



UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Strasbourg, den 5.7.2016
SWD(2016) 225 final

FÆLLES ARBEJDSDOKUMENT FRA TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Kapacitetsopbygning til støtte for sikkerhed og udvikling

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) nr. 230/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et instrument, der bidrager til stabilitet og fred

{COM(2016) 447 final}
{SWD(2016) 222 final}

KONSEKVENSANALYSE – RESUMÉ

KAPACITETSOPBYGNING TIL STØTTE FOR SIKKERHED OG UDVIKLING

A. Behov for handling

I Det Europæiske Råds konklusioner af 19.-20. december 2013 understreges vigtigheden af at støtte partnerlande og regionale organisationer ved at tilvejebringe uddannelse, udstyr og ressourcer, hvor det er nødvendigt, så de i stigende grad kan forebygge og styre kriser på egen hånd¹. I april 2015 vedtog Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik en fælles meddelelse om kapacitetsopbygning til støtte for sikkerhed og udvikling. I meddelelsen blev der peget på de mangler, der er i EU's evne til at støtte kapacitetsopbygningen hos partnere i sikkerhedssektoren, og det blev konkluderet, at der "på nuværende tidspunkt ikke [findes] noget EU-budgetinstrument, der kan sikre samlet finansiering til opbygning af sikkerhedskapacitet i partnerlande, navnlig for så vidt angår den militære komponent"². Dette er problematisk, idet konflikter, usikkerhed og ustabilitet "fører til menneskelige lidelser, tvangsfordrivelser og utilfredsstillende resultater på udviklingsfronten som anerkendt [...] i De Forenede Nationers resolution *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*", herunder mål 16"³ om fred og stabilitet.

Stabilitet og sikkerhed er afgørende for, at udviklingsindsatserne får ordentligt fat. De er del af omfattende udviklingspolitiske strategier, som bl.a. går ud på at skabe de rette betingelser for fred og menneskers sikkerhed. De konstaterede mangler i kapacitetsopbygningen til støtte for sikkerhed og udvikling hæmmer EU's evne til at nå målene for dens optræden udadtil, herunder fremme af betingelserne for fred, menneskers sikkerhed og bæredygtig udvikling.

De generelle målsætninger med dette initiativ er dem, der er fastsat i artikel 21 i TEU og i artikel 208 i TEUF, særlig:

- at sikre, at EU's udviklingsbistand til skrøbelige udviklingslande ikke undermineres af situationer med ustabilitet og konflikter ved at gøre alle sikkerhedsaktører, heriblandt militæret, i stand til at sikre stabilitet og fred samt lov og orden
- at fremme bæredygtig økonomisk, social og miljømæssig udvikling i udviklingslandene med det primære mål at udrydde fattigdom under overholdelse af og under hensyntagen til de målsætninger, der er godkendt inden for rammerne af FN og andre relevante internationale organisationer.

De specifikke målsætninger er:

- at bidrage til at forbedre partnerlandenes kapacitet til at forebygge og håndtere kriser på egen hånd
- at bidrage til at forbedre sikkerhedsaktørernes effektivitet, herunder militæret, i partnerlandene gennem kapacitetsopbygning til støtte for sikkerhed og udvikling, og

¹ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf

² JOIN(2015) 17 final af 28. april 2015.

³ JOIN(2016) 31.

- at bidrage til at sikre overholdelse af retsstatsprincippet og god forvaltning såvel som øget civil kontrol og tilsyn med militæret i tredjelande.

Tiltag på EU-plan er nødvendige og berettigede på grund af de mål, der er fastlagt i traktaten (artikel 21 i TEU og artikel 208 i TEUF), og nærhedsprincippet. EU's medlemsstater har opfordret Kommissionen og den højtstående repræsentant til at fremlægge forslag, som vil gøre det muligt for Unionen at engagere sig indgående i kapacitetsopbygningen til støtte for sikkerhed og udvikling. Omfattende og fleksibel EU-støtte til sikkerhedssektoren vil have den fordel, at den vil gøre det muligt for både kort- og langsigtede aktioner at inddrage alle sikkerhedsaktørerne i et land og muliggøre en bedre koordinering af støtten.

B. Løsninger

De negative virkninger ved ikke at tage hånd om problemet resulterer i manglende effektivitet i Unionens aktioner og manglende evne til at bidrage til stabilitet og opnåelsen af målene for bæredygtig udvikling, navnlig i skrøbelige lande. Løsningen indebærer følgelig fremsættelse af et forslag, der tager hånd om behovet for at yde omfattende finansiel støtte til alle aktører i sikkerhedssektoren, heriblandt militæret, når det kan påvises, at målet med og indholdet af den påtænkte type aktivitet klart bidrager til udviklingspolitiske målsætninger.

I løsningerne overvejes muligheden for at justere de eksisterende finansieringsmekanismer i eller uden for Unionens almindelige budget og udvikle et fuldstændigt sammenhængende og målrettet finansieringsinstrument. Løsningerne indebærer ændringer af forskelligt omfang af eksisterende afledt ret og med forskellige tidshorisonter. Det vurderes, at det er afgørende at vælge en omgående løsning for at tackle de øjeblikkelige udfordringer. En sådan øjeblikkelig løsning vil bestå af et forslag, som Kommissionen skal vedtage i 2016.

