

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1369

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 februari 2012

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

Fiche 1: Besluit betreffende een EU Mechanisme voor Civiele Bescherming

Fiche 2: Mededeling strategie bescherming en welzijn van dieren 2012–2015 (Kamerstuk 22 112, nr. 1370)

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

Fiche: Besluit betreffende een EU Mechanisme voor Civiele Bescherming

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Besluit van het Europees Parlement en de Raad betreffende een EU Mechanisme voor civiele bescherming

Datum Commissiedocument: 20 december 2011

Nr. Commissiedocument: COM2011(934)

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201233

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SEC(2011) 1 630 definitief

Behandelingstraject Raad: Het voorstel zal worden besproken in de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken. Naar verwachting zal een eerste bespreking plaatsvinden in de Raad van 7 en 8 juni 2012.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Rechtsbasis

Artikel 196 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad en medebeslissing van het Europees Parlement (ENVI commissie, rapporteur is mevr. Gardini (ITA) voor de EPP fractie).

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Voor een aantal acties uit het voorstel geldt dat de Europese Commissie de bevoegdheid heeft om uitvoeringshandelingen vast te stellen. De Europese Commissie stelt voor een comitologieprocedure (onderzoeks-procedure) in te stellen.

2. Samenvatting BNC-fiche

– Korte inhoud voorstel

Het voorstel voorziet in een nieuw EU Mechanisme voor Civiele Bescherming. Het Mechanisme zal het huidige Mechanisme voor Civiele Bescherming, dat in 2001 is ingesteld en in 2007 is herzien, en het bijbehorende Financieel Instrument voor Civiele Bescherming, vervangen en in één wetgevingshandeling bundelen.

Het voorstel bestaat uit vijf onderdelen: preventie, preparatie, respons, de externe dimensie van civiele beschermingsoperaties, en de financiële bepalingen. De Europese Commissie streeft naar een versterking van de efficiëntie, effectiviteit en de coherentie van de EU rampenrespons, waarbij kosteneffectiviteit eveneens aandacht krijgt. Hiertoe worden op de vijf genoemde onderdelen acties voorgesteld.

Nederland staat positief tegenover de doelstelling van de Europese Commissie om de efficiëntie, effectiviteit en de coherentie van de EU rampenrespons te versterken. Het voorstel bevat verschillende elementen

die tot een verbetering van het huidige Mechanisme voor Civiele Bescherming en tot een versterkte samenwerking tussen de lidstaten en de EU kunnen leiden. Crisisbeheersing is echter primair de verantwoordelijkheid van de lidstaten; voor Nederland is essentieel dat het voorstel niet tot het overdragen van nationale bevoegdheden leidt.

Nederland beschouwt de subsidiariteit van het voorstel positief. Het voorstel gaat in de huidige vorm echter verder dan noodzakelijk is om de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen. Het oordeel over de proportionaliteit van de voorgestelde acties is dan ook negatief.

3. Samenvatting voorstel

Uit een evaluatie van het wetgevend kader voor EU civiele bescherming en de ervaringen die de afgelopen jaren binnen het EU Mechanisme voor Civiele Bescherming zijn opgedaan, volgt dat de EU rampenrespons op een aantal punten dient te worden versterkt. De Commissiemededeling van 2010 «Naar een krachtigere Europese respons bij rampen: de rol van civiele bescherming en humanitaire hulp» (COM (2010) 600, Fiche versterking EU rampenrespons, kamerstuk 22 112, nr. 1106) en de mededeling van 2009 getiteld «Een communautaire aanpak van de preventie van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen» (COM (2009) 82, Fiche gemeenschappelijke preventiestrategie rampen, kamerstuk 22 112, nr. 842) kondigt een aantal acties ter versterking van de rampenrespons aan. Het voorstel bouwt voort op de beide mededelingen en voorziet in een wettelijke basis voor deze acties.

Het voorstel bestaat uit vijf delen: preventie, preparatie, respons, de externe dimensie van civiele beschermingsoperaties, en de financiële bepalingen.

1. Preventie

Het voorstel introduceert een nieuw hoofdstuk over preventie. De Europese Commissie wil het EU kader voor preventie versterken en beter aan preparatie en respons koppelen. De Europese Commissie zal hiertoe onder andere het delen van kennis, informatie en goede praktijken tussen lidstaten bevorderen, en de ontwikkeling van risicobeoordeling en -mapping door de lidstaten ondersteunen en bevorderen. Het wetgevingsvoorstel stelt daarnaast dat de lidstaten voor het einde van 2016 risicobeheersingplannen dienen te hebben en deze met de Europese Commissie te delen.

