



Brussel, 12.9.2018
COM(2018) 647 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE EUROPESE RAAD, HET
EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**Een krachtiger rol op het wereldtoneel: efficiëntere besluitvorming voor het
gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU**

1. Inleiding

De afgelopen 60 jaar heeft de Europese integratie ervoor gezorgd dat de burgers van de Unie een gemeenschappelijke toekomst hebben. De hamvraag voor Europa is nu of de Europeanen zelf over hun gemeenschappelijke toekomst beslissen, dan wel of anderen hierover beslissen. Met andere woorden: of de Europese Unie een steunpilaar wil zijn van de nieuwe multipolaire wereldorde, dan wel genoeg neemt met een rol als pion.

De problemen waar Europa nu mee te maken heeft, zullen niet verdwijnen. De wereldwijde concurrentie zal groter worden. De technologische veranderingen zullen nog sneller verlopen. De geopolitieke instabiliteit zal toenemen. De gevolgen van de klimaatverandering zullen voelbaar zijn. De demografische tendensen wijzen erop dat migratie naar de EU zal voortduren.

In de verklaring van Rome van 2017¹, die werd goedgekeurd ter gelegenheid van de 60e verjaardag van het Verdrag van Rome, wordt erkend dat een sterkere Europese Unie nodig is. De leiders benadrukten dat de EU een krachtiger rol op het wereldtoneel zou moeten spelen, zodat zij mondiale gebeurtenissen beter vorm kan geven en internationale verantwoordelijkheden beter kan dragen. De EU moet beter in staat zijn om geloofwaardig te kunnen optreden op het wereldtoneel ("*Weltpolitikfähigkeit*")². Deze mededeling vormt een bijdrage aan het debat tussen de leiders, dat door hen tijdens de bijeenkomst in Sibiu op 9 mei 2019 zal worden voortgezet.

In deze complexe, geconnecteerde wereld³ met steeds meer conflicten moet de EU haar burgers beschermen, haar waarden en belangen bevorderen, de op regels gebaseerde internationale orde ondersteunen en stabiliteit brengen in de buurlanden en daarbuiten. Wil de EU een sleutelrol spelen bij het aanpakken van regionale en mondiale uitdagingen, moet zij kunnen voldoen aan de verwachtingen van derde landen, internationale organisaties en andere internationale actoren.

Geen enkele lidstaat alleen kan deze problemen oplossen of deze kansen grijpen. De EU en haar lidstaten moeten hun krachten bundelen om hun gemeenschappelijke belangen en waarden uit te dragen.

In zijn toespraak over de Staat van de Unie in september 2018 heeft voorzitter Juncker een aantal beleidsterreinen aangehaald die in dit kader moeten worden ontwikkeld. De EU moet nog nauwer samenwerken met haar partners overal te wereld. Zij moet haar partnerschap met Afrika intensiveren, met name met een nieuwe alliantie voor duurzame investeringen en banen. De EU moet op eigen benen kunnen staan. Zij moet bijvoorbeeld de internationale rol van de euro versterken. De EU moet ook met één krachtige en duidelijke stem reageren op internationale gebeurtenissen.

¹ [Verklaring van Rome](#) van de leiders van 27 lidstaten en de Europese Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie.

² Term voor het eerst gebruikt door voorzitter Juncker in zijn [toespraak](#) tijdens de 54e veiligheidsconferentie van München.

³ [Gedeelde visie, gemeenschappelijke actie: Een sterker Europa – Een integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie](#), juni 2016.

Om dit te verwezenlijken en krachtiger te kunnen optreden op het wereldtoneel, moet de EU zichzelf voorzien van de nodige instrumenten, met name door haar besluitvorming efficiënter te maken.

In zijn toespraak over de Staat van de Unie 2017 stelde voorzitter Juncker voor om te "*bekijken welke besluiten met gekwalificeerde meerderheid in plaats van met eenparigheid kunnen worden genomen*"⁴. Dit kan gebeuren op basis van de Verdragen in hun huidige versie. In de Meseberg-verklaring over de hernieuwing van de Europese beloften inzake veiligheid en welvaart, in juni 2018 opgesteld door de Duitse bondskanselier Angela Merkel en de Franse president Emmanuel Macron, werd ook opgeroepen om "*nieuwe manieren te vinden waarop de snelheid en de effectiviteit van de besluitvorming van EU op het vlak van ons gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid kunnen worden verhoogd*" en "*de mogelijkheden te verkennen om op het vlak van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid gebruik te maken van gekwalificeerde meerderheid van stemmen in het kader van een ruimer debat over de meerderheid van stemmen met betrekking tot het EU-beleid*"⁵.

De discussie is al lange tijd aan de gang. In de geschiedenis van de EU zien we vaak een geleidelijke overgang van eenparigheid naar een gekwalificeerde meerderheid. Vandaag is de gekwalificeerde meerderheid, die voor het eerst werd ingevoerd bij de Europese Akte⁶, de standaardmethode voor de besluitvorming van de EU, ook op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. De reden om de eenparigheid te vervangen door de gekwalificeerde meerderheid is eenvoudig en dwingend en is steeds dezelfde geweest. Lidstaten hebben erkend dat, als er op een bepaald beleidsterrein een bepaalde ambitie bestaat, er een moment komt dat de **unanimitetsregel de vooruitgang vertraagt en in sommige gevallen de EU belet** zich aan te passen aan de veranderende realiteit. Elke wijziging in de richting van een gekwalificeerde meerderheid is dus een enorme stap vooruit geweest voor de EU.

