

ATHENA-mechanisme

LEON SYMOENS

Luitenant-kolonel Leon Symoens heeft als pantserofficier gediend in het 2de Regiment Gidsen. Hij heeft vervolgens verschillende budgettaire functies bekleed binnen de Defensiestaf. Na de vorming tot militair administrateur werd hij verantwoordelijk voor het budgetbeheer van de operaties. Hij vertegenwoordigt tevens België in het Special Committee ATHENA.

95

Partant de l'article 41.2 du traité sur l'Union européenne, le Conseil de l'Union européenne a décidé de créer un mécanisme de gestion de financement des coûts communs des opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. L'auteur nous démontre que ce mécanisme fait preuve d'une flexibilité opérationnelle budgétaire sans précédent dans la législation budgétaire nationale. Il développe ensuite la structure des coûts communs opérationnels et termine par quelques réflexions sur un lien éventuel entre l'extension du financement en commun et la génération des forces.



Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) bepaalt in zijn artikel 41.2 dat alle beleidsuitgaven ten laste vallen van de begroting van de Unie, behalve wanneer deze beleidsuitgaven voortvloeien uit operaties die gevolgen hebben op militair of defensiegebied. Het VEU heeft hierbij echter wel nagelaten om een verdere eenduidige omschrijving te geven van wat dient beschouwd te worden als “operaties met gevolgen op militair of defensiegebied”.

Vanuit deze verdragsrechtelijke basis heeft een Raadsbesluit vervolgens een mechanisme in het le-

De godin Athena - Symbool ATHENA-mechanisme





Jos Hansout

ATALANTA - Inzet FFG Louise-Marie - Okt 10 / Jan 11

ven geroepen voor het beheer van de financiering van de gemeenschappelijke kosten van dergelijke operaties, het zogeheten ATHENA-mechanisme. In dit Raadsbesluit werd tevens een eerste invulling gegeven aan het begrip “operaties met gevolgen op militair of defensiegebied” door de tussenkomst van het ATHENA-mechanisme te richten naar enerzijds “operaties” (bevolen door een EU-commandant vanuit een EU-hoofdkwartier en anderzijds “ondersteunende militaire acties” (niet bevolen door een EU-commandant en zonder activatie van een EU-hoofdkwartier. De Raad heeft echter de deur opengelaten voor een creatievere benadering van dit begrip door in de preambule te verklaren dat de Raad zelf geval per geval beslist of een operatie al dan niet gevolgen heeft op militair of defensiegebied. In het verleden is hiervan al meermaals gebruik gemaakt. Het ATHENA-mechanisme heeft bijvoorbeeld reeds ingestaan voor de kosten van een liaisonbureau met de commerciële maritieme wereld (*Anti-Piracy Coordination Cell*), een trainingsopdracht (EUTM Somalia) en als overbruggingsfonds voor een civiele missie (EUSEC). De aandachtige lezer kan hier trouwens onmiddellijk ook de link leggen met ons eigen nationale beslissingsproces waarbij in se om het even welke activiteit kan beschouwd worden als een “operationele inzet”, op voorwaarde echter dat die activiteit aldus ook aanvaard wordt door de ministerraad.

BEHEERSORGANEN VAN HET ATHENA-MECHANISME

Het ATHENA-mechanisme wordt, onder het gezag van een *Special Committee* (SC), beheerd door een permanente uitvoeringsautoriteit (*Administrator*), de operatie commandant (Ops Comd) die steeds voor zijn operatie de uiteindelijke begrotingsverantwoordelijke blijft en een rekenplichtige (*Accounting Officer*). Er werd bovendien door de Raad uitdrukkelijk beslist dat het ATHENA-mechanisme, naast door de lidstaten ter beschikking gestelde experten, maximaal gebruik dient te maken van de bestaande administratieve structuren binnen de EU, wat dus meteen ook met zich meebrengt dat het ATHENA-mechanisme op zich een bijzonder lichte administratieve voetafdruk heeft. Als hoogste beslissingsorgaan binnen het ATHENA-mechanisme, bestaat het SC uit één vertegenwoordiger per lidstaat van de EU, met uitzondering echter van Denemarken dat niet deelneemt aan besluiten en acties van de EU die gevolgen hebben op defensiegebied.

