veiligheid te garanderen, onze welvaart te bevorderen en onze democratieën te vrijwaren, zullen wij ons versterken op het gebied van veiligheid en defensie, met volledige inachtneming van de mensenrechten en de rechtsstaat. Wij moeten onze gehechtheid aan wederzijdse bijstand en solidariteit omzetten in daden, en meer aan de collectieve veiligheid van Europa bijdragen door actie te ondernemen op vijf terreinen.

## Veiligheid en defensie

Als Europeanen moeten wij meer verantwoordelijkheid nemen voor onze veiligheid. Wij moeten paraat staan en in staat zijn om externe dreigingen tegen te gaan, erop te reageren en ons ertegen te beschermen. Weliswaar is er de NAVO voor het verdedigen van haar – merendeels Europese – leden tegen externe aanvallen, maar de Europeanen zelf moeten beter toegerust, opgeleid en georganiseerd zijn om een echt substantiële bijdrage te leveren aan dergelijke collectieve inspanningen en om autonoom op te treden als dat nodig is. Een passend niveau van ambitie en strategische autonomie is belangrijk voor Europa's vermogen om binnen en buiten zijn grenzen vrede te bevorderen en veiligheid te garanderen.

De Europeanen moeten in staat zijn om Europa te beschermen, te reageren op externe crises en de veiligheids- en defensievermogens van onze partners te helpen ontwikkelen, dit alles in samenwerking met anderen. Naast het beheer van externe crises en capaciteitsopbouw moet de EU ook in staat zijn om bijstand te verlenen bij de bescherming van haar leden, indien zij daarom vragen, en van haar instellingen. Dat betekent dat wij onze toezeggingen inzake wederzijdse bijstand en solidariteit gestand moeten doen en houdt ook in dat wij uitdagingen moeten aangaan die zowel een interne als een externe dimensie hebben, zoals terrorisme, hybride dreigingen, cyberbeveiliging, energiezekerheid, georganiseerde criminaliteit en buitengrensbeheer. Zo kunnen bijvoorbeeld missies en operaties in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) naast de Europese Grens- en Kustwacht en de gespecialiseerde EU-agentschappen functioneren om de bescherming van de grenzen en de maritieme veiligheid te verbeteren teneinde meer levens te redden, grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en smokkelnetwerken op te rollen.

Wanneer het op collectieve defensie aankomt, blijft de NAVO voor de meeste lidstaten het primaire kader. Toch moeten de betrekkingen tussen de EU en de NAVO het veiligheids- en defensiebeleid van de EU-lidstaten die geen NAVO-lid zijn, onverlet laten. De EU zal daarom de samenwerking met het Noord-Atlantische Bondgenootschap verdiepen als aanvulling op, in synergie met, en met volledige inachtneming van het institutionele kader, de inclusiviteit en de beslissingsautonomie van beide. In deze context dient de EU te worden versterkt als veiligheidsgemeenschap: de Europese veiligheids- en defensie-inspanningen moeten de EU in staat stellen om autonoom te handelen en tegelijkertijd bij te dragen aan acties in samenwerking met de NAVO, en deze te ondernemen. Een geloofwaardiger Europese defensie is tevens essentieel voor een gezond trans-Atlantisch partnerschap met de Verenigde Staten.



De lidstaten dienen over de nodige technologische en industriële middelen te beschikken om de vermogens die hen in staat stellen autonoom op te treden, te verwerven en in stand te houden. Het defensiebeleid en de uitgaven daarvoor blijven weliswaar een nationale bevoegdheid, maar geen enkele lidstaat kan het zich veroorloven dit op eigen houtje te doen: er is een gecoördineerde, coöperatieve inspanning voor nodig. Een intensievere samenwerking op defensiegebied levert interoperabiliteit, effectiviteit, efficiëntie en vertrouwen op, en dus een hogere output van defensie-uitgaven. Het ontwikkelen en onderhouden van defensievermogens vereist zowel investeringen als een optimale benutting van de nationale middelen door middel van een intensievere samenwerking.

De EU zal de lidstaten ter zijde staan en haar bijdrage aan de veiligheid en de defensie van Europa opvoeren in overeenstemming met de Verdragen. Een geleidelijke synchronisatie en onderlinge aanpassing van de nationale defensieplanningcycli en vermogensontwikkelingspraktijken kunnen de strategische convergentie tussen de lidstaten verbeteren. Uniemiddelen ter ondersteuning van defensieonderzoek en -technologieën en multinationale samenwerking en het maximaal putten uit het potentieel van het Europees Defensieagentschap zijn essentiële voorwaarden voor de Europese veiligheid en defensie-inspanningen die worden geschraagd door een krachtige Europese defensie-industrie.

### **Terrorismebestrijding**

Er zijn zware terroristische aanslagen gepleegd op Europese bodem en daarbuiten. Hogere investeringen in en een sterkere solidariteit inzake terrorismebestrijding zijn essentieel. Daarom zullen wij ijveren voor meer informatie-uitwisseling en samenwerking op inlichtingenvlak tussen de lidstaten en de EU-agentschappen. Consequenties daarvan zijn het delen van signaleringen in verband met gewelddadig extremisme, terroristische netwerken en buitenlandse terroristische strijders, alsmede monitoring en verwijdering van illegale media-inhoud. Parallel daaraan zal de EU ondersteuning bieden voor een spoedig herstel van lidstaten waar een aanslag is gepleegd, en wel door in dergelijke gevallen sterker in te zetten op voorzieningszekerheid, bescherming van vitale infrastructuur, en zal zij daarnaast het vrijwillige kader voor cybercrisisbeheer versterken. Wij zullen sterker op onderwijs, communicatie, cultuur, jongeren en sport focussen om gewelddadig extremisme tegen te gaan. Wij zullen werk maken van het bestrijden van radicalisering door onze partnerschappen met het maatschappelijk middenveld, de sociale actoren, de particuliere sector en de slachtoffers van terrorisme te verbreden en door interreligieuze en interculturele dialoog. Maar wat bovenal cruciaal is: de EU zal zowel intern als naar buiten toe naar haar eigen waarden handelen; dat is het beste tegengif dat wij hebben tegen gewelddadig extremisme. Daarnaast zullen wij verder werken aan de ontwikkeling van een mensenrechtenconforme samenwerking inzake terrorismebestrijding met Noord-Afrika, het Midden-Oosten, de Westelijke Balkan en Turkije, onder andere, en met partners over de hele wereld toewerken naar het delen van beste praktijken en de ontwikkeling van gemeenschappelijke programma's ter bestrijding van gewelddadig extremisme en radicalisering.

## Cyberbeveiliging

De EU zal meer aandacht besteden aan cyberbeveiliging, en in dat verband zichzelf toerusten op en de lidstaten helpen zich te beschermen tegen cyberdreigingen, maar zal tegelijkertijd een open, vrije en veilige cyberspace in stand houden. Wij moeten derhalve de technologische vermogens ter beperking van dreigingen en de weerbaarheid van vitale infrastructuur, netwerken en diensten versterken, en cybercriminaliteit terugdringen. Dat betekent dat wij moeten werken aan innovatieve systemen van informatie- en communicatietechnologie (ICT) die de beschikbaarheid en de integriteit van data garanderen, en daarnaast ook de veiligheid in de Europese digitale ruimte moeten waarborgen door passende beleidsmaatregelen inzake de locatie van dataopslag en de certificering van digitale producten en diensten. Dit vereist dat in alle beleidsgebieden cyberaanlegenheden worden ingepast, dat de cyberelementen in GVDB-missies en -operaties worden versterkt en dat er wordt voortgewerkt aan de ontwikkeling van samenwerkingsplatforms. De EU zal ondersteuning bieden voor politieke, operationele en technische cybersamenwerking tussen de lidstaten, met name wat betreft analyse en gevolgenbeheersing, en gemeenschappelijke beoordelingen van EU-structuren en de bevoegde instellingen in de lidstaten bevorderen. Zij zal haar samenwerking inzake cyberbeveiliging met essentiële partners als de VS en de NAVO opvoeren. Daarnaast zal de respons van de EU in sterke publiek-private partnerschappen worden ingebed. Samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten, de instellingen, de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld kunnen bevorderlijk zijn voor een gemeenschappelijke cyberbeveiligingscultuur, en de paraatheid voor mogelijke verstoringen van de cyberbeveiliging en mogelijke cyberaanvallen verhogen.

## **Energiezekerheid**

De Energie-unie betekent een geïntegreerde inspanning ten aanzien van de interne en de externe dimensie van de Europese energiezekerheid. Overeenkomstig de doelstellingen van de Energie-unie zal de EU trachten haar energiebronnen, -routes en leveranciers te diversifiëren, met name op het gebied van gas, en de hoogste nucleaire veiligheidsnormen in derde landen te propageren. Via onze energiediplomatie zullen wij wereldwijd betrekkingen aanhalen met betrouwbare energie producerende en doorvoerlanden, en de aanleg van infrastructuur steunen opdat energie uit gediversifieerde bronnen de Europese markten kan bereiken. Wel is het zo dat bindende infrastructuurovereenkomsten met derde landen gedifferentieerde gevolgen voor de voorzieningszekerheid binnen de Unie kunnen hebben, of de werking van de interne energiemarkt kunnen belemmeren. Om die redenen moeten dergelijke overeenkomsten transparant zijn en dient nieuwe infrastructuur volledig te stroken met het toepasselijke EU-recht, met inbegrip van het derde energiepakket. Intern zal de EU werken aan een volledig functionerende interne energiemarkt, zich richten op duurzame energie en energie-efficiëntie, en zich bezighouden met de coherente ontwikkeling van reverse flow, interconnectie en opslaginfrastructuur voor vloeibaar aardgas (Ing).