Op basis van een **compromiscultuur** creëert het concept van een gekwalificeerde meerderheid de ruimte voor discussie en pragmatische resultaten waarin ieders belangen tot uiting komen. Dankzij flexibele, efficiënte en snelle besluitvorming is de **Unie een referentie en een voorbeeld voor de rest van de wereld** geworden op beleidsdomeinen als milieu, consumentenbescherming, gegevensbescherming en vrije en eerlijke handel.

De EU geldt steeds meer als een belangrijke speler op het wereldtoneel en wordt wereldwijd door velen beschouwd als een voorvechter van universele waarden. De Unie zet zich consequent in voor vrede en welvaart in haar omgeving en daarbuiten, bijvoorbeeld door bij te dragen aan de normalisering van de betrekkingen tussen Belgrado en Pristina, door te reageren op de schending van het internationaal recht door de Russische Federatie op de Krim en in het oosten van Oekraïne, en door het in gang zetten en begeleiden van de onderhandelingen over het kernprogramma van Iran.

⁴ Toespraak van voorzitter Juncker over [de Staat van de Unie 2017](#).

⁵ [Meseberg-verklaring](#) door de Franse president Emmanuel Macron en de Duitse bondskanselier Angela Merkel. Tijdens de Europese Conventie had een aantal lidstaten al erkend dat er van richting moest worden veranderd en dat de gekwalificeerde meerderheid moest worden ingevoerd. Dat was met name het geval voor Frankrijk en Duitsland (zie *Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union du 15 janvier 2003, faite à Paris et à Berlin; Contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer*).

⁶ Zie voor meer informatie [De opbouw van Europa door middel van de verdragen](#) in de EUR-Lex-samenvattingen van de EU-wetgeving.

Toch zou het voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid goed zijn dat de gekwalificeerde meerderheid vaker wordt toegepast. In deze mededeling wordt uiteengezet waarom de besluitvorming in sommige domeinen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid efficiënter kan, wordt nagegaan in welke mogelijkheden het Verdrag betreffende de Europese Unie voorziet en wordt uiteengezet op welke **concrete en haalbare gebieden de Raad zou kunnen beslissen met gekwalificeerde meerderheid** in plaats van met eenparigheid. De specifieke kenmerken van buitenlands beleid komen tot uiting in de Verdragen. Er bestaan waarborgen op maat, die van toepassing blijven. In een latere fase zou de Commissie kunnen nagaan hoe stemmen met gekwalificeerde meerderheid zou kunnen worden gebruikt om de betrekkingen van de Unie met derde landen te versterken.

2. Redenen voor uitbreiding van de stemming met gekwalificeerde meerderheid voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

In het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid worden de meeste EU-besluiten met eenparigheid vastgesteld. Dat heeft de Unie er niet van weerhouden op het vlak van het buitenlands beleid **actief te zijn en sterke standpunten** in te nemen. Het heeft wel een aanzienlijke invloed gehad op **de snelheid en het vermogen** van de EU om op wereldvlak op te treden. In internationale politiek is tijd van cruciaal belang en hangt de geloofwaardigheid van een internationale actor af van zijn vermogen om snel en coherent te reageren op internationale crises en evenementen. Ook de sterkte, efficiëntie en impact van een wereldspeler hangt af van zijn vermogen om consistent en efficiënt te reageren op het wereldtoneel en in mondiale fora.

Sinds de lidstaten in het Verdrag van Maastricht van 1992 de Unie voor het eerst de bevoegdheid verleenden om op te treden op het vlak van buitenlands beleid en veiligheid, is er grote vooruitgang geboekt dankzij de verregaande ontwikkeling van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid van de EU. Toch zijn er nog momenten waarop de EU er niet in slaagt een gemeenschappelijk standpunt in te nemen, of is het gemeenschappelijk standpunt niet krachtig genoeg of komt het te traag tot stand (zie punt 3).

Deze gevallen hebben een reële politieke kostprijs voor de Unie en haar lidstaten: EU-instellingen kunnen niet krachtdadig reageren, lidstaten die internationaal actiever zijn kunnen alleen maar hun eigen individuele standpunten uitdragen zonder het volle gewicht van de 28 lidstaten, en lidstaten die zelf niet mee aan de onderhandelingstafel zitten kunnen geen rechtstreekse invloed uitoefenen op de kwestie die ter tafel ligt.

Het feit dat dergelijke gevallen zich nog steeds voordoen, toont aan dat de unanimiteitsregel de Unie verhindert haar volledig potentieel op het vlak van buitenlands beleid te bereiken. In het licht van 2025 en van de mogelijke uitbreiding van de EU is het cruciaal dat deze beperkingen worden overwonnen. De EU moet sterker en steviger worden voordat zij kan groeien⁷.

Voortaan moeten sommige besluiten op het vlak van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid **worden genomen met gekwalificeerde meerderheid**. Dankzij besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid kan de Unie als internationale actor sterker,

⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Een geloofwaardig vooruitzicht op toetreding en een grotere EU-betrokkenheid bij de Westelijke Balkan", COM (2018) 65 final.

effectiever en geloofwaardiger worden. Zo zou zij gemakkelijker in staat zijn tot het volgende:

- op het wereldtoneel optreden op basis **van robuuste en consistente standpunten**;
- **snel en efficiënt** reageren op dringende uitdagingen op het vlak van buitenlands beleid, zowel inzake het innemen van een nieuw standpunt als inzake de uitvoering van een afgesproken strategie;
- **de veerkracht van de EU** versterken door de **lidstaten** te beschermen tegen gerichte druk van derde landen die de EU proberen te verdelen.

