



HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN
EN VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 17.2.2021
JOIN(2021) 3 final

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over het versterken van de bijdrage van de EU aan op regels gebaseerd multilateralisme

I. Inleiding

Onze wereld bevindt zich in een **overgangsfase**, die wordt gekenmerkt door grote geopolitieke en economische machtsverschuivingen. Nieuwe spelers dienen zich aan en zorgen voor een andere dynamiek. Het gebeurt steeds vaker dat grootmachten de confrontatie zoeken en voor een unilaterale koers kiezen. Er is sprake van **afwijkende visies** op en **agenda's** voor de wereldorde, waardoor de gevestigde multilaterale regels en organisaties op de proef worden gesteld. De toename van de mondiale uitdagingen vraagt echter om **meer multilaterale governance en op regels gebaseerde internationale samenwerking**.

De huidige geopolitieke wedijver doet afbreuk aan de pogingen om vrede te bevorderen en conflicten te voorkomen. Deze rivaliteit belemmert de humanitaire respons, ondermijnt het vertrouwen en bemoeilijkt de verstrekking van mondiale collectieve goederen. Er wordt momenteel getornd aan grondbeginselen van internationaal recht, mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. Instellingen die borg staan voor dergelijke waarden, worden maar al te vaak terzijde geschoven of ondergeschikt gemaakt aan beperkte nationale of ideologische belangen. Internationale normen worden inmiddels buiten de gevestigde kanalen om bepaald door krachtige niet-statelijke actoren, waaronder digitale platforms en multinationals. Burgers ervaren in toenemende mate afstand tot alle bestuursniveaus. Dit versterkt zowel de **onvoorspelbaarheid** als de **ongelijkheid** in de wereld.

Nochtans illustreert de COVID-19-crisis dat multilaterale oplossingen geboden zijn: dit wereldwijde gevaar heeft geleid tot een broodnodig momentum voor een gecoördineerde, mondiale crisisrespons. Gedurende heel 2020 hebben internationale fora en organisaties bij de mondiale respons het voortouw genomen en tastbare resultaten geboekt, zoals de “Access to COVID-19 Tools Accelerator” (ACT-A), de bijbehorende Covax-faciliteit en het G20-actieplan voor de respons op het coronavirus¹.

Multilateralisme is per definitie niet statisch. Het is een complex stelsel dat niettemin **tastbare voordelen** oplevert voor iedereen. Tot de belangrijke en blijvende resultaten behoren de internationale instrumenten op het gebied van mensenrechten en humanitair recht, de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, de Klimaatovereenkomst van Parijs, het Verdrag inzake de niet-verspreiding van kernwapens en de regels inzake internationale handel en investeringen. Het besluit van de nieuwe regering van de VS om weer tot de Overeenkomst van Parijs toe te treden en deel van de Wereldgezondheidsorganisatie te blijven uitmaken, zijn welkome stappen die voor een positieve dynamiek zorgen en helpen om de komende jaren ambitieuze multilaterale doelstellingen te verwezenlijken.

Deze **multipolaire wereld** is een grote en dringende uitdaging, waaraan de EU succesvol het hoofd kan bieden – op twee voorwaarden. De EU moet assertiever worden, gezien de meer transactionele aard van het mondiale systeem, en waar het kernprioriteiten betreft coalities met gelijkgestemde partners smeden en versterken. Als meest doeltreffende middel om mondiale betrekkingen op een voor alle partijen gunstige wijze te regelen, is en blijft multilateralisme het uitgangspunt van de EU. Maar multilateralisme vraagt samenwerking en mag ook geen doel op zich zijn. Multilateralisme moet doeltreffend en billijk zijn en resultaten opleveren die zowel de belangen en waarden van de EU als die de rest van de

¹ Van de 15,9 miljard euro die van 4 tot en met 28 mei 2020 is bijeengebracht in het kader van de door de EU geleide wereldwijde coronarespons, is 11,9 miljard euro toegezegd door de lidstaten, de Commissie en de Europese Investeringsbank. Uit de EU-begroting is 1,4 miljard euro aan de ACT-Accelerator bijgedragen. De EU en haar lidstaten hebben 853 miljoen euro bijgedragen aan de Covax-faciliteit.

wereld bevorderen. Dit betekent dat de EU krachtig moet vasthouden aan haar beginselen, maar in haar optreden van souplesse moet getuigen.

Derhalve wordt in deze gezamenlijke mededeling:

- duidelijker gedefinieerd **wat de EU wil** van en met het multilaterale systeem,
- beschreven **hoe de EU haar doelen kan bereiken** door het systeem en haar slagkracht te versterken, en
- getoond **wat de EU kan doen** om haar kracht doeltreffender te benutten.

Wat de EU wil: De EU wil wereldwijd vrede en veiligheid bevorderen en opkomen voor de grondrechten, de universele waarden en het internationale recht, die het fundament vormen van de samenwerking tussen landen en volkeren. Zij blijft het voortouw nemen bij de respons op de existentiële klimaat- en biodiversiteitscrises die de mensheid bedreigen en die invalshoek is ook bepalend voor de manier waarop we het multilaterale systeem benaderen. De EU is van plan te blijven aansturen op gezamenlijke oplossingen om zaken bij de wederopbouw beter aan te pakken (“build back better”) – door het wereldwijde herstel te versterken, ongelijkheid aan te pakken, duurzame ontwikkeling en volksgezondheid te bevorderen, de digitale en groene transitie te verwezenlijken, met inbegrip van de transitie naar schone energie, en mensenrechten en de rechtsstaat te verdedigen. Deze inspanningen gaan hand in hand met een **aanpak die meer op belangen is gebaseerd**.

Hoe de EU dit kan bereiken: De **multilaterale orde moet nieuw leven worden ingeblazen**, wil zij bestand zijn tegen de mondiale uitdagingen en de geopolitiek van de 21e eeuw. Om haar legitimiteit te behouden, moet zij gehoor geven aan de toenemende vraag van burgers om transparantie, kwaliteit, inclusiviteit en resultaten. De EU en haar lidstaten zijn en blijven uitgesproken voorstander van de op regels gebaseerde internationale orde met de VN als middelpunt. Toen de VN 75 jaar geleden werd opgericht, zag de wereld er echter nog heel anders uit. Het proces dat in september 2020 is geïnitieerd op de top die in het teken stond van 75 jaar VN², kan het multilateralisme een nieuwe impuls geven en zowel doeltreffender als inclusiever maken. De EU moet de secretaris-generaal van de VN actief ondersteunen bij het doordenken van die mogelijkheid (“Our Common Agenda”). De EU moet ook de ambitieuze modernisering van belangrijke instellingen als de Wereldhandelsorganisatie en de Wereldgezondheidsorganisatie stimuleren, en vooroplopen bij de ontwikkeling van nieuwe mondiale normen, internationale standaarden en samenwerkingskaders op gebieden als digitalisering, artificiële intelligentie en andere nieuwe technologieën.

Wat de EU kan doen: De EU moet een striktere en strategischere aanpak van haar multilaterale betrokkenheid ontwikkelen en bijdragen aan een doeltreffende hervorming van de multilaterale instellingen. Dit vereist doeltreffender mechanismen voor de coördinatie tussen de EU en haar lidstaten ten aanzien van gezamenlijke prioriteiten en een grotere bereidheid om de **collectieve kracht van de EU ten volle te benutten** voor het bevorderen van haar waarden en prioriteiten in het buitenland. De EU zal doeltreffender gebruikmaken van haar regelgevende macht, haar unieke interne markt en sociale markteconomie, haar positie als voornaamste handelssupermacht en het belang van de euro³. De EU zal haar leiderschap versterken en beter gebruikmaken van haar vermogen om op te treden als coördinator, eerlijke bemiddelaar en bruggenbouwer. De democratische en regelgevende kracht van de EU is een troef bij het bouwen aan een betere wereld, terwijl haar

² Verklaring ter gelegenheid van het 75-jarig bestaan van de Verenigde Naties: resolutie van de Algemene Vergadering, A/RES/75/1.

³ “Het Europese economisch-financieel bestel: openheid, kracht en veerkracht stimuleren”, COM(2021) 32.

geloofwaardigheid als vredesactor en haar veiligheids- en defensiestructuren kunnen bijdragen tot multilaterale inspanningen om vrede te stichten, te bewaren en te onderhouden.

Wil mondiale samenwerking succesvol zijn, dan moet de EU ook zorgen voor verdieping van haar **partnerschappen en allianties** met derde landen, met multilaterale en regionale organisaties, alsook met andere partners, met name die welke dezelfde democratische waarden en prioriteiten hebben als wij. Maar de EU zal ook zoeken naar mogelijkheden om op thematische basis met andere partijen op te trekken – zeker waar het om mondiale collectieve goederen gaat.

