



# De Europæiske Fællesskabers Tidende

ISSN 0378-7001

C 338

44. årgang  
30. november 2001

Dansk udgave

## Meddelelser og oplysninger

Informationsnummer

Indhold

Side

2001/C 338/01

*I Meddelelser***Revisionsretten**

Særberetning nr. 13/2001 om forvaltningen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), med Rådets og Kommissionens svar

[1](#)**DA**

## I

(Meddelelser)

## REVISIONSRET TEN

## SÆRBERETNING Nr. 13/2001

## om forvaltningen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), med Rådets og Kommissionens svar

(artikel 248, stk. 4, andet afsnit, EF)

(2001/C 338/01)

## INDHOLD

	Punkt	Side
FORKORTELSER .....		3
RESUMÉ .....	I-XII	4
INDLEDNING .....	1-18	5
Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik .....	1-6	5
Fælles foranstaltninger: finansielle oplysninger og budgetoplysninger .....	7-9	6
Rettens udtalelse nr. 1/97 om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik .....	10	7
EU-traktatens konsekvenser for FUSP .....	11-15	7
Målene for revisionen og revisionens omfang .....	16-18	7
INDLEDENDE BEMÆRKNINGER OM EN RÆKKE SÆRTRÆK VED FUSP-AKTIONERNE ....	19-23	8
BEMÆRKNINGER VEDRØRENDE FUSP-AKTIONERNES GENNEMFØRELSE .....	24-64	8
Rådets afgørelser .....	24-30	8
Baggrund .....	24	8
Budgetramme for Republika Srpska .....	25-26	8
Konference om stabilitetspagten for Sydøsteuropa .....	27-28	9
EU's særlige repræsentant for Jugoslavien .....	29	9
EU's særlige repræsentant for Royaumont-processen .....	30	9
Finansielle og budgetmæssige bestemmelser .....	31-58	9
Forskellige budgetkonti til finansiering af FUSP-foranstaltninger .....	32-34	10
Bidrag i naturalier og samfinansiering .....	35-40	10
Midlernes disponibilitet .....	41-43	11
Forsinkelser ved iværksættelsen af aktionerne .....	44-47	11
Kontrakter og kontraktforlængelser .....	48-54	12
Tjenestevilkår .....	55-58	13
Rapportering og evalueringer .....	59-61	13
Aktionsudgifter kontra administrationsudgifter .....	62-64	14

	<i>Punkt</i>	<i>Side</i>
KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER .....	65-77	14
Forbedringer siden Rettens udtalelse nr. 1/97 .....	65	14
Rammen for FUSP-aktionerne .....	66-67	14
Budgetmæssige bestemmelser .....	68-69	15
Forsinkelser ved iværksættelsen af aktionerne .....	70-71	15
Kontrakter .....	72-73	15
Tjenestevilkår .....	74-75	15
Rapportering og evalueringer .....	76-77	16
BILAG 1 — Institutionernes ansvar og funktioner .....		17
BILAG 2 — Beløb tildelt i 1997-2000 til fælles foranstaltninger .....		18
BILAG 3 — Gennemførelse af budgettet 1997-1999 .....		19
BILAG 4 — Sagsbehandlingstid i forbindelse med gennemførelsen af fælles aktioner med finansiel indvirkning .....		21
BILAG 5 — Afslutning af aktioner .....		24
<b>Rådets svar</b> .....		28
<b>Kommissionens svar</b> .....		29

## FORKORTELSER

CAFAO	—	Kontoret for Skatte- og Toldmæssig Bistand
»CARDS«-forordningen	—	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (fællesskabsbistand til genopbygning, udvikling og stabilisering), Rådets forordning (EF) nr. 2666/2000 af 5. december 2000 om bistand til Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Forbundsrepublikken Jugoslavien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (EFT L 306 af 7.12.2000)
Coreper	—	De Faste Repræsentanternes Komité
EF	—	De Europæiske Fællesskaber
EFT	—	De Europæiske Fællesskabers Tidende
EU	—	Den Europæiske Union
EUF	—	Den Europæiske Udviklingsfond
FUSP	—	Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik
IMF	—	Den Internationale Valutafond
IRKK	—	Den Internationale Røde Kors-Komité
MAPE	—	Multinationalt rådgivende politikorps
NATO	—	Den Nordatlantiske Traktats Organisation
Ngo	—	Ikke-statslig organisation (non governmental organisation)
NSG	—	Gruppen af Leverandører af Nukleart Materiale
Phare	—	Pologne, Hongrie: Aide à la Reconstruction Economique (bistand til ansøgerlande i forbindelse med deres anmodning om tiltrædelse)
SADC	—	Southern African Development Community
TEU	—	Traktaten om Den Europæiske Union
UNMIK	—	De forenede Nationers Mission i Kosovo
WEU	—	Den Vesteuropæiske Union

## RESUMÉ

I. Som opfølgning af Rettens udtalelse nr. 1/97 om samme emne har Revisionsretten undersøgt, hvordan de betingelser, der gælder for afholdelse af udgifter inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), har udviklet sig i perioden 1997-1999 (jf. punkt 10 og 16-18).

II. Bestemmelserne om FUSP er fastsat i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union (jf. punkt 1-6 og 11-15). Funktionen som højtstående repræsentant for FUSP, som blev indført med Amsterdam-traktaten, udgjorde en væsentlig ændring. Denne funktion varetages af Rådets generalsekretær.

III. Særberetningen tager specielt sigte på fælles aktioner, som »vedrører konkrete situationer, hvor der skønnes at være behov for operationel aktion fra Unionens side«, samt på gennemførelsen af afgørelser vedrørende implementeringen af fælles holdninger, som »fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter«. Der blev i perioden 1997-2000 indgået forpligtelser for gennemsnitligt 35 millioner euro om året på dette område (jf. punkt 7-9).

IV. På trods af en række ændringer i traktaten om Den Europæiske Union er det stadigvæk ikke klart, hvad der er Kommissionens rolle i forbindelse med fastlæggelsen af de finansielle, retlige og operationelle bestemmelser. Det er, afhængigt af aktionen, enten Kommissionen eller Rådet, der fastlægger, hvordan den skal gennemføres. I praksis komplicerer det den daglige forvaltning både på stedet og i hovedkvartererne (jf. punkt 19-30).

V. I slutningen af 1999 blev der fastlagt kriterier for fællesskabsfinansiering af FUSP-aktioner, men der blev skabt mulighed for undtagelser i såkaldte »grænsetilfælde«. Desuden foreligger der kun begrænsede oplysninger om de bidrag i naturalier, der er stillet til rådighed af institutionerne, og de beløb, der hidrører fra de forskellige medlemsstater. Omkostningsdelingen mellem andre donorer og Unionen er endnu ikke lagt i faste rammer (jf. punkt 31-40).

VI. I 2000 var ca. 40 % af forpligtelsesbevillingerne baseret på afgørelser vedtaget af Rådet før 31. december 1999. I 1999 var tallet 19 %. I perioden 1997-1999 oversteg det samlede beløb til FUSP-foranstaltninger i rådsafgørelserne de disponible bevillinger med ca. 24 % (jf. punkt 41-43).

VII. Fra 1998 til 1999 blev den tid, der går, fra rådsafgørelsen er vedtaget, og til den første betaling effektueres, væsentligt forøget, og i 1999 var den endog længere end i 1997, hvor man benyttede proceduren med at overføre bevillinger fra reserven til aktionsbudgettet (jf. punkt 44-47).

VIII. I forbindelse med en række aktioner var det særdeles kompliceret at indgå kontrakterne. Det skyldtes, at aktionerne var blevet forlænget flere gange, og at der blev foretaget tilpasninger af et sådant omfang, at det var meget vanskeligt at føre det fornødne regnskabsmæssige tilsyn (jf. punkt 48-54).

IX. Der mangler faste regler for de særlige repræsentanternes og kontorpersonalets vederlag og for andre lønrelaterede omkostninger og godtgørelser, eller de regler, der findes, anvendes ikke konsekvent (jf. punkt 55-58).

X. Rapporterne indleveres hyppigt for sent og uregelmæssigt, og i nogle tilfælde indeholder de ikke de fornødne oplysninger. Dermed er der ikke et ordentligt grundlag for at foretage evaluering. Navnlig det forhold, at der kun sjældent forelægges regnskabsrapporter, gør det næsten umuligt for Kommissionen at føre systematisk tilsyn med projekterne (jf. punkt 59-61).

XI. Det er endnu ikke afklaret, hvordan der skal sondres mellem administrationsudgifter og aktionsudgifter. Selv om der i 1998 blev oprettet en budgetpost i undersektion B8 til dækning af udgifter til forberedelsesforanstaltninger (som tidligere blev betragtet som administrationsudgifter), besluttede Rådet den 30. marts 2000, at udgifterne til EU's særlige repræsentanter skulle betragtes som administrationsudgifter og dækkes af Rådets Generalsekretariats budget (jf. punkt 35 og 62-64).

XII. På grundlag af revisionsresultaterne anbefaler Retten følgende:

- Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen bør på interinstitutionelt plan vedtage klare og konkrete principper og regler for Kommissionens rolle i forbindelse med implementeringen af FUSP.
- Finansieringen af FUSP-aktionerne bør forvaltes med større gennemsigtighed.
- Kommissionen bør iværksætte en undersøgelse af årsagerne til de store forsinkelser og foretage en fornyet vurdering både af selve aktionen og af den partner, der er udset til at forvalte den.
- Kommissionen bør kun i tilfælde af force majeure ændre kontrakter med tilbagevirkende kraft eller forlænge dem. Der bør træffes en række praktiske foranstaltninger, der kan sikre, at gennemførelsen af aktionerne går glat.
- Rådet og Kommissionen bør fastsætte klare regler for vederlag og lønrelaterede omkostninger.
- Der bør fastsættes regler for rapportering, revision og evaluering.

## INDLEDNING

### **Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik**

1. Bestemmelserne om FUSP er fastsat i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Målene er i henhold til artikel 11, stk. 1, følgende:

»— beskyttelse af Unionens fælles værdier, grundlæggende interesser, uafhængighed og integritet i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers Pagt

— styrkelse af Unionens sikkerhed i alle henseender

— bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers Pagt samt principperne i Helsingfors-slutakten og målene i Paris-charteret, herunder de principper og de mål, der vedrører de ydre grænser

— fremme af det internationale samarbejde

— udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstatsprincippet samt respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.«

2. I artikel 12 gøres der rede for, hvordan målene skal nås:

»Unionen tilstræber at virkeliggøre målene i artikel 11 ved

— at fastlægge principperne og de overordnede retningslinjer for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

— at træffe afgørelse om fælles strategier

— at vedtage fælles aktioner <sup>(1)</sup>

— at vedtage fælles holdninger <sup>(2)</sup>

— at styrke det systematiske samarbejde mellem medlemsstaterne om deres politik.«

<sup>(1)</sup> Defineret i artikel 14, stk. 1, i TEU: »Fælles aktioner vedrører konkrete situationer, hvor der skønnes at være behov for operationel aktion fra Unionens side«.

<sup>(2)</sup> Defineret i artikel 15 i TEU: »Fælles holdninger fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter«.

3. Institutionernes ansvar i forbindelse med godkendelsen og gennemførelsen af disse fælles foranstaltninger, som er fastlagt i TEU, er skitseret i *bilag 1*. Det omfatter dog ikke den funktion, Rådets generalsekretær varetager i sin egenskab af højtstående repræsentant for FUSP, som i henhold til artikel 26 i TEU »bistår Rådet i spørgsmål, der falder ind under anvendelsesområdet for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, navnlig ved at bidrage til udførelsen, forberedelsen og implementeringen af politikafgørelser, samt ved efter behov på Rådets vegne og på formandskabets anmodning at føre politisk dialog med tredjelande.« De fælles foranstaltninger vedtaget af Rådet i perioden 1997-1999 figurerer i *bilag 2* med angivelse af den finansielle virkning for Den Europæiske Unions budget.

4. Artikel 28, stk. 2 og 3, i TEU indeholder følgende grundlæggende bestemmelser om finansieringen af FUSP, fordelt på to udgiftskategorier:

- a) »Institutionernes administrationsudgifter i forbindelse med bestemmelserne vedrørende de områder, der er omfattet af dette traktatafsnit, afholdes over De Europæiske Fællesskabers budget.«
- b) »Aktionsudgifter til iværksættelse af de pågældende bestemmelser afholdes ligeledes over De Europæiske Fællesskabers budget, bortset fra (...) tilfælde, hvor Rådet med enstemmighed træffer anden afgørelse.«

5. Rådets afgørelser om fælles foranstaltninger indeholder yderligere finansielle bestemmelser. Når Rådet vedtager fælles aktioner, fastsætter det deres mål og omfang, hvilke midler der skal stilles til rådighed for Unionen, og om nødvendigt aktionernes varighed og betingelserne for deres gennemførelse <sup>(1)</sup>.

6. De fælles foranstaltninger spænder vidt både geografisk og med hensyn til de emner, der behandles, og til foranstaltningernes varighed. Hertil kommer, at det organ, der er ansvarligt for gennemførelsen, enten kan være en international organisation eller et internationalt agentur, en ikke-statslig organisation eller en forvaltningsgren, et agentur eller et institut på lands-, regions- eller lokalt plan eller en privat virksomhed eller person. I 1999 blev der tildelt mellem 0,2 millioner euro og 16,2 millioner euro af Fællesskabets finansielle midler <sup>(2)</sup> til de enkelte fælles foranstaltninger. I nogle tilfælde er Kommissionen nødsaget til at iværksætte foranstaltningerne meget hurtigt. I perioden 1993-1996 vedtog Rådet 18 afgørelser om fælles aktioner finansieret over undersektion B8, og i perioden 1997-1999 blev der truffet afgørelse om 40 aktioner (jf. *bilag 2*).

### Fælles foranstaltninger: finansielle oplysninger og budgetoplysninger

7. I perioden 1997-2000 blev der i alt tildelt 141,2 millioner euro til fælles foranstaltninger fra undersektion B8 på Den Europæiske Unions almindelige budget. *Bilag 3* indeholder mere detaljerede

oplysninger om budgetgennemførelsen af midlerne i undersektion B8 <sup>(3)</sup> i 1997-1999. Det var den periode, der i første omgang var omfattet af Rettens revision (jf. punkt 17 og 18). Det giver dog ikke et helt korrekt indtryk af de samlede omkostninger ved FUSP-aktionerne. Medlemsstaterne og andre donorer samfinansierer nogle af de fælles foranstaltninger, og Rådet og Kommissionen kan også finansiere sådanne foranstaltninger med andre finansielle midler (jf. punkt 32-40). Desuden benytter Rådet budgetkonto A-1 1 1 3 til finansiering af udgifter i forbindelse med forberedelse af fælles foranstaltninger. Der blev i 1997 indgået forpligtelser under denne budgetkonto for 0,2 millioner ecu, i 1998 for 0,5 millioner ecu, i 1999 for 0,6 millioner euro og i 2000 for 1,2 millioner euro. Kontoen dækker imidlertid udgifterne til alle Rådets særlige rådgivere, herunder også aktiviteter uden for FUSP, og udgifterne i forbindelse med forberedelsen af FUSP-aktioner kan derfor ikke udledes direkte af denne budgetkonto.

Tabel 1

### Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik Budgettets gennemførelse 1997-1999

(mio. ECU og %)

Fællesskabets budget	Bevillinger	
	Forpligtelser	Betalinger
Oprindeligt budget	60,0	44,2
Tillægs- og ændringsbudget overførsler	34,2	41,4
Endeligt budget	94,2	85,6
Gennemførelse	74,7	65,6
%	79,3 %	76,6 %

Kilder: Den Europæiske Unions almindelige budget 1997-1999. Forvaltningsregnskabet 1997-1999. SINCOM.

8. I perioden 1993-1996 var aktionsbudgettet for FUSP i undersektion B8 på ca. 179 millioner ecu, dvs. i gennemsnit 45 millioner ecu om året. Det skal dog understreges, at den fælles aktion om Den Europæiske Unions administration af Mostar, der havde et aktionsbudget på 122 millioner euro, blev gennemført i samme periode. Det var langt den største FUSP-aktion. Uden denne aktion ville det gennemsnitlige forpligtelsesbeløb have været 14 millioner euro om året. Det årlige gennemsnitsbeløb i 1997-2000 var 35 millioner euro, og det største beløb for en enkelt aktion var 16,2 millioner euro.

<sup>(3)</sup> I *bilag 3* redegøres der for gennemførelsen af budgetterne for 1997-1999 i perioden 1997-1999. Det omfatter ikke bevillinger fremført fra tidligere år eller fremført til årene efter 1999, hvorimod betalinger til aktioner, der er truffet afgørelse om før 1997, er medregnet. *Bilag 2* indeholder en redegørelse for gennemførelsen af projekterne i 1997-2000. Forskellen mellem det samlede forpligtelsesbeløb i henholdsvis *bilag 2* og *3* er ca. 13 millioner euro. Forskellen skyldes navnlig, at der er afholdt udgifter svarende til forpligtelser over bevillingerne for året efter rådsafgørelsen.

<sup>(1)</sup> Artikel 14, stk. 1, i TEU.

<sup>(2)</sup> Kun undersektion B8.

9. Fra og med 1999 blev finansieringen af operationer, der bidrager til at udvikle og befæste demokratiet og retsstaten, sikre respekten for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder og støtte afholdelse af valg og overvågning af valghandlinger, overført fra undersektion B8 (FUSP) til undersektion B7 (Eksterne aktioner).

### **Retterns udtalelse nr. 1/97 om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik**

10. I 1996-1997 undersøgte Retten efter anmodning fra Europa-Parlamentet <sup>(1)</sup> betingelserne for gennemførelsen af udgifter inden for rammerne af FUSP. De væsentligste bemærkninger i Rettens udtalelse nr. 1/1997 af 10. april 1997 <sup>(2)</sup> var følgende:

- a) der var ingen klare kriterier for, hvilke budgetposter der skulle anvendes til Fællesskabets finansiering
- b) der forelå kun begrænsede eller slet ingen oplysninger om bidragene fra medlemsstaterne og andre donorer
- c) Rådet betragtede udgifterne til det forberedende arbejde som administrationsudgifter, som derfor blev konteret under sektion II — Rådet — på det almindelige budget, hvilket gjorde budgetforvaltningen mindre gennemskuelig
- d) de finansielle midler blev ikke stillet til rådighed så betids, at der var sikkerhed for, at foranstaltningerne kunne gennemføres produktivt, eller at det nødvendige forberedende arbejde var udført, før der blev truffet afgørelse om en fælles foranstaltning
- e) der var ingen præcise retningslinjer, og det fremgik derfor ikke klart, hvordan Kommissionen skulle deltage i fastlæggelsen af de finansielle, retlige og operationelle bestemmelser for gennemførelsen af FUSP-foranstaltninger med finansiell indvirkning.

### **EU-traktatens konsekvenser for FUSP**

11. Amsterdam-traktaten om Den Europæiske Union trådte i kraft i maj 1999. Teksten om FUSP blev derved delvis ændret og omstruktureret.

12. Ifølge artikel 17 i TEU omfatter FUSP »alle spørgsmål vedrørende Unionens sikkerhed, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, ... som vil kunne føre til et fælles forsvar,

hvis Det Europæiske Råd træffer afgørelse herom«. Men i henhold til artikel 28, stk. 3, i TEU dækker De Europæiske Fællesskabers budget ikke aktionsudgifter til operationer, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.

13. Amsterdam-traktatens oplysninger om, hvad FUSP-afgørelserne skal indeholde, er ikke så detaljerede som i den tidligere traktat og giver dermed indirekte mulighed for, at en del af gennemførelsesbeføjelserne overdrages fra Rådet til Kommissionen <sup>(3)</sup>. Denne mulighed er hidtil ikke blevet udnyttet i forbindelse med FUSP. Nogle aktiviteter, der tidligere blev finansieret som FUSP-udgifter (undersektion B8), er dog nu omfattet af Rådets forordninger — eller vil blive det — hvilket betyder, at sådanne aktioner finansieres eller vil blive finansieret over budgetposter under første søjle. Det gælder bl.a. aktiviteter vedrørende menneskerettigheder og demokrati, minerydningsaktiviteter, udgifterne til den højtstående repræsentants kontor i Bosnien-Hercegovina samt støtte til De Forenede Nationers Mission i Kosovo (UNMIK). Det indebærer, at beslutningskompetencen i relation til disse aktiviteter overføres fra Rådet til Kommissionen.

14. Rådets generalsekretærs funktion som højtstående repræsentant er fastsat i TEU, men traktaten indeholder ikke nogen nærmere definition af generalsekretærens og Kommissionens respektive kompetence og kræver heller ikke en sådan definition.

15. Med Amsterdam-traktaten blev der også indført mulighed for at udpege særlige repræsentanter <sup>(4)</sup> med et mandat i relation til specifikke politiske spørgsmål (artikel 18, stk. 5). Dermed blev en allerede eksisterende praksis godkendt officielt.

### **Målene for revisionen og revisionens omfang**

16. I december 1997 anmodede Europa-Parlamentet i sin beslutning <sup>(5)</sup> om udtalelse nr. 1/97 Revisionsretten om »senest to år efter Amsterdam-traktatens ikrafttrædelse at forelægge en særberetning om gennemførelsen af opgaverne inden for rammerne af FUSP«.

17. Formålet med revisionen var at vurdere udviklingen i betingelserne for afholdelse af udgifter inden for rammerne af FUSP i perioden 1997-1999. Samtidig blev det undersøgt, om de væsentligste af de mangler, Retten påpegede i sin udtalelse, var blevet korrigeret.