Al deze aspecten samen zouden de Unie helpen haar volle gewicht in de schaal te leggen en meer te zijn dan de som van haar delen. Uit de ervaring met andere beleidsterreinen waar een gekwalificeerde meerderheid de regel is, blijkt dat de gekwalificeerde meerderheid gemeenschappelijke oplossingen stimuleert. In de praktijk is gebleken dat beslissingen in veruit de meeste gevallen waarin de gekwalificeerde meerderheid wordt gebruikt, bij consensus worden genomen. Het vooruitzicht van een stemming met gekwalificeerde meerderheid is een krachtige katalysator om alle actoren ertoe aan te zetten om via consensus en **eenheid** tot een compromis en een **voor iedereen aanvaardbaar resultaat** te komen. Doordat wordt gestreefd naar overeenstemming is er ook meer draagvlak voor de genomen besluiten, die moeten worden uitgevoerd "*in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit*"⁸.

Bovendien voorziet het Verdrag ook in **belangrijke waarborgen** bij het gebruik van de gekwalificeerde meerderheid (zie punt 4), waarin de specificiteit van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid tot uiting komt en waarmee de fundamentele belangen en voorrechten van de lidstaten worden beschermd.

Gelet op de compromiscultuur van de EU en op deze waarborgen kan een gekwalificeerde meerderheid in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid net zo goed werken als op andere beleidsterreinen van de EU.

Handelsbeleid als voorbeeld

Handelsbeleid is een gebied waarop de gekwalificeerde meerderheid wordt toegepast⁹. Op dit gebied wordt de Raad vaak om een beslissing gevraagd, maar toch heeft de Raad tot nog toe slechts zelden formeel moeten stemmen, ook al lopen de nationale economische belangen uiteen. De lidstaten verkiezen steeds **bij consensus** te beslissen. Het gemeenschappelijk belang van de Unie krijgt voorrang, en dat is meer dan de som van de belangen van de lidstaten. Op deze manier heeft de EU haar potentieel op het vlak van wereldhandel volledig kunnen benutten.

Meer stemmingen met gekwalificeerde meerderheid zullen op zich geen oplossing bieden voor alle problemen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

Er moet bijvoorbeeld nog worden gestreefd naar meer convergentie tussen de belangen van de lidstaten en naar een gemeenschappelijke cultuur op het vlak van buitenlands beleid. Dat is de kerndoelstelling van de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie, waar alle lidstaten verheugd over zijn. Mettertijd kan ook het feit dat

⁸ Artikel 24, lid 3, VEU.

⁹ Met zeer beperkte en voorwaardelijke uitzonderingen overeenkomstig artikel 218, lid 8, VWEU, eerste alinea.

EU-standpunten gevormd worden via de pragmatische aanpak die dankzij het gebruik van de gekwalificeerde meerderheid wordt gehanteerd, leiden tot het ontstaan van een gemeenschappelijk doel en gemeenschappelijke belangen waar alle lidstaten naar willen streven. Er moet ook voor worden gezorgd dat de lidstaten de in de Raad ingenomen standpunten daadwerkelijk uitvoeren en verdedigen in hun bilaterale betrekkingen met derde landen. De ambities van lidstaten met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid moeten ook worden weerspiegeld in de begrotingscapaciteit van de Unie in het volgende meerjarig financieel kader.

3. Voorbeelden waarin de unanimiteitsregel het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU verzwakt

De afgelopen jaren zijn er in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid veel belangrijke beslissingen genomen. Daarnaast heeft de Unie haar andere instrumenten voor het externe beleid gebruikt om haar waarden in de hele wereld uit te dragen en daarbij gebruikt gemaakt van de stemming met gekwalificeerde meerderheid.

Voorbeelden van optreden waarmee de EU via gekwalificeerde meerderheid haar waarden uitdraagt in haar externe betrekkingen

- Handelspreferenties worden aan derde landen toegekend in het kader van het **stelsel van algemene preferenties**. Voor landen die de fundamentele mensenrechten niet respecteren, kunnen deze preferenties worden opgeschort, met verregaande economische gevolgen. De EU heeft in het kader van dit systeem de handelspreferenties voor Myanmar, Belarus en Sri Lanka opgeschort of ingetrokken na ernstige schendingen van de mensenrechten.
- De EU-rechtskaders voor de **controle op de uitvoer van instrumenten die voor foltering en de doodstraf worden gebruikt en op goederen voor tweërlei gebruik** worden bij gekwalificeerde meerderheid goedgekeurd.

Er zijn gevallen geweest waarin de unanimiteitsregel heeft geleid tot het blokkeren, vertragen of uithollen van EU-besluiten over belangrijke kwesties met betrekking tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met name op het vlak van mensenrechten, EU-sancties of regio's die voor de EU van belang zijn. **Deze gevallen tonen aan dat de Unie haar buitenlands beleid efficiënter moet maken.**

Gevallen waarin het unanimiteitsvereiste beslissingen over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vertraagde, verhinderde of negatief beïnvloedde

Mensenrechten

Een van de doelstellingen van de Unie is het bevorderen van mensenrechten. De afgelopen jaren zijn er een aantal gevallen geweest waarin een of meerdere lidstaten een standpunt van de Unie hebben vertraagd, geblokkeerd of uitgehouden om redenen die geen verband hielden met de mensenrechten. Dit is gebeurd in het kader van zowel de bilaterale betrekkingen van de Unie met derde landen als binnen internationale organisaties. Elk van deze gevallen heeft het vermogen van de Unie verzwakt om de mensenrechten internationaal te doen naleven, heeft haar geloofwaardigheid aangetast en heeft haar belet haar doelstellingen te bereiken.

- De Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties in Genève is het internationale forum bij uitstek om de mensenrechten te bespreken. Het programma van de

Mensenrechtenraad bestaat uit tien punten. De meest in het oog springende landspecifieke mensenrechtensituaties worden besproken onder punt 4.