Als de EU krachtiger wil staan op het wereldtoneel, dan moeten haar **externe optreden en haar interne beleid consistent** zijn. Om onze rol en invloed te maximaliseren, is het van essentieel belang dat de EU op wereldfora één lijn trekt en met één stem spreekt. **De EU moet eensgezind optreden: eendracht maakt macht.**

II. Een doelmatig multilateraal stelsel

De strategische belangen van de EU binnen het multilaterale stelsel zijn tweeledig. Enerzijds moet zij de prioriteiten die zij binnen het multilaterale stelsel wil nastreven, scherper formuleren. Anderzijds is een goed functionerend multilateraal stelsel op zichzelf ook van strategisch belang voor de EU.

1. Benoemen wat de EU met haar multilaterale agenda beoogt (“wat de EU wil”)

De EU moet de strategische prioriteiten en doelstellingen van haar multilaterale optreden duidelijker formuleren. Dit is geheel verenigbaar met een multilaterale aanpak, aangezien de Europese Unie op dezelfde beginselen is gegrondvest als de Verenigde Naties. De EU is krachtig voorstander van de internationale rechtsorde en universele agenda's zoals die onder meer door de Verenigde Naties worden vastgesteld, bv. op het gebied van mensenrechten en gendergelijkheid, de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, het mondiaal biodiversiteitskader, het mondiaal biodiversiteitskader en de Klimaatovereenkomst van Parijs. Deze initiatieven vormen het kader voor het interne en externe optreden van de EU.

(i) De wereld veiliger maken

Nu geopolitieke spanningen, conflicten en bedreigingen voor de internationale en regionale stabiliteit toenemen, heeft de EU er alle belang bij nog krachtiger te ijveren voor het voorkomen van conflicten, het bevorderen van vrede en veiligheid, het hooghouden van fundamentele waarden en het versterken van haar capaciteit om op te treden, in samenwerking met andere partners. De EU is sterk afhankelijk van mondiale stabiliteit en goede governance, duurzame ontwikkeling, onbelemmerde handelsstromen en toeleveringsketens en vrij verkeer van ideeën en kennis.

Met zijn politieke gewicht, beleidsmaatregelen en financiële instrumenten, draagt de EU, onder meer in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, bij tot de handhaving van **internationale vrede en veiligheid**, conform het VN-Handvest. Overeenkomstig de inspanningen van de VN volgt de EU een geïntegreerde aanpak van conflicten en crises, of het nu gaat om **conflictpreventie, crisisbeheersing of vredesopbouw**⁴.

⁴ Van de 17 missies en operaties in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) vonden er 13 plaats in samenspel met VN-missies in de Sahel, de Centraal-Afrikaanse Republiek, Libië en de Westelijke Balkan, waarbij de uitvoering van de VN-mandaten werd ondersteund of daaraan rechtstreeks werd bijgedragen.

De EU werkt ook nauw samen met de VN en andere partners bij de aanpak van wereldwijd terrorisme⁵, gewelddadig extremisme, transnationale georganiseerde misdaad en cybercriminaliteit⁶, witwassen en terrorismefinanciering. In deze context moet de EU dan ook gebruikmaken van alle relevante instrumenten die worden genoemd in de **EU-strategie voor de veiligheidsunie**.

Om de vrede, de stabiliteit en de multilaterale orde in de regio te handhaven, moet de EU haar partnerschappen met de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de Raad van Europa en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO), alsook die met andere regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie (AU), de Gemeenschap van Latijns-Amerikaanse en Caribische Staten (Celac) en de Associatie van Zuidoost-Aziatische staten (Asean), verder versterken.

Tegelijkertijd moet de EU een drijvende kracht zijn achter het VN-optreden bij conflicten waarvan burgers het slachtoffer zijn en die een gevaar vormen voor de veiligheid en stabiliteit in de wereld. Bij de vaststelling van de volgende reeks prioriteiten van de EU en de VN op het gebied van vredesoperaties en crisisbeheersing voor 2022-2024, zal de EU nadrukkelijk aandacht vragen voor de gevolgen van het veranderende wereldtoneel en aansturen op betere samenwerking bij het tegengaan van bedreigingen als klimaatverandering en de achteruitgang van het milieu.

Het is van fundamenteel belang dat alle leden van de internationale gemeenschap de internationale normen inzake **wapenbeheersing, ontwapening en non-proliferatie** handhaven en de toepassing ervan verbeteren. Bovendien moeten deze normen gelijke tred houden met nieuwe technologische ontwikkelingen. Daartoe zal de EU een actieve rol spelen bij de verdediging van haar veiligheidsbelangen die door multilaterale regelingen worden gewaarborgd. Zij zal de resultaten van het gezamenlijk alomvattend actieplan met Iran consolideren als een belangrijke pijler van het mondiale systeem inzake non-proliferatie⁷.

De EU is een natuurlijke bondgenoot van de VN en regionale organisaties (zoals de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) wat betreft het ondersteunen van democratie en het bevorderen en beschermen van **mensenrechten en fundamentele vrijheden**⁸, alsmede het eerbiedigen van de menselijke waardigheid, waaronder gendergelijkheid⁹, de rechten van het kind¹⁰ en LGBTIQ+-rechten¹¹. De EU zal die beginselen verdedigen en bevorderen, en zich verzetten tegen pogingen om ze ondermijnen. Zij zal zich teweerstellen tegen elke poging om te tornen aan het beginsel dat alle mensenrechten universeel, ondeelbaar, onderling afhankelijk en onderling verbonden zijn. De EU zal samenwerken met alle krachten die zich inzetten voor democratie, voor toegang tot de rechter en voor verantwoordingsplichtige, inclusieve instellingen.

Het **humanitaire beleid en optreden van de EU** veronderstelt dat de VN in noodsituaties een centrale coördinerende rol speelt. Als belangrijkste donor en beleidsmaker op het gebied

⁵“Een terrorismebestrijdingsagenda voor de EU: anticiperen, voorkomen, beschermen en reageren”, COM(2020) 795 final.

⁶EU-strategie voor de veiligheidsunie, COM (2020)605 final, 24.7.2020.

⁷ Resolutie 2231 (2015) van de VN-Veiligheidsraad. De EU zal steun blijven verlenen aan controlerende organisaties als de Internationale Organisatie voor Atoomenergie en de Organisatie voor het verbod van chemische wapens.

⁸ EU-actieplan inzake mensenrechten en democratie 2020-2024, JOIN (2020) 5, 25.3.2020.

⁹ EU-Genderactieplan (GAP) III, JOIN (2020)17 final, 25.11.2020; zie ook de strategie voor gendergelijkheid 2020-2025,

¹⁰ EU-strategie voor een doeltreffendere bestrijding van seksueel misbruik van kinderen, COM(2020) 607 final, 24.7.2020; zie ook de toekomstige EU-strategie voor de rechten van het kind (2021-24).

¹¹ Een Unie van gelijkheid: strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers 2020-2025, COM (2020) 698 final, 12.11.2020.

van ontwikkeling en humanitaire bijstand hecht de EU grote waarde aan de **drieslag humanitaire hulpverlening, ontwikkelingssamenwerking en vrede**¹². De EU blijft een krachtige verdediger van het **internationaal humanitair recht**, ongehinderde toegang tot mensen in nood en verlening van humanitaire bijstand op principiële gronden.

(ii) Sterker terugkomen

De COVID-19-pandemie heeft duidelijk gemaakt hoe **nauw vervlochten mondiale vraagstukken** zijn. Het mondiale gezondheidstelsel is zo sterk als zijn zwakste schakel. Het aanpakken van wereldwijde armoede, ongelijkheid, klimaatverandering en aantasting van het milieu is een integraal onderdeel van het voorkomen van toekomstige pandemieën en het zorgen voor een betere paraatheid.

Nu de wereld bezig is deze crisis achter zich te laten, benadrukt de EU dat we er **sterker uit tevoorschijn** moeten komen. Daartoe bepleit zij voortdurend multilaterale oplossingen die gericht zijn op duurzame en veerkrachtige systemen — of het nu gaat om zorg, vervoersdiensten, mondiale toeleveringsketens of toegang tot betaalbaar kwaliteitsonderwijs – maar ook groene en digitale investeringskaders opleveren en voor duurzame langetermijnsontwikkelingsfinanciering zorgen. Om de veerkracht ten aanzien van allerlei soorten toekomstige crises te verbeteren, is het ook zaak de armoede en ongelijkheid in de wereld terug te dringen en menselijke ontwikkeling te bevorderen.