## **Strategische communicatie**

De EU zal haar strategische communicatie versterken en daarvoor investeren in en participeren aan publieksdiplomatie op verschillende terreinen, teneinde het buitenlands beleid van de EU onder de aandacht van de burgers te brengen en het beter over te brengen op onze partners. Wij zullen consistenter en sneller communiceren over onze beginselen en acties. Ook zullen wij snel en op basis van feiten desinformatie ontkrachten. Wij zullen ons blijven inzetten voor een open media-omgeving die achter de feiten aan gaat, binnen de EU en daarbuiten, waarbij ook zal worden gewerkt met lokale actoren en via sociale media.

### **3.2 Veerkracht van de staten en samenlevingen ten oosten en zuiden van ons**

Het is in het belang van onze burgers om te investeren in de veerkracht van de staten en de samenlevingen in het oosten tot in Centraal-Azië, en in het zuiden tot in Centraal-Afrika. Kwetsbaarheid buiten onze grenzen bedreigt al onze vitale belangen. Bij veerkracht — het vermogen van staten en samenlevingen om zich te hervormen en zodoende interne en externe crises te weerstaan en zich daarvan te herstellen — zijn wij en landen in de ons omringende regio's daarentegen wel gebaat, doordat die de kern vormt van duurzame groei en een levendige samenleving. Samen met haar partners zal de EU derhalve veerkracht bevorderen in de haar omringende regio's. Een veerkrachtige staat is een veilige staat, en veiligheid is van vitaal belang voor welvaart en democratie. Maar ook het omgekeerde is waar. Ten behoeve van een duurzame veiligheid zullen wij niet enkel aan staatsinstellingen ondersteuning bieden. Zoals ook doorklinkt in de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen, is veerkracht een breder concept, dat alle mensen en de samenleving in haar geheel bestrijkt. Een veerkrachtige samenleving, gekenmerkt door democratie, vertrouwen in de instellingen, en duurzame ontwikkeling, vormt het hart van een veerkrachtige staat.

#### **Uitbreidingsbeleid**

Elke Europese staat die de in onze Verdragen verankerde waarden eerbiedigt en propageert, kan verzoeken lid te worden van de Unie. Een geloofwaardig uitbreidingsbeleid op grond van strenge en eerlijke voorwaarden is een onvervangbaar instrument om de betrokken landen veerkrachtiger te maken, doordat de modernisering en de democratisering dan conform de toetredingscriteria verlopen. Een geloofwaardig uitbreidingsbeleid vormt een strategische investering in de veiligheid en de welvaart van Europa, en heeft reeds aanzienlijk bijgedragen aan vrede in gebieden waar voorheen oorlog woedde.

Binnen het huidige uitbreidingsbeleid worden de EU, de Westelijke Balkan en Turkije alle geconfronteerd met de uitdagingen van migratie, energiezekerheid, terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Zij kunnen alleen samen worden aangegaan. Maar er mag niet zomaar van worden uitgegaan dat deze landen veerkrachtig zijn. De EU heeft een unieke invloed in al deze landen. De strategische uitdaging voor de EU bestaat er daarom in zich sterk te maken voor politieke hervormingen, rechtsstatelijkheid, economische convergentie en goede nabuurschapsbetrekkingen in de Westelijke Balkan en Turkije, en tegelijkertijd coherent te streven naar samenwerking in verschillende sectoren.

Het EU-beleid ten aanzien van de kandidaat-lidstaten zal ook in de toekomst steunen op een duidelijk, strikt en eerlijk toetredingsproces. Het zal allereerst gericht zijn op de fundamentele lidmaatschapseisen, en een scherpere doorlichting van de hervormingen, duidelijkere hervormings-eisen en feedback van de Europese Commissie en de lidstaten, alsmede van lokale maatschappelijke organisaties behelzen. Tegelijkertijd moeten de EU-steun voor en -samenwerking met de betrokken landen meteen concrete voordelen opleveren en goed worden toegelicht. Dat betekent dat er moet worden samengewerkt op het gebied van terrorismebestrijding, hervorming van de veiligheidssector, migratie, infrastructuur, energie en klimaat, verdieping van contacten van mens tot mens en aanpassing van bepaalde vormen van EU-bijstand, ten einde het welzijn van de burgers zichtbaar te verbeteren.

### **Onze bureaus**

De veerkracht van staat en samenleving is onze strategische prioriteit in onze omgeving. Veel mensen op wie het Europees nabuurschapsbeleid (ENB) betrekking heeft, zowel ten oosten als ten zuiden van ons, willen nauwere banden met de Unie. Onze blijvende aantrekkingskracht kan de aanzet tot transformatie geven en is niet tegen welk land dan ook gericht. Tot deze groep behoren thans landen als Tunesië en Georgië, waarvan het succes als welvarende, vreedzame en stabiele democratieën zou overslaan op hun regio. Het ENB heeft zich nogmaals gecommitteerd aan het Oostelijk Partnerschap en de landen in het zuiden van het Middellandse Zeegebied die de betrekkingen met ons wensen aan te halen. Wij zullen die landen steunen bij het uitvoeren van de associatieovereenkomsten, waaronder diepe en brede vrijhandelsruimten (DCFTA's). Ook zullen wij creatief nadenken over verdere verdieping van partnerschappen op maat. Zo kan er worden gedacht aan het scheppen van een economische ruimte met landen die DCFTA's implementeren, het uitbreiden van trans-Europese netwerken en de Energiegemeenschap, en het aanleggen van fysieke en digitale verbindingen. Ook zullen maatschappelijke banden worden aangehaald dankzij versterkte mobiliteit, culturele uitwisselingen en uitwisselingen in het kader van het onderwijs, onderzoekssamenwerking en platforms voor het maatschappelijk middenveld. Er zal worden gestreefd naar volledige deelname aan EU-programma's en agentschappen, en daarnaast zal er een strategische dialoog worden gevoerd om deze landen nader te kunnen betrekken bij het GVDB.

Veerkracht is een strategische prioriteit ten oosten en ten zuiden van de EU, zowel in landen die de banden met de EU willen aanhalen, als in landen — binnen en buiten het ENB — die dat niet willen. De EU zal steun bieden voor verschillende trajecten naar veerkracht in het oosten en het zuiden, met aandacht voor de meest acute dimensies van kwetsbaarheid, en dan vooral voor de dimensies ten aanzien waarvan wij een significant verschil kunnen maken.

## **Veerkracht in de ons omringende regio's**

De EU zal een veelzijdige aanpak hanteren om de haar omringende regio's veerkrachtiger te maken. Repressieve staten zijn op de lange termijn inherent kwetsbaar, maar er bestaan veel manieren om inclusieve, welvarende en veilige samenlevingen op te bouwen. Wij zullen dan ook een beleid op maat nastreven ter ondersteuning van inclusieve en verantwoordingsplichtige governance, een cruciaal gegeven in de strijd tegen terrorisme, corruptie en georganiseerde misdaad en voor de bescherming van de mensenrechten. Repressie smooit uitlaatkleppen voor onvrede en marginaliseert gemeenschappen. Daarom zal de EU opkomen voor de mensenrechten via dialoog en steun, ook waar dat zeer moeilijk is. Door ons op de lange termijn in te zetten zullen wij consequent trachten de bescherming van de mensenrechten te verbeteren. Wij zullen kiezen voor een op lokale inbreng en rechten gestoelde aanpak ter hervorming van de sectoren justitie, veiligheid en defensie, en kwetsbare staten helpen capaciteit, ook op cybergebied, op te bouwen. We zullen er via ontwikkeling, diplomatie en het GVDB voor zorgen dat onze inzet voor de hervorming van de veiligheidssector onze partners in staat stelt beter toerust om binnen de rechtsstaat de veiligheid te waarborgen. We zullen samenwerken met andere internationale actoren en onze werkzaamheden op het vlak van capaciteitsopbouw afstemmen met inzonderheid de VN en de NAVO.

Staten zijn veerkrachtig wanneer hun samenleving het gevoel heeft dat hun lot verbetert en zij hoop koestert voor de toekomst. Conform de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling zal de EU een eensgezinde aanpak volgen in haar beleid inzake humanitaire kwesties, migratie, handel, investeringen, infrastructuur, onderwijs, gezondheid en onderzoek, en ook de horizontale coherentie tussen de EU en haar lidstaten verbeteren. We zullen armoede en ongelijkheid bestrijden, de toegang tot openbare diensten en sociale zekerheid verbreden, en opkomen voor kansen op fatsoenlijk werk, vooral voor vrouwen en jongeren. We zullen werken aan een klimaat dat nieuwe economische initiatieven, werkgelegenheid en de integratie van gemarginaliseerde groepen in de hand werkt. Ontwikkelingsfondsen moeten als katalysator dienen voor strategische investeringen via publieke-private partnerschappen, wat een stimulans moet zijn voor duurzame groei, nieuwe banen en overdracht van vaardigheden en technologie. Wij zullen onze handelsakkoorden gebruiken om duurzame ontwikkeling, bescherming van de mensenrechten en op regels gebaseerde governance te schragen.

Intensievere betrekkingen met het maatschappelijk middenveld, vooral in verband met het ter verantwoording roepen van overheden, zullen de maatschappelijke veerkracht versterken. Wij zullen nauwere contacten aanknopen met culturele organisaties, religieuze gemeenschappen, sociale partners en mensenrechtenactivisten, en ons uitspreken tegen inperkingen van de bewegingsvrijheid – onder meer in de vorm van schendingen van de vrijheid van meningsuiting en vergadering – voor het maatschappelijk middenveld. Positieve verandering kan alleen maar van binnenuit ontstaan, en het kan jaren duren voordat deze tastbaar wordt. Onze inzet voor het maatschappelijk middenveld zal dus de lange termijn gelden. We zullen de maatschappelijke veerkracht ook vooruithelpen door ons werk rond onderwijs, cultuur en jeugdzaken te intensiveren ter bevordering van pluralisme, co-existentie en respect.