2. Preparatie

De focus van het voorstel ligt op preparatie. De belangrijkste wijzigingen van de huidige structuur betreffen de versterking van het EU Monitoring and Information Center (EU-MIC) naar het Europese Responscentrum voor Noodsituaties (ERC), de ontwikkeling van een kader voor de planning van responsoperaties door referentie scenario's voor te bereiden, bestaande capaciteiten in kaart te brengen, en contingency plannen op te stellen, en de instelling van een Europese Responscapaciteit in noodsituaties (EERC) in de vorm van een vaststaande pool van capaciteiten. Lidstaten kunnen vrijwillig capaciteiten (materieel, expertise) voor de pool aanmelden, die op verzoek van de Europese Commissie voor de respons op een crisis binnen of buiten de EU kan worden ingezet.

3. Respons

De Europese Commissie beoogt een snellere en effectievere respons te bewerkstelligen door: 1) capaciteiten ten tijde van een toenemende dreiging tijdelijk op één locatie te positioneren; 2) voor te stellen dat lidstaten responsplannen en verzoeken tot inzet van capaciteiten opstellen; 3) van lidstaten te eisen dat zij hun procedures voor Host Nation Support (inkomende hulp/bijstand) op orde hebben.

4. Externe dimensie van civiele beschermingsoperaties

De Europese Commissie streeft naar een meer consistente lijn ten aanzien van operaties buiten de EU. Zij wil dit bereiken door via het EU Mechanisme hulp te bieden, door contact te onderhouden met de Europese Dienst voor Extern Optreden, en door situaties waarbij consulaire ondersteuning kan worden geboden, te verduidelijken.

5. Financiële bepalingen

Algemene acties, preventie- en preparatieacties, en responsacties komen in aanmerking voor financiële bijstand van de EU. Het voorstel introduceert daarnaast een vereenvoudigde procedure voor de aanvraag van transportkostenvergoeding. De transportkostenvergoeding kan onder het nieuwe kader oplopen tot maximaal 85% van de kosten (onder het huidige systeem is deze maximaal 80%); in beperkte gevallen en op voorwaarden van de Europese Commissie kan een vergoeding van maximaal 100% worden verkregen.

Impact Assessment van de Commissie

De Europese Commissie onderscheidt drie uitdagingen met betrekking tot het huidige Mechanisme voor Civiele Bescherming: 1) de toename van het aantal, de intensiteit en de complexiteit van rampen; 2) budgettaire belemmeringen door de huidige economische situatie; en 3) systematische beperkingen die inherent zijn aan het huidige mandaat van het Mechanisme die de doeltreffendheid, doelmatigheid en samenhang van de EU-respons bij rampen beperken.

De Europese Commissie identificeert daarnaast een aantal tekortkomingen in het Mechanisme: 1) de ad-hoc benadering van respons op rampen; 2) vitale lacunes in de responscapaciteiten; 3) logistieke problemen; 4) een beperkte preparatie ten aanzien van opleidingen en oefeningen; en 5) het ontbreken van de integratie van preventiebeleid.

In de effectbeoordeling is per tekortkoming een aantal beleidsopties en de gevolgen hiervan, onderzocht. In het verslag van de beoordeling wordt voorgesteld om met betrekking tot de respons op rampen de essentiële onderdelen en beginselen voor de vrijwillige pool in het wetgevingsvoorstel op te nemen, evenals door de EU gefinancierde capaciteiten. Ten aanzien van de logistieke problemen wordt voorgesteld om de huidige structuur te herzien, de administratieve procedures te vereenvoudigen en het maximale percentage van transportkostenvergoeding te verhogen. Voor preventie en preparatie wordt voorgesteld om een algemeen EU kader te ontwikkelen, om de lidstaten voor een bepaalde datum risicobeheersplannen te laten opstellen, en om aanvullende financiële bijstand te verlenen voor het opstellen van risicobeheersplannen, de nakoming van minimumnormen, het opzetten van het opleidingsnetwerk en andere acties. Tot slot wordt voorgesteld om het financieringsinstrument voor het verstrekken van aanvullende financiële middelen, aan te passen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Bevoegdheid

De Europese Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 196 VWEU. Het kabinet is van mening dat artikel 196 VWEU een grondslag biedt om aanvullende en ondersteunende maatregelen op het gebied van civiele bescherming binnen de EU vast te stellen.

