

Vergaderjaar 2012–2013

**22 112**

**Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**33 568**

**EU-voorstel: raadsbesluit inzake de solidariteitsclausule van de Europese Unie JOIN(2012)39**

**GE<sup>1</sup>**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 4 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling eHealth Actie Plan 2012–2020, Innovatieve gezondheidszorg voor de 21e eeuw

Fiche 2: Verordening melding voorvallen burgerluchtvaart

Fiche 3: Mededeling douane-unie

Fiche 4: Besluit solidariteitsclausule

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
F.C.G.M Timmermans

<sup>1</sup> Deze letters hebben alleen betrekking op 22 112.

## **Fiche 4: Besluit Solidariteitsclausule**

### **1. Algemene gegevens**

*Titel voorstel*

Gezamenlijk voorstel voor een Besluit van de Raad inzake de regelingen voor de toepassing van de Solidariteitsclausule van de Unie

*Datum ontvangst Commissiedocument*

21 december 2012

*Nr. Commissiedocument*

JOIN(2012)39

*Prelex*

Nog niet beschikbaar

*Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board*

Niet opgesteld.

*Behandelingstraject Raad*

Het voorstel zal worden besproken in de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken.

*Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Veiligheid en Justitie.

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

*Rechtsbasis*

Artikel 222, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

*Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad. Het Europees Parlement wordt geïnformeerd.

*Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Is in dit voorstel niet aan de orde.

### **2. Samenvatting BNC-fiche**

*• Korte inhoud voorstel*

Het voorstel voorziet in de uitwerking van de Solidariteitsclausule (art. 222 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie- VWEU). Deze clausule bepaalt dat de lidstaten en de Unie gezamenlijk zullen optreden indien een lidstaat getroffen wordt door een terroristische aanslag, een natuurramp, of een door de mens veroorzaakte ramp.

In het voorstel worden de geografische reikwijdte, het mechanisme voor activering van de clausule, en de responsmaatregelen op Unie niveau, uiteengezet. De clausule is van toepassing op natuur- of door de mens veroorzaakte rampen en (daadwerkelijke of dreigende) terroristische aanslagen op het territorium van de lidstaten (dit omvat het land, de territoriale wateren en het luchtruim), ongeacht of de ramp of aanslag zijn oorsprong binnen of buiten de EU heeft. Het voorstel bevat daarnaast een bepaling over een geïntegreerde dreigings- en risicoanalyse op EU niveau, die de Europese Raad als basis voor een regelmatige beoordeling

van dreigingen zal gebruiken, en voor preparatiemaatregelen van de Unie en de lidstaten.

Het voorstel voor de uitwerking van art. 222 VWEU omvat verschillende EU beleidsterreinen en instrumenten, zoals de Interne Veiligheidsstrategie, het EU Mechanisme voor Civiele Bescherming en het bijbehorend Financieel Instrument, het Solidariteitsfonds en de Arrangementen voor Crisis Coördinatie. De clausule vervangt deze en andere bestaande instrumenten niet, maar biedt een overkoepelend kader voor uitzonderlijke situaties die de responscapaciteiten van een getroffen lidstaat overweldigen. De EU kan alleen in deze uitzonderlijke omstandigheden en op verzoek van de politieke autoriteiten van de getroffen lidstaat, optreden.

Nederland verwelkomt het voorstel voor de uitwerking van art. 222 VWEU. Wederzijdse bijstand is een belangrijk principe in de Europese samenwerking; de gedachte van een gezamenlijk optreden in de geest van solidariteit wordt door Nederland gesteund. Nederland beschouwt de Solidariteitsclausule als aanvullend op reeds bestaande mechanismen en instrumenten op EU niveau, bijvoorbeeld op het gebied van militaire samenwerking of van civiele bescherming.

Voor Nederland is het essentieel dat de Solidariteitsclausule alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan worden ingezet, namelijk wanneer die de responscapaciteiten van een lidstaat overstijgen, en alleen wanneer reeds gebruik is gemaakt van bestaande mechanismen voor bijstand op nationaal en EU niveau. Uitgangspunt dient nog steeds te zijn dat lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor hun responscapaciteiten. Om met een dergelijke Solidariteitsclausule in te kunnen stemmen, moet duidelijk worden hoe de voorwaarden, om in aanmerking te kunnen komen, er uit komen te zien. Daarnaast wil Nederland voorkomen dat het voorstel tot het overdragen van nationale bevoegdheden leidt.