Tot slot zal de EU de veerkracht op het gebied van energie en milieu trachten te verbeteren. Een van de voornaamste uitdagingen in de ons omringende regio's is de energietransitie, die goed moet worden beheerst om het aanwakkeren van sociale spanningen te voorkomen. Klimaatverandering en aantasting van het milieu verscherpen potentiële conflicten omwille van hun effect op woestijnvorming, bodemdegradatie, en water- en voedselschaarste. Net als hervormingen in de veiligheidssector kunnen hervormingen op het gebied van energie en milieu partnerlanden helpen een energieomslag te maken en klimaatmaatregelen te treffen. Met dit soort inspanningen willen we de liberalisering van de energiemarkt, de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen, betere regelgeving en technologieoverdracht aanmoedigen, in aansluiting op klimaatmitigatie en -adaptatie. Ook zullen wij overheden steunen bij het formuleren van duurzame antwoorden op vraagstukken inzake voedselproductie, en het gebruik van water en energie via ontwikkeling, diplomatie en wetenschappelijke samenwerking.

## **Een effectiever migratiebeleid**

In ons werk rond veerkracht zullen wij bijzondere aandacht schenken aan herkomst- en doorreislanden van migranten en vluchtelingen. We zullen onze humanitaire inspanningen in deze landen aanzienlijk opvoeren, en het accent leggen op onderwijs, vrouwen en kinderen. Met de landen van herkomst en doorreis zullen we gemeenschappelijke, op maat gesneden benaderingen van migratie ontwikkelen, met aandacht voor ontwikkeling, diplomatie, mobiliteit, legale migratie, grensbeheer, overname en terugkeer. Via ontwikkeling, trustfondsen, preventieve diplomatie en bemiddeling zullen we met de landen van herkomst samenwerken om de diepere oorzaken van ontheemding weg te nemen, de migratieproblematiek te beheersen en grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden. We zullen landen van doorreis ondersteunen door hun opvang- en asielpaciteit te verbeteren, en door migranten betere kansen op onderwijs en beroepsopleiding te bieden, alsook betere mogelijkheden om in hun levensonderhoud te voorzien. We moeten de irreguliere stromen indammen door effectiever in te zetten op terugkeer en te zorgen voor reguliere kanalen voor de mobiliteit van personen. Dit houdt in dat bestaande wettelijke circulaire migratiekanalen moeten worden verbeterd en toegepast. Het betekent ook dat moet worden gewerkt aan een effectiever gemeenschappelijk Europees asielsysteem dat het recht om asiel te zoeken vrijwaart door de aankomst van vluchtelingen die internationale bescherming in de EU willen, een veilig, gereguleerd en legaal karakter te geven. Tegelijkertijd zullen we met onze internationale partners samenwerken om te komen tot een gedeelde mondiale verantwoordelijkheid en solidariteit. Wij zullen effectievere partnerschappen voor migratiebeheer tot stand brengen met VN-agentschappen, opkomende actoren, regionale organisaties, het maatschappelijk middenveld en plaatselijke gemeenschappen.

### **3.3 Een geïntegreerde aanpak van conflicten en crisissen**

Wij zien dat in steeds meer kwetsbare staten gewelddadige conflicten losbarsten. Deze crisissen, en het afschuwelijke geweld en onnoemelijk menselijk leed waarmee zij gepaard gaan, vormen een bedreiging voor onze vitale belangen. De EU zal op een praktische en principiële manier inzetten op vredesopbouw. Zij zal haar inspanningen in de omringende regio's toespitsen op het oosten en het zuiden, en voorts per geval beslissen of zij ook daarbuiten stappen onderneemt. De EU zal een geïntegreerde benadering hanteren om de menselijke veiligheid te verbeteren.



Al deze conflicten behelzen meerdere dimensies: van veiligheid tot genderkwesties, van governance tot economie. De toepassing van een *multidimensionele* aanpak, waarbij gebruik wordt gemaakt van alle beschikbare beleidslijnen en instrumenten in verband met conflictpreventie, -beheersing en -oplossing is essentieel. Maar de werkingssfeer van de "totaalaanpak" zal nog worden uitgebreid. Geen van deze conflicten kan in een handomdraai worden opgelost. De ervaring in Somalië, Mali, Afghanistan en elders leert dat dit soort conflicten lang aanslepen. De EU zal dan ook een *gefaseerde* aanpak volgen, waarbij zij in elk stadium van de conflictcyclus optreedt. Wij zullen investeren in preventie, oplossing en stabilisatie, en vermijden dat we ons voortijdig terugtrekken wanneer elders een nieuwe crisis uitbreekt. De EU zal daarom verder blijven inzetten op het oplossen van aanslepende conflicten in de landen van het Oostelijk Partnerschap. Geen van deze conflicten speelt zich op één bepaald governanceniveau af. Conflicten als die in Syrië en Libië breken veelal uit op lokaal niveau, maar krijgen vervolgens een nationale, regionale en mondiale en daardoor zeer complexe dimensie. De EU zal bij conflicten daarom een aanpak *op verscheidene niveaus* hanteren en optreden op lokaal, nationaal, regionaal en mondiaal niveau. Tot slot: geen van deze conflicten kan door de EU alleen worden opgelost. Wij zullen een *multilaterale* aanpak volgen waarbij alle bij een conflict betrokken actoren die noodzakelijk zijn voor de oplossing ervan, worden ingeschakeld. We zullen stelselmatiger partnerschappen op het terrein aangaan met regionale en internationale organisaties, bilaterale donoren en het maatschappelijk middenveld. Ook zal op meer samenwerking op het regionale en het internationale niveau worden gemikt. Duurzame vrede kan slechts tot stand komen via alomvattende akkoorden die op brede, diepe en soliede regionale en internationale partnerschappen gestoeld zijn

## **Preventieve vrede**

Het is genoegzaam bekend dat conflicten voorkomen efficiënter en effectiever is dan een oplossing vinden voor crisissen die al zijn uitgebroken. Als een conflict wel uitbarst, pleegt het mettertijd steeds hardnekkiger te worden. De EU scoort goed wat preventieve vredesopbouw en diplomatie betreft. Daarom zullen we nog veel sterker inzetten op preventie en monitoring van diepere oorzaken zoals mensenrechtenschendingen, ongelijkheid, hulpbronnenschaarste en klimaatverandering – een dreigingsmultiplicator die als katalysator werkt voor water- en voedselschaarste, pandemieën en ontheemding.

Vroegtijdige waarschuwing heeft weinig zin als ze niet gevolgd wordt door vroegtijdig ingrijpen. Dit impliceert regelmatige rapportage en voorstellen aan de Raad, inzetten op preventieve diplomatie en bemiddeling met de hulp van EU-delegaties en speciale vertegenwoordigers, en nauwere partnerschappen met het maatschappelijk middenveld. We moeten een politieke cultuur uitbouwen waarbij sneller wordt opgetreden wanneer een gewelddadig conflict dreigt te ontstaan.

## **Veiligheid en stabilisatie**

De EU zal op een systematischer manier aandacht schenken aan de veiligheidsdimensie van deze conflicten. De Europese beveiliging en defensie moeten, geheel in overeenstemming met het internationaal recht, beter worden toegerust om aan vredesopbouw te doen, de veiligheid te garanderen en mensenlevens (met name van burgers) te beschermen. De EU moet in staat zijn snel, verantwoordelijk en daadkrachtig te reageren op crisissen, met name om terrorisme te helpen bestrijden. Zij moet veiligheid kunnen bieden wanneer vredesakkoorden zijn gesloten en overgangsregeringen zijn of worden gevormd. Is dat (nog) niet het geval, dan moet de EU klaar staan om een lokaal staakt-het-vuren te ondersteunen en te helpen consolideren, teneinde het pad te effenen voor capaciteitsopbouw. Tegelijkertijd moet de EU, via een coherent gebruik van interne en externe beleidsmaatregelen, optreden tegen de neveneffecten van de onveiligheid die uit die conflicten kan voortkomen, gaande van mensenhandel over smokkel tot terrorisme.

Wanneer stabilisatie in zicht is, moet de EU legitieme instellingen in staat stellen snel elementaire diensten en veiligheid te verschaffen aan de plaatselijke bevolking, te voorkomen dat het geweld opnieuw opblaait en ontheemden de kans te geven terug te keren. Wij zullen in onze respons dan ook de leemtes trachten op te vullen tussen het einde van een conflict en herstel op lange termijn, en het tweeledige karakter (veiligheid en ontwikkeling) van onze inzet ontwikkelen.

## **Conflictoplossing**

Ieder land dat in een conflict zit, zal zijn maatschappelijk contract tussen de staat en zijn burgers weer moeten opbouwen. De Unie zal deze inspanningen ondersteunen door inclusieve governance op alle niveaus te bevorderen. Als het "centrum" niet meer functioneert, sorteert een uitsluitend van bovenaf aangestuurde aanpak weinig effect. Een inclusieve politieke oplossing vereist ingrijpen op alle niveaus. Via het GVDB, ontwikkeling en specifieke financiële instrumenten zullen we maatregelen van bovenaf en van onderaf met elkaar combineren om de bouwstenen te leveren voor een levensvatbaar staatsbestel gestoeld op eigen inbreng. Inzetten op het lokale niveau – bijvoorbeeld met plaatselijke overheden en gemeenten – kan ertoe bijdragen dat burgers over elementaire diensten kunnen beschikken, en maakt een nauwere interactie met het maatschappelijk middenveld ter plaatse mogelijk. Door aldus te werken zullen we ook onze kennis van de lokale context verbeteren, waardoor we een onderscheid kunnen maken tussen enerzijds de groepen waarmee we zullen spreken zonder ze te steunen, en anderzijds de groepen die we actief zullen ondersteunen als voorvechters van menselijke veiligheid en verzoening.

