

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

35 048

Migratievoorstellen n.a.v. Staat van de Europese Unie 2018 COM(2018)631, 633, 634

HU¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 oktober 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening Europese Grens- en Kustwacht

Fiche 2: Gewijzigd voorstel Verordening EU-Asielagentschap

Fiche 3: Herziening Terugkeerrichtlijn

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

¹ De letters HU hebben alleen betrekking op 22 112.

Fiche 1: Verordening Europese Grens- en Kustwacht

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese Grens- en Kustwacht en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 97/700/JBZ van de Raad, Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad.
- b) Datum ontvangst Commissiedocument
12 september 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM/2018/631 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1537449341023&uri=CELEX:52018PC0631>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet van toepassing
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 77 lid 2 onder b en d juncto artikel 79 lid 2 onder c VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Nadat onder het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de EU in zeer korte tijd een akkoord is bereikt over de verordening betreffende de Europese Grens- en Kustwacht (EGKW), is eind 2016 het nieuwe Europese Grens- en Kustwacht Agentschap (EGKWA) gelanceerd.

Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad (ER) van 28 juni 2018 hebben de regeringsleiders en staatshoofden van de EU-lidstaten gewezen op het belang van een effectieve controle van de buitengrenzen van de EU en de ambitie van de Europese Commissie verwelkomd om met voorstellen te komen om het EGKWA verder te versterken. Het voorliggende voorstel is hiervan de uitwerking.

Voortbouwend op twee jaar EGKWA en in reactie op de oproep van de ER, heeft de Commissie daarom voorgesteld om het EGKWA uit te rusten met een operationele capaciteit en bevoegdheden die nodig zijn voor een doeltreffende ondersteuning van de lidstaten op dit terrein (zie onderstaand). Een permanent korps van 10.000 operationele personeelsleden met uitvoerende bevoegdheden moet de EU de capaciteit verschaffen om te worden ingezet waar en wanneer dat nodig is, zowel aan de buitengrenzen van de EU als in derde landen. Het permanente korps zal bestaan uit drie categorieën. Het meest opvallende element daarvan is de eerste categorie (het statutair personeel), dat met een eigen uitrusting en onder de verantwoordelijkheid van het Agentschap zou gaan opereren. Het voorstel bevat ook een sterker mandaat inzake terugkeer² en een nauwere

² Zie BNC fiche bij voorstel COM 634 herzien voorstel Terugkeerrichtlijn.

samenwerking met het nieuwe Asielagentschap van de EU³. Het permanente korps moet ertoe bijdragen dat de EU over de nodige middelen beschikt om haar gemeenschappelijke buitengrenzen te beschermen; kan reageren op toekomstige uitdagingen; en de Schengenruimte op de lange termijn kan handhaven.

Het voorstel omvat een aantal elementen:

Een permanent korps voor betrouwbare inzet interventiemacht.

De Commissie heeft op basis van de ervaringen met operaties in de periode 2016 -2018 geconstateerd dat de afhankelijkheid van vrijwillige bijdragen van lidstaten van personeel en materieel heeft geresulteerd in aanhoudende gebreken die de effectiviteit van gezamenlijke operaties beïnvloeden. De Commissie wil hier met het permanente korps een einde aan maken door zowel eigen personeel te werven, als lidstaten te verplichten nationale experts voor korte en lange termijn detacheringen beschikbaar te stellen. Hier staat een betere financiering van deze gedetacheerden tegenover. De Commissie beoogt tegen 2020 volledig operationeel te zijn, met 10.000 personeelsleden. Geleidelijk moet het aantal nationale personeelsleden die voor een korte termijn worden ingezet, afnemen. Zij worden vervangen door statutair («eigen») personeel van het Agentschap en door personeelsleden die voor langere tijd door de lidstaten worden gedetacheerd. Op die manier kan het Agentschap werken met de nodige voorspelbaarheid en flexibiliteit.

Een sterker mandaat inzake terugkeer. Het Agentschap zal de lidstaten op eigen initiatief ondersteuning kunnen bieden bij alle fasen van de terugkeerprocedures van illegaal verblijvende vreemdelingen – met volledige inachtneming van de grondrechten – met name wat betreft:

- het bieden van technische en operationele ondersteuning aan de lidstaten om tot een geïntegreerd terugkeersysteem binnen de lidstaten te komen;
- het bieden van ondersteuning wanneer een lidstaat met uitdagingen voor wat betreft de terugkeer van illegaal verblijvende vreemdelingen geconfronteerd wordt;
- de identificatie van irregulier verblijvende migranten (inclusief het verkrijgen van reisdocumenten);
- het organiseren, promoten en coördineren van activiteiten voor wat betreft uitwisseling informatie en verzamelen en verspreiden van *best-practices*;
- het (co-)financieren van terugkeeroperaties, interventies en andersoortige activiteiten m.b.t. terugkeer.

