



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.11.2001
COM(2001) 647 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

FINANCIERING VAN CIVIELE CRISISBEHEERSINGSOPERATIES

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

FINANCIERING VAN CIVIELE CRISISBEHEERSINGSOPERATIES

1. SAMENVATTING

De EU heeft meer doeltreffende en betrouwbare procedures nodig voor de snelle financiering van civiele crisisinterventie, met inbegrip van acties in GBVB-verband.

De financiering van die maatregelen uit de gewone begroting is in het verleden te omslachtig gebleken. Toch vormt de EG-begroting nog steeds het beste uitgangspunt, vooral ook omdat zij het aangewezen kader biedt om de naleving van de beginselen inzake goed bestuur en transparantie en de interne samenhang van het EU-optreden (zowel in GBVB-verband als communautair) te verzekeren. Om van de reguliere begroting gebruik te maken zullen echter zowel budgettaire als procedurele hinderpalen moeten worden overwonnen.

- Wat de middelen betreft, zou gebruik kunnen worden gemaakt van een nieuw flexibiliteitsinstrument voor civiele crisisinterventie, met inbegrip van GBVB-acties, en van de huidige noodreserve in de begroting. Het creëren van een nieuw flexibiliteitsinstrument zou het mogelijk maken bijkomende kredieten vrij te maken voor externe maatregelen in onvoorziene en uitzonderlijke crisissituaties en tegelijk toch binnen de in Berlijn overeengekomen algemene financiële vooruitzichten te blijven. Een soortgelijk gebruik van de noodreserve in bijzonder dringende gevallen zou tegelijk het prioritaire karakter van humanitaire maatregelen respecteren en bijkomende flexibiliteit en middelen voor EU-crisisbeheersing verstrekken.
- Wat de procedures betreft, dienen de huidige financieringsmechanismen in de begroting te worden herzien en verbeterd. Dit geldt evenzeer voor GBVB-financieringsprocedures als voor gewone communautaire instrumenten. Voor het beheer van het nieuwe flexibiliteitsinstrument dient een transparante en snelle procedure te worden gevonden.

Het verdere gebruik van de EG-begroting voor de meeste crisisbeheersingsmaatregelen zou geen beletsel vormen voor de mogelijkheid dat de lidstaten in uitzonderlijke gevallen een bijdrage leveren overeenkomstig artikel 28, lid 3, van het EU-Verdrag.

2. INLEIDING

Sinds haar ontstaan is de Europese Gemeenschap via haar buitenlands beleid betrokken geweest bij conflictpreventie en crisisbeheersing. In het Verdrag van Maastricht en het Verdrag van Amsterdam zijn nieuwe instrumenten ingevoerd voor politieke/diplomatieke maatregelen en voor veiligheids-/militair optreden in het kader van het GBVB/EVDB (Europees veiligheids- en defensiebeleid). Parallel met die ontwikkelingen is bij de internationale ervaring met crisisbeheersing in het afgelopen decennium een verschuiving tot stand gekomen in de aard en de omvang van de crisissituaties waarop de Europese Unie moet

reageren. De combinatie van die twee ontwikkelingen stelt de Commissie voor een tweeledige uitdaging:

- zij dient de communautaire instrumenten en procedures te verbeteren om ze te versoepelen en aan te passen aan de behoeften van crisisinterventie, en
- zij dient te zorgen voor een gecoördineerde en coherente ontwikkeling van de communautaire instrumenten en de nieuwe instrumenten die in het kader van GBVB/EVDB beschikbaar zijn.

De bestaande pijlerstructuur van de Europese Unie is misschien niet optimaal voor een volledig geïntegreerde aanpak, en op de volgende intergouvernementele conferentie zal deze kwestie wellicht moeten worden behandeld. Dat is evenwel voor de toekomst. Onze taak nu is doeltreffende en geïntegreerde mechanismen op basis van het huidige Verdrag te ontwikkelen. In de afgelopen jaren zijn er talrijke voorbeelden geweest van een coherente en gecoördineerde interactie tussen de diverse EU-instrumenten binnen de bestaande structuren, met als recentste voorbeeld FYROM.

De Commissie speelt volledig haar rol binnen het streven van de Europese Unie om een doeltreffende en overkoepelende capaciteit voor crisisbeheersing en conflictpreventie te ontwikkelen. In een crisis moet de Unie in staat zijn snel te handelen. Daarbij mag geen verwarring bestaan over de verdeling van de taken.

Met het oog op de verbetering van haar vermogen om snel en doeltreffend op te treden in crisissituaties heeft de Commissie mechanismen ontwikkeld om de communautaire instrumenten sneller te mobiliseren. Het zopas goedgekeurde snellereactiemechanisme (SRM)¹ is daarvan een voorbeeld. Dat mechanisme biedt snel toegang tot de nodige budgettaire financieringsmiddelen doordat het functioneert via een afzonderlijk begrotingskrediet binnen de gewone begroting. De Commissie streeft er ook naar dat de programma's uit hoofde van de communautaire instrumenten zodanig worden opgezet dat bij crisissituaties soepel en snel kan worden gereageerd².

De militaire aspecten van crisisoperaties kunnen niet uit de gewone begroting van de Europese Gemeenschappen worden bekostigd. Daarom zijn binnen het secretariaat van de Raad nieuwe structuren³ ontwikkeld en worden regelingen ad hoc gecreëerd voor het financieren van operaties met militaire gevolgen.

Artikel 28 van het EU-Verdrag bepaalt dat de uitgaven in verband met GBVB-maatregelen in crisissituaties in de regel ten laste van de gewone begroting komen. Dit draagt bij tot de samenhang en continuïteit van de externe maatregelen van de Europese Unie. Het Verdrag laat evenwel de mogelijkheid van een afwijking van die regel open.