Konsekvensanalysen konkluderer, at en revision af instrumentet til fremme af stabilitet og fred⁴ vil være den mest hensigtsmæssige og effektive løsning på kort sigt. En omfattende og langsigtet gennemførelse af initiativet vedrørende kapacitetsopbygning til støtte for sikkerhed og udvikling (dvs. bl.a. støtte til militæret til forsvarsrelaterede formål) vil kræve en kombination af et budgetinstrument (til udviklingsopgaver) med en anden mekanisme, muligvis uden for budgettet.

Udover omfattende høringer af medlemsstaterne og andre interessenter i 2015 blev der i perioden fra den 1. april til den 27. maj 2016 afholdt en offentlig høring for at give offentligheden mulighed for at give sit besyv med. 94 % af respondenterne var enige i, at en effektiv, legitim og ansvarlig sikkerhedssektor i partnerlandene kan bidrage til fred, sikkerhed for mennesker og bæredygtig udvikling. Ligeså var 85 % af respondenterne enige i, at en styrkelse af forvaltningen af de militære aktører, navnlig i skrøbelige lande, kan føre til stabilitet og opnåelsen af målene for bæredygtig udvikling. Den offentlige høring viser, til trods for, at den ikke er repræsentativ, at der blandt de hørte er enighed om behovet for handling. I et uofficielt dokument dateret den 15. april 2016 understreger ti EU-medlemsstater, at instrumentet til fremme af stabilitet og fred på kort sigt vil være det mest hensigtsmæssige værktøj, når det drejer sig om kapacitetsopbygning til støtte for sikkerhed og udvikling.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 230/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et instrument, der bidrager til stabilitet og fred.

C. Virkninger ved den foretrukne løsning

Revisionen af instrumentet til fremme af stabilitet og fred er den foretrukne løsning set i lyset af tidspunktet, den geografiske dækning og fleksibiliteten i gennemførelsen af instrumentet som et kriseinstrument. Instrumentet til fremme af stabilitet og fred er rustet til at agere i nødsituationer, kriser eller begyndende krisesituationer, men også mere langsigtet støtte til forebyggelse af konflikter, fredskonsolidering og kriseberedskab, såvel som til at imødegå globale og tværregionale og nye trusler. Instrumentet til fremme af stabilitet og fred har en verdensomspændende geografisk anvendelse og fokuserer på krisestyring i tredjelande. En eventuel revision af instrumentet vil derfor være begrænset til tilføjelsen af et element, som gør det muligt for instrumentet at lukke det nuværende hul i støtten til alle sikkerhedsaktører (heriblandt militæret). Dette kan navnlig muliggøre støtte til uddannelse og udstyr med henblik på at dække presserende behov på kort og mellemlang sigt og nå målene for bæredygtig udvikling.

Støtte via EU-instrumenter til militæret i tredjelande med artikel 209 i TEUF som retsgrundlag skal fortsat være en undtagelse. Den kan kun anvendes i specifikke partnerlande i klart definerede situationer, hvor kapacitetsopbygningen af militæret tjener et udviklingsformål.

En budgetbevilling på 100 mio. EUR i perioden 2017-2020 vil være passende. Initiativet vil blive finansieret gennem omfordeling inden for udgiftsområde IV ("Et globalt Europa") i Unionens almindelige budget. Ingen yderligere finansielle ressourcer vil blive mobiliseret. Gennemførelsen vil være omfattet af forordning (EU) nr. 236/2014 om fælles regler og procedurer for gennemførelse af instrumenterne til finansiering af Unionens optræden udadtil.

Der forventes ingen yderligere indvirkning på EU-medlemsstaternes nationale budgetter. Der kræves ingen gennemførelsesforanstaltninger, da initiativet ikke er gældende for EU-medlemsstaternes offentlige myndigheder. De offentlige myndigheder i tredjelandene kan forvente en gavnlig virkning fra den øgede sammenhæng, som skabes med det foreslåede initiativ.

For de berørte lande er den langsigtede økonomiske og udviklingsmæssige virkning af initiativet betragtelig. De pågældende beløbs begrænsede omfang og vanskelighederne ved at fastslå årsagssammenhængen taget i betragtning vil der ikke blive foretaget en forudgående vurdering af virkningerne. Individuelle aktioner vil blive målt på projektspecifikke indikatorer. Mere stabile og sikre samfund er en forudsætning for bæredygtig udvikling og øget velbefindende, og er således med til at mindske det pres, som skrøbelighed og konflikter medfører.

D. Opfølgning

Den reviderede forordning om instrumentet til fremme af stabilitet og fred vil finde anvendelse indtil den 31. december 2020. Opfølgningen på dette initiativ vil blive overvejet i forbindelse med drøftelserne vedrørende den flerårige finansielle ramme efter 2020 (FFR).