



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.11.2001
KOM(2001) 647 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

FINANSIERING AF CIVILE KRISESTYRINGSFORANSTALTNINGER

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

FINANSIERING AF CIVILE KRISESTYRINGSFORANSTALTNINGER

1. SAMMENDRAG

Den Europæiske Union har brug for mere effektive og mere pålidelige procedurer for hurtig finansiering af civile krisestyringsforanstaltninger, og herunder også FUSP-foranstaltninger.

Sådanne foranstaltninger er tidligere blevet finansieret over det almindelige budget, men dette har vist sig at være for tung en procedure. EF's budget er dog stadig det bedste udgangspunkt, ikke mindst fordi det er den bedste kontekst, hvis man skal sikre, at princippet om god forvaltningspraksis og klarhed overholdes, og at EU's - dvs. såvel FUSP's som Fællesskabets - foranstaltninger afstemmes efter hinanden. Men hvis det almindelige budget skal lægges til grund, må man finde en løsning på både ressourceknapheden og procedureproblemerne.

- Hvad angår ressourcerne: Man kan eventuelt gøre brug af en ny fleksibilitetsordning for civil krisestyring, og herunder også FUSP-foranstaltninger, og af den eksisterende nødreserve på budgettet. Ved at oprette en ny fleksibilitetsordning vil man kunne frigøre ekstra midler til eksterne foranstaltninger, samtidig med at man holder sig inden for de generelle finansielle retningslinjer, der blev aftalt i Berlin. Ved en tilsvarende udnyttelse af nødreserven i særligt hastende tilfælde - dog således at humanitære foranstaltninger har forrang - vil EU's krisestyring kunne få gavn af bedre fleksibilitet og ressourcer.
- Hvad angår procedurerne: de nugældende budgetbaserede finansieringsordninger må tages op til gennemsyn med henblik på en forbedring. Dette gælder også for FUSP's finansieringsprocedurer og de almindelige fællesskabsordninger. Med henblik på forvaltningen af en ny fleksibilitetsordning må der indføres en klart overskuelig og hurtigt fungerende procedure.

Den fortsatte brug af EF-midler til de fleste krisestyringsforanstaltninger udelukker ikke, at medlemsstaterne i exceptionelle tilfælde vil blive anmodet om bidrag, jf. artikel 28, stk. 3, i EU-traktaten.

2. INDLEDNING

Det Europæiske Fællesskab har siden oprettelsen været involveret i konfliktforebyggelse og krisestyring i kraft af sin udenrigspolitik. Ved Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten blev der etableret nye ordninger for politiske/diplomatiske og sikkerhedsmæssige/militære foranstaltninger under FUSP/EFSP. Sideløbende med denne udvikling viser den internationale erfaring med krisestyring gennem det seneste årti, at der er sket store ændringer i arten og omfanget af de kriser, som Den Europæiske Union må kunne reagere på. Udviklingen på disse to punkter stiller Kommissionen over for en dobbelt udfordring:

- Hvordan forbedrer man Fællesskabet ordninger og procedurer, således at de bliver mere fleksible og bedre egnede til at dække behovene i forbindelse med afhjælpning af kriser, samtidig med at man

- sikrer en velkoordineret og velafpasset udvikling mellem Fællesskabets ordninger og de nye ordninger under FUSP/EFSP?

Den Europæiske Unions nuværende søjlestruktur er måske ikke det optimale grundlag for en fuldt integreret problemløsning, og det er muligt, at dette punkt må tages op på den næste regeringskonference. Men det vil fremtiden vise. Her og nu er opgaven at udarbejde effektive integrerede ordninger på basis af den traktat, der er gældende i dag. Der har gennem de seneste få år været mange eksempler på et velafstemt og velkoordineret samspil mellem EU's ordninger inden for de eksisterende strukturer, i sidste række i FYROM.

Kommissionen spiller sin fulde rolle i Den Europæiske Unions bestræbelser på at skabe en generel krisestyrings- og konfliktforebyggelseskapacitet. Den Europæiske Union må kunne handle hurtigt i en krisesituation. Der må ikke være nogen forvirring om, hvem der varetager hvilke opgaver.

Kommissionen, som ønsker en bedre kapacitet til at kunne reagere hurtigt og effektivt på krisesituationer, har iværksat forskellige hjælpemidler med henblik på en hurtigere mobilisering af Fællesskabets ordninger. Den netop vedtagne udrykningsordning¹ er et eksempel herpå. Med denne ordning har man hurtig adgang til de nødvendige budgetmidler, idet ordningen fungerer på grundlag af en separat budgetkonto på det almindelige budget. Kommissionen sørger også for, at de programmer, der iværksættes på grundlag af Fællesskabets ordninger, er udformet således, at man er sikret en fleksibel og hurtig respons i krisesituationer².

Militære aspekter i forbindelse med krisestyring kan ikke afholdes via De Europæiske Fællesskabers almindelige budget. Dette er grunden til, at man har etableret nye strukturer³ i Rådets sekretariat, og at man er ved at etablere ad hoc-arrangementer for finansiering af foranstaltninger med militære implikationer.

Det gælder som en generel regel i henhold til EU-traktatens artikel 28, at udgifter til FUSP-aktioner afholdes over det almindelige budget. Dette hjælper til at sikre konsekvens og kontinuitet i Den Europæiske Unions eksterne aktiviteter. Traktaten åbner dog mulighed for at fravige denne regel.

