

Fiche 2: Verordening over het solidariteitsfonds

Titel:

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Union Solidarity Fund

Datum Raadsdocument: 21 april 2005

Nr Raadsdocument: 8323/05

Nr. Commissiedocument: COM(2005) 108 final

Eerstverantwoordelijk ministerie: FIN in nauwe samenwerking met BZ i.o.m. VROM, DEF, BZK, V&W, LNV en EZ

Behandelingstraject in Brussel: nog niet bekend

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

De Europese Commissie heeft een integrale aanpak van noodgevallen en rampen voor ogen. Deze integrale aanpak bestaat uit twee onderdelen: het solidariteitsfonds en het onmiddellijke reactiemechanisme. Dit voorstel gaat over het solidariteitsfonds. Het onmiddellijke reactiemechanisme, waarmee de voorbereiding en de uitvoering van hulp bij noodgevallen gerealiseerd moet worden, wordt geïmplementeerd middels een tweede voorstel.

Het voorstel bouwt verder op de basis van het huidige Solidariteitsfonds voor de Europese Unie en zal de huidige richtlijn no. 2012/2002 vervangen. Dit eerdere Solidariteitsfonds is in 2002 opgericht naar aanleiding van de grote overstromingen in Duitsland, Oostenrijk, Tsjechie en Frankrijk. Het doel was het bieden van financiële steun aan (kandidaat-)lidstaten bij natuurrampen van grote omvang zodat de meest dringende noden verlicht kunnen worden. De minimumomvang van kosten van de ramp om in aanmerking te komen voor het huidige solidariteitsfonds is 0,6% van het nationale BNI of € 3 miljard.

Het voorstel breidt de toepassing van het solidariteitsfonds uit van natuurrampen naar verstrekkende ramp, oftewel 'major disaster'. Hieronder vallen dus ook technologische en industriële rampen, terroristische aanslagen en volksgezondheidsepidemieën. De minimumomvang van de kosten wordt tegelijkertijd verlaagd naar 0,5% van het nationale BNI of 1 miljard. Er wordt ook een kwalitatieve eis geïntroduceerd. Op basis van politieke overwegingen kan de Europese Commissie besluiten om bepaalde situaties als major disaster aan te merken ook al voldoen deze niet aan de gestelde kwantitatieve eis.

Een andere nieuw element is de mogelijkheid om bij een ramp een voorschot te verlenen aan een (kandidaat-)lidstaat. Toekenning van een aanspraak moet altijd een goedkeuringsprocedure ondergaan. Indien het voorschot onterecht verleend is, moet de ontvangende (kandidaat-)lidstaat dit voorschot terugbetalen.

In tegenstelling tot het huidige solidariteitsfonds wordt binnen het vernieuwde solidariteitsfonds een mogelijkheid gecreëerd om externe expertise, die de Commissie inhuurt voor de beoordeling van aanvragen uit getroffen lidstaten, te financieren uit het fonds, net als andere administratieve uitgaven. De administratieve uitgaven mogen maximaal 0,2% van het beschikbare fonds bedragen.

Rechtsbasis van het voorstel:

Artikelen 159 en 181a van het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Co-decisieprocedure volgens art. 251 van het Verdrag. Het behandelende comité en de EP-rapporteur zijn nog niet bekend.

Instelling nieuw Comitologie-comité: n.v.t.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Twijfelachtig. De subsidiariteit is enkel gelegen in de omvang van de ramp die binnen nationale begrotingen niet normaal is op te vangen. Een ramp van 1 miljard of 0,5% van het nationale BNI, zou met goed overheidsbeleid, naar verwachting op te vangen zijn. Met andere woorden, de kwantitatieve criteria zijn te laag gesteld om te voldoen aan het principe van subsidiariteit. De echte uitholling van het subsidiariteitsprincipe in dit voorstel is echter het opnemen van een kwalitatief criterium dat per definitie geen uitspraak over subsidiariteit mogelijk maakt; per voorstel (QMV) zal er een subsidiariteitstoets plaats moeten vinden.

Proportionaliteit: positief. Het huidige EU solidariteitsfonds is opgericht met een richtlijn.

Consequenties voor de EU-begroting:

De omvang van het solidariteitsfonds is maximaal € 1 miljard per jaar. Dit budget zal, naar het zich laat aanzien buiten het meerjarencader van de Financiële Perspectieven 2007-2013 vallen en bovenop de plafonds die hierin gesteld worden komen. Verder zijn er administratieve uitgaven die jaarlijks € 216.000 bedragen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Indien het fonds gedurende het jaar wordt aangesproken, zullen de individuele lidstaten hun aandeel moeten afdragen. Op basis van de BNI-sleutel zal Nederland maximaal € 50 miljoen extra af moeten dragen indien het totale fonds wordt aangesproken. Aan uitkeringen van het fonds is een co-financieringseis verbonden. Nederland kan in het gevolg van een ramp voor maximaal 50% van de kosten van de ramp aanspraak maken op het fonds. Het resterende bedrag zal moeten worden gefinancierd uit de nationale begroting. Daar Nederland op nationaal niveau veel investeert in de preventieve sfeer (dijkverzwaringen etc.) mag de kans dat NL aanspraak maakt op dit fonds kleiner worden geacht dan de kans dat het er jaarlijks aan bij zal dragen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): n.v.t.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De richtlijn treedt vanaf 1 januari 2007 in werking.

