



De “European Peace Facility” (EPF): een ambitieus financieel instrument voor een geloofwaardiger Europees Defensiebeleid

Geert LEEMAN

Geert Leeman, Kolonel SBH, Militair raadgever van de Belgische ambassadeur bij het
Politiek en Veiligheidscomité van de Europese Unie.

In juni 2016 stelde de EU Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid en vicevoorzitter van de Europese Commissie (HR/VP) Federica Mogherini een nieuwe globale strategie voor het veiligheids- en buitenlands beleid van de Europese Unie voor. In november van datzelfde jaar nam de Raad conclusies aan die de concrete implementatie van deze strategie beogen door nieuwe bakens uit te zetten voor het externe optreden van de Europese Unie in een fel gewijzigde veiligheidsomgeving. Hierin wordt onder andere ook vooropgesteld dat de lidstaten om het overeengekomen ambitieniveau te realiseren een meer globale benadering voor de financiering van het externe militaire optreden zullen onderzoeken. Deze nieuwe benadering dient de solidariteit, doeltreffendheid, flexibiliteit en reactiviteit van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU te versterken. Hierbij zullen alle financieringsopties onderzocht worden en wordt een ambitieuze herziening van de gemeenschappelijke financiering van militaire operaties en missies vooropgesteld. In juni 2018 maakte de HR/VP Federica Mogherini haar voorstel voor een “Europese Vredesfaciliteit” (European Peace Facility, EPF) wereldkundig. Het betreft hier een grensverleggend voorstel voor de creatie van een ambitieus financieel instrument dat Europa dient toe te laten zijn veiligheidsbelangen beter te behartigen door conflicten te voorkomen, vrede te bewaren en de internationale veiligheid te versterken.

De “European Peace Facility” (EPF): een ambitieus financieel instrument voor een geloofwaardiger Europees Defensiebeleid

En juin 2016 Federica Mogherini, haute représentante de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité / vice-présidente de la Commission européenne, a présenté une nouvelle stratégie globale pour la politique de sécurité et de défense commune de l’Union européenne. En novembre de cette même année, le Conseil a adopté des conclusions sur la mise en œuvre concrète de cette stratégie qui posent des jalons pour l’action extérieure de l’Union européenne dans un contexte sécuritaire qui a fortement changé. Il y est stipulé entre autres que les États membres vont définir une approche plus globale pour financer l’action extérieure militaire afin d’atteindre le niveau d’ambition fixé. Cette nouvelle approche doit renforcer la solidarité, l’efficacité, la flexibilité et la réactivité de la politique de sécurité et de défense commune de l’Union européenne. À cet effet, il est prévu d’examiner toutes les options de financement et une révision ambitieuse du financement commun des opérations et missions militaires est envisagée. En juin 2018 la HR/VP a rendu publique sa proposition de « facilité européenne pour la paix ». Il s’agit d’une proposition innovante pour la création d’un instrument financier ambitieux qui doit permettre à l’Europe de mieux défendre ses intérêts en matière de sécurité par la prévention des conflits, le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale.

De European Peace Facility dient vanaf 2021 concreet te zorgen voor een coherente financiering van alle EU militaire of defensie-gerelateerde operationele acties die gevoerd worden in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. Het voorstel is nieuw in de zin dat het een aantal reeds bestaande instrumenten zoals het Athena mechanisme en de African Peace Facility (APF) beoogt te integreren in één instrument en deze tevens aanzienlijk uit te breiden op basis van de vastgestelde tekortkomingen die maken dat de geboekte resultaten niet optimaal zijn.

We denken hier in de eerste plaats aan de uitrusting van de militairen die opgeleid en getraind worden via de verschillende EU-trainingsmisssies en operaties waarvoor het vandaag niet mogelijk is deze te financieren via de Europese begroting maar waarvoor er ook geen instrument bestaat om dit structureel te financieren buiten de begroting. Tijdens hun opdracht in het kader van EUTM Mali hebben vele Belgische militairen de concrete gevolgen van deze belangrijke tekortkoming mogen ervaren.

Het nieuwe instrument beoogt precies dit hiaat te regelen door bij een missie of operatie steeds deze uitrustingsdimensie te integreren in het mandaat en de financiering ervan te voorzien op

De “European Peace Facility” (EPF): een ambitieus financieel instrument voor een geloofwaardiger Europees Defensiebeleid

een sluitende wijze. Dit moet toelaten de partners sneller in staat te stellen autonoom in te staan voor hun veiligheid en aldus het rendement van het Europees optreden aanzienlijk te verhogen. Een ander voordeel van een dergelijke benadering is het feit dat er ter ondersteuning van de besluitvorming een duidelijker beeld van de totale kost zal bestaan en dat de militaire bevelhebbers over garanties zullen beschikken dat de voor hun opdracht noodzakelijke middelen gefinancierd zullen worden. Vandaag dienen zij vaak herhaaldelijk aan te dringen om de nodige middelen te bekomen voor het verwerven van uitrusting die essentieel is voor de goede uitvoering van hun opdracht zonder garantie op een goede afloop.

