



HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN
EN VEILIGHEIDSBELEID

Straatsburg, 28.4.2015
JOIN(2015) 17 final

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

**Capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling -
De partners in staat stellen crises te voorkomen en te beheersen**

GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling - De partners in staat stellen crises te voorkomen en te beheersen

1. Inleiding

De gebeurtenissen in Afrika, de Europese nabuurschap en daarbuiten wijzen wereldwijd op een dramatisch verslechterende veiligheidssituatie, waarbij meer dan 1,5 miljard mensen in kwetsbare en door conflicten getroffen regio's leven. Zoals het er nu voorstaat, zal dit cijfer tegen 2030 naar verwachting stijgen tot 2 miljard. De landen in kwetsbare situaties hebben de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling niet gehaald, omdat gewelddadige conflicten en slecht bestuur cruciale problemen blijven die de ontwikkeling belemmeren. Kwetsbaarheid en geweld werden ook gevoed door nieuwe bedreigingen zoals terrorisme en de georganiseerde misdaad.¹

Een gecoördineerd extern optreden dat gebruik maakt van de diplomatieke, veiligheids-, ontwikkelings- en humanitaire hulpmiddelen van de Europese Unie (EU), is essentieel om het vertrouwen te herstellen en te garanderen dat de instellingen van de partnerlanden in staat zijn om de problemen aan te pakken. De instrumenten van de EU voor extern optreden hebben diverse en complementaire taken. Het verband tussen veiligheid en ontwikkeling is een fundamenteel onderliggend beginsel van de omvattende aanpak van de EU van externe conflicten en crises², en vormt een aanvulling bij het interne veiligheidsbeleid, maritieme veiligheid en andere aspecten. Toch moet de brede aanpak van de EU worden versterkt om lacunes in de huidige respons van de EU te dekken. Dit kan onder meer noodzakelijk zijn indien opleiding werd verstrekt via missies in het kader van het gemeenschappelijke veiligheids- en defensiebeleid (GVDB), maar waarvan de duurzaamheid en doeltreffendheid werden gehinderd door een gebrek aan basisuitrusting in de partnerlanden.

Voorts is het van belang in dit verband op te merken dat er een aantal belangrijke politieke kaders bestaan die relevant zijn voor zowel veiligheid als ontwikkeling, waarvan er een aantal momenteel herzien worden. Dit is onder meer het geval met het Europees Nabuurschapsbeleid³, het ontwikkelingskader voor de periode na 2015, de strategische herziening van het buitenlandse beleid maar ook de maritieme veiligheidsstrategie en de Europese Veiligheidsagenda.

Op basis van de conclusies van de Europese Raad van december 2013⁴ en van de verklaring van de top EU-Afrikaanse Unie van april 2014⁵ worden in deze gezamenlijke mededeling tekortkomingen in

¹ Wereldbank (2011) *World Development Report: Conflict, Security and Development*, Washington D.C.

² JOIN(2013) 30 final, Gezamenlijke mededeling "De brede EU-aanpak van externe conflicten en crisissituaties", 11.12.2013; Raad 9644/14, Conclusies van de Raad over de brede EU-aanpak, 12.5.2014; Gezamenlijk werkdokument van de Commissie SWD(2015) 85 final, 10.5.2015.

³ JOIN (2015)6 final, Gezamenlijk raadplegingsdocument "Naar een nieuw Europees nabuurschapsbeleid", 4.3.2015.

⁴ EUCO 217/13, Conclusies van de Europese Raad, 19-20 december 2013, 20.12.2013.

⁵ Raad 8370/14, bijlage 1, Vierde verklaring van de top EU-Afrika, 2-3 april 2014, 2.4.2014.

kaart gebracht en remediërende maatregelen voorgesteld. In deze mededeling komt de kwestie van uitrusting om de capaciteitsopbouw van het partnerland inzake veiligheid te ondersteunen aan de orde, met uitzondering evenwel van de levering van dodelijke wapens. Dergelijke uitrusting zal de door de EU niet worden geleverd.

2. Het verband tussen veiligheid en ontwikkeling in het EU-beleid

Zoals is verklaard in de Verdragen, heeft het externe optreden van de EU onder meer tot doel "de vrede te handhaven, conflicten te voorkomen en de internationale veiligheid te versterken [...]" en ook "de duurzame ontwikkeling van ontwikkelingslanden op economisch, sociaal en milieugebied te bevorderen, met uitbanning van de armoede als hoofddoel".⁶ In de Verdragen wordt eveneens een afstemmingseis vastgesteld tussen diverse beleidsgebieden in het kader van deze doelstellingen.⁷

Het voornaamste doel van het ontwikkelingsbeleid van de EU is de terugdringing en, op de lange termijn, de uitbanning van de armoede⁸. Daarnaast heeft het ontwikkelingsbeleid ook betrekking op duurzame ontwikkeling, ongelijkheden, sociale onrechtvaardigheid en schendingen van de mensenrechten. Dit is essentieel om de dieperliggende oorzaken van onveiligheid en conflicten weg te nemen. Tegelijk moeten de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking in aanmerking worden genomen in andere beleidshandelingen van de EU die eventuele gevolgen hebben voor de ontwikkelingslanden. Ter ondersteuning hiervan werd in de mededeling van de Commissie van 2011, getiteld: "Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: Een agenda voor verandering"⁹ en de daarmee verband houdende conclusies van de Raad van 2012¹⁰ gewezen op de noodzaak om de problemen van veiligheid, kwetsbaarheid en transitie prioritair aan te pakken.