Subsidiariteitsoordeel

Nederland beschouwt de subsidiariteit van het voorstel positief. Nederland ziet meerwaarde in samenwerking met andere EU-lidstaten, bijvoorbeeld op het gebied van preventie en risicobeheersing, uit het oogpunt van efficiëntie, effectiviteit en coherentie van de EU rampenrespons. De EU is het geschikte niveau om samenwerking tussen de lidstaten vast te stellen met als doel te komen tot een grotere doeltreffendheid van de structuren ter voorkoming van en bescherming tegen natuur- of door de mens veroorzaakte rampen.

Proportionaliteitsoordeel

Het oordeel over de proportionaliteit van de voorgestelde acties is echter negatief. Het voorstel gaat namelijk verder dan noodzakelijk is om de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen, en ook wat betreft de financiële bepalingen heeft Nederland bezwaren. Crisisbeheersing is primair een verantwoordelijkheid van de lidstaten; artikel 196 VWEU voorziet enkel in aanvullende en ondersteunende bevoegdheden voor de EU. De voorstellen met betrekking tot de instelling van een Europese Responscapaciteit in noodsituaties en de aanschaf van gemeenschappelijke capaciteiten gaan in de huidige vorm van het voorstel verder dan nodig is om de doelstellingen van een betere en effectievere respons te verwezenlijken.

Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De Europese Commissie heeft voorgesteld om onder andere de Europese Responscapaciteit in noodsituaties en de bepalingen over de aanschaf van gemeenschappelijke capaciteiten via een comitologieprocedure te laten lopen. Nederland wil niet dat dergelijke essentiële zaken via een comitologieprocedure worden uitgewerkt.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

In het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020 is een verhoging van het EU budget voor civiele bescherming naar € 513 miljoen voorzien. Dit is een verdriedubbeling van het huidige budget voor EU civiele bescherming. Er is in het voorstel geen directe relatie gelegd tussen de financiële bepalingen en het Meerjarig Financieel Kader, waardoor niet duidelijk is wat de stijging precies veroorzaakt en of dit inderdaad het maximale bedrag is.

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

De exacte budgettaire consequenties zijn op dit moment nog niet te overzien, maar zijn naar verwachting ten opzichte van de huidige situatie beperkt. De kosten worden binnen de begrotingen van de verantwoordelijke ministeries, conform de gangbare regels over budgetdiscipline, gedragen.

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

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger
Marginaal. Voor de rijksoverheid zou mogelijk in het kader van beschikbaar te stellen of beschikbaar gestelde capaciteiten sprake kunnen zijn van een geringe aanpassing van procedures. Het voorstel zal niet leiden tot een toename van regeldruk of administratieve lasten bij decentrale overheden, bedrijfsleven en burger.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
Geen.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen)
Nog niet bekend.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
Het voorstel voorziet in een evaluatiebepaling waarmee kan worden ingestemd. Een horizonbepaling is gelet op de aard van de materie niet gewenst.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid
Het voorstel is grotendeels uitvoerbaar. Echter, voor verschillende onderdelen van het voorstel, bijvoorbeeld de Europese Responscapaciteit in noodsituaties, is meer informatie nodig over de zeggenschap van beschikbaar te stellen capaciteiten, de aansprakelijkheid en de financiële aspecten. Het voorstel behandelt deze aspecten niet; dit maakt een goede beoordeling van de uitvoerbaarheid van deze onderdelen moeilijk.

b) Handhaafbaarheid
n.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Een verbeterde EU rampenrespons voor humanitaire crises in ontwikkelingslanden is in hun belang. Wel is essentieel dat de EU-respons niet ten koste gaat van de efficiëntie en effectiviteit van de internationale humanitaire rampenrespons.

9. Nederlandse positie

Nederland staat positief tegenover de doelstelling van de Europese Commissie om de efficiëntie, effectiviteit en de coherentie van de EU rampenrespons te versterken. Het voorstel bevat verschillende elementen die tot een verbetering van het huidige Mechanisme en tot een versterkte samenwerking tussen de lidstaten en de EU kunnen leiden. Nederland verwelkomt dat de verschillende fases van het crisismanagementsysteem in één kader worden geplaatst. De samenvoeging van het financiële kader voor EU civiele bescherming met het Mechanisme is eveneens een goede ontwikkeling. Het voorstel zou overigens aan kracht winnen als er een duidelijker onderscheid werd aangebracht tussen inzet binnen en buiten de EU.

De primaire verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing ligt echter bij de lidstaten. Het voorstel bevat in de huidige vorm verschillende elementen die verder gaan dan noodzakelijk om de samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen ter voorkoming van en bescherming tegen natuur- of door de mens veroorzaakte rampen. Voor Nederland is het essentieel dat deze voorstellen niet tot het overdragen van nationale bevoegdheden leiden. Tevens dient ervoor gewaakt te worden dat de voorstellen er toe leiden dat lidstaten zich onvoldoende prepareren of middelen inefficiënt inzetten.