African Peace Facility

EPF beoogt de actuele African Peace Facility (APF) te integreren. Dit is een instrument dat in 2004 werd opgericht en dat deel uitmaakt van het Europees OntwikkelingsFonds (European Development Fund). Het fonds voorziet in de financiering van de bijdragen tot vrede en veiligheid van de Afrikaanse Unie (AU) en de verschillende Afrikaanse regionale economische gemeenschappen (zoals EAC en ECOWAS). Sinds de oprichting van de APF in 2004 werden reeds initiatieven ten belope van 2,7 miljard euro gefinancierd. De bedoeling van EPF is de vandaag exclusieve gerichtheid van het instrument op Afrika te verruimen tot wat men een 360 graden-benadering noemt waardoor bijvoorbeeld ook activiteiten in de Oostelijke periferie van Europa gefinancierd zullen kunnen worden. Tevens zullen een aantal actueel bestaande belangrijke beperkingen rond de aard van de te financieren activiteiten wegvallen, wat de flexibiliteit aanzienlijk zal verhogen. Het uitgesproken militaire label van de activiteiten die gefinancierd zullen worden maakt wel dat ontwikkelingssamenwerking niet langer bereid is in te staan voor de financiering zoals dit tot op heden het geval is. Dit betekent dat op nationaal vlak naar een nieuwe financieringsbenadering dient gezocht te worden.

Het Athena mechanisme

Belangrijk voor defensie is het feit dat EPF ook voorziet het actuele Athena mechanisme te integreren. Het Athena mechanisme werd op 1 maart 2004 door de Raad van de Europese Unie in het leven geroepen. Het mechanisme staat in voor de financiering van de gemeenschappelijke kosten van militaire operaties en missies van de EU in het kader van het

De “European Peace Facility” (EPF): een ambitieus financieel instrument voor een geloofwaardiger Europees Defensiebeleid

Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid van de EU. Alle EU-lidstaten dragen bij aan de financiering van militaire operaties van de EU buiten Denemarken dat heeft gekozen niet deel te nemen aan het GVDB wat militaire aangelegenheden betreft (de zogenaamde opt-out). De lidstaten bepalen wat er wordt begrepen onder de gemeenschappelijke kosten van operaties.

De gemeenschappelijke kosten bedragen actueel volgens gegevens van de EUMS tussen de 7 à 10% van de totale kost van de operaties en missies. Het Athena Special Committee functioneert op basis van de werkingsregels die hernomen zijn in het betreffende raadsbesluit. De lidstaten betalen een jaarlijkse bijdrage aan het werkingsbudget op basis van hun bruto nationaal product.

Men beoogt met de EPF het niveau van de gemeenschappelijk gedragen kosten voor militaire operaties en missies aanzienlijk te verhogen. Het voornaamste argument dat in dit verband wordt aangereikt is de overtuiging dat meer (financiële) solidariteit de opstart en de werking van operaties en missies zou faciliteren. De huidige benadering die vooral gebaseerd is op het principe “costs lie where they fall” maakt dat de aan de operatie of missie deelnemende landen quasi alle lasten dragen hoewel deze toch gezamenlijk werden beslist.



De “European Peace Facility” (EPF): een ambitieus financieel instrument voor een geloofwaardiger Europees Defensiebeleid

De deelname van een land aan een operatie is echter het resultaat van een complexere mix van beoordelingsfactoren dan enkel het financiële aspect. We denken hierbij aan de beschikbaarheid van de capaciteiten, de betrokken (vitale) belangen, de politieke beoordeling van de operatie of missie, ... Dit maakt dat de veronderstelling dat een verhoging van het niveau van de gemeenschappelijke kosten automatisch zal leiden tot het faciliteren van het EU militaire optreden niet zo evident is. Een te hoog niveau van gemeenschappelijke financiering zou zelfs het contraproductieve effect kunnen hebben dat het lanceren van missies en operaties moeilijker wordt omdat landen (veel) meer zullen betalen voor een inzet waarbij ze zich niet noodzakelijk sterk betrokken voelen en zich bijgevolg kritischer zullen opstellen.