In juni 2017 was de EU tijdens de VN-Mensenrechtenraad **voor het eerst** niet in staat een verklaring bij punt 4 af te leggen. Dat was te wijten aan bezwaren van een beperkt aantal lidstaten, die de inhoud van de beoordeling niet in twijfel trokken. De lidstaten hadden bezwaar tegen de expliciete verwijzing naar twee derde landen die alle andere lidstaten wilden vermelden omwille van hun mensenrechtensituatie. Doordat deze impasse niet kon worden doorbroken, werd de stem van de EU niet gehoord.

- In september 2017 heeft een lidstaat de goedkeuring van het strategisch werkplan van de EU voor de VN-Mensenrechtenraad en van de EU-verklaring bij punt 4, aanzienlijk vertraagd vanwege een specifiek probleem met een derde staat. In oktober blokkeerde diezelfde lidstaat een ontwerpverklaring van de EU die aan de Derde Commissie van de Algemene Vergadering van de VN moest worden voorgelegd, waardoor alle andere lidstaten uiteindelijk niet anders konden dan een verwijzing te aanvaarden die door iedereen als disproportioneel werd beschouwd in vergelijking met zowel de inhoud als de lengte van alle andere verwijzingen in de verklaring.
- In februari 2018 heeft een aantal op zichzelf staande bezwaren van een beperkt aantal lidstaten de vaststelling van de jaarlijkse mensenrechtenprioriteiten van de EU in VN-fora aanzienlijk vertraagd, waardoor alle andere lidstaten uiteindelijk gedwongen werden deze prioriteiten af te zwakken.
- Dergelijke moeilijkheden hebben zich ook al voorgedaan in de bilaterale betrekkingen van de EU met derde landen. In het licht van een nieuwe wet die niet-gouvernementele organisaties in Egypte grote beperkingen oplegt, heeft een klein aantal lidstaten tegen de wens van de andere lidstaten in verband dat in het ontwerp van de EU-partnerschapsprioriteiten met Egypte duidelijke bepalingen kwamen met betrekking tot het respect voor mensenrechten en het maatschappelijk middenveld. Daardoor kon het kader voor de bilaterale betrekkingen niet tijdig worden hernieuwd en bestond er begin 2017 geen kader meer.

Andere verklaringen in het kader van het buitenlands beleid van de EU

- In juli 2016 was de EU **niet in staat snel haar steun uit te spreken** voor de arbitrage-uitspraak in verband met de Zuid-Chinese Zee in het kader van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, omdat een beperkt aantal lidstaten zich daartegen verzette om redenen die geen verband hielden met de betrokken uitspraak. Pas na verschillende dagen van intensieve onderhandelingen werd uiteindelijk overeenstemming bereikt over een verklaring. **Het was de EU dan wel nog gelukt te laat op te roepen tot de naleving van het internationaal recht, maar zij kon niet meer oproepen tot de tenuitvoerlegging van de uitspraak.** Dat was bijzonder problematisch aangezien de EU-China-top en de ASEM-top (Ontmoeting Azië-Europa) gelijktijdig plaatsvonden.
- In december 2017 en mei 2018 leidde het vereiste dat er over elk aspect van omvangrijke ontwerpen unanimititeit moet bestaan, ertoe dat de EU geen eensgezinde verklaringen kon afleggen over de ontwikkelingen betreffende Jeruzalem, ook al waren de lidstaten het eens over het al lang vaststaande standpunt over de status van

Jeruzalem krachtens het internationaal recht.

In beide gevallen kon de Unie dus niet tijdig en op gedegen wijze reageren op een internationale ontwikkeling, hoewel haar standpunt daarover wel duidelijk vaststaat.

EU-sancties

- In februari 2017 hield een lidstaat **de verlenging van het wapenembargo tegen Belarus net zolang tegen** tot de andere lidstaten toestemden om een bepaalde categorie handvuurwapens uit het embargo te schrappen, om te voorkomen dat het embargo volledig zou vervallen. Een jaar later stelde diezelfde lidstaat als voorwaarde voor de verlenging van het embargo dat de uitzondering werd uitgebreid tot nog een categorie wapens; de andere lidstaten hebben deze voorwaarde uiteindelijk aanvaard om het embargo te kunnen verlengen.
- In de zomer van 2017 **blokkeerde een lidstaat de goedkeuring van beperkende EU-maatregelen tegen Venezuela** als reactie op de binnenlandse politieke problemen; de EU had eerder al aangegeven dat deze situatie, als zij zich zou voordoen, tot de goedkeuring van deze sancties zou leiden. De beperkende maatregelen werden uiteindelijk pas in november 2017 goedgekeurd nadat de situatie ter plaatse aanzienlijk was verslechterd.

Ook deze voorbeelden tonen aan dat de voorwaarde voor unanimiteit bij de stemming in de Raad de EU belet snel en doortastend te reageren op internationale ontwikkelingen. Het opstellen van sanctiestelsels in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt beslist bij eenparigheid, maar het stelsel van de tegensancties, ook wel de blokkeringsverordening¹⁰ genoemd, valt onder de gekwalificeerde meerderheid; zo kan het vlot worden bijgewerkt als reactie op internationale gebeurtenissen.

Civiele missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid

- Meer recentelijk, in 2018, werd de **verlenging van een missie voor capaciteitsopbouw in de Sahel door een lidstaat geblokkeerd** totdat een andere lidstaat zijn voorbehoud over een afzonderlijke missie naar Irak liet vallen. Helaas was dit niet de eerste keer dat een lidstaat verhinderde dat er vooruitgang werd geboekt in een bepaald dossier van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid omdat een andere lidstaat hetzelfde deed in een ander dossier. Uiteindelijk heeft de EU altijd wel de nodige besluiten kunnen nemen, maar soms wel met vertraging.