18. Revisionen omfattede alle de foranstaltninger, Rådet traf afgørelse om i perioden 1997-1999 (til dels gennemført i 2000 og 2001), og dækker også de aktioner, der var vedtaget før 1997, men

<sup>(3)</sup> Artikel 14, stk. 1, i TEU.

<sup>(4)</sup> I beretningen er denne titel brugt som fællesbetegnelse, selv om der i Rådets afgørelse kan være anvendt en anden titel, f.eks. »særlig udsending«.

<sup>(5)</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 19. december 1997 om Revisionsrettens udtalelse nr. 1/97, punkt 7 (EFT C 14 af 19.1.1998).

<sup>(1)</sup> Beslutning fremsendt af Europa-Parlamentets generalsekretær til Retten den 29. april 1996 på vegne af Europa-Parlamentets formand.

<sup>(2)</sup> Udtalelsen er ikke offentliggjort.

som blev gennemført i 1997 eller senere. Revisionen var baseret på dokumentation primært fra Kommissionens tjenestegrene, men omfattede ikke stedlig kontrol af de pågældende FUSP-aktioner.

#### INDLEDENDE BEMÆRKNINGER OM EN RÆKKE SÆRTRÆK VED FUSP-AKTIONERNE

19. Nogle af målsætningerne for FUSP vedrører Unionens sikkerhed, den fredsbevarende indsats samt styrkelsen af den internationale sikkerhed og det internationale samarbejde, og det indebærer aktioner i kriseområder eller post-kriseområder. FUSP-aktionerne betragtes derfor som stærkt politiske, og i mange tilfælde tilstræber man at gennemføre dem hurtigt og inden for korte tidsfrister.

20. Ansvar for gennemførelsen af og tilsynet med de fælles foranstaltninger ligger hos Rådets formandskab, Rådets generalsekretær i dennes egenskab af højtstående repræsentant og Kommissionen i fællesskab. Ifølge artikel 18, stk. 1, i TEU repræsenterer Rådets formandskab Unionen i alle FUSP-anliggender (jf. bilag 1, som indeholder en oversigt over institutionernes ansvarsområder og funktioner i forbindelse med FUSP). Formandskabet bistås af Rådets generalsekretær i dennes egenskab af højtstående repræsentant og om nødvendigt af den medlemsstat, der næste gang skal varetage formandskabet (artikel 18, stk. 4). Der står i artikel 18, stk. 4, at »Kommissionen tilknyttes fuldt ud de i stk. 1 og 2 nævnte opgaver<sup>(1)</sup>«.

21. Retten påpegede i sin udtalelse nr. 1/97, at det hverken i TEU eller i senere forordninger er defineret, hvad der skal forstås ved »fuldt ud«, og at der dermed var skabt en situation, hvor det ikke præcist var fastsat, hvem der havde beføjelser til og ansvar for at træffe de finansielle, retlige, tekniske og andre praktiske arrangementer, der er nødvendige for gennemførelsen af de fælles foranstaltninger, men at sådanne spørgsmål blev afgjort fra sag til sag.

22. Retten anførte i sin særberetning nr. 2/96 om administratorens regnskaber og Den Europæiske Unions administration af Mostar<sup>(2)</sup>, at »kontinuitet er nødvendig i forvaltningen af en fælles aktion som det i Mostar, men den kan desværre ikke sikres, når formandskabet udøves på skift for seks måneder ad gangen. Det personale, der er ansvarligt for de endelige beslutninger og deres gennemførelse, skifter hver sjette måned, og beslutningsapparatet bliver i henhold til den normale formandskabsprocedure flyttet fra én medlemsstats hovedstad til en anden, når formandskabet skifter. Ad hoc-arbejdsgruppen har heller ikke sørget for en hensigtsmæssig permanent struktur til varetagelse af det overordnede tilsyn med den fælles aktion. Det er de embedsmænd, som sidder i arbejdsgruppen, der blandt mange andre har ansvaret herfor ...

<sup>(1)</sup> Artikel 18, stk. 2: »Formandskabet har ansvaret for iværksættelsen af afgørelser i henhold til dette traktat afsnit. I denne forbindelse udtrykker det i princippet Unionens holdning i internationale organisationer og på internationale konferencer».

<sup>(2)</sup> Særberetning nr. 2/96, punkt 61 og 62 (EFT C 287 af 30.9.1996).

Dette forsinker beslutningstagningen ...«. I denne henseende har situationen ikke ændret sig, og det skaber ikke de bedste forudsætninger for en sammenhængende, velafbalanceret og fleksibel FUSP. Selv om den højtstående repræsentants funktion stadigvæk ikke ligger fast, er det Rådets formandskab, der har ansvaret for implementeringen af FUSP. Kommissionen er kun ansvarlig for den administrative gennemførelse af FUSP-aktionerne. Den nuværende situation resulterer i manglende økonomisk effektivitet i forbindelse med den løbende implementering af FUSP. Traktaten giver i sin nuværende udformning ikke mulighed for at overdrage det fulde ansvar for aktionernes gennemførelse til Kommissionen (jf. bilag 1).

23. Kombinationen af ovennævnte faktorer (stærkt politisk indhold, hurtig gennemførelse og uklar ansvarsfordeling) har medført, at gennemførelsen af Rådets afgørelser er blevet problematisk (jf. punkt 24-30) og har resulteret i komplicerede og undertiden uhenigtsmæssige finansielle og budgetmæssige bestemmelser (jf. punkt 32-58), uklarhed omkring ansvaret for evalueringer (jf. punkt 60) og manglende konsekvens i definitionen og finansieringen af henholdsvis »aktionsudgifter« og »administrationsudgifter« (jf. punkt 35 og 62-64).

#### BEMÆRKNINGER VEDRØRENDE FUSP-AKTIONERNES GENNEMFØRELSE

##### Rådets afgørelser

##### Baggrund

24. I 1997-1999 traf Rådet afgørelse om en række aktioner i det sydøstlige Europa. Den politiske situation gjorde, at man fandt det nødvendigt at handle hurtigt, men det betød, at der ikke blev taget behørigt hensyn til alle relevante faktorer af betydning for aktionernes gennemførelse, hvilket fremgår af nedenstående eksempler.

##### Budgetramme for Republika Srpska

25. I forbindelse med den fælles aktion, som havde til formål at hjælpe den nye regering for Republika Srpska med at etablere en sammenhængende og gennemsigtig budgetramme, blev der fastsat betingelser, i henhold til hvilke »Republika Srpskas regering forventes ... hurtigt at opstille 1998-budgettet på en måde, som opfylder IMF's krav, at arbejde tæt sammen med Kontoret for Skatte- og Toldmæssig Bistand (CAFAO) og andre internationale organisationer om på ny at få kontrol over opkrævningen af told, afgifter, punktafgifter og omsætningsafgifter, at gennemføre den fælles toldtarifordning for Bosnien-Hercegovina [og] at forelægge Parlamentet et lovforslag om reform af punkt- og omsætningsafgifter«. Det blev også bestemt, at den højtstående repræsentant for Bosnien-Hercegovina kunne suspendere bistanden, hvis Republika Srpskas regering handlede i strid med de mål og kriterier, der var fastsat i den pågældende fælles aktion.

26. Den samlede bistand på 6 millioner euro, som blev vedtaget den 24. februar 1998, blev overført til Republika Srpska i fire rater mellem den 25. februar og den 25. maj 1998. I henhold til rådsafgørelsen <sup>(1)</sup> kunne bistanden dække udgifter tilbage til 1. december 1997. Betalingerne blev effektueret uden reference til ovennævnte betingelser, som heller ikke blev vurderet i den endelige rapport. Betalingerne blev foretaget, før Republika Srpskas regering kunne dokumentere, at betingelserne var opfyldt. Det er vigtigt at fastsætte betingelser, når der ydes støtte af denne art, men kun hvis de er realistiske, og Kommissionen er i stand til at kontrollere, at de overholdes.

### Konference om stabilitetspagten for Sydøsteuropa

27. Den 17. maj 1999 vedtog Rådet en fælles holdning <sup>(2)</sup> om afholdelse af en konference om stabilitetspagten for Sydøsteuropa. Den medlemsstat, der havde formandskabet, påbegyndte den praktiske tilrettelæggelse af konferencen, uden at Rådet havde truffet nogen specifik afgørelse herom, og uden at forhøre sig hos Kommissionen om, hvilke aftaler om arrangementerne, der var indgået med Bosnien-Hercegovinas regering. Den 19. juli 1999 traf Rådet afgørelse om en fælles aktion, så der kunne stilles ressourcer til rådighed for denne konference mellem stats- og regeringschefer <sup>(3)</sup>, der skulle finde sted den 29. og 30. juli 1999, mindre end to uger efter afgørelsen. Ifølge afgørelsen skulle denne fælles aktion løbe frem til 30. september 1999. Kontrakten mellem Bosnien-Hercegovinas ministerråd og Kommissionen blev imidlertid først undertegnet den 26. november 1999. I kontrakten blev det fastsat med tilbagevirkende kraft, at den fælles aktion skulle afsluttes den 30. september 1999. I mellemtiden havde EU's formandskab og Bosnien-Hercegovinas ministerråd den 27. juli 1999 vedtaget, at den medlemsstat, der havde formandskabet, skulle forhåndsfinansiere en del af omkostningerne ved topmødet, der dog højst måtte udgøre 40 % af de støtteberettigede omkostninger, der skulle dækkes via den fælles aktion. Kommissionen refunderede medlemsstaten det forhåndsfinansierede beløb den 14. december 1999.

28. Eftersom Rådets afgørelse af 19. juli 1999 ikke indeholdt bestemmelse om, at der kunne finansieres udgifter, som var afholdt før denne dato <sup>(4)</sup>, kan det hævdes, at en del af det beløb, der blev refunderet formandskabet, teknisk set ikke var støtteberettiget. Det er vigtigt, at formandskabet fremover ikke indgår finansielle forpligtelser i tilsvarende situationer, før det er behørigt drøftet med de øvrige medlemsstater og Kommissionen.

### EU's særlige repræsentant for Jugoslavien

29. I slutningen af 1998 anførte Rådets arbejdsgruppe af FUSP-rådgivere, at mandatet for EU's særlige repræsentant for

Forbundsrepublikken Jugoslavien, som udløb den 31. december 1998, ikke burde forlænges. Den indlysende årsag hertil var, at den politiske situation havde ændret sig fundamentalt, hvilket resulterede i NATO's intervention i Jugoslavien i april 1999. Rådet forlængede imidlertid ved en afgørelse af 28. december 1998 aktionen frem til 31. januar 1999, og senere, den 25. januar 1999, frem til udgangen af 1999. Den 4. juni 1999 indgav EU's særlige repræsentant sin fratrædelsesbegæring til formandskabet med den begrundelse, at det, som situationen i området udviklede sig, ikke var realistisk at forvente, at han kunne opfylde det mandat, Rådet havde pålagt ham. Rådet ophævede imidlertid først aktionen den 11. oktober 1999. Denne forsinkelse kostede i alt Unionen 150 000 euro <sup>(5)</sup>, hvilket svarede til udgifterne i 1999.

### EU's særlige repræsentant for Royaumont-processen

30. Den 31. maj 1999 udpegede Rådet en særlig repræsentant for Royaumont-processen (processen vedrørende stabilitet og godt naboskab i Sydøsteuropa). Den relevante kommissionsbeslutning om at stille bevillinger til rådighed blev først truffet den 12. oktober 1999. Kontrakten med EU's særlige repræsentant blev undertegnet to dage senere. Den 3. februar 2000 indgav EU's særlige repræsentant sin fratrædelsesbegæring til formandskabet med virkning fra 1. marts 2000 med den begrundelse, at hans fratræden bl.a. ville lette Rådets bestræbelser på at rationalisere og strømline Den Europæiske Unions aktiviteter i Sydøsteuropa, og at den desuden ville bane vejen for, at Royaumont-processen kunne integreres fuldt ud i stabilitetspagten for Sydøsteuropa. Rådet accepterede imidlertid ikke fratrædelsesbegæringen og meddelte den særlige repræsentant, at han først kunne fratræde med virkning fra den dato, rådsafgørelsen udløb, dvs. den 31. maj 2000. Af en eller anden grund fandt man det vanskeligt at ophæve denne aktion på trods af, at det allerede, da Kommissionens beslutning blev truffet, stod klart, at den fælles aktion ikke længere var relevant.

### Finansielle og budgetmæssige bestemmelser

31. Retten henviste i sin udtalelse nr. 1/97 til flere tilfælde, hvor samme type foranstaltninger blev finansieret både med FUSP-bevillinger og med »ikke-FUSP bevillinger«. Det skyldtes til dels traktaterne, hvor aktioner til fordel for menneskerettigheder og demokrati figurerer både i forbindelse med FUSP (artikel 11 i TEU) og i forbindelse med udviklingssamarbejde (EF-traktatens artikel 177) og omfatter bl.a. humanitære opgaver og redningsopgaver under FUSP (artikel 17 i TEU), der også kan finansieres under første søjle. Retten understregede dengang, at »der bør opstilles klare kriterier for, hvilke budgetposter der skal anvendes til Fællesskabets finansiering«, således at »gennemsigtigheden og sammenhængen i forvaltningen af budgetbevillingerne ... sikres«. På trods af en række forbedringer er der fortsat en række bestemmelser og procedurer, der bør afklares yderligere.

<sup>(1)</sup> 98/117/FUSP, Støtte til fredsprocessen i Bosnien (EFT L 35 af 9.2.1998).

<sup>(2)</sup> 1999/345/FUSP, Stabilitetspagt for Sydøsteuropa/Konference om Sydøsteuropa (EFT L 133 af 28.5.1999).

<sup>(3)</sup> 1999/480/FUSP, Møde mellem stats- og regeringschefer i Sarajevo, Bosnien-Hercegovina vedrørende stabilitetspagten for Sydøsteuropa (EFT L 188 af 21.7.1999).

<sup>(4)</sup> Ifølge den endelige rapport begyndte organisationsudvalget og underudvalgene at fungere fra 9. juli 1999.

<sup>(5)</sup> Årsagen var, at EU's særlige repræsentants personale forblev i funktion, indtil den særlige repræsentants fratrædelsesbegæring var accepteret. Vederlaget til den særlige repræsentant blev ikke finansieret med fællesskabsmidler.

## Forskellige budgetkonti til finansiering af FUSP-foranstaltninger

32. I 1997-1999 blev samme slags aktioner fortsat finansieret over forskellige undersektioner på budgettet (B7 og B8). Flere foranstaltninger vedrørende personelminer samt foranstaltninger vedrørende valgovervågning blev finansieret over undersektion B7 og B8 <sup>(1)</sup>. Støtten til afholdelse af valg i Nigeria blev finansieret med EUF-midler og over undersektion B8 på budgettet. Projektet om genoprettelse af en funktionsdygtig politistyrke i Albanien (MAPE) blev tidligere finansieret af Phare, som navnlig ydede støtte til genopbygning af politistationer og levering af udrustning, mens uddannelsesaktiviteterne blev finansieret over undersektion B8.

33. Først i november 1999 vedtog De Faste Repræsentanters Komité (Coreper) bestemmelser om, at aktionsudgifterne til aktioner, for hvilke der er vedtaget en specifik rådsforordning, skal finansieres over undersektion B7 på budgettet, mens undersektion B8 er forbeholdt aktioner, som ikke eller kun delvist er omfattet af en rådsforordning. Det blev også helt korrekt påpeget, at FUSP-midler ikke kan anvendes som en »hasteprocedure«. Samtidig blev der dog skabt mulighed for undtagelser i såkaldte »grænsetilfælde«, som ifølge rådsdokumentet navnlig vedrører aktioner, som bidrager til udvikling og befæstelse af demokratiet og af retsstaten og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder i tredjelande samt foranstaltninger i forbindelse med konfliktforebyggelse, selv om der kun syv måneder forinden var vedtaget rådsforordninger til støtte for sådanne aktioner <sup>(2)</sup>. Siden november 1999 er kriterierne blevet fulgt. Det er dog ikke tilfældet i forbindelse med to aktioner gennemført af Den Vesteuropæiske Union (WEU). Den ene aktion består af foranstaltninger vedrørende personelminer. Denne aktionstype er også omfattet af Rådets forordninger <sup>(3)</sup> om finansiering over undersektion B7. Det er imidlertid Kommissionens synspunkt, at der for alle aktioner, som gennemføres af WEU i henhold til artikel 17 i TEU, skal være et retsgrundlag i form af en fælles aktion, der skal finansieres over undersektion B8. Sigtet med den anden aktion, der også blev

<sup>(1)</sup> I 1999: artikel B7-6 6 1 »Fællesskabets deltagelse i foranstaltninger vedrørende personelminer«, B7-7 0 0 »Støtte til demokrati i de central- og østeuropæiske lande, herunder republikkerne i det tidligere Jugoslavien«, B7-7 0 9 »Støtte og kontrol i forbindelse med afholdelse af valg«.

I 1998: artikel B7-6 6 1 »Fællesskabets deltagelse i foranstaltninger vedrørende personelminer«, B7-7 0 0 »Støtte til demokrati i de central- og østeuropæiske lande, herunder republikkerne i det tidligere Jugoslavien«, B7-7 0 9 »Støtte og kontrol i forbindelse med afholdelse af valg«.

I 1997: artikel B7-6 6 1 »Fællesskabets deltagelse i foranstaltninger vedrørende personelminer«, konto B7-7 0 0 1 »Fællesskabsforanstaltninger til støtte til demokratiet og fredsprocessen i republikkerne i det tidligere Jugoslavien«, artikel B7-7 0 9 »Støtte og kontrol i forbindelse med afholdelse af valg«.

<sup>(2)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 975/1999 og (EF) nr. 976/1999 af 29. april 1999 (EFT L 120 af 8.5.1999).

<sup>(3)</sup> Rådets forordning (EF) nr. 1257/96 af 20. juni 1996 om humanitær bistand (EFT L 163 af 2.7.1996) og Rådets forordning (EF) nr. 2258/96 af 22. november 1996 om rehabiliterings- og genopbygningsforanstaltninger til fordel for udviklingslandene (EFT L 306 af 28.11.1996).

implementeret af WEU, var at genoprette en funktionsdygtig politistyrke i Albanien (jf. punkt 32). Det er vanskeligt at se, hvordan denne aktion kan komme ind under artikel 17.

34. Da Retten afgav sin udtalelse nr. 1/97, havde nogle af bevillingerne oprindeligt været opført under afsnit B0-4 »Reserver og hensættelser« og var derfra overført til budgetposterne i undersektion B8 »Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik«. Retten kritiserede de forsinkelser, der opstod ved frigørelsen af midlerne, og som skyldtes, at de procedurer, der anvendes ved overførsel af bevillinger fra reserven til aktionsbudgettet er meget tunge. Reserven har ikke eksisteret siden 1998, hvilket har forenklet procedurerne.

## Bidrag i naturalier og samfinansiering

35. Det er ikke alle omkostninger ved foranstaltningerne, der er opført i undersektion B7 og B8. Rådet og Kommissionen udlåner personale til EU's særlige repræsentant, og Rådet har desuden stillet kontorlokaler til rådighed i Bruxelles <sup>(4)</sup> til tre særlige repræsentanter. Da der er tale om administrationsudgifter, finansieres omkostningerne ved disse udlån og kontorer over budgettets del A. Som følge heraf er nogle lønudgifter og visse former for logistisk støtte blevet betragtet som administrationsudgifter, mens andre tilsvarende omkostninger er blevet opført som aktionsudgifter <sup>(5)</sup>. Denne praksis er ikke gennemskuelig.

36. Der er dog sket visse forbedringer. Hvor der tidligere ikke var oplysninger om fællesskabsbidrag i form af naturalier, er sådanne bidrag fra Kommissionen og Rådet nu normalt angivet med et »p.m.« og/eller en beskrivelse i de finansieringsoversigter <sup>(6)</sup>, som ledsager udkastene til rådsafgørelser. Medlemsstaternes udlån af personale figurerede normalt i finansieringsoversigterne som »p.m.«-poster, men siden 1999 er der for en række aktioners vedkommende givet mere specifikke oplysninger. I regnskabsrapporterne om FUSP-aktionerne er det hverken angivet, hvilke former for bidrag i naturalier der er ydet, eller til hvilken værdi.

37. Når der ses bort fra de bidrag, der ydes i form af naturalier, bidrog en række tredjelande også til aktionsudgifterne i forbindelse med den højtstående repræsentants mission til Bosnien-Hercegovina. Denne aktion blev indledt i starten af 1996 og løber fortsat. Omkostningerne blev fordelt mellem de forskellige donorer på grundlag af en fordelingsnøgle, som blev indført i 1996. Der foreligger dog ingen formel aftale mellem de forskellige donorer om deres respektive andele. På det pågældende tidspunkt var

<sup>(4)</sup> Artikel 3, stk. 4, i den fælles aktion 96/676/FUSP (udnævnelse af en særlig EU-udsending for fredsprocessen i Mellemøsten) og artikel 4, stk. 4, i den fælles aktion 96/250/FUSP (udnævnelse af en særlig udsending for de store søers område i Afrika) gav kun mulighed for at yde logistisk støtte »i regionen«. De nye afgørelser (fælles aktion 2000/794/FUSP, artikel 4, stk. 6, og Rådets afgørelse 1999/423/FUSP, artikel 2, stk. 3) indeholder de respektive formuleringer.

<sup>(5)</sup> I 2001 finansieres alle udgifter over del A på Den Europæiske Unions budget, fordi bevillingerne til EU's særlige repræsentanter er overført fra B8 til konto A-1 I 1 3.

