

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1261

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij acht fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening betreffende een programma van de Europese Unie voor sociale verandering en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1255)

Fiche 2: Mededeling over maatschappelijk verantwoord ondernemen (Kamerstuk 22 112, nr. 1256)

Fiche 3: Richtlijn uitoefening kiesrecht EP vanuit andere EU lidstaat (Kamerstuk 22 112, nr. 1257)

Fiche 4: Mededeling werken aan een strafrechtbeleid van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1258)

Fiche 5: Verordeningen bilaterale vrijwaringsclausule en het stabilisatiemechanisme voor bananen uit Midden Amerika, Colombia en Peru (Kamerstuk 22 112, nr. 1259)

Fiche 6: Verordening Europees Globaliseringsfonds 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1260)

Fiche 7: Mededeling toekomst Solidariteitsfonds

Fiche 8: Verordening Europese Energie-infrastructuur (Kamerstuk 22 112, nr. 1262)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Mededeling toekomst Solidariteitsfonds

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: De toekomst van het Solidariteitsfonds van de Europese Unie.

Datum Commissiedocument: 6 oktober 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 613 definitief

Pre-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0613:FIN:EN:PDF>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Niet van toepassing.

Behandelingstraject Raad: Nog onbekend.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën

2. Samenvatting BNC-fiche

De Commissie is van mening dat significante verbeteringen in de werking van het Solidariteitsfonds kunnen worden bereikt door het aanbrengen van slechts een minimumaantal aanpassingen in de huidige verordening. De belangrijkste wijzigingen zijn het uitbreiden van het bereik van het EUSF naar rampen die een overloopeffect hebben naar industriële rampen of gezondheidsepidemieën en het versimpelen van de criteria voor «buitengewone regionale rampen». Daarnaast wordt een aantal aanpassingen op het gebied van rapportage en aanvraagverplichtingen voorgesteld.

Het kabinet staat zeer terughoudend tegenover dit voorstel om de EUSF-verordening aan te passen en het bereik te vergroten. Nederland zette bij de oprichting in 2002 al vraagtekens bij de subsidiariteit van het EUSF. Nederland heeft de solidariteitsgedachte achter het EUSF altijd gesteund, maar neemt het standpunt in dat financiële solidariteit in geval van rampen gerealiseerd kan worden in bilateraal verband en op ad hoc basis. Hier is geen structureel fonds op EU-niveau voor nodig. De subsidiariteit van dit voorstel wordt negatief beoordeeld, omdat het kabinet geen ruimere mogelijkheden voor uitgifte uit het EUSF wil creëren en de prikkels op de juiste plaats wil houden. In het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) zet het kabinet in op een verlaging van de omvang van het EUSF en pleit ervoor dit fonds binnen de EU-begroting te brengen.

3. Essentie voorstel

Het EUSF is in 2002 opgericht naar aanleiding van grote overstromingen in Duitsland, Oostenrijk, Tsjechië en Frankrijk. Het doel was om een financieel instrument te creëren om tijdig en effectief steun te bieden aan (kandidaat-)lidstaten die schade hebben ondervonden van grote natuurrampen. Middelen uit het EUSF worden hoofdzakelijk gemobiliseerd bij een grote natuurramp binnen de EU met een minimumomvang aan schade van 0,6% BNI of 3 miljard euro. Hierop zijn twee uitzonderingen mogelijk; natuurrampen in buurlanden en buitengewone regionale rampen binnen de EU. Buitengewone regionale rampen kennen geen duidelijk kwantitatief criterium; middelen worden verstrekt als het

grootste gedeelte van de bevolking in de betrokken regio is getroffen en de ramp ernstige en langdurige gevolgen heeft voor de levensomstandigheden en economische stabiliteit van de regio.

Eind 2010 is er 85 keer beroep op het EUSF gedaan. Het grootste deel van deze aanvragen viel onder de uitzonderingscategorie «buitengewone regionale ramp» en werd afgekeurd. Volgens de Commissie omdat moeilijk te bewijzen is dat aan bovengenoemde kwalitatieve voorwaarden wordt voldaan.