3. CIVIL KRISESTYRING UNDER FUSP OG FÆLLESSKABETS ORDNINGER

Revisionsretten er kommet frem til to meget forskellige vurderinger i de to seneste rapporter, den ene om FUSP og den anden om Det Europæiske Kosovo-Genopbygningsagentur. Agenturet får ros for omhu og effektivitet, hvorimod FUSP kritiseres for en tung og alt for langsom forvaltning. Med hensyn til FUSP nævner man både, at Kommissionen ikke er tilstrækkeligt involveret i den forberedende fase, og at der har været koordinationsproblemer og andre vanskeligheder i Kommissionen. Af Revisionsrettens forskellige anbefalinger kan nævnes ønsket om en mere gennemskuelig forvaltning af FUSP; Revisionsretten slår endvidere til lyd for en hurtigere beslutningstagning i Rådet for så vidt angår forlængelse af

¹ Rådets forordning (EF) nr. 381/2001 om en hurtig reaktionsmekanisme - EFT L 57 af 27.2.2001 s. 5

² Som anbefalet i Kommissionens meddelelse om konfliktforebyggelse - KOM(2001)211 endelig udgave

³ Se formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Nice, den 7., 8. og 9. december 2000, bilag VI

igangværende foranstaltninger og en bedre udnyttelse af Kommissionens potentiale for hurtigere forvaltning.

Fællesskabet har stor erfaring med konfliktforebyggelse, krisestyring og kriseløsning. Som eksempel kan nævnes, at Fællesskabet i Sydafrika gav aktiv støtte til frontlinjestater og ngo'er i apartheidårene. Fællesskabet har siden 1994 ydet støtte til omlægning og hjælp til afholdelse af valg og til opbygning af institutioner. I Guatemala har Fællesskabet hjulpet med til at iværksætte en fredsaftale og bidraget til opbygning af institutioner på vigtige felter såsom retsstat og politi. Kommissionen yder støtte til Østtimors UNTAET-administration. Og på Balkan er Fællesskabet en af De Forenede Nationers vigtigste søjler i Kosovo, idet man deltager i genopbygningsarbejdet og yder støtte til den lokale administration og civilsamfundsorganisationerne.

På Det Europæiske Råds møde i Feira udpegede man fire indsatsområder med henblik på støtte til civil krisestyring: *politi, retsstat, civilbeskyttelse og civil administration*. Disse indsatsområder indgår i et bredere sæt civile krisestyingsforanstaltninger på områder, hvor Fællesskabet har en klar kompetence, bl.a. samhandel, økonomiske incitament, humanitære foranstaltninger, istandsættelse og institutionsopbygning. Fællesskabet har både den fornødne kompetence og værdifuld ekspertise for så vidt angår mange af de foranstaltninger, der kan komme i betragtning inden for de fire indsatsområder, der blev udpeget i Feira.

Det er den påtænkte foranstaltnings sigte og indhold, der er bestemmende for, hvilket retsgrundlag der lægges til grund⁴, og dermed for, hvilken budgetfinansieringskilde der skal bruges, dvs. Fællesskabets eller FUSP's. Der hersker ikke altid klarhed med hensyn til omfanget af Fællesskabets beføjelser for så vidt angår EU's civile krisestyring. I bilag I er der gjort delvis rede for grænsedragningen mellem første og anden søjle.

I budgetmæssig henseende er det muligt at henføre krisestyingsforanstaltninger under tre forskellige kategorier:

- a) foranstaltninger, der gennemføres som led i en fællesskabsordning⁵; disse finansieres over den relevante konto på Fællesskabets budget
- b) FUSP-foranstaltninger uden militære og forsvarsmæssige aspekter⁶; disse finansieres over FUSP's budgetkonto
- c) ESFP-foranstaltninger med militære og forsvarsmæssige aspekter; disse falder uden for Fællesskabets budget.

Med hensyn til litra a), dvs. foranstaltninger, der gennemføres som led i en fællesskabsordning, er det værd at bemærke, at de kan omfatte aktioner, der ved første øjekast

⁴ Se retspraksis vedtaget af EF-domstolen, som bekræftet ved sag C-376/98 Tyskland mod Europa-Parlamentet og Rådet [2000] ECR I-8419.

⁵ Se oversigt (ikke udtømmende) over Fællesskabets forskellige mulige krisestyingsforanstaltninger (første søjle) i bilag I

⁶ FUSP-foranstaltninger uden militære og forsvarsmæssige aspekter er f.eks. strukturelle eller langfristede problemer såsom ikke-spredning, afvæbning, sikkerhedsovervågning, sikkerhedsmæssig støtte til fredsprocesser og stabiliseringstiltag, projekter til bekæmpelse af terrorisme, politisk mægling og de opgaver der varetages af EU's særlige repræsentanter, samt hermed forbundne undersøgelsesrejser. Yderligere ESFP-fremskridt under FUSP vil senere tillade EU at iværksætte militæraktioner, hvilket vil bidrage til den generelle krisestyingskapacitet. Den militære dimension af krisestyring er imidlertid kun én del af en generel FUSP-aktion i konflikt- og krisesituationer.

kan se ud til at være FUSP-foranstaltninger. Som eksempel kan nævnes, at minerydning, civil nødhjælp, civilbeskyttelsesbistand, menneskerettigheder, institutionsopbygning, tilsyn ved valg, konsolidering af demokratiets og retsstatens principper, fødevarebistand, sikring af flygtninges eksistensgrundlag og sikkerhed, istandsættelse, genopbygning, udvikling af infrastrukturer samt økonomisk bistand alle henhører under Fællesskabets ordninger.