Vertragingen in de besluitvorming **door het unanimitetsvereiste** hebben niet alleen betrekking op het opzetten en lanceren van missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, maar hebben ook gevolgen voor de praktische tenuitvoerlegging, bijvoorbeeld de goedkeuring van de verplichte halfjaarlijkse verslagen die elke civiele missie in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid

¹⁰ Verordening (EG) nr. 2271/96 van de Raad van 22 november 1996 tot bescherming tegen de gevolgen van de extraterritoriale toepassing van rechtsregels uitgevaardigd door een derde land en daarop gebaseerde of daaruit voortvloeiende handelingen. PB L 309 van 29.11.1996, blz. 1.

moet indienen bij de Raad.

Aan deze situaties liggen geen onoverbrugbare verschillen in belangen op de lange termijn ten grondslag, maar wel de mogelijkheid dat een lidstaat de besluitvorming kan blokkeren met een veto om redenen die niet altijd verband houden met de kwestie die ter tafel ligt, en het feit dat zij niet worden aangezet tot het streven naar een constructief compromis.

In de meeste van deze voorbeelden werden trouwens uiteindelijk wel oplossingen gevonden, dankzij het harde werk van alle betrokken partijen. Deze oplossingen hadden wel een kostprijs. De lange discussies na het gebruik van een veto hebben vaak tot **verdeeldheid** geleid en hebben de invloed en de samenhang van de EU geschaad.

4. Het bestaande besluitvormingskader voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

In het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt als algemene regel bepaald dat de Raad besluiten over het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid **met eenparigheid van stemmen** neemt (artikel 24, lid 1, en artikel 31, lid 1, van het Verdrag)¹¹. Deze regel geldt sinds het Verdrag van Maastricht. **De regel van de gekwalificeerde meerderheid bestaat wel en wordt in bepaalde gevallen al toegepast** in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

4.1. Hoewel eenparigheid de algemene regel is voor besluitvorming in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid ...

De unanimiteitsregel in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid staat in contrast met andere domeinen van het externe optreden van de EU (zoals het EU-beleid inzake ontwikkeling en internationale samenwerking of handel), waar besluiten over het algemeen met gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen¹².

Aangezien deze regel tot problemen kan leiden, voorziet het Verdrag betreffende de Europese Unie in een regel om de goedkeuring van besluiten met eenparigheid van stemmen te vergemakkelijken door een zekere flexibiliteit in te bouwen om besluiten efficiënter te kunnen goedkeuren.

Via deze "**constructieve onthouding**" (artikel 31, lid 1, tweede alinea, VEU) kan een lidstaat zich bij een stemming met eenparigheid op het vlak van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid onthouden, en zijn onthouding toelichten door een formele verklaring af te leggen. De betrokken lidstaat is niet verplicht het besluit toe te passen, maar in een geest van solidariteit moet hij zich wel onthouden van ieder optreden dat het optreden van de Unie krachtens genoemd besluit zou belemmeren.

¹¹ Besluiten worden nog altijd met eenparigheid van stemmen goedgekeurd als het gaat om belastingen, sociale zekerheid of sociale bescherming, de toetreding van nieuwe landen tot de EU en operationele politieke samenwerking.

¹² Terwijl voor andere domeinen van het externe optreden van de EU de bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gelden, gelden voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Tot nog toe is deze "constructieve onthouding" slechts één keer gebruikt door een lidstaat toen de EU in 2008¹³ besloot een civiele missie in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid op te zetten voor Kosovo*.

Overzicht - stemprocedures in de Raad

Gewone meerderheid (artikel 238 VWEU): een gewone meerderheid wordt gevormd door 15 van de 28 lidstaten.

Gekwalificeerde meerderheid (artikel 16 VEU en artikel 238, lid 3, VWEU): sinds 2014 houdt een gekwalificeerde meerderheid in dat 55 % van de lidstaten vóór stemmen, wat in de praktijk neerkomt op 16 van de 28 lidstaten, waarbij de lidstaten die vóór stemmen ten minste 65 % van de totale EU-bevolking vertegenwoordigen. Een onthouding geldt als een stem tegen.

Eenparigheid (artikel 238, lid 4, VWEU): alle lidstaten moeten het eens zijn alvorens een besluit aan te nemen. Onthouding van stemming vormt geen beletsel voor het aannemen van besluiten van de Raad waarvoor eenparigheid van stemmen is vereist.

4.2. ... is stemmen met gekwalificeerde meerderheid mogelijk en wordt dit al toegepast in bepaalde gevallen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid ...

De Europese Raad stelde al in 1990 dat de stemming met gekwalificeerde meerderheid moest worden overwogen voor de tenuitvoerlegging van eerder aangenomen maatregelen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid¹⁴. Met dit doel in het achterhoofd zijn de lidstaten akkoord gegaan met een geleidelijke verschuiving, via verdragswijzigingen, in de richting van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid. Artikel 31, lid 2, VEU, heeft een groot potentieel, dat nog niet is benut.

In artikel 31, lid 2, VEU, wordt bepaald dat de Raad bij gekwalificeerde meerderheid besluit over de volgende aangelegenheden van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid¹⁵:

¹³ Gemeenschappelijk Optreden 2008/124/GBVB van de Raad van 4 februari 2008 (PB L 42 van 16.2.2008, blz. 92).

* Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

¹⁴ Zie conclusies van de Raad ter voorbereiding van de intergouvernementele conferentie voorafgaand aan de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht http://www.consilium.europa.eu/media/20554/1990_october_-_rome_eng.pdf.