### **3. Samenvatting voorstel**

#### *• Inhoud voorstel*

Artikel 222 VWEU introduceert de zogenaamde Solidariteitsclausule. Deze clausule bepaalt dat de lidstaten en de Unie gezamenlijk optreden wanneer een lidstaat wordt getroffen door een (daadwerkelijke of dreigende) terroristische aanslag, of door een natuur- of door de mens veroorzaakte ramp. De Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken dienen op basis van art. 222 lid 3 VWEU, een gezamenlijk voorstel voor de uitwerking van de Solidariteitsclausule te presenteren.

De Solidariteitsclausule heeft betrekking op een terroristische aanslag, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp, ongeacht of de crisis binnen of buiten het territorium van lidstaten zijn oorsprong heeft. Het territorium van lidstaten omvat het land, het luchtruim en de territoriale wateren. Schepen in internationale wateren en vliegtuigen in het internationale luchtruim, en vitale infrastructuur zoals offshore olieraffinaderijen, die onder de jurisdictie van een lidstaat vallen, worden in het voorstel eveneens onder de reikwijdte van de Solidariteitsclausule gebracht.

Een lidstaat die getroffen wordt door een (daadwerkelijke of dreigende) terroristische aanslag of een natuur- of door de mens veroorzaakte ramp, kan, nadat alle mogelijke bijstand via bestaande nationale en Europese instrumenten is gebruikt, en indien de crisis de responscapaciteit van het getroffen land overstijgt, een beroep doen op de Solidariteitsclausule. De

getroffen lidstaat dient hiertoe via het Europese Responscentrum voor Noodsituaties (het versterkte EU Monitoring and Information Center) een verzoek bij de voorzitter van de Europese Commissie in te dienen, en tegelijkertijd het Voorzitterschap van de Raad te informeren.

Artikel 5 van het voorstel zet de procedure uiteen die de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger na activering van de Solidariteitsclausule dienen te volgen. De Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger dienen allereerst alle EU instrumenten die voor de respons op de crisis kunnen worden ingezet, te identificeren en mobiliseren. Dit omvat alle sectorspecifieke, operationele en beleidsmatige instrumenten van de EU en diens agentschappen. De Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger zullen vervolgens, in nauwe samenwerking met de getroffen lidstaat, beoordelen of bestaande instrumenten voldoende respons bieden, of dat aanvullende bijstand vereist is. Deze aanvullende bijstand kan, waar passend, worden aangevuld met financiële bijstand uit het Solidariteitsfonds. Beide instellingen zullen gezamenlijk op regelmatige basis een rapport waarin een analyse en beoordeling van de situatie wordt geïntegreerd, opstellen, dat ter ondersteuning van de coördinatie en besluitvorming in de Raad met de lidstaten zal worden gedeeld. De Europese Commissie en Hoge Vertegenwoordiger zullen daarnaast, waar passend, voorstellen aan de Raad aanbieden, bijvoorbeeld ten aanzien van operationele besluitvorming over de versterking van bestaande mechanismes, besluitvorming over uitzonderlijke maatregelen waarvoor bestaande instrumenten niet voorzien, en operationele of ondersteunende maatregelen voor een snel handelen van de lidstaten.

Indien militaire bijstand, anders dan voorzien in het EU Mechanisme voor Civiele Bescherming, nodig is, zal de Hoge Vertegenwoordiger in overeenstemming met de relevante verdragsartikelen, hiervoor een apart voorstel opstellen.

Het Europese Responscentrum voor Noodsituaties zal in principe als operationele hub op EU niveau dienen en zal het primaire contactpunt voor lidstaten zijn. De Europese Commissie kan, indien deze functie vanwege de aard van de crisis beter bij een ander EU crisiscentrum past, in afstemming met de Hoge Vertegenwoordiger besluiten de functie bij een ander centrum te beleggen.