Med hensyn til litra b), dvs. FUSP-foranstaltninger uden militære og forsvarsmæssige aspekter, gælder Fællesskabets budgetlovgivning fuldt ud, når sådanne foranstaltninger afholdes over budgettet (hvilket er den generelle regel i henhold til artikel 28, om end der også findes en undtagelsesbestemmelse, der giver mulighed for at overdrage udgiften til medlemsstaterne). Det er Rådet, som træffer afgørelse om en fællesaktion og om, hvor store budgetressourcer der skal afsættes hertil, mens Kommissionen varetager forpligtelser, kontrakter og udbetalinger fra det budget, der er afsat til aktionen. Sådanne udgiftsposter er underlagt Revisionsrettens eksterne kontrol, EF-Domstolens retlige kontrol af budgetvirkningerne og Europa-Parlamentets dechargeprocedure. Finansieringen af FUSP-foranstaltninger hviler således på en klart gennemskuelig og demokratisk ansvarlig procedure - om end denne procedure for tiden fungerer for tungt.

Med hensyn til litra c), dvs. ESFP-foranstaltninger med militære og forsvarsmæssige aspekter, kan det nævnes, at de permanente politiske og militære strukturer, der er blevet oprettet gennem de seneste to år, tager sigte på at tilgodese samspillet mellem de civile og de militære aspekter. Som allerede nævnt er det den påtænkte foranstaltnings sigte og indhold - og ikke den gennemførende instans - der er bestemmende for retsgrundlaget og finansieringskilden. Situationen er klar for så vidt angår en fremtidig brug af den hurtige udrykningsstyrke og andre militære aktioner: ingen af posterne på Fællesskabets budget kan anvendes til finansiering heraf. Men en militær organisation kan varetage FUSP-krisestyringsopgaver, uden at de herved automatisk bliver militærforanstaltninger⁷. Det kan for eksempel dreje sig om visse overvågnings- eller politiopgaver.

4. PROCEDURE- OG BUDGETPROBLEMER, DER HINDRER EFFEKTIVE FUSP-AKTIONER

Det er klart, at de nuværende procedurer for FUSP-foranstaltninger inden for budgettets rammer fungerer for tungt i krisesituationer. Hertil kommer, at der ikke ville være tilstrækkeligt med midler på det nuværende FUSP-budget, hvis EU skulle beslutte f.eks. at udvide EU's tilsyn på Balkan eller gå i gang med en større politiaktion. Det vil således sige, at både procedure- og budgetproblemer truer med at reducere EU's nye globale rolle både med hensyn til dens potentiale, og hvor alvorligt den tages.

4.1. Løsning af procedureproblemer

Hvis man skal fortsætte med at finansiere FUSP over budgettet, er det vigtigt at få fastlagt nye procedurer, som kan tilgodese de særlige behov, der opstår i forbindelse med krisestyring, dvs. i første række sørge for en hurtigere og mere fleksibel udbetaling. FUSP's implementeringspraksis lever endnu ikke op til de politiske forventninger. Budgetreglerne indeholder ingen hasteordninger, der giver mulighed for en hurtigere iværksættelse af FUSP-

⁷ For så vidt angår princippet om at det er en påtænkt foranstaltnings sigte og indhold der bestemmer retsgrundlaget henvises til artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1257 om humanitær bistand - EFT L 163 af 2.7.1996, s. 1. Med denne retsakt tillades finansiering af personale udefra, og herunder også militært personale, med henblik på oplagring, transport, logistik og distribuering af humanitær bistand. Samme forordning er også en af de mulige finansieringskilder for bistand til civil beskyttelse.

foranstaltninger. Dette står i modsætning til forholdene på andre felter. Det er således vigtigt, at bestemmelserne vedrørende FUSP og krisestyring i forslaget⁸ til en ændret finansforordning (som blev vedtaget af Kommissionen den 30. oktober) godtages af budgetmyndigheden.

Kommissionen er også i gang med at forenkle forvaltningen af finanstransaktionerne på andre måder. Beslutningsprocessen kortes ned⁹. Kommissionen overdrager ansvaret for den finansielle forvaltning til de eksterne delegationer, hvilket vil sætte dem i stand til at reagere hurtigere, når de anmodes om at tage ansvaret for iværksættelsen af en FUSP-aktion. Det er også værd at bemærke for så vidt angår reformen af den eksterne bistand, at Kommissionen har samlet forvaltningen af hele projektforløbet i én afdeling for så vidt angår de eksterne bistandsprojekter. Dette kommer også til at gavne FUSP.

4.2. Tilvejebringelse af større budgetfleksibilitet

Som regel afholdes udgifter til civile foranstaltninger i forbindelse med FUSP's krisestyring over FUSP's eget budget¹⁰. Under exceptionelle omstændigheder kan Rådet ved en enstemmig afgørelse overdrage denne udgift til medlemsstaterne¹¹. Udgifter til militære eller forsvarsmæssige aspekter overlades altid til medlemsstaterne. Muligheden for at overdrage aktionsudgifter til medlemsstaterne gælder imidlertid kun for FUSP-aktioner. Det er hverken retligt muligt eller økonomisk forsvarligt at lade medlemsstaterne afholde udgifter til Fællesskabets ordninger.