¹ Verordening (EG) nr. 381/2001 tot instelling van een snellereactiemechanisme, *PB L 57 van 27.2.2001*, blz. 5.

² Zoals voorgesteld in de mededeling van de Commissie over conflictpreventie COM(2001) 211 definitief.

³ Zie de conclusies van het voorzitterschap van de bijeenkomst van de Europese Raad in Nice op 7, 8 en 9 december 2000, bijlage VI.

3. CIVIELE CRISISBEHEERSING IN HET KADER VAN GBVB- EN COMMUNAUTAIRE INSTRUMENTEN

De Europese Rekenkamer heeft onlangs een verslag over het GBVB en een verslag over het Europees Bureau voor wederopbouw in Kosovo opgesteld, waarbij zij tot twee zeer verschillende beoordelingen kwam. Terwijl het Bureau werd geprezen voor zijn inzet en doeltreffendheid, werd het beheer van het GBVB beschouwd als log en vaak veel te langzaam. In verband met het GBVB wordt zowel verwezen naar onvoldoende deelname van de Commissie aan de voorbereiding van de maatregelen als naar coördinatieproblemen en andere moeilijkheden binnen de Commissie. Naast andere aanbevelingen, onder meer voor een transparanter beheer van het GBVB, pleit de Rekenkamer voor een meer vroegtijdige besluitvorming binnen de Raad, waar de bestaande maatregelen moeten worden verlengd, en voor de aanwending van het potentieel voor een sneller beheer door de Commissie.

De Gemeenschap heeft aanzienlijke ervaring met conflictpreventie, crisisbeheersing en crisisbeëindiging. Zo heeft de Gemeenschap bijvoorbeeld in Zuid-Afrika onder het apartheidsregime actief steun verleend aan de frontlijnstaten en NGO's. Sinds 1994 is haar optreden daar gericht op het ondersteunen van de overgang, hulp voor het verkiezingsproces en institutionele opbouw. In Guatemala heeft de Gemeenschap hulp geboden bij de tenuitvoerlegging van het vredesakkoord en bijgedragen tot de opbouw van de instellingen in essentiële sectoren zoals de rechtsorde en politiediensten. In Oost-Timor ondersteunt de Commissie het UNTAET-bestuur, en in de Balkan leidt de Gemeenschap een van de VN-pijlers in Kosovo, die zich bezighoudt met wederopbouw en steun voor het plaatselijk bestuur en de civiele samenleving.

De Europese Raad in Feira heeft vier prioritaire terreinen voor civiele crisisbeheersingsmaatregelen aangegeven: *politie, rechtsstaat, civiele bescherming en civiel bestuur*. Deze prioritaire terreinen maken deel uit van een veel ruimer geheel van civiele crisisbeheersingsmaatregelen waarvoor de Gemeenschap over een duidelijke bevoegdheid beschikt, zoals bijvoorbeeld handel, economische stimuleringsmaatregelen, humanitair optreden, rehabilitatie en opbouw van de instellingen. Voor vele maatregelen die zouden kunnen worden overwogen op de vier in Feira aangewezen prioritaire terreinen beschikt de Gemeenschap over bevoegdheid en waardevolle deskundigheid.

Het doel en de inhoud van een geplande operatie zijn bepalend voor de rechtsgrondslag⁴ en dus voor de financieringsbron in het kader van de begroting, hetzij Gemeenschap, hetzij GBVB. In welke mate de Gemeenschap bevoegd is voor civiele crisisbeheersing van de Europese Unie is niet altijd duidelijk. In bijlage I worden een aantal grenzen tussen de eerste en de tweede pijler verduidelijkt.

In begrotingstermen bestaan er drie mogelijke categorieën crisisbeheersingsoperaties:

- a) operaties op grond van een communautair instrument⁵, die uit de desbetreffende begrotingslijn worden gefinancierd;
- b) GBVB-operaties zonder militaire of defensiegevolgen⁶, die ten laste van de GBVB-begrotingslijn worden gefinancierd;

⁴ Zie de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie, onlangs bevestigd in zaak C-376/98 Duitsland/Europees Parlement en Raad [2000] Jur. I-8419.

⁵ Zie een overzicht van een aantal mogelijke crisisbeheersingsoperaties in het kader van de Gemeenschap (eerste pijler) in bijlage I.

c) EVDB-operaties met militaire of defensiegevolgen, die buiten de Gemeenschapsbegroting vallen.

In verband met a) operaties op grond van een communautair instrument kan worden genoteerd dat deze categorie maatregelen kan omvatten die op het eerste gezicht als “GBVB-maatregelen” zouden kunnen worden ingedeeld. Zo bijvoorbeeld vallen mijnopruijing, noodhulp aan burgers, bijstand bij de civiele bescherming, mensenrechten, institutionele opbouw, verkiezingsobservatie, consolidatie van democratie en de rechtsstaat, voedselhulp, zorg voor de middelen en veiligheid van vluchtelingen, rehabilitatie, wederopbouw, ontwikkeling van infrastructuur en economische hulp onder de communautaire instrumenten.

In verband met b) GBVB-operaties zonder militaire of defensiegevolgen zijn de communautaire begrotingsvoorschriften volledig van toepassing wanneer die maatregelen ten laste van de begroting komen (wat de algemene regel is op grond van artikel 28, hoewel er een uitzonderingsprocedure bestaat waarbij de uitgaven ten laste van de lidstaten komen). De Raad stelt een gezamenlijk optreden en de daartoe benodigde begrotingsmiddelen vast en de Commissie legt de aan de maatregel toegewezen begrotingsmiddelen vast, sluit de contracten en verricht de betalingen. Die uitgaven zijn onderworpen aan externe controles van de Rekenkamer, de wettelijke controle van de begrotingsuitvoering door het Europees Hof van Justitie en de kwijtingsprocedure in het Europees Parlement. Er bestaat dus een transparante en democratisch legitieme procedure voor de financiering van GBVB-operaties, hoewel het juist is dat die procedure op dit ogenblik te omslachtig is.