De Europese Commissie en Hoge Vertegenwoordiger zien de Solidariteitsclausule als aanvullend en voortbouwend op bestaande instrumenten voor bijstand. Zo zal de coördinatie op politiek niveau tijdens een crisis gebaseerd zijn op de Arrangementen voor Crisis Coördinatie (CCA).

De Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger zullen vanaf 2015 op regelmatige basis een gezamenlijke geïntegreerde dreigings- en risicobeoordeling op EU niveau presenteren. De rapportages zullen voortbouwen op de dreigings- en risicobeoordelingen die reeds in verschillende sectoren, zoals civiele bescherming, terrorismebestrijding en milieu, worden opgesteld, en zullen worden gebaseerd op informatie van lidstaten, EU agentschappen, en relevante internationale organisaties.

#### *Impact assessment Commissie*

Er is geen impact assessment opgesteld.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

##### *Bevoegdheid*

De Europese Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 222, lid 3 VWEU. Het kabinet is van mening dat artikel 222, lid 3 VWEU een grondslag biedt om aanvullende en ondersteunende maatregelen op het gebied van civiele bescherming en terrorismebestrijding binnen de EU vast te stellen.

Het kabinet overweegt daarnaast dat artikel 222, lid 3 VWEU enkel een rechtsgrondslag biedt voor de vaststelling van een besluit inzake het verlenen van bijstand door de Unie. Het verlenen van een dergelijke bijstand door de Unie beperkt zich, conform artikel 222, lid 1 VWEU tot het grondgebied van de lidstaten. Deze constatering heeft gevolgen voor de bevoegdheid voor de Unie om bijstand te verlenen aan in nood zijnde schepen in internationale wateren, vliegtuigen in internationaal luchtruim of vitale infrastructuur zoals olieplatforms die onder de rechtsmacht van een lidstaat vallen.

##### *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Nederland beschouwt de subsidiariteit van het voorstel positief. De uitwerking van de solidariteitsclausule maakt het mogelijk dat in relatie tot reeds bestaande mechanismen en instrumenten op EU-niveau, coördinatie op hoog politiek niveau kan plaatsvinden. Dat heeft meerwaarde, in uitzonderlijke omstandigheden die de responscapaciteiten van een lidstaat overweldigen.

Dit positieve subsidiariteitsoordeel kan echter veranderen bij de verdere uitwerking van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de Solidariteitsclausule. Uitgangspunt dient nog steeds te zijn dat lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor hun responscapaciteiten.

Het voorstel stelt dat de EU alleen in uitzonderlijke omstandigheden en op verzoek van de politieke autoriteiten van een lidstaat die overweldigd wordt door een crisis, kan optreden. Dit is in overeenstemming met het uitgangspunt dat civiele bescherming en terrorismebestrijding primair de verantwoordelijkheid van de lidstaten betreft.

De proportionaliteit wordt eveneens positief beoordeeld. Het voorstel staat in verhouding tot de beoogde resultaten en gaat niet verder dan wat noodzakelijk is om de doelstelling van art. 222 VWEU te bewerkstelligen. Nederland beschouwt de solidariteitsclausule als aanvullend op de reeds bestaande mechanismen en instrumenten op EU-niveau, die eerst moeten worden ingezet.

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

Is in dit voorstel niet aan de orde.

#### **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

##### *a) Consequenties EU-begroting*

Op dit moment is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de financiële gevolgen en waar een eventuele rekening wordt gepresenteerd, al worden in dit voorstel geen additionele middelen gevraagd. Een door een crisis getroffen lidstaat kan, waar passend, financiële ondersteuning uit het Solidariteitsfonds ontvangen. Omdat de EU-begroting geen voorzieningen kent, gaan uitkeringen uit het Solidariteitsfonds ten laste van andere uitgaven of moeten middels extra afdrachten worden bekostigd. Indirect kan de Solidariteitsclausule dus wel financiële consequenties hebben voor

de EU-begroting. Het Solidariteitsfonds is gemaximeerd voor een periode van zeven jaar (t/m 2013). Voor wat betreft eventuele bijdragen uit het Solidariteitsfonds na 2013 is van belang dat de omvang en de uitkeringsvoorwaarden van dit fonds onderdeel zijn van de onderhandelingen inzake een nieuw Meerjarig Financieel Kader 2014–2020. Hoofddoelstelling van het kabinet in deze onderhandelingen is een substantiële vermindering van de afdrachten. Deze doelstelling wenst het kabinet onder andere te realiseren door een halvering van het Solidariteitsfonds. Besluitvorming over de Solidariteitsclausule mag niet op de uitkomsten van de MFK-onderhandelingen vooruitlopen.