De EU is ook verantwoordelijk voor de vaststelling en tenuitvoerlegging van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), met inbegrip van de geleidelijke concipiëring van een gemeenschappelijk defensiebeleid. Het GVDB, dat een integraal onderdeel is van het GBVB, voorziet de EU van operationele capaciteiten voor de tenuitvoerlegging. De EU kan een beroep doen op de hulpmiddelen van het GVDB voor missies buiten haar grondgebied, met het oog op vredeshandhaving, conflictpreventie en de versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties¹¹ en als zodanig een breder spectrum van taken bestrijken.¹²

Het is duidelijk dat op het gebied van veiligheid en ontwikkeling elkaar versterkende activiteiten moeten worden opgezet. De EU heeft bij herhaling erop gewezen dat "veiligheid een voorwaarde voor ontwikkeling is"¹³ en dat "vrede niet mogelijk is zonder ontwikkeling en zonder dat armoede wordt uitgeroeid"¹⁴. De politieke, sociale en economische voorwaarden voor stabiliteit creëren en bevorderen

⁶ Artikel 21, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

⁷ Art. 21, lid 3, VEU; Artikel 205 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

⁸ Art. 208, VWEU.

⁹ COM(2011) 637 final, "Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: Een agenda voor verandering", 13.10.2011.

¹⁰ Raad 9369/12, Conclusies van de Raad, "Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: Een agenda voor verandering", 14.5.2012.

¹¹ Art. 42, VEU.

¹² Art. 43, VEU.

¹³ Raad 15895/03, Europese veiligheidsstrategie, 8.12.2003.

¹⁴ Raad 15097/07, Veiligheid en ontwikkeling - Conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, 20.11.2007. Verslag van het Europees Parlement

is essentieel voor de veiligheid van een land en een voorwaarde voor ontwikkeling. Dit verband tussen veiligheid en ontwikkeling is cruciaal om de doeltreffendheid van het externe optreden van de EU te maximaliseren.

Voor de verzekering van zijn veiligheid en ontwikkeling moet een land beschikken over de nodige capaciteiten, of deze verwerven, in alle kritieke sectoren, met inbegrip van veiligheid en defensie. Dit zal niet alleen tot stabiliteit leiden in het betrokken land, maar het ook in staat stellen constructief bij te dragen aan vrede, stabiliteit en crisispreventie in zijn regio.

2.1 Lopende inspanningen voor capaciteitsopbouw

De lopende inspanningen voor capaciteitsopbouw op het gebied van de veiligheid in de partnerlanden bestrijken een aantal beleidsgebieden. Er wordt een beroep gedaan op diverse instrumenten en de nadruk ligt op het opzetten van doeltreffende, legitieme en duurzame instellingen, met inbegrip van de sectoren justitie en veiligheid, grenscontrole en kustbewaking. De activiteiten voor capaciteitsopbouw omvatten onder meer de toegang tot internationale instrumenten, politieke dialoog, technische samenwerking (met inbegrip van gezamenlijk onderzoek en innovatie), opleiding (kennisoverdracht¹⁵ en ontwikkeling van vaardigheden¹⁶) en de verstrekking van essentiële uitrusting en materieel. Opleiding in de sector veiligheid streeft naar een betere capaciteit van de partner om stabiliteit en de bescherming van de burgers te garanderen. Deze opleiding kan de vorm aannemen van een vooropleiding; zij kan ook worden geïntegreerd in de operationele fasen via mentorschap of stages en steun. De uitrusting die aan de partners wordt verstrekt, kan variëren van communicatie-apparatuur, levensreddend materiaal en voorzieningen op het terrein, medische, vervoers- en andere faciliteiten, tot beschermingsuitrusting voor troepen.

In de loop van de jaren werd bij het verlenen van EU-steun geleidelijk aan meer aandacht besteed aan het verband tussen veiligheid en ontwikkeling, met interventies in diverse EU-beleidsactiviteiten en -instrumenten.

De mandaten van ettelijke van de 34 tot dusver uitgevoerde GVDB-missies en -operaties omvatten capaciteitsopbouw voor vredes- en veiligheidsactoren in de partnerlanden. Capaciteitsopbouw staat bijvoorbeeld centraal in het mandaat van de drie GVDB-missies die de EU in 2014 heeft opgezet. De adviesmissie van de EU voor de hervorming van de civiele veiligheidssector in Oekraïne (EUAM Ukraine) biedt strategische steun, advies en begeleiding. De militaire adviesmissie van de EU in de Centraal-Afrikaanse Republiek (EUMAM RCA) ondersteunt de autoriteiten van dat land bij de voorbereiding van de aanstaande hervorming van de veiligheidssector. Dit geschiedt door het nationale leger bij te staan bij capaciteitsopbouw, hogere normen en modernisering tot een doeltreffend en betrouwbaar legerkorps. De civiele GVDB-missie van de EU in Mali (EUCAP Sahel Mali) ondersteunt de herstructurering van de binnenlandse veiligheidsdiensten van Mali (de politie, de *gendarmerie* en de *garde nationale*). Het is de bedoeling de autoriteiten van Mali bij te staan om een constitutionele en democratische orde en de voorwaarden voor een duurzame vrede te verzekeren. In de missie worden opleidingsactiviteiten en strategisch advies gecombineerd.

De afgelopen tien jaar zijn de financiering en het engagement van de ontwikkelingssamenwerking van de EU voor steun aan justitie en veiligheid in de partnerlanden aanzienlijk toegenomen, waarbij wereldwijd een breed spectrum van instrumenten wordt gebruikt.

(A8-0039/2015) over het Jaarverslag van de hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid aan het Europees Parlement (2014/2219(INI)), 3.3.2015.