<sup>(6)</sup> I en finansieringsoversigt anføres bl.a. den pågældende budgetkonto, retsgrundlaget for aktionen, aktionens formål og varighed, donorer og budget.

EF's andel 50,6 %, men 2,4 % af budgettet var ikke blevet fordelt. I maj 1999 accepterede Coreper, at EU's andel efter anmodning fra den højtstående repræsentant blev sat op til 53 %, men kun med virkning fra og med 1999. Fællesskabet accepterede ikke, at denne højere andel også skulle gælde for udgifter afholdt i 1996-1998. Underskuddet i forbindelse med finansieringen af den højtstående repræsentants kontor er blevet endnu større, fordi en række lande helt fra starten kun har betalt en del af deres andel eller slet ikke har betalt. Det fremgår af regnskabsrapporten fra den højtstående repræsentants kontor, at de udestående beløb pr. 31. december 1999 udgjorde 4,7 millioner euro <sup>(1)</sup>, hvoraf 2,6 millioner euro skyldes »dårlige betalere«. Budgetterne for den højtstående repræsentants kontor bør udarbejdes på et troværdigt grundlag og ikke omfatte uvederhæftige tilsagn.

38. Da Kommissionen den 20. december 1995 traf beslutning om Den Europæiske Unions bidrag på 10 millioner euro til gennemførelsesstrukturerne for fredsftalen for Bosnien-Hercegovina, besluttede den samtidig at stille yderligere 2 130 000 ecu til rådighed til infrastruktur og driftsudgifter <sup>(2)</sup>, som Kommissionen betalte direkte. Beløbet indgik således ikke i regnskaberne for den højtstående repræsentants kontor og blev af samme grund heller ikke fordelt mellem de forskellige donorer.

39. Kommissionen har hidtil ikke kontrolleret, hvorvidt dens bidrag overstiger dens vedtagne andel af de støtteberettigede udgifter (50,6 % i 1996-1998 og 53 % fra og med 1999) (jf. punkt 37). Kommissionen finansierede den højtstående repræsentants kontor på grundlag af udgiftsoverslag. Den højtstående repræsentants kontor indberetter årligt sine udgifter til Kommissionen. I 2000 fik Kommissionen 1,2 millioner euro af bidraget fra 1999 tilbage. De udgifter, der blev anmeldt af den højtstående repræsentants kontor, omfattede imidlertid også udgifter, der ikke vedrørte kontante beløb, og som derfor ikke var støtteberettigede. Der er navnlig tale om »hensættelser til ubetalte donationer«, »afskrivning« og »tab på afhændelse af ejendomme, anlæg og udstyr«. I 1996-1999 beløb hensættelser til ubetalte donationer sig i alt til ca. 4,7 millioner euro, og afskrivninger (i forbindelse med aktiver, der allerede er finansieret af EU) androg ca. 5,5 millioner euro. Som følge deraf betalte Kommissionen i årene 1996, 1997, 1998 og 1999 næsten 4 millioner euro mere, end den var forpligtet til. Kommissionen bør hurtigst muligt afstemme beløbene for perioden 1996-2000, og det bør fremover gøres hvert år. Såfremt der er betalt for meget, bør beløbet tilbagesøges fra den højtstående repræsentants kontor.

40. Et andet eksempel er Royaumont-processen, som omfattede finansiering af 11 projekter. Ifølge finansieringsoversigten varerede den del, Fællesskabet finansierede, mellem 30,5 % og 100 % med et gennemsnit på 79 %. De øvrige donorer var ikke nævnt i de forberedende dokumenter, og der blev heller ikke givet nogen begrundelse for de store forskelle i Fællesskabets andel af finansieringen.

<sup>(1)</sup> Af dette beløb skal EU dække ca. 1 900 000 euro. Revisionen viste imidlertid, at Fællesskabet har betalt mere, end det var forpligtet til.

<sup>(2)</sup> Kommissionens andel af de budgetterede udgifter til den højtstående repræsentants kontor var enten 55,4 % eller 61,4 % afhængigt af, om man i budgettet medregner de 2,13 millioner euro. Kommissionens faktiske udgifter, som blev dækket af dette bidrag, fremgik ikke af revisionen.

## Midlernes disponibilitet

41. I henhold til finansforordningen skal de finansielle midler være til disposition, når der træffes beslutning om at finansiere en aktion. Kommissionen forelagde den 20. oktober 1998 en erklæring for Coreper, hvori den gjorde opmærksom på, at der på grundlag af forpligtelsesbevillingerne på 1999-budgettet ville blive vedtaget to fælles aktioner om henholdsvis overvågning af valg-handlingerne i Nigeria og udsendelse af kriminaltekniske eksperter til Kosovo. Kommissionen erkendte, at begge aktioner var hastende og vigtige, og at de først ville træde i kraft i 1999, men henviste til den tidligere aftale om, at man ikke længere ville følge denne ukorrekte metode, og pegede på, at man i givet fald ville komme i den situation, at en væsentlig del af midlerne i undersektion B8 på Fællesskabets budget ved årets begyndelse ikke længere ville være til disposition på grund af tidligere beslutninger. Alligevel blev forpligtelsesbevillingerne på budgettet for 1999 brugt. Der er — både før og efter Kommissionens erklæring — i flere tilfælde indgået forpligtelser i et andet regnskabsår end det, hvori den tilhørende rådsafgørelse er truffet. I 2000 var ca. 40 % af de anvendte forpligtelsesbevillinger baseret på afgørelser truffet af Rådet før den 31. december 1999 <sup>(3)</sup>. I 1999 var der tale om 19 % <sup>(4)</sup>.

42. På Coreper-mødet den 20. oktober 1998 fastholdt Kommissionen ligeledes sin modstand mod den ukorrekte budgetmetode, som blev anvendt igen i forbindelse med en anden fælles aktion <sup>(5)</sup>, og som bestod i at opføre nogle af de nødvendige forpligtelser på et senere budget. Kommissionen noterede sig dog med tilfredshed, at medlemsstaterne var enige om, at metoden blev benyttet som en undtagelsesforanstaltning, og at alle de forpligtelser, der var nødvendige til FUSP-aktioner, derfor ville blive opført i fuldt omfang på budgettet for det år, afgørelsen blev truffet. Man har ikke siden denne erklæring anvendt de såkaldte »opsplittede bevillinger«.

43. I perioden 1997-1999 traf Rådet afgørelser om FUSP-foranstaltninger til et samlet beløb på 117 millioner euro <sup>(6)</sup>, hvilket overskred de disponible bevillinger med 20,6 millioner euro. Kommissionsbeslutningerne oversteg de disponible bevillinger med 7,7 millioner euro. Rådsafgørelserne og kommissionsbeslutningerne bør træffes inden for rammerne af de forpligtelsesbevillinger, der er opført på Den Europæiske Unions almindelige budget for det pågældende år.

## Forsinkelser ved iværksættelsen af aktionerne

44. Den faktiske tid, der går fra rådsafgørelsen er vedtaget og til Kommissionens første betaling, er en strømpil for, hvor hurtigt

<sup>(3)</sup> Fremsendelsesnote fra Rådet, nr. 8290/00 PESC 214. Ifølge SINCOM blev der indgået forpligtelser for 18 600 166 euro på grundlag af rådsafgørelsen fra 1999. Forpligtelsesbevillingen var på 47 millioner euro for 2000.

<sup>(4)</sup> Fremsendelsesnote fra Rådet, nr. 10814/99 PESC 269. Af-gørelse 98/623/FUSP (75 000 ecu) figurerer ikke på listen i ovennævnte note.

<sup>(5)</sup> Af-gørelse 98/608/FUSP — udnævnelse af en særlig EU-udsending for fredsprocessen i Mellemøsten.

<sup>(6)</sup> Jf. bilag 4.

aktionerne gennemføres. Der er ofte tale om ganske lang tid på trods af, at mange af interventionerne tilsyneladende er stærkt hastende.

45. I perioden 1997-1999 gik der i gennemsnit 173 dage, fra rådsafgørelsen var vedtaget, og til den første betaling blev effektueret <sup>(1)</sup> (jf. bilag 4). Siden 1997 har man undladt at gøre brug af reserven (jf. punkt 34), og det medførte, at denne periode blev kortere i 1998. I 1999 var den imidlertid endnu længere end i 1997. Der er dog tale om store forskelle fra aktion til aktion. I ét tilfælde gik der kun fire dage, fra rådsafgørelsen var vedtaget, og til den første betaling blev effektueret, i et andet tilfælde gik der 18 dage, og i to andre tilfælde gik der under 50 dage. I tre tilfælde tog det mellem ét og to år. I halvdelen af tilfældene gik der i 1997 mellem 104 og 232 dage, i 1998 mellem 61 og 192 dage og i 1999 mellem 128 og 183 dage.

46. I perioden 1997-1999 gik der i syv tilfælde ud af 40 mere end 120 dage mellem rådsafgørelsen og Kommissionens beslutning, og heraf vedrørte de seks tilfælde rådsafgørelser fra 1999 (jf. bilag 4). De fælles aktioner og afgørelserne vedrørende implementering af de fælles holdninger vedtages normalt, når Rådet finder, der er akut behov for en fællesskabsindsats. Som Retten påpegede i sin udtalelse nr. 1/97, er en af årsagerne til forsinkelserne det faktum, at Kommissionen ikke er tilstrækkeligt inddraget i de forberedende faser af de fælles foranstaltninger. Det kan næppe lade sig gøre at iværksætte rådsafgørelsen uden nogen form for forsinkelser, hvis Kommissionen ikke deltager i det forberedende arbejde helt fra starten. En anden årsag til forsinkelserne har været koordineringsproblemer eller andre vanskeligheder i Kommissionens egne tjenestegrene. Kommissionen har meddelt, at reorganiseringen af FUSP-opgaverne inden for Kommissionen skulle betyde, at man fremover undgår sådanne problemer.

47. På grund af forsinkelserne indledes aktionerne i mange tilfælde langt senere end oprindeligt planlagt. Sådanne forsinkelser gør foranstaltningerne mindre effektive. Inden en aktion iværksættes, bør Kommissionen være specielt opmærksom på tilfælde, der indebærer særlig stor risiko for store forsinkelser. I sådanne tilfælde bør det overvejes at tage foranstaltningen op til fornyet vurdering, og det samme gælder den partner, der er udset til at stå for forvaltningen af aktionen. Resultatet af disse vurderinger og eventuelle korrigerende foranstaltninger bør indgå i projektdossieret.

### Kontrakter og kontraktforlængelser

48. Kontraktproceduren var navnlig meget kompliceret i forbindelse med bistandsprogrammet til fordel for Den Palæstinensiske Myndigheds bekæmpelse af terroristaktiviteter, som udgår fra områder kontrolleret af Den Palæstinensiske Myndighed. I løbet af tre år undertegnede Kommissionen to kontrakter med EU-rådgiveren og i alt ti ændringer. Den årlige fornyelse af den første kontrakt skete så sent, at det var nødvendigt at vedtage en

ændring om at forlænge denne kontrakt med tre måneder. Undertegnelsen af den anden kontrakt medførte imidlertid en overlapning i forhold til den første. Der var behov for ændringer for at afklare punkter, som ikke var tilstrækkeligt tydelige i kontrakterne, men disse ændringer resulterede i uoverensstemmelse mellem de beløb, der figurerede i kontrakten, og de faktiske beløb. Det gav også problemer at få afsluttet den første kontrakt, hvilket skete i 2000 ved hjælp af den femte ændring, som bragte kontraktens budget i overensstemmelse med de faktiske udgifter.

49. Også i andre tilfælde blev kontrakter ændret, efter at de var udløbet, for at forlænge deres gyldighed <sup>(2)</sup>. I nogle tilfælde overskred forlængelsen den endelige frist for foranstaltningen, der var fastsat i Rådets afgørelse. Kommissionen har ikke beføjelse til at gøre dette. Begrundelsen for at forlænge kontrakterne var i mange tilfælde, at det beløb, der var indgået forpligtelse for, ikke var opbrugt på det tidspunkt, kontrakten udløb. I disse tilfælde burde de ikke-anvendte midler have været frigjort.

50. I syv ud af 40 tilfælde svarede gennemførelsesperioden ikke til de perioder, der var anført i kontrakterne. Aktiviteter blev gennemført, efter at kontrakten var udløbet, eller kontrakten dækkede omkostninger med tilbagevirkende kraft eller udgifter, der var afholdt, inden den blev indgået. Det betyder, at ikke-støtteberettigede omkostninger konteres over budgettet. I de fleste tilfælde synes disse uregelmæssige transaktioner at være begrundet i et ønske om ikke at »miste« budgetbevillingen.

51. Hvad angår aktionen vedrørende EU's særlige repræsentant for de store søers område i Afrika, oversteg beløbet for to kontrakter budgetforpligtelserne med 1,2 millioner euro. En sådan praksis er i strid med finansforordningens artikel 1, stk. 4.

<sup>(2)</sup> Genoprettelse af en funktionsdygtig politistyrke i Albanien. Kontrakt dateret den 8. juli 1999, gældende indtil 30. juni 2000, forlænget den 28. juli 2000.

Southern African Development Community.

Kontrakt dateret den 19. december 1997, gældende indtil 18. juni 2000, forlænget den 27. juli 2000.

UNMIK

Første ændring den 22. maj 2000 med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 2000.

EU's særlige repræsentant for de store søers område i Afrika.

Tredje ændring af første kontrakt den 31. juli 1999 med tilbagevirkende kraft for perioden fra 1. august 1997 til 31. juli 1998, berigtiget den 11. november 1999. Anden kontrakt den 31. juli 1999 med tilbagevirkende kraft for perioden fra 1. august 1997 til 31. juli 1998.

EU's særlige repræsentant for Forbundsrepublikken Jugoslavien.

Første ændring den 7. april 1999 med tilbagevirkende kraft fra 1. januar 1999.

EU's særlige repræsentant for fredsprocessen i Mellemøsten.

Anden ændring af første kontrakt den 9. december 1997 med virkning fra 25. november 1996 til 30. april 1998. Tredje ændring af første kontrakt den 2. december 1998 med virkning fra 1. maj 1998 til 24. november 1998. Anden kontrakt dateret den 18. december 1998 for perioden fra 26. november 1998 til 31. juli 1999. Første ændring af anden kontrakt dateret den 16. juni 1999 med virkning fra 26. oktober 1998 til 31. december 1999.

EU's særlige repræsentant for Royaumont-processen.

Fjerde ændring dateret den 15. juni 2000 med tilbagevirkende kraft fra 1. juni 2000.

<sup>(1)</sup> 186 dage i 1997, 122 dage i 1998 og 199 dage i 1999.

52. Aktionen til fordel for Bosnien-Hercegovina blev finansieret i 1996-1999 på grundlag af fire successive afgørelser og to forlængelser. Den første forlængelse var berettiget, fordi det på det tidspunkt, rådsafgørelsen blev vedtaget, forventedes, at aktionen udelukkende skulle finansieres af EF-budgettet, men på et senere stadium ydede flere donorer ganske betydelige bidrag. Forlængelsen af den tredje afgørelse, hvorved aktionsperioden blev forlænget med ét år frem til den 31. december 1999, skyldtes, at behovet for yderligere støtte var overvurderet. Som følge af en kumulering af afgørelser og forlængelser var aktionen i lange perioder dækket af to afgørelser, og i perioden fra den 26. oktober 1998 til den 31. december 1998 var den på samme tid endog dækket af tre forskellige afgørelser. Disse forhold vanskeliggør et effektivt regnskabsmæssigt tilsyn.

53. I Rådets afgørelser angives aktionernes planlagte varighed normalt med virkning fra datoen for afgørelsen. Selv om den anførte varighed er realistisk, bliver fristen for aktionernes gennemførelse, som også er anført i afgørelserne, hurtigt overskredet, hvis det tager så lang tid at forberede aktionen, at kontrakten om gennemførelsen af den først kan undertegnes efter meget lang tid. Det fører til situationer, hvor kontrakten løber længere end den frist, der er fastsat i rådsafgørelsen, eller det kan resultere i, at foranstaltningernes omfang bliver mindre end oprindeligt planlagt i rådsafgørelsen. I nogle tilfælde har det været nødvendigt at vedtage en rådsafgørelse alene med det formål at forlænge fristen.

54. Når en aktion er fuldført, afslutter Kommissionen ikke altid forpligtelserne med det samme (jf. bilag 5). Det skyldes i nogle tilfælde, at de nødvendige rapporter forelægges for sent (jf. punkt 59-60).

### Tjenestevilkår

55. I sin udtalelse nr. 1/97 kritiserede Retten det forhold, at tjenestevilkårene for de særlige udsendinge ikke var fastlagt i Rådets afgørelser, og at Kommissionens tjenestegrene måtte aftale vilkårene med de pågældende efter deres udnævnelse. I juni 1998 udsendte Kommissionen en meddelelse om aflønningen af EU's særlige repræsentanter, hvori det også er angivet, hvilke artikler i personalevedtægten der gælder for EU's særlige repræsentanter. I meddelelsen fastslås det, at gældende (mere fordelagtige) ordninger ikke vil blive ændret med de nye regler, så længe den særlige repræsentant har samme mandat.

56. Denne beslutning har siden været gældende for alle de nye særlige EU-repræsentanter og andre særlige udsendinge udnævnt af formandskabet, med en enkelt undtagelse. I det tilfælde indeholdt Rådets afgørelse <sup>(1)</sup> udtrykkeligt en bestemmelse om en ekstraordinær godtgørelse til den særlige repræsentant. Beløbet for denne godtgørelse var ikke angivet i rådsafgørelsen, men stod

opført i den vedlagte finansieringsoversigt. Der foreligger imidlertid ikke nogen klar begrundelse for en sådan ekstraordinær godtgørelse.

57. Ifølge Kommissionens beslutning om vederlaget til EU's særlige repræsentanter og andre personer udnævnt af Rådet <sup>(2)</sup> skal der i analogi med bestemmelserne i artikel 24 og 25 i bilag X til personalevedtægten tegnes en forsikring, der dækker de specielle risici, som kan opstå under udsendelsen af de særlige repræsentanter eller andre personer udnævnt af Rådet. Der gælder ingen tilsvarende regel for udstationeret personale og familiemedlemmer, når de er udsendt til steder uden for EU.

58. Bortset fra udgifter i forbindelse med tjenesterejser bør alle lønrelaterede omkostninger vedrørende udstationeret personale betales af den medlemsstat eller fællesskabsinstitution, der udsender den pågældende. Det gælder f.eks. bosættelsesgodtgørelse, boligtilskud, flytteudgifter og bosættelsespenge efter fratræden, risikoforsikring, særlig godtgørelse for at arbejde i udlandet eller på et sted, der er forbundet med sikkerhedsmæssige risici, samt gratis billetter til private rejser til hjemlandet. I praksis behandles personalet forskelligt alt efter, hvilken aktion der er tale om, og hvilken medlemsstat eller institution der har udsendt den pågældende.

### Rapportering og evalueringer

59. I sin udtalelse nr. 1/97 fremførte Retten, at regnskabsaflæggelsen og den finansielle rapportering var mangelfuld. I en række af de sager, der blev gennemgået for perioden 1997-1999, var rapporterene fortsat indsendt for sent, eller der var ikke udarbejdet rapporter hvert år, og oplysningerne i rapporterene var i nogle tilfælde utilstrækkelige. Oplysningerne i status-, midtvejs- og slutrapporterne danner grundlag for Kommissionens tilsyn, og det er derfor vanskeligt at gennemføre de nødvendige undersøgelser, hvis rapporterene er mangelfulde. Manglende eller utilstrækkelige rapporter kan også være en alvorlig hindring for at få afsluttet regnskaberne for aktionerne. I den periode, revisionen vedrørte, blev projekterne normalt ikke revideret af en uafhængig revisor.

60. I nogle af Rådets afgørelser er det fastsat, at foranstaltningen skal evalueres eller gennemgås, men dette krav er ikke altid blevet opfyldt. Der foreligger ingen klar aftale mellem Rådet og Kommissionen om, at der skal foretages en evaluering, medmindre det udtrykkeligt er anført i den pågældende rådsafgørelse.

61. På grundlag af den interinstitutionelle aftale af 6. maj 1999 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren <sup>(3)</sup> skal finansieringsoversigterne for alle FUSP-aktioner, der medfører udgifter, fremsendes til Europa-Parlamentet umiddelbart efter, at Rådet har truffet den pågældende afgørelse. Hidtil har Rådet blot ladet disse dokumenter indgå i sin årsberetning til Parlamentet.

<sup>(1)</sup> Fælles aktion 1999/523/FUSP, Udnævnelse af Den Europæiske Unions særlige udsending, der skal varetage hvervet som koordinator for stabilitetspagten for Sydøsteuropa (EFT L 201 af 31.7.1999), artikel 3. Fælles aktion 1999/822/FUSP forlængede aktionen frem til 31. december 2000 (EFT L 318 af 11.12.1999).

<sup>(2)</sup> E/97/2709 — SEK(98) 925 af 4.6.1998. Kommissionens beslutning omfatter ikke familiemedlemmer.

<sup>(3)</sup> EFT C 172 af 18.6.1999.

### **Aktionsudgifter kontra administrationsudgifter**

62. Retten anførte i sin udtalelse nr. 1/97, at »udgifter til forbedrende arbejde og igangsætning kan betragtes som aktionsudgifter og normalt bør afholdes over aktionsbevillingerne«. Retten noterede også, at der for de særlige udsendinges vedkommende ikke var nogen grund til, at samme type udgifter først klassificeres som administrationsudgifter og senere, når den fælles aktion er vedtaget, som aktionsudgifter. Situationen er blevet bedre siden 1998, idet der på Den Europæiske Unions almindelige budget er blevet oprettet en særlig budgetpost i undersektion B8 til forbedringsforanstaltninger <sup>(1)</sup> (jf. også punkt 35).