Naar aanleiding van de pandemie heeft de EU het voortouw genomen op het gebied van internationale solidariteit en samenwerking door een donorconferentie te beleggen met wereldleiders en het maatschappelijk middenveld. Deze had ten doel zowel de financiering van onderzoek als eerlijke en billijke toegang tot **vaccins, diagnostiek en behandeling van COVID-19** te stimuleren. De EU werkt nauw samen met de ACT-Accelerator en de Covax-faciliteit om ervoor te zorgen dat er wereldwijd vaart wordt gezet achter de ontwikkeling, productie en billijke levering van veilige COVID-19-vaccins. Ook zal zij haar partners bijstaan via haar programma's voor ontwikkelingshulp. In dat verband is het van wezenlijk belang om de Wereldgezondheidsorganisatie en haar rol bij de coördinatie van wereldwijd optreden op het gebied van volksgezondheid te hervormen en te versterken en om uitvoering te geven aan de “één gezondheid”-benadering¹³.

De ernstige economische crisis die door de pandemie is veroorzaakt, heeft gevolgen voor de voortgang die is geboekt bij de verwezenlijking van de **duurzameontwikkelingsdoelen**. Het wereldwijde herstel moet groen, digitaal, inclusief, rechtvaardig en duurzaam zijn. Het moet gericht zijn op de duurzameontwikkelingsdoelen, de doelen van de Overeenkomst van Parijs, de instandhouding van biodiversiteit, het milieu en de natuurlijke hulpbronnen, en de bestrijding van vervuiling. De Commissie heeft derhalve een **initiatief voor wereldwijd herstel** voorgesteld, dat investeringen en schuldverlichting koppelt aan de Agenda 2030, met het oog op een echte transformatie in de periode na COVID-19. De EU werkt al aan multilaterale acties ter bevordering van duurzame financiering en schuldverlichting overeenkomstig bestaande initiatieven, waaronder de Club van Parijs tot opschorting van de schuldendienst van de G20 (“Debt Service Suspension Initiative” – DSSI) en het nieuwe

¹² In 2019 heeft de EU ruim 75,2 miljard EUR besteed aan officiële ontwikkelingshulp en trok zij bijna 2 miljard EUR uit voor humanitaire hulpoperaties in meer dan 80 landen. Circa 60 % van de jaarlijkse begroting voor humanitaire hulp van de EU is bestemd voor de VN-partners en de Internationale Rode Kruis- en Rode Halve Maanbeweging.

¹³ Daarbij gaat het er onder meer om de opsporing en bestrijding van nieuwe ziektes en de zoönotische transmissie van ziekten te verbeteren, met name in coördinatie met de Voedsel- en Landbouworganisatie en de Wereldorganisatie voor diergezondheid.

gemeenschappelijk kader voor schuldbehandeling.

Economisch herstel gaat ook hand in hand met sociale rechtvaardigheid, sociale bescherming en **fatsoenlijk werk**. De internationale arbeidsnormen die zijn vastgesteld door de Internationale Arbeidsorganisatie, vormen een beproefd fundament voor inclusief herstel, maar er kan meer in het werk worden gesteld om te bevorderen dat belangrijke ILO-verdragen wereldwijd worden geratificeerd¹⁴. Een goed functionerende wereldeconomie vereist ook multilaterale regels, die zijn aangepast aan de realiteit van de 21e eeuw, die **open, eerlijke en op regels gebaseerde handel** mogelijk maken en een gelijk speelveld voor alle economische actoren waarborgen. Voor een eerlijk en duurzaam herstel is het van kritiek belang de markten open te houden, escalatie van handelsconflicten te voorkomen en handelsregels te moderniseren.

De **Europese Green Deal** voorziet als groeistrategie van de EU in een model voor duurzame groei en groen wereldwijd herstel waarbij niemand aan zijn lot wordt overgelaten. De EU blijft ook anderen aanmoedigen hun klimaatambities naar boven bij te stellen en de doelstellingen te verwezenlijken van de Overeenkomst van Parijs en andere milieuovereenkomsten, zoals het Verdrag tot behoud van de biologische soortenrijkdom, om tegen het midden van deze eeuw klimaatneutraliteit te bereiken en het verlies aan biologische soortenrijkdom tegen 2030 te keren. Daarbij zullen de in 2021 te houden VN-conferenties over biodiversiteit (CoP15) en klimaatverandering (CoP26) en de VN-top over voedselsystemen een belangrijke rol spelen.

Bovendien geven het Europees plan voor externe investeringen¹⁵ en het nieuwe instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI)¹⁶ een belangrijke impuls aan **duurzame investeringen, groei en banen** in de partnerlanden van de EU, waarbij de particuliere sector volop wordt betrokken. Bij duurzame ontwikkeling speelt **digitalisering** eveneens een sleutelrol; op dit gebied is sprake van strategische concurrentie, maar laat de multilaterale governance te wensen over. Nu de EU begint aan haar digitaal decennium, zal de EU in het kader van haar internationale samenwerking en partnerschappen prioriteit geven aan de digitale transformatie. De EU zal derhalve blijven **aandringen op ambitieuzere mondiale normen en regelgevingsbenaderingen in de digitale economie** (zie ook blz. 8). Op dit vlak loopt de EU voorop bij de wereldwijde inspanningen om voor alle digitale diensten doelmatige wetgeving op te stellen.

Ten slotte is een alomvattend en goed beheerd **migratiebeleid** van essentieel belang om een eerlijker wereld tot stand te brengen en tot groei, innovatie en sociale dynamiek bij te dragen. Het nieuwe migratie- en asielpact¹⁷ van de Commissie voorziet in een versterkte basis voor een duurzame langetermijnrespons inzake migratie- en asielbeheer, die in geheel overeenstemming is met de Europese waarden en het internationaal recht en zijn beslag krijgt door middel van krachtigere en wederzijds gunstige partnerschappen met derde landen en internationale organisaties. Daarbij wordt een brede benadering gevolgd en rekening gehouden met de belangen van zowel de EU als de partnerlanden. Als wereldleider op het gebied van hervestiging van personen die internationale bescherming behoeven, zal de EU ook met de VN en partnerlanden blijven samenwerken om ervoor te zorgen dat hiervan wereldwijd meer werk wordt gemaakt.

¹⁴ “Shared responsibility, global solidarity: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19”, verslag van de secretaris-generaal van de VN.

¹⁵ COM (2018) 644 final, 12.9.2018.

¹⁶ COM(2018) 460, 14.6.2018.

¹⁷Vastgesteld op 23 september 2020.

2. Versterking van het multilaterale stelsel (“*Hoe de EU dit kan bereiken*”)

Een **goed functionerend multilateraal systeem** is **op zichzelf al van strategisch belang** voor de EU. Multilaterale organisaties moeten mondiale collectieve goederen doeltreffend blijven leveren. De EU moet de noodzakelijke hervormingen en modernisering van multilaterale instellingen blijven ondersteunen. In zijn conclusies van juni 2019 heeft de Raad een strategische aanpak geschetst om het op regels gebaseerde multilateralisme en de bijbehorende instellingen te helpen versterken: **bewaren** wat werkt, **hervormen** wat aan verandering toe is en mondiale governance **uitbreiden** tot nieuwe gebieden.

De EU zal streven naar werkelijk **inclusief multilateralisme**, waarbij de stem van het maatschappelijk middenveld, de particuliere sector, sociale partners en andere belanghebbenden telt. Dit is van cruciaal belang voor de relevantie en legitimiteit van het multilaterale systeem.

Handhaving van internationale normen en overeenkomsten

De EU zal de toepassing van alle belangrijke internationale kaders ondersteunen die stroken met haar prioriteiten of waarbij zij partij is.

De EU heeft er alle belang bij te waarborgen dat de **VN-Veiligheidsraad** zijn rol kan vervullen, gelet op de toenemende geopolitieke spanningen en rivaliteit die hem belemmeren zijn werk en taken uit te voeren. De EU onderkent het belang van actief en permanent contact met leden van de Veiligheidsraad. Met het oog op volledige inachtneming van alle relevante internationaalrechtelijke beginselen zal de EU de beperkende maatregelen (sancties) van de VN-Veiligheidsraad handhaven en uitvoeren; ook zal zij zelf zo nodig sancties blijven opleggen en blijft zij regelmatig verslag uitbrengen aan de VN-Veiligheidsraad over de brede samenwerking tussen de EU en de VN op het gebied van internationale vrede en veiligheid. Daarnaast zal de EU ijveren om zowel de adviserende rol van de **VN-Commissie voor vredesopbouw** als haar eigen betrokkenheid bij dit orgaan te versterken.

De EU zal trachten te waarborgen dat de **VN-Mensenrechtenraad** doeltreffender optreedt, relevante thematische rechten en landspecifieke situaties effectief en geloofwaardig benadert en voor synergieën met andere multilaterale mensenrechtenfora zorgt. Om de integriteit en onafhankelijkheid van de VN-mensenrechtenmechanismen te waarborgen, zal de EU pleiten voor meer publieke controle op de verantwoordelijkheden die het lidmaatschap van de Mensenrechtenraad meebrengt en voor verplichte sessies in de Algemene Vergadering van de VN waarop de kandidaten voor de Mensenrechtenraad hun kandidatuur toelichten.