Naast de onduidelijke definitie voor buitengewone regionale rampen ziet de Commissie een aantal andere knelpunten waardoor het EUSF niet optimaal kan functioneren. Een belangrijke vertragsingsfactor is dat dit fonds buiten de begroting is geplaatst en middelen alleen door een gewijzigde EU-jaarbegroting beschikbaar kunnen worden gesteld. Daarnaast zijn er minstens drie andere beslissingen nodig voordat het fonds gemobiliseerd kan worden: (i) de goedkeuring van de aanvraag, (ii) een subsidiebesluit, en (iii) een implementatieovereenkomst. Voor dit laatste is informatie pas laat beschikbaar, omdat lidstaten eerst wachten of de gewijzigde jaarbegroting wordt goedgekeurd. Ook moet de informatie vaak vertaald worden en moet de overeenkomst op hoog niveau worden getekend (verantwoordelijke minister uit de betreffende lidstaat en de Eurocommissaris van Regionaal Beleid). Deze factoren leiden er toe dat subsidies in veel gevallen pas negen tot twaalf maanden na de ramp, en soms nog later, kunnen worden uitbetaald.

Hierdoor wordt per jaar maximaal 7,5% van het EUSF, met een limiet van 1 miljard euro, aangewend voor buitengewone regionale rampen. Afgewezen aanvragen leiden volgens de Commissie tot frustratie in de betrokken regio's en dit kan het imago van de EU schaden. Om die reden stelt de Commissie voor de EUSF Verordening (nr. 2012/2002) aan te passen.

De Commissie stelde in 2005 ook al voor om deze verordening aan te passen. De Raad heeft destijds dit voorstel afgewezen (het Europees Parlement heeft ingestemd). In 2010 heeft de Commissie een enquête gehouden onder lidstaten met de vraag of ze bereid zijn om de onderhandelingen over deze verordening te heropenen. Bijna alle lidstaten, op zes na, gaven aan nog steeds niet open te staan voor aanpassingen.

Kondigt de Commissie maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

De Commissie stelt de volgende wijzigingen voor:

1. *Aanpassen van de definitie:* de Commissie wil de algemene definitie van buitengewone regionale rampen vernauwen, door het woord «hoofdzakelijk» te schrappen. Middelen uit dit fonds moeten uitsluitend beschikbaar zijn voor rampen met een natuurlijke oorzaak. Daarbij horen volgens de Commissie ook natuurrampen die een overloopeffect hebben naar industriële rampen of gezondheidsepidemieën.
2. *Simpele criteria voor buitengewone regionale rampen:* de Commissie wil de criteria voor «buitengewone regionale rampen» versimpelen en stelt voor om ook voor deze categorie uitkering uitsluitend te baseren op een bepaald percentage schade van het regionale BBP (net als bij «grote natuurrampen»).

3. *Voorschot verstrekken*: de Commissie wil de mogelijkheid bieden om bij een ramp een voorschot te verlenen van 10% van het totaal aangevraagde bedrag tot een maximum van 5 miljoen euro. Indien het voorschot onterecht verleend is, moet de ontvangende (kandidaat-) lidstaat dit voorschot terugbetalen.
4. *Reageren op langzaam opkomende rampen (bijvoorbeeld droogte)*: nu moeten lidstaten binnen tien weken een aanvraag indienen als de schade zich voor doet. De Commissie wil dat voor sommige gevallen (bijv. droogte) de deadline pas ingaat als er overheidsactie is genomen om de ramp tegen te gaan.
5. *Subsidiebeslissingen en implementatieovereenkomsten integreren*: om vertraging te voorkomen wordt voorgesteld om de subsidiebeslissingen en implementatieovereenkomsten samen te voegen, zodat (kandidaat-)lidstaten slechts één document hoeven in te dienen. GHet
6. *EUSF beter inzetbaar maken voor het minimaliseren van de effecten van rampen en klimaatverandering*: (kandidaat-)lidstaten moeten in de toekomst gedetailleerder aangeven welke maatregelen zij nemen en welke lessen zij hebben getrokken uit de ramp.