63. Den 30. marts 2000 besluttede Rådet, at alle EU's særlige repræsentanter, der er udpeget på grundlag af artikel 18, stk. 5, i TEU, skal være kontraktligt forpligtede over for Rådet i stedet for over for Kommissionen. Rådets Juridiske Tjeneste fremførte som argument, at Rådets udnævnelse af en særlig repræsentant indebærer udgifter for institutionen. Derfor bør sådanne administrationsudgifter i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i TEU opføres på Rådets driftsbudget. Ifølge rådsdokumentet indebærer den særlige repræsentants kontrakt som »særlig rådgiver« for Rådet derfor en ændring i det budgetmæssige ansvar for finansieringen af administrationsudgifterne i forbindelse med EU's særlige repræsentanter (navnlig lønninger og rejseudgifter), som i henhold til en midlertidig ordning med Kommissionen, der var vedtaget den 12. februar 1997, blev konteret over FUSP-kapitlet på budgettet til dækning af aktionsudgifter. Det blev besluttet, at sådanne administrationsudgifter fra 1. januar 2001 skal opføres under konto 1 1 1 3 i Rådets sektion af EU-budgettet.

64. I de dokumenter, der ligger til grund for ovennævnte rådsafgørelse, er det ikke defineret, hvad der forstås ved henholdsvis »administrationsudgifter« og »aktionsudgifter«. Beslutningen om at betragte udgifterne til EU's særlige repræsentanter som »administrationsudgifter« er tilsyneladende i højere grad baseret på udgifternes art end på formålet med aktiviteterne. I henhold til artikel 14, stk. 1, i TEU vedrører fælles aktioner »konkrete situationer, hvor der skønnes at være behov for operationel aktion fra Unionens side«. I artikel 15 i TEU står der, at »fælles holdninger fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter«. Det vil ud fra disse definitioner generelt være vanskeligt at betragte de udgifter, der er forbundet med en fælles aktion eller en fælles holdning, som administrationsudgifter. Derfor bør udgifterne i forbindelse med fælles aktioner, som

består i udsendelse af særlige repræsentanter, behandles som aktionsudgifter. Ved at definere omkostningerne vedrørende de særlige EU-repræsentanter som administrationsudgifter har Rådet skabt en situation, hvor et lovgivende organ implementerer sine egne politiske beslutninger, og det vanskeliggør en politisk kontrol.

### **KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER**

#### **Forbedringer siden Rettens udtalelse nr. 1/97**

65. Der er sket en række væsentlige forbedringer de seneste år, f.eks. er kriterierne for, hvorfra fællesskabsmidlerne til finansieringen skal tages, blevet klarere, der er indført en budgetkonto for udgifterne til det forberedende arbejde, budgetreserven er opgivet, og der er fastsat tjenestevilkår for EU's særlige repræsentanter. De problemer, der er omhandlet i Rettens udtalelse nr. 1/97 (jf. punkt 10), er dog endnu ikke fuldstændig løst.

#### **Rammen for FUSP-aktionerne**

66. Kommissionens rolle i forbindelse med fastlæggelsen af de finansielle, retlige og operationelle bestemmelser er fortsat uklart (jf. punkt 19-30). Hertil kommer, at en del af gennemførelsesbeføjelserne er overgået til Rådet, fordi omkostningerne vedrørende EU's særlige repræsentanter nu defineres som »administrationsudgifter« og følgelig finansieres over Rådets budget. Det svækker Kommissionens rolle i forbindelse med gennemførelsen af FUSP-aktioner (jf. punkt 62-64).

#### **67. Anbefaling nr. 1**

*Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen bør på interinstitutionelt plan vedtage klare operationelle principper og regler for Kommissionens rolle i forbindelse med implementeringen af FUSP.*

*I denne sammenhæng bør navnlig følgende spørgsmål tages op:*

- a) *Kommissionen bør have større indflydelse på betingelserne for gennemførelsen af Rådets afgørelser om fælles aktioner og fælles holdninger.*
- b) *Kommissionens rolle i forbindelse med afslutningen af en aktion, når dens videreførelse ikke længere er relevant, bør også styrkes.*
- c) *Den nuværende klassifikation af udgifterne til de særlige repræsentanter som administrationsudgifter bør tages op til overvejelse.*

<sup>(1)</sup> På budgettet for 1999 var det artikel B8-0 1 4. På budgettet for 1998 udgjorde både forpligtelsesbevillingen og betalingsbevillingen til dette formål 500 000 ecu, men de blev overført med det fulde beløb. I 1999 var beløbet 250 000 euro. Der blev overført 81 115 euro fra forpligtelsesbevillingen og 150 000 euro fra betalingsbevillingen. I 2000 er der forskellige konti for igangværende og nye foranstaltninger. Betegnelsen er ændret til »Forberedelsesforanstaltninger og fælles strategier«. Beløbet er 1 500 000 euro til nye foranstaltninger og »p.m.« til igangværende foranstaltninger.

- d) Kommissionens tjenestegrene bør have de fornødne personaleressourcer til at kunne opfylde de krav, der er forbundet med en korrekt forvaltning af FUSP-aktionerne.

### Budgetmæssige bestemmelser

68. Rådets afgørelser og Kommissionens beslutninger om FUSP-foranstaltninger indebærer udgifter, der overstiger de årlige lofter for bevillingerne på Den Europæiske Unions almindelige budget. I tilfælde af samfinansiering indgås der ikke nogen formel aftale om omkostningsdeling mellem de forskellige donorer, og de samlede omkostninger ved aktionerne kan stadigvæk ikke udledes af de forberedende dokumenter eller regnskabsrapporterne om aktionerne. På grundlag af de eksisterende kriterier kan ensartede aktioner fortsat finansieres over forskellige undersektioner på budgettet (jf. punkt 32-43).

### 69. Anbefaling nr. 2

Finansieringen af FUSP-aktioner bør forvaltes på en mere gennemsigtig måde.

Navnlig følgende skal fremhæves:

- Forpligtelserne bør opføres på budgettet for det år, hvori afgørelsen om aktionerne træffes.
- I tilfælde af samfinansiering bør der vedtages klare ordninger om, hvordan omkostningerne skal fordeles.
- For så vidt angår bidrag i naturalier bør Kommissionen og Rådet sammen finde frem til en metode, som sikrer, at værdien af sådanne bidrag ansættes ensartet og konsekvent på grundlag af deres faktiske finansielle værdi. Hvis der imidlertid ikke kan indhentes pålidelige informationer fra alle medlemsstater, bør de finansieringsoversigter, der er vedlagt rådsafgørelserne, som et minimum indeholde oplysninger om de udsendte personers funktion, navnet på den medlemsstat, der har udsendt de pågældende, samt udsendelsens varighed. Bidrag i naturalier fra institutionerne og medlemsstaterne bør anføres i regnskabsrapporterne om FUSP-aktioner.
- Der bør oprettes en særlig budgetpost for de udgifter til det forberedende arbejde, der finansieres af Rådet.
- De generelle kriterier for udøvelsen af Fællesskabets kompetence (finansiering over andre undersektioner end B8) og Den Europæiske Unions kompetence (finansiering over undersektion B8) i forbindelse med FUSP bør udbygges for at eliminere grænsetilfælde.

### Forsinkelser ved iværksættelsen af aktionerne

70. Der går ofte meget lang tid, fra rådsafgørelsen er truffet, og til aktionerne iværksættes, og det indebærer risiko for, at de ikke får den ønskede virkning (jf. punkt 44-47).

### 71. Anbefaling nr. 3

Kommissionen bør iværksætte en undersøgelse af årsagerne til de store forsinkelser og tage både aktionerne og den partner, der er udset til at forvalte dem, op til fornyet vurdering.

### Kontrakter

72. I mange tilfælde er kontrakterne mellem Kommissionen og de ansvarlige for den praktiske gennemførelse af FUSP-aktionerne blevet ændret. Det har i mange tilfælde betydet, at dele af projektbudgettet er blevet ændret med tilbagevirkende kraft, og/eller at projektet er blevet forlænget. I nogle tilfælde oversteg forlængelsen den endelige frist, Rådet havde fastsat, selv om Kommissionen ikke har beføjelse til at foretage en sådan forlængelse. Begrundelsen for at forlænge kontrakterne har i mange tilfælde været, at man på det tidspunkt, kontrakten udløb, ikke havde brugt hele forpligtelsesbeløbet (jf. punkt 48-53).

### 73. Anbefaling nr. 4

Kommissionen bør kun i tilfælde af force majeure ændre kontrakter med tilbagevirkende kraft eller forlænge dem. Det bør tilstræbes at indføre en praksis, som sikrer en let og hurtig iværksættelse af aktionerne.

Kommissionen skal især være opmærksom på følgende:

- Da der ofte går meget lang tid, fra rådsafgørelsen er truffet, og til aktionen påbegyndes, og eftersom praksis med at forlænge aktionerne skal begrænses samtidig med, at det sikres, at aktionerne fortsat har det tilsigtede omfang, bør fristen for, hvornår et projekt skal være gennemført, fastsættes med virkning fra det tidspunkt, kontrakten mellem Kommissionen og de ansvarlige for aktionens praktiske gennemførelse underskrives.
- Når en igangværende aktion skal videreføres, bør rådsafgørelsen herom træffes så tidligt, at kontrakterne om aktionens gennemførelse kan forlænges så betids, at man undgår kontraktafbrydelser, som vanskeliggør en gnidningsløs gennemførelse af aktionerne. Målet bør være, at Rådet senest i juli træffer afgørelsen om, at en aktivitet skal videreføres det følgende år.
- Kontrakterne bør systematisk indeholde en bestemmelse om, at der inden for fastsatte grænser kan foretages mindre ændringer, som Kommissionen skal underrettes om via det normale periodiske rapporteringssystem, så man undgår en formel ændring af kontrakten.
- Der bør udarbejdes en særlig vejledning om gennemførelsen af FUSP-aktioner.

### Tjenestevilkår

74. I Kommissionens meddelelse fra juni 1998 er der fastsat bestemmelser om vederlagene til EU's særlige repræsentanter og

andre lønrelaterede omkostninger, og disse bestemmelser er, med en enkelt undtagelse, blevet fulgt. De er imidlertid ikke blevet anvendt i forbindelse med en af EU's særlige repræsentanter, der var udnævnt inden denne dato. Endvidere er der ikke fastsat betingelser for det øvrige personale, der finansieres via projekterne. Praksis med hensyn til lønrelaterede omkostninger i forbindelse med udsendt personale, der finansieres via FUSP-projektmidlerne, varierer afhængigt af aktionen og/eller de medlemsstater eller institutioner, hvorfra de pågældende er udsendt (jf. punkt 55-58).

#### 75. **Anbefaling nr. 5**

Rådet og Kommissionen bør opstille klare regler om vederlag og lønrelaterede omkostninger.

Kommissionen bør navnlig være opmærksom på følgende:

- a) De gældende regler bør følges uden undtagelser, både for EU's særlige repræsentanter og det øvrige personale, der finansieres via projekterne. Næste gang, kontrakterne med EU's særlige repræsentanter fornyes, skal disse regler også omfatte de personer, der stadig har mere fordelagtige betingelser.
- b) For udsendt personale bør kun udgifter til tjenesterejser dækkes af FUSP-projektmidlerne.
- c) Den særlige forsikring for EU's særlige repræsentanters eller andet personales ægtefæller og børn bør finansieres af projektmidlerne, men kun når de pågældende opholder sig i risikoområder, jf. bestemmelserne i bilag X til personalevedtægten.

#### **Rapportering og evalueringer**

76. Rapporterne indsendes uregelmæssigt og er ofte ufuldstændige og uklare. Hverken Kommissionen eller budgetmyndigheden holdes fuldt ud og rettidigt underrettet om resultaterne af FUSP-aktionerne. Der foretages ikke systematisk revision og evaluering (jf. punkt 59-60).

#### 77. **Anbefaling nr. 6**

Der bør fastsættes regler for rapportering, revision og evaluering.

Kommissionen bør navnlig være opmærksom på følgende:

- a) Kommissionen bør opstille klare formelle krav til rapporterne og faste regler for, hvad rapporterne på de forskellige gennemførelsesniveauer skal indeholde, og hvor hyppigt de skal indsendes.
- b) For at forbedre kvaliteten af den overordnede kontrol bør Kommissionen sikre sig, at der systematisk foretages revision af alle vigtige aktioner efter helt klare retningslinjer, som dækker samtlige foranstaltninger finansieret af EU eller samfinansieret med andre donorer. For længerevarende aktioners vedkommende bør der foretages revision hvert år. Rapporterne bør indeholde en detaljeret redegørelse for resultaterne samt anbefalinger.
- c) Kommissionen bør lade foretage uafhængige evalueringer, i hvert fald for mere omfattende foranstaltninger, selv om det ikke udtrykkeligt forlanges i den relevante rådsafgørelse. Kommissionen opfordres til at udforme retningslinjerne for sådanne evalueringer i samarbejde med Rådet.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 13. september 2001.

På Revisionsrettens vegne

Jan O. KARLSSON

Formand

## BILAG 1

**DEN FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK (FUSP)  
Institutionernes ansvar og funktioner**

Institution	Politisk funktion	Gennemførelse	Budgetgennemførelse og operative dispositioner
Det Europæiske Råd	— Fastsætter principper og overordnede retningslinjer		
Den Politiske Komité (Politiske direktører)	— Overvåger den politiske situation og afgiver udtalelser til Rådet	— Overvåger implementeringen	
Rådet	— Fastlægger og gennemfører FUSP — Fastlægger fælles holdninger — Afgør, hvornår en fælles aktion er relevant — Vedtager fælles aktioner — Fastlægger de fælles aktioners — omfang — specifikke mål — om nødvendigt, varighed	— Fastlægger: — midler — procedure — om nødvendigt, betingelserne for en fælles aktion	— Afgør, hvilken finansieringsmekanisme og -kilde der skal dække foranstaltningen (EF-budgettet/bidrag fra medlemsstaterne) — Fastlægger, hvor mange bevillinger der skal afsættes til hver enkelt foranstaltning — Udøver budgetbeføjelserne (inden for de fastsatte rammer for ikke-obligatoriske udgifter) med henblik på forvaltning af FUSP-bevillingerne opført på det almindelige budget — Forvalter driftsbevillinger dækket af Rådets budget
Rådets formandskab	— Repræsenterer EU	— Ansvarligt for implementeringen — Holder Europa-Parlamentet underrettet og hører det	
Rådets arbejdsgruppe af FUSP-rådgivere	— Generelt overblik	— Generelt overblik	— Generelt overblik
Rådets arbejdsgrupper for fælles FUSP-foranstaltninger	— Forberedelse og opfølgning af rådsafgørelser	— Bistår formandskabet — Generelt overblik	— Generelt overblik
Europa-Parlamentet	— Henviser spørgsmål til Rådet  — Forelægger forslag for Rådet   — Afholder årlig debat	— Henviser spørgsmål til Rådet og Kommissionen	— Udøver budgetbeføjelserne med henblik på forvaltning af de FUSP-bevillinger, der er opført på det almindelige budget — Bevillingerne er klassificeret som ikke-obligatoriske udgifter, og Parlamentet har det endelige ansvar.  I henhold til artikel 39 i den interinstitutionelle aftale af 6. maj 1999 indgås finansieringsaftalen efter samrådsproceduren. Når der ikke til enighed, opfører Rådet og Europa-Parlamentet det samme beløb, som var opført på det tidligere budget, eller det beløb, der foreslås i det foreløbige budgetforslag, hvis det er lavere.
Europa-Kommissionen	— Forelægger forslag for Rådet  — Informerer Europa-Parlamentet	— Arbejder sammen med formandskabet  — Kommissionens delegationer medvirker	— Forvalter aktionsudgifter dækket af det almindelige budget — Foreslår budgetoverførsler — Forpligtelser — Betalinger
Medlemsstaterne	— Informerer hinanden — Forelægger forslag for Rådet	— Diplomatiske og konsulære missioner medvirker	— Bevilger midler til dækning af aktionsudgifter (som besluttet af Rådet)

Kilde: Traktaten om Den Europæiske Union og »Guide d'usage pratique de la PESC« — Rådets Generalsekretariat, juli 1996, med visse ændringer.

## BILAG 2

**DEN FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK (FUSP)**  
**Beløb tildelt i 1997-2000 til fælles foranstaltninger vedtaget af Rådet i 1997-1999**

(mio. ECU/EUR)

	Fælles foranstaltninger (Fælles aktion/fælles holdning)	Rådets afgørelse om vedtagelse af en fælles FUSP-foranstaltning		Aktionsbudgettet Del B		Uindfriede forpligtelser pr. 31.12.2000
		Dato	Ref.	Indgåede forpligtelser pr. 31.12.2000	Betalt pr. 31.12.2000	
1997	Støtte til afholdelse af valg i Bosnien-Hercegovina	24.3.1997	97/224/FUSP	4,4	4,4	0,0
	Kontrol med eksport af nukleart materiale — NSG-seminar	29.4.1997	97/288/FUSP	0,1	0,0	0,0
	Støtte til Den Palæstinensiske Myndighed til bekæmpelse af terroristhandlinger	29.4.1997	97/289/FUSP	1,2	1,1	0,1
	Særlig udsending for de store søers område i Afrika	16.7.1997	97/448/FUSP	1,2	1,1	0,1
	Særlig udsending for fredsprocessen i Mellemøsten	22.7.1997	97/475/FUSP	2,1	1,9	0,2
	Strukturer til iværksættelse af fredsftalen for Bosnien-Hercegovina	22.7.1997	97/476/FUSP	10,9	10,9	0,0
	Konfliktforebyggelse og -løsning i Afrika	20.10.1997	97/690/FUSP	0,9	0,0	0,9
	Personelminer: særlige anmodninger fra IRKK	28.11.1997	97/818/FUSP	8,0	3,2	4,8
	Personelminer: programmer under SADC og IRKK	28.11.1997	97/819/FUSP	3,5	2,3	1,2
	Overgangen til demokrati i den Demokratiske Republik Congo	11.11.1996	96/656/FUSP	2,0	0,0	2,0
1998	Støtte til fredsprocessen i Bosnien	2.2.1998	98/117/FUSP	6,0	6,0	0,0
	Støtte til Montenegros regering	30.4.1998	98/301/FUSP	3,0	3,0	0,0
	Støtte til valgene i Bosnien-Hercegovina	30.4.1998	98/302/FUSP	5,0	3,0	2,0
	Særlig repræsentant for Forbundsrepublikken Jugoslavien	8.6.1998	98/375/FUSP	0,9	0,3	0,0
	Særlig udsending for de store søers område i Afrika	13.7.1998	98/452/FUSP	0,8	0,8	0,0
	Strukturer til iværksættelse af fredsftalen for Bosnien-Hercegovina	26.10.1998	98/607/FUSP	2,8	2,8	0,0
	Særlig udsending for fredsprocessen i Mellemøsten	26.10.1998	98/608/FUSP	2,9	2,9	0,0
	Andet NSG-seminar	3.11.1998	98/623/FUSP	0,1	0,1	0,0
	Særlig EU-aktion for minerydningsbistand	9.11.1998	98/627/FUSP	0,4	0,4	0,0
	Støtte til den demokratiske proces i Nigeria	22.12.1998	98/735/FUSP	0,8	0,4	0,4
	Udsendelse af kriminaltekniske eksperter til Jugoslavien	22.12.1998	98/736/FUSP	1,0	0,7	0,3
	1999	NSG-kommunikationssystem	25.1.1999	1999/074/FUSP		
Genoprettelse af en funktionsdygtig politistyrke i Albanien		9.3.1999	1999/189/FUSP	2,1	1,8	0,3
Strukturer til iværksættelse af fredsftalen for Bosnien-Hercegovina		9.3.1999	1999/191/FUSP	16,2	15,9	0,3
Særlig udsending for Kosovo		30.3.1999	1999/239/FUSP	0,0	0,0	0,0
Indsamling og destruktion af våben i Albanien		10.5.1999	1999/320/FUSP	0,5	0,0	0,0
Stabilitet og godt naboskab i Sydøsteuropa		31.5.1999	1999/361/FUSP	0,6	0,4	0,0
Særlig udsending for de store søers område i Afrika		28.6.1999	1999/423/FUSP	1,1	1,1	0,0
Stabilitetspagt for Sydøsteuropa		19.7.1999	1999/480/FUSP	1,3	1,3	0,0
Etablering af strukturer for FN's mission i Kosovo (UNMIK)		29.7.1999	1999/522/FUSP	0,9	0,9	0,0
Koordinator for stabilitetspagten for Sydøsteuropa		29.7.1999	1999/523/FUSP	0,9	0,8	0,1
Stabilitet og godt naboskab i Sydøsteuropa		22.10.1999	1999/694/FUSP	1,8	0,9	0,9
Gennemførelse af Lusaka-våbenhvileaftalen i Den Demokratiske Republik Congo		15.11.1999	1999/729/FUSP	1,2	0,6	0,2
Bekæmpelse af spredning af lette våben i Cambodja		15.11.1999	1999/730/FUSP	0,5	0,4	0,1
Koordinator for stabilitetspagten for Sydøsteuropa		9.12.1999	1999/822/FUSP	2,5	1,9	0,6
Særlig udsending for fredsprocessen i Mellemøsten		17.12.1999	1999/843/FUSP	0,6	0,5	0,1
Højstående repræsentant i Bosnien-Hercegovina		17.12.1999	1999/844/FUSP	11,0	9,8	1,2
Bekæmpelse af spredning af lette våben i Mozambique		17.12.1999	1999/845/FUSP	0,2	0,0	0,2
Etablering af strukturer for FN's mission i Kosovo (UNMIK)		21.12.1999	1999/864/FUSP	0,3	0,3	0,0
Ikke-spredning og nedrustning i Den Russiske Føderation		17.12.1999	1999/878/FUSP	7,9	0,0	7,9
			I alt	107,6	81,9	24,2
		%	100 %	76 %	22 %	

Kilder: Rådets afgørelser om vedtagelse af fælles foranstaltninger 1997-1999. Kommissionens regnskabssystem (SINCOM).