De EU blijft steun verlenen aan de **internationale rechterlijke, arbitrage- en handhavingsinstanties** die de op regels gebaseerde internationale orde schragen (met name het Internationaal Strafhof, het VN-systeem voor naleving van de mensenrechten, het Europees Hof voor de rechten van de mens), zowel wat hun rechtsmacht als hun doeltreffendheid betreft¹⁸.

De EU zal zich krachtig **verzetten tegen pogingen om het internationaal recht te ondermijnen** – in het bijzonder waar het de universele waarden betreft die ten grondslag liggen aan de Verenigde Naties en het internationaal humanitair recht – of om parallelle

¹⁸ Evenzo zal de EU binnen de Commissie van de Verenigde Naties voor internationaal handelsrecht een leidende rol blijven spelen bij de oprichting van een multilateraal investeringsgerecht.

instellingen in het leven te roepen dan wel de bestaande instellingen te gebruiken voor nationale of ideologische belangen die strijdig zijn met het algemeen belang. De EU roept alle staten op om hun vastgestelde bijdragen aan internationale organisaties volledig en tijdig te voldoen. Organisaties die van cruciaal belang zijn voor de handhaving van internationaal recht en internationale afspraken moeten naar behoren worden gefinancierd.

Multilaterale organisaties hervormen met het oog op doelmatigheid

Voor de bescherming van de universele waarden en het internationaal recht is het in de huidige context van het grootste belang dat het multilaterale systeem doeltreffend en consistent is, verstandig wordt beheerd en duurzaam wordt gefinancierd.

De follow-up van het 75-jarig bestaan van de VN, met inbegrip van de uitvoering van de verklaring die bij die gelegenheid is vastgesteld, vormt een goede gelegenheid om voor echte vernieuwing te zorgen. De EU ziet ernaar uit om met secretaris-generaal van de VN Guterres samen te werken in het kader van een breed en inclusief raadplegingsproces dat moet leiden tot de presentatie van zijn verslag in september 2021. Een versterkte, **eensgezinde VN** moet vrede en veiligheid, mensenrechten en duurzame ontwikkeling op doelmatige wijze bevorderen, overeenkomstig de Agenda 2030, en de uitvoering van internationale overeenkomsten doeltreffend ondersteunen en monitoren. De EU zal de organisaties, fondsen en programma's van de VN daarbij ondersteunen, onder meer door nauwer samen te werken – zowel intern als met andere hulporganisaties en niet-gouvernementele organisaties en met de internationale financiële instellingen.

De EU steunt de **door de secretaris-generaal van de VN geïnitieerde hervorming** om de VN doelmatiger te maken¹⁹. De EU speelde een sleutelrol bij de goedkeuring van de resoluties van de Algemene Vergadering die vooruitgang mogelijk hebben gemaakt met betrekking tot de drie belangrijkste onderdelen van de hervorming, nl. het beheer, de vredes- en veiligheidsarchitectuur en het ontwikkelingssysteem. Alle partijen hebben belang bij een verantwoordelijker, transparanter en efficiënter VN-systeem. De EU is dan ook bereid om zowel de aanpak van de overige problemen als de operationele uitvoering en resultaten te ondersteunen, onder meer via de VN-coördinatoren ter plaatse. Wil de VN de verantwoordelijkheden uit hoofde van haar Handvest in de 21e eeuw werkelijk kunnen uitoefenen, dan is het van essentieel belang de Algemene Vergadering nieuw leven in te blazen en de **VN-Veiligheidsraad** ingrijpend te hervormen.

Modernisering en hervormingen zijn ook cruciaal in specifieke VN-organisaties en andere internationale organisaties. Daarom loopt de VN voorop bij de versterking van de **Wereldgezondheidsorganisatie**, op basis van een concreet voorstel om haar internationale paraatheid en responscapaciteit inzake noodsituaties op gezondheidsgebied te versterken. We moeten ervoor zorgen dat de WHO een krachtiger en minder gebonden mandaat krijgt en voor de uitoefening daarvan over voldoende en duurzame middelen kan beschikken. Voorts heeft de EU het voortouw genomen bij de inspanningen om de **Wereldhandelsorganisatie** over de hele linie²⁰ te hervormen en te moderniseren om te zorgen voor stabiliteit, zekerheid en billijkheid in het wereldhandelssysteem²¹. De hervorming van de WHO zal een cruciale rol spelen bij het vergemakkelijken van het economisch herstel na de pandemie, het

¹⁹ Zo zal de EU de secretaris-generaal van de VN steunen in zijn streven om de wereldwijde digitale samenwerking te verbeteren. Zie de routekaart voor digitale samenwerking van de secretaris-generaal van de VN.

²⁰ Zie de mededeling van de Commissie van 17 februari 2021 over het handelsbeleid en de bijlage daarbij, getiteld "Reforming the WTO: towards a sustainable and effective multilateral trading system".

²¹ Ook de hervorming van de Werelddouaneorganisatie zal in dit verband van belang zijn.

verwezenlijken van de doelstellingen op het gebied van duurzaamheid en het ontwikkelen van handelsregels die beter passen bij de huidige digitale wereld.

De **internationale financiële instellingen**, met name het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank, zorgen voor een betere afstemming van hun governancestructuur op de hedendaagse wereldeconomie, verhogen de quota en het stemgewicht van ontwikkelingslanden en opkomende landen en richten zich op de huidige uitdagingen²². De EU steunt deze instellingen bij hun modernisering, die voor meer transparantie en efficiëntie moet zorgen. Tegelijkertijd moet de EU binnen deze fora doeltreffender gebruikmaken van het gecombineerde gewicht van haar lidstaten. Het gaat erom dat zij er toe bijdragen dat de kansen om wereldwijd sterker uit deze crisis te komen, worden benut, door met één stem te spreken en te zorgen voor meer samenhang in de externe vertegenwoordiging²³. De Europese financiële instellingen, met name de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, zullen, binnen de grenzen van de toekomstige Europese financiële architectuur voor ontwikkeling, nauw samenwerken met de internationale financiële instellingen.

Multilateralisme uitbreiden tot nieuwe mondiale vraagstukken

De EU heeft belang bij een **uitbreiding van de internationale normen, standaarden en wereldwijde samenwerking op prioritaire gebieden** met weinig of geen mondiale governance of ten aanzien waarvan versterking geboden is, zoals democratie, rechtsstaat, internationale belastingen, digitale samenwerking, consumentenbescherming, aantasting van het milieu, oceanen, beheer van natuurlijke hulpbronnen en grondstoffenzekerheid, alsmede groene technologieën en hernieuwbare energie.

Daartoe zal de EU zich blijven inzetten voor actieve samenwerking op regelgevingsgebied, onder meer binnen internationale organisaties die normen vaststellen, door haar financiële en regelgevende macht aan te wenden om mondiale normen en standaarden te helpen bepalen. Belangrijke voorbeelden van dergelijke initiatieven zijn het **mondiaal partnerschap voor artificiële intelligentie (GPAI)**²⁴, het **ad-hoccomité inzake AI van de Raad van Europa (CAHAI)**, het **internationaal platform inzake duurzame financiering**²⁵, de **G7 High-Level Transportation Principles in Response to COVID-19 (2020)**, de **coalitie met hoge ambitie op het gebied van biodiversiteit**, de **Global Coalition for a High Seas Treaty**²⁶ en de **wereldwijde alliantie voor een circulaire economie**.

De implicaties van nieuwe **digitale technologieën zoals artificiële intelligentie** vragen om een wereldwijd optreden, geheel conform een mensgerichte en inclusieve digitale transformatie, mensenrechten en de rechtsstaat, door middel van **ambitieuzere mondiale normen en regels**. De moderne privacyregels in de EU en de onlangs voorgestelde wetten inzake digitale diensten respectievelijk digitale markten beogen daarbij een veilige onlineomgeving voor burgers te creëren en innovatie, groei en concurrentievermogen op de eengemaakte markt te bevorderen. Het optreden van de EU binnen multilaterale fora zal een

²² Zoals de hervorming van de overkoepelende 2.0-trustfondsen van de Wereldbankgroep en het idee om de portefeuille van trustfondsen en financiële intermediairs op te zetten rond een kleiner aantal grotere overkoepelende 2.0-programma's.

²³ "Een routekaart naar een consistentere externe vertegenwoordiging van de eurozone in internationale fora", COM(2015)602 final, 21.10.2015.