Elke uitbreiding van gemeenschappelijke financiering dient derhalve goed geanalyseerd te worden en weloverwogen te geschieden. Elk nieuw instrument dient tevens te beantwoorden aan de voor militaire operaties en missies noodzakelijke flexibiliteits- en reactiviteitsvereisten zoals dit vandaag het geval is met het Athena mechanisme.

De financiële dimensie

De grootteorde van de European Peace Facility wordt voorlopig geraamd op 10,5 miljard euro voor de periode 2021-2027. Het instrument zal zich buiten de EU-begroting bevinden omdat het Verdrag betreffende de EU in Artikel 41.2 stelt dat de beleidsuitgaven die voortvloeien uit operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied niet ten laste van de begroting van de Unie kunnen komen. Over de precieze draagwijdte van dit artikel is reeds veel inkt gevloeid en de juridische diensten van de Raad en de Commissie zitten hier niet op één lijn. De juridische dienst van de Commissie heeft een veel engere interpretatie van dit artikel, wat maakt dat de mogelijkheden om activiteiten met een militaire dimensie te financieren vanuit het gemeenschappelijke budget vandaag uiterst beperkt zijn.

De vooropgestelde grootteorde van het bedrag kondigt een aanzienlijke uitbreiding van de Europese ambities aan. Het is echter lang niet zeker dat de lidstaten bereid zullen zijn de grootteorde van deze ambitie te onderschrijven. Een meer gematigde benadering die toch tegemoetkomt aan de belangrijkste vastgestelde financieringsdoelstellingen kondigt zich aan als een meer voor de hand liggende uitkomst. De EPF beoogt naast een meer structurele benadering van de financiering van het EU externe militaire optreden en defensie-gerelateerde

De “European Peace Facility” (EPF): een ambitieus financieel instrument voor een geloofwaardiger Europees Defensiebeleid

operationele acties ook het actuele niveau van bestedingen aanzienlijk te verhogen teneinde te beantwoorden aan de vereisten van een steeds uitdagendere veiligheidsomgeving.

Deze verhoging omvat het aanzienlijk optrekken van het niveau van gemeenschappelijke financiering van militaire operaties en missies, het verhogen van de actuele financiering van de APF door de geografische en inhoudelijke verruiming en tenslotte de tot op heden niet gefinancierde uitrusting van de veiligheidspartners voor wie de EU opleiding en training voorziet.

De heterogeniteit van de toekomstige uitgavenposten in het kader van de EPF maakt dat de actueel bestaande nationale benadering waarbij bepaalde Federale Overheidsdiensten (FOD) en Defensie elk instaan voor de financiering van bepaalde deelaspecten (Athena mechanisme, APF,...) in de toekomst niet langer mogelijk zal zijn. Dit maakt dat de toekomstige nationale financiering conceptueel anders dient benaderd te worden. De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) stelt in dit geval een analoge financiële benadering voor aan deze die gehanteerd wordt voor het Meerjaarlijkse Financiële Kader waarbij een a posteriori verdeling van de precieze uitgavenposten wel mogelijk blijft.

Door EDEO werd ook reeds contact opgenomen met de NAVO-administratie om na te gaan welke Europese uitgaven kunnen aanvaard worden als Defensie-uitgaven volgens de geldende NAVO richtlijnen. Hieruit blijkt dat in het kader van EPF enkel de (eventueel uitgebreide) actuele uitgaven in het kader van het Athena mechanisme (de gemeenschappelijke kosten voor operaties en missies) in aanmerking komen volgens de actueel geldende NAVO-richtlijnen.

De besluitvorming en het beheer

De besluitvorming in het kader van EPF is voorbehouden aan de Raad en aan het EPF Comité dat samengesteld is uit leden van de lidstaten. Voor wat betreft het luik militaire operaties en missies wordt geen wijziging vooropgesteld en elke missie en operatie zal nog steeds een beslissing van de Raad vereisen gevolgd door de opmaak van een OPLAN. Elk aspect dat gemeenschappelijk gefinancierd wordt, inclusief de uitrusting van de partners, zal de voltallige goedkeuring van het EPF Comité vereisen zoals dit nu het geval is voor Athena. Naast deze ongewijzigde benadering voor de militaire operaties en missies dienen alle actieprogramma's in steun van partners unaniem goedgekeurd te worden door de Raad en