NB: Som følge af frigørelser og afrundingsdifferencer svarer beløbet for de uindfriede forpligtelser ikke til beløbet for forpligtelser minus betalinger.

## BILAG 3

DEN FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK (FUSP)  
Gennemførelse af budgettet 1997-1999

(ECU/EUR og %)

Budgetkonto	År	Bevillinger	Oprindeligt budget	+/- Overførsel	Endeligt budget	Gennemførelse (1)	%	
B8-0 1 0 Støtte til overgang til demokrati og til valgprocessen	1997	Forpligtelse						
		Betaling		1 000 000	1 000 000	1 000 000	100,00 %	
	1998	Forpligtelse	5 000 000			5 000 000	5 000 000	100,00 %
		Betaling	3 000 000	- 349 403	2 650 597	2 650 597		100,00 %
	1999	Forpligtelse	3 000 000	- 360 000	2 640 000		817 137	30,95 %
		Betaling	2 400 000	- 435 778	1 964 222		394 368	20,08 %
	I alt	Forpligtelse	<b>8 000 000</b>	<b>- 360 000</b>	<b>7 640 000</b>		<b>5 817 137</b>	<b>76,14 %</b>
		Betaling	<b>5 400 000</b>	<b>214 819</b>	<b>5 614 819</b>		<b>4 044 965</b>	<b>72,04 %</b>
B8-0 1 1 Den Europæiske Unions særlige udsendinge	1997	Forpligtelse						
		Betaling						
	1998	Forpligtelse	5 000 000	- 785 075	4 214 925		4 214 925	100,00 %
		Betaling	3 300 000	- 178 601	3 121 399		2 517 991	80,67 %
	1999	Forpligtelse	5 000 000	- 16 460	4 983 540		4 937 000	99,07 %
		Betaling	3 300 000	2 723 956	6 023 956		5 224 602	86,73 %
	I alt	Forpligtelse	<b>10 000 000</b>	<b>- 801 535</b>	<b>9 198 465</b>		<b>9 151 925</b>	<b>99,49 %</b>
		Betaling	<b>6 600 000</b>	<b>2 545 355</b>	<b>9 145 355</b>		<b>7 742 593</b>	<b>84,66 %</b>
B8-0 1 2 Nedrustning	1997	Forpligtelse						
		Betaling						
	1998	Forpligtelse	4 500 000	- 4 362 092	137 908			
		Betaling	3 000 000	- 3 000 000				
	1999	Forpligtelse	5 750 000	2 994 031	8 744 031		924 197	10,57 %
		Betaling	3 000 000	1 500 000	4 500 000		1 203 657	26,75 %
	I alt	Forpligtelse	<b>10 250 000</b>	<b>- 1 368 061</b>	<b>8 881 939</b>		<b>924 197</b>	<b>10,41 %</b>
		Betaling	<b>6 000 000</b>	<b>- 1 500 000</b>	<b>4 500 000</b>		<b>1 203 657</b>	<b>26,75 %</b>
B8-0 1 3 Forebyggelse af konflikter og støtte til fredsprocessen	1997	Forpligtelse		24 540 000	24 540 000	16 090 000	65,57 %	
		Betaling	1 000 000	22 384 000	23 384 000	15 117 763	64,65 %	
	1998	Forpligtelse	10 000 000	7 647 167	17 647 167	17 647 167	100,00 %	
		Betaling	8 000 000	7 306 004	15 306 004	14 223 311	92,93 %	
	1999	Forpligtelse	12 000 000	9 303 544	21 303 544	20 103 544	94,37 %	
		Betaling	10 000 000	11 986 974	21 986 974	18 846 501	85,72 %	
	I alt	Forpligtelse	<b>22 000 000</b>	<b>41 490 711</b>	<b>63 490 711</b>		<b>53 840 711</b>	<b>84,80 %</b>
		Betaling	<b>19 000 000</b>	<b>41 676 978</b>	<b>60 676 978</b>		<b>48 187 575</b>	<b>79,42 %</b>
B8-0 1 4 Forberedelses- foranstaltninger	1997	Forpligtelse						
		Betaling						
	1998	Forpligtelse	500 000	- 500 000				
		Betaling	500 000	- 500 000				
	1999	Forpligtelse	250 000	- 81 115	168 885		142 709	84,50 %
		Betaling	250 000	- 150 000	100 000		5 910	5,91 %
	I alt	Forpligtelse	<b>750 000</b>	<b>- 581 115</b>	<b>168 885</b>		<b>142 709</b>	<b>84,50 %</b>
		Betaling	<b>750 000</b>	<b>- 650 000</b>	<b>100 000</b>		<b>5 910</b>	<b>5,91 %</b>

							(ECU/EUR og %)	
Budgetkonto	År	Bevillinger	Oprindeligt budget	+/- Overførsel	Endeligt budget	Gennemførelse <sup>(1)</sup>	%	
B8-0 1 5 Nødhjælpsforanstaltninger	1997	Forpligtelse						
		Betaling						
	1998	Forpligtelse	5 000 000	- 2 000 000	3 000 000	3 000 000	100,00 %	
		Betaling	2 450 000	550 000	3 000 000	3 000 000	100,00 %	
	1999	Forpligtelse	4 000 000	- 2 140 000	1 860 000	1 860 000	100,00 %	
		Betaling	4 000 000	- 1 425 152	2 574 848	1 426 994	55,42 %	
	I alt	Forpligtelse	<b>9 000 000</b>	<b>- 4 140 000</b>	<b>4 860 000</b>	<b>4 860 000</b>	<b>100,00 %</b>	
		Betaling	<b>6 450 000</b>	<b>- 875 152</b>	<b>5 574 848</b>	<b>4 426 994</b>	<b>79,41 %</b>	
Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i alt	1997	Forpligtelse		24 540 000	24 540 000	16 090 000	65,57 %	
		Betaling	1 000 000	23 384 000	24 384 000	16 117 763	66,10 %	
	1998	Forpligtelse	30 000 000		30 000 000	29 862 092	99,54 %	
		Betaling	20 250 000	3 828 000	24 078 000	22 391 898	93,00 %	
	1999	Forpligtelse	30 000 000	9 700 000	39 700 000	28 784 587	72,51 %	
		Betaling	22 950 000	14 200 000	37 150 000	27 102 033	72,95 %	
	I alt	Forpligtelse	<b>60 000 000</b>	<b>34 240 000</b>	<b>94 240 000</b>	<b>74 736 679</b>	<b>79,30 %</b>	
		Betaling	<b>44 200 000</b>	<b>41 412 000</b>	<b>85 612 000</b>	<b>65 611 695</b>	<b>76,64 %</b>	

<sup>(1)</sup> Ekskl. forpligtelser og betalinger over bevillinger fremført fra tidligere år, i alt 2 millioner euro i forpligtelser og 15 millioner euro i betalinger. Inkl. betalinger vedrørende fælles foranstaltninger før 1997 (7 millioner euro).

Kilder: Den Europæiske Unions budget 1997-1999. Forvaltningsregnskabet 1997-1999. SINCOM.

## BILAG 4

## SAGSBEHANDLINGSTID I FORBINDELSE MED GENNEMFØRELSEN AF FÆLLES AKTIONER MED FINANSIEL INDVIRKNING (1997-1999)

År	Rådets afgørelse	Emne	Dato for rådsafgørelse (a)	Beløb fastsat i rådsafgørelse	Dato for kommissionsbeslutning (b)	Sagsbehandlings- tid i dage (b-a)	Dato for Kommissionens første forpligtelse (c)	Sagsbehandlings- tid i dage (c-b)	Dato for Kommissionens første betaling (d)	Sagsbehandlings- tid i dage (d-c)	Samlet sagsbehandlings- tid	Forskel fra gennemsnit
1997	97/224/FUSP	Støtte til afholdelse af valg i Bosnien-Hercegovina	24.3.1997	5 500 000	21.4.1997	28	27.5.1997	36	11.6.1997	15	79	- 107
	97/288/FUSP	Kontrol med eksport af nukleart materiale — NSG-seminar	29.4.1997	75 000	7.7.1997	69	28.7.1997	21	11.8.1997	14	104	- 82
	97/289/FUSP	Støtte til Den Palæstinensiske Myndighed til bekæmpelse af terroristhandlinger	29.4.1997	3 600 000	4.7.1997	66	10.7.1997	6	10.7.1997	0	72	- 114
	97/448/FUSP	Særlig udsending for de store søers område i Afrika	16.7.1997	1 415 000	18.7.1997	2	28.10.1997	102	31.10.1997	3	107	- 79
	97/475/FUSP	Særlig udsending for fredsprocessen i Mellemøsten	22.7.1997	2 051 000	18.11.1997	119	17.2.1998	91	11.3.1998	22	232	46
	97/476/FUSP	Strukturer til iværksættelse af fredsaftalen for Bosnien-Hercegovina	22.7.1997	10 860 331	31.10.1997	101	31.10.1997	0	5.11.1997	5	106	- 80
	97/690/FUSP	Konfliktforebyggelse og -løsning i Afrika	20.10.1997	860 000	8.10.1998	353	27.11.1998	50	6.10.1999	313	716	530
	97/818/FUSP	Personelminer: særlige anmodninger fra IRKK	28.11.1997	8 000 000	16.12.1997	18	23.3.1998	97	15.4.1998	23	138	- 48
	97/819/FUSP	Personelminer: programmer under SADC og IRKK	28.11.1997	3 500 000	13.11.1997	- 15	18.12.1997	35	31.12.1997	13	33	- 153
	96/656/FUSP	Overgangen til demokrati i Den Demokratiske Republik Congo	11.11.1996	4 000 000	17.12.1996	36	1.4.1997	105	7.8.1997	128	269	83
		I alt/gennemsnit		39 861 331		78		54		54	186	

År	Rådets afgørelse	Emne	Dato for rådsafgørelse (a)	Beløb fastsat i rådsafgørelse	Dato for kommissionsbeslutning (b)	Sagsbehandlings- tid i dage (b-a)	Dato for Kommissionens første forpligtelse (c)	Sagsbehandlings- tid i dage (c-b)	Dato for Kommissionens første betaling (d)	Sagsbehandlings- tid i dage (d-c)	Samlet sagsbehandlings- tid	Forskel fra gennemsnit
1998	98/117/FUSP	Støtte til fredsprocessen i Bosnien	2.2.1998	6 000 000	3.2.1998	1	4.2.1998	1	6.2.1998	2	4	- 118
	98/301/FUSP	Støtte til Montenegros regering	30.4.1998	3 000 000	13.5.1998	13	15.5.1998	2	18.5.1998	3	18	- 104
	98/302/FUSP	Støtte til valgene i Bosnien-Hercegovina	30.4.1998	5 000 000	2.6.1998	33	11.6.1998	9	30.6.1998	19	61	- 61
	98/375/FUSP	Særlig repræsentant for Forbundsrepublikken Jugoslavien	8.6.1998	900 000	24.6.1998	16	6.7.1998	12	24.7.1998	18	46	- 76
	98/452/FUSP	Særlig udsending for de store søers område i Afrika	13.7.1998	813 925	27.7.1998	14	21.9.1998	56	2.7.1999	284	354	232
	98/607/FUSP	Strukturer til iværksættelse af fredsftalen for Bosnien-Hercegovina	26.10.1998	2 800 000	16.12.1998	51	31.12.1998	15	31.12.1998	0	66	- 56
	98/608/FUSP	Særlig udsending for fredsprocessen i Mellemøsten	26.10.1998	2 850 000	15.12.1998	50	18.12.1998	3	24.3.1999	96	149	27
	98/623/FUSP	Andet NSG-seminar	3.11.1998	75 000	15.12.1998	42	24.3.1999	99	19.5.1999	56	197	75
	98/627/FUSP	Særlig EU-aktion for minerydningsbistand	9.11.1998	435 000	25.2.1999	108	12.3.1999	15	26.4.1999	45	168	46
	98/735/FUSP	Støtte til den demokratiske proces i Nigeria	22.12.1998	810 000	27.1.1999	36	8.3.1999	40	22.3.1999	14	90	- 32
	98/736/FUSP	Udsendelse af kriminaltekniske eksperter til Jugoslavien	22.12.1998	950 000	7.1.1999	16	17.5.1999	130	2.7.1999	46	192	70
I alt/gennemsnit				23 633 925		35		35		53	122	

År	Rådets afgørelse	Emne	Dato for rådsafgørelse (a)	Beløb fastsat i rådsafgørelse	Dato for kommissionsbeslutning (b)	Sagsbehandlings- tid i dage (b-a)	Dato for Kommissionens første forpligtelse (c)	Sagsbehandlings- tid i dage (c-b)	Dato for Kommissionens første betaling (d)	Sagsbehandlings- tid i dage (d-c)	Samlet sagsbehandlings- tid	Forskel fra gennemsnit
1999	99/074/FUSP	NSG-kommunikationssystem	25.1.1999	200 000	15.3.1999	49	16.3.2000	367	:	:	:	:
	99/189/FUSP	Genoprettelse af en funktionsdygtig politistyrke i Albanien	9.3.1999	2 100 000	23.4.1999	45	8.7.1999	76	27.7.1999	19	140	- 59
	99/191/FUSP	Strukturer til iværksættelse af fredsftalen for Bosnien-Hercegovina	9.3.1999	16 153 544	4.6.1999	87	22.6.1999	18	23.6.1999	1	106	- 93
	99/239/FUSP	Særlig udsending for Kosovo	30.3.1999	510 000	22.12.1999	267	15.3.2000	84	18.10.2000	217	568	369
	99/320/FUSP	Indsamling og destruktion af våben i Albanien	10.5.1999	500 000	9.9.1999	122	11.11.1999	63	:	:	:	:
	99/361/FUSP	Stabilitet og godt naboskab i Sydøsteuropa	31.5.1999	550 000	12.10.1999	134	9.11.1999	28	9.11.1999	0	162	- 37
	99/423/FUSP	Særlig udsending for de store søers område i Afrika	28.6.1999	1 137 000	28.7.1999	30	30.7.1999	2	6.10.1999	68	100	- 99
	99/480/FUSP	Stabilitetspagt for Sydøsteuropa	19.7.1999	1 250 000	28.7.1999	9	11.11.1999	106	14.12.1999	33	148	- 51
	99/522/FUSP	Etablering af strukturer for FN's mission i Kosovo (UNMIK)	29.7.1999	910 000	4.8.1999	6	13.9.1999	40	15.9.1999	2	48	- 151
	99/523/FUSP	Koordinator for stabilitetspagten for Sydøsteuropa	29.7.1999	850 000	11.8.1999	13	20.8.1999	9	14.9.1999	25	47	- 152
	99/694/FUSP	Stabilitet og godt naboskab i Sydøsteuropa	22.10.1999	1 800 000	22.12.1999	61	5.5.2000	135	29.5.2000	24	220	21
	99/729/FUSP	Gennemførelse af Lusaka-våbenhvileaftalen i Den Demokratiske Republik Congo	15.11.1999	1 200 000	22.12.1999	37	13.3.2000	82	5.5.2000	53	172	- 27
	99/730/FUSP	Bekæmpelse af spredning af lette våben i Cambodja	15.11.1999	500 000	16.3.2000	122	21.3.2000	5	22.3.2000	1	128	- 71
	99/822/FUSP	Koordinator for stabilitetspagten for Sydøsteuropa	9.12.1999	2 485 000	10.12.1999	1	29.3.2000	110	10.4.2000	12	123	- 76
	99/843/FUSP	Særlig udsending for fredsprocessen i Mellemøsten	17.12.1999	2 845 000	8.3.2000	82	26.5.2000	79	15.6.2000	20	181	- 18
	99/844/FUSP	Højtstående repræsentant i Bosnien-Hercegovina	17.12.1999	11 000 000	22.12.1999	5	9.2.2000	49	30.3.2000	50	104	- 95
	99/845/FUSP	Bekæmpelse af spredning af lette våben i Mozambique	17.12.1999	200 000	28.3.2000	102	29.9.2000	185	5.3.2001	157	444	245
	99/864/FUSP	Etablering af strukturer for FN's mission i Kosovo (UNMIK)	21.12.1999	290 000	25.4.2000	126	25.5.2000	30	21.6.2000	27	183	- 16
	99/878/FUSP	Ikke-spredning og nedrustning i Den Russiske Føderation	17.12.1999	8 900 000	16.5.2000	151	30.11.2000	198	15.3.2001	167	516	317
	I alt/gennemsnit				53 380 544		75		73		52	199
<b>Tilsammen/gennemsnit</b>				<b>116 875 800</b>		<b>64</b>		<b>57</b>		<b>53</b>	<b>173</b>	

: ikke relevant

BILAG 5  
AFSLUTNING AF AKTIONER

			Balance 31.12.1999	Udbetalt i 2000	Kommissionens handling	Dato for Kom.s handling	Dato for endelig rap- port	Frist i henhold til kontrakten	Vurdering på grundlag af revisionen
95/206/FUSP	6.6.1995	Burundi	0	0	frigjort	18.8.1997	før 12.1996	24.11.1996	
96/589/FUSP	1.10.1996	Særlig udsending for de store søers område i Afrika	103 750	0	støtteberettigede udgifter indtil 31.7.1997		27.1.1999	hver måned	bør delvis frigøres, jf. rapport: bør frigøres, rapport indsendt for sent
96/588/FUSP	1.10.1996	Støtte til minerydning	1 400 000	0	forpligtelsen udløbet 31.12.1998		ingen rap- port	1.6.1998	bør frigøres
96/676/FUSP	25.11.1996	Særlig udsending for fredsprocessen i Mellemøsten	0	107 930	frigjort	1.1999	26.1.1998	23.2.1998	frigjort
96/251/FUSP	25.3.1996	Støtte til minerydning	720 000	0	forpligtelsen udløbet 31.12.1997		ingen rap- port	31.3.1998	bør frigøres
		Særlig udsending for de store søers område i Afrika	11	0					bør frigøres
97/288/FUSP	29.4.1997	Kontrol med eksport af nukleart materiale — NSG-seminar	0	15 000	frigjort	14.10.1998	5.10.1998	1.12.1997	den endelige rapport indsendt for sent
97/289/FUSP	29.4.1997	Støtte til Den Palæstinensiske Myndighed til bekæmpelse af terroristhandlinger	147 738	147 738	afsluttet	21.9.2000	27.7.2000	30.7.2000	fristen for rapportering ikke overholdt, forlænget flere gange
97/289/FUSP	29.4.1997	Støtte til Den Palæstinensiske Myndighed til bekæmpelse af terroristhandlinger	316 571	213 681	kontrakten fortsætter indtil 13.4.2003				videreførelse meningsløs. Der burde være indgået ny kontrakt
97/448/FUSP	16.7.1997	Særlig udsending for de store søers område i Afrika	162 231	3 150	forpligtelsen udløbet 31.12.1998, udgifter indtil 31.7.1998	én betaling effektueret i 2000	27.1.1999	6 mdr. efter den endelige rapport	bør frigøres, rapport indsendt for sent
97/475/FUSP	22.7.1997	Særlig udsending for fredsprocessen i Mellemøsten	157 502	157 502	frigjort	22.11.2000	17.6.1999	23.5.1999	frigjort for sent

			Balance 31.12.1999	Udbetalt i 2000	Kommissionens handling	Dato for Kom.s handling	Dato for endelig rap- port	Frist i henhold til kontrakten	Vurdering på grundlag af revisionen
97/690/FUSP	20.10.1997	Konfliktforebyggelse og -løsning i Afrika	854 000	5 664	kontrakt forlænget til 27.5.2001				OK
97/818/FUSP	28.11.1997	Personelminer: særlige anmodninger fra IRKK	4 800 000	0	forpligtelsen udløbet 31.12.2000		8.6.2000	1.3.2000	bør afsluttes, endelig rapport uklar
97/819/FUSP	28.11.1997	Personelminer: SADC's programmer	1 194 000	0	forlænget indtil april 2001	27.7.2000			OK
97/819/FUSP	28.11.1997	Personelminer: IRKK's programmer	41 152	41 152	frigjort	13.3.2000	18.3.1999	18.3.1998	frigjort for sent
97/875/FUSP	19.12.1997	Støtte til demokrati i Den Demokratiske Republik Congo	1 984 408	0	ikke gennemført				bør frigøres
98/30/FUSP	24.3.1997	Støtte til valgene i Bosnien- Hercegovina, B7-7 0 9 0	1 968 000	0	forpligtelsen udløbet 31.12.1999		Revision april 2000	31.12.1998	bør frigøres
98/30/FUSP	24.3.1997	Støtte til valgene i Bosnien- Hercegovina, B7-7 0 9 0	32 000	0	forpligtelsen udløbet 31.12.1999		Revision april 2000	31.12.1998	bør frigøres
98/375/FUSP	8.6.1998	Særlig repræsentant for Forbundsrepublikken Jugoslavien	637 438	0	indtægtsordre, frigjort	22.12.2000	3.2.2000	10.4.2000	Kommissionen forsinket, også omkostninger efter aktionens annullering bør tilbagesøges
98/607/FUSP	26.10.1998	Strukturer til gennemførelse af fredsplanen for Bosnien- Hercegovina	561 369	561 367	betalt	22.5.2000	22.3.2000	31.8.1999	rapporten indsendt for sent
98/608/FUSP	26.10.1998	Særlig udsending for fredsprocessen i Mellemosten	46 920	46 920	betalt	1.12.2000	10.11.2000		rapporten indsendt for sent
98/623/FUSP	3.11.1998	Andet NSG-seminar	16 340	1 637	frigørelse + betaling	17.10.2000	28.6.2000	31.10.1999	den endelige rapport indsendt for sent
98/627/FUSP	9.11.1998	Støtte til minerydning	96 048	96 048	betalt	17.7.2000	:	31.5.2000	
98/735/FUSP	22.12.1998	Støtte til den demokratiske proces i Nigeria — B7-7 0 9	422 769	0			10.2.2000	31.8.1999	rapporten indsendt for sent og Kommissionen forsinket. En del af udgifterne afholdt efter udløbsdato