²⁴ Stuur aan op verantwoordelijke ontwikkeling en toepassing van AI, op basis van mensenrechten, inclusie, diversiteit, innovatie en groei.

²⁵ Stelt beleidsmakers in de gelegenheid om in gesprek te gaan over het vaststellen van normen en om beste praktijken te bepalen voor het bevorderen van groene investeringen.

²⁶ De EU roept op om in 2021 een internationale overeenkomst te sluiten over mariene biologische diversiteit op gebieden die buiten nationale jurisdictie vallen, uit hoofde van het VN-Verdrag inzake het recht van de zee.

delicaat evenwicht vergen tussen het streven naar technologische soevereiniteit en het handhaven van de grondrechten en het open karakter van internet. Daartoe moet de EU samenwerken met alle internationale partners om de huidige uitdagingen op het gebied van digitale governance aan te pakken. Die uitdagingen hebben onder meer betrekking op digitale belastingen, gegevensbescherming en privacy, bestrijding van desinformatie, illegale online-inhoud, 5G, internetgovernance, cyberbeveiliging, digitale financiën (waaronder betalingen en cryptovaluta) en e-overheid, ten aanzien waarvan de huidige regels ontoereikend zijn.

Daartoe zal de EU haar beleids- en regelgevingsaanpak voorstaan, die onder meer draait om de bescherming van persoonsgegevens, het vrije verkeer van gegevens in goed vertrouwen, netneutraliteit en ethische beginselen in het kader van mensgerichte en betrouwbare artificiële intelligentie²⁷. Ook zal de EU zich binnen multilaterale fora keren tegen misstanden zoals de disproportionele toegang die sommige overheden hebben tot persoonsgegevens²⁸. Ten slotte zal de EU bijdragen aan het vinden van gemeenschappelijke oplossingen binnen bestaande fora, zoals bij de lopende werkzaamheden binnen de G20 en de OESO, inzake een mondiale en op consensus gebaseerde oplossing voor het **belasten van de digitale economie**.

De toegang tot en het gebruik van de **kosmische ruimte** moet eveneens op basis van internationale regels of normen worden geregeld door een governance-systeem dat ten doel heeft het duurzame, verantwoordelijke en vredige gebruik van de ruimte ook op de lange termijn te waarborgen.

Acties:

- *Actief deelnemen aan de denkoefening naar aanleiding van 75 jaar VN, teneinde te helpen om doeltreffend en inclusief multilateralisme nieuw leven in te blazen en ervoor te zorgen dat er niemand wordt achtergelaten.*
- *Het hervormingsproces van de secretaris-generaal van de VN ondersteunen, door op nationaal niveau een “één VN”-aanpak te volgen en prioriteitsgewijs samen te werken met coördinatoren ter plaatse en VN-landenteams.*
- *Het “Action for Peacekeeping”-initiatief van de secretaris-generaal van de VN ondersteunen door het partnerschap van de EU en de VN inzake crisisbeheersing en vredesoperaties te actualiseren en mogelijkheden voor nieuwe partnerschappen te verkennen, waaronder samenwerking tussen de EU, de VN en de Afrikaanse Unie.*
- *De oproep van de secretaris-generaal van de VN tot een wereldwijd staakt-het-vuren ondersteunen door werk te maken van het nieuwe bemiddelingsconcept van de EU ter bevordering van de multilaterale respons op opkomende of aanhoudende crisissituaties.*
- *Leiding en ondersteuning geven aan de hervorming van de Wereldgezondheidsorganisatie en de Wereldhandelsorganisatie.*
- *Het voortouw nemen bij inspanningen om het ambitieniveau internationaal te verhogen met het oog op de VN-conferenties over biodiversiteit (CoP15) en klimaatverandering (CoP26) in 2021.*
- *Een jaarlijkse strategische dialoog tot stand brengen met de Hoge Commissaris*

²⁷ De Commissie zal bv. samen met het Interregionaal criminologisch en gerechtelijk onderzoeksinstituut van de VN (UNICRI) een speciaal project starten voor de ontwikkeling van een mondiale toolkit met praktische richtsnoeren om tot een ethisch verantwoorde en hoogwaardige vorm van artificiële intelligentie te komen voor de praktische toepassing van ethiek op het gebied van rechtshandhaving.

²⁸ “Een Europese datastrategie”, COM (2020) 66 final van 19.2.2020.

van de VN voor de mensenrechten over het mensenrechtenbeleid en praktische samenwerking.

- *De toetreding van de EU tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden voltooiën.*
- *Als EU krachtiger pleiten voor en aansturen op naleving van het internationaal humanitair recht en de humanitaire beginselen.*
- *EU-steun afstemmen op de uitvoering van hervormingen ter bevordering van openheid, transparantie, verantwoordingsplicht en doelmatigheid en doeltreffendheid in alle multilaterale instellingen, met inbegrip van gerationaliseerde overheadkosten, gecoördineerde normen, samenwerkingsverbanden, goede governance en transparantie in het systeem, toereikende zichtbaarheid van de EU en innovatieve en vereenvoudigde financieringsmethoden.*
- *Een actievere rol spelen bij internationale technische normalisatie en bijdragen tot de ontwikkeling van nieuwe normen op gebieden die onvoldoende gereguleerd zijn, bv. door de ontwikkeling van normatieve kaders voor mensgerichte en betrouwbare AI-technologieën te ondersteunen.*
- *De ontwikkeling ondersteunen van normatieve kaders voor nieuwe wapentechnologieën en nieuwe dimensies van oorlogsvoering, zoals die in cyberspace en de ruimte.*

III. Een krachtiger Europa in partnerschap met het multilaterale systeem (“Wat de EU kan doen”)

Het blijft de strategische doelstelling van de EU haar rol en bijdragen aan het multilaterale systeem **beter te benutten** om op doeltreffender wijze haar belangen te behartigen en haar waarden te verdedigen.

De EU en haar lidstaten zijn belangrijke **deelnemers en contribuanten aan het multilaterale stelsel**. Naar schatting is een kwart van zowel de gewone VN-begroting als die voor vredeshandhaving afkomstig van EU-lidstaten, evenals meer dan 30 % van de basis- en vrijwillige financiering van alle activiteiten in het kader van ontwikkeling, vredesopbouw en humanitair beleid²⁹. Binnen het Internationaal Monetair Fonds beschikken de EU-lidstaten over 26 % van het stemgewicht binnen het College van Bewindvoerders, terwijl zij goed zijn voor een derde van de middelen van het IMF. Ruim 25 % van het kapitaal van verschillende afdelingen van de Wereldbank en meer dan 30 % van de bijdragen aan het trustfonds zijn afkomstig van de EU en haar lidstaten.

(i) Meer coherentie en coördinatie binnen de EU

Samen oefenen de EU en haar lidstaten binnen het multilaterale stelsel een krachtige invloed uit wanneer zij als blok van 27 doeltreffend gebruikmaken van hun coördinatiemechanismen, vertegenwoordiging en financieringscapaciteit om de politieke doelstellingen van de EU, haar

²⁹ In de driejarige periode 2019-2021 zijn de lidstaten van de EU-27 goed voor 23,94 % van de gewone VN-begroting en voor 23,8 % van die voor vredeshandhaving.

waarden en haar rol als internationale normsteller te bevorderen. Dit is echter niet altijd geval: het gebeurt ook dat de EU als collectief ondermaats presteert.

Om haar collectieve invloed te maximaliseren, **moet de EU binnen multilaterale fora blijk geven van meer coherentie, eenheid en solidariteit**³⁰. De EU en haar lidstaten moeten **hun standpunten, maatregelen en communicatie coördineren** en eensgezind optreden, overeenkomstig de Verdragen.

Daartoe moeten de EU en haar lidstaten de informatie-uitwisseling, het overleg en de coördinatie verbeteren, ook in de bestuursorganen en raden van bestuur van multilaterale organen waarin de Unie niet is vertegenwoordigd. De EU moet bijvoorbeeld ijveren voor de totstandbrenging van coördinatiemechanismen in alle internationale financiële instellingen (IFI's), zoals reeds gebeurt bij het Internationaal Monetair Fonds.

Aangezien de VN-Veiligheidsraad in 2022 nog maar twee EU-lidstaten zal tellen (en dat in elk geval tot 2025 zo blijft), geldt het waarborgen van **doeltreffende EU-samenwerking in aangelegenheden die verband houden met de VN-Veiligheidsraad** als een prioriteit. Om de standpunten van de EU binnen dat orgaan te kunnen bepleiten, moet de samenwerking tussen de EU-lidstaten die al dan niet permanent lid van de Veiligheidsraad zijn, verder worden versterkt.