¹⁵ Met inbegrip van vervolging, wederzijdse rechtsbijstand, steun aan slachtoffers en een eerlijke procesvoering.

¹⁶ Met inbegrip van beheer en goed bestuur.

Acties in verband met vrede en veiligheid worden momenteel gefinancierd uit de EU-begroting, onder meer via het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede¹⁷ en de voorloper daarvan, het stabiliteitsinstrument.¹⁸ Het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede verstrekt onder meer, als onderdeel van een groter project voor capaciteitsopbouw, uitrusting aan de politie van Kameroen voor steun aan de strijd tegen Boko Haram, aangezien deze een destabiliserende factor in West-Afrika is en als zodanig een risico vormt voor de ontwikkeling en stabiliteit van de EU en de partnerlanden.

Een omvattend project van het stabiliteitsinstrument heeft, als onderdeel van de bredere EU-aanpak voor de Sahel, basisuitrusting en steun (opleiding en begeleiding) verstrekt voor capaciteitsontwikkeling aan de politie in Niger, teneinde een onafhankelijk functioneren ervan mogelijk te maken. Dit maakte deel uit van een omvattend steunprogramma, met inbegrip van vredesbevorderende en verzoeningsinitiatieven, ontminning en sociaal-economische reïntegratie.

Binnen het Europees Ontwikkelingsfonds¹⁹ (EOF) verleent de Vredesfaciliteit voor Afrika²⁰ steun aan de Afrikaanse Unie en aan regionale economische gemeenschappen om crises te voorkomen en indien nodig te beheersen. De financiering bestrijkt onder meer de operationele kosten voor de operaties voor vredeshandhaving in Afrika (met uitsluiting van salarissen), de opleiding en oefeningen, de commando-, controle- en communicatiesystemen, of ook onderzoeksmissies. Sinds haar oprichting in 2003 heeft de Vredesfaciliteit voor Afrika meer dan 1,2 miljard euro besteed aan operaties voor vredeshandhaving in Afrika.

Recente voorbeelden van financiële steun aan de vredesondersteunende operaties onder Afrikaanse leiding omvatten de missie van de Afrikaanse Unie in Somalië²¹ (AMISOM). AMISOM kreeg circa 800 miljoen euro steun sinds 2007. AMISOM speelt een cruciale rol voor het garanderen van minimale veiligheid voor het politieke proces in Somalië en voor de verstrekking van humanitaire steun door hulpverleners. AMISOM helpt ook met het creëren van gunstige voorwaarden voor heropbouw, verzoening en duurzame ontwikkeling in het land.

Ten slotte streeft de financiële steun van de EU aan de Afrikaanse Vredes- en Veiligheidsarchitectuur (APSA) naar capaciteitsversterking en het doeltreffende functioneren van APSA en betere samenwerking om conflicten in Afrika te voorkomen en zo nodig te beheersen en op te lossen.²²

¹⁷ Verordening (EU) nr. 230/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (PB L 77 van 15.3.2014).

¹⁸ Verordening (EG) nr. 1717/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 tot invoering van een stabiliteitsinstrument (PB L 327 van 24.11.2006).

¹⁹ Artikel 15 van Verordening (EU) 2015/322 van de Raad van 2 maart 2015 inzake de uitvoering van het 11e Europees Ontwikkelingsfonds (PB L 58 van 3.3.2015).

²⁰ Artikel 11 van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou inzake vredesopbouw, conflictpreventie en conflictoplossing en de relevante conclusies van de Raad bieden de rechtsgrondslag voor de Vredesfaciliteit voor Afrika; Besluit nr. 3/2003 van de ACS-EG-Raad van ministers van 11 december 2003 betreffende het gebruik van middelen voor langetermijnontwikkeling uit het negende EOF voor de totstandbrenging van een Vredesfaciliteit voor Afrika (PB L 345 van 31.12.2003).

²¹ Er is ook financiële steun verstrekt aan de internationale ondersteuningsmissie voor Mali onder Afrikaanse leiding (AFISMA) en de internationale ondersteuningsmissie ten behoeve van de Centraal-Afrikaanse Republiek onder Afrikaanse leiding (MISCA).

²² Dit impliceert onder meer steun aan Afrikaanse structuren en initiatieven voor bemiddeling; steun voor het panel van wijzen, de Raad voor vrede en veiligheid, het Afrikaanse continentale systeem voor vroegtijdige waarschuwing en de Afrikaanse stand-bytroepenmacht. Voorts wordt steun verstrekt aan de capaciteitsversterking van de Afrikaanse Unie en Afrikaanse regionale organisaties op het gebied van financieel beheer voor vredesondersteuning, planning, personele middelen, informatie-uitwisseling en -analyse.

Deze voorbeelden tonen aan dat capaciteitsopbouw in de veiligheidssector gericht kan zijn op civiele en/of politiediensten, maar ook op het leger. Veiligheidsgerelateerde functies kunnen in verschillende landen verschillende organisatiestructuren kennen. Bijvoorbeeld kunnen de civiele bescherming, grenscontrole en kustbescherming militair, civiel of hybride van aard zijn.