			Balance 31.12.1999	Udbetalt i 2000	Kommissionens handling	Dato for Kom.s handling	Dato for endelig rap- port	Frist i henhold til kontrakten	Vurdering på grundlag af revisionen
98/736/FUSP	22.12.1998	Udsendelse af kriminaltekniske eksperter til Forbundsrepublikken Jugoslavien	215 334	0			20.7.2000	31.7.2000	Kommissionen forsinket, ikke godkendte budgetoverskridelser, moms, bør delvis frigøres og tilbagesøges
99/074/FUSP	25.1.1999	NSG-kommunikationssystem	200 000	0	gyldig kontrakt				langsom gennemførelse
99/189/FUSP	9.3.1999	Genoprettelse af en funktionsdygtig politistyrke i Albanien	1 100 020	799 984	fortsætter indtil 31.12.2000	28.7.2000		28.2.2001	
99/191/FUSP	9.3.1999	Strukturer til gennemførelse af fredsplanen for Bosnien-Hercegovina	226 435	0			12.7.2000	30.6.2000	bør frigøres, fristen for rapportering ikke overholdt
99/239/FUSP	30.3.1999	Særlig udsending for Kosovo	46 520	16 830	delvis betalt	13.10.2000	11.11.1999	2.3.2000	Kommissionen stærkt forsinket
99/320/FUSP	10.5.1999	Indsamling og destruktion af våben i Albanien	500 000		afbrudt	:	:	:	aktion ophævet ved rådsafgørelse 2000/723/FUSP af 20.11.2000. Bør afsluttes
99/361/FUSP	31.5.1999	Stabilitet og godt naboskab i Sydøsteuropa	132 036	0	indtægtsordre	30.11.2000	28.6.2000	31.8.2000	Kommissionen forsinket
99/423/FUSP	28.6.1999	Særlig udsending for de store søers område i Afrika	754 797	754 797	betalt	15.12.2000	ingen rapport	31.1.2001	rapporten indsendt for sent
99/480/FUSP	19.7.1999	Stabilitetspagt for Sydøsteuropa	750 000	750 000	betalt	17.5.2000	25.2.2000	30.11.1999	rapporten indsendt for sent
99/522/FUSP	29.7.1999	Etablering af strukturer for FN's mission i Kosovo (UNMIK)	217 672	217 672	betalt	23.6.2000	6.6.2000	28.2.2001	betalt til tiden
99/523/FUSP	29.7.1999	Koordinator for stabilitetspagten for Sydøsteuropa	46 290	0		5.6.2000		28.2.2000	bør annulleres
99/729/FUSP	15.11.1999	Gennemførelse af Lusaka-våbenhvileaftale i Den Demokratiske Republik Congo	1 200 000	560 500		19.4.2000	ingen rapport	8.11.2000	Kommissionen har ikke forlangt nogen rapport

			Balance 31.12.1999	Udbetalt i 2000	Kommissionens handling	Dato for Kom.s handling	Dato for endelig rap- port	Frist i henhold til kontrakten	Vurdering på grundlag af revisionen
99/822/FUSP	9.12.1999	Koordinator for stabilitetspagten for Sydøsteuropa	2 485 000	595 337		17.7.2000		28.2.2001	
99/844/FUSP	17.12.1999	Højtstående repræsentant i Bosnien-Hercegovina	11 000 000	9 780 779		29.11.2000		30.6.2001	fristen for rapportering ikke overholdt
99/845/FUSP	17.12.1999	Bekæmpelse af spredning af lette våben i Mozambique	200 000	0					
99/864/FUSP	21.12.1999	Strukturer til etablering af FN's mission i Kosovo (UNMIK)	290 000	280 412		21.6.2000		28.2.2001	meget stort forskud
99/878/FUSP	17.12.1999	Ikke-spredning og nedrustning i Den Russiske Føderation.	8 900 000	0					

: ikke relevant.

**RÅDETS SVAR****1. Anbefaling nr. 1**

Anbefaling nr. 1 vil blive debatteret indgående i Rådets organer.

**2. Anbefaling nr. 2 (og punkt 7)***Forberedende omkostninger*

Det er korrekt at hævde, at Rådet tidligere — i et meget begrænset omfang — har anvendt budgetpost 1 1 1 3 til finansiering af omkostninger, som kan betegnes som forberedende omkostninger i forbindelse med fælles aktioner. Eftersom budgetpost 1 1 1 3 dækker udgifter til alle Rådets særlige rådgivere, og på det seneste dets udstationerede nationale eksperter, er Rådet også enig i, at de særlige beløb, der bevilges til forberedelsen af FUSP-aktioner, ikke kan afledes direkte af denne budgetkonto.

Rådet vil imidlertid benytte denne lejlighed til kategorisk at bekræfte, at budgetpost 1 1 1 3 overhovedet ikke blev brugt hverken i 1999 eller i 2000 til at dække FUSP-udgifter.

Fra 2001 henviser Rådets afgørelse af 30. marts 2000, som Retten behandler i et særskilt punkt, til de særlige udsendinges administrationsudgifter og dette dækker de facto det tidligere begreb »forberedende udgifter« for rådsbudgettets vedkommende.

Rådet vil undersøge muligheden for at opføre disse FUSP-omkostninger under en særskilt budgetpost som led i udarbejdelsen af budgetforslaget for 2003.

**3. Resterende spørgsmål**

Med forbehold af disse to bemærkninger kan Rådet tilslutte sig alle de øvrige bemærkninger, der vedrører det.

**KOMMISSIONENS SVAR****RESUMÉ**

IV. Hvad angår de retlige rammer for FUSP, står der i artikel 14 i TEU, at rækkevidden, midlerne og betingelserne for gennemførelsen fastsættes i de enkelte fælles aktioner. Kommissionen har dog i henhold til EF-traktatens artikel 274 visse skønsmæssige beføjelser med hensyn til de nærmere vilkår for gennemførelsen. Uanset den noget vage formulering af artikel 18 i TEU er der desuden i praksis ved at tegne sig en ganske pragmatisk arbejdsfordeling: Formandskabet er ansvarligt for opfyldelsen af de overordnede mål for den fælles aktion bistået af generalsekretæren/den højtstående repræsentant, medens Kommissionen er ansvarlig for en korrekt iværksættelse af aktionerne gennem forberedelse og forhandling af kontrakter med de organer, der skal forestå den praktiske gennemførelse, og fører tilsyn med gennemførelsen på grundlag af de rapporter, den får forelagt.

V. Kommissionen understreger, at kriterierne for fællesskabsfinansieringen og navnlig anmærkningerne til budgettet er nøje overholdt.

På den anden side erkender Kommissionen, at der i den periode, Rettens undersøgelse dækker, var tilfælde, hvor der manglede oplysninger om bidrag fra tredjeparter. Af politiske årsager og af hensyn til en forsvarlig forvaltning er det desuden ikke altid muligt eller ønskeligt at oplyse om de nøjagtige beløb fra hver enkelt bidragyder. For at opnå den nødvendige politiske vægt bag et specifikt projekt anmodes de deltagende parter i mange tilfælde om at afgive politiske løfter, der som følge af den politiske udvikling på stedet ikke altid efterfølgende opfyldes af de tredjeparter, som rent geografisk eller politisk er mindre involveret end EU. EU kan dog af tvungne grunde i relation til konfliktforebyggelse eller politisk stabilisering have en interesse i at fortsætte det pågældende projekt, uanset om der måtte komme til at mangle bidrag.

Der er imidlertid sket en klar forbedring på dette område i 2000 og 2001, siden man er begyndt at angive bidrag i naturalier i finansieringsoversigterne.

VI. I 1998 og 1999 blev en række rådsafgørelser baseret på forpligtelsesbevillinger for det følgende år; det drejede sig om henholdsvis tre og fem afgørelser. Selv om beløbene var langt større i 1999/2000 end i 1998/99, kan det ikke fortolkes som en tendens, men snarere som en undtagelse, eftersom der i 2000 kun var tale om ét tilfælde.

Med hensyn til kravet om disponible ressourcer vil Kommissionen gerne erindre om, at de finansielle bestemmelser i Rådets afgørelser er rent vejledende (jf. punkt 41 og 43).

Hvad angår overholdelsen af gældende regler, er metoden med at disponere over bevillinger i det regnskabsår, der følger efter Rådets afgørelse, ikke i strid med reglerne. Målsætningen i forbindelse med gennemførelsen af FUSP-aktioner er at få budgetforpligtelsen (dvs. Kommissionens beslutning) og den retlige forpligtelse (dvs. kontrakten) vedtaget i samme regnskabsår.

I tilfælde af forlængelse af en eksisterende aktion, når et kalenderår slutter (det gælder de fleste aktioner, der medfører store udgifter), skal Rådet træffe en afgørelse tilstrækkeligt betids til, at Kommissionen kan træffe finansieringsafgørelsen og indgå den retlige forpligtelse samme år. Set i relation til en forsvarlig finansforvaltning bliver Kommissionen derfor ofte bragt i en vanskelig situation, fordi Rådet træffer afgørelse om forlængelse af en aktion for tæt på regnskabsårets slutning.

VII. Der må ofte udarbejdes skræddersyede løsninger til gennemførelsen af fælles aktioner. Man kan sjældent anvende standardkontrakter, hvilket betyder, at forhandlingen og forberedelsen af kontrakter med henblik på gennemførelse af fælles aktioner normalt tager længere tid, end hvis det drejer sig om tilskud til ngo'er og internationale organisationer.

VIII. For at sikre en hurtig reaktion på politiske begivenheder vedtager Rådet normalt fælles aktioner med en forholdsvis kort tidshorison. FUSP-aktioner kan let blive påvirket af udviklingen på det politiske og sikkerhedsmæssige område, og det kan kræve tilpasninger eller forlængelser af den eksisterende aktion, som, hvis det drejer sig om mindre justeringer, bør kunne klares med ændringer af kontrakten, medens mere omfattende ændringer eller forlængelse af mandater normalt bør resultere i nye kontrakter. Denne fremgangsmåde er mest praktisk og effektiv, selv om den muligvis kan vanskeliggøre opfølgningen.

IX. Med vedtagelsen af to meddelelser i 1997 og 1998 om de særlige repræsentanters rolle og position er der gjort en betydelig indsats for at fastlægge klare kriterier. Reglerne er blevet anvendt på de særlige repræsentanter, hvis mandater hidrører fra perioden efter de to meddelelser. Under alle omstændigheder er vederlag, lønrelaterede udgifter og godtgørelser til særlige repræsentanter siden 2001 blevet finansieret fra Rådets driftsbudget.

Kommissionen erkender, at personalet ved de særlige repræsentanters kontorer befinder sig i en noget uklar situation, som muligvis kræver en samlet løsning. Direkte anvendelse af »markedskræfterne« har dog hidtil som oftest givet de mest omkostningseffektive resultater.

X. Hvad angår mere specifikt den finansielle og tekniske rapportering fra støttemodtagerne, har den ganske rigtigt i visse tilfælde været mangelfuld, men skulle blive bedre fremover gennem en tættere og mere interaktiv opfølgning. Gennemsnitsprojektet varer ét år, hvilket normalt kræver to regnskabsrapporter. Rapporterne skal foreligge, før betalingen effektueres, hvilket giver mulighed for en tilstrækkelig og regelmæssig kontrol. Desuden foreslog Kommissionen i budgetanmærkningerne til B8-0 1 5 (forberedelsesforanstaltninger) i det foreløbige budgetforslag for 2000, at Kommissionen skal have mulighed for i fornødent omfang at iværksætte evalueringer og revisioner på eget initiativ.

XI. Som Retten selv bemærker, er ét af dens største kritikpunkter i dens tidligere rapport blevet afhjulpet: klassificeringen af udgifter til det forberedende arbejde som administrationsudgifter.

Retten bemærkning vedrørende Rådets og Kommissionens bidrag i naturalier til kontorerne for EU's særlige repræsentanter er helt berettiget.

Hvad angår Rådets afgørelse af 30. marts 2000 om EU's særlige repræsentanter, gjorde Kommissionen allerede i december 2000 skriftligt De Faste Repræsentanters Komité opmærksom på en række problemer i tilknytning til den praktiske gennemførelse af denne rådsafgørelse: Kommissionen kunne tilslutte sig formålet med de nye retningslinjer, som var at placere EU's særlige repræsentanter entydigt under generalsekretærens/den højststående repræsentants myndighed, men påpegede, at det var nødvendigt at få defineret, hvad der skal betragtes som administrationsudgifter, og hvad der er aktionsudgifter.

I 2001 iværksatte Kommissionen en revision af hele arbejdsområdet for EU's særlige repræsentanter, som til dels har til formål at bidrage til en tydeligere sondring mellem administrationsudgifter og aktionsudgifter.

XII. Kommissionen ser med tilfredshed på Rettens forslag om klare operationelle principper og regler for Kommissionens rolle i forbindelse med implementeringen af FUSP og støtter fuldt og helt kravet om større gennemsigtighed. Der kan foretages forbedringer, navnlig gennem den foreslåede rationalisering af antallet af budgetartikler i det foreløbige budgetforslag for 2002, som Kommissionen har forelagt.

Kommissionen har allerede reageret ved at vedtage sin nye forvaltningsstruktur og overvejer yderligere forenklinger såsom at give det kommissærkollegium, der er ansvarligt for eksterne forbindelser, beføjelse til at træffe de fornødne finansieringsafgørelser. Forsinkelser kan dog ikke altid undgås. De er heller ikke altid udtryk for dårlig forvaltning, men kan i stedet tilskrives en omhyggelig forberedelse af kontrakter for at undgå problemer under den efterfølgende iværksættelse og krav om mere fyldestgørende rapporter fra det for gennemførelsen ansvarlige organ.

Kommissionen henviser til sit svar under punkt VIII, hvor den konkluderede, at mindre justeringer bør klares ved ændringer af kontrakterne, medens mere omfattende ændringer eller forlængelse af mandaterne som hovedregel bør resultere i nye kontrakter.

Der er i mellemtiden vedtaget klare regler om vederlag og lønrelaterede udgifter til EU's særlige repræsentanter, men de er først trådt i kraft efter den periode, Rettens undersøgelse dækker.

Kommissionen henviser til sit svar under punkt X, hvor den konkluderede, at den finansielle og tekniske rapportering fra støttemodtagerne fremover skulle blive forbedret gennem en tættere og mere interaktiv opfølgning. Gennemsnitsprojektet varer ét år, hvilket normalt vil kræve to regnskabsrapporter. Rapporterne skal foreligge, før betalingen effektueres, hvilket giver mulighed for tilstrækkelig og regelmæssig kontrol. Desuden foreslog Kommissionen i budgetanmærkningerne til B8-0 1 5 (forberedelsesforanstaltninger) i det foreløbige budgetforslag for 2000, at Kommissionen skal have mulighed for i nødvendigt omfang at iværksætte evalueringer og revisioner på eget initiativ.

## INDLEDNING

### **Fælles foranstaltninger: finansielle oplysninger og budgetoplysninger**

8-9. Sammenligningen af beløb i forskellige år vanskeliggøres af, at visse aktioner, som tidligere blev finansieret under budgetafsnit B8 (minerydning uden for krigsområder og valgovervågning), i den periode, Rettens undersøgelse dækker, blev flyttet til den første søjle, således som Retten selv anfører.

### **Rettens udtalelse nr. 1/97 om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik**

10. Kommissionen kunne helt tilslutte sig Rettens konklusioner i dennes udtalelse nr. 1/97 og har gjort følgende for at imødekomme Rettens fem hovedkritikpunkter:

a) *»Der manglede klare kriterier for, hvilke budgetposter der skulle anvendes til Fællesskabets finansiering«*

Kommissionen henviser til sit svar under punkt 65.a).

b) *»Der forelå kun begrænsede eller slet ingen oplysninger om bidragene fra forskellige medlemsstater og andre donorer«*

Kommissionen henviser til sit svar under punkt 65.b).

c) *»Udgifter til det forberedende arbejde blev af Rådet betragtet som administrationsudgifter og derfor konteret sektion II — »Rådet« — på det almindelige budget, hvilket skabte uklarhed omkring budgetforvaltningen«*

Kommissionen henviser til sit svar under punkt 65.c).

d) *»Finansielle ressourcer blev ikke stillet til rådighed tilstrækkeligt betids til at sikre en effektiv implementering eller udførelse af det nødvendige forberedende arbejde, før der blev truffet afgørelse om en fælles foranstaltning«*

Kommissionen henviser til sit svar under punkt 65.d).

e) *»I mangel af klare definitioner fremgik Kommissionens rolle ikke klart med hensyn til fastlæggelsen af de finansielle, retlige og operationelle dispositioner, der var nødvendige for gennemførelsen af de FUSP-foranstaltninger, der indebar udgifter«*

Kommissionen henviser til sit svar under punkt 65.e).

### **EU-traktatens konsekvenser for FUSP**

13. Det forhold, at Kommissionen har fået overdraget visse gennemførelsesbeføjelser i relation til den højtstående repræsentant, minerydning osv., er udtryk for en stærkere tendens til at lade EU behandle politiske spørgsmål, som hidtil har været håndteret på mellemstatsligt niveau under anden søjle. Kommissionen har selv taget initiativ til denne tendens og støttet den aktivt med relevante retlige tiltag.

14. Det er Kommissionens opfattelse, at definitionen af den højtstående repræsentants/generalsekretærens rolle afspejler hans organisatoriske funktion inden for rådsinstitutionen fuldt korrekt.

### **INDLEDENDE BEMÆRKNINGER OM VISSE SÆRTRÆK VED FUSP-AKTIONER**

20. Kommissionen er enig i Rettens analyse af FUSP-aktionernes komplekse politiske og retlige karakteristika.

21. I henhold til artikel 14 i TEU skal rækkevidden, midlerne og gennemførelsesbetingelserne fastsættes i de enkelte fælles aktioner. Kommissionen har dog i henhold til EF-traktatens artikel 274 visse skønsommæssige beføjelser med hensyn til de nærmere vilkår for gennemførelsen. Uanset den noget vage formulering af artikel 18 i TEU er der desuden i praksis ved at tegne sig en ganske pragmatisk arbejdsdeling: Formandskabet er ansvarligt for opfyldelsen af de overordnede mål for den fælles aktion bistået af generalsekretæren/den højtstående repræsentant, medens Kommissionen er ansvarlig for en korrekt iværksættelse af aktionerne gennem forberedelse og forhandling af kontrakter med de organer, der skal forestå den praktiske gennemførelse, og fører tilsyn med gennemførelsen på grundlag af de rapporter, den får forelagt.

22. Kommissionen er helt enig i, at der med en klarere delegation af gennemførelsesbeføjelser kunne opnås større omkostnings-effektivitet, men vil dog gerne understrege, at administrationen af Mostar var et helt specielt tilfælde: Ikke blot skiftede formandskabet hver sjette måned, men også en række vigtige medarbejdere i marken blev skiftet ud undervejs.

I december 2000 vedtog Rådet en fælles aktion om Den Europæiske Unions Observatørmision (EUMM), som også tager fat på netop det problem, hvortil Retten refererer: Der er udnævnt en missionschef for tre år under forudsætning af missionens videreførelse. Missionschefen træffer alle operationelle beslutninger, under forudsætning af at de ligger inden for hans mandat og budget. Han aflægger regelmæssigt rapport til formandskabet og generalsekretæren/den højtstående repræsentant (som ikke eksisterede på det tidspunkt, der blev truffet afgørelse om administrationen af Mostar) og modtager tilbagemeldinger og instrukser herfra. Missionschefen rapporterer til Kommissionen om alle aktiviteter, han udfører i henhold til sin kontrakt, navnlig med hensyn til gennemførelsen og anvendelsen af sit budget; på disse områder er han undergivet Kommissionens tilsyn. Man har således sikret kontinuiteten på alle planer. Systemet har allerede i løbet af de første fem måneder af 2001 vist sin fleksibilitet og evne til at reagere på politiske ændringer og udviklinger på det sikkerhedsmæssige område.

23. Kommissionen mener ligesom Retten, af FUSP-aktioners komplekse politiske og retlige karakteristika i mange tilfælde giver anledning til problemer med gennemførelsen. Den er dog ikke enig i Rettens bemærkninger. De punkter, hvorom der er uenighed, fremgår af Kommissionens svar under de relevante punkter i Rettens særberetning.

Desuden kan visse gennemførelsesproblemer inden for Kommissionens egne rækker tilskrives dels ændringer i ansvarsfordelingen mellem tjenestegrene og generaldirektorater i den periode, Rettens undersøgelse dækker, dels manglende personaleressourcer til at forvalte FUSP. Sidstnævnte punkt er af relevans for Rettens anbefaling nr. 1.d) vedrørende de fornødne personaleressourcer.