Wat betreft c) EVDB-operaties met militaire of defensiegevolgen hebben de permanente politieke en militaire structuren die in de afgelopen twee jaar zijn gecreëerd, tot doel te zorgen voor synergie tussen de civiele en militaire aspecten. Ook hier zijn het doel en de inhoud van een geplande operatie en niet de aard van het uitvoerend orgaan bepalend voor de rechtsgrondslag en de financieringsbron van een maatregel. Bij het toekomstig inzetten van de snellereactiemacht of andere militaire maatregelen is de situatie duidelijk: financiering uit eender welke lijn van de communautaire begroting zal onmogelijk zijn. Zelfs een militair orgaan kan echter crisisbeheersingstaken in GBVB-verband uitvoeren zonder dat die actie automatisch een “militair” karakter heeft⁷. Zulks kan bijvoorbeeld het geval zijn voor bepaalde waarnemings- of politieopdrachten.

⁶ GBVB-operaties zonder militaire of defensiegevolgen betreffen bijvoorbeeld structurele en langetermijnkwesties zoals non-profileratie, ontwapening, veiligheidstoezicht, veiligheidsondersteuning van vredesprocessen en stabilisatiemaatregelen, projecten voor terrorismebestrijding, politieke bevorderingsmaatregelen en opdrachten van speciale vertegenwoordigers van de Europese Unie alsmede daarmee verband houdende voorbereidende informatiemissies. De verdere ontwikkeling van het EVDB in GBVB-verband zal het de Europese Unie uiteindelijk mogelijk maken militair op te treden, wat zal bijdragen tot een overkoepelende crisisbeheersingscapaciteit. De militaire dimensie van de crisisbeheersing is evenwel slechts een onderdeel van het overkoepelend GBVB-optreden in conflicten en crisissituaties.

⁷ Zie bijvoorbeeld in verband met het beginsel dat doel en inhoud van een geplande operatie bepalend zijn voor de rechtsgrondslag, artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1257/96 betreffende humanitaire hulp, *PB L 163 van 2.7.1996, blz. 1*. Dit communautair instrument maakt de financiering mogelijk van extern (inclusief militair) personeel voor de opslag, het vervoer, de logistieke ondersteuning en de distributie van humanitaire hulpgoederen. Het is ook een van de mogelijke financieringsbronnen voor bijstand bij de civiele bescherming.

4. PROCEDURELE EN BUDGETTAIRE HINDERPALEN VOOR DE DOELTREFFENDHEID VAN GBVB-OPERATIES

Het is duidelijk dat de huidige procedures voor GBVB-operaties in het kader van de begroting te omslachtig zijn voor crisissituaties. Bovendien zouden er in de huidige GBVB-begroting onvoldoende middelen beschikbaar zijn indien de Europese Unie ooit zou besluiten om bijvoorbeeld de EU-waarnemingsmissie in de Balkan uit te breiden of een grootscheepse politieoperatie op te zetten. Met andere woorden, zowel de procedurele als de budgettaire hinderpalen dreigen het potentieel en de geloofwaardigheid van de nieuwe mondiale rol van de Europese Unie te beperken.

4.1 Wegwerken van procedurele hinderpalen

Om het GBVB verder in het kader van de begroting te kunnen financieren is het van essentieel belang nieuwe procedures te ontwikkelen die aan de specifieke behoeften van de crisisbeheersing zijn aangepast en met name de betalingen sneller en soepeler te laten verlopen. De praktijk van de tenuitvoerlegging van het GBVB hinkt nog achterop bij de politieke verwachtingen. De begrotingsregels bevatten geen spoedmechanisme voor de snelle tenuitvoerlegging van GBVB-operaties, zulks in tegenstelling tot de situatie op andere gebieden. Daarom is het van groot belang dat de bepalingen inzake GBVB en crisisbeheersing in het voorstel⁸ voor een vernieuwd financieel reglement (dat op 30 oktober door de Commissie is goedgekeurd) door de begrotingsautoriteit worden aanvaard.

De Commissie is bezig het beheer van financiële maatregelen op andere wijzen te vereenvoudigen. Zij verkort het besluitvormingsproces⁹. Zij delegeert de bevoegdheden inzake financieel beheer naar de externe delegaties, waardoor die sneller zullen kunnen optreden wanneer zij worden verzocht om de bevoegdheid voor de tenuitvoerlegging van een GBVB-actie op zich te nemen. Van belang is ook dat de Commissie bij de hervorming van de buitenlandse bijstand de projectcyclus voor buitenlandse steunprojecten binnen één uitvoerende eenheid heeft samengevoegd, wat ook voordelen voor het GBVB zal opleveren.

4.2 Creëren van budgettaire flexibiliteit

In de regel komen uitgaven voor civiele crisisbeheersingsacties in GBVB-verband ten laste van de GBVB-begroting¹⁰. In uitzonderlijke gevallen kan de Raad met eenparigheid van stemmen besluiten de uitgaven aan de lidstaten aan te rekenen¹¹. Uitgaven met militaire of defensiegevolgen zijn altijd ten laste van de lidstaten. De mogelijkheid om operationele uitgaven aan de lidstaten aan te rekenen is evenwel beperkt tot GBVB-acties. Het is juridisch niet mogelijk en het zou financieel niet gezond zijn uitgaven voor communautaire instrumenten aan de lidstaten aan te rekenen.