De EU zal ook inzetten op inclusieve governance op alle niveaus via bemiddeling en facilitering. Tegelijkertijd zullen we creatievere benaderingen uitwerken op het gebied van diplomatie. Dit impliceert tevens een versterking van de rol van vrouwen in vredesopbouw – onder meer via de uitvoering van de Resolutie van de VN-Veiligheidsraad inzake vrouwen, vrede en veiligheid en een beter intern genderevenwicht in de EU. Er zal systematischer worden gekozen voor culturele, interreligieuze, wetenschappelijke en economische diplomatie in conflictsituaties.

## **Politieke economie van vrede**

De EU zal de ruimte waarin de legitieme economie wortel kan schieten en kan stabiliseren, koesteren. In de context van gewelddadige conflicten betekent dit toegang tot humanitaire hulp om de verstrekking van elementaire goederen en diensten mogelijk te maken. Het betekent ook dat moet worden gepoogd de politieke oorlogseconomie te doorbreken en mogelijkheden te scheppen om op legitieme wijze in zijn bestaan te voorzien. Er is dus meer synergie nodig tussen humanitaire hulp en ontwikkelingshulp, waarbij onze steun gericht wordt op gezondheidszorg, onderwijs, bescherming, elementaire goederen en legitiem werk. Wanneer stabilisatie in zicht is, kunnen handel en ontwikkeling — die op elkaar inwerken — de grondslag leggen voor vredesopbouw op lange termijn.

Beperkende maatregelen, gekoppeld aan diplomatie, zijn cruciale instrumenten om vreedzame verandering op gang te brengen. Deze maatregelen kunnen een hoofdrol spelen bij afschrikking, conflictpreventie en -oplossing. Slimme sancties, in overeenstemming met het internationaal en uniaal recht, zullen zorgvuldig worden afgestemd en gemonitord om de legitieme economie te ondersteunen en benadeling van plaatselijke samenlevingen te voorkomen. Om de criminele oorlogseconomie te bestrijden, moet de EU voorts haar beleid inzake de controle op de uitvoer van goederen voor tweërlei gebruik moderniseren en de smokkel van cultuurgoederen en natuurlijke rijkdommen tegengaan.

### **3.4 Coöperatieve regionale ordes**

In een wereld die gevangen zit tussen mondiale druk en lokale reactie, gaat de regionale dynamiek een prominente rol spelen. Als complexe netwerken van macht, interactie en identiteit zijn regio's kritische bestuursruimten in een wereld zonder centrum. Vrijwillige vormen van regionaal bestuur bieden staten en volkeren de kans om veiligheidsproblemen beter te beheren, de economische vruchten van de mondialisering te plukken, culturen en identiteiten vollediger tot uiting te brengen en invloed op het wereldtoneel uit te oefenen. Dit is de fundamentele grondgedachte achter de eigen vrede en ontwikkeling van de EU in de 21ste eeuw. Daarom zullen wij coöperatieve regionale ordes wereldwijd propageren en ondersteunen, ook in de meest verdeelde gebieden. Regionale ordes nemen niet slechts één enkele gedaante aan. Waar mogelijk en wanneer onze belangen daarmee gediend zijn, zal de EU steun verlenen aan regionale organisaties. Wij zullen ons model niet trachten uit te voeren, maar eerder wederzijdse inspiratie trachten te putten uit verschillende regionale ervaringen. Coöperatieve regionale ordes worden echter niet alleen maar door organisaties gecreëerd. Zij bestaan uit een mix van bilaterale, subregionale, regionale en interregionale betrekkingen. Zij vervullen ook de rol van mondiale spelers, gekoppeld aan samenwerkingsinspanningen van de regio's. Samen kunnen zij grensoverschrijdende conflicten, uitdagingen en kansen aanpakken. In verschillende regio's in de wereld zal de EU worden voortgestuwd door specifieke doelstellingen. In alle regio's zullen wij investeren in samenwerkingsverbanden om vaart te zetten achter gedeelde mondiale verantwoordelijkheden.

#### **De Europese veiligheidsorde**

De soevereiniteit, onafhankelijkheid en territoriale integriteit van staten, de onschendbaarheid van de grenzen en vreedzame geschillenbeslechting zijn centrale bouwstenen van de Europese veiligheidsorde. Deze beginselen gelden voor alle staten, zowel binnen als buiten de grenzen van de EU.

Vrede en stabiliteit zijn in Europa echter niet langer vanzelfsprekend. De schending van het internationaal recht en destabilisering van Oekraïne door Rusland, bovenop de aanslepende conflicten in het Zwarte-Zeegebied in ruimere zin, hebben de Europese veiligheidsorde in haar kern op de proef gesteld. De EU zal eensgezind opkomen voor het internationaal recht, de democratie, de mensenrechten en de samenwerking, alsook het recht van elk land om zijn toekomst vrij te kiezen.

De aanpak van de betrekkingen met Rusland vormt een belangrijke strategische uitdaging. Een consequente en eensgezinde aanpak moet de hoeksteen blijven van het EU-beleid jegens Rusland. Ingrijpende wijzigingen in de betrekkingen tussen de EU en Rusland zijn afhankelijk van de onverkorte eerbiediging van het internationaal recht en de beginselen van de Europese veiligheidsorde, waaronder de Slotakte van Helsinki en het Handvest van Parijs. Wij zullen de illegale annexatie door Rusland van de Krim niet erkennen, noch de destabilisatie van Oost-Oekraïne aanvaarden. Wij zullen de EU versterken, de veerkracht van onze oostelijke buurlanden vergroten, en hun recht verdedigen om vrijelijk te beslissen over hun houding ten aanzien van de EU. Toch zijn de EU en Rusland van elkaar afhankelijk. Daarom zullen wij met Rusland contacten hebben over meningsverschillen, en samenwerken wanneer onze belangen samenvallen. Naast deze kwesties van buitenlands beleid waaromtrent wij momenteel samenwerken, zouden er ook selectieve contacten kunnen zijn over zaken van Europees belang, zoals het klimaat, het noordpoolgebied, maritieme veiligheid, onderwijs, onderzoek en grensoverschrijdende samenwerking. Betrokkenheid zou ook een verdieping van de maatschappelijke banden moeten behelzen, via het vergemakkelijken van reizen voor studenten, het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven.

De gehele regio overspannend zal de EU de samenwerking met de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa stimuleren. De OVSE, een Europese organisatie die zich uitstrekt tot in Centraal-Azië, met trans-Atlantische banden, vormt het hart van de Europese veiligheidsorde. De EU zal haar bijdrage binnen, en haar samenwerking met de OVSE versterken als een pijler van de Europese veiligheid.

## **Een vreedzaam en welvarend Middellandse Zeegebied, Midden-Oosten en Afrika**

Het Middellandse Zeegebied, het Midden-Oosten en delen van Afrika bezuiden de Sahara zijn in beroering, en de uitkomst daarvan zal wellicht pas over enkele decennia duidelijk worden. Het oplossen van conflicten en het bevorderen van ontwikkeling en mensenrechten in het zuiden zijn van essentieel belang voor het aanpakken van de dreiging van terrorisme, de uitdagingen op het gebied van demografie, migratie en klimaatverandering, en het benutten van de kansen van gedeelde welvaart. De EU zal haar steun voor, en samenwerking met, regionale en subregionale organisaties in Afrika en het Midden-Oosten opvoeren; dat geldt ook voor functionele coöperatieve modellen in de regio. Regionale organisaties houden zich echter niet met alle relevante ontwikkelingen bezig, en een aantal van hen weerspiegelt bestaande breuklijnen. Wij zullen ons dan ook flexibel opstellen om een brug te helpen slaan over scheidslijnen en regionale actoren te ondersteunen bij het behalen van concrete resultaten. Dit zal worden bereikt door het mobiliseren van onze bilaterale en multilaterale kaders en beleidsmaatregelen, en door het sluiten van partnerschappen met maatschappelijke organisaties in de regio.

De EU zal vijf actielijnen volgen. In de eerste plaats zal de EU in de Maghreb en het Midden-Oosten functionele multilaterale samenwerking ondersteunen. Wij zullen praktische samenwerking - onder meer in het kader van de Unie voor het Middellandse Zeegebied - ondersteunen inzake onder meer grensbeveiliging, illegale handel, terrorismebestrijding, non-proliferatie, water- en voedselzekerheid, energie en klimaat, infrastructuur en rampenbeheersing. Wij zullen dialoog en onderhandelingen over regionale conflicten, zoals in Syrië en Libië, stimuleren. Wat het Palestijns-Israëliësch conflict betreft, zal de EU nauw samenwerken met het Kwartet, de Arabische Liga en alle andere belangrijke belanghebbenden om de kansen op een levensvatbare tweestatenoplossing, op basis van de grenzen van 1967 met gelijke ruil van grond, te vrijwaren en opnieuw de voorwaarden te scheppen voor zinvolle onderhandelingen. De EU zal zich tevens hard maken voor volledige naleving van het Europees en internationaal recht bij de verdieping van de samenwerking met Israël en de Palestijnse Autoriteit.

In de tweede plaats zal de EU de sectorale samenwerking met Turkije verdiepen en streven naar verankering van de Turkse democratie conform de toetredingscriteria, waaronder de normalisering van de betrekkingen met Cyprus. De EU zal daarom het toetredingsproces voortzetten — op grond van strikte en faire voorwaarden — en een coherente dialoog voeren over terrorismebestrijding, regionale veiligheid en vluchtelingen. Wij zullen ons ook inzetten voor een gemoderniseerde douane-unie en visumliberalisering, en verder samenwerken met Turkije op het gebied van onderwijs, energie en vervoer.

In de derde plaats zal de EU streven naar evenwichtige betrokkenheid in de Golf. Zij zal met de Samenwerkingsraad van de Golf (GCC) en individuele Golfstaten blijven samenwerken. Voortbouwend op het nucleair akkoord met Iran en de uitvoering ervan, zal de EU ook met Iran geleidelijk contacten leggen op gebieden als handel, onderzoek, milieu, energie, bestrijding van illegale handel, migratie en sociale uitwisselingen. Zij zal de dialoog met Iran en GCC-landen over regionale conflicten, mensenrechten en terrorismebestrijding verdiepen, zal de verspreiding van bestaande crisissituaties trachten te voorkomen en zal ruimte geven aan samenwerking en diplomatie.