Dette budgetproblem kan løses ved, at man systematisk gør brug af den mulighed, som der i henhold til EU-traktatens artikel 28 er for at trække på medlemsstaternes bidrag, eller ved, at man skaber større fleksibilitet på det almindelige budget. Første løsningsmulighed er for tiden til drøftelse i Rådet som led i en eventuel ny ad hoc-fond. Den anden løsningsmulighed - som bevarer FUSP-kriseudgifter inden for den etablerede budgetstruktur - kunne eventuelt bestå i, at man udnytter budgetreserverne bedre, eller at man gør større brug af den nye fleksibilitetsordning. Efter Kommissionens opfattelse fortjener denne anden løsningsmulighed at blive overvejet alvorligt.

Det kan umiddelbart virke som en attraktiv løsning at finansiere civile FUSP-kriseforanstaltninger ved hjælp af en ny ad hoc-fond. Men noget sådant ville imidlertid rejse forskellige spørgsmål:

- EU-traktaten siger ikke noget om, hvordan en sådan fond skulle forvaltes og kontrolleres. Medmindre dette overdrages til Kommissionen, som man har gjort med Den Europæiske Udviklingsfond, ville medlemsstaterne blive nødt til at oprette en ny instans ved siden af det eksisterende budgetapparat, hvilket går imod de seneste anbefalinger fra

⁸ Af særlig interesse blandt de foreslåede bestemmelser er:

- 1) fravigelsen af princippet om at tilskud til tredjepart på forhånd skal indgå i programmet
- 2) den mulige fravigelse af den obligatoriske efterfølgende publikation af tildelte tilskud, af fortroligheds- og sikkerhedshensyn (artikel 109 af ændringen)
- 3) fravigelsen af princippet om at tilskud til krisestyring og humanitær bistand ikke må have tilbagevirkende kraft
- 4) de forenklede procedurer for offentlige indkøb.

⁹ I henhold til artikel 13 i Kommissionens forretningsorden kan et medlem af Kommissionen få bemyndigelse C(2000) 3614 - EFT L 38 af 8.12.2000, s. 26.

¹⁰ Artikel 28, stk. 3. første led, i Traktaten om Den Europæiske Union

¹¹ Se bilag II for gældende budgetregler

Revisionsretten, som har insisteret på større klarhed omkring finansieringen af FUSP's foranstaltninger¹²

- dette vil uddybe forskellene mellem første og anden søjle endnu mere og dermed true med at underminere helhedshensynet i Den Europæiske Unions eksterne aktiviteter
- en sådan ny forvaltningsinstans ville skulle være ansvarlig for alle aspekter af budgetforløbet, lige fra den indledende fase over gennemførelse, regnskabsføring og finanskontrol og frem til en eventuel dechargeprocedure. Der er tale om forvaltning af små beløb i forhold til det almindelige budget, og det vil derfor være vanskeligt at opnå den fornødne omkostningseffektivitet i de administrationsinstanser, der må oprettes til at varetage denne opgave
- den manglende parlamentskontrol af en sådan fond ville rejse alvorlige spørgsmål med hensyn til regnskabspligten og med hensyn til fordelingen af ansvaret mellem budgetmyndighedens to grene. Med to parallelle finansieringskilder for kriseforanstaltninger ville det blive vanskeligt at føre en politisk dialog om prioriteringen
- en ad hoc-fond uden for det almindelige budget ville muligvis blive betragtet som et forsøg på at omgå den normale budgetprocedure snarere end et forsøg på at gøre de eksisterende krisestyingsordninger - og herunder også FUSP-aktioner - mere effektive.

Kort sagt, det er sandsynligt, at en separat ad hoc-fond vil medføre politiske og finansielle vanskeligheder snarere end et tættere samarbejde.

I modsætning hertil ville man uden større ændringer af de eksisterende budgetforvaltningsstrukturer kunne revidere eller etablere nye budgetordninger for finansieringen af FUSP's kriseforanstaltninger uden at tilsidesætte FUSP-bestemmelserne i Amsterdam-traktaten. Sådanne udgifter ville dermed fortsat blive afholdt over det almindelige EF-budget, og de principper med hensyn til forvaltningspraksis og klarhed, som Revisionsretten har lagt vægt på, vil dermed være tilgodeset. Budgetordningerne for finansiering af FUSP kan gøres til genstand for en forenkling, og der vil samtidig stadig være mulighed for i særlige tilfælde at ty til bidrag fra medlemsstaterne, jf. artikel 28, stk. 3, i EU-traktaten.

5. OPRETTELSE AF EN NY BUDGETORDNING FOR KRISEFORANSTALTNINGER

Både Fællesskabets og FUSP's bevillinger er omfattet af det løbende finansielle overslag der gælder indtil 2006. Det vil således sige, at de ressourcer, der i dag står til rådighed for krisestyning, ikke svarer til de meget ambitiøse mål, der er opstillet siden 1999; de er således helt utilstrækkelige til at dække udgifterne til kriseforanstaltninger, som for eksempel afløsning af lokale politistyrker i tredjelande. Det er ikke sandsynligt, at situationer af denne art vil opstå ret tit, men det må overvejes, hvordan man kan rejse de midler, der ville blive nødvendige for at imødegå en sådan situation.

¹² Se anbefaling 2 (pkt. 69) i særberetning nr. 13/2001 om forvaltningen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der er offentliggjort på Revisionsrettens netsted (http://www.eca.eu.int/EN/reports_opinions.htm).