Bevoegdheidsvaststelling

a. Bevoegdheid

De huidige verordening betreffende het EUSF is gebaseerd op artikel 352 en 175 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Economische, sociale en territoriale samenhang is een gedeelde bevoegdheid tussen EU en lidstaten (artikel 4, lid 2 EU-werkingsverdrag). Het kabinet deelt deze bevoegdheidsinschatting.

b. Functionele toets

- *Subsidiariteit*: negatief. Nederland heeft in 2002 al vraagtekens gezet bij de subsidiariteit van dit fonds. Vanuit solidariteitsoogpunt steunt Nederland het idee achter het EUSF, maar is van mening dat dit een structurele oplossing is voor incidentele problemen. Dergelijke rampen kunnen beter op ad hoc basis worden aangepakt, bij voorkeur in bilateraal verband. De subsidiariteit van het voorstel van de Commissie, om het bereik van het EUSF te vergroten door ook natuurrampen die een overloopeffect hebben naar een industriële ramp of een gezondheidsepidemie, beoordeelt Nederland dan ook negatief.
- *Proportionaliteit*: n.v.t.

Financiële consequenties

a) Consequenties EU-begroting

Er zijn geen directe consequenties voor de EU-begroting, want de omvang van het huidige EUSF (1 miljard euro per jaar) wijzigt niet.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Als alle aanpassingen die de Commissie in deze verordening voorstelt worden doorgevoerd, zal er naar verwachting meer aanspraak op het EUSF worden gemaakt. Het EUSF is buiten de begroting geplaatst, dus als het fonds wordt aangesproken, zullen de individuele lidstaten hun aandeel moeten afdragen. Op basis van de BNI-sleutel¹ zal Nederland maximaal 50 miljoen extra per jaar af moeten dragen aan de EU indien de totale 1 mld. euro uit dit fonds wordt aangesproken. Echter, sinds het fonds is opgericht, is er gemiddeld slechts 275 miljoen euro per jaar uit het fonds uitgekeerd. Voor Nederland zal het anderzijds makkelijker worden aanspraak te maken op het EUSF (Nederland kan dan maximaal 50% van de kosten van de ramp declareren bij dit fonds). Aangezien Nederland veel aan preventief beleid doet, is de kans klein dat Nederland aanspraak

¹ Het Nederlandse BNI tov het BNI van de EU, voor NL is dit 5%. Dat bepaalt wat iedere lidstaat moet afdragen aan uitgaven uit de EU-begroting.

zal maken op het EUSF en dus zal dit fonds Nederland meer kosten dan opbrengen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Geen.

- a) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burgers*
- b) Enerzijds stelt de Commissie voor om subsidiebesluiten en implementatieovereenkomsten samen te voegen. Dit zou moeten leiden tot lagere administratieve lasten bij de Rijksoverheid en medeoverheden als Nederland aanspraak maakt op dit fonds. Anderzijds doet de Commissie het voorstel dat lidstaten gedetailleerder moeten bijhouden welke maatregelen zijn genomen en welke lessen geleerd zijn. Dit kan mogelijk leiden tot hogere administratieve lasten. De vraag is hoeveel, aangezien lidstaten reeds voor verschillende onderwerpen op dit beleidsterrein gehouden zijn voortgangsrapportages op te stellen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland heeft de solidariteitsgedachte achter het EUSF altijd gesteund, maar neemt het standpunt in dat financiële solidariteit in geval van rampen gerealiseerd kan worden in bilateraal verband en op ad hoc basis. Hier is geen structureel fonds op EU-niveau voor nodig. Nederland was in het verleden tegen de oprichting van het EUSF, maar kon hier destijds geen blokkerende minderheid onder de lidstaten voor vinden.