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

Geen. Het solidariteitsfonds is beperkt tot lidstaten en kandidaat-lidstaten van de Europese Unie.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland heeft de solidariteitsgedachte achter het fonds altijd gesteund, maar neemt het standpunt in dat financiële solidariteit in geval van rampen gerealiseerd kan worden in bilateraal verband zodat een solidariteitsfonds niet nodig is. Echter, ten tijde van oprichting van het fonds was de politieke werkelijkheid zodanig dat de oprichting niet kon worden tegengehouden. Wel is het mogelijk gebleken om de minimumomvang van de ramp te verhogen om aanspraak te maken op uitgaven uit het solidariteitsfonds. Gedurende het bestaan van het fonds heeft Nederland alleen bijgedragen aan rampenbestrijding in andere (kandidaat-)lidstaten. Nederland heeft weinig belang bij dit fonds. Nederland was ten tijde van de oprichting van oordeel dat het instellen van een fonds, het zoeken van een structurele oplossing voor een incidenteel probleem was en dat dit zou leiden tot het creëren van een pot met geld op zoek naar bestedingsmogelijkheden.

Uit een eerste evaluatie blijkt de Nederlandse scepsis bewaarheid: het fonds is na de grote overstromingen, wat de aanleiding was het op te richten, nog slechts eenmaal voor het eigenlijke doel ingezet conform de daarvoor opgenomen criteria (bosbranden Portugal, 2003). Alle overige bijdragen uit het fonds haalden de formele criteria niet en zijn gebaseerd op een uitzonderingsclausule (o.a. de ramp met de Prestige (Spanje), aardbeving bij Molise (Italië), uitbarsting Etna ((Italië)).

Nederland is daarnaast kritisch over dit nieuwe voorstel om een aantal redenen. Ten eerste is de onderbouwing van de Commissie om de beperkende voorwaarden af te zwakken niet helder. De Commissie stelt dat in voorgaande jaren veel uitzonderingen zijn gemaakt op de regel om middelen in te zetten. Door de beperkende voorwaarden te verruimen wil de Commissie het plaatsvinden van dit soort uitzonderingen opheffen. Wat zij in feite doet is de bestedingsmogelijkheden verruimen waardoor de subsidiariteit wordt ondermijnd. Ten tweede, het voorstel vergroot het moreel risico, waarbij (kandidaat-)lidstaten minder strikt preventief beleid zouden kunnen voeren omdat zij zelf niet alle kosten van de gevolgen van een ramp zullen dragen. Of hierdoor rampen zich vaker voordoen kan niet eenvoudig worden gesteld. De aanwezigheid van het fonds zou er wel toe kunnen leiden dat de kosten van een ramp groter zijn dan in het geval zonder solidariteitsfonds, omdat er minder voorzorgsmaatregelen zijn genomen door (kandidaat-) lidstaten.

Mede in het licht hiervan is de uitbreiding van een fonds voor alleen grote natuurrampen, naar ook technologische en industriële rampen, terroristische aanslagen en volksgezondheidsepidemieën, onvoldoende onderbouwd. Versterkte samenwerking op deze terreinen wordt door Nederland zeer onderschreven, maar dit betekent niet automatisch dat financiering ook op communautair niveau geregeld moet zijn. Ter illustratie, een aantal zaken waaraan de Commissie niet of nauwelijks aandacht besteedt. Voor een uitbreiding naar technologische en industriële rampen moet veel meer aandacht zijn voor verzekerbare risico's en aansprakelijkheid, zoals de ramp met Prestige ons heeft geleerd. Voor wat betreft terroristische aanslagen, wordt niet eenduidig gedefinieerd wat onder terroristische aanslag wordt bedoeld. Dit betekent dat bij het huidige voorstel ook de hulp aan slachtoffers van de conflicten in Spanje (ETA) en Noord-Ierland (IRA) voor het fonds in aanmerking zouden kunnen komen. Ook voor wat betreft volksgezondheid wordt voorbijgegaan aan welke voorzorgsmaatregelen op nationaal niveau al genomen of nog genomen kunnen. In dit kader is het van groot belang dat er een duidelijke afbakening komt van het begrip 'major disaster'.

Nederland zal zich inzetten om de hogere kwantitatieve voorwaarden van het huidige solidariteitsfonds te behouden. Met de beperking van de kwantitatieve voorwaarden en de introductie van een kwalitatieve eis, wordt namelijk de subsidiariteit van het solidariteitsfonds ondermijnd. De subsidiariteit van het solidariteitsfonds ligt in het feit dat de rampen van zodanige aard zijn dat (kandidaat-)lidstaten deze via de nationale begroting niet kunnen opvangen en dus financiële hulp behoeven. De voorgestelde minimumomvang lijkt in de meeste gevallen op te vangen kunnen worden door lidstaten. Voor deze bedragen is geen solidariteitsfonds nodig.

Nederland is tegen de invoering van een kwalitatieve voorwaarde om in aanmerking te komen voor het fonds aangezien daarmee nog meer ruimte wordt gecreëerd om uitgaven uit het fonds te doen. Daarnaast is de toepassing van de voorwaarde niet objectief en achteraf moeilijk toetsbaar.