Den mest logiske løsning ville være at oprette en krisestyringsreserve¹³ uden for kapitel 4, dvs. kapitlet om eksterne foranstaltninger. Herved kunne man tage højde for den seneste radikale ændring i EU's, Fællesskabets og FUSP's ønske om og evne til at afhjælpe krisesituationer. Noget sådant indebærer imidlertid en revision af maksimumsgrænserne for de finansielle overslag.

I betragtning af hvor delikat noget sådant vil være, kunne det eventuelt være formålstjenligt at søge at realisere denne målsætning ved at skabe en ny fleksibilitetsordning med henblik på civile kriseforanstaltninger, og herunder også FUSP-aktioner, og ved samtidig at gøre større brug af den nuværende nødreserve¹⁴ i forbindelse med FUSP-kriseforanstaltninger. Med en sådan ny fleksibilitetsordning kunne man tage højde for uforudsete og særlige omstændigheder og samtidig holde maksimumsgrænsen for kapitel 4 inden for det generelle finansielle overslag, der blev aftalt i Berlin. En sådan ny ordning må etableres ved en ny tværinstitutionel aftale mellem Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen; i samme aftale må der fastsættes procedurer for, hvordan midlerne kan bringes i anvendelse. Kommissionen mener for så vidt angår nødreserven, at bestemmelserne for forvaltningen heraf allerede tillader en sådan udvidet brug, uden at de humanitære foranstaltningers forrang¹⁵ herved tilsidesættes. Denne reserve blev eksempelvis udnyttet i år 2000 til finansiering af den særlige bistand, der blev ydet til Forbundsrepublikken Jugoslavien med henblik på konsolidering af den nye demokratiske regering i den civile krise, der fulgte efter Milosevics afsættelse.

Forvaltningsmæssigt set indebærer dette følgende:

- Erfaringen fra tidligere viser, at det må undersøges, hvordan man kan få en hurtigere beslutningsprocedure inden for den nye fleksibilitetsordning; man kunne f.eks. fremskynde vedtagelsen af et tillægs- og ændringsbudget. Det må også undersøges, hvordan man kan forenkle og fremskynde andre iværksættelsesprocedurer; man kan eventuelt indsætte fleksibilitetsbestemmelser i de pågældende forordninger, indgå rammeaftaler osv.
- Ved tildelingen af midler fra nødreserven følges de nugældende regler, bl.a. vedrørende budgetmyndighedens godkendelse af overførselsforslag.

Denne fremgangsmåde - der bygger på de eksisterende budgetbestemmelser og -procedurer - har tre fordele: For det første behøver man først opkræve de nødvendige ressourcer hos medlemsstaterne, når reserven mobiliseres. For det andet er det ikke nødvendigt med nogen ny fordelingsnøgle for finansieringen. Og for det tredje holder man de administrative omkostninger på et minimum ved at gøre brug af de allerede etablerede budgetforvaltningsstrukturer.

¹³ Svarende til allerede eksisterende reserver (artikel 23, litra c, i den interinstitutionelle aftale af 6 maj mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren). I kapitel 6 i det finansielle overslag indgår der idag en valutareserve, en reserve der garanterer lån til tredjelande, og en nødhjælpsreserve.

¹⁴ I artikel 23, litra c, i den interinstitutionelle aftale af 6 maj mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren hedder det eksplicit: "Reserven til nødhjælp har til formål at gøre det muligt at reagere på tredjelandes punktuelle behov for hjælp, især humanitær hjælp, som følge af begivenheder, der ikke kunne forudses ved budgettets fastlæggelse"

¹⁵ Bestemmelserne i den interinstitutionelle aftale afspejles også i artikel 16, stk. 1, sidste punktum, i Rådets forordning om budgetdisciplin (EFT L 244 af 29.9.2000, s. 27), hvori det hedder: "Reserven skal gøre det muligt at reagere hurtigt på punktuelle behov for nødhjælp i tredjelande som følge af uforudseelige begivenheder, især som led i humanitære hjælpeforanstaltninger".

KONKLUSION

Den Europæiske Union må tilpasse sig sin nye rolle som medspiller på den verdenspolitiske scene ved løsning af krisesituationer og udstyre sig med de fornødne midler hertil. Dette mål kan realiseres inden for de eksisterende budgetstrukturer.

Fællesskabets ordninger og FUSP's ordninger supplerer hinanden indbyrdes. De kan imidlertid ikke træde i stedet for hinanden. Det meste af den civile krisestyring kan varetages ved hjælp af Fællesskabets ordninger.

Tanken om en parallel budgetprocedure uden for de eksisterende strukturer virker i første række tiltrækkende, men en sådan vil kunne medføre overlapninger, lavere forvaltningseffektivitet, uklarhed omkring budgettet samt uoverensstemmelser i den generelle finansielle forvaltning i EU.

Den Europæiske Unions rolle inden for konfliktforebyggelse og krisestyring kan bedst udvikles ved, at man arbejder inden for de eksisterende strukturer, idet man søger at maksimere de midler, der står til rådighed for krisestyring i kraft af både Fællesskabets og FUSP's ordninger, og at forbedre disse ordningers funktionseffektivitet. Med denne fremgangsmåde tilgodeser man ligeledes de nære forbindelser mellem kortfristede krisestyringsforanstaltninger og langfristet konfliktforebyggelse, således som Det Europæiske Råd gentagne gange har fremhævet.

