



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 7.12.2011
SEC(2011) 1482 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van een stabiliteitsinstrument

{COM(2011) 845 definitief}

{SEC(2011) 1481 definitief}

1. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

Wereldwijd worden landen getroffen door crises en conflicten, die een bedreiging vormen voor de mondiale veiligheid en stabiliteit. Conflicten houden dikwijls verband met een kwetsbaar staatsbestel en worden verergerd door zwak bestuur en armoede. Om op deze structurele uitdagingen te kunnen reageren, zijn in het kader van partnerschappen met andere staten, actoren van het maatschappelijk middenveld en multilaterale en regionale partners grote collectieve inspanningen nodig teneinde voor de nodige voorwaarden te zorgen om landen te kunnen helpen een wederopleving van conflicten te voorkomen.

Om landen die door politieke conflicten of natuurrampen zijn getroffen te kunnen ondersteunen, moet de EU flexibeler kunnen optreden om niet alleen humanitaire hulp en civiele bescherming te kunnen bieden en zo mensenlevens te kunnen redden en menselijk lijden te verlichten, maar ook bestaande lacunes op het gebied van crisisrespons snel te kunnen dichten, crisisbeheersingsoperaties (ook in het kader van het GBVB) te kunnen aanvullen en voor meer samenhang tussen activiteiten op het gebied van vroege wederopbouw, herstel en langetermijntontwikkeling te kunnen zorgen, waar dit nodig is om een langdurige stabilisatie van de betrokken landen te verzekeren.

Natuurlijke of door de mens veroorzaakte rampen, drugshandel, georganiseerde misdaad en terrorisme, bedreigingen voor de cyberveiligheid belemmeren bovendien de ontwikkeling, verzwakken de rechtsstaat en dragen bij tot wereldwijde instabiliteit. De risico's die voor de mens, het milieu, het klimaat en de veiligheid uitgaan van chemische, biologische, radioactieve en nucleaire (CBRN-) materialen overschrijden daarenboven nationale en regionale grenzen.

Om de verschillende factoren die instabiliteit in de hand werken en tot conflicten en steeds grotere veiligheidsproblemen kunnen leiden, aan te kunnen pakken en de EU in staat te stellen de waarden en belangen van de EU op passende wijze te bevorderen op het wereldtoneel, moet de effectiviteit van het stabiliteitsinstrument nog verder worden versterkt met betrekking tot:

- (a) het tempo waarmee bijstand kan worden geboden in crisissituaties of in het geval van dreigende crises;
- (b) de ontwikkeling van eigen vermogens van de EU en capaciteiten van de partners van de EU voor conflictpreventie, crisisparaatheid en vredesopbouw;
- (c) de bestrijding van een groter aantal mondiale, transnationale veiligheidsdreigingen.

2. ANALYSE VAN SUBSIDIARITEIT

Op mondiaal niveau wordt de EU als geloofwaardige en neutrale speler beschouwd, als eerlijke bemiddelaar die meer dan andere mogendheden in staat is tussenbeide te komen om conflicten te vermijden. Wanneer de crisisrespons op EU-niveau wordt gecoördineerd, wordt voor een optimale samenhang van de acties en voor een zo groot mogelijke efficiëntie gezorgd. In dit verband zij erop gewezen dat slechts een zeer klein aantal lidstaten van de EU over faciliteiten voor crisisrespons of vredesopbouw beschikt die qua reikwijdte vergelijkbaar zijn met het stabiliteitsinstrument.

Gezien de steeds complexer wordende uitdagingen kan geen enkele interne prioritaire beleidsdoelstelling van de EU geïsoleerd van de rest van de wereld worden verwezenlijkt – of het nu om veiligheid gaat, om groei en het scheppen van banen, klimaatverandering, de toegang tot energiebronnen, gezondheid en pandemieën of migratie.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

In het nieuwe Verdrag betreffende de Europese Unie (artikel 21) zijn gemeenschappelijke overkoepelende beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie vastgesteld, met name: *"handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid"* en *"het verlenen van hulp aan volkeren, landen en regio's die te kampen hebben met natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen"*.

De specifieke doelstellingen van het nieuwe stabiliteitsinstrument zijn:

1. **in een situatie van crisis of dreigende crisis, ongeacht of deze door de mens zijn teweeggebracht of het gevolg zijn van natuurrampen**, met een effectieve respons aan de stabiliteit bijdragen, om mede te zorgen voor het behouden, creëren of herstellen van de noodzakelijke voorwaarden voor een behoorlijke uitvoering van het communautaire ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid.
2. **zorg dragen voor de paraatheid van de EU en haar partners om conflicten te kunnen voorkomen en om met pre- en post-crisissituaties te kunnen omgaan**, in nauwe samenwerking met internationale, regionale en subregionale organisaties en statelijke en niet-statelijke actoren.
3. **aanpakken van mondiale en transnationale bedreigingen voor de veiligheid** die de vrede en de stabiliteit in gevaar kunnen brengen.