2.2 Problemen met doeltreffende prestaties ter plaatse: voorbeelden

Wat betreft de EU-steun voor capaciteitsopbouw voor militairen, werden in Mali en Somalië voorbeeldprojecten uitgezocht om bestaande problemen in kaart te brengen. Eerste bevindingen wijzen op opleidings- en uitrustingsbehoeften alsook op de noodzaak van betere coördinatie, zowel op operationeel als op strategisch niveau.²³

Voorbeeld Mali

De EU-opleidingsmissie in Mali (EUTM Mali)²⁴, die met bijdragen van de lidstaten en het Athena-mechanisme²⁵ wordt gefinancierd, heeft tot doel Malinese soldaten op te leiden en in staat te stellen een doeltreffend en democratisch verantwoordingsplichtig nationaal legerkorps te vormen dat het land mee kan helpen stabiliseren. Het militaire en opleidingsadvies richt zich vooral op operationele opleiding, commandovoering en controle, logistieke ketens en personele middelen. Er wordt ook opleiding verstrekt inzake internationaal humanitair recht, de bescherming van burgers en de mensenrechten. Er wordt steun verleend aan capaciteitsopbouw aan de Malinese strijdkrachten die onder de controle van de legitieme burgerlijke overheid in het Zuiden opereren. Na hun opleiding worden de bataljons gedurende tenminste zes maanden in het noorden van het land ingezet.

De opgeleide eenheden beschikken echter niet over communicatie-apparatuur, waardoor de bevelvoering en de controle worden gehinderd. De soldaten hebben geen beschermende uitrusting tegen mijnen en explosieven. Andere behoeften en vereisten zijn onder meer ziekenwagens, watertanks en tankwagens om de autonomie te garanderen en de mogelijkheid om onafhankelijk te opereren. Fundamentele voorzieningen, zoals huisvesting, levensmiddelen en medische steun ontbreken eveneens. Steun voor de verstrekking van dergelijke voorzieningen is noodzakelijk om te verzekeren dat de opgeleide bataljons niet afhankelijk zijn van steun van de lokale bevolking.

In een aantal gevallen werd een ad-hoc-oplossing gevonden, zoals de voorziening van voertuigen door andere donoren in Mali, maar dit is niet systematisch het geval geweest en is ook geen duurzame oplossing op de lange termijn. Waar dergelijke ad-hoc-financiering niet mogelijk was, werd geen alternatieve financiering gevonden om de lacunes aan te vullen.

Voorbeeld Somalië

In Somalië is de EU aanwezig met een aantal instrumenten. Met de Vredesfaciliteit voor Afrika is de EU de voornaamste geldschieter voor de AMISOM-operatie die door de Afrikaanse Unie wordt

²³ De analyse van de tekorten en de kaders voor risicobeheer zijn aan de gang en kunnen leiden tot opties voor concrete verbeteringen, waarbij rekening wordt gehouden met het huidige wettelijke en institutionele kader.

²⁴ Besluit 2013/34/GBVB van de Raad van 17 januari 2013 betreffende een militaire missie van de Europese Unie om de Malinese strijdkrachten te helpen opleiden (EUTM Mali) (PB L 14 van 18.1.2013).

²⁵ Artikel 41, VEU, legt de beginselen vast voor de financiering van civiele en militaire operaties voor crisisbeheer van de EU. Operaties met militaire of defensie-implicaties kunnen niet uit de begroting van de Unie worden gefinancierd. De gemeenschappelijke kosten van dergelijke operaties worden momenteel gedekt door Besluit (GBVB) 2015/528 van de Raad van 27 maart 2015 tot instelling van een mechanisme voor het beheer van de financiering van de gemeenschappelijke kosten van de operaties van de Europese Unie die gevolgen hebben op militair of defensiegebied (Athena) en tot intrekking van Besluit 2011/871/GBVB (PB L 84 van 28.3.2015). Momenteel dragen alle lidstaten behalve Denemarken bij aan Athena.

geleid. Voorts organiseert de EU drie GVDB-operaties in Somalië en de regio, waarbij de nadruk ligt op militaire opleiding, bestrijding van de piraterij en maritieme capaciteitsopbouw.

De GVDB-missie om de Somalische veiligheidstroepen te helpen opleiden (EUTM Somalia) werd in april 2010 gestart ter ondersteuning en ontwikkeling van de veiligheidssector in Somalië door een versterking van de troepen van Somalië via gerichte militaire opleiding.²⁶ In 2014 werden de advies-, mentoring- en opleidingsactiviteiten van EUTM verplaatst naar Mogadishu, waar de opleiding door AMISOM wordt verstrekt in het Jazeera Training Camp (JTC).

De levensomstandigheden en de opleidingsfaciliteiten in het kamp waren lange tijd ontoereikend. Voor de verbetering ervan (inclusief bouwactiviteiten) was veel tijd nodig, terwijl aan de basisbehoeften (bv. water, voeding, bedden, matrassen en lakens) niet was voldaan. Deze lacunes hadden negatieve gevolgen voor de doeltreffendheid van de opleiding en voor de reputatie van de EU.

Als een militaire GVDB-operatie wordt EUTM gefinancierd en bemand door de bijdragende lidstaten, aangevuld door het Athena-mechanisme voor de gemeenschappelijke kosten.²⁷ Het Jazeera Training Camp wordt beschouwd als een AMISOM-faciliteit voor de opleiding van Somalische veiligheidstroepen overeenkomstig het mandaat van AMISOM. Dit verklaart waarom de Vredesfaciliteit voor Afrika een exclusieve regionale focus heeft zonder mogelijkheid tot steun op nationaal niveau. Er wordt aangenomen dat indien de middelen rechtstreeks ter beschikking waren gesteld, er meer geld beschikbaar zou zijn geweest voor het bereiken van aanvaardbare normen voor het trainingskamp en er sneller vooruitgang zou zijn geboekt.

Deze voorbeelden zijn een illustratie van slechts enkele van de problemen die moeten worden opgelost: het gebrek aan beschikbare middelen, de beperkingen waarmee met name de financiering in het kader van de Vredesfaciliteit voor Afrika wordt geconfronteerd, de praktische moeilijkheden die voortvloeien uit de toepassing van een hele reeks verschillende instrumenten in dezelfde context.