BILAG I

Fællesskabsinstrumenter til civil krisestyring

1. Fællesskabets instrumenter rækker lige fra handel, økonomiske incitamenter og humanitære aktioner til institutionsopbygning. Med udgangspunkt i de eksisterende fællesskabsinstrumenter frembyder den hurtige reaktionsmekanisme ("Rapid Reaction Mechanism" (RRM)), der blev oprettet ved forordning (EF) nr. 381/2001, *EFT L 57 af 27.2.2001, s. 5*, den fornødne hastighed og fleksibilitet til at mobilisere et hvilket som helst fællesskabsinstrument (med undtagelse af instrumenterne til humanitære aktioner, som har særlige hasteprocedurer), som vil skulle tages i brug i en krise. Reelt giver den hurtige reaktionsmekanisme Kommissionen beføjelse til at iværksætte enhver af de krisestyringsaktioner, der vil kunne tages i brug under de instrumenter, der er anført i bilaget til forordningen om den hurtige reaktionsmekanisme, uanset hvilket geografisk område den underliggende forordning gælder for (se betragtning (4) og artikel 4 og 9 i ovennævnte forordning (EF) nr. 381/2001). Med henblik på implementeringen er det tanken med den hurtige reaktionsmekanisme, at der indgås rammeaftaler med medlemsstaterne (f.eks. med henblik på at aftale procedurer for indsættelse af civilt personale fra medlemsstaterne i krisestyringsaktioner), at der iværksættes indkaldelser af bud med henblik på, at organisationer fra den private og den offentlige sektor supplerer de eksisterende ekspertdatabaser i Kommissionen, og at der udarbejdes rammeaftaler med andre internationale organisationer.

2. Nedenfor fremhæves en række konkrete områder, hvor Fællesskabet har kompetence:

• Civil beskyttelse

Definitionen af et konkret mål inden for civil beskyttelse i forbindelse med krisestyring, som det blev fastsat i konklusionerne fra topmøderne i Feira og Göteborg, har affødt en vis uklarhed omkring procedurerne og omfanget af denne type aktioner. Det skal dog erindres, at Fællesskabets kompetence inden for civil beskyttelse er veletableret, både i og uden for EU:

- *i* EU udspringer denne kompetence af Fællesskabets mekanisme til fremme af et udbygget samarbejde om bistandsaktioner inden for civil beskyttelse, der tager sigte på at koordinere medlemsstaternes ressourcer og finansieringen af evalueringsaktioner
- *uden for* EU udspringer kompetencen af to ting: civilbeskyttelsesmekanismen (som både gælder for aktioner i og uden for EU) og forordningen om humanitær bistand (artikel 2 i forordning (EF) nr. 1257/96 om humanitær bistand, *EFT L 163 af 2.7.1996, s. 1*).

• Politiaktioner

På det politimæssige område har Fællesskabet opbygget kompetence og ekspertise inden for uddannelse, assistance til lokale politistyrker og lokal kapacitetsopbygning. Politiopgaver kan dække over en bred vifte af funktioner. Hvis det overordnede formål er reformer og omstrukturering, har Fællesskabet klar kompetence, hvilket eksemplerne fra Guatemala, Sydafrika, Algeriet og, senest, FYROM har vist. Dette

er også baggrunden for, at Kommissionen har afsat betydelige beløb under forordning (EF) nr. 2666/2000 (CARDS-forordningen), *EFT L 206 af 7.12.2000, s. 1*, til komponenterne vedrørende retlige og indre anliggender på Balkan.

- **Undersøgelsermissioner**

Undersøgelsermissioner vil i mange tilfælde omfatte en kombination af forskellige former for eksperter fra medlemsstaterne, f.eks. ingeniører eller retsmedicinere. Desuden skal undersøgelsermissioner iværksættes med meget kort varsel.

Dette særkende ved undersøgelsermissioner forudsætter særarrangementer: Kommissionen kan mobilisere den hurtige reaktionsmekanisme til udførelse af undersøgelsermissioner. Kommissionen er ved at åbne mulighed herfor under den hurtige reaktionsmekanisme og vil udforme procedurer for tilrådighedsstillelse af eksperter i de rammeaftaler, der skal indgås med medlemsstaterne.

- **Civile overvågningsopgaver**

Kommissionen har regelmæssigt stillet valg- og menneskerettighedsobservatører til disposition i fuld enighed med medlemsstaterne og andre internationale organisationer.

Civile overvågningsopgaver kan finansieres ved brug af en lang række instrumenter, herunder de geografiske instrumenter, menneskerettigheds- og demokratiseringsforordningerne (forordning (EF) nr. 975/1999, *EFT L 120 af 8.5.1999, s. 1*, og forordning (EF) nr. 976/1999, *EFT L 120 af 8.5.1999, s. 8*) og den hurtige reaktionsmekanisme. Hvilken mekanisme der er den bedste til at finansiere civile overvågningsopgaver vil blive afgjort på ad hoc-basis.

- **Uddannelse**

For at bistå medlemsstaterne med at opfylde Feira-målsætningerne er Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne ved at iværksætte første fase af et uddannelsesprogram for civilt krisestyringspersonale.

Det er håbet, at dette programs anden fase vil føre frem til en aftale med medlemsstaterne om uddannelsesmoduler, som skal gennemføres af medlemsstaternes institutioner. For 2001-2002 vil projektet blive finansieret over det budget, der er afsat til gennemførelse af menneskerettigheds- og demokratiseringsforordningerne. I anden fase vil finansieringen af uddannelsesprogrammerne forudsætte, at der afsættes særlige budgetressourcer hertil fra 2003 og fremefter.