⁸ Van bijzonder belang in de voorgestelde bepalingen zijn:

- (i) de afwijking van het beginsel dat subsidies aan derden gepreprogrammeerd moeten zijn;
- (ii) een mogelijke afwijking van de verplichte publicatie achteraf van de toegewezen subsidies om redenen van vertrouwelijkheid en veiligheid (artikel 109 van de nieuwe tekst);
- (iii) een afwijking van het beginsel van non-retroactiviteit voor subsidies ten behoeve van crisisbeheersing of humanitaire hulp (artikel 111 van de nieuwe tekst);
- (iv) vereenvoudigde procedures inzake overheidsopdrachten.

⁹ Er wordt een machtiging van een Commissielid overwogen overeenkomstig artikel 13 van het Reglement van orde van de Commissie C(2000) 3614, *PB L 308 van 8.12.2000, blz. 26*.

¹⁰ Artikel 28, lid 3, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

¹¹ Zie bijlage II betreffende de geldende begrotingsregels.

De budgettaire hinderpalen zouden kunnen worden weggewerkt *hetzij* door systematisch gebruik te maken van de in artikel 28 van het EU-Verdrag geboden mogelijkheid om te putten uit de bijdragen van de lidstaten, *hetzij* door een grotere flexibiliteit binnen de gewone begroting te creëren. De eerste mogelijkheid wordt thans binnen de Raad besproken, in het kader van een mogelijk nieuw fonds ad hoc¹². De tweede mogelijkheid, waarbij de GBVB-crisisuitgaven binnen de gevestigde begrotingsstructuren behouden zouden blijven, zou inhouden dat of een beter gebruik van de begrotingsreserves wordt gemaakt of wellicht dat vaker een beroep wordt gedaan op het nieuwe flexibiliteitsinstrument. De Commissie is van oordeel dat deze tweede mogelijkheid ernstig in overweging moet worden genomen.

Het financieren van civiele GBVB-operaties in crisissituaties via een nieuw ad-hocfonds kan een aantrekkelijke oplossing lijken, maar er zouden in dat verband heel wat vragen rijzen:

- het EU-Verdrag zwijgt over het beheer en de controle van een dergelijk fonds. Tenzij het beheer aan de Commissie zou worden toevertrouwd, zoals voor het Europees Ontwikkelingsfonds, zouden de lidstaten parallel met het bestaande begrotingsmechanisme een orgaan moeten creëren, wat ingaat tegen een recente aanbeveling van de Rekenkamer waarin werd aangedrongen op een grotere transparantie bij de financiering van GBVB-operaties¹³.
- de afstand tussen de eerste en de tweede pijler zou nog worden vergroot, waardoor de samenhang tussen de externe maatregelen van de Europese Unie in gevaar zou kunnen komen.
- ieder nieuw beheersorgaan zou verantwoordelijk moeten zijn voor alle aspecten van de begrotingscyclus, gaande van de voorbereiding via de implementatie, boekhouding en financiële controle tot en met mogelijke kwijtingsprocedures. Gezien het beperkte volume van de betrokken middelen naar verhouding van de totale EU-begroting zou het moeilijk zijn de administratieve structuren die die taken zouden moeten uitvoeren rendabel te laten werken.
- het gebrek aan parlementaire controle van een dergelijk fonds zou ernstige vragen doen rijzen in verband met de controleerbaarheid en de verdeling van de bevoegdheden tussen de twee takken van de begrotingsautoriteit. Met twee parallelle financieringsbronnen voor crisismaatregelen zou het moeilijk zijn een politieke dialoog over prioriteiten te voeren.
- een fonds ad hoc buiten de gewone begroting zou eerder kunnen worden beschouwd als een middel om de normale begrotingsprocedure te omzeilen dan als een poging om de doeltreffendheid van de bestaande mechanismen voor crisisinterventie, inclusief het GBVB-optreden, te verbeteren.

Samengevat zou een afzonderlijk fonds ad hoc waarschijnlijk eerder leiden tot een gebrek aan politieke en financiële samenhang dan tot een grotere cohesie.

¹² Zie Raadsdocument 10716/01 van 09.07.2001 betreffende de financiering van crisisbeheersingsoperaties, Raadsdocument 11910/01 van 17.09.2001 betreffende de financiering van GBVB/EVDB en Raadsdocument 13043/01 van 19.10.2001 betreffende de financiering van operaties met militaire of defensiegevolgen.

¹³ Zie aanbeveling nr. 2 (punt 69) van speciaal verslag nr. 13/2001 over het beheer van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), gepubliceerd op de website van de Rekenkamer (http://www.eca.eu.int/NL/reports_opinions.htm).

Daarentegen zou het herzien of introduceren van nieuwe begrotingsmechanismen voor de GBVB-financiering van crisisoperaties kunnen gebeuren zonder belangrijke wijzigingen van de bestaande structuren voor begrotingsbeheer en onder naleving van de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam betreffende het GBVB. Die uitgaven zouden binnen de gewone EG-begroting blijven onder naleving van de beginselen van goed bestuur en transparantie waarop de Rekenkamer de nadruk heeft gelegd. De GBVB-financieringsmechanismen in de begroting zouden kunnen worden vereenvoudigd en de mogelijkheid zou blijven bestaan om overeenkomstig artikel 28, lid 3, van het EU-Verdrag in uitzonderlijke gevallen een beroep te doen op bijdragen van de lidstaten.