3. Een betere uitvoering van de capaciteitsopbouw voor steun aan veiligheid en ontwikkeling

3.1 Achtergrond

Vanuit het standpunt van het primaire recht moet rekening gehouden worden met twee fundamentele beginselen.

Eenzelfde actie kan niet als een GBVB-maatregel en bij wijze van een instrument uit hoofde van de artikelen 209 en 212, VWEU, worden gefinancierd. Dit betekent concreet dat capaciteitsopbouw in de veiligheidssector uit hoofde van een potentieel nieuw instrument kan worden ondernomen in het kader van de EU-ontwikkelingssamenwerking indien de doelstelling en de inhoud ervan binnen het kader van het ontwikkelingsbeleid vallen.

²⁶ Besluit 2010/96/GBVB van de Raad van 15 februari 2010 betreffende een militaire missie van de Europese Unie om de Somalische veiligheidstroepen te helpen opleiden (PB L 44 van 19.2.2010). In januari 2013 werd het mandaat van EUTM voor een derde keer verlengd, tot maart 2015, en uitgebreid tot strategisch advies en dito begeleiding. Sinds 2010 heeft EUTM ongeveer 4.000 Somalische militairen opgeleid. De huidige personeelssterkte (opleiders en verwant personeel) bedraagt 125 (verstrekt door 10 lidstaten en Servië).

²⁷ Het budget van de missie voor gemeenschappelijke kosten tot augustus 2011 bedroeg 4,8 miljoen euro; van augustus 2011 tot december 2012 bedroeg het 4,8 miljoen euro; voor de periode van februari 2013 tot maart 2015 zal de gezamenlijke financiering in totaal 11,6 miljoen euro bedragen. De hogere kosten zijn voornamelijk te wijten aan de verhuizing naar Mogadishu, inclusief de kosten voor de opbouw en de beschermingstroepen.

De Verdragen sluiten de mogelijkheid uit om de EU-begroting te gebruiken ten behoeve van uitgaven voor operaties met militaire of defensie-implicaties (zie artikel 41, lid 2, VEU). Hierdoor zijn het Europees Ontwikkelingsfonds en de Vredesfaciliteit voor Afrika, als instrumenten buiten de EU-begroting, essentieel om de kloof tussen het GVDB en een aantal ontwikkelingsinstrumenten te overbruggen in het kader van de huidige pogingen om veiligheids- en ontwikkelingsgerelateerde kwesties omvattend aan te pakken. Daarnaast is de financiering van capaciteitsopbouw in de veiligheidssector in het kader van de artikelen 209 en 212, VWEU, niet per se uitgesloten, ongeacht het civiele of militaire karakter van de begunstigde, maar moet geval per geval worden bekeken.

Afgezien van het primaire recht is het kader dat van toepassing is op het externe optreden van de EU op het gebied van veiligheidsopbouw, het meerjarige financiële kader en de wettelijke grondslagen van de externe-financieringsinstrumenten. De relevante instrumenten binnen de EU-begroting omvatten onder meer:

- het Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede²⁸;
- het Instrument voor pretoetredingssteun²⁹;
- het Europees nabuurschapsinstrument³⁰;
- het Instrument voor ontwikkelingssamenwerking³¹; en
- het Europees instrument voor de democratie en de mensenrechten³²; alsook
- de begroting van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB).

Ten slotte worden door de definitie van officiële ontwikkelingshulp³³ mogelijk de uitgaven voor veiligheidsopbouw beperkt, in zoverre de criteria voor officiële ontwikkelingshulp over het algemeen militaire uitgaven uitsluiten. Deze beperking is bijzonder relevant in de context van het meerjarige financiële kader, waar de EU ernaar moet streven dat voor de periode 2014-2020 minstens 90% van de totale externe hulp wordt aangemerkt als officiële ontwikkelingshulp.³⁴ Daarnaast omvat het Instrument voor ontwikkelingssamenwerking specifieke doelstellingen inzake officiële ontwikkelingshulp³⁵ en een beperking wat betreft de aanschaf van wapens of munitie, of wat betreft operaties met militaire of defensiedoeleinden.³⁶ Voor het EOF is vereist dat de programmering zo wordt ontworpen dat de criteria voor officiële ontwikkelingshulp zover mogelijk gerespecteerd

²⁸ Verordening (EU) nr. 230/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (PB L 77 van 15.3.2014).

²⁹ Verordening (EU) nr. 231/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van het Instrument voor pretoetredingssteun (IPA II) (PB L 77 van 15.3.2014).

³⁰ Verordening (EU) nr. 232/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een Europees nabuurschapsinstrument (PB L 77 van 15.3.2014).

³¹ Verordening (EU) nr. 233/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking voor de periode 2014-2020 (PB L 77 van 15.3.2014).

³² Verordening (EU) nr. 235/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van het Europees Instrument voor democratie en mensenrechten (PB L 77 van 15.3.2014).

³³ Het secretariaat van de OESO-commissie voor ontwikkelingsbijstand (DAC) is een forum voor de coördinatie van de hulpinspanningen. Deze commissie heeft een internationaal aanvaarde definitie van officiële ontwikkelingshulp opgesteld. Dit stelt de donoren in staat een onderscheid te maken tussen officiële transacties die als officiële ontwikkelingshulp worden gedaan en andere officiële geldstromen. Er wordt momenteel gesproken over een mogelijke herziening van de definitie van officiële ontwikkelingshulp.