3. For yderligere eksempler på aktiviteter, der er omfattet af Fællesskabets instrumenter, se venligst bilaget til forordningen om den hurtige reaktionsmekanisme, hvor der står opført "geografiske" forordninger og afgørelser og forordninger, beslutninger og afgørelser vedrørende bestemte sektorer (fødevarehjælp, genopbygning, ngo'er osv.).

FINANSIERING AF KRISESTYRINGSFORANSTALTNINGER

	FORANSTALTNINGSTYPE		
Krise- afhjælpnings- foranstaltninger <small>16</small>	<p align="center">Civile foranstaltninger:</p> <p><i>Bl.a. humanitær bistand, fødevarebistand, sikring af flygtninges eksistensgrundlag og sikkerhed, civil nødhjælp, istandsættelse, genopbygning, udvikling af infrastrukturer, minerydning, økonomisk bistand, underbyggelse af demokrati og retsstat, etablering af institutioner samt menneskerettigheder</i></p> <p align="center">⇓</p>	<p align="center">Civile Petersberg-foranstaltninger der ikke omfattes af Fællesskabets beføjelser¹⁷</p> <p><i>Bl.a. ikke-spredning, afvæbning, overvågning af sikkerhed, visse politimissioner, og herunder afløsning af det lokale politi, undersøgelsesmissioner forud for planlagte foranstaltninger i forbindelse hermed</i></p> <p align="center">⇓</p>	<p align="center">Militære foranstaltninger:</p> <p><i>militære Petersberg-foranstaltninger, dvs. fredsbevarende foranstaltninger og indsats af kamptropper i forbindelse med krisestyring, og herunder også fredsskabende foranstaltninger</i></p> <p align="center">⇓</p>
Retsgrundlag	<p><u>Første søjle: Traktaten om Oprettelse af det Europæiske Fællesskab (TEF)</u></p> <p>Se relevante forordninger, bl.a. forordning nr. 1257/96 (ECHO); forordning nr. 2666/2000 (CARDS); forordning nr. 1080/2000 (UNMIK og OHR), forordning nr. 381/2001 om oprettelse af en hurtig reaktionsmekanisme, samt listerne i dennes bilag over geografiske forordninger og afgørelser, og sektorspecifikke forordninger og afgørelser (fødevarehjælp, genopbygning, NGO'er osv.)</p>	<p><u>Anden søjle: Afsnit V (FUSP) i Traktaten om Oprettelse af det Europæiske Fællesskab (TEF)</u></p> <p>Specifik fælles aktion vedtaget på grundlag af artikel 14 i TEU, sammen med en finansieringsbeslutning fra Kommissionen herom</p>	<p><u>Anden søjle: Afsnit V (den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik i FUSP) i Traktaten om Oprettelse af det Europæiske Fællesskab (TEF)</u></p> <p>Specifik fælles aktion vedtaget på grundlag af artikel 14 i TEU under henvisning til artikel 17 i TEU</p>
Beslutnings- procedure	<p>Afhænger af forordningen: kvalificeret flertal hvis den bygger på artikel 179 (tidligere artikel 130w) i TEF; enstemmighed hvis den bygger på artikel 308 (tidligere artikel 235) i TEF; gennemførelsen overdrages sædvanligvis til Kommissionen, jf. de såkaldte udvalgsprocedurer i afgørelse 1999/468/EF.</p>	<p>Afhænger af den fælles aktion: generelt enstemmighed, jf. artikel 23, stk. 1, i TEU, dog kvalificeret flertal hvis den bygger på en fælles strategi, jf. artikel 23, stk. 2, første led, i TEU; beslutning om gennemførelsen træffes ved kvalificeret flertal, jf. artikel 23, stk. 2, første led, i TEU.</p>	<p>Beslutning om fælles aktion og gennemførelse træffes altid ved enstemmighed, jf. artikel 23, stk. 1 og 2.</p>

¹⁶

Afsnit VI i TEU kan ikke bringes i anvendelse da det kun vedrører politisamarbejde og retligt samarbejde inden for EU, og ikke vedrører eksterne krisestyringsforanstaltninger, selv ikke hvor sådanne varetages af medlemsstaternes politistyrker.

¹⁷

Det følger af artikel 3 og 47 i TEU at Fællesskabets og FUSP's finansiering af civile krisestyringsforanstaltninger er indbyrdes komplementære, men at de ikke kan træde i hinandens sted.