## BEMÆRKNINGER TIL FUSP-AKTIONERNES GENNEMFØRELSE

### Rådets afgørelser

#### Budgetramme for Republika Srpska

26. Kommissionen tager kritikken til efterretning og betragter dette som et enkeltstående tilfælde.

#### Konference om stabilitetspagten for Sydøsteuropa

27. Kommissionen anser denne kritik for primært at være rettet mod formandskabet og Rådets generalsekretariat. En ordentlig forberedelse med fuld inddragelse af Kommissionen vil betyde, at kontrakten kan underskrives hurtigere, og det bør naturligvis ske, før aktionen påbegyndes, og, i dette specifikke tilfælde, før konferencen blev indledt.

På grundlag af erfaringerne fra den pågældende aktion indførte man i 1999 de såkaldte »action statements« med henblik på en grundigere forberedelse af FUSP-aktionerne. Hvis de udfyldes korrekt for hvert enkelt projekt af Rådets tematiske eller geografiske arbejdsgrupper, før aktionen drøftes i Udenrigsrådgivernes Gruppe, vil disse »action statements« være det nødvendige forbedrende værktøj til brug for udarbejdelsen af en korrekt finansieringsoversigt og fastlæggelsen af hensigtsmæssige rammer for gennemførelsen.

28. Kommissionen er enig i Rettens vurdering af, at formandskabet fremover ikke bør indgå finansielle forpligtelser, før det er behørigt drøftet med de øvrige medlemsstater og Kommissionen.

#### EU's særlige repræsentant for Jugoslavien

29. Situationen kan muligvis tilskrives bestemte politiske begivenheder, som ikke fuldt ud kunne forudses. Kommissionen vil dog gerne understrege, at den ved flere lejligheder i de forskellige relevante rådsfora opfordrede kraftigt til en hurtig ophævelse af den fælles aktion.

#### EU's særlige repræsentant for Royaumont-processen

30. Kommissionen mener ikke, det tilkommer den at svare på de bemærkninger fra Retten, som er stilet til Rådet.

#### Finansieringsordninger og budgettransaktioner

31. Der er foretaget talrige forbedringer. I det følgende redegøres der nærmere for de ordninger og procedurer, som er omhandlet i Kommissionens svar under punkt 32-34.

## Forskellige budgetkonti til finansiering af FUSP-forestillinger

32. I 1996 oprettede Europa-Parlamentet budgetpost B7-6 6 1 »Fællesskabets deltagelse i forestillinger vedrørende personelminer«. Fællesskabets finansiering af minerydningsaktiviteterne er siden gradvist blevet samlet under denne post. Denne tendens vil blive yderligere forstærket med vedtagelsen af en specifik rådsforordning i 2001. I 1998-2001 var der ikke på FUSP-budgettet afsat forpligtelsesbevillinger til minerydningsaktioner. Den eneste undtagelse er minerydningsaktionen i Kroatien, som ikke kunne finansieres i henhold til den relevante forordning vedrørende første søjle, fordi den for gennemførelsen ansvarlige organisation, WEU, var en militær organisation.

Det er i artikel 17 i TEU fastsat, på hvilke betingelser WEU kan mobiliseres af EU med henblik på gennemførelse af en EU-aktion. EU har ikke mulighed for at mobilisere WEU uden et sådant retsgrundlag. Det var baggrunden for valget af retsgrundlag for den fælles aktion 2000/231/FUSP (og også 2000/798/FUSP, som vedrører et andet område, nemlig udsendelse af politi til Albanien). Det ville have været i strid med traktaterne at fastlægge finansieringen i henhold til en fællesskabsforordning for en aktion, som var vedtaget ved en FUSP-retsakt, ligesom det ville have været juridisk kritisabelt at anmode WEU om at forestå en fællesskabsaktivitet med henvisning til en retsakt vedrørende anden søjle.

Efter vedtagelsen af Rådets forordninger (EF) nr. 975/1999 og (EF) nr. 976/1999 (menneskerettigheder) er overvågningen af valgbehandling udelukkende blevet finansieret under første søjle. Desuden blev valgbehandlingerne i Nigeria og Bosnien-Hercegovina oprindeligt finansieret fra B8, men efter forordningens vedtagelse blev de »flyttet« til B7-7 0 9 0 med virkning fra 1. januar 2000.

Der blev ganske rigtigt ydet Phare-støtte til Albaniens politistyrke i form af genopbygning af politistationer og anskaffelse af udstyr. Phare finansierede dog ikke den aktivitet, som efterfølgende blev ledet af WEU. Selv om formålene med de nævnte aktioner derfor var komplementære, var der tale om særskilte aktioner med hen- syn til finansiering, retsgrundlag og budgetpost.

33. Corepers kriterier for at finansiere en aktion fra undersek- tion B8 er altid blevet fulgt, bortset fra i to tilfælde, hvor aktio- nerne blev finansieret fra B8, fordi det for gennemførelsen ansvar- lige organ i begge tilfælde var WEU, hvortil der ikke kunne ydes støtte fra de budgetposter, der hører under første søjle. De pågæl- dende aktioner er »Rydning for personelminer i Kroatien« (WEU- DAM), som skal være afsluttet i november 2001, og »Genopret- telse af en funktionsdygtig politistyrke i Albanien« (MAPE), som i mellemtiden er afsluttet. Visse dele af støtten til Albaniens politi- styrke, som ikke er knyttet til WEU i sig selv, vil blive videreført via CARDS-forordningen (Fællesskabsbistand til Genopbygning,

Udvikling og Stabilisering). Kommissionen henviser til sin rede- gørelse under punkt 32 vedrørende nødvendigheden af at anvende traktatens artikel 17 til aktioner, der gennemføres af WEU.

Det er Kommissionens opfattelse, at de grænsetilfælde, som næv- nes i Rettens beretning, nu er omfattet af de nye rådsforordninger.

Ifølge Rådets fælles aktion 2000/798/FUSP af 14. december 2000 (betragtning 3) er det principielt tanken, at WEU-strukturer (inkl. MAPE) skal integreres i EU, dvs. i FUSP. Kommissionen afviste i 2001 at integrere MAPE-strukturen i FUSP under henvisning til, at den form for aktiviteter, denne struktur skulle varetage, ville være omfattet af et eksisterende retsgrundlag vedrørende første søjle, nemlig CARDS-forordningen. Følgen var, at de elementer i MAPE-strukturen, som fortsat skal være operationelle, nu vil være dækket af denne rådsforordning.

34. Kommissionen noterer sig Rettens konklusion, ifølge hvilken det oprindelige kritikpunkt er blevet behørigt afhjulpet af budget- myndighederne, og det pågældende problem er løst.

## Bidrag i naturalier og samfinansiering

35. Antallet af udstationerede medarbejdere var begrænset til følgende: to sekretærer fra Rådet og én assistent fra Kommissio- nen til EU's særlige repræsentant Miguel Angel Moratinos og én fuldmægtig fra Kommissionen til EU's særlige repræsentant Bodo Hombach.

36. Kommissionen tilstræber i finansieringsoversigterne at anføre alle bidrag, den har kendskab til. Hvis der er tale om bidrag i natu- ralier, eller hvis der udlånes personale, anføres dette.

Det er vanskeligt at beregne naturaliebidrags finansielle værdi, og i de fleste tilfælde er det ikke ønskeligt af politiske hensyn. Se des- uden Kommissionens svar under punkt V.

En løsning, som f.eks. blev benyttet i forbindelse med den særlige koordinator for stabilitetspagten, består i kun at betale en på for- hånd fastsat del af det samlede projekt.

37-38. Den højtstående repræsentant og hans kontor blev insti- tueret i henhold til den såkaldte »General Framework Agreement for Peace« (bilag 10), som blev paraferet i Dayton den 21. novem- ber 1995 og undertegnet den 14. december 1995 i Paris af de tre parter i konflikten. Aftalen blev bevidnet af andre lande og »den særlige EU-forhandler«. På en særlig fredsimpliceringskonfe- rence i Lancaster House i London den 8. og 9. december 1995 blev det vedtaget at opløse strukturerne for den internationale konference om det tidligere Jugoslavien (ICFY) og oprette et

Fredsimplementeringsråd, hvori Europa-Kommissionen er repræsenteret (konklusioner fra Lancaster House, punkt 21). På konferencen vedtog man (punkt 22), at Fredsimplementeringsrådets styringsråd skulle fremlægge forslag til et budget, der kunne dække Fredsimplementeringsrådets driftsomkostninger, navnlig omkostningerne ved den højtstående repræsentants hovedkvarter og kontorer. Fredsimplementeringsrådet skulle tilvejebringe midler til dette budget efter en fordelingsnøgle baseret på modellen for ICFY; denne nøgle skulle vedtages enstemmigt. Det blev understreget, at EU allerede havde taget skridt til at tilvejebringe midler til dækning af visse af den højtstående repræsentants umiddelbare omkostninger og til EU's andel af det samlede budget.

I december 1995 vedtog EU som den første af samtlige donorer et bidrag på 10 mio. ECU, som udgjorde 50,6 % af det budget på 19,763 mio. ECU for den højtstående repræsentants kontor, som styringsrådet havde godkendt i marts 1996. Der opstod en »finansieringsmanko« på 2,4 %, fordi den højtstående repræsentants kontor fejlagtigt havde medtaget et engangsbidrag i naturalier fra Kommissionen (kontorfaciliteter til den højtstående repræsentants kontor i Bruxelles) i fordelingsnøglen.

I et brev af 10. december 1996 bekræftede kommissær Hans van den Broek over for den højtstående repræsentants kontor, at bidraget fra EF-budgettet herefter ville udgøre 50,6 % af det samlede budget for den højtstående repræsentants kontor.

Den 11. maj 1999 slog Rådet fast, at EU's andel siden 1997 havde været 50,6 % af det godkendte budget for den højtstående repræsentants kontor (som anført i de finansieringsoversigter, der var vedlagt Rådets afgørelser), men at Rådet aldrig formelt havde truffet afgørelse om, at EU's andel skulle være netop denne procentdel. I samme afgørelse accepterede Rådet at finansiere 53 % af budgettet for den højtstående repræsentants kontor i 1999 på tre betingelser: at der ikke blev tale om en nominel forøgelse af EU's bidrag for 1999, at der skete en nettonedskæring af budgettet for den højtstående repræsentants kontor i 2000, og at der ikke blev tale om betalinger med tilbagevirkende kraft for perioden 1996-1998. Siden har EU's andel udgjort 53 % af det godkendte budget for den højtstående repræsentants kontor. Som Rådet også anførte, er det en kendsgerning, at ikke alle Fredsimplementeringsrådets medlemmer efterfølgende bidrog til budgettet for den højtstående repræsentants kontor. De pågældende medlemmer er for hovedpartens vedkommende økonomisk mindre udviklede lande.

Det er korrekt, at der ikke forelå nogen formel aftale om fastsættelse af de forskellige donorerers andele på længere sigt, men alle donorerers andele blev fastlagt hvert år i forbindelse med godkendelsen af budgettet for den højtstående repræsentants kontor.

Kommissionen erkender, at budgetterne for den højtstående repræsentants kontor bør udarbejdes på et troværdigt grundlag, og er principielt enig i, at man bør udelukke uvederhæftige tilsagn. Det må dog erkendes, at selv om dette ikke nødvendigvis medfører en forøgelse af det finansielle bidrag fra de tilbageværende medlemmer af Fredsimplementeringsrådet til dækning af det samlede budget, vil det under alle omstændigheder betyde, at bidragyderens procentvise andel øges.

39. Kommissionen vil foretage de af Retten anbefalede afstemninger og meddele resultaterne til den højtstående repræsentants kontor. Der vil om nødvendigt blive tale om tilbagesøgning af beløb.

Det forhold, at ikke-indbetalte bidrag er blevet opført som udgifter, har haft den nettoeffekt, at budgettet for den højtstående repræsentants kontor fortsat balancerede, fordi de reelle bidragydere forøgede deres bidrag forholds-mæssigt. Den utilfredsstillende situation med hensyn til ikke-betalende medlemmer af Fredsimplementeringsrådet er blevet drøftet ved flere lejligheder i finansseksperternes arbejdsgruppe i Fredsimplementeringsrådets styringsgruppe. Kommissionen har opfordret den højtstående repræsentants kontor til at gribe ind og få løst problemerne. Medlemmerne af Fredsimplementeringsrådet har dog konkluderet, at man af politiske hensyn bør undlade at ekskludere ikke-betalende medlemmer. I 1999 erklærede Kina, at det ikke længere var medlem af Fredsimplementeringsrådet, og udgik dermed af fordelingsnøglen. Det er ikke lykkedes at få optaget nye medlemmer i Fredsimplementeringsrådet for at få dækket finansieringsmankoen.

Med hensyn til praksis med at opføre »afskrivninger« og »tab ved afståelse af fast ejendom, anlæg og udstyr« som udgifter har hverken Kommissionen eller de øvrige donorer haft grund til at betvivle, at det ikke var i overensstemmelse med anerkendte regnskabsnormer. Det er aldrig blevet fremhævet som et problem i de årlige revisionsrapporter om den højtstående repræsentants kontor, som udarbejdes af anerkendte internationale revisorer. Det forekommer dog, at spørgsmålet på baggrund af Rettens bemærkninger bør tages op af regnskabsseksperter til fornyet vurdering.

40. De forskellige niveauer for fællesskabsfinansieringen skyldes, at der i nogle projekter var co-donorer, som var villige og i stand til at bidrage mere end i andre projekter.

Også de for gennemførelsen ansvarlige organers procentvise egenfinansiering har været større i nogle projekter end i andre.

### Midlernes disponibilitet

41. Beslutningen om at finansiere en aktion refererer til den kommissionsbeslutning, der træffes, efter at det er kontrolleret, at de finansielle ressourcer er til rådighed. Siden slutningen af 2000 foretages denne kontrol automatisk, da der er indført en ny teknisk funktion i regnskabssystemet (forhåndsforpligtelser).

I henhold til punkt 34, andet afsnit, i den interinstitutionelle aftale af 6. maj 1999 skal det finansielle referencebeløb i rådsafgørelsen opfattes som »udtryk for den lovgivende myndigheds ønske og berører ikke budgetmyndighedens beføjelser i henhold til traktaten.« (Se også Kommissionens svar under punkt IV og VI).

Denne tydeliggørelse i den interinstitutionelle afgørelse løser det problem, Kommissionen påpegede i sit notat til Coreper i 1998.

43. Hvor det drejer sig om fælles FUSP-aktioner, er det Kommissionens opgave at sikre, at der er bevillinger til rådighed, før der træffes en forpligtelsesbeslutning. Kommissionen skal overholde reglerne og begrænsningerne i finansforordningen, men kan også udnytte mulighederne i finansforordningen til at iværksætte den fælles aktion på en fleksibel måde. Navnlig i de tilfælde, hvor en rådsafgørelse først træffes meget sent på året, består der en mulighed for endnu at fremføre bevillinger til en klart defineret aktion til det følgende år eller at træffe både finansieringsafgørelsen og indgå den retlige forpligtelse i starten i følgende år (se også Kommissionens svar under punkt 41 og VI).

Kommissionen er enig med Retten i, at kommissionsbeslutningerne og rådsafgørelserne bør ligge inden for det årlige budgets grænser. Med hensyn til den specifikke periode, Retten nævner (1997-1999), vil Kommissionen gerne påpege, at det samlede forpligtelsesbeløb ikke oversteg det samlede FUSP-budget, som det også fremgår af bilag III til den foreliggende beretning.

### Forsinkelser ved iværksættelsen af aktionerne

44. Hurtig iværksættelse er ofte en vigtig faktor i forbindelse med FUSP, men det er lige så vigtigt at sikre en ordentlig forberedelse af kontrakterne og fokusere på de overordnede rammer for gennemførelsen for at undgå problemer i selve gennemførelsesfasen.

Kommissionen overvejer desuden, hvordan den kan fremskynde den interne sagsbehandling forud for finansieringsafgørelsen. Det kan f.eks. gøres ved at bemyndige kommissæren for eksterne forbindelser til at træffe finansieringsafgørelsen.

45. I slutningen af 1997 blev der foretaget en intern omstrukturering i Kommissionen, hvorved forvaltningen af den forberedende fase af projektcyklussen og selve gennemførelsesfasen kom til at ligge i to forskellige generaldirektorater. Denne situation varede indtil slutningen af 2000 og medførte, at der gik længere tid mellem Rådets afgørelse og effektueringen af de første betalinger. Efter at projektcyklussen i starten af 2001 atter blev samlet i ét kontor, forventes der en hurtigere sagsbehandling.

46. Kommissionen henviser til sit svar under punkt 44 og 45.

47. Hurtig iværksættelse af en aktion afhænger i vidt omfang af en ordentlig forberedelse forud for Rådets afgørelse. Situationen er blevet forbedret i 2000-2001, efter at man i november 1999 indførte såkaldte »action statements«. Hvis Rådets tematiske og geografiske arbejdsgrupper fremlægger korrekt udfyldte »aktionserklæringer«, kan kontrakterne underskrives hurtigt. De første betalinger effektueres normalt ved underskrivelsen.

Derudover hilser Kommissionen med tilfredshed Rettens anbefaling vedrørende en anerkendt ret til at foretage en nyvurdering i de tilfælde, hvor der er risiko for, at der vil gå meget lang tid, før en aktion kan forventes påbegyndt.

### Kontrakter og kontraktforlængelser

48. Det store antal kontrakter og ændringer var til dels nødvendiggjort af budget- og gennemførelsesrammerne for aktionen. Den fælles aktion af 29. april 1997 indebar forpligtelser fra tre successive fællesskabsbudgetter (en praksis, man gik bort fra i 2000, selv om det fortsat er nødvendigt at indgå kontrakter og vedtage ændringer). Det gjorde det nødvendigt at træffe individuelle kommissionsbeslutninger i tre på hinanden følgende år. Disse beslutninger omfattede til gengæld udtrykkeligt bemyndigelse til at underskrive og i de sidste to tilfælde forlænge kontrakten med EU-rådgiveren (beslutningerne K(1997) 2077, K(1998) 2616 og K(1999) 1537).

49. Rådet fastsætter ikke fristen for operationen, men i mange tilfælde en slutdato for selve afgørelsens gyldighed. Rent faktisk kan operationen ikke afsluttes inden slutdatoen for Rådets afgørelse, hvis ikke projektgennemførelsen påbegyndes på datoen for afgørelsens vedtagelse (medmindre operationens planlagte varighed er kortere end afgørelsens gyldighedsperiode, hvilket i praksis aldrig er tilfældet). Da Kommissionen skal bruge tid til at forberede en finansieringsafgørelse og en kontrakt med det for gennemførelsen ansvarlige organ, påbegyndes den praktiske iværksættelse af operationen først lidt senere. Kommissionen kan derfor tilslutte sig Rettens anbefaling nr. 4.a) af, at der bør fastsættes en frist for et projekts fuldførelse, men at gennemførelsesperioden først bør starte med virkning fra datoen for underskrivelsen af kontrakten med det for gennemførelsen ansvarlige organ. I de tilfælde, hvor der refter ubrugte midler, er Kommissionen enig i, at de bør frigøres.

50. En væsentlig årsag til, at kontrakter dækker omkostninger med tilbagevirkende kraft, er det forhold, at Rådets afgørelser træffes for sent til, at eksisterende aktioner kan forlænges. Desuden ville en afbrydelse af aktioner, der afventer den administrative iværksættelse (forlængelse af en kontrakt) af en allerede truffet politisk afgørelse, i mange tilfælde gøre det særdeles vanskeligt at opfylde det tilsigtede formål.

51. Selv om Kommissionen er enig i, at en sådan praksis er i strid med artikel 1, stk. 4, i finansforordningen, skal den gøre opmærksom på, at der er tale om et isoleret tilfælde uden negative budgetmæssige eller finansielle virkninger. Det beløb, der var fastsat i den første kontrakt, viste sig at være for stort i forhold til de gennemførte aktiviteter. Derfor var der en restsaldo, og det samlede beløb, der rent faktisk blev brugt i løbet af de to pågældende kontrakter, oversteg aldrig beløbene for de dertil hørende budgetforpligtelser.

52. Kommissionen er enig i vurderingen. For at støtte den højtstående repræsentants kontor måtte Kommissionen føje sig efter de mange successive afgørelser.

53. Se Kommissionens svar under punkt 47 og 49 og Rettens anbefaling nr. 4.a), som Kommissionen tilslutter sig.

54. Kommissionen tager vurderingen til efterretning, men vil gerne understrege, at forsinkelserne i de fleste tilfælde kan tilskrives for sent indleverede eller ufuldstændige rapporter, som resulterer i yderligere forsinkelser, når Kommissionen efterfølgende må forlange yderligere oplysninger.

### Tjenestevilkår

55. Det er Kommissionens opfattelse, at Rettens tidligere kritikpunkter mod EU's særlige repræsentanternes tjenestevilkår er tilfredsstillende afhjulpet med Kommissionens vedtagelse i 1997 og 1998 af de relevante meddelelser.

56. Den særlige godtgørelse i det specifikke tilfælde, Retten fremhæver, blev indføjet i finansieringsoversigten af Rådet imod Kommissionens anbefaling, idet Kommissionen insisterede på at følge den af Retten nævnte aflønningsordning for EU's særlige repræsentanter.

57. De særlige repræsentanter bidrager ikke til Fællesskabets syge- og ulykkesforsikringsordninger. De er dækket af en særlig risikoforsikring, som ikke omfatter socialsikring i form af f.eks. refusion af lægeudgifter.