Nederland is van mening dat het voorstel verder gaat dan het enkel aanvullen of ondersteunen van het civiele beschermingsbeleid van de lidstaten. De voornaamste punten van zorg betreffen de reikwijdte van de Europese Responscapaciteit in noodsituaties, de aanschaf en het beheer van gemeenschappelijke capaciteiten, en de financiële bepalingen. De ontwikkeling van een Europese responscapaciteit in de vorm van een pool kan bijdragen aan een effectievere inzet van nationale capaciteiten. Het is echter van belang dat hierbij aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, zoals het behoud van de nationale besluitvorming over de beschikbaar te stellen en beschikbaar gestelde capaciteiten en de mogelijkheid om capaciteiten tijdelijk af te melden, bijvoorbeeld wanneer deze nationaal nodig zijn. Ook dient de pool primair voor inzet binnen de EU te worden aangewend. Voor rampen buiten de EU verdient het de voorkeur om te blijven werken met het huidige systeem van vrijwillig aanbod door Lidstaten, onder coördinatie van het EU-MIC, en onder algehele leiding van de humanitaire rampenrespons door de VN.

Ten aanzien van de aanschaf van gemeenschappelijke door de EU gefinancierde capaciteiten dient volgens Nederland allereerst uit een gedegen risico- en capaciteitanalyse te volgen waar mogelijke lacunes in de EU rampenrespons bestaan. Daarnaast dient de aanschaf van gemeenschappelijke capaciteiten, die door een lidstaat worden beheerd en voor nationale inzet mogen worden aangewend, er niet toe leiden dat lidstaten hun inspanningen om hun responscapaciteit op orde te hebben, verminderen, en de noodzaak voor preventie en preparatie wordt ondermijnd.

Het voorstel verzuimt zijn acties voor inzet bij rampen buiten de EU in te kaderen in de EU Consensus on Humanitarian Aid. Dit is onder meer van belang in verband met het noodzakelijke respect voor de humanitaire principes van neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijk, in verband met de internationale afspraken over de inzet van militaire en civiele beschermingsmiddelen, en in verband met de leidende rol van de VN bij het coördineren van humanitaire hulp. Uit een oogpunt van efficiëntie en effectiviteit is het voor Nederland van groot belang dat UN OCHA de algehele coördinerende rol heeft bij de rampenrespons buiten de EU. De coördinatie door de EU moet daar ondersteunend aan zijn. Parallelle VN/EU-coördinatie dient vermeden te worden. Het voorstel verwijst daar wel naar, maar spreekt zichzelf op verschillende plekken tegen.

Met betrekking tot de gewenste zichtbaarheid van optreden buiten de EU, vindt Nederland het van belang dat in het wetgevingsvoorstel opgenomen wordt dat efficiëntie en effectiviteit van de humanitaire hulp voorop staan. Overwegingen van zichtbaarheid mogen daar geen afbreuk aan doen.

Ook het voorstel de maximale transportvergoedingen te verhogen kunnen afbreuk doen aan efficiency. Dit ontnemt aan de lidstaten die civiele beschermingsmiddelen ter beschikking stellen de prikkel om af te wegen of de aangeboden hulp wel efficiënt en kosteneffectief is.

Waar in het wetgevingsvoorstel consulaire bijstand wordt genoemd, verdient het spanningsveld bij de inzet van schaarse middelen tussen humanitaire hulpverlening en consulaire bijstand nadere uitwerking.

De financiële bepalingen zijn een laatste punt van zorg. De Europese Commissie heeft voor een verhoging van het EU budget voor civiele bescherming naar € 513 miljoen voorzien. Dit is een verdriedubbeling van het huidige budget voor EU civiele bescherming. Dit is in tegenspraak met het uitgangspunt van de Europese Commissie dat het voorstel tot grotere kostenefficiëntie zal leiden.

Nederland is tegen deze verdriedubbeling en wil slechts een zeer beperkte stijging van het budget voor EU civiele bescherming. De inzet voor de financiële middelen voor civiele bescherming in de periode 2014–2020 zullen integraal onderdeel uitmaken van de onderhandelingen over het volgend Meerjarig Financieel Kader (MFK). Deze zijn recentelijk van start gegaan en lopen gelijk met de onderhandelingen over het voorstel. De inzet ten aanzien van civiele bescherming zal ondersteunend moeten zijn aan de algemene MFK-inzet, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.