Het kabinet neemt de volgende positie in ten aanzien van de aanpassingen die de Commissie in deze mededeling voorstelt:

1. *Aanpassen van de definitie:* Het kabinet is voorstander van het vernauwen van de algemene definitie, maar zou daarbij wel het criterium aan willen passen. Nu is dat 0,6% BNI óf 3 miljard euro aan schade. Voor een land als Slovenië is 3 miljard van totaal andere orde dan in bijv. Duitsland. Het kabinet wil ervoor pleiten het criterium uitsluitend te baseren op het percentage BNI. Het kabinet is er echter geen voorstander van het EUSF in de toekomst in te zetten voor natuurrampen die een overloopeffect hebben naar een gezondheidsepidemie of industriële ramp. Dit kan leiden tot verkeerde prikkels, zoals minder strikt preventief beleid.
2. *Simpele criteria voor buitengewone regionale rampen:* Het kabinet is tegen het nieuwe, simpele criterium voor buitengewone regionale rampen, zoals de Commissie deze voorstelt. Steun op basis van buitengewone regionale rampen moet een uitzondering blijven en daarom niet op basis van één kwantitatief criterium worden goed-/afgekeurd. Het kabinet erkent dat het criterium nu te onduidelijk is, dus pleit er wel voor het huidige criterium meer te kwantificeren, bijvoorbeeld een combinatie van een percentage BBP aan schade met het aantal mensen wat door de ramp is getroffen.
3. *Voorschot verstrekken:* Het kabinet is geen voorstander van het invoeren van voorschotten en vraagt zich af hoe dit in de praktijk gaat werken, aangezien voor iedere uitgave uit dit fonds een gewijzigde EU-jaarbegroting nodig is. Er zal mogelijk een fonds binnen de EU-begroting moeten worden gecreëerd voor deze voorschotten en dat zal leiden tot een behoorlijke verzwaring van de beheerslasten. Ook vraagt het kabinet zich af of de toegevoegde waarde van deze maatregel in de praktijk überhaupt wel aanwezig is, aangezien het om een maximumbedrag van «slechts» 5 miljoen euro gaat. Dat bedrag zouden lidstaten ook zelf moeten kunnen voorschieten. Bovendien is

het fonds gericht op wederopbouw, en niet op rampenrespons en hoeven financiële middelen niet vanaf de eerste dag beschikbaar te zijn.

4. *Reageren op langzaam opkomende rampen:* Het kabinet heeft begrip voor de wens van de Commissie om proactief te reageren op langzaam ontwikkelende rampen, maar is geen voorstander van het voorstel om de aanvraagtermijn pas in te laten gaan als er overheids-interventie is genomen, omdat dit mogelijk een ongewenste prikkel geeft aan overheden om later in te grijpen.
5. *Subsidiebeslissingen en implementatieovereenkomsten integreren:* Het kabinet erkent dat er een vertraging zit tussen het voorvallen van een natuurramp en de uitkering uit het Solidariteitsfonds en staat daarom positief tegenover het samenvoegen van deze in één document om zo het fonds sneller in te kunnen zetten en de administratieve lasten voor aanvragende (kandidaat-)lidstaten te verlagen.
6. *Beter inzetbaar maken voor het minimaliseren van de effecten van rampen en klimaatverandering:* Het kabinet kan zich vinden in het inzetten van de fondsen voor het zoveel mogelijk minimaliseren van de effecten van rampen en klimaatverandering. Echter de ervaring leert dat, het gedetailleerder bijhouden van de genomen maatregelen en het beter rapporteren van de getrokken lessen, de administratieve lastendruk verhoogt en het proces voor toekenning minder transparant maakt. Het kabinet wil daarvoor waken.

Samenvattend staat het kabinet zeer terughoudend tegenover de voorstellen die de Commissie in deze mededeling doet, met uitzondering van voorstel 5.

Daarbij is het kabinet geen voorstander van een verruiming van de mogelijkheden om een beroep te doen op het EUSF. In het volgende MFK wordt juist ingezet op een verlaging van de omvang van het EUSF. Het kabinet pleit er tevens voor om het EUSF dan binnen het MFK te plaatsen. Dit zou eraan kunnen bijdragen dat het EUSF in de volgende periode effectiever gaat werken, aangezien niet voor iedere aanvraag een gewijzigde jaarbegroting noodzakelijk is.