³⁴ EUCO 37/13, Conclusies van de Europese Raad, 7-8 februari 2013, 8.2.2013.

³⁵ Artikel 2, leden 3 en 4, van Verordening (EU) nr. 233/2014 van het Europees Parlement en de Raad.

³⁶ Artikel 3, lid 13, van Verordening (EU) nr. 233/2014 van het Europees Parlement en de Raad.

worden.³⁷ Voorts verklaren de lidstaten dat hun bijdrage aan het EOF overeenkomstig de criteria voor officiële ontwikkelingshulp is.

3.2 Meer halen uit de bestaande instrumenten

Bestaande instrumenten binnen de EU-begroting

Een aanzienlijk onderdeel van de programma's voor externe hulp die door de EU-instrumenten voor ontwikkeling en technische samenwerking worden gefinancierd, heeft reeds aandacht voor veiligheids- en ontwikkelingskwesaties.³⁸ In het lopende meerjarig financieel kader wordt met negen nationale en acht regionale of thematische programma's steun verleend aan conflictpreventie en conflictoplossing en vredes- en veiligheidsgerelateerde activiteiten. Daarnaast worden in 45 landen programma's opgezet met een bredere focus op behoorlijk bestuur en de rechtsstaat, met inbegrip van mogelijke steun voor de overgang van missies en operaties in het kader van het GVDB naar andere instrumenten.

In het kader van het Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede, het Instrument voor pretoetredingssteun, het Europees nabuurschapsinstrument, het Instrument voor ontwikkelingssamenwerking en het Europees instrument voor de democratie en de mensenrechten is financiële steun voor capaciteitsopbouw in de veiligheidssector echter onderworpen aan ettelijke beperkingen, zoals hierboven uitgelegd. Bijgevolg is er momenteel geen begrotingsinstrument van de EU dat geschikt is voor een omvattende financiering van de capaciteitsopbouw in de veiligheidssector van de partnerlanden, meer specifiek de militaire component ervan.

Dit was de afgelopen tien jaar het geval. In een voorstel voor een eerdere versie van het Stabiliteitsinstrument³⁹, stelde de Europese Commissie in 2004 voor de rechtsgrondslag uit te breiden tot de financiering van lange-termijnsteun voor capaciteitsopbouw op het gebied van militaire vredesondersteunende operaties. De definitieve tekst omvatte echter geen verwijzingen meer naar militaire of vredesondersteunende operaties ten gevolge van de tegenstand van de medewetgevers. Ettelijke maatschappelijke organisaties hadden ook hun tegenstand kenbaar gemaakt.

Bestaande instrumenten buiten de EU-begroting

Buiten de EU-begroting verstrekt het EOF verdere operationele steun voor de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de EU ten behoeve van de groep van staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen) in het kader van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou.⁴⁰

³⁷ Artikel 1, lid 3, van Verordening (EU) nr. 322/2015 van de Raad stelt vast dat de programmering zodanig wordt vormgegeven dat zij zoveel mogelijk voldoet aan de criteria voor officiële ontwikkelingshulp, met inachtneming van het streven van de Unie om er zorg voor te dragen dat in de periode 2014-2020 ten minste 90% van haar totale externe hulp als officiële ontwikkelingshulp wordt aangemerkt.

³⁸ In de periode 2001-2009 werd 1 miljard euro besteed voor steun aan hervormingsprogramma's van de sector justitie en veiligheid. In 2013 werd meer dan de helft van de totale bilaterale ontwikkelingshulp van de EU besteed in kwetsbare en door conflicten getroffen landen, grotendeels op het Afrikaanse continent.

³⁹ Op basis van artikel 308 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG), dat is vervangen door artikel 352, VWEU, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

⁴⁰ Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, ondertekend in Cotonou op 23.6.2000.

De Vredesfaciliteit voor Afrika werd opgericht in 2003 in het kader van het EOF en is tot dusver het meest verreichende instrument om veiligheids- en ontwikkelingsgerelateerde kwesties aan te pakken. Met dit instrument kan dus ook steun worden verleend aan militaire activiteiten.

De Vredesfaciliteit voor Afrika blijft echter een uitzonderlijk en tijdelijk instrument. De lidstaten hebben geregeld vragen gesteld over de betaalbaarheid van de Vredesfaciliteit en over de noodzaak van alternatieve financiering buiten het EOF.⁴¹ Daarnaast wordt in het meerjarige actieprogramma voor 2014-2016 van de Vredesfaciliteit⁴² de financiering van munitie, wapens en specifieke militaire uitrusting, onderdelen, soldij en opleiding voor militairen uitgesloten. Aanvullende beperkingen betreffen de wettelijke eis voor het elfde EOF om zoveel mogelijk te voldoen aan de criteria voor officiële ontwikkelingshulp.⁴³ Ten slotte heeft de Vredesfaciliteit voor Afrika een exclusieve regionale en geografische focus (de Afrikaanse Unie en regionale economische gemeenschappen). Het is bijgevolg niet mogelijk op nationaal niveau of buiten Afrika via de Vredesfaciliteit voor Afrika steun te financieren. De EU en de partnerlanden en -regio's hebben anderzijds vrede en veiligheid of de hervorming van de veiligheidssector aangemerkt als een prioritaire sector in diverse regionale en nationale indicatieve programma's in het kader van het EOF.

Hoewel de financiering van capaciteitsopbouw in de veiligheidssector, met inbegrip van militaire aspecten, mogelijk is in het kader van de Vredesfaciliteit voor Afrika, is deze aan een aantal andere beperkingen onderworpen die de praktische toepassing ervan bemoeilijken bij het aanpakken van alle situaties waarmee de EU wordt geconfronteerd.