4. BELEIDSOPTIES

Er werden **vier** opties bestudeerd die mogelijk kunnen zorgen voor een verhoging van de **efficiëntie, effectiviteit** en **coherentie** van het optreden van de EU op het gebied van vrede en veiligheid, om zo de aanwezigheid van de EU te versterken.

- **Optie 0:** geen nieuw instrument na 2013.
- **Optie 1:** vasthouden aan de status quo: handhaven van het huidige toepassingsgebied van het instrument en toekenning van een financiële enveloppe die vergelijkbaar is met die van de financiële vooruitzichten 2007-2013.
- **Optie 2:** herziening van het bestaande instrument, waarbij het huidige toepassingsgebied in grote lijnen wordt gehandhaafd, maar met, waar mogelijk, een versterking van de flexibiliteitsbepalingen en met een lichte verhoging van de financiële enveloppe om de EU in staat te stellen haar groeiende verantwoordelijkheden op het gebied van vrede en veiligheid na te komen.
- **Optie 3:** invoering van een nieuw instrument of nieuwe instrumenten, waarbij a) kwesties met betrekking tot crisisrespons en crisisparaatheid gescheiden van veiligheidsgerelateerde kwesties als terrorisme, transregionale dreigingen en

CBRN-risico's worden aangepakt, en b) middelen voor extern EU-optreden worden geïntegreerd die thans onder andere instrumenten vallen (bijvoorbeeld verkiezingswaarnemingsmissies van de EU of de Afrikaanse Vredesfaciliteit).

5. EVALUATIE VAN DE EFFECTEN

Er bestaat algemene consensus over het feit dat de EU moet vasthouden aan de belangrijkste elementen van het instrument die tot het succes daarvan hebben bijgedragen. De in aanmerking komende beleidsopties zijn erop gericht de huidige elementen van het stabiliteitsinstrument te consolideren en zo mogelijk nog te versterken. Gezien de aard van het instrument zal waarschijnlijk geen van de hierboven genoemde opties (afgezien van optie 0) een significant verschil uitmaken wat betreft "externe" effecten (op economisch, sociaal of milieugebied). Desalniettemin zal de definitieve keuze voor een van de opties belangrijke gevolgen hebben op het punt van **efficiëntie**, **effectiviteit** en **samenhang** met de overige externe instrumenten.

Een efficiënter instrument moet ervoor zorgen dat de EU nog actiever kan optreden op het gebied van crisispreventie, handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid en over grotere capaciteiten op het vlak van crisisparaatheid kan beschikken.

6. VERGELIJKING VAN OPTIES

De tabel hieronder biedt een overzicht van de voor- en nadelen van de verschillende opties.

De opties worden beoordeeld op basis van de volgende drie criteria:

Samenhang betekent hier de mogelijkheid om in het kader van programmering en uitvoering synergie te creëren die aan de ene kant de verwezenlijking van de overeengekomen doelstellingen dichterbij brengt en aan de andere kant het ontstaan van negatieve gevolgen en neveneffecten voorkomt die nadelig zouden zijn voor de tenuitvoerlegging van het beleid. Dit is met name van belang wanneer twee verschillende instrumenten hetzelfde geografische toepassingsgebied hebben.

Effectiviteit betekent dat de juiste activiteiten worden ontplooid, de juiste doelstellingen worden vastgelegd en dat vervolgens ervoor wordt gezorgd dat zij worden gerealiseerd.

Efficiëntie betekent dat de activiteiten op de juiste wijze worden uitgevoerd en de toegewezen middelen optimaal worden gebruikt: hiertoe behoren organisatorische aspecten alsook eventuele voordelen die van de vereenvoudiging van het instrument kunnen worden verwacht.

	<i>Effecten</i>	Effectiviteit	Samenhang	Efficiëntie
<i>Opties</i>	0. – Geen instrument	–	–	–
	1. – Geen wijziging t.o.v. huidige situatie	–	=	–
	2. – Een herzien instrument	+	+	+
	3. – Een nieuw instrument of nieuwe			

	instrumenten			
	a) Opsplitsing van het huidige instrument	=	–	+
	b) Verruiming van het toepassingsgebied	+	+	–

Optie 0: Gelet op de verplichtingen van de Europese Unie uit hoofde van artikel 21 van het Verdrag en op de politieke richtsnoeren die de Raad heeft vastgesteld met betrekking tot onder meer veiligheid en ontwikkeling (2007), de Europese Veiligheidsstrategie (2008) en conflictpreventie (2011), is deze optie politiek niet mogelijk zonder dat de EU aan internationale geloofwaardigheid verliest en haar belangen minder goed kan behartigen.

Optie 1: Net als in de periode 2007-2013 zou het stabiliteitsinstrument nog steeds een belangrijke rol kunnen vervullen. Evenwel zou de kans worden gemist om het instrument op basis van de reeds opgedane ervaring te verbeteren en nog waardevoller te maken in termen van effectiviteit en efficiëntie.