In de vierde plaats zal de EU in het licht van de groeiende verbindingen tussen Noord-Afrika en Sub-Saharaans Afrika, en tussen de Hoorn van Afrika en het Midden-Oosten, de samenwerking tussen deze subregio's steunen. Dit omvat het stimuleren van trilaterale betrekkingen rond de Rode Zee tussen Europa, de Hoorn van Afrika en de Golf om het hoofd te bieden aan gemeenschappelijke uitdagingen op het gebied van veiligheid, en het benutten van economische kansen. Dit betekent dat systematisch moet worden ingespeeld op de grensoverschrijdende dynamiek in Noord- en West-Afrika, de Sahel en de regio van het Tsjaadmeer, via nauwere banden met de Afrikaanse Unie, de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) en de Sahel G5.

Tot slot zullen wij investeren in Afrikaanse vrede en ontwikkeling als een investering in onze eigen veiligheid en welvaart. Wij zullen de samenwerking met, en steun aan, de Afrikaanse Unie, de ECOWAS, de Intergouvernementele Ontwikkelingsautoriteit in Oostelijk Afrika en de Oost-Afrikaanse Gemeenschap intensiveren. Wij moeten onze inspanningen voor meer groei en banen in Afrika opvoeren. De economische partnerschapsovereenkomsten kunnen de Afrikaanse integratie en mobiliteit aanwakkeren, en de volledige en billijke participatie van Afrika in mondiale waardeketens stimuleren. Ook is er een kwantumsprong nodig wat de Europese investeringen in Afrika betreft, om duurzame ontwikkeling te ondersteunen. Wij zullen sterkere verbanden leggen tussen beleidsmaatregelen op het gebied van handel, ontwikkeling en veiligheid in Afrika, en zullen ontwikkelingsinspanningen combineren met werk rond migratie, gezondheidszorg, onderwijs, energie en klimaat, wetenschap en technologie, met name om de voedselzekerheid te verbeteren. Wij zullen de vrede en veiligheid in Afrika blijven ondersteunen, en Afrikaanse organisaties helpen met hun werk op het vlak van conflictpreventie, terrorismebestrijding en georganiseerde misdaad, migratie en grensbeheer. Wij zullen dat doen via diplomatie, het GVDB en ontwikkeling, en via trustfondsen ter ondersteuning van regionale strategieën.

## Nauwer trans-Atlantische betrekkingen

De EU zal blijven investeren in nauwe banden over de Atlantische Oceaan heen, zowel in het noorden als in het zuiden. Een solide trans-Atlantisch partnerschap via de NAVO en met de Verenigde Staten en Canada helpt de veerkracht te vergroten, conflicten aan te pakken, en draagt bij tot effectief mondiaal bestuur. De NAVO is al bijna 70 jaar lang voor haar leden het fundament van de Euro-Atlantische veiligheid. Zij blijft de grootste en meest doeltreffende militaire alliantie in de wereld. De EU zal haar partnerschap met de NAVO verdiepen via gecoördineerde ontwikkeling van defensievermogens, gelijklopende en op elkaar afgestemde exercities en elkaar versterkende acties bij de capaciteitsopbouw van onze partners, de strijd tegen hybride en cyberdreigingen, en de bevordering van de maritieme veiligheid.

Met de VS zal de EU zich inzetten voor een trans-Atlantisch partnerschap voor handel en investeringen (TTIP). Zoals de brede economische en handelsovereenkomst (CETA) met Canada, getuigt het TTIP van het trans-Atlantische engagement voor gedeelde waarden en geeft het blijk van onze bereidheid een ambitieuze, op regels gebaseerde handelsagenda te volgen. Wat de ruimere veiligheidsagenda betreft, zullen de VS onze belangrijkste partner blijven. De EU zal de samenwerking met de VS en Canada inzake crisisbeheer, terrorismebestrijding, cyberveiligheid, migratie, energie en klimaat verdiepen.

In de bredere Atlantische ruimte zal de Unie de samenwerking opvoeren en sterkere partnerschappen bouwen met Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, op basis van gedeelde waarden en belangen. Zij zal multilaterale banden ontwikkelen met de Gemeenschap van Latijns-Amerikaanse en Caribische staten (CELAC) en met verschillende regionale organisaties, volgens hun concurrentievoordeel. Wij zullen de politieke dialoog en samenwerking op het gebied van migratie, maritieme veiligheid en bescherming van mariene flora en fauna, klimaatverandering en energie, ontwapening, non-proliferatie en wapenbeheersing, en de bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme intensiveren. Wij zullen streven naar een vrijhandelsovereenkomst met de Mercosur, voortbouwen op de Overeenkomst inzake politieke dialoog en samenwerking met Cuba, en investeren in diepere sociaaleconomische betrekkingen met Latijns-Amerikaanse en Caribische landen via visumfacilitering, de uitwisseling van studenten, twinning, samenwerking op het gebied van onderzoek en technische projecten. Ook zullen wij actieve steun verlenen aan de onderhandelingen over, en de uitvoering van, vredesakkoorden in de regio, zoals nu in Colombia.



## Een verbonden Azië

Er bestaat een rechtstreeks verband tussen de Europese welvaart en de veiligheid in Azië. In het licht van het economisch gewicht dat Azië voor de EU vertegenwoordigt — en vice versa — zijn vrede en stabiliteit in Azië een voorwaarde voor onze welvaart. Wij zullen de economische diplomatie verdiepen en onze veiligheidsrol in Azië vergroten.

De EU zal met China contacten aanknopen op basis van eerbiediging van de rechtsstaat, zowel in eigen land als internationaal. Wij zullen een coherente aanpak volgen ten aanzien van China, dat connectiviteit in westelijke richting beoogt, door het potentieel van het connectiviteitsplatform EU-China en de ASEM en EU-ASEAN kaders te optimaliseren. De EU zal ook de handel en investeringen met China verdiepen met het oog op een gelijk speelveld, passende bescherming van intellectuele-eigendomsrechten, meer samenwerking inzake hoogwaardige technologie en een dialoog over economische hervormingen, mensenrechten en klimaatactie. Daarnaast zal de EU haar economische diplomatie in de regio verdiepen, streven naar ambitieuze vrijhandelsovereenkomsten met strategische partners als Japan en India, alsmede met ASEAN-lidstaten, met de bedoeling uiteindelijk tot een overeenkomst tussen de EU en de ASEAN te komen.

Daarnaast zullen wij invulling geven aan een meer politieke totaalbenadering van Azië met als doel belangrijker praktische bijdragen te leveren aan de veiligheid in Azië. Wij zullen onze partnerschappen, onder meer op het gebied van veiligheid, met Japan, de Republiek Korea, Indonesië en anderen verruimen. Wij zullen onze steun blijven geven aan staatsopbouw- en verzoeningsprocedures in Afghanistan, in samenwerking met onze regionale en internationale partners. Wij zullen pleiten voor non-proliferatie op het Koreaanse schiereiland. In Oost- en Zuidoost-Azië zullen wij opkomen voor de vrijheid van scheepvaart en vasthouden aan de eerbiediging van het internationaal recht, waaronder het zeerecht en de arbitrageprocedures ervan, en zullen wij de vreedzame beslechting van maritieme geschillen aanmoedigen. Wij zullen helpen bij het opbouwen van maritieme capaciteit en zullen een door de ASEAN geleide regionale veiligheidsarchitectuur ondersteunen. In Centraal- en Zuid-Azië zullen wij de samenwerking op het gebied van terrorismebestrijding, bestrijding van illegale handel en migratie opvoeren en vervoers-, handels- en energieverbindingen verbeteren. In de regio's rond de Indische en de Stille Oceaan en in Oost-Azië zal de EU de mensenrechten uitdragen en een democratische overgang zoals in Myanmar/Birma ondersteunen.

## Een coöperatief noordpoolgebied

Aangezien drie lidstaten en twee leden van de Europese Economische Ruimte Arctische staten zijn, heeft de EU er strategisch belang bij dat in het noordpoolgebied spanningen achterwege blijven, met blijvende samenwerking die wordt gewaarborgd door de Arctische Raad, een goed functionerend juridisch kader en solide politieke en veiligheidsgebonden samenwerking. De EU zal hiertoe bijdragen door intensievere inspanningen inzake klimaat en milieuonderzoek, duurzame ontwikkeling, telecommunicatie, opsporing en redding, en concrete samenwerking met de Arctische landen, instellingen, autochtone volkeren en lokale gemeenschappen.

### 3.5 Mondiale governance voor de 21e eeuw

Zonder mondiale normen en de middelen om die te handhaven, lopen vrede en veiligheid, welvaart en democratie — onze vitale belangen — gevaar. Geleid door de waarden waarop de EU is gegrondvest, is zij gecommitteerd aan een wereldorde die berust op het internationaal recht, waaronder de beginselen van het VN-Handvest, die vrede, mensenrechten, duurzame ontwikkeling en duurzame toegang tot de gemeenschappelijke natuurlijke rijkdommen. waarborgen Dit engagement komt tot uiting in een streven naar transformatie, in plaats van alleen maar het bestaande systeem in stand te houden. De EU zal streven naar een sterke VN als basis van de multilaterale op regels gebaseerde orde, en zal met internationale en regionale organisaties, staten en niet-statelijke actoren een wereldwijd gecoördineerde respons ontwikkelen.