De “European Peace Facility” (EPF): een ambitieus financieel instrument voor een geloofwaardiger Europees Defensiebeleid

dient elke specifieke bijstandsmaatregel gefinancierd binnen deze actieprogramma's nog eens een aparte goedkeuring bij consensus door het Politiek en VeiligheidsComité te krijgen alvorens deze uitgevoerd kan worden. Voor het concrete beheer van het instrument wordt een EPF Comité opgericht samengesteld uit afgevaardigden van de lidstaten analoog aan de actuele werking van het Athena Speciaal Comité. Alleen zal de te behandelen materie veel ruimer zijn en zal een bredere expertise vereist zijn die maakt dat mogelijk verschillende experts dienen deel te nemen. In dit comité zullen alle beslissingen betreffende militaire operaties unaniem genomen worden en de overige beslissingen (rond steun aan partners en specifieke Capacity Building in support of Security and Development (CBSD) initiatieven) bij gekwalificeerde meerderheid. Aangezien de EPF verschillende instrumenten met elk een geëigende wijze van besluitvorming besluitvormingsvormen integreert, wordt voor de EPF dus een gediversifieerde besluitvorming vooropgesteld. Een niet onbelangrijk gegeven is ook dat het voorzitterschap van het EPF Comité niet zal waargenomen worden door het roterende voorzitterschap van de EU maar door een afgevaardigde van de Hoge Vertegenwoordiger. Dit kan mogelijk een belangrijke impact hebben op de dynamiek van de werking van een dergelijk comité.



De “European Peace Facility” (EPF): een ambitieus financieel instrument voor een geloofwaardiger Europees Defensiebeleid

Geen eindpunt

In 2016 heeft de HR/VP het bestaande politieke momentum rond veiligheid goed gecapteerd en aangegrepen om de gedateerde veiligheidsstrategie van de EU te heroriënteren en aan te passen aan de geëvolueerde veiligheidscontext. Een heleboel initiatieven zagen het licht waarvan de Permanent Gestructureerde Samenwerking (PESCO) wellicht het sterkst gemediatiseerd is. Het voorstel tot oprichting van een European Peace Facility heeft echter ook het potentieel om grensverleggend te zijn voor het externe militaire optreden van de EU aangezien het tegemoetkomt aan een reeks belangrijke bestaande tekortkomingen die ook door de Belgische bevelvoerders in Mali en de Centraal Afrikaanse Republiek werden ervaren en gerapporteerd.

Het is duidelijk dat er inderdaad toegevoegde waarde kan ontstaan door het externe militaire optreden van de EU coherenter te financieren en de diverse deelaspecten te integreren in één samenhangende benadering. Vooral de integratie van de tot op heden onbestaande structurele financiering van het uitrustingsluik van het EU externe militaire optreden vormt een onmiskenbare vooruitgang.

Hierbij mogen echter de verschillende deeldomeinen die vandaag goed werken en doorheen de jaren werden geoptimaliseerd om precies aan te sluiten bij de specifieke behoeften zoals deze van de militaire operaties en missies niet verloren gaan. Hierbij dient bovendien de vraag gesteld in welke mate een verhoogde gemeenschappelijke financiering van de operaties op zich een daadwerkelijke stimulans zal vormen voor de vastgestelde problemen rond het ter beschikking stellen van de nodige middelen door de lidstaten en zo ja hoe groot deze kan zijn alvorens ze mogelijk contraproductief wordt voor het opstarten van nieuwe militaire operaties en missies of het inzetten van de EU Battle Group.

Hoewel het instrument een stap vooruit betekent wordt er nog steeds geen structurele link gemaakt met wat de Commissie met haar omvangrijk instrumentarium doet in dezelfde theaters (de zogenaamde Integrated Approach). We denken hier onder andere aan de omvangrijke budgetten die de Commissie besteedt aan ontwikkelingshulp via instrumenten met soms een indirecte veiligheidslink zoals het IcSP (Instrument contributing to Stability and Peace). Men kan dus stellen dat de European Peace Facility een aanzienlijke verbetering kan betekenen voor een aantal breed onderkende hiaten mits het instrument de soepelheid en de dynamiek kan behouden van de instrumenten die vandaag bestaan zoals het Athena

De “European Peace Facility” (EPF): een ambitieus financieel instrument voor een geloofwaardiger Europees Defensiebeleid

mechanisme. Het instrument vormt zeker geen eindpunt en met name de optimalere integratie van alle EU-instrumenten inclusief deze van de Commissie blijft een permanent aandachtspunt op weg naar een meer geïntegreerde benadering. Het blijft echter belangrijk in dit opzet steeds voor ogen te houden dat een volledige civiel-militaire integratie omwille van de conceptuele, legale en operationele verschillen niet het hoofdobjectief kan en mag zijn. Het permanent werken aan een betere samenwerking en wederzijdse kennis van beide elkaar aanvullende dimensies is dat wel.

Reageren? Réagir?: **BMT-RMB@mil.be**

Trefwoorden: European Peace Facility (EPC) - Common Security and Defence Policy (CSDP)



www.irsd.be - www.khid.be - www.rhid.be

Tous droits réservés - Alle rechten voorbehouden