Ten slotte worden middelen voor militaire operaties van de EU door de lidstaten ook buiten de EU-begroting toegewezen, hetzij rechtstreeks door de lidstaten die deelnemen aan GBVB/GVDB-operaties, hetzij via het Athena-mechanisme. Het Athena-mechanisme beheert de financiering van de gemeenschappelijke kosten die betrekking hebben op militaire operaties van de EU in het kader van het GVDB. Deze kosten hebben onder meer betrekking op de kosten voor de installatie van het hoofdkwartier en de dagelijkse kosten, infrastructuur, logistiek en steun aan missies. Momenteel bestrijkt het Athena-mechanisme niet de kosten van een partnerland dat door een missie of operatie wordt ondersteund. De Raad heeft onlangs een herziening goedgekeurd van het besluit van de Raad inzake het Athena-mechanisme, waardoor via het mechanisme begrotingsmiddelen van de EU ten uitvoer kunnen worden gelegd overeenkomstig de bestaande regelgeving en procedures.⁴⁴

Coördinatie en samenhang

Ondanks de hierboven beschreven beperkingen zou meer kunnen worden gedaan binnen het bestaande kader met een meer coherente en gecoördineerde aanpak.

⁴¹ Raad 10342/11, Conclusies van de Raad over de aanvulling van de Afrikaanse Vredesfaciliteit voor het tijdvak 2011-2013, 13.5.2011; Raad 13935/12, Conclusies van de Raad over de aanvulling van de Afrikaanse Vredesfaciliteit voor het tijdvak 2012-2013, 24.9.2012. In artikel 15 van Verordening (EU) nr. 322/2015 van de Raad is bepaald dat op het einde van het eerste meerjarenprogramma de Unie en de lidstaten de resultaten en de procedures van de Vredesfaciliteit voor Afrika zullen evalueren en de mogelijkheden voor toekomstige financieringsbronnen bespreken. In dit verband en met name om de Vredesfaciliteit voor Afrika op een gezondere basis te stellen, zullen de Unie en de lidstaten de kwestie van de middelen voor vredesondersteunende operaties, met inbegrip van maatregelen die door het EOF worden gefinancierd, en van duurzame EU-steun voor vredesondersteunende operaties onder Afrikaanse leiding na 2020 bespreken.

⁴² Raad 8269/14, Driejarig actieprogramma voor de Vredesfaciliteit voor Afrika voor de periode 2014-2016, 28.3.2014.

⁴³ Zie voetnoot 37.

⁴⁴ Zie voetnoot 25.

De EU-steun voor capaciteitsopbouw in de veiligheidssector moet worden geschraagd door de beginselen voor het extern optreden van de EU. Dit betreft onder meer: i) eigen verantwoordelijkheid van het partnerland en aanpassing aan de ontwikkelingsstrategieën van het partnerland op de lange termijn; ii) respect voor de mensenrechten en naleving van het internationaal humanitair recht; en iii) samenhang met andere EU-acties als onderdeel van een omvattende EU-aanpak van externe conflicten en crises.⁴⁵ Voorts is het belangrijk gebruik te maken van contextanalyse om te vermijden dat de steun voor capaciteitsopbouw door het aanbod wordt beheerst, een methode te ontwikkelen voor risicobeheer en brede steun van de internationale gemeenschap en coördinatie met andere actoren ter plaatse te garanderen.

Onverminderd de bestaande institutionele en wettelijke kaders kunnen de volgende praktische maatregelen de coördinatie binnen de EU verbeteren, ook met en tussen de lidstaten onderling, op strategisch en operationeel niveau:

i) Beter informatie-uitwisseling over lopende en geplande activiteiten voor steun aan capaciteitsopbouw op het bredere gebied van crisispreventie (met inbegrip van steun aan de sector justitie en veiligheid), via bilaterale samenwerking van de lidstaten, de EU-instrumenten voor ontwikkeling en technische samenwerking en de GVDB-activiteiten.

ii) De informatie-uitwisseling uitbreiden tot de multilaterale partners van de EU (met inbegrip van de VN, NAVO en OVSE) en andere derde landen en strategische partners waarmee de EU convergente en aanvullende prioriteiten deelt.

iii) Gebruik maken van de invoering van het politieke kader voor crisisaanpak om de banden aan te halen tussen de diensten voor ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid. Hierdoor zal een omvattende analyse worden bevorderd van het engagement van de EU in een bepaalde context, alvorens besluiten te treffen over nieuwe GVDB- of niet-GVDB-acties.

iv) Bij GDVB-acties moet beter gebruik worden gemaakt van de expertise inzake ontwikkelingssamenwerking. Evenzo kunnen de ontwikkelingsprogramma's hun voordeel doen met de expertise van het GVDB en de lidstaten. Dit impliceert het verzekeren van coherentie, met inbegrip van de coherentie tussen de werkzaamheden van de beheerscomités die eigen zijn aan bepaalde instrumenten en de voor het GVDB bevoegde werkgroepen van de Raad.

v) Een meer regelmatige en systematische interactie opzetten tussen de EU-delegaties en de GVDB-missies en/of -operaties op het niveau van het partnerland. Gezamenlijke verslaglegging instellen aan de respectieve beheersniveaus in het hoofdkwartier. Normaliseren van het detacheren van verbindingsofficieren van de GDVB-missies en -operaties naar de EU-delegaties en hiermee rekening houden bij het vaststellen van het personeelsbestand en de oproepen tot bijdragen voor GDVB-missies en -operaties.