**Hervormen:** Het streven naar global governance moet zich vertalen in de vaste wil de VN, en met name de Veiligheidsraad, en de internationale financiële instellingen (IFI's) te hervormen. Weerstand bieden tegen veranderingen houdt het gevaar in dat die instellingen worden ondermijnd en dat alternatieve verbanden ontstaan, ten nadele van alle EU-lidstaten. De EU zal opkomen voor de beginselen van verantwoordingsplicht, representativiteit, verantwoordelijkheid, doeltreffendheid en transparantie. De praktische betekenis van die beginselen zal per geval nader worden uitgewerkt. Wij zullen er bij alle leden van de VN-Veiligheidsraad op blijven aandringen om niet tegen geloofwaardige ontwerp-resoluties voor een tijdig en kordaat optreden ter voorkoming of beëindiging van massale wreedheden te stemmen. De EU zal in alle multilaterale fora - en in het bijzonder in de VN, de IFI's en de internationale justitiële organisaties - haar stem luider laten klinken en meer zichtbaarheid en samenhang betonen. Wij zullen streven naar een meer eengemaakte vertegenwoordiging van de eurozone in het Internationaal Monetair Fonds.

**Investeren:** Geloven in de VN betekent investeren in de VN, met name in de functies op het gebied van vredeshandhaving, bemiddeling, vredesopbouw en humanitaire aangelegenheden. De EU en haar lidstaten zijn reeds de belangrijkste contribuanten aan de humanitaire organisaties van de VN, en zullen nog meer investeren in hun werkzaamheden. Het GVDB kan de vredeshandhaving door de VN verder ondersteunen en aanvullen door overbruggings-, stabiliserings- of andere operaties. De EU zal ook de synergie met de inspanningen voor vredesopbouw van de VN vergroten door een sterkere coördinatie bij de planning, de ontwikkeling en de terugtrekking van GVDB-capaciteitsopbouwmissies in fragiele situaties.

**Uitvoeren:** De EU zal het voortouw nemen door uitvoering te geven aan haar beloften op het gebied van duurzame ontwikkeling en klimaatverandering. Zij zal de klimaatfinanciering opvoeren, de integratie van de klimaatproblematiek in multilaterale fora stimuleren, het ambitieniveau wat betreft evaluatie in het kader van de Overeenkomst van Parijs verhogen en ijveren voor kostenverminderingen inzake schone energie. De SDG's zullen als basis dienen voor het post-Cotonoupartnerschap en een stimulans geven aan de hervorming van het ontwikkelingsbeleid, waaronder de EU-consensus inzake ontwikkeling. Voorts moet voor de uitvoering van de SDG's alle intern en extern beleid worden aangepast, waarbij publiek-private partnerschappen worden gestimuleerd en de ervaring van de Europese Investeringsbank (EIB) wat betreft het verstrekken van technische bijstand en capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden en middeninkomenslanden als hefboom wordt gebruikt.

**Verdiepen:** De EU is als 's werelds grootste economie een belangrijke initiatiefnemer in de mondiale handel en investeringen, gebieden waarop de regels verder kunnen worden verdiept. Onze welvaart is afhankelijk van een open en op regels gebaseerd economisch systeem met een echt gelijk speelveld, dat door onze economische diplomatie verder zal worden bevorderd. Wij zullen voort streven naar brede vrijhandelsovereenkomsten met de VS, Japan, Mercosur, India, de ASEAN en andere partners als bouwstenen van wereldwijde vrijhandel. Ambitieuze overeenkomsten gebaseerd op wederzijdse voordelen zoals TTIP en CETA kunnen een stimulans betekenen voor internationale regelgevingsnormen, consumentenbescherming en normen inzake arbeid, milieu, gezondheid en veiligheid. Handelsovereenkomsten van de nieuwe generatie die onder meer diensten, de digitale economie, energie en grondstoffen bestrijken, kunnen juridische fragmentatie en belemmeringen verminderen en de toegang tot natuurlijke hulpbronnen reguleren. De EU zal erop toezien dat al haar handelsovereenkomsten tot stand komen op een manier die ertoe bijdraagt dat de Wereldhandelsorganisatie (WTO) opnieuw het middelpunt van de mondiale onderhandelingen wordt. Het belang van de EU bij een open en eerlijk economisch bestel hangt samen met de noodzaak van mondiale maritieme groei en veiligheid, waarbij open en beschermde oceanen en zeeroutes worden gegarandeerd die van cruciaal belang zijn voor de handel en de toegang tot natuurlijke hulpbronnen. De EU zal bijdragen tot de mondiale maritieme veiligheid door voort te bouwen op haar ervaring in de Indische Oceaan en in de Middellandse Zee en door de mogelijkheden in de Golf van Guinee, de Zuid-Chinese Zee en de Straat van Malakka te verkennen. De EU zal als verstrekker van mondiale maritieme veiligheid streven naar de universele toepassing en uitvoering van het VN-Verdrag inzake het recht van de zee, inclusief de mechanismen voor geschillenbeslechting. Wij zullen tevens de instandhouding en het duurzame gebruik van mariene hulpbronnen, de biologische diversiteit en de groei van de blauwe economie bevorderen door de juridische leemten op te vullen en de kennis van en het bewustzijn inzake de oceanen te verbeteren.

**Verbreiden:** Wij zullen ernaar streven het bereik van internationale normen, regelingen en instellingen te vergroten. De verspreiding van massavernietigingswapens en de overbrengingsmiddelen daarvoor blijft een groeiende bedreiging voor Europa en de rest van de wereld. De EU zal sterke steun bieden aan de uitbreiding van het ledental, de algemene toepassing, de volledige uitvoering en handhaving van multilaterale verdragen en regelingen inzake ontwapening, non-proliferatie en wapenbeheersing. Wij zullen alle middelen die ons ter beschikking staan aanwenden om proliferatiecrises op te lossen, net zoals wij met succes hebben gedaan met betrekking tot het Iraanse nucleaire programma. De EU zal actief aan uitvoercontroleregelingen deelnemen, de gemeenschappelijke regels voor het uitvoerbeleid van de lidstaten inzake militaire uitrusting en technologie — ook die voor tweërlei gebruik — versterken, en bijstand verlenen aan uitvoercontrole-autoriteiten in derde landen en technische instanties die wapenbeheersingsregelingen ondersteunen. De EU zal tevens ijveren voor de verantwoordelijkheid om te beschermen, het internationaal humanitair recht, het internationaal recht inzake de mensenrechten en het internationaal strafrecht. Wij zullen de VN-Mensenrechtenraad steunen en aansporen tot een zo breed mogelijke aanvaarding van de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof en het Internationaal Gerechtshof.

**Ontwikkelen:** In het grensgebied van de mondiale aangelegenheden moet verder werk worden gemaakt van de ontwikkeling van regels ter waarborging van de veiligheid en de duurzame toegang tot de gemeenschappelijke natuurlijke rijkdommen ("global commons"). De EU zal op cybergebiebied een vooruitziende speler zijn, die onze kritieke infrastructuur en waarden in de digitale wereld beschermt, met name door te ijveren voor een vrij en veilig mondiaal internet. Wij zullen op het gebied van cyberdiplomatie en capaciteitsopbouw in overleg gaan met onze partners, en streven naar overeenkomsten over verantwoordelijk gedrag van staten in cyberspace op basis van bestaand internationaal recht. Wij zullen multilaterale digitale governance en een mondiaal samenwerkingskader op het gebied van cyberbeveiliging ondersteunen, met respect voor de vrije informatiestroom. Wat betreft de ruimte zullen wij pleiten voor de autonomie en de veiligheid van onze in de ruimte gestationeerde diensten en werken aan beginselen voor verantwoordelijk gedrag in de ruimte, wat kan leiden tot de aanneming van een internationale vrijwillige gedragscode. Wat betreft energie zullen wij aansporen tot het opzetten van multilaterale mechanismen gericht op het waarborgen van duurzame energiepatronen, zowel door ons eigen duurzaam beleid te ontwikkelen als door een intensievere dialoog met de grootste energieverbruikers en -producenten. Wat betreft gezondheid zullen wij ijveren voor doeltreffender preventie en opsporing van en reactie op mondiale pandemieën. Er zijn tevens mondiale regels nodig op gebieden als biotechnologie, kunstmatige intelligentie, robotica en op afstand bestuurd systemen, teneinde de daarmee samenhangende veiligheidsrisico's te vermijden en de economische voordelen ervan te plukken. Op al deze gebieden zal de EU ijveren voor uitwisseling met relevante multilaterale fora om mee een voortrekkersrol te vervullen bij de ontwikkeling van regels en het aangaan van partnerschappen in het grensgebied van de mondiale aangelegenheden.

**Partnerschappen aangaan:** De EU zal het voortouw nemen wat betreft global governance. Alleen kan zij dat evenwel niet gedaan krijgen. Zij zal de agenda bepalen, partijen samenbrengen, en een coördinerende en faciliterende rol spelen binnen een netwerk van spelers. Zij zal partnerschappen aangaan met staten en organisaties, maar ook met de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld. Voor het overgrote deel van de globalgovernancekwesties zullen wij samenwerken met de VN als raamwerk voor het multilaterale systeem en als kernpartner voor de Unie, met andere kernpartners zoals de VS, met regionale organisaties, en met gelijkgestemde en strategische partners in Azië, Afrika en Noord- en Zuid-Amerika. De EU zal ook investeren in centrale niet-statelijke actoren, met name binnen het maatschappelijk middenveld. Ondanks de toenemende repressie groeit het mondiale maatschappelijk middenveld en stimuleert het nieuwe soorten van activisme. De EU zal de middelen voor het beschermen en empoweren van civiele actoren, met name mensenrechtenactivisten, aanscherpen en aldus een levendig maatschappelijk middenveld wereldwijd ondersteunen.