58. Kommissionen vil gerne slå fast, at med vedtagelsen i 1998 af meddelelsen om vederlag til EU's særlige repræsentanter er der sikret ensartet behandling af personer, der udstationeres til kontorerne for de særlige repræsentanter, som har fået deres mandat efter 1998. Hvad angår disse »nye særlige repræsentanter«, får de udstationerede personer ikke betalt særlig risikoforsikring eller andre fordele, der er nævnt i Rettens bemærkning.

### Rapportering og evalueringer

59. Alle aktioner er forskellige, og det er ikke altid nødvendigt at iværksætte en revision af hver enkelt fælles aktion. Nogle aktioner kan udmærket evalueres på grundlag af en endelig rapport, især hvis en af Kommissionens delegationer er involveret i gennemførelsen. Kommissionen har dog for nylig taget initiativ til at forbedre forvaltningen i disse henseender.

Siden Rettens sidste udtalelse har Kommissionen tilstræbt bedre samspil og dialog på et tidligt stadium mellem sagsbehandlerne i Kommissionen og de for gennemførelsen ansvarlige organer. Der blev i 1999 desuden iværksat to revisioner vedrørende henholdsvis OSCE i Bosnien-Hercegovina og ECMM (siden 1. januar 2001 benævnt EUMM). Endnu en revision blev iværksat i 2001 vedrørende EU's tre særlige repræsentanter, og der er planlagt en fjerde revision vedrørende den fælles aktion i Cambodja. En ekstern ekspert har desuden foretaget en evaluering af sidstnævnte aktion.

Generelt er man nu mere opmærksom på kontrol- og evalueringposterne i finansieringsoversigterne. Desuden er det Kommissionens klare hensigt at gennemføre flere kontrolbesøg på stedet.

60. Ansvar for evalueringen afhænger af aktionens karakter. Den finansielle og tekniske evaluering påhviler Kommissionen, men i nogle tilfælde er der behov for en specifik evaluering af, hvorvidt det er politisk hensigtsmæssigt at fortsætte en aktion. En sådan evaluering foretages indirekte af formandskabet og Rådets arbejdsgrupper hver gang, en aktion forlænges. Det er også hovedårsagen til, at de fleste af aktionerne er af så kort varighed.

61. Kommissionen ønsker ikke at kommentere Rettens vurdering, som er stilet til Rådet.

### Aktionsudgifter kontra administrationsudgifter

62. Kommissionen noterer sig, at ifølge Rettens konklusioner er de kritisable forhold, Retten påpegede i sin udtalelse fra 1997 vedrørende forberedende foranstaltninger, afhjulpet på tilfredsstillende måde med oprettelsen af den omtalte budgetpost.

64. Kommissionen fremsendte et notat til Coreper i december 2000, hvori den gav udtryk for sin tilslutning til formålet med de nye retningslinjer, som var at placere EU's særlige repræsentanter entydigt under generalsekretærens/den højtstående repræsentants myndighed, men påpegede, at det var nødvendigt at få defineret, hvad der skal betragtes som administrationsudgifter, og hvad der er aktionsudgifter.

Kommissionen har desuden i 2001 iværksat en revision af arbejdsområderne for EU's særlige repræsentanter, Bodo Hombach, Aldo Ajello og Miguel Angel Moratinos, og i forbindelse med denne revision vil også spørgsmålet om sondringen mellem af administrations- og aktionsudgifter blive taget op.

### KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

#### Forbedringer siden Rettens udtalelse nr. 1/97

65. Kommissionen har truffet følgende vigtige forholdsregler som reaktion på de fem hovedkritikpunkter i Rettens udtalelse nr. 1/97:

a) »Der manglede klare kriterier for, hvilke budgetposter der skulle anvendes til Fællesskabets finansiering«

Der blev fastsat klare kriterier i Rådets dokument nr. 13314/99 af 24. november 1999, »Generelle kriterier for udøvelse af enten Fællesskabets eller Den Europæiske Unions kompetence i forbindelse med den fælles udenrigspolitik«. Ifølge disse kriterier er det kompetencen, der afgør finansieringskilden.

Siden Rettens udtalelse fra 1997 og inden disse kriterier blev offentliggjort, er minerydningsaktiviteter (med undtagelse af WEUDAM, hvilket skyldes, at aktiviteterne blev gennemført af

WEU, som er en militær organisation) og overvågning af valg-handlinger blevet finansieret i henhold til de relevante råds-forordninger.

- b) »Der forelå kun begrænsede eller slet ingen oplysninger om bidragene fra forskellige medlemsstater og andre donorer«

Finansielle bidrag og bidrag i naturalier angives nu i finansie-ringsoversigterne.

- c) »Udgifter til det forberedende arbejde blev af Rådet betragtet som administrationsudgifter og derfor konteret sektion II — »Rådet« — på det almindelige budget, hvilket skabte uklarhed omkring budget-forvaltningen«

Siden Rettens udtalelse er der under undersektion B8 oprettet en budgetpost for forberedelsesforanstaltninger.

- d) »Finansielle ressourcer blev ikke stillet til rådighed tilstrækkeligt betids til at sikre en effektiv implementering eller udførelse af det nødvendige forberedende arbejde, før der blev truffet afgørelse om en fælles foranstaltning«

Forsinkelserne med hensyn til mobiliseringen af finansielle ressourcer er blevet kortere, efter at der på budgettet er opret-tet en særlig artikel for forberedende foranstaltninger, og bud-getreserven er blevet opgivet.

- e) »I mangel af klare definitioner fremgik Kommissionens rolle ikke klart med hensyn til fastlæggelsen af de finansielle, retlige og ope-rationelle dispositioner, der var nødvendige for gennemførelsen af de FUSP-foranstaltninger, der indebar udgifter«

Det er Kommissionens klare og entydige opgave at gennem-føre budgettet. Kommissionen er ansvarlig for en korrekt for-valtning af de fællesskabsressourcer, det besluttes at anvende til FUSP-aktioner (jf. også artikel 28 i TEU og artikel 274 i EF-traktaten). Alligevel er Kommissionens deltagelse i forbe-redelsen af Rådets afgørelse fortsat begrænset.

### Rammen for FUSP-aktionerne

66. I praksis er der foretaget en deling af opgaverne mellem Rådet og Kommissionen, som fungerer udmærket for de fleste fælles aktioner, selv om visse retlige præciseringer kunne gøre denne opgavefordeling endnu tydeligere.

Eftersom EU's særlige repræsentanters arbejdsvilkår i forvejen i vidt omfang er fastlagt af Rådet, og eftersom de refererer politisk til Rådet, forekommer det at være i overensstemmelse med god forvaltningspraksis, at de dermed forbundne omkostninger hen-hører under Rådets administrationsudgifter. Det har tydeliggjort institutionernes respektive roller ud fra et budgetmæssigt syns-punkt, og det har ikke haft negativ indvirkning på Kommissio-nens overordnede rolle i forbindelse med gennemførelsen af FUSP-aktioner.

### Anbefaling nr. 1

67. »Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen bør på interinsti-tutionelt plan vedtage klare operationelle principper og regler for Kom-missionens rolle i forbindelse med implementeringen af FUSP«

Kommissionen kan helt tilslutte sig Rettens forslag om klare ope-rationelle principper og regler for Kommissionens rolle i forbin-delse med implementeringen af FUSP og mener, at Rettens forslag om at styrke Kommissionens rolle i forbindelse med gennemfø-relsen og afslutningen af aktioner generelt vil forbedre forvaltning-en af FUSP-aktioner.

Kommissionen er som helhed tilfreds med de retningslinjer, der er fastsat for EU's særlige repræsentanter, og med beslutningen om at finansiere administrationsudgifter fra Rådets driftsbudget. Kommissionen har imidlertid selv foreslået en klarere sondring mellem »administrationsudgifter« og »aktionsudgifter«.

Den hurtige udvikling af FUSP, der afspejles i det stigende antal aktioner, er en stor udfordring for Kommissionen, som den kun kan klare, hvis den har de fornødne personaleressourcer til rådigh-ed.

### Budgetmæssige bestemmelser

68. Eftersom de finansieringsoversigter, der ledsager rådsafgø-relserne, kun »er udtryk for den lovgivende myndigheds ønske«, giver de samlede årlige omkostninger på disse oversigter ikke anledning til reelle problemer. Derimod bør de samlede beløb for kommissionsbeslutningerne ikke overstige de samlede disponible budgetbevillinger. Om nødvendigt kan Kommissionen på ganske særlige betingelser, som er fastsat i finansforordningerne, imøde-komme yderligere finansielle behov uden at foretage overførsler fra andre undersektioner i budgettet ved at anvende disponible bevillinger fra det følgende regnskabsår. Det er ikke usædvanligt, når Rådets afgørelse træffes meget sent på året.

Med hensyn til de forskellige budgetposter, der anvendes til at finansiere FUSP-operationer, samt bidrag i naturalier og samfi-nansiering, henviser Kommissionen til sin holdning i svarene under punkt 32, 35, 36 og 37.

### Anbefaling nr. 2

69. »Finansieringen af FUSP-aktionerne bør forvaltes på en mere gennemsigtig måde«

Kommissionen tager denne anbefaling til efterretning og vil for-søge at reducere sagsbehandlingstiden mellem Rådets afgørelse og Kommissionens beslutning. Man vil i så fald kunne undgå tilfælde, hvor kontrakten underskrives i et andet regnskabsår end det, hvori Kommissionens forpligtelsesbeslutning træffes.

Kommissionen er generelt enig i, at det ville bidrage til en mere gennemsigtig forvaltning, hvis Rådets afgørelse, Kommissionens beslutning og kontrakten kunne klares i samme regnskabsår, men det er ikke altid muligt, hvis rådsafgørelserne træffes meget sent på året.

Kommissionen gør nu systematisk formandskaberne opmærksom på, at det er vigtigt, at afgørelsen træffes så betids, at Kommissionen kan træffe forpligtelsesbeslutningen og forberede kontrakten inden regnskabsårets udgang.

Kommissionen vil fortsat anmode Rådet om at fastlægge klare regler for samfinansiering. Kommissionen bestræber sig på at anføre alle de bidrag, den har kendskab til, i de finansieringsoversigter, der ledsager afgørelserne om fælles aktioner. Hvor der er tale om bidrag i naturalier eller udlån af personale, angives dette.

En anden løsning, der er benyttet i forbindelse med den særlige koordinator for stabilitetspagten, gik ud på kun at betale en på forhånd fastsat del af det samlede projekt.

Der kan næppe findes en metode til at beregne den finansielle værdi af bidrag i naturalier, fordi der muligvis ikke vil kunne indhentes sammenlignelige og detaljerede oplysninger fra medlemsstaterne eller andre bidragsydere. Kommissionen er dog enig med Retten i, at det som et minimum må forlanges, at udsendt personales funktioner, navnene på de medlemsstater, hvorfra de pågældende er udsendt, samt udsendelsernes varighed er oplyst i finansieringsoversigterne.

Kommissionen ønsker ikke at kommentere denne anbefaling, som er stilet til Rådet.

Med hensyn til spørgsmålet om de generelle kriterier, der er fastsat ved Rådets afgørelse af 24. november 1999, henviser Kommissionen til sit svar under punkt 10.a) og punkt 65.a).

Antallet af grænsetilfælde er faldet og vil fortsat falde. Overvågning af valghandlinger og minerydningsaktiviteter er overtaget af Fællesskabet under B7-7 på budgettet i henhold til gældende rådsforordninger. Overvågning af valghandlinger iværksættes på grundlag af Rådets forordninger (EF) nr. 975/1999 og (EF) nr. 976/1999 af 29. april 2001, og en særlig rådsforordning om personelminer er under vedtagelse. WEUDAM afsluttes i november 2001, MAPE er allerede afsluttet, og kun nogle bestemte afsnit vedrørende uddannelse af Albaniens politistyrke, som ikke har forbindelse med WEU, vil vedblivende være omfattet af CARDS-forordningen. Det er dog fortsat nødvendigt at holde øje med nye potentielle »gråzoner« og fastsætte kriterier for, hvordan de skal klassificeres.

### **Forsinkelser ved iværksættelsen af aktionerne**

70. Hurtig iværksættelse er ofte en vigtig faktor i forbindelse med FUSP, men det er lige så vigtigt at sikre en ordentlig forberedelse af kontrakterne og fokusere på de overordnede rammer for gennemførelsen for at undgå problemer i selve gennemførelsesfasen og garantere resultater af den fornødne kvalitet.

Kommissionen overvejer desuden, hvordan den kan fremskynde den interne sagsbehandling hurtigere. Det kan f.eks. gøres ved at bemyndige kommissæren for eksterne forbindelser til at træffe finansieringsafgørelsen.

I slutningen af 1997 blev der foretaget en intern omstrukturering i Kommissionen, hvorved forvaltningen af den forberedende fase af projektcyklussen og selve gennemførelsesfasen kom til at ligge i to forskellige generaldirektorater. Denne situation varede indtil udgangen af 2000 og medførte, at der gik længere tid mellem Rådets afgørelse og effektueringen af de første betalinger. Efter at projektcyklussen i starten af 2001 atter blev samlet i ét kontor, forventes der en hurtigere sagsbehandling.

Hurtig iværksættelse af en aktion afhænger i vidt omfang af en ordentlig forberedelse forud for Rådets afgørelse. Situationen er blevet forbedret i 2000-2001, efter at man i november 1999 indførte såkaldte »action statements«. Hvis Rådets tematiske og geografiske arbejdsgrupper fremlægger korrekt udfyldte »action statements«, kan kontrakterne underskrives hurtigt. De første betalinger effektueres normalt ved underskrivelsen.

I nogle tilfælde ville Rettens anbefaling om en fornyet vurdering være i modstrid med bemærkningen vedrørende statistikker for forsinkelserne af den første betaling. Hvis Kommissionen i perioden mellem rådsafgørelsen og indgåelsen af kontrakten hyppigere skal foretage nuvurderinger af aktioner og de partnere, der er udset til at forestå gennemførelsen, vil der formentlig gennemsnitligt gå længere tid, før første rate kommer til udbetaling.

Når det er sagt, ser Kommissionen dog meget positivt på Rettens anbefaling vedrørende en anerkendt ret til at foretage en nyvurdering i specifikke tilfælde, hvor der er risiko for en særligt stor forsinkelse.

### **Anbefaling nr. 3**

71. *»Kommissionen bør iværksætte en undersøgelse af årsagerne til store forsinkelser og tage både aktionen og den partner, der er udset til at forvalte aktionen, op til fornyet vurdering«*

Situationen forventes at blive bedre som følge af Kommissionens omorganisering og mere specifikt koncentrationen af hele FUSP-projektcyklussen inden for ét kontor. Kommissionen bør inddrages i behørigt omfang i aktionernes forberedelsesfase. Desuden er man i forbindelse med Kommissionens reform i færd med at styrke de interne kontrolredskaber.

## Kontrakter

72. Rådet fastsætter ikke fristen for operationen, men i mange tilfælde en slutdato for selve afgørelsens gyldighed. Rent faktisk kan operationen ikke afsluttes inden slutdatoen for Rådets afgørelse, hvis ikke projektgennemførelsen påbegyndes på datoen for afgørelsens vedtagelse (medmindre operationens planlagte varighed er kortere end afgørelsens gyldighedsperiode, hvilket i praksis aldrig er tilfældet). Da Kommissionen skal bruge tid til at forberede en finansieringsafgørelse og en kontrakt med det for gennemførelsen ansvarlige organ, påbegyndes den praktiske gennemførelse af operationen først lidt senere. Kommissionen kan derfor tilslutte sig Rettens anbefaling nr. 4.a) af, at der fastsættes en frist for et projekts fuldførelse, men at gennemførelsesperioden først starter med virkning fra datoen for underskrivelsen af kontrakten med det for gennemførelsen ansvarlige organ.

En væsentlig årsag til, at kontrakter dækker omkostninger med tilbagevirkende kraft, er det forhold, at Rådets afgørelser træffes for sent til, at eksisterende aktioner kan forlænges.

### Anbefaling nr. 4

73. *»Kommissionen bør kun i tilfælde af force majeure ændre kontrakter med tilbagevirkende kraft eller forlænge dem. Det bør tilstræbes at indføre en praksis, som sikrer en let og hurtig iværksættelse af aktionerne.«*

Kommissionen er enig i, at kontrakter kun bør ændres med tilbagevirkende kraft i rene undtagelsestilfælde. Kommissionen vil dog gerne understrege, at sådanne undtagelsestilfælde ofte opstår, fordi der først meget sent træffes en rådsafgørelse om forlængelse af en aktion, som ellers ville udløbe nogle få dage senere, eller som allerede er udløbet. I sådanne tilfælde må udgifternes støtteberettigelse fastsættes med tilbagevirkende kraft for at undgå en afbrydelse af finansieringen.

Politiske og sikkerhedsmæssige udviklinger influerer typisk på FUSP-aktioner på en sådan måde, at det kan forsinke forskellige aktiviteter. I oplagte tilfælde bør godkendelse af forlængelser snarere være hovedreglen end undtagelsen.

Kommissionen støtter dette forslag og vil undersøge, hvordan man bedst kan imødekomme det.

Kommissionen tilslutter sig Rettens anbefaling af, at rådsafgørelser om aktioner, der skal videreføres det følgende år, skal forberedes i god tid, og har på eget initiativ taget spørgsmålet op med de forskellige formandskaber.

Det har altid været muligt at gøre brug af reserven til uforudsete udgifter, og siden 2001 er der systematisk givet tilladelse til at foretage mindre ændringer vedrørende overførsler mellem forskellige budgetposter. Med hensyn til mindre, forudseelige ændringer vil Kommissionen overveje, om man skal opgive kravet om forudgående tilladelse.

I tilslutning til reformen er Kommissionen i færd med at udarbejde et vademecum om gennemførelsen af FUSP-aktioner.

## Tjenestevilkår

74. Med hensyn til tjenestevilkårene for EU's særlige repræsentanter vil Kommissionen gerne påpege, at den særlige godtgørelse i det specifikke tilfælde, Retten nævner, blev indføjet i finansieringsoversigten af Rådet imod Kommissionens anbefaling, idet Kommissionen insisterede på at følge den af Retten nævnte afløningsordning for EU's særlige repræsentanter.

Hvad angår det øvrige personale erkender Kommissionen, at der er visse uklarheder, og at disse problemer muligvis kræver en samlet løsning. Den kendsgerning, at man hidtil indirekte har benyttet sig af »markedskræfterne«, har dog givet de mest omkostningseffektive resultater.

Udlån af personale er i sig selv et tegn på velvilje og en omkostningsreducerende faktor for aktionen. I praksis er det kun udgifter til tjenesterejser for udlånt personale, der refunderes fra projektets budget. Der er allerede fastsat mere detaljerede betingelser for så vidt angår Den Europæiske Unions Overvågningsmission, bl.a. i form af en minimumstjenesteperiode. Kommissionen vil fortsat insistere på, at man følger en mere ensartet praksis.

### Anbefaling nr. 5

75. *»Rådet og Kommissionen bør opstille klare regler om vederlag og lønrelaterede omkostninger.«*

Kommissionen vil fortsat insistere på, at de gældende regler om vederlag og lønrelaterede omkostninger anvendes konsekvent, og at kun udgifter til tjenesterejser for udlånt personale dækkes af FUSP-projekterne.

Det fremgår udtrykkeligt af Kommissionens meddelelse fra 1998, at reglerne ikke gælder for de særlige repræsentanter, der har fået deres mandat før meddelelsens vedtagelse. Det er derfor kun to af EU's særlige repræsentanter, der er omfattet af disse mere gunstige vilkår. Siden den 1. januar 2001 er vederlag til EU's særlige repræsentanter blevet finansieret fra Rådets driftsbudget.

Kommissionen vil se nærmere på Rettens anbefaling.

## Rapportering og evalueringer

76. Der bør sondres mellem projektrapportering og rapportering om den generelle implementering til budgetmyndigheden. Kommissionen aflægger rapport om den generelle implementering i sine kvartalsrapporter til Europa-Parlamentet.

Hvad angår projektrapporteringen, er alle aktionerne forskellige, og det er ikke altid nødvendigt at gennemføre en revision af hver enkelt fælles aktion. Nogle aktioner kan udmærket evalueres på grundlag af den endelige rapport, især hvis en af Kommissionens delegationer er involveret i gennemførelsen. Kommissionen har dog for nylig taget initiativ til at forbedre forvaltningen i disse henseender.

Der er allerede iværksat revisioner af mere omfattende aktioner, og der er planlagt yderligere revisioner på et mere regelmæssigt grundlag.

Generelt er der i finansieringsoversigterne lagt øget vægt på kontrol- og evalueringsposterne.

Ansvar for evalueringen afhænger af aktionens karakter. Den finansielle og tekniske evaluering påhviler Kommissionen, men i visse tilfælde er der behov for en specifik evaluering af, hvorvidt det er politisk hensigtsmæssigt at videreføre en aktion. Denne evaluering skal foretages af formandskabet og Rådets arbejdsgrupper, hver gang en aktion forlænges. Det er også hovedårsagen til, at de fleste af aktionerne er af så kort varighed.

### **Anbefaling nr. 6**

77. *»Der bør fastsættes regler for den fornødne rapportering, revision og evaluering.«*

Der er allerede fastsat nogle standardkrav til rapporteringen. De skal nu tilpasses de meget forskelligartede projekter under FUSP.

Kommissionen er enig i, at der bør foretages revisioner mere regelmæssigt, navnlig af finansielt omfattende aktioner.

Kommissionen er generelt enig i, at der bør foretages evalueringer på et mere regelmæssigt grundlag for de vigtigste typer operationer, men understreger, at den kun har begrænsede bevillinger til det formål.