Het SC is op zich een budgetcomité zoals men dit kan terugvinden in elke internationale organisatie en heeft dan ook een aantal klassieke opdrachten binnen zijn takenpakket zoals daar zijn de goedkeuring van de begroting van de diverse operaties en de goedkeuring van de rekeningen met daaropvolgend het toekennen van een kwijting aan de *Administrator*, de Ops Comd en de *Accounting Officer*. Daarnaast heeft het SC echter ook een normerende bevoegdheid, aangezien het instaat voor het vastleggen van het financieel regelgevende kader binnen ATHENA. Ten slotte heeft het SC eveneens een daadwerkelijke beslissingsbevoegdheid, aangezien enerzijds het SC ad hoc kan beslissen of een welbepaalde categorie van kosten al dan niet zal aanvaard worden voor gemeenschappelijke financiering en anderzijds door het heel specifieke artikel 15.7, dat bepaalt dat het SC in bijzondere omstandigheden geval per geval kan beslissen dat om het even welke kost alle kosten tijdens de actieve fase van een operatie aanvaard kan worden voor gemeenschappelijke financiering. Vooral dit laatste artikel geeft bij uitstek een flexibiliteit die al vaak nodig is gebleken in het kader van EU-operaties en een vorm van autonomie is die in geen enkele nationale begrotingswetgeving kan worden teruggevonden.

REFERENTIEBEDRAG

Zonder de lezer te willen overstelpen met een in extenso omschrijving van alle begrotingsprocessen werkzaam binnen het ATHENA-mechanisme, houd ik toch eraan om een tweede voorbeeld te geven van de operationele budgettaire

flexibiliteit die ingebouwd is in het ATHENA-mechanisme, met vermelding van twee valkuilen die hiermee verband houden.

98

Elk Raadsbesluit waarmee beslist wordt hetzij een operatie van de EU te lanceren, hetzij een bestaande EU-operatie te verlengen, zal een referentiebedrag bevatten. Dit referentiebedrag is de op dat ogenblik meest accurate inschatting van de gemeenschappelijke kosten van die operatie. Het belang van dit referentiebedrag wordt echter duidelijk wanneer men weet dat de goedkeuring ervan automatisch de Ops Comd het recht geeft om uitgaven vast te leggen, contracten af te sluiten en zelfs facturen te betalen, dit alles met een limiet van 30% van het referentiebedrag, tenzij de Raad een ander percentage heeft bepaald. Concreet heeft de Ops Comd hiermee dus reeds een belangrijke budgettaire autonomie nog voor zijn budget door het SC is goedgekeurd, zelfs nog voor hij aan het SC ook maar een budget heeft voorgesteld. Dit is werkelijk een unicum ondenkbaar in de nationale begrotingswetgevingen.

Een eerste mogelijke valkuil hierbij is natuurlijk een (veel) te hoog geschat referentiebedrag met hieraan gekoppeld een hoog percentage dat goedgekeurd is door de Raad (ik herinner de lezer bijvoorbeeld aan de operatie EUFOR RD Congo, waarbij de Raad had ingestemd met een percentage van 70%). De aandachtige lezer zal onmiddellijk begrijpen dat de goedkeuring van een door de Ops Comd ingediend begrotingsvoorstel niet onmiddellijk de grootste zorg zal zijn. Om hieraan toch enigszins een gezond tegengewicht te kunnen geven, werd tijdens de laatste herziening van het ATHENA-mechanisme vastgelegd dat de *Administrator* bij het opvragen van de bijdragen van de lidstaten ten gevolge van de goedkeuring van een referentiebedrag, telkens weer een operationele inschatting van de financiële behoefte moet maken.