5. INVOERING VAN EEN NIEUW BEGROTINGSMECHANISME VOOR CRISISINTERVENTIE

De communautaire en GBVB-kredieten worden allebei bepaald door de huidige financiële vooruitzichten, die tot 2006 lopen. De huidige beschikbare middelen voor crisisbeheersing zijn dus niet in overeenstemming met de zeer ambitieuze doelstellingen die sinds 1999 zijn ontwikkeld en zouden zeker onvoldoende zijn voor het financieren van crisismaatregelen zoals een vervanging van de plaatselijke politiediensten in niet-lidstaten. Hoewel het niet waarschijnlijk is dat dergelijke situaties zich zeer vaak zullen voordoen, dienen wij ons te bezinnen over de wijze waarop de in dergelijke gevallen benodigde middelen kunnen worden gemobiliseerd.

De meest logische oplossing zou zijn een crisisbeheersingsreserve¹⁴ te creëren buiten de afdeling externe maatregelen (afdeling 4). Zulks zou in overeenstemming zijn met de recente koerswijziging qua reikwijdte en capaciteit van de EU, de Gemeenschap en het GBVB om op te treden in crisissituaties, maar zou een herziening van het plafond van de financiële vooruitzichten kunnen impliceren.

Gezien het delicate karakter van een dergelijke stap zou het verstandig kunnen zijn hetzelfde doel eerder te proberen bereiken door een nieuw flexibiliteitsinstrument voor civiele crisisinterventie met inbegrip van GBVB-maatregelen te creëren en door het gebruik van de huidige noodreserve¹⁵ uit te breiden tot GBVB-crisisinterventie. Met dat nieuwe flexibiliteitsinstrument zou het mogelijk worden op te treden in onvoorziene en uitzonderlijke omstandigheden en toch het plafond van afdeling 4 binnen de in Berlijn afgesproken algemene financiële vooruitzichten te houden. Dat nieuwe instrument moet worden gecreëerd door een nieuw interinstitutioneel akkoord tussen de Raad, het Parlement en de Commissie, die de procedures voor de mobilisering ervan moet vaststellen. Wat de noodreserve betreft, is de Commissie van oordeel dat terwijl de prioriteit voor humanitaire maatregelen wordt gehandhaafd¹⁶, de bepalingen betreffende deze reserve al voorzien in de mogelijkheid van dat

¹⁴ Vergelijkbaar met de bestaande reserves (artikel 23, sub (c), van het interinstitutioneel akkoord van 6 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure). Rubriek 6 van de financiële vooruitzichten voorziet op dit ogenblik in de monetaire reserve, de reserve voor het garanderen van leningen aan niet-lidstaten en de reserve voor noodhulp.

¹⁵ Artikel 23, sub c), van het interinstitutioneel akkoord van 6 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure bepaalt: "De reserve voor spoedhulp heeft tot doel snel te kunnen voldoen aan gerichte hulpbehoeften van derde landen in verband met gebeurtenissen die bij de opstelling van de begroting niet konden worden voorzien, en bij voorrang voor humanitaire acties."

¹⁶ De voorwaarden van het interinstitutioneel akkoord worden hernomen in artikel 16, lid 1, laatste zin, van Verordening (EG) nr. 2040/2000 betreffende de begrotingsdiscipline, PB L 244 van 29.09.2000,

verruimde gebruik. In 2000 werd de reserve bijvoorbeeld aangewend voor de financiering van de speciale steun aan de Federale Republiek Joegoslavië voor het consolideren van de nieuwe democratische regering in de civiele crisis die volgde op de afzetting van Milosevic.

In beheerstermen uitgedrukt:

- In het licht van de eerdere ervaring zal moeten worden onderzocht hoe een snellere besluitvormingsprocedure voor het nieuwe flexibiliteitsinstrument kan worden ingevoerd, bijvoorbeeld door de goedkeuring van een aanvullende en gewijzigde begroting te versnellen. Er zal ook moeten worden nagegaan hoe andere tenuitvoerleggingsprocedures kunnen worden vereenvoudigd en versneld, met inbegrip van bijvoorbeeld flexibiliteitsbepalingen in de respectieve verordeningen en het sluiten van kaderovereenkomsten.
- Het mobiliseren van de middelen uit de noodreserve zou volgens de huidige regels verlopen, met inbegrip van een door de begrotingsautoriteit goed te keuren overschrijvingsvoorstel.

Deze aanpak, die gebruik maakt van het kader en de procedures die nu al op budgettair gebied bestaan, biedt drie voordelen: ten eerste wordt slechts een beroep op de nodige middelen van de lidstaten gedaan wanneer de reserve is geïmplementeerd, ten tweede is geen nieuwe financieringsleutel vereist, en ten derde worden de vaste administratieve uitgaven tot een minimum beperkt door gebruik te maken van de gevestigde structuren voor begrotingsbeheer.

CONCLUSIE

De Europese Unie moet groeien in haar nieuwe rol van speler op het wereldtoneel in crisissituaties en zich van de nodige middelen voorzien. Dit kan gebeuren binnen de bestaande begrotingsstructuren.

De communautaire instrumenten en de GBVB-instrumenten zijn complementair. Ze kunnen elkaar niet vervangen. Civiele crisisbeheersing kan voor het grootste deel aan de hand van communautaire instrumenten plaatsvinden.

De idee van een parallelle begrotingsprocedure buiten de bestaande structuren lijkt op het eerste gezicht aantrekkelijk maar zou kunnen leiden tot doublures, een vermindering van de beheersefficiency, een gebrek aan budgettaire transparantie en een gebrek aan samenhang binnen het algemeen financieel beheer in de EU.