Het Agentschap zal ook derde landen kunnen helpen met hun activiteiten inzake terugkeer naar andere (derde) landen.

Versterkte samenwerking met derde landen. Om de buitengrenzen van de EU te beschermen, is steun voor en samenwerking met derde landen van cruciaal belang. Anders dan nu het geval is, moet het Agentschap op grond van zijn nieuwe mandaat ook gezamenlijke operaties kunnen opzetten en personeel kunnen inzetten in andere landen buiten de EU dan de aangrenzende landen. Doel is bijstand te verlenen bij grens- en migratiebeheer en bij terugkeeroperaties. Wanneer in een derde land personeel wordt ingezet of er op een andere manier wordt samengewerkt, moet daarover eerst overeenstemming worden bereikt tussen de EU en het betrokken land.

Volledig opgeleid personeel en strenge professionele normen. Het operationele personeel van de EGKWA zal een gemeenschappelijke opleiding krijgen om ervoor te zorgen dat zij de strengste professionele

³ Zie BNC fiche bij voorstel COM 633 herzien voorstel EU Asielagentschap.

normen hanteren en dat er een gemeenschappelijke operationele cultuur ontstaat.

Een beter situationeel bewustzijn en een groter reactievermogen. Het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) zal volledig worden geïntegreerd in de werking van de EGKW. Eurosur is volgens de Commissie van cruciaal belang voor het verkrijgen van een snel en volledig situationeel inzicht van incidenten en migratiestromen. Daarnaast zorgt het voor een gedeelde risicoanalyse en een reactiemechanisme op lokaal, regionaal, nationaal en EU-niveau.

Nauwere samenwerking met het Asielagentschap van de EU. De EGKW moet intensiever gaan samenwerken met het versterkte Asielagentschap van de Europese Unie bij het inzetten van ondersteuningsteams voor migratiebeheer, met name in hotspots en gecontroleerde centra. Zij zullen waar nodig geïntegreerde steun op het gebied van grenzen, asiel en terugkeer verlenen.

Antennebureaus. Het Agentschap zal tijdelijke antennebureaus kunnen opzetten in de gastlidstaten waar het operationele activiteiten verricht, met het oog op een nauwe samenwerking met nationale instanties en een goed verloop van de operaties van het Agentschap.

Financiering van een solide en responsieve macht. De Europese Commissie raamt de totale kosten voor het opzetten van het permanente korps, de aanschaf van de eigen uitrusting van het Agentschap en de uitvoering van de bestaande en nieuwe taken, bedragen op € 1,3 miljard voor de periode 2019–2020. Voor de periode 2021–2027 is in totaal € 11,3 miljard nodig voor alle aangepaste taken en functies van het Agentschap. Daarnaast zullen de autoriteiten van de lidstaten steun kunnen ontvangen uit het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer ter waarde van € 9,3 miljard dat de Commissie heeft voorgesteld voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) dat loopt van 2021–2027.

b) Impact assessment Commissie

Niet opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft belang bij een effectief beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie en bij een doeltreffende preventie en bestrijding van irreguliere migratie. In het regeerakkoord en de integrale migratieagenda⁴ wordt het belang van effectief beheer van de buitengrenzen in Europa benadrukt. De activiteiten van het EGKWA aan de Europese buitengrenzen dragen bij aan deze beleidsdoelen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Algemeen. Het kabinet is voorstander van een sterke EGKW, die gevormd wordt door lidstaten en het EGKW-Agentschap gezamenlijk. Het EGKWA moet over voldoende operationele capaciteit beschikken om te borgen dat grenscontroles aan alle Europese buitengrenzen goed worden uitgevoerd. Het kabinet verwelkomt het voorstel als onderdeel van de integrale aanpak van migratie. Het kabinet is positief over de versterking van de EGKW op het terrein van samenwerking met derde landen en op

⁴ Integrale Migratieagenda, 29 maart 2018, Kamerstuk 19 637, nr. 2375.

terugkeer. Het kabinet zou op het gebied van *governance* graag zien dat de Commissie meer een brug slaat naar het politieke niveau door de koers van het EGKWA ook te bespreken in het Coreper en de JBZ-Raad, naast de regelmatige bijeenkomsten van de Bestuursraad van de EGKW. Over het algemeen is het kabinet van mening dat de voorgestelde maatregelen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een effectiever beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie en aan een doeltreffende preventie en bestrijding van irreguliere migratie. Echter, op onderdelen zijn de waarborgen voor Nederland onvoldoende aanwezig of uitgewerkt. Dit geldt met name voor onderstaande punten.