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

Daar waar het voorstel financiële consequenties heeft voor de rijksoverheid worden deze kosten, conform de regels budgetdiscipline, gedragen binnen de begrotingen van de verantwoordelijke ministeries.

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

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

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)*

Er zijn geen gevolgen voor nationale en decentrale regelgeving. In het voorstel zijn geen handhavings- en sanctioneringsbepalingen opgenomen.

*b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Niet van toepassing.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Niet van toepassing.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*

Het voorstel is uitvoerbaar.

*b) Handhaafbaarheid*

Niet van toepassing.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.

## **9. Nederlandse positie**

Nederland verwelkomt het voorstel voor de uitwerking van de Solidariteitsclausule. Wederzijdse bijstand is een belangrijk principe in de Europese samenwerking; de gedachte van een gezamenlijk optreden in de geest van solidariteit wordt door Nederland gesteund. Nederland beschouwt de Solidariteitsclausule als aanvullend op reeds bestaande

mechanismen en instrumenten op EU niveau, met name op het gebied van civiele bescherming. De toegevoegde waarde die de Solidariteitsclausule in relatie tot deze instrumenten kan bieden is de coördinatie op hoog politiek niveau.

Het voorstel bepaalt dat de Solidariteitsclausule alleen in uitzonderlijke omstandigheden die de responscapaciteiten van een lidstaat overweldigen, en alleen wanneer bestaande mechanismen voor bijstand op nationaal en EU niveau zijn gebruikt, kan worden ingezet. Nederland staat positief tegenover deze restrictieve interpretatie van de Solidariteitsclausule; lidstaten zijn immers in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de bescherming van hun burgers, en dienen te voorzien in de noodzakelijke maatregelen op het terrein van preventie en respons. De verdere uitwerking van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de Solidariteitsclausule, moet dan ook wat betreft Nederland langs de voorgestelde restrictieve interpretatie gebeuren.

In het voorstel wordt de wijze waarop lidstaten uitvoering dienen te geven aan de verplichting om bijstand te verlenen in het geval er een beroep wordt gedaan op de Solidariteitsclausule, niet behandeld. Voor Nederland is het van belang dat lidstaten zelf kunnen bepalen wat de meest geschikte vorm van bijstand is om aan de bijstandsverplichting te voldoen, zoals uiteengezet in Verklaring Nr. 37 bij het Verdrag van Lissabon.

Nederland vindt de geografische reikwijdte van het voorstel een aandachtspunt. Nederland steunt de bepaling dat de clausule beperkt is tot het territorium van de lidstaten, ongeacht of de crisis zijn oorsprong binnen of buiten een lidstaat of de EU heeft, maar is van mening dat de EU niet bevoegd is om bijstand te verlenen aan schepen of vliegtuigen, indien deze zich buiten de territoriale jurisdictie van een lidstaat bevinden. Nederland zal daarom pleiten voor aanpassing van het voorstel op dit punt.