¹⁵ Andere artikelen waar besluiten volgens het Verdrag betreffende de Europese Unie moeten worden goedgekeurd met gekwalificeerde meerderheid: artikel 41, lid 3, VEU, artikel 45, lid 2, VEU, en artikel 46, lid 2, VEU. Onlangs heeft een grote meerderheid van de lidstaten op grond van artikel 46, lid 2, VEU, besloten vooruitgang te boeken met de Europese samenwerking op het vlak van defensie door met gekwalificeerde meerderheid een besluit goed te keuren betreffende het instellen van de permanente gestructureerde samenwerking op het vlak van veiligheid en defensie. Dit type samenwerking zal de

Gevallen waarin artikel 31, lid 2, VEU het gebruik van de gekwalificeerde meerderheid **mogelijk maakt**:

- *"een optreden of een standpunt van de Unie [...] op grond van een besluit van de Europese Raad met betrekking tot de strategische belangen en doelstellingen van de Unie in de zin van artikel 22, lid 1"*.

Hiermee krijgt de Europese Raad de mogelijkheid unaniem een besluit goed te keuren dat de strategische belangen en doelstellingen van de EU bevat op een of meerdere specifieke gebieden van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Als de Europese Raad de strategische doelstellingen en beginselen van het beoogde optreden of standpunt heeft bepaald, kan de Raad bij gekwalificeerde meerderheid alle besluiten goedkeuren om uitvoering te geven aan de strategische beslissingen van de Europese Raad.

- *"een optreden of een standpunt van de Unie [...], op voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, dat wordt voorgelegd naar aanleiding van een specifiek verzoek dat de Europese Raad op eigen initiatief of op initiatief van de hoge vertegenwoordiger tot hem heeft gericht"*.

Hiermee kan de Europese Raad (op eigen initiatief of op voorstel van de hoge vertegenwoordiger) de hoge vertegenwoordiger unaniem verzoeken om een voorstel in te dienen bij de Raad voor een besluit tot vaststelling van een optreden of een standpunt van de Unie. In dergelijke gevallen zou de Raad beslissen met gekwalificeerde meerderheid. De mogelijke inhoud van een dergelijk verzoek van de Europese Raad is niet vastgelegd in de Verdragen en kan dus betrekking hebben op alle gebieden van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

Gevallen waarin artikel 31, lid 2, VEU het gebruik van de gekwalificeerde meerderheid **oplegt**:

- *"besluit waarmee uitvoering wordt gegeven aan een besluit dat een optreden of een standpunt van de Unie bepaalt"*.

Dit betreft de situatie na de goedkeuring door de Raad van het oorspronkelijke optreden of standpunt met eenparigheid, waarbij alle uitvoeringsbesluiten worden goedgekeurd met gekwalificeerde meerderheid;

- *"benoeming van een speciale vertegenwoordiger (op voorstel van de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter) overeenkomstig artikel 33"*.

De speciale vertegenwoordigers hebben een mandaat met betrekking tot specifieke kwesties van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. De gekwalificeerde meerderheid heeft in de praktijk goed gewerkt en geleid tot snelle besluiten, zelfs zonder dat er formeel moest worden gestemd. Net als op andere domeinen waar de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid verloopt, is over de benoeming van speciale vertegenwoordigers steeds bij consensus beslist.

capaciteit vergroten van de EU als internationale partner op het gebied van veiligheid, en de efficiëntie van de uitgaven van de lidstaten op het vlak van defensie verhogen.

Het VEU bevat **twee belangrijke waarborgen** voor het gebruik van stemming met gekwalificeerde meerderheid op gebieden van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

Waarborgen voor het gebruik van stemming met gekwalificeerde meerderheid in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

- Artikel 31, lid 2, VEU, voorziet in een "**noodrem**" waarmee een lidstaat zich op grond van "**vitale, nader genoemde, redenen van nationaal beleid**" kan **verzetten tegen een besluit dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen** wordt aangenomen; in dat geval vindt de stemming niet plaats. Als het overleg tussen de hoge vertegenwoordiger en die lidstaat niets oplevert, kan de Raad van de Europese Unie bij gekwalificeerde meerderheid verzoeken de kwestie naar de Europese Raad te verwijzen, die dan met **eenparigheid** van stemmen moet beslissen.
- Artikel 31, lid 4, VEU, bepaalt dat **besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied** uitgesloten zijn van de toepassing van artikel 31, lid 2, VEU, zodat dergelijke besluiten niet met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden aangenomen.

4.3. ... en kan het gebruik van de stemming met gekwalificeerde meerderheid in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid nog worden uitgebreid

In het Verdrag van Lissabon wordt de **mogelijkheid ingevoerd om het gebruik van de stemming met gekwalificeerde meerderheid nog uit te breiden**. Op basis van de zogenaamde "**passerelle-clausule**" van **artikel 31, lid 3, VEU** kan de Europese Raad met eenparigheid van stemmen de Raad machtigen om voor andere dan de in artikel 31, lid 2, VEU genoemde onderdelen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

De lidstaten hebben dus duidelijk voorzien dat het, om van de Europese Unie een werkelijk doeltreffende actor en efficiënte actor op het vlak van buitenlands en veiligheidsbeleid te maken, passend kan zijn dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit over andere dan de in artikel 31, lid 2, VEU genoemde specifieke gevallen.

Beide in punt 4.2. beschreven waarborgen zullen, ook nadat er gebruik is gemaakt van de in artikel 31, lid 3, VEU bedoelde "passerelle", van toepassing blijven.