De tweede valkuil is dan weer een belangrijke onderschatting van het referentiebedrag met als enige bedoeling te vermijden dat het lanceren van een EU-operatie zou gekelderd worden omwille van haar budgettaire niet-haalbaarheid. Ik herhaal hierbij graag de budgettaire historiek van de operatie EUFOR Tchad/RCA. Aanvankelijk schommelden de naar voor gebrachte referentiebedragen voor deze operatie tussen 120 en 140 miljoen EUR. Het werd echter vrij snel duidelijk dat een referentiebedrag dat de magische grens van 100 miljoen EUR zou overschrijden, politiek onaanvaardbaar was. Na enig lobbywerk werd het voorgestelde referentiebedrag dan maar herleid tot 99 miljoen EUR (trouwens met een percentage van 50% goedgekeurd door de Raad!). Wanneer de Ops Comd echter aan het SC zijn initiële begroting ter goedkeuring voorlegde, bleek de behoefte opnieuw 125 miljoen EUR te bedragen. De lidstaten zagen zich



Pierre Bogaert

EUFOR Tchad / RCA - Opbouw FHQ N'Djamena door Belgisch detachement genie/
Field Accomodation Unit (FAU) - Mar / Jul 08

hierdoor onverwachts geconfronteerd met belangrijke bijkomende bijdrages. Om dit soort van “creatief” gebruik te kunnen weren, beschikt het SC over het artikel 20.2 dat bepaalt dat wanneer het ingediende budgetvoorstel substantieel afwijkt van het goedgekeurde referentiebedrag, het SC het recht heeft om het budgetvoorstel ter goedkeuring voor te leggen aan de Raad. Het hoeft echter niet te verbazen dat er niet onmiddellijk veel bereidwilligheid bestaat om dergelijk artikel in te roepen, dat wellicht zou inslaan als een bom. Ook in het geval van de operatie EUFOR Tchad / RCA werd dit artikel niet ingeroepen.

STRUCTUUR VAN DE OPERATIONELE GEMEENSCHAPPELIJKE KOSTEN

De operationele kosten die in aanmerking komen voor gemeenschappelijke financiering zijn gestructureerd in afzonderlijke bijlagen aan het Raadsbesluit en zijn bovendien gelinkt aan zowel de periode waarin de kosten in aanmerking kunnen worden genomen als aan de autoriteit die tot gemeenschappelijke financiering kan beslissen.

In bijlage I vinden we de zogeheten vaste administratieve kosten die steeds ten laste worden genomen door het ATHENA-mechanisme.

Bijlage II betreft de voorbereidende fase van een operatie die vanaf de goedkeuring van het crisisbeheersingsconcept (*Crisis Management Concept*) tot de benoeming van de Ops Comd loopt. Tijdens deze fase worden de kosten voor informatieopdrachten (*Fact Finding Missions*) en verkenningen gemeenschappelijk gefinancierd.

Bijlage III heeft betrekking op de actieve fase van een operatie en kent op zich drie onderverdelingen. De bijlage III-A vermeldt alle kosten die steeds gemeenschappelijk gefinancierd zullen worden. We vinden hierin terug de kosten voor de (her)ontplooiing en functionering van het operationeel hoofdkwartier (OHQ) en het hoofdkwartier van de troepenmacht (FHQ) naast een aantal kosten voor de troepenmacht zelf, zoals kritische infrastructuurwerken, medische installaties op een luchthaven van ontplooiing (APOD) en de aankoop van satellietbeelden voor zover deze niet kunnen gedragen worden door het budget van het EU-Satellietcentrum. Bijlage III-B beperkt zich tot de (aanzienlijke) transportkosten van de troepenmacht zelf en de activatie van een ondergeschikt multinationalaal hoofdkwartier. Ze vereisen een specifieke goedkeuring door de Raad. De bijlage III-C ten slotte vermeldt een aantal kosten waarbij de beslissingsbevoegdheid werd gedelegeerd aan het SC. We vinden hierin onder meer de logementfaciliteiten voor de troepenmacht zelf, de medische installaties die zich niet op een APOD bevinden en de kosten voor verschillende vormen van informatievergarig.