Ten aanzien van de gezamenlijke geïntegreerde dreigings- en risicobeoordeling op EU niveau die de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger vanaf 2015 zullen presenteren, steunt Nederland weliswaar het idee dat deze gebaseerd moet zijn op de nationale risicoanalyses van de lidstaten en dat deze bij moet dragen aan een Europees, coherent, risicomangement, zoals ook in de Interne Veiligheidsstrategie is afgesproken. Een dreigings- en risicobeoordeling van een daadwerkelijke crisissituatie kan echter afwijken van de nationale risicoanalyses, omdat de context van de crisis verschilt van de gebruikte scenario's. De beschikbaarheid van voldoende en kwalitatief goede actuele informatie is nodig om een duiding te geven van een crisissituatie. Nederland acht het niet waarschijnlijk dat op EU niveau voldoende informatie wordt gedeeld om tot een gedegen dreigingsinschatting te komen die veel toevoegt aan wat er nationaal aan duiding wordt ontwikkeld. De ervaringen op het gebied van CBRN/E (Chemisch Biologisch radioactief Nucleair/ Explosieven) en de Influenza H1N1 spelen een rol bij deze inschatting. Nederland vraagt zich dan ook af welke stappen de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger gaan nemen om de kwaliteit van inlichtingen, analyses en dreigings- en risicobeoordelingen te waarborgen. Het voorstel gaat evenmin in op de toepassing van deze EU dreigings- en risicobeoordeling. Nederland is bevreesd dat deze een leidraad voor veel acties op Europees niveau worden, en dat is problematisch als het product van beperkte kwaliteit is en / of niet gedragen wordt. Bovendien past dit niet binnen de verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij lidstaten primair verantwoordelijk zijn voor crisisbeheersing en civiele bescherming.

De formulering van artikel 5, lid 1, sub d, en artikel 9 van het voorstel (over responsmechanismen op Unie niveau respectievelijk paraatheid), biedt naar mening van Nederland veel ruimte aan de EU. Deze bepalingen dienen, gezien de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten, onverplichtend te blijven.

Specifiek ten aanzien van artikel 9 wijst het kabinet erop dat er een verschil bestaat tussen het evalueren van dreigingen, waar artikel 222 VWEU op ziet en de mogelijkheden om deze dreigingen het hoofd te bieden, welke de eigen verantwoordelijkheid van de lidstaten blijven. Nederland zal zich in de onderhandelingen dan ook inzetten voor een formulering van artikel 9 waar geen inventarisatieverplichtingen uit volgen. Bovendien dient een mogelijke identificatie van lacunes binnen de EU er niet toe te leiden dat lidstaten hun inspanningen om hun responscapaciteit op orde te hebben, verminderen, en dat de noodzaak voor preventie en preparatie wordt ondermijnd.

Nederland verwelkomt dat het voorstel voortbouwt op bestaande instrumenten en afspraken op het gebied van veiligheid, zoals het EU Mechanisme voor Civiele Bescherming, de Arrangementen voor Crisis Coördinatie, en de Interne Veiligheidsstrategie. Met betrekking tot de Arrangementen voor Crisis Coördinatie, die sinds 2010 worden herzien om deze aan te passen aan het Verdrag van Lissabon, is Nederland van mening dat de onderhandelingen over de Solidariteitsclausule pas kunnen worden afgerond als de herziening van de Arrangementen is afgesloten. De Arrangementen voor Crisis Coördinatie zijn immers één van de pijlers waarop het voorstel van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger is gebaseerd. Een zorgvuldig proces en juiste volgorde is derhalve van belang; ook de Raad dient binnen de crisismanagementstructuren goed te worden gepositioneerd.

Nederland is kritisch ten aanzien van de vormgeving van mogelijke financiële gevolgen. Op dit moment is niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor de financiële gevolgen en waar een eventuele rekening wordt gepresenteerd. Voor wat betreft eventuele bijdragen uit het Solidariteitsfonds is van belang dat de omvang en de uitkeringsvoorwaarden van het Solidariteitsfonds onderdeel zijn van de onderhandelingen inzake een nieuw Meerjarig Financieel Kader. Hoofddoelstelling van het kabinet in deze onderhandelingen is een substantiële vermindering van de afdrachten. Deze doelstelling wenst het kabinet onder andere te realiseren door een halvering van het Solidariteitsfonds. Besluitvorming over de Solidariteitsclausule mag niet op de uitkomsten van deze onderhandelingen vooruitlopen.

Nederland staat kritisch tegenover het feit dat er, naast het Europese Responscentrum voor Noodsituaties, geen vast aanspreekpunt op EU politiek niveau zal zijn in het geval een beroep wordt gedaan op de Solidariteitsclausule. De voorzitter van de Europese Commissie zal per crisis bepalen welke Commissaris aanspreekpunt is voor de crisis. Nederland vraagt zich af of dit een effectieve en snelle respons, evenals een goede informatiedeling tussen de Europese instellingen en de lidstaten, ten goede komt.