Doordat economie, politiek en veiligheid dikwijls onderling afhankelijk zijn, is op alle niveaus **betere coördinatie van beleidsmaatregelen** vereist. Bovendien moet de EU haar rol als wereldmogendheid op het gebied van onderzoek en innovatie benutten om ervoor te **zorgen dat multilateraal optreden wordt gebaseerd op de beste wetenschappelijke gegevens die ter beschikking staan**³¹.

(ii) Spreken met één stem

Het vermogen van de EU om **actief deel te nemen, zich doeltreffend te laten vertegenwoordigen en met één stem te spreken, is van cruciaal belang**. De EU beschikt over alle kenmerken om volwaardig lid te zijn van internationale organisaties of daaraan deel te nemen met een versterkte status van waarnemer³². Om te waarborgen dat de EU met één stem spreekt en werk maakt van zaken die onder haar bevoegdheid vallen, is de externe vertegenwoordiging van de EU binnen internationale organisaties aan de Europese Commissie³³ toevertrouwd, en in verband met aangelegenheden die onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen, aan de Hoge Vertegenwoordiger; de delegaties van de EU treden namens de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger op.

De Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger zullen hun initiatiefrecht gericht gebruiken om de **standpunten die namens de EU binnen internationale fora moeten worden gehuldigd**, beter te formuleren, niet in de laatste plaats om de EU-vertegenwoordigers meer

³⁰ Deze samenwerking is een verplichting die voortvloeit uit het beginsel van loyale samenwerking van artikel 4, lid 3, VEU dan wel uit Raadsbesluiten vastgesteld krachtens artikel 218, lid 9, VWEU en, voor GBVB-aangelegenheden, uit artikel 34 VEU. Het Verdrag bepaalt ook dat de EU-lidstaten in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit moeten handelen en zich dienen te onthouden van ieder optreden dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid van de Unie als bundelende kracht in de internationale betrekkingen (artikel 24, lid 3, VEU).

³¹ Zoals de intergouvernementele werkgroep inzake klimaatverandering en het intergouvernementeel platform voor biodiversiteit en ecosysteemdiensten, die goeddeels door het EU-kaderprogramma voor O&O worden gefinancierd.

³² Resolutie 65/276 van de Algemene Vergadering van de VN van 3 mei 2011 inzake de deelname van de Europese Unie aan de werkzaamheden van de Verenigde Naties is de duidelijkste internationale erkenning van de capaciteit van de Unie om op internationaal niveau op te treden.

³³ Zo is de EU lid van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht, waar de Commissie namens de EU spreekt over zaken die onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen.

tactische flexibiliteit te bieden. Om de besluitvorming sneller en doeltreffender te laten verlopen, moet de Raad ook gebruikmaken van Verdragsbepalingen die voorzien in constructieve onthouding en in **besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen** op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid³⁴. Dit is met name van belang wanneer er moet worden opgetreden in verband met schendingen van het internationaal recht, waaronder het internationaal recht inzake mensenrechten en het internationaal humanitair recht. Deze werkwijze zou de EU ook in staat stellen om sneller en doeltreffender op dergelijke schendingen te reageren door EU-sancties te vast te stellen. Voor ons streven om op dit gebied samen sterker te staan, is de vaststelling van de wereldwijde EU-sanctieregeling voor de mensenrechten³⁵ niets minder dan een mijlpaal.

In veel gevallen en om diverse redenen geniet de EU niet de volledige lidmaatschapsrechten van internationale organisaties. Wel zijn er formele regelingen getroffen voor deelname als waarnemer en zelfs pragmatische ad-hocregelingen met lidstaten en/of de betrokken organisaties en haar leden, op grond waarvan de EU en haar vertegenwoordigers de mogelijkheid hebben om daadwerkelijk op te treden op een wijze verdergaat dan haar officiële status wettigt. De EU wordt gezien als een betrouwbare, constructieve partner en dealmaker. Onlangs, in mei 2020, bleek de EU in de Wereldgezondheidsvergadering, waarvan zij geen lid is, nog de drijvende kracht achter de resolutie over de respons op COVID-19. In andere belangrijke gevallen gebeurt het echter dat dergelijke regelingen ontbreken, onnodig omslachtig dan wel achterhaald zijn, of de Commissie en/of de Hoge Vertegenwoordiger beletten om namens de EU te spreken over zaken die onder de bevoegdheid van de EU vallen. Dat is bijvoorbeeld het geval in het kader van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN, waar de EU in haar handelen wordt beknot door verouderde regelingen met lidstaten, die niet in overeenstemming zijn met de Verdragen. De EU moet dan ook met spoed **per geval beoordelen of haar status** met betrekking tot specifieke internationale organisaties, fondsen of programma's moet worden aangepast of verbeterd, overeenkomstig de EU-Verdragen, en het nodige doen om die aanpassing of verbetering te bewerkstelligen.

(iii) Het multilaterale stelsel financieren

Wat betreft de **financiering** van het multilaterale stelsel op mondiaal, regionaal en nationaal niveau zorgt de **Team-Europa-aanpak**³⁶ ervoor dat de EU en de lidstaten met hun gemeenschappelijke bijdragen **over een krachtiger hefboom** beschikken, zowel ter ondersteuning van en in verband met de uitvoering van overeengekomen beleidsprioriteiten als om binnen internationale fora coherenter op te treden. De EU moet duidelijk blijven maken wat zij van haar partners verwacht en beter gebruikmaken van deze hefboomwerking. Dit betekent dat de EU zich erop moet instellen dat zij haar financiering van specifieke multilaterale initiatieven of organisaties afstemt op de mate waarin deze bijdragen tot dergelijke beleidsprioriteiten. De zichtbaarheid van de EU-steun moet over de hele linie worden verzekerd.

(iv) De vertegenwoordiging van de EU in multilaterale instellingen

³⁴ Artikel 31 VEU. Zie ook de mededeling van de Commissie van 12 september 2018 “Krachtiger rol op het wereldtoneel: efficiëntere besluitvorming voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU”, COM(2018) 647 final.

³⁵ Verordening (EU) 2020/1998 van de Raad en Besluit (CFSP) 2020/1999 van de Raad van 7 december 2020 betreffende beperkende maatregelen tegen ernstige schendingen van de mensenrechten, PB L 410I van 7.12.2020.

³⁶ De Team-Europa-aanpak is gebaseerd op bijdragen van alle EU-instellingen en combineert door EU-lidstaten en financiële instellingen gemobiliseerde middelen, met inachtneming van de bevoegdheden en besluitvormingsprocedures van de EU als vervat in de Verdragen.

Voor **leidende posities in multilaterale organisaties** moet de EU kandidaten steunen die aan de hoogste professionele, bestuurskundige, ethische en politieke normen voldoen. Tegelijkertijd is er dringend behoefte aan een meer gecoördineerde en strategische aanpak en betere informatie-uitwisseling, ook met partnerlanden die niet tot de EU behoren. Dit geldt eveneens voor verkiezingen voor VN-organen, zoals de Mensenrechtenraad. Binnen de Raad moet intensiever worden overlegd. Ook moet de EU beleid moeten ontwikkelen voor de uitwisseling en aanwezigheid van EU-personeel binnen internationale organisaties, op alle niveaus.

Acties:

- *Zorgen voor betere coördinatie met de lidstaten inzake kandidaturen voor hoge functies en belangrijke verkiezingen in multilaterale organisaties.*
- *Beter gebruikmaken van de hefboomwerking van de significante financiering van multilaterale en regionale organisaties door de EU en de lidstaten, onder meer via de Team-Europa-aanpak en meer gecoördineerde communicatie binnen de bestuursorganen van de organisaties, fondsen en programma's van de VN, teneinde de waarden en belangen van de Unie doeltreffender na te streven, ook wat de hervormingen van die organisaties betreft.*
- *De rechtsstatus of bevoegdheden van de EU binnen internationale organisaties zo nodig verduidelijken of verbeteren, overeenkomstig de Verdragen.*
- *De rol en vertegenwoordiging van de EU binnen de bestuursorganen van VN-organisaties, -fondsen en -programma's verder versterken.*
- *Krachtige EU-coördinatiemechanismen in het leven roepen binnen internationale financiële instellingen, door met één stem te spreken en een coherenter externe vertegenwoordiging te ontwikkelen.*
- *De zichtbaarheid van EU-bijdragen vergroten door middel van gemeenschappelijke betogen, standpunten en verklaringen over VN-resoluties en streven naar nauwere coördinatie met de lidstaten inzake vrijwillige bijdragen aan de VN.*
- *De zichtbaarheid vergroten van de EU als enige regionale organisatie die partij is bij het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.*
- *O&O uit Europa gebruiken als hefboom om de empirische onderbouwing van multilaterale beleidsvorming te versterken.*

(v) Allianties, partnerschappen en regionale samenwerking

In een wereld waarin multipolariteit en onderlinge afhankelijkheid toenemen, geldt de EU als een stabiele en voorspelbare partner en als een uitgesproken verdediger en voorvechter van het op regels gebaseerde multilaterale systeem.

De huidige context vraagt om een **duidelijker en beter geformuleerde strategische benadering van de samenwerking met onze internationale partners**. De EU moet zulke partnerschappen niet alleen nastreven om haar eigen prioriteiten te verwezenlijken, maar ze zien als een gemeenschappelijke inspanning om voor mondiale problemen tot duurzame oplossingen te komen – oplossingen die op de rechtsstaat berusten in plaats van het recht van de sterkste. De EU moet haar mondiale betrokkenheid diversifiëren door het potentieel voor samenwerking in multilaterale fora te benutten, op basis van de navolgende beginselen.

- ***Versterkte samenwerking met gelijkgestemde partners om universele beginselen en regels te verdedigen.*** De EU zal zorgen voor betere afstemming van de samenwerking met alle belanghebbende partners, teneinde het multilaterale acquis³⁷ te verdedigen, met name wat betreft democratie, mensenrechten en de rechtsstaat, onder meer door derde landen de mogelijkheid te bieden om zich aan te sluiten bij de verklaringen van de EU in multilaterale organisaties en fora. We zullen met spoed samenwerken partners die onze waarden en beginselen delen, teneinde democratische instellingen te versterken, corruptie, autoritarisme en mensenrechtenschendingen wereldwijd te bestrijden en een gemeenschappelijke agenda te propageren die is gebaseerd op democratie, mensenrechten, gelijkheid en de rechtsstaat. Het aantreden van de nieuwe regering van de VS creëert daarvoor een gunstig momentum³⁸ en de EU moet elke gelegenheid aangrijpen om de verstandhouding tussen de EU en de VS te herstellen en goede betrekkingen, bijvoorbeeld met het VK, in stand te houden. Ten slotte zullen we ook in de bestuursraden van internationale financiële instellingen gebruikmaken van de verspreiding van EU-lidstaten over regionale groepen om stelselmatig samen met belanghebbende partners te werken aan gemeenschappelijke doelstellingen.
- ***Thematische samenwerking en gemeenschappelijke initiatieven*** De EU zal haar rol in de wereld uitbreiden om het hoofd te bieden aan transnationale opgaven inzake gezondheid, veiligheidsdreigingen, klimaatverandering en biodiversiteitsverlies, en zich bezig te houden met andere gebieden van gemeenschappelijk belang, zoals onderwijs, jeugd, wetenschap, technologie en innovatie³⁹. Door de verstoring van toeleveringsketens tijdens de pandemie werd nog eens duidelijk hoe belangrijk zeevaartroutes zijn voor de wereldeconomie. De EU zal samenwerken met partners om de inachtneming van de fundamentele beginselen inzake doorvaart en van maritieme beveiliging en veiligheid.
- ***Diversifiëring van partnerschappen en samenwerking met regionale organisaties*** De EU zal het strategisch gebruik van haar samenwerking met derde landen en regionale en subregionale organisaties verbeteren en er meer samenhang in aanbrengen, met name wanneer er een strategisch kader of een internationale overeenkomst betreffende internationale samenwerking bestaat. Dat geldt voor de Afrikaanse Unie (met inbegrip van trilaterale verbanden met de VN), maar ook – om slechts één voorbeeld te noemen – voor de leden van de Organisatie van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (OACPS), die ons streven naar versterkt multilateralisme delen. Hoe meer regionale en mondiale organisaties samenwerken, hoe sterker wij samen staan en hoe robuuster het multilaterale stelsel wordt. De EU zal zich blijven inzetten voor de bevordering van regionale samenwerking door relevante en multilaterale organisaties en multilaterale platforms als het Oostelijk Partnerschap (EaP), de Unie voor het Middellandse Zeegebied (UfM) en de Ontmoeting Azië-Europa (ASEM).
- ***Allianties tot stand brengen om normen en regelgevingsbenaderingen te bevorderen*** De EU zal binnen internationale normalisatie-instellingen allianties ontwikkelen en

³⁷ De alliantie voor multilateralisme en de wereldwijde alliantie voor een circulaire economie (Besluit C(2020)15 van de Commissie) zijn goede voorbeelden van dergelijke politieke innovatie.

³⁸ Zie mededeling “Een nieuwe EU/VS-agenda voor wereldwijde verandering”, JOIN (2020)22 final van 2.12.2020.

³⁹ Voorbeelden van deze aanpak zijn de samenwerking van de EU met China op het gebied van klimaatverandering en de samenwerking met India op het gebied van zonne-energie, de wereldwijde alliantie voor een circulaire economie, de coalitie met een hoge ambitie voor natuur en mens, Mission Innovation en de alliantie voor onderzoek in de volledige Atlantische Oceaan.

versterken⁴⁰. Bij het overwegen of vaststellen van nieuwe interne initiatieven met een internationale dimensie zal de Commissie tegelijkertijd internationaal overleg plegen. De EU zal bijvoorbeeld proberen een coalitie van gelijkgezinde landen te smeden met het oog op een mensgerichte en op regels gebaseerde governance inzake technologieën op het gebied van artificiële intelligentie. Zij zal voorstellen om in een vroeg stadium met betrokken partners te overleggen over het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie.

De mogelijkheden van **“niet-traditionele” coalities en formaten** moeten worden verkend, voortbouwend op de lessen die zijn getrokken uit bijvoorbeeld de door de EU, China en Canada belegde ministeriële bijeenkomst over klimaatactie, het Vredesforum van Parijs en de Finance in Common-conferentie. Partnerschappen met **meerdere belanghebbenden**, waaronder overheden, de particuliere sector, het maatschappelijk middenveld, de academische wereld en de wetenschappelijke gemeenschap, zijn cruciaal voor het tot stand brengen van inclusief multilateralisme en zij fungeren als katalysator voor hervormingen. Zo heeft de EU samengewerkt met de coalitie voor innovatie en paraatheid voor epidemieën (CEPI) en zich achter het GAVI-initiatief voor de ontwikkeling en distributie van COVID-19-vaccins geschaard.

Om alliantievorming te vergemakkelijken, zal de EU actiever gebruikmaken van haar netwerk van 140 EU-delegaties en in samenwerking met de ambassades van de lidstaten pleiten voor multilateralisme en steun verwerven voor EU-initiatieven. De EU zal, kortom, meer samenhang tussen haar multilaterale en bilaterale diplomatiek aanbrengen. Zij zal daartoe haar **bilaterale relaties uit multilateraal oogpunt bezien en bij haar multilaterale benadering werk maken van de bilaterale dimensie**. De **multilaterale dimensie** moet systematischer worden geïntegreerd in alle **politieke dialogen** tussen de EU en derde landen, of het nu gaat om topontmoetingen of om contacten op werkniveau. De EU zal duidelijk maken dat zij van haar partners verwacht dat deze aan gezamenlijke toezeggingen praktische gevolgen verbinden; zij zal daartoe haar netwerk aanwenden en haar gewicht in de schaal leggen.

Ten slotte zal de EU haar rol en invloed in informele multilaterale fora zoals de **G20 en de G7** nog verstevigen om de slagkracht daarvan te vergroten, aangezien deze de multilaterale agenda bepalen en versterken en voorzien in een krachtige crisisrespons en concrete oplossingen voor mondiale problemen. De onmiddellijke prioriteit bestaat erin om door middel van een krachtige mondiale beleidscoördinatie op het gebied van economie en volksgezondheid bij te dragen tot een duurzaam, inclusief en veerkrachtig herstel. Het jaar 2021 wordt belangrijk in deze fora, aangezien Italië de G20 zal voorzitten en het VK de G7, terwijl beide landen samen de klimaatconferentie (CoP26) zullen organiseren. De EU zal samen met Italië in mei 2021 de mondiale gezondheidstop organiseren die ten doel heeft de pandemieparaatheid te versterken.

Acties:

- *Werk maken van een gemeenschappelijke agenda met belanghebbende partners, op basis van democratie, mensenrechten, gelijkheid en de rechtsstaat.*

⁴⁰ Zoals de Internationale Organisatie voor normalisatie, de Internationale Elektrotechnische Commissie en de Internationale Telecommunicatie-unie.