De vorm waarin effectieve global governance wordt verwezenlijkt, kan per geval verschillen. Wat betreft cyberaangelegenheden staat of valt global governance met een progressieve alliantie tussen staten, internationale organisaties, het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en deskundigen. Wat betreft maritiem multilateralisme zal de EU samenwerken met de VN en haar gespecialiseerde organisaties, de NAVO, onze strategische partners en de ASEAN. Wat betreft humanitaire actie, duurzame ontwikkeling en klimaatverandering zal de EU een partnerschap aangaan met de VN en de G20, alsmede met nieuwe donoren, het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector. Wat betreft terrorismebestrijding zullen wij de dialoog met de VN verdiepen en tegelijk brede partnerschappen met staten, regionale organisaties, het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector aangaan met betrekking tot aangelegenheden als de bestrijding van gewelddadig extremisme en terrorismefinanciering.

#### **4. VAN VISIE NAAR ACTIE**

Wij zullen onze prioriteiten nastreven door op een samenhangende en gecoördineerde wijze gebruik te maken van onze unieke netwerken, ons economisch gewicht en alle instrumenten die ons ter beschikking staan. Om onze doelstellingen te verwezenlijken moeten wij evenwel collectief investeren in een geloofwaardige, responsieve en geïntegreerde Unie.

## Een geloofwaardige Unie

Voor verantwoordelijke interactie met de wereld is geloofwaardigheid essentieel. De geloofwaardigheid van de EU hangt af van onze eendracht, onze talrijke verwezenlijkingen, onze blijvende aantrekkingskracht, de doeltreffendheid en de samenhang van ons beleid, en het trouw blijven aan onze waarden. Een sterkere Unie vereist dat er wordt geïnvesteerd in alle dimensies van het buitenlands beleid, van onderzoek en klimaat tot infrastructuur en mobiliteit, van handel en sancties tot diplomatie en ontwikkeling.

In deze onstabiele wereld is 'soft power' niet genoeg: wij moeten onze geloofwaardigheid op het gebied van veiligheid en defensie versterken. Om een antwoord te bieden op externe crises, de capaciteiten van onze partners op te bouwen en Europa te beschermen, moeten de lidstaten een toereikend niveau van uitgaven aan defensie toewijzen, de middelen zo efficiënt mogelijk gebruiken, en de collectieve toezegging nakomen dat zij 20 % van de uitgaven van de defensiebegroting zullen spenderen aan de aankoop van materiaal en onderzoek en technologie. Bij de ontwikkeling van de vermogens moet worden gestreefd naar maximale interoperabiliteit en standaardisatie, en de vermogens moeten waar mogelijk worden ingezet ter ondersteuning van de inspanningen van de EU, de NAVO, de VN en andere multinationale inspanningen. Er moet een door de Raad overeen te komen sectorale strategie worden opgesteld waarin het civiel-militaire ambitieniveau, de taken, de vereisten en prioriteiten inzake vermogens die uit deze strategie voortvloeien, nader worden gespecificeerd, maar een aantal van die gebieden kan reeds worden toegelicht overeenkomstig de toezeggingen die de Europese Raad heeft gedaan.

In de eerste plaats staat of valt de Europese veiligheid met betere en gezamenlijke beoordelingen van interne en externe dreigingen en uitdagingen. Europa moet verbeteringen aanbrengen wat betreft het monitoren en het beheersen van stromen met gevolgen voor de veiligheid. Dat vereist investeringen in inlichtingen, observatie en verkenning, onder meer in op afstand bestuurd luchtvaartsystemen, satellietcommunicatie, en autonome toegang tot de ruimte en permanente aardobservatie. Wat betreft terrorismebestrijding dienen de lidstaten wetgeving inzake explosieven, vuurwapens en persoonsgegevens van passagiers (PNR) te implementeren, en te investeren in opsporingscapaciteiten en het grensoverschrijdende traceren van wapens. In de tweede plaats moet Europa investeren in digitale capaciteit ter beveiliging van gegevens, netwerken en kritieke infrastructuur in de Europese digitale ruimte. Wij moeten capaciteit opbouwen in betrouwbare digitale diensten en -producten en in cybertechnologieën om onze veerkracht te vergroten. Wij zullen aansporen tot meer investeringen en vaardigheden in alle lidstaten door middel van gemeenschappelijk onderzoek en ontwikkeling, gemeenschappelijke opleidingen, exercities en aanbestedingsprogramma's. In de derde plaats moeten de lidstaten wat betreft geavanceerde militaire vermogens over alle belangrijke uitrusting kunnen beschikken om te reageren op externe crises en Europa te beveiligen. Dit betekent dat zij moeten beschikken over het volledige spectrum van landmacht-, luchtmacht-, zeemacht- en ruimtevaartvermogens, met inbegrip van strategische instrumenten.

Om vele van die capaciteiten te verwerven en te handhaven, zullen de lidstaten moeten overstappen naar samenwerking op defensiegebied als de norm. De lidstaten blijven weliswaar soeverein wat betreft hun defensiebeslissingen, maar nationaal georiënteerde defensieprogramma's zijn niet toereikend om vermogenstekorten te verhelpen. Wij blijven ver verwijderd van de verwezenlijking van onze collectieve ijkpunten, onder meer het ijkpunt dat 35 % van de totale uitgaven voor uitrusting via groepsaankopen moet worden besteed. De vrijwillige benadering wat betreft samenwerking op defensiegebied moet worden omgezet in een concrete verbintenis. Een jaarlijkse gecoördineerde evaluatieprocedure op EU-niveau om de militaire bestedingsplannen van de lidstaten te bespreken, zou kunnen zorgen voor een grotere samenhang in defensieplanning en capaciteitsontwikkeling. Dit moet geheel sporen met het defensieplanningsproces van de NAVO. Het Europees Defensieagentschap (EDA) heeft een belangrijke rol te spelen door het vermogensontwikkelingsplan te versterken, als tussenschakel tussen de lidstaten en de Commissie te fungeren en de lidstaten bij te staan bij de ontwikkeling van de vermogens die voortvloeien uit de politieke doelstellingen die in deze strategie zijn bepaald.



Samenwerking op defensiegebied tussen de lidstaten zal systematisch worden aangemoedigd. Regelmatige evaluaties van de EDA-ijkpunten kunnen een positieve groepsdruk tussen lidstaten genereren. Vooral het voorzien in EU-financiering voor onderzoek en technologie op defensiegebied, eerst in de tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader en vervolgens in een volwaardig programma in de volgende begrotingscyclus, zal bepalend blijken voor de ontwikkeling van de defensievermogens die Europa nodig heeft.

Een duurzame, innovatieve en concurrerende Europese defensie-industrie is van wezenlijk belang voor de strategische autonomie van Europa en voor een geloofwaardig GDVB. Die industrie kan tevens een stimulans bieden voor groei en werkgelegenheid. Een solide Europese basis inzake defensie, technologie en industrie vereist een eerlijke, functionerende en transparante interne markt, voorzieningszekerheid en een gestructureerde dialoog met de voor defensie relevante sectoren. Voorts kan de deelname van de kleine en middelgrote ondernemingen (kmo') in de defensiesector bijdragen tot een verbetering van de innovatie en de investeringen in de militaire technologieën van de toekomst.

## **Een responsieve Unie**

Wij leven een wereld van voorspelbare onvoorspelbaarheid. Wij moeten ons daarom toerusten om sneller en flexibeler te kunnen inspelen op onverwachte toekomstige gebeurtenissen. Voor een responsiever Unie is verandering nodig. Dat is het geval met de diplomatie, het GVDB en ontwikkeling, alsmede inzake investeringen in de kennisbasis die onze externe actie schraagt.

In de eerste plaats moet onze diplomatiek optreden volledig gebaseerd zijn op het Verdrag van Lissabon. Het buitenlands beleid van de EU is geen solopartij: het is een orkest dat dezelfde partituur speelt. Onze diversiteit is een geweldige troef, op voorwaarde dat we eendrachtig optreden en gecoördineerd te werk gaan. Samenwerking tussen de lidstaten kan onze inzet in de wereld versterken. Een lidstaat of een groep van lidstaten die bereid en in staat zijn om een bijdrage te leveren, kan door de hoge vertegenwoordiger (HV), onder de verantwoordelijkheid van de Raad, worden verzocht afgesproken standpunten van de Raad uit te voeren. De HV houdt de Raad volledig op de hoogte en zorgt voor de samenhang met de afgesproken EU-beleidslijnen.

In de tweede plaats moet het GVDB sneller en doeltreffender worden. Europa moet klaar staan om snel te reageren op crisissen, in volledige overeenstemming met het VN-Handvest. Daartoe dienen de lidstaten door opleiding en exercities de inzetbaarheid en interoperabiliteit van hun strijdkrachten te verbeteren. Wij moeten dat snellereactievermogen ook ontwikkelen door de procedurele, financiële en politieke hinderpalen aan te pakken die de inzet van de gevechtsgroepen belemmeren, de opbouw van de troepenmacht hinderen en de doeltreffendheid van militaire GVDB-operaties verminderen. Tegelijkertijd moeten we onze civiele missies — een handelsmerk van het GVDB — verder ontwikkelen door de opbouw van de troepenmacht te stimuleren, de inzet te bespoedigen en passende opleiding op basis van voor de gehele EU geldende curricula te verstrekken. Een responsief GVDB vereist tevens dat wij onze institutionele structuur stroomlijnen. Wij moeten de operationele planning en de uitvoeringsstructuur versterken, en nauwere koppelingen maken tussen civiele en militaire structuren en missies, ermee rekening houdend dat die in hetzelfde gebied kunnen worden ingezet. De mogelijkheden van versterkte samenwerking tussen de lidstaten op dit gebied moeten worden onderzocht. Indien die samenwerking succesvol is en telkens wordt herhaald, kan zij misschien leiden tot een meer gestructureerde vorm van samenwerking, waarbij ten volle gebruik wordt gemaakt van het potentieel van het Verdrag van Lissabon.