5. Concrete voorstellen om de besluitvorming in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te verbeteren via stemming met gekwalificeerde meerderheid

De Commissie verzoekt de lidstaten daarom het potentieel van het VEU aangaande de gekwalificeerde meerderheid te benutten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Zij stelt niet voor dat de Raad op alle gebieden van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid bij gekwalificeerde meerderheid zou beslissen. De aandacht moet immers gaan naar de gebieden waar **de stemming met gekwalificeerde meerderheid duidelijk een positief effect zou hebben**.

De Verdragsregels over "**constructieve onthouding**" (artikel 31, lid 1, VEU) en over het gebruik van de gekwalificeerde meerderheid (artikel 31, lid 2, VEU) bieden grote

mogelijkheden. Sommige van de in punt 3 beschreven problemen hadden kunnen worden opgelost met behulp van deze instrumenten. De Commissie spoort de lidstaten in de Raad dan ook aan dit **potentieel ten volle te benutten door de Verdragen naar de geest en de letter toe te passen**.

In dit verband zijn de conclusies van de Raad een nuttig instrument om politieke eensgezindheid te bereiken over EU-standpunten inzake specifieke kwesties van het buitenlands beleid. De Raad moet standpunten over gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en andere daarmee samenhangende kwesties echter niet in onderlinge overeenstemming¹⁶ bepalen via parallelle of informele wegen als daarvoor de in het Verdrag vastgestelde instrumenten kunnen worden gebruikt. Zo zou het potentieel van artikel 31, lid 1, lid 2 en lid 3, VEU, kunnen worden benut.

Bovendien moeten, als een kwestie geen betrekking heeft op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid maar op de externe aspecten van een beleid dat valt onder het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de bijhorende rechtsgrondslagen worden gebruikt om besluiten te nemen. In dat geval wordt de unanimiteitsregel dus niet toegepast. Het potentieel van het wijdverspreide netwerk van delegaties van de Unie in de wereld en in internationale organisaties moet ten volle worden benut¹⁷.

Benutten van het potentieel van de bestaande in artikel 31, lid 2, VEU neergelegde bepalingen inzake gekwalificeerde meerderheid

De Raad heeft de stemming met gekwalificeerde meerderheid al gebruikt voor het wijzigen van plaatsingen op de lijst in het kader van beperkende EU-maatregelen (personen en entiteiten waarvan de tegoeden worden bevroren en waarvoor reisbeperkingen gelden), voornamelijk in gevallen die een weerspiegeling zijn van de internationale sancties van de VN, en occasioneel voor het wijzigen van plaatsingen op de lijst in het kader van autonome EU-sancties wanneer de wijziging door de Raad van de EU niet als gevoelig werd aangemerkt¹⁸. De Commissie stelt voor dat de Raad **consequent gebruik maakt van de stemming met gekwalificeerde meerderheid om de plaatsing op de lijst in het kader van alle EU-sancties te wijzigen** - met inbegrip van de autonome maatregelen - overeenkomstig de procedures van artikel 31, lid 2, VEU (derde streepje).

De Europese Raad heeft het prerogatief strategische belangen en doelstellingen vast te leggen voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU, met inbegrip van een thematische aanpak en de betrekkingen met een specifiek land of een specifieke regio¹⁹. De Commissie stelt voor dat de Europese Raad besluiten vaststelt waarin thematische of geografische strategieën, prioriteiten of richtlijnen worden vastgelegd en waarin wordt bepaald binnen welke reikwijdte en onder welke voorwaarden de Raad met gekwalificeerde meerderheid kan stemmen over de tenuitvoerlegging ervan, als bepaald in artikel 31, lid 2, VEU (eerste streepje).

¹⁶ Onderlinge overeenstemming is een praktijk die niet is vastgesteld in de Verdragen en waarbij alle lidstaten expliciet instemmen zonder de mogelijkheid zich te onthouden.

¹⁷ Artikel 221 VWEU.

¹⁸ Zie Uitvoeringsbesluit (GBVB) 2018/1086 van de Raad van 30 juli 2018 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Libië, PB L 194 van 31.7.2018, blz. 150.

¹⁹ Artikel 22, lid 1, artikel 22, lid 2, en artikel 26, lid 1, VEU.

Als het potentieel van de bestaande in artikel 31, lid 2, VEU neergelegde bepalingen inzake gekwalificeerde meerderheid zou worden benut, zou dat al een hele verbetering zijn. Het zou echter geen oplossing bieden voor veel van de geconstateerde problemen. Daarom stelt de Commissie voor om ook een aantal meer structurele oplossingen te onderzoeken **teneinde de besluitvorming in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te versterken door gebruik te maken van de "passerelle-clausule" van artikel 31, lid 3, VEU.**

De Commissie heeft **drie** specifieke gebieden **geïdentificeerd** waar de toepassing van de passerelle-clausule van artikel 31, lid 3, VEU, onmiddellijk voordeel zou opleveren.

5.1. EU-standpunten over mensenrechten in multilaterale fora

De universaliteit en ondeelbaarheid van mensenrechten is een van de basisbeginselen geweest voor de oprichting, ontwikkeling en uitbreiding van de EU, en vormt ook het uitgangspunt voor haar externe optreden²⁰. Politieke eenheid over de mensenrechten is van cruciaal belang voor het behoud van de internationale geloofwaardigheid en de "soft power" van de EU, binnen en buiten multilaterale fora.

Op dit moment worden EU-standpunten over mensenrechten in internationale fora in de context van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, vastgesteld in onderlinge overeenstemming en gewoonlijk in de vorm van conclusies van de Raad. Door over te stappen naar de stemming met gekwalificeerde meerderheid zal de **EU efficiënter en sneller kunnen optreden**. Situaties zoals in juni 2017, toen de Unie in de VN-Mensenrechtenraad geen verklaring kon afleggen bij punt 4 (mensenrechtensituaties waaraan de Raad aandacht moet besteden), zouden zich **dan niet meer kunnen** voordoen.