Door integendeel op te treden binnen de bestaande structuren en de middelen die uit hoofde van de communautaire instrumenten en het GBVB voor crisisbeheersing beschikbaar zijn te maximaliseren en de operationele efficiency van die mechanismen te verbeteren zou de Europese Unie beter uitgerust zijn om haar rol bij conflictpreventie en crisisbeheersing te ontwikkelen. Die aanpak zou ook duidelijk maken dat er, zoals de Europese Raad herhaaldelijk heeft benadrukt, nauwe banden bestaan tussen crisisbeheersing op korte termijn en conflictpreventie op lange termijn.

blz. 27, die luidt “Doel van deze reserve is bij onverwachte gebeurtenissen snel te kunnen voorzien in de concrete behoeften aan spoedhulp in derde landen, bij voorrang voor acties van humanitaire aard”.

BIJLAGE I

Communautaire instrumenten voor civiele crisisbeheersing

1. De instrumenten die de Gemeenschap kan inzetten, variëren van handel, economische stimuleringsmaatregelen en humanitaire actie tot institutionele opbouw. Het bij Verordening (EG) nr. 381/2001 (PB L 57 van 27.2.2001, blz. 5) ingestelde snellereactiemechanisme, dat is opgezet op basis van de bestaande communautaire instrumenten, maakt het mogelijk alle communautaire instrumenten (met uitzondering van de humanitaire instrumenten, waarvoor specifieke spoedprocedures bestaan) in crisissomstandigheden snel en flexibel in te zetten. Via het snellereactiemechanisme (SRM) kan de Commissie in spoedgevallen alle crisisbeheersingsacties uitvoeren waarin is voorzien in de instrumenten die in de bijlage bij de SRM-verordening zijn opgesomd, ongeacht het geografische toepassingsgebied van de verordening waarbij die instrumenten zijn ingesteld (zie overweging 4 en de artikelen 4 en 9 van Verordening (EG) nr. 381/2001). Voor de tenuitvoerlegging van het SRM moeten kaderovereenkomsten met de lidstaten worden gesloten (onder andere om procedures overeen te komen voor het inzetten bij crisisbeheersingsoperaties van civiel personeel van de lidstaten); voorts moeten aanbestedingen worden uitgeschreven voor het aanvullen van de huidige databases van deskundigen die de Commissie onderhoudt, waarop kan worden ingeschreven door organisaties uit de openbare en de particuliere sector; en daarnaast moeten kaderovereenkomsten worden gesloten met andere internationale organisaties.

2. Enkele specifieke terreinen waarvoor de Gemeenschap bevoegd is:

- **Civiele bescherming**

De definitie van een concrete doelstelling op het gebied van civiele bescherming voor crisisbeheersing, zoals gegeven in de conclusies van Feira en Göteborg, heeft tot onduidelijkheid geleid betreffende de procedures en het toepassingsgebied van dergelijke interventies. Er mag echter niet worden vergeten dat de bevoegdheid van de Gemeenschap ten aanzien van civiele bescherming zowel binnen als buiten de EU op solide grondvesten berust:

- binnen de EU wordt deze bevoegdheid ontleend aan het communautaire mechanisme voor nauwere samenwerking bij civiele beschermingsinterventies, dat voorziet in coördinatie van de middelen van de lidstaten en financiering van evaluatiemissies;
- buiten de EU berust deze bevoegdheid op twee gronden: het mechanisme voor civiele bescherming (dat van toepassing op operaties zowel binnen als buiten de EU) en de verordening inzake humanitaire hulp (artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1257/96 betreffende humanitaire hulp, PB L 163 van 2.7.1996, blz. 1).

- **Politieacties**

Wat het politieoptreden betreft heeft de Gemeenschap een gevestigde bevoegdheid en deskundigheid op het gebied van opleiding, bijstand aan plaatselijke korpsen en plaatselijke capaciteitsopbouw. Politieacties kunnen diverse functies hebben. Wanneer de algemene doelstelling hervorming en herstructurering is, heeft de Gemeenschap een duidelijke bevoegdheid, zoals de voorbeelden van Guatemala,

Zuid-Afrika, Algerije en meer recentelijk de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië laten zien. Ook om deze reden heeft de Commissie aanzienlijke sommen geld uitgetrokken bij Verordening (EG) nr. 2666/2000 (de Cards-verordening, PB L 206 van 7.12.2000, blz. 1) voor maatregelen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken in de Balkan.

- **Onderzoeksmissies**

Aan onderzoeksmissies wordt in veel gevallen deelgenomen door een combinatie van deskundigen op allerlei gebieden uit de lidstaten, zoals ingenieurs en forensische experts. Dergelijke onderzoeken moeten vaak binnen zeer korte tijd worden georganiseerd.

Door deze kenmerken zijn voor onderzoeksmissies speciale regelingen noodzakelijk. De Commissie kan daarvoor het snellereactiemechanisme inzetten. Zij werkt aan bepalingen op dit gebied voor het snellereactiemechanisme en zal binnen de met de lidstaten te sluiten kaderovereenkomsten procedures laten opnemen inzake de terbeschikkingstelling van deskundigen.

- **Civiele waarnemingsmissies**

De Commissie organiseert regelmatig waarnemingsmissies bij verkiezingen en om toe te zien op de mensenrechten. Zij doet dit in samenwerking met de lidstaten en met andere internationale organisaties.

Civiele waarnemingsmissies kunnen worden gefinancierd op grond van een aantal regelingen, zoals geografische instrumenten, verordeningen inzake mensenrechten en democratisering (Verordening (EG) nr. 975/1999, PB L 120 van 8.5.1999, blz. 1, en Verordening (EG) nr. 976/1999, PB L 120 van 8.5.1999, blz. 8) en het snellereactiemechanisme. Per geval wordt bekeken welke financieringsmogelijkheid het beste is.

- **Opleiding**

Om de lidstaten te helpen bij het verwezenlijken van de doelstellingen van Feira werkt de Commissie aan de eerste fase van een test-opleidingsprogramma voor personeel dat zich met civiele crisisbeheersing bezighoudt.