De bijlage IV ten slotte groepeert de eventuele kosten die gepaard gaan met het afwikkelen van een operatie (*Winding-up phase*).

GEMEENSCHAPPELIJKE KOSTEN EN TROEPENGENERATIE **(FORCE GENERATION)**

Vaak hoort men in discussies dat een verruimde gemeenschappelijke financiering tevens zal leiden tot een succesvollere force generation. Klassieke voorstanders hiervan zijn Frankrijk, Italië en Griekenland. Andere lidstaten zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en ook België zijn hierover minder enthousiast (sommige gewagen zelfs van een force generation myth). Een rationele analyse leert ons inderdaad dat meerdere criteria meespelen in een nationaal beslissingsproces voor de inzet van een troepenmacht. Er is vooreerst het politieke-militaire aspect waarbij men zich de vraag moet stellen of het überhaupt wenselijk is om aanwezig te zijn in een bepaalde regio. Bovendien dient nagegaan te worden of de gevraagde capaciteiten nog wel in overeenstemming zijn met de nationale

prioriteiten. Wanneer men bijvoorbeeld principieel gekozen heeft voor de ontwikkeling van een mediane capaciteit, zal het minder opportuun zijn om deel te nemen aan een operatie waarin tanks een hoofdrol spelen. Vervolgens is er de veiligheidsanalyse die moet nagaan of er al dan niet een specifieke negatieve houding bestaat tegenover een welbepaalde lidstaat. Er dient daarna nagegaan te worden of de gevraagde capaciteiten in die periode wel beschikbaar zijn voor inzet. De wens van bepaalde lidstaten om een zeker evenwicht te bereiken in hun NATO-, EU- en VN-engagementen speelt eveneens een rol in de beslissing om al dan niet deel te nemen aan een welbepaalde operatie. Ten slotte stelt zich de vraag of de geplande operationele inzet op dat ogenblik wel budgettair haalbaar is (*affordability*). Het is duidelijk dat een verruimde gemeenschappelijke financiering enkel op dit laatste beslissingscriterium een invloed zal kunnen uitoefenen. Een eventuele verruimde gemeenschappelijke financiering is dus allesbehalve een garantie tot een vlottere troepengeneratie. Enkele voorbeelden ter ondersteuning van deze stellingname zijn de medische evacuatiehelikopters in de operatie ALTHEA die door Duitsland bijkomend werden geleverd, niet omdat deze vergoed werden, maar wel omdat het Duitse parlement sowieso een adequate medische ondersteuning eiste daar waar Duitse soldaten zijn ontplooid. De gevraagde maritieme patrouillevliegtuigen voor de operatie ATALANTA werden door de lidstaten niet geleverd, zelfs niet nadat een akkoord werd gegeven voor uitzonderlijke gemeenschappelijke financiering, en ook de NATO kan niet alle voor ISAF gevraagde capaciteiten genereren, zelfs niet nadat specifieke bijkomende gemeenschappelijke financiering voor deze operatie werd toegelaten.

Ten slotte moet specifiek voor België erop worden gewezen dat de bijdrage aan de gemeenschappelijke kosten voor NATO- en EU-operaties eveneens gedragen wordt door het budget "Inzet" (een specifiek programma binnen de begroting van Defensie goedgekeurd op parlementair niveau) en dat wanneer deze kostenbijdrage substantieel zou verhogen zonder dat bijkomende begrotingsmiddelen op dit programma ter beschikking worden gesteld, dit onafwendbaar met zich zal meebrengen dat er minder middelen zullen overblijven om de kosten te dekken van in operaties ontplooid Belgische soldaten. Een ongebreidelde uitbreiding van de gemeenschappelijke financiering dreigt dus voor België contraproductief te worden. Laten we de toekomst van het ATHENA-mechanisme dus maar eerder zoeken in het bestendigen van de operationele budgettaire flexibiliteit, hetgeen tevens onmiddellijk kan bijdragen tot de succesvolle uitvoering van operaties van de EU.

□