Om deze verbintenissen te steunen en ten uitvoer te leggen moeten de volgende initiatieven verder worden ontwikkeld via relevante voorstellen van de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlands en veiligheidsbeleid:

⁴⁵ Er wordt rekening gehouden met de acht gebieden die in de Gezamenlijke mededeling "De brede EU-aanpak van externe conflicten en crisissituaties" van december 2013 worden aangemerkt: i) ontwikkeling van een gemeenschappelijke analyse; ii) vaststellen van een gemeenschappelijke strategische visie; iii) focus op preventie; iv) bundelen van de troeven en capaciteiten van de EU; v) engagement op lange termijn; vi) verband tussen beleidsmaatregelen en het interne en externe optreden; vii) beter gebruikmaken van de EU-delegaties; viii) werken met partnerschappen.

- i) Een strategisch kader over heel de EU, gedeeld door het GDVB en het beleid voor ontwikkelingssamenwerking, voor de hervorming van de veiligheidssector. Een gezamenlijk beleidskader voor de hervorming van de veiligheidssector moet de regelgeving van de bestaande instrumenten eerbiedigen. Dit kader kan nuttig gebruik maken van de lessen die zijn getrokken uit de programma's/missies/operaties in Bosnië en Herzegovina, de Democratische Republiek Congo en Afghanistan, voor wat de overgang van het GVDB naar andere instrumenten betreft.
- ii) Een gezamenlijke evaluatie, toetsing en gemeenschappelijk kader voor resultaten voor activiteiten die verband houden met capaciteitsopbouw in de veiligheidssector en de hervorming van de veiligheidssector, ongeacht het beleidskader waarbinnen zij worden uitgevoerd.
- iii) Een specifieke methode voor risicobeheer voor EU-steun aan de veiligheidssector van de partnerlanden of -organisaties. Hiervoor kan bijvoorbeeld een beroep worden gedaan op het passende zorgvuldigheidsbeleid van de VN inzake mensenrechten⁴⁶ dat is ontwikkeld voor het VN-engagement ter ondersteuning van de veiligheidssector, en op het kader voor risicobeheer dat voor de maatregelen voor EU-begrotingssteun is ontwikkeld.⁴⁷

4. Verdere maatregelen: een nieuw engagement voor vrede en stabiliteit met onze partners

De EU blijft zich ertoe verbinden om een sleutelrol te vervullen bij het streven naar internationale vrede en stabiliteit, conflictpreventie en het creëren van de voorwaarden voor wereldwijde duurzame ontwikkeling.

Hierbij is het essentieel dat de partnerlanden en regionale organisaties in staat worden gesteld steeds vaker zelf crises te voorkomen en beheersen, door doeltreffende EU-ondersteuning van hun veiligheidsopbouw.

Op basis van de tot dusver opgedane ervaringen moeten thans de inspanningen worden opgedreven. Naar verwachting zal de Europese Raad van juni 2015 verder politiek engagement en sturing bieden om veiligheids- en ontwikkelingsgerelateerde kwesties aan te pakken.

De Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger streven ernaar de maatregelen inzake de coördinatie en samenhang van de bestaande instrumenten zoals beschreven in deze gezamenlijke mededeling ten uitvoer te leggen. In het kader van de alomvattende aanpak van externe conflicten en crises zal dit alleen dan voldoende effectief zijn indien ook de lidstaten zelf en onderling via hun eigen instrumenten op strategisch en operationeel niveau in dit verband evenredige inspanningen doen. Een gezamenlijke aanpak is nodig om op het juiste moment en met gebruikmaking van de passende mechanismen en middelen naar aanleiding van een specifieke context in een partnerland of in samenwerking met een regionale organisatie een collectief EU-optreden mogelijk te maken.

Gezien de uiteenlopende aard van de problemen mogen bestaande beperkingen niet alleen door ad-hoc-regelingen worden verholpen. De Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger zijn veeleer de mening toegedaan dat de praktische uitvoerbaarheid van de volgende drie acties moet worden bekeken:

⁴⁶ Verenigde Naties, Algemene Vergadering, Veiligheidsraad, A/67/775-S/2013/110, 5 maart 2013.

⁴⁷ Richtsnoeren inzake begrotingssteun van directoraat-generaal EuropeAid, Ontwikkeling en Samenwerking, Europese Commissie, Brussel, september 2012.

- i) een voorstel om de Vredesfaciliteit voor Afrika aan te passen teneinde de beperkingen ervan weg te werken;
- ii) het opzetten van een faciliteit waarmee vrede, veiligheid en ontwikkeling worden verbonden in het kader van een of meer bestaande instrumenten;
- iii) een specifiek hierop gericht instrument.

Voor elk voorstel zou eerst een effectbeoordeling moeten worden opgesteld, onder meer wat betreft de mogelijke politieke gevolgen, de indruk ervan op de publieke opinie, de begrotingsimplicaties, alsook de gevolgen voor de grondrechten. Het politieke engagement van de Commissie om het EOF op te nemen in de begroting moet in deze context in rekening worden gebracht.

De lidstaten wordt ook verzocht te overwegen om het Athena-mechanisme uit te breiden tot capaciteitsopbouw in de partnerlanden.

Het is van belang dat de follow-up van deze gezamenlijke mededeling een breed spectrum van belanghebbenden omvat uit de sectoren buitenlands beleid, defensie, ontwikkeling en humanitaire hulp.

De Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger roepen het Europees Parlement en de Raad op hun steun te verlenen aan de aanpak die in deze gezamenlijke mededeling is uiteengezet en zich volledig in te zetten voor een meer samenhangend en doeltreffend EU-engagement ten behoeve van capaciteitsopbouw voor steun aan veiligheid en ontwikkeling.