Gehoopt wordt dat in de tweede fase van dit programma tot overeenstemming kan worden gekomen met de lidstaten over de opleidingsmodules die door de instellingen van de lidstaten zullen worden verzorgd. In 2001–2002 wordt het project gefinancierd via de begrotingslijn voor de verordeningen inzake mensenrechten en democratisering. In een tweede fase, vanaf 2002, is voor de financiering van opleidingsprogramma's specifieke budgettaire ondersteuning vereist.

3. Andere voorbeelden van activiteiten die onder de communautaire instrumenten vallen, zijn te vinden in de bijlage bij de SRM-verordening met geografische en sectorale verordeningen en besluiten (voedselhulp, wederopbouw, NGO's enz.).

BIJLAGE II

FINANCIERING VAN MAATREGELEN OP HET GEBIED VAN CRISISBEHEERSING

	TYPE MAATREGEL		
Maatregelen in het kader van crisisbeheersing¹⁷	Civiele acties: <i>Bijvoorbeeld humanitaire hulp, voedselhulp, verzekering van levensonderhoud en veiligheid van vluchtelingen, civiele noodhulp, herstel, wederopbouw, ontwikkeling van basisinfrastructuur, economische steun, consolidatie van democratie en rechtsstaat, institutionele opbouw, mensenrechten</i> ↓	Civiele Petersbergtaken, die niet onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen¹⁸: <i>Bijvoorbeeld non-proliferatie, ontwapening, waarnemingstaken voor veiligheid, bepaalde uitvoerende politieopdrachten, waaronder vervanging van plaatselijke politie, onderzoeksmissies voorafgaand aan een voorgenomen actie op dit terrein</i> ↓	Militaire acties: <i>Militaire Petersbergtaken, zoals vredeshandhaving en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing, met inbegrip van vredestichting</i> ↓
Rechtsgrond	Eerste pijler: <u>Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-verdrag)</u> Relevante teksten: o.m. Verordening nr. 1257/96 (Echo); Verordening nr. 2666/2000 (Cards); Verordening nr. 1080/2000 (UNMIK en OHR); Verordening nr. 381/2001 (instelling mechanisme voor snelle reactie), met name de bijlage met geografische en sectorale verordeningen en besluiten (voedselhulp, wederopbouw, NGO's enz.).	Tweede pijler: <u>titel V (GBVB) Verdrag betreffende de Europese Unie (Unieverdrag)</u> Specifiek gemeenschappelijk optreden, vastgesteld op grond van Unieverdrag art. 14, gekoppeld aan overeenkomstig financieringsbesluit van de Commissie.	Tweede pijler: <u>titel V (EVDB als onderdeel van GBVB) Verdrag betreffende de Europese Unie (Unieverdrag)</u> Specifiek gemeenschappelijk optreden, vastgesteld volgens Unieverdrag art. 14 op grond van Unieverdrag art. 17.
Besluitvormingsprocedures	Afhankelijk van verordening. Indien gebaseerd op EG-verdrag art. 179 (ex art. 130 W): gekwalificeerde meerderheid. Indien gebaseerd op EG-verdrag art. 308 (ex art. 235): eenparigheid van stemmen; met uitvoering doorgaans Commissie belast overeenkomstig comitéprocedures Besluit 1999/468/EG.	Afhankelijk van gemeenschappelijk optreden. Over het algemeen eenparigheid van stemmen (art. 23/1 Unieverdrag), tenzij gebaseerd op gemeenschappelijke strategie: dan gekwalificeerde meerderheid (Unieverdrag art. 23, lid 2, eerste streepje); uitvoeringsbesluit vastgesteld met gekwalificeerde	Gemeenschappelijk optreden en uitvoeringsbesluit altijd vastgesteld met eenparigheid van stemmen (Unieverdrag art. 23, lid 1 en 2).

¹⁷ P.m.: titel VI van het Unieverdrag (over justitie en binnenlandse zaken) is niet van toepassing, want heeft alleen betrekking op maatregelen betreffende politie, rechtsstaat enz. binnen de Unie, en niet op externe crisisbeheersing, ook als maatregelen worden uitgevoerd door de politie van lidstaten.

¹⁸ Overeenkomstig de artikelen 3 en 47 van het Unieverdrag is de financiering van acties op het gebied van civiel crisismanagement door de Gemeenschap en via het GBVB complementair, doch niet onderling vervangend of uitwisselbaar.