	Foranstaltninger baseret på første søjle (inden for Fællesskabets rammer) ↓	Foranstaltninger baseret på anden søjle (FUSP) ↓	Foranstaltninger baseret på anden søjle (den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik) ↓
Budget	De Europæiske Fællesskabers budget	De Europæiske Fællesskabers budget; i undtagelsestilfælde kan aktionsudgifter dog pålægges medlemsstaterne.	Uden for De Europæiske Fællesskabers budget: Aktionsudgifter og administrationsudgifter der ikke kan tilskrives de europæiske institutioner, afholdes af medlemsstaterne (artikel 28, stk. 2, i TEU). Administrationsudgifter i forbindelse med militære aktioner der kan tilskrives de europæiske institutioner, afholdes over Rådets del af budgettet (Kommissionen deltager ikke i militære aktioner)
Administrationsudgifter	Del A af Kommissionens del af budgettet, eller specifikke BA-konti under de relevante poster som henhører under retsgrundlaget (forordning eller afgørelse).	Udgifter der måtte påløbe de europæiske institutioner, afholdes enten via Rådets del af budgettet (f.eks. EU's særlige repræsentanter), eller, for så vidt angår Kommissionens administrationsudgifter, via del A af Kommissionens del af budgettet, i begge tilfælde i medfør af artikel 28, stk. 2, i TEU.	Udgifter der måtte påløbe de europæiske institutioner (dvs. rådspersonalets udgifter til logistik, faciliteter, rejser, møder mv. i forbindelse med militære foranstaltninger eller den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik) afholdes over Rådets del af budgettet, forudsat at der er tale om egentlige administrationsudgifter for Rådet, jf. artikel 28, stk. 2, i TEU). Administrationsudgifter i forbindelse med militære aktioner eller forsvarsaktion, som ikke er egentlige administrationsudgifter for Rådet, falder uden for budgettet og afholdes af medlemsstaterne jf. artikel 28, stk. 3, i TEU.
Aktionsudgifter	Aktionsudgifter afholdes over del B af Kommissionens del af budgettet, i første række budgetpost B7, afhængigt af hvilken budgetpost eller -titel retsgrundlaget (forordning eller afgørelse) referer til, bl.a. B7-210 (ECHO) og B7-671 (den hurtige reaktionsmekanisme).	<u>Generelt gælder det</u> at aktionsudgifter afholdes over budgetpost B8, jf. artikel 28, stk. 3, første led, i TEU. <u>Undtagelsesvis</u> kan Rådet med enstemmighed træffe afgørelse om andet, jf. artikel 28, stk. 3, første led, i TEU. Udgifterne afholdes normalt af medlemsstaterne efter en fordelingsnøgle baseret på bruttonationalindkomsten, medmindre Rådet træffer anden afgørelse, jf. artikel 28, stk. 3, andet led, i TEU.	Påhviler altid medlemsstaterne, jf. artikel 28, stk. 3, første led, i TEU, efter en fordelingsnøgle baseret på bruttonationalindkomsten, medmindre Rådet med enstemmighed træffer anden afgørelse, jf. artikel 28, stk. 3, andet led, i TEU.
Forvaltende myndighed	Kommissionen i medfør af artikel 274 i TEU (tidligere artikel 205).	<u>For budgettet:</u> Kommissionen for så vidt angår aktionsudgifter, Rådet for så vidt angår administrationsudgifter. <u>For udgifter der undtagelsesvist pålægges medlemsstaterne:</u> TEU indeholder ingen bestemmelser om forvaltende myndighed.	TEU indeholder ingen bestemmelser om forvaltende myndighed.

	Foranstaltninger baseret på første søjle (inden for Fællesskabets rammer) ↓	Foranstaltninger baseret på anden søjle (FUSP) ↓	Foranstaltninger baseret på anden søjle (den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik) ↓
Budgetregler	Herfor gælder de finansielle bestemmelser i artikel 268-280 (tidligere artikel 199-209a) og i afledt EF-ret, bl.a. finansforordningen af 21.12.1977 der gælder for De Europæiske Fællesskaber almindelige budget	<u>For budgettet:</u> I henhold til artikel 28, stk. 4, i TEU gælder de finansielle bestemmelser i TEU, og herunder artikel 268-280 (tidligere artikel 199-209a), og i afledt EF-ret, bl.a. finansforordningen af 21.12.1977 der anvendes på De Europæiske Fællesskaber almindelige budget, uanset om det er Kommissionen eller Rådet der er den ansvarlige forvaltende myndighed. Heri indgår også den tværinstitutionelle aftale, der blev indgået den 6. maj 1999 om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren med mulighed for at trække på nødrereserven og gøre brug af den nye fleksibilitetsordning. <u>For udgifter der undtagesvist pålægges medlemsstaterne:</u> TEU indeholder endnu ingen bestemmelser om budgetregler.	TEU indeholder endnu ingen bestemmelser om budgetregler.
Revisionsrettens kontrol	Hjemlet i artikel 238 (tidligere artikel 188c) i TEF.	<u>For budgettet:</u> Hjemlet i artikel 238 (tidligere artikel 188c) i TEF, uanset om det er Kommissionen eller Rådet der er den ansvarlige forvaltende myndighed. <u>For udgifter der undtagesvist pålægges medlemsstaterne:</u> Ikke fastlagt. Revisionen af udgifterne kan eventuelt overlades til medlemsstaternes egne revisionsretter eller andre nationale kontrolinstanser.	Ikke fastlagt.
EF-domstolens kompetence	Artikel 220 i TEF (tidligere artikel 164) hjemler kompetence med hensyn til det gældende retsgrundlags substans (forordning eller afgørelse) og den hermed forbundne finansiering, navnlig for så vidt angår klager på basis af artikel 230 og 232 i TEF (tidligere artikel 173 og 175).	Artikel 46 i TEU hjemler ingen kompetence vedrørende substansen, bortset fra kontrol af at FUSP-foranstaltninger ikke krænker de rettigheder som Fællesskabet har i medfør af TEF. <u>For budgettet:</u> Yderligere kompetence vedrørende finansielle afgørelser, uanset om Kommissionen eller Rådet er den ansvarlige forvaltende myndighed, i kraft af henvisningen fra artikel 28, stk. 4, i TEU til de finansielle bestemmelser i TEF, og den hermed forbundne kompetence for så vidt angår for så vidt angår klager på basis af artikel 230 og 232 i TEF (tidligere artikel 173 og 175). <u>For udgifter der undtagesvist pålægges medlemsstaterne:</u> Ikke fastlagt.	Ikke fastlagt.