In de derde plaats zal het ontwikkelingsbeleid soepeler worden en beter worden afgestemd op onze strategische prioriteiten. Wij bevestigen ons gezamenlijk voornemen het streefcijfer van 0,7 % ODA/bni in overeenstemming met de DAC-beginselen te bewerkstelligen. Ontwikkelingsfondsen dienen stabiel te zijn, maar langdurige programmeringscycli hinderen de tijdige aanwending van EU-steun en kunnen onze zichtbaarheid en de impact verminderen. De beschikbaarheid van beperkte bedragen voor activiteiten op het terrein, met name voor conflictpreventie en ondersteuning van het maatschappelijk middenveld, moet worden versoepeld. Binnen de gehele Commissie zal flexibiliteit worden ingebouwd in onze financiële instrumenten, zodat niet-vastgelegde middelen in een bepaald jaar kunnen worden overgedragen naar volgende jaren om te reageren op crisissen. Dit zal ook helpen de kloof tussen financiële instrumenten en begrotingslijnen te dichten. Parallel daaraan moet nu worden nagedacht over de vermindering van het aantal instrumenten om onze coherentie en flexibiliteit te verbeteren en tegelijkertijd het totaal bedrag dat aan ontwikkeling wordt besteed, te verhogen.

Responsieve externe actie moet worden onderbouwd met een stevige kennisbasis. Voor gerichte benaderingen inzake veerkracht, conflictpreventie en -oplossing is een grondiger situationeel bewustzijn nodig. De EU zal investeren in de EDEO en voor een betere coördinatie tussen instellingen en lidstaten zorgen. Het is een hele uitdaging om onze diverse nationale culturen ten dienste van onze gemeenschappelijke belangen te stellen, maar wij beschikken nu eenmaal over een pool van talent zonder weerga. Om die pool optimaal te kunnen benutten, zullen wij investeren in mensen, vooral in mensen op het terrein. Dit betekent dat wij onze delegaties zullen toerusten met de nodige deskundigheid, onder meer op het gebied van sectorale kwesties en van de plaatselijke talen, dat wij ervaring in en met betrekking tot een regio naar waarde zullen schatten, de politieke afdelingen van delegaties zullen versterken, en het operationele personeel ertoe zullen aanmoedigen hun deskundigheid meer politiek aan te wenden. Het betekent dat wij de participatie van vrouwen in de vorming van het buitenlandse beleid zullen versterken. Het betekent dat wordt geïnvesteerd in het EU-systeem van vroegtijdige waarschuwing bij conflicten en dat alle externe interactie conflict- en rechtengevoelig gemaakt wordt. Wij zullen tevens streven naar meer uitwisseling van informatie en gezamenlijke rapportage, analyse en responsplanning tussen de ambassades van de lidstaten, de EU-delegaties, de Commissiediensten, de speciale vertegenwoordigers van de EU en de GVDB-missies. Wij zullen kruisbestuiving tussen onze diensten en regionale en internationale organisaties, het maatschappelijk middenveld, de academische wereld, denktanks en de particuliere sector aanmoedigen. Dat zullen wij doen op de traditionele wijze — door middel van dialoog, samenwerking en ondersteuning — en door middel van innovatieve formats zoals uitwisselingen, embedded personeel en gezamenlijke voorzieningen, en het benutten van kennis en creativiteit in ons systeem.

### **Een eensgezinde Unie**

Tot slot zal ons extern optreden van meer eensgezindheid getuigen. In de loop der jaren zijn er in die richting belangrijke stappen gezet, onder meer door middel van institutionele vernieuwingen, zoals de instelling, bij het Verdrag van Lissabon, van de dubbelfunctie van hoge vertegenwoordiger en vicevoorzitter van de Europese Commissie (HV/VV) en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO). Een sterke EDEO die samenwerkt met andere EU-instellingen, vormt de hoeksteen van een coherente rol van de EU in de wereld. Dat streven naar coherentie uit zich ook in beleidsinnovaties zoals een totaalaanpak van conflicten en crisissituaties en gezamenlijke programmering op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, die nog moeten worden versterkt. Nieuwe gebieden van ons gezamenlijk extern optreden zijn onder meer energiediplomatie, culturele en economische diplomatie.

Meer welvaart in de Unie vereist dat economische prioriteiten worden vastgesteld in de betrekkingen met alle landen en regio's, en dat die worden geïntegreerd in de externe dimensie van het volledige intern beleid. Meer welvaart in de Unie vergt meer coördinatie tussen de EU en de lidstaten, de EIB en de particuliere sector. Ook de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling bieden een kans om deze coherentie te bevorderen. De uitvoering ervan zal voor samenhang zorgen tussen de interne en de externe dimensie van ons beleid, en ten aanzien van alle financiële instrumenten. Aldus kunnen wij nieuwe manieren ontwikkelen waarmee een mix van subsidies, leningen en publiek-private partnerschappen tot stand kan worden gebracht. De SDG's vormen voor ons tevens een stimulans om het beginsel beleidscoherentie voor ontwikkeling uit te breiden naar en toe te passen op andere beleidsterreinen, en zetten de Commissiediensten, de instellingen en de lidstaten aan tot gezamenlijke analyse en inzet.

We moeten meer samenwerken op alle gebieden van het interne en externe beleid. Het migratiefenomeen bijvoorbeeld vraagt om een evenwichtige beleidsmix die de toets van de mensenrechten kan doorstaan en waarmee het beheer van de stromen en de structurele oorzaken kunnen worden aangepakt. Dit betekent dat een einde moet worden gemaakt aan de versnippering van het extern beleid op migratiegebied. Meer in het bijzonder zullen we door middel van gezamenlijke risicoanalyses en meerjarenprogrammering en -financiering sterkere banden ontwikkelen tussen humanitaire en ontwikkelingsmaatregelen. Ook zullen we diverse externe beleidsterreinen en instrumenten migratiegevoelig maken — van diplomatie en GVDB tot ontwikkeling en klimaat — en ervoor zorgen dat zij aansluiten bij het intern beleid inzake grensbeheer, binnenlandse veiligheid, asiel, werkgelegenheid, cultuur en onderwijs.

Wat veiligheid betreft, kennen terrorisme, hybride bedreigingen en georganiseerde misdaad geen grenzen. Daarom moeten er hechtere institutionele banden komen tussen ons extern optreden en de interne ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Gezamenlijke Raadszittingen en gezamenlijke task forces van de EDEO en de Commissie zullen nauwere banden bewerkstelligen. Ook het defensiebeleid moet beter aansluiten bij het beleid op het gebied van de interne markt, de industrie en de ruimtevaart. Verder moeten ook de inspanningen van de lidstaten meer op elkaar worden afgestemd door een intensievere samenwerking tussen onze rechtshandavings-, justitie- en inlichtingendiensten. We moeten het volledige potentieel van Europol en Eurojust benutten en meer steun bieden aan het EU-Centrum voor de analyse van inlichtingen. De Europese gegevensbanken moeten worden gevoed en de daaruit verkregen gegevens moeten worden gecoördineerd; ook moet ICT — daaronder begrepen de analyse van big data — ten dienste worden gesteld van een dieper situationeel bewustzijn. Onze burgers moeten ook in derde landen beter worden beschermd, door middel van gezamenlijke noodplannen en crisisrespons oefeningen tussen de lidstaten.

We moeten meer eensgezinder optreden in het kader van ons veiligheids- en ontwikkelingsbeleid. GVDB-missies inzake capaciteitsopbouw moeten gecoördineerd worden met het werk van de Commissie op het gebied van de veiligheidssector en de rechtsstaat. Capaciteitsopbouw met het oog op veiligheid en ontwikkeling kan een voorname rol spelen om onze partners in staat te stellen zelf crises te voorkomen en daarop een respons te bieden, en zal door de EU financieel moeten worden ondersteund. Ons vredesbeleid moet ook voor een vlottere overgang zorgen van kortetermijn-crisisbeheer naar vredesopbouw op de lange termijn, teneinde hiaten in de conflict-cyclus te voorkomen. Door middel van humanitaire hulp, GVDB, sancties en diplomatie moeten langetermijninspanningen op het gebied van preventieve vredesopbouw, veerkracht en mensenrechten gekoppeld worden aan crisisrespons.

Tot slot zullen wij stelselmatig mensenrechten en genderkwesties in alle beleidssectoren en instellingen integreren, en aan nauwere coördinatie met betrekking tot digitale aangelegenheden werken. Binnen de EDEO en de Commissie is er behoefte aan meer inzicht in en ervaring met deze materies. Een betere coördinatie tussen de instellingen zou ook voor meer samenhang zorgen en de verspreiding van beste praktijken ten goede komen, en ons aldus helpen een sterkere Unie en een veerkrachtiger, vreedzamer en duurzamer wereld tot stand te brengen.

### **Volgende stappen**

Deze strategie is gebaseerd op de visie van en de ambitie voor een sterkere Unie, die bereid en in staat is om een positief verschil te maken voor zijn burgers en in de wereld. Het is zaak dit nu spoedig om te zetten in acties. In eerste instantie zullen we, in overeenstemming met de politieke prioriteiten van deze strategie, de bestaande sectorale strategieën herzien en nieuwe thematische of geografische strategieën uittekenen en toepassen. Dat werk moet beginnen bij duidelijke procedures en tijdschema's waarover alle betrokken actoren het snel eens moeten worden. In tweede instantie moet de integrale EU-strategie zelf periodiek worden geëvalueerd in overleg met de Raad, de Commissie en het Europees Parlement. Jaarlijks zullen wij bekijken hoe het staat met de strategie, en aangeven waar naar verdere uitvoering moet worden gestreefd. Tot slot zal een nieuw proces van strategische reflectie op gang worden gebracht telkens wanneer de EU en haar lidstaten zulks noodzakelijk achten om de Unie efficiënt doorheen deze tijden te loodsen. Onze burgers verdienen een echte Unie, die voor onze gezamenlijke belangen opkomt en op een verantwoordelijke wijze in partnerschap met anderen inzet.