Een nieuw permanent korps van 10.000 operationele personeelsleden.

- Het kabinet is geen voorstander van statutair personeel binnen het EGKWA met zelfstandige bevoegdheden en eigen uitrusting die onder verantwoordelijkheid van de EGKW wordt ingezet. Inzet moet plaatsvinden onder verantwoordelijkheid en met respect voor de soevereiniteit van de lidstaten.
- Het kabinet kan de wens voor extra operationeel ondersteunend personeel steunen maar is kritisch ten aanzien van de verhoging van 10.000 operationele personeelsleden. Dit aantal moet geen doel op zichzelf zijn, maar dient vraaggestuurd te zijn. Er ligt momenteel geen duidelijke behoeftestelling aan ten grondslag en gaat volgens het kabinet daarmee verder dan noodzakelijk.
- De verhoging van de personele capaciteit van het EGKWA moet ook niet leiden tot een toenemende druk op de personele capaciteit van de nationale grenswacht- en terugkeerdiensten. Gelet op de toename van het aantal reizigers en uitdagingen aan de grens m.b.t. irreguliere migratie en veiligheid, is die capaciteit van verschillende lidstaten ook onder druk komen te staan.
- Tenslotte zal gekeken moeten worden in hoeverre de verschillende JBZ-agentschappen gezamenlijk capaciteit kunnen gebruiken.

Terugkeer. Het kabinet is van mening dat het Agentschap een rol heeft in alle fasen van het terugkeerproces. Daarmee ziet het kabinet ook een rol voor het Agentschap met betrekking tot vrijwillige terugkeer en re-integratie-ondersteuning. Naar het oordeel van het kabinet ontbreken deze twee elementen van terugkeer in de verordening. Daarnaast is het kabinet van mening dat het initiatief voor de inzet van terugkeerinterventieteams of Management Migration Support Teams bij de lidstaten moet liggen. Ook heeft het kabinet enige bedenkingen bij het centrale systeem dat door het Agentschap ontwikkeld zal worden en gekoppeld moet worden aan het nationale terugkeermanagementsysteem. Het doel en de toegevoegde waarde van de koppeling tussen deze systemen is niet op voorhand duidelijk.

Financiering. Het is voor het kabinet cruciaal dat niet vooruit wordt gelopen op het volgende MFK (2021–2027). De financiële gevolgen voor na 2020 dienen derhalve deel uit te maken van de onderhandelingen over het nieuwe MFK. De financiële gevolgen voor 2019 en 2020 dienen deel uit te maken van de onderhandelingen over de EU-jaarbegroting 2019, respectievelijk de EU-jaarbegroting 2020, en dus te worden meegenomen in de Amending Letter. Gelet op de algemene MFK-inzet moeten ook in het huidige MFK geen stappen gezet worden die niet zijn aan te passen in de onderhandelingen over het volgende MFK. Dit geldt in het bijzonder voor de omvang en het tempo van de verhoging van het permanente korps. Zie ook onder 5.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Met het voorstel wordt nadere invulling gegeven aan de conclusies van de Europese Raad van 28 juni 2018 over migratie. Een groot aantal lidstaten verwelkomt de versterkte rol voor het EGKWA op terugkeer en richting derde landen. Een meerderheid van de lidstaten is terughoudend ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling tussen het EGKWA en de lidstaten en het aantal personeelsleden in combinatie met de tijdlijn. De noodzaak om het budget in MFK-kader te bezien, wordt breed gedeeld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert het voorstel op de bevoegdheid op artikel 77, tweede lid, onder b en d juncto artikel 79, tweede lid onder c van het Verdrag inzake de Werking van de Europese Unie (VWEU). Op grond van deze artikelen heeft de EU de bevoegdheid regels te stellen ten aanzien van het stellen van grenscontroles en de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van buitengrenzen alsmede de bevoegdheid regels te stellen ter verwijdering en repatriëring van illegaal verblijvende personen. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het voorstel van de Commissie ziet toe op een Europees geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de EU, teneinde een doeltreffend beheer van migratie en een hoog niveau van veiligheid in de EU te waarborgen, alsmede de versterking van het mandaat van het EGKWA inzake terugkeer. Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief, omdat de lidstaten afzonderlijk niet kunnen zorgen voor coherente en geharmoniseerde regelgeving inzake het beheer van de buitengrenzen van de EU en een effectieve terugkeer van illegaal in de EU verblijvende personen. De taken die in dit voorstel voor het Europese Kust- en Grenswacht Agentschap voorzien zijn, dragen bij aan het bereiken van deze doelstellingen.