		meerderheid (Unieverdrag art. 23, lid 2, eerste streepje).	
--	--	--	--

	Acties eerste pijler (Gemeenschap) ⇓	Acties tweede pijler (GBVB) ⇓	Acties tweede pijler (EVDB) ⇓
Toepasselijke begroting	Begroting Europese Gemeenschappen	Begroting Europese Gemeenschappen. Bij uitzondering kunnen beleidsuitgaven ten laste komen van de lidstaten.	Buiten begroting Europese Gemeenschappen: Beleidsuitgaven en administratieve uitgaven die niet ten laste komen van de Europese instellingen, komen voor rekening van de lidstaten (Unieverdrag art. 28, lid 2). Administratieve uitgaven in verband met militair optreden die wel ten laste van de Europese instellingen komen, worden ingedeeld in de begrotingsafdeling voor de Raad (de Commissie is niet betrokken bij militair optreden).
Administratieve uitgaven	Ten laste van deel A van de begrotingsafdeling voor de Commissie, of specifieke BA-lijnen onder de relevante begrotingslijnen voor de rechtsgrond (verordening of besluit/beschikking).	Uitgaven aangegaan voor de Europese instellingen: ten laste van de begrotingsafdeling voor de Raad (bijvoorbeeld speciale vertegenwoordigers van de EU) of, wat administratieve uitgaven van de Commissie betreft, van deel A van de afdeling voor de Commissie (in beide gevallen Unieverdrag art. 28, lid 2).	Uitgaven aangegaan voor de Europese instellingen (bijv. operationele kosten als logistiek, faciliteiten, reiskosten, vergadering voor militair of EVDB-personeel bij de Raad): uitsluitend ten laste van de begrotingsafdeling voor de Raad, indien verband houdend met administratieve taken van de Raad (Unieverdrag art. 28, lid 2). Administratieve uitgaven in verband met militaire of defensieacties die geen verband houden met het functioneren van de Raad, vallen buiten de begroting en komen ten laste van de lidstaten naar analogie met Unieverdrag art. 28, lid 3.
	Ten laste van deel B van de begrotingsafdeling voor de Commissie, hoofdzakelijk onderafdeling B7, overeenkomstig relevante begrotingstitel of -lijn voor de rechtsgrond (verordening of besluit/beschikking): bijv. B7-210 voor Echo of B7-671 voor het snellereactie-mechanisme.	<u>Algemene regel:</u> beleidsuitgaven komen ten laste van onderafdeling B8 van de begroting (Unieverdrag art. 28, lid 3, eerste alinea). <u>Uitzondering:</u> wanneer de Raad met eenparigheid van stemmen anders besluit (Unieverdrag art. 28, lid 3, eerste alinea). Normaal ten laste van de lidstaten volgens de BNP-verdeelsleutel, tenzij de Raad met eenparigheid van stemmen anders besluit (bijv. tot financiering) (Unieverdrag art. 28, lid 3, tweede alinea).	Volgens Unieverdrag art. 28, lid 3, eerste alinea altijd ten laste van de lidstaten volgens de BNP-verdeelsleutel, tenzij de Raad met eenparigheid van stemmen anders besluit (bijv. tot financiering) (Unieverdrag art. 28, lid 3, tweede alinea).

	Acties eerste pijler (Gemeenschap) ↓	Acties tweede pijler (GBVB) ↓	Acties tweede pijler (EVDB) ↓
Verantwoorde- lijke beheersinstantie	Commissie (EG-verdrag art. 274 (ex art. 205).	<u>Voor de begroting:</u> Commissie voor beleidsuitgaven, Raad voor administratieve uitgaven. <u>Voor het bij uitzondering aan de lidstaten ten laste laten komen van uitgaven:</u> geen bepalingen in Unieverdrag inzake beheersinstantie.	Geen bepalingen in Unieverdrag inzake beheersinstantie.
Toepasselijke begrotingsregels	Financiële bepalingen van EG-verdrag art. 268 t/m 280 (ex art. 199 t/m 209 A) en overeenkomstige secundaire communautaire wetgeving, zoals het Financieel Reglement van 21.12.1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen.	<u>Voor de begroting:</u> Unieverdrag art. 28, lid 4, voorziet in toepassing van de financiële bepalingen van het EG-verdrag, waaronder art. 268 t/m 280 (ex art. 199 t/m 209 A) en overeenkomstige secundaire communautaire wetgeving, zoals het Financieel Reglement van 21.12.1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen, ongeacht of de Commissie of de Raad de verantwoordelijke beheersinstantie is. Hieronder valt ook het interinstitutioneel akkoord van 6 mei 1999 over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure, dat de mogelijkheid biedt gebruik te maken van de reserve voor spoedhulp en een nieuw flexibiliteitsinstrument. <u>Voor het bij uitzondering aan de lidstaten ten laste laten komen van uitgaven:</u> geen bepalingen in Unieverdrag inzake begrotingsregels; deze moeten nog worden opgesteld.	Geen bepalingen in Unieverdrag inzake begrotingsregels; deze moeten nog worden opgesteld.
Controle Rekenkamer	Op grond van EG-verdrag art. 238 (ex art. 188 C).	<u>Voor de begroting:</u> op grond van EG-verdrag art. 238 (ex art. 188 C), ongeacht of de Commissie of de Raad de verantwoordelijke beheersinstantie is. <u>Voor het bij uitzondering aan de lidstaten ten laste laten komen van uitgaven:</u> geen bepalingen.	Geen bepalingen.

	Acties eerste pijler (Gemeenschap) ↓	Acties tweede pijler (GBVB) ↓	Acties tweede pijler (EVDB) ↓
Bevoegdheid Europees Hof van Justitie	Op grond van EG-verdrag art. 220 (ex art. 164) is het HvJEG bevoegd te oordelen over de inhoud van de toepasselijke rechtsgrond (verordening of besluit/beschikking) en de daarmee verband houdende financiering, met name vorderingen op grond van EG-verdrag art. 230 en 232 (ex art. 173 en 175).	Volgens Unieverdrag art. 46 geen inhoudelijke bevoegdheid, behalve om te verifiëren of maatregelen die onder het GBVB vallen, geen afbreuk doen aan de bevoegdheden die het EG-verdrag aan de Gemeenschap toekent. <u>Voor de begroting:</u> aanvullende bevoegdheid inzake financiële besluiten, ongeacht of de Commissie of de Raad de verantwoordelijke beheersinstantie is, als gevolg van de verwijzing in Unieverdrag art. 28., lid 4, naar de financiële bepalingen van het EG-verdrag, waarin is voorzien in aanverwante rechtsbevoegdheid, met name vorderingen op grond van EG-verdrag art. 230 en 232 (ex art. 173 en 175). <u>Voor het bij uitzondering aan de lidstaten ten laste laten komen van uitgaven:</u> geen bepalingen.	Geen bepalingen.