Optie 2: Deze optie houdt in dat zou worden vastgehouden aan de belangrijkste elementen en eigenschappen van het stabiliteitsinstrument, maar dat de bepalingen ervan met het oog op grotere flexibiliteit en effectiviteit zouden worden gestroomlijnd, om de EU in staat te stellen snel op toekomstige internationale uitdagingen op het gebied van vrede en veiligheid te reageren. Een efficiënter instrument zou ervoor zorgen dat de EU nog actiever kan optreden op het gebied van crisispreventie, handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid en over grotere capaciteiten op het vlak van crisisparaatheid beschikt.

Het stabiliteitsinstrument zou blijven worden gebruikt om acties te financieren die in het kader van andere externe instrumenten gefinancierde maatregelen aanvullen of ondersteunen, en zou zo nodig dienst doen als vervangende financieringsbron in gevallen waarin op korte termijn geen middelen uit die andere instrumenten kunnen worden gemobiliseerd. Men denke bijvoorbeeld aan gevallen van onvoorziene verkiezingen waarvoor niet ruimschoots van tevoren een waarnemingsmissie kon worden gepland of waarvan de voorbereiding onmiddellijke EU-steun vereist om betere voorwaarden voor vrije verkiezingen en eerlijke resultaten te kunnen waarborgen die voor de meerderheid van de bevolking aanvaardbaar zijn, zodat omstreden resultaten met de kans op conflicten worden voorkomen (Tunesië, Egypte in 2011).

Optie 3: Een nieuw instrument of nieuwe instrumenten

- (a) De invoering van twee nieuwe instrumenten, opgesplitst naar crisisrespons en crisisparaatheid enerzijds en mondiale en transnationale veiligheidsdreigingen anderzijds is niet raadzaam.

Er moet worden benadrukt dat crisisrespons en capaciteitsopbouw vóór en na een crisis aan de ene kant en het aanpakken van mondiale en transnationale bedreigingen aan de andere kant niet los van elkaar kunnen worden gezien. Samen vormen zij de belangrijkste pijlers van het externe optreden van de EU op het gebied van vrede en veiligheid (naast andere instrumenten, zoals het EIDHR). Door deze componenten van elkaar te scheiden, ontstaan er mogelijk kosten in termen van verlies aan coherentie die niet mogen worden onderschat.

Niet alleen zou deze optie indruisen tegen de algemene doelstelling om het aantal bestaande instrumenten te verminderen, zij zou ook leiden tot een minder samenhangende en complementaire interactie bij het aanpakken van factoren die conflicten in de hand werken.

- (b) De invoering van een nieuw instrument met een verruimd toepassingsgebied om voor meer samenhang te zorgen bij de toepassing van de uiteenlopende EU-maatregelen, kan eveneens worden verworpen, gezien de moeilijkheden die zouden zijn verbonden aan de vereniging van verschillende rechtsgrondslagen en besluitvormingsprocedures in één overkoepelend wetgevingsinstrument. Deze optie is niet efficiënt.

Integendeel, bij deze optie bestaat het risico dat de flexibiliteit die in het kader van de huidige regelingen is bereikt, ten dele zou wegvallen indien andere instrumenten en werkmethoden in één alomvattend instrument zouden worden geïntegreerd. De besluitvormingsprocedure inzake verkiezingswaarnemingsmissies is bijvoorbeeld nauwelijks geschikt om met de nodige snelheid te kunnen reageren indien na een politieke crisis onvoorziene verkiezingen worden gehouden. Sommige acties die op grond van de Afrikaanse Vredesfaciliteit worden gefinancierd (bijvoorbeeld vergoedingen voor Afrikaanse soldaten die deelnemen aan vredesmissies van de Afrikaanse Unie) en die mogelijk zijn in het kader van het EOF, zouden onmogelijk kunnen worden gefinancierd uit de EU-begroting. Dit zijn slechts twee voorbeelden die aantonen dat een dergelijke samenvoeging van instrumenten in de praktijk op grote moeilijkheden zou stuiten.

Samenvattend kan worden gesteld dat **optie 2 de beste optie lijkt**.

Op basis van de hierboven gemaakte analyse lijkt de keuze voor optie 2 de optimale keuze te zijn. Een **herzien instrument**, waarbij het huidige toepassingsgebied in grote lijnen wordt gehandhaafd, maar de flexibiliteit van het instrument wordt vergroot zodat de EU in staat wordt gesteld effectiever en sneller op toekomstige internationale uitdagingen op het gebied van vrede en veiligheid te reageren.

7. MONITORING EN EVALUATIE

De systemen van de Europese Commissie voor monitoring en evaluatie zijn in toenemende mate resultaatgericht. Bij de monitoring en evaluatie zijn niet alleen interne personeelsleden betrokken, maar wordt tevens een beroep gedaan op externe deskundigen. Deze beoordelingen dragen bij tot de verantwoording en de verbetering van lopende acties; daarbij wordt bovendien lering getrokken uit de opgedane ervaringen die bijdraagt tot de ontwikkeling van toekomstige beleidsmaatregelen en acties, daarbij rekening houdend met de INCAF-criteria¹.

¹ Het Internationaal Netwerk betreffende conflicten en onstabiele situaties (INCAF) van de OESO/DAC.