De Commissie stelt dan ook voor dat **de Europese Raad unaniem een besluit goedkeurt op grond van artikel 31, lid 3, VEU, waarin wordt bepaald dat de standpunten van de EU over mensenrechten in internationale fora bij gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld in de vorm van besluiten van de Raad.**

5.2. Goedkeuring en wijziging van de sanctiestelsels van de EU

Het sanctiebeleid van de EU is een van de krachtigste instrumenten van haar buitenlands en veiligheidsbeleid. De aanzienlijke economische macht van de Unie kan immers worden aangewend ter bevordering van de doelstellingen van het extern EU-beleid. Eenheid is nodig voor het behoud van een gelijk speelveld op de interne markt en van doeltreffende gemeenschappelijke regels in het kader van Schengen.

De afgelopen jaren is het gebruik van beperkende maatregelen door de EU in frequentie en intensiteit toegenomen, waaruit de bereidheid van de EU blijkt om op ontwikkelingen te reageren, deze af te wenden of te beïnvloeden door middel van politieke en economische druk. Net als op het gebied van het handelsbeleid, waar de gekwalificeerde meerderheid al wordt toegepast, is het bij onderhandelingen over sancties cruciaal om een niveau van politieke ambitie vast te leggen en een passend evenwicht te vinden tussen de economische belangen van de lidstaten. Het is in het gezamenlijk belang van alle lidstaten dat de EU vastberaden kan optreden op het vlak van haar geopolitieke belangen; haar optreden is vaak

²⁰ Als bepaald in artikel 21, VEU.

onderdeel van een internationaal optreden tegen ernstige schendingen van het internationaal recht.

De Commissie stel dan ook voor dat **de Europese Raad unaniem een besluit goedkeurt op grond van artikel 31, lid 3, VEU, waarin wordt bepaald dat besluiten over een sanctiestelsel bij gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld door de Raad**²¹.

5.3. Civiele missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid

Civiele missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid spelen een belangrijke rol in de inspanningen die de EU levert voor vrede en veiligheid. Tot nu toe besluit de Raad met eenparigheid van stemmen over het lanceren en uitvoeren van civiele missies²².

In een dynamische internationale omgeving moet de EU haar instrumentarium snel kunnen inzetten om tijdens of na een crisis snel en zichtbaar te kunnen reageren en op te treden om de nationale autoriteiten en/of de lokale gemeenschappen te ondersteunen. De Europese Unie wil zorgen voor stabiliteit in de buurlanden. Wellicht zal het aantal civiele missies dus nog toenemen. Aangezien dergelijke missies na hun start meestal moeten worden uitgevoerd in een snel veranderende omgeving, moeten zij doeltreffend en flexibel worden beheerd.

De Commissie stel dan ook voor dat **de Europese Raad unaniem een besluit goedkeurt op grond van artikel 31, lid 3, VEU, waarin wordt bepaald dat besluiten over civiele missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid bij gekwalificeerde meerderheid worden vastgesteld door de Raad.**

Om te beginnen moet met name worden gekeken naar de missies voor capaciteitsopbouw op het gebied van de rechtsstaat en de hervorming van de veiligheidssector, aangezien deze missies vaak gepaard gaan met het gebruik van andere EU-instrumenten waarover in de Raad bij gekwalificeerde meerderheid wordt beslist.

In ieder geval zou de Europese Raad kunnen besluiten dat **de Raad, zodra er een civiele missie in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid met eenparigheid van stemmen in ingesteld, alle besluiten over de uitvoering ervan bij gekwalificeerde meerderheid vaststelt**²³.

6. Conclusie

Sinds de invoering ervan is het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU aanzienlijk versterkt. Het heeft aanzienlijke successen geboekt, bijvoorbeeld in de Westelijke Balkan, bij de ondersteuning van Oekraïne en met betrekking tot het kernprogramma van Iran. De partners van de EU overal ter wereld verwachten dat de Unie opkomt voor haar waarden en voor de op internationale regels gebaseerde multilaterale orde.

²¹ Bovenop de mogelijkheid waar in het eerste tekstvak van punt 5 naar wordt verwezen.

²² Op grond van artikel 42, lid 4, VEU, artikel 43, lid 2, VEU, en artikel 28, VEU.

²³ Met inbegrip van besluiten bij gedelegeerde bevoegdheid.

Het besef groeit dat de moeilijke internationale situatie waarmee we worden geconfronteerd, vereist dat het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid een versnelling hoger schakelt. De EU moet krachtiger optreden op het wereldtoneel zodat zij onze toekomst vorm kan blijven geven, onze gedeelde soevereiniteit in stand kan houden en een positieve internationale invloed kan blijven uitoefenen.

Op sommige gebieden van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid kan de besluitvorming efficiënter. Dat zou de Europese Unie helpen op eigen benen te staan.

Daarom pleit de Commissie ervoor het potentieel van het Verdrag betreffende de Europese Unie te benutten door alle mogelijkheden in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid te gebruiken, met name door meer gebruik te maken van de stemming met gekwalificeerde meerderheid.

Om met het oog op 2025 bij te dragen aan een meer verenigde, sterkere en meer democratische Unie, nodigt de Europese Commissie de leiders uit om op de bijeenkomst in Sibiu op 9 mei 2019 **de in deze mededeling opgenomen voorstellen goed te keuren**. De Raad moet bij gekwalificeerde meerderheid handelen op de drie volgende gebieden van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid:

- mensenrechtenkwesties in internationale fora;
- sanctiebeleid;
- civiele missies in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.