c) Proportionaliteit

De proportionaliteit van het voorstel wordt als positief met kanttekening beoordeeld. Het kabinet acht de nieuwe taken van het EGKWA, bijvoorbeeld op het gebied van ondersteuning van lidstaten bij hun grensbeheer of terugkeer, noodzakelijk om te komen tot een betere beheersing van de migratieproblematiek. Tegelijkertijd is het kabinet kritisch ten aanzien van het permanente korps van 10.000 operationele personeelsleden voor het EGKWA. Hier lijkt geen duidelijke behoeftestelling aan ten grondslag te liggen en gaat volgens het kabinet dus verder dan noodzakelijk. Dit aantal lijkt bovendien niet proportioneel in het licht van het uitgangspunt dat lidstaten zelf primair verantwoordelijk zijn voor hun grensbeheer. Het EGKWA heeft de taak om lidstaten te ondersteunen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De totale kosten voor het opzetten van het permanente korps, de aanschaf van de eigen uitrusting van het Agentschap en de aanpak van de bestaande en nieuwe taken, bedragen € 1,3 miljard voor de periode 2019–2020. Voor de periode 2021–2027 is in totaal € 11,3 miljard nodig

voor alle aangepaste taken en functies van het Agentschap. Daarnaast zullen de autoriteiten van de lidstaten steun kunnen ontvangen uit het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer ter waarde van € 9,3 miljard dat de Commissie heeft voorgesteld voor de komende begrotingsperiode (2021–2027).

Het kabinet is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over de toekomst van EGKW voor wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de toekomst van EGKW niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de nieuwe EGKW-verordening zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes, én bezuinigingen. Om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te kunnen vangen en nieuwe prioriteiten te kunnen financieren moeten substantiële bezuinigingen worden doorgevoerd. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het voorstel van de Commissie van 10.000 personeelsleden houdt in dat het op langere termijn de bedoeling is dat personeelsleden van lidstaten voor langere periodes bij het EGKWA gedetacheerd worden en dat lidstaten financieel gecompenseerd worden voor de afwezigheid van deze personeelsleden. Het voorstel spreekt van een nader uit te werken «financial support system». Het kabinet zal de Commissie vragen precies aan te geven wat de (nationale) financiële gevolgen van dit voorstel zullen zijn. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

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

Niet van toepassing

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

Niet van toepassing

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Niet van toepassing

6. Implicaties juridisch

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

Deverordening is verbindend in al zijn onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig het VWEU. Desalniettemin kan de verordening mogelijk nopen tot nationale uitvoeringsmaatregelen,

zoals de aanwijzing van voor uitvoering van de verordening verantwoordelijke autoriteiten en toekenning van bevoegdheden in dat kader.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Artikel 8, vierde lid van het voorstel geeft de Commissie de gedelegeerde bevoegdheid om (meerjarige) beleidsprioriteiten en strategische richtsnoeren voor een Europees geïntegreerd grensbeheer vast te stellen. Deze gedelegeerde handeling geeft de Commissie een vergaande bevoegdheid om prioriteiten te benoemen waar lidstaten ook hun eigen nationale strategieën en inzet op moeten baseren. Hoewel in artikel 118 is voorzien is in deelname van experts van lidstaten aan de vergaderingen van deskundigengroepen van de Commissie, en de Raad en Europees Parlement tijdig en gelijktijdig alle relevante documenten ontvangen en daartegen binnen een tijdvak van 2 maanden bezwaar kunnen maken, concludeert het kabinet dat lidstaten zeer beperkte zeggenschap in vaststelling van de meerjarige beleidsprioriteiten. Het kabinet acht deze gedelegeerde handeling op dit beleidsterrein te vergaand. De Nederlandse inzet zal zijn de beleidsprioriteiten en strategische richtsnoeren voor een Europees geïntegreerd grensbeheer vast te stellen door de Raad in samenwerking met de Commissie.

In artikel 43 van het voorstel is geregeld dat de Commissie op basis van een uitvoeringshandeling kan vaststellen dat er maatregelen getroffen kunnen worden als er, in een urgente situatie, een gevaar dreigt voor het Schengengebied, omdat het grenstoezicht aan de buitengrens niet goed functioneert. De Commissie kan op grond van dit artikel lidstaten ook verplichten operationeel personeel te leveren. Ook hier geldt dat het kabinet van mening is dat dit een te vergaande bevoegdheid is voor de Commissie. De concrete tenuitvoerlegging van het grenstoezicht wordt als een zeer belangrijk onderdeel van de nationale soevereiniteit ervaren. In de huidige EGKW-verordening ligt de bevoegdheid tot het treffen van dit besluit bij de Raad. Het kabinet staat op het standpunt dat dit zo moet blijven.

In artikel 25 wordt voorgesteld dat de details van de informatielaag van de nationale situatiebeelden door de Commissie worden vastgesteld door middel van een uitvoeringshandeling. In artikel 80 wordt het beheer van de Valse en authentieke documenten online (FADO) database bij het EGKWA belegd (voorheen neergelegd in gemeenschappelijk optreden 98/700/JBZ) en wordt de Commissie op basis van een uitvoeringshandeling de mogelijkheid geboden om regels te stellen voor de technische specificaties en de verificatie. Het kabinet acht het opportuun deze handelingen op deze wijze te beleggen gezien het technische karakter en het belang van uniforme regels voor zowel de situatiebeelden als de FADO. De commissie zal om nadere toelichting worden gevraagd voordat akkoord kan worden gegaan met de voorgestelde werkwijze. Het intrekken door de Commissie van het gemeenschappelijk optreden 98/700/JBZ is neergelegd in artikel 119 derde lid. Dit is opportuun gezien het technische karakter van de uitvoeringshandeling.

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie met uitzondering van die bepalingen die zien het permanente korps. Het kabinet heeft bedenkingen bij het realiseren van de voorgestelde

implementatietermijn en de haalbaarheid, met name met betrekking tot het aantal van 10.000 voor het permanente korps voor 2020.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel bevat een evaluatiebepaling die voorziet in een evaluatie elke na vier jaar. Deze periodieke evaluatie sluit aan bij de evaluatiebepalingen in de thans van toepassing zijnde regelgeving. Het kabinet ziet geen aanleiding op dit punt een verandering door te voeren. Een horizonbepaling is niet van toepassing op de voorgestelde regeling.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het kabinet zet vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van het voorstel inzake de realisatie van 10.000 personeelsleden in 2020 en het afgeleide te realiseren aantal voor Nederland.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Actieve samenwerking met derde landen is een belangrijk onderdeel van de aanpak voor een effectief beheer van de Europese buitengrenzen. Het kabinet steunt het uitvoeren van gezamenlijke operaties aan de buitengrenzen van het Schengengebied en in derde landen. In de EGKW-verordening is aan het Agentschap het mandaat gegeven om operaties uit te voeren in derde landen. Hiertoe moet er echter eerst een «*Status Agreement*» worden afgesloten met het betreffende derde land, waarin onder andere bepalingen zijn opgenomen die de status vaststellen van het personeel dat door het EGKWA wordt uitgezonden. In de EGKW Management Board van 19 en 20 september heeft het EGKWA aangegeven zich in 2020 te richten op de regio's: Westelijke Balkan, Noord-Afrika, West-Afrika, Hoorn van Afrika en Zijderoute-regio. Het kabinet steunt in principe het voornemen om dergelijke overeenkomsten met meerdere landen af te sluiten, conform de uitgangspunten van de integrale migratieagenda. Het kabinet onderschrijft het belang van activiteiten in voornoemde regio's, echter bij het afsluiten van dergelijke overeenkomsten zal er altijd een actuele, individuele beoordeling gemaakt moeten worden.

Fiche 2: Verordening EU-Asielagentschap, gewijzigd voorstel

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
12 september 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018) 633 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2018:0633:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
VWEU, artikel 78, eerste en tweede lid
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid in de Raad
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing door het Europees Parlement

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Het voorliggende voorstel van 12 september 2018 bouwt voort op het voorstel van 4 mei 2016 en geeft nadere invulling aan de conclusies van de Europese Raad van 28 juni 2018 over migratie. In het eerdere voorstel van 4 mei 2016 heeft de Commissie voorgesteld het bestaande Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) om te vormen tot een volwaardig EU-asielagentschap (Agentschap), met een aanzienlijk breder mandaat en takenpakket. Dat voorstel maakte deel uit van een pakket van wetgevingsvoorstellen gericht op de herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Op 28 juni 2017 bereikten het Maltese voorzitterschap van de Raad en de vertegenwoordigers van het Europees Parlement een politiek akkoord over deze Verordening, met uitzondering van de artikelen die verband houden met nog af te ronden andere wetgevingsvoorstellen uit het GEAS-pakket.