- *Nieuwe inclusieve vormen van multilateraal overleg ondersteunen, zoals de alliantie voor multilateralisme, het Vredesforum van Parijs en de Finance in Common-conferentie.*
- *Stelselmatige follow-up geven aan bilaterale verbintenissen met derde landen ter bevordering van multilaterale doelstellingen.*
- *De rol van regionale organisaties in het VN-bestel een impuls geven door voor te stellen een jaarlijkse top van de hoofden van de regionale organisaties te houden.*
- *Partnerlanden helpen om doeltreffender op te treden binnen het multilaterale stelsel, door onder meer capaciteitsopbouw, kennisdeling, opleiding en associatie.*

(vi) Samenwerken met multilaterale instellingen

De EU zal zich **bij haar partnerschappen met multilaterale organisaties laten leiden door de mate waarin deze in overeenstemming zijn met universele agenda's en de belangen van de EU** en in staat zijn deze te verwezenlijken. De EU en veel multilaterale organisaties zijn natuurlijke bondgenoten. Er zijn veel succesverhalen en gebieden waarop deze partnerschappen hebben bijgedragen tot de totstandbrenging van mondiale governance, en hun waarde hebben bewezen wat betreft mondiale coördinatie op het gebied van economisch en financieel beleid, ontwikkeling, humanitaire respons, klimaatverandering, milieu, vrede en veiligheid.

Multilaterale actoren en met name VN-entiteiten zijn **van groot belang voor de uitvoering** van de humanitaire en ontwikkelingshulp van de EU. Ook kunnen zij houder zijn van belangrijke **normgevende mandaten**, zoals in het geval van het Milieuprogramma van de VN (met betrekking tot milieu-overeenkomsten) en de Internationale Telecommunicatie-unie (voor de vaststelling van interoperabele, open normen voor internet). Zij kunnen ook van **beleidsmatig en strategisch belang** zijn als gesprekspartners met wie gezamenlijke prioriteiten en structurele kwesties worden aangepakt, bijvoorbeeld door middel van regelmatige dialogen op hoog niveau met de Wereldbank. Wat **vredeshandhaving en vredesopbouw** betreft, bestaat er nauwe samenwerking tussen EU-crisisbeheersingsmissies en -operaties en VN-vredeshandhavingsoperaties die betrekking hebben op hetzelfde operationele gebied; daarbij wordt onderling ook strategische, logistieke, medische en veiligheidsondersteuning verleend.

Een belangrijk onderdeel van dergelijke partnerschappen is de totstandbrenging van **politieke dialogen op hoog niveau**. De EU zal bijvoorbeeld trachten de coördinatie met de VN te versterken door middel van regelmatige leidersbijeenkomsten ("EU/VN-toppen"), naar voorbeeld van de beproefde uitwisselingen op hoog niveau met de bestuurders van de Bretton-Woodsinstellingen. Voortbouwend op bestaande kaders zouden die werkzaamheden op politiek niveau kunnen worden aangevuld met een regelmatigere inventarisatie op gebieden die voor de EU prioriteit hebben (zoals klimaat en milieu, digitalisering, mensenrechten en ontwikkeling).

Het begin van de **nieuwe financiële cyclus van de EU** en de in dat kader toegepaste innovatieve instrumenten, zoals financiële garanties, kunnen ook een krachtige aanzet geven tot multilaterale hervormingen en efficiëntie. Bij de programmering in het kader van het nieuwe instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI) zal de EU beter nagaan wat er samen kan worden gedaan op nationaal, regionaal en multilateraal niveau, volgens een beleidsgestuurde aanpak. De Team-Europa-aanpak⁴¹ maakt

⁴¹ Mededeling over de wereldwijde EU-respons op COVID-19, JOIN (2020) 11 final van 8.4.2020.

het mogelijk om rond gezamenlijke prioriteiten op nationaal, regionaal en multilateraal niveau een gemeenschappelijke agenda vast te stellen en de financiering, normatieve bevoegdheden en sterke aanwezigheid ter plaatse van de EU en haar lidstaten als hefboom te gebruiken ten aanzien van partnerlanden, multilaterale organisaties⁴² en andere landen.

Om haar externe optreden doeltreffender te maken, zal de EU trachten haar **financiering van het multilaterale stelsel nauwer af te stemmen op haar beleidsprioriteiten**, waaronder de prioriteiten inzake ontwikkelingssamenwerking, met inachtneming van de criteria voor officiële ontwikkelingshulp en de beginselen inzake de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp. De EU zal ook blijven streven naar een strategischer aanpak van hoogwaardige vrijwillige financiering van de belangrijkste fondsen, programma's en gespecialiseerde organisaties van de VN en andere internationale organisaties. Zij zal haar financiering voor belangrijke multilaterale organisaties, internationale financiële instellingen en de organisaties, fondsen en programma's van de VN regelmatig strategisch beoordelen om haar prioriteiten per entiteit te verduidelijken en bij te werken, de uitvoering te volgen en haar zichtbaarheid te vergroten⁴³.

Acties:

- *Een regelmatige EU/VN-top instellen.*
- *De jaarlijkse strategische dialogen met belangrijke organisaties, fondsen en programma's van de VN en Bretton Woods-instellingen handhaven en verder versterken.*
- *De belangen en prioriteiten van de EU binnen multilaterale organisaties systematisch benoemen en de betrokkenheid van de EU baseren op haar strategische belangen en vertegenwoordiging binnen die organisaties, op hun mandaten en op de mate waarin zij de prioriteiten van de EU kunnen verwezenlijken.*
- *Samenwerken met relevante multilaterale organisaties op basis van de door de EU vastgestelde prioriteiten en door middel van Team-Europa-initiatieven op nationaal, regionaal en multilateraal niveau.*

IV. Conclusie

De vrede en welvaart van de Europese Unie en haar burgers zijn afhankelijk van de vrede en welvaart in de rest van de wereld en van een gezonde planeet. Voor het behalen van die doelen is een goed functionerend, betrouwbaar en doeltreffend systeem van essentieel belang.

De EU kan het best helpen de mondialisering in goede banen te leiden door waar mogelijk voor een multilaterale aanpak te kiezen en waar nodig autonoom op te treden⁴⁴. Die gedachte ligt ten grondslag aan ons streven naar open strategische autonomie.

Beginnelen van de multilaterale aanpak van de EU:

⁴² In verscheidene multilaterale fora (waaronder het IMF, de Wereldbank en multilaterale ontwikkelingsbanken), verleent de Commissie aanzienlijke financiële steun, hoewel zij geen aandeelhouder is. In zulke gevallen kan de Team-Europa-aanpak de impact en invloed van de EU binnen dergelijke instellingen versterken.

⁴³ Financiering moet niet alleen in absolute termen worden beoordeeld, maar ook pro rata. De regionale visserijorganisaties (RVO's) opereren bijvoorbeeld met een betrekkelijk bescheiden budget, waarbij de EU de grootste vrijwillige bijdrage levert aan projecten.

⁴⁴ Discussienota van de Europese Commissie over het in goede banen leiden van de mondialisering, COM(2017) 240 van 10.5.2017).

- De EU zal ijveren voor een **hernieuwde vorm van op regels gebaseerd multilateralisme die ten dienste staat van mondiale governance** en die zowel de belangen en waarden van de EU als die van de rest van de wereld bevorderen.
- De EU zal opkomen voor de **universele waarden en het internationaal recht**, met inbegrip van de mensenrechten, die het fundament vormen van de samenwerking tussen landen en volkeren, en zij zal mondiale agenda's bevorderen, zoals de Agenda 2030 van de VN en de daarin vervatte duurzameontwikkelingsdoelen, en de Overeenkomst van Parijs.
- De EU zal **haar eigen strategische prioriteiten stellen** – met name op gebieden als mensenrechten, democratische waarden en de rechtsstaat, duurzame ontwikkeling en menselijke veiligheid, klimaat- en milieubescherming en digitale technologieën – en zal haar politieke, diplomatieke en economische invloed optimaal benutten om haar belangen te verdedigen en haar waarden uit te dragen.
- De EU zal ijveren voor **hervorming met het oog op een doeltreffend en doelmatig multilateraal stelsel dat echt inclusief is** en waarin overheden, het maatschappelijk middenveld, de particuliere sector, de academische wereld en andere belanghebbenden samenwerken.
- De EU zal haar **leidende rol** versterken en haar vermogen om op te treden als coördinator, eerlijke bemiddelaar en bruggenbouwer beter benutten, **partnerschappen en allianties** met derde landen en multilaterale en regionale organisaties verdiepen, en de coalities versterken waar het om topprioriteiten gaat.
- De EU zal zich de **ideale bondgenoot van multilaterale partners** betonen, maar daarbij wel aandringen op transformatie en werkelijk strategische betrekkingen.
- De EU zal zorgen voor meer **samenhang** tussen haar multilaterale en bilaterale diplomatie en zij zal in mondiale fora **één lijn** trekken en met **één stem** spreken. De EU moet **eensgezind optreden: eendracht maakt macht**.

De Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger verzoeken het Europees Parlement en de Raad om hun goedkeuring te hechten aan de in deze gezamenlijke mededeling uiteengezette aanpak en om samen te werken bij de uitvoering en evaluatie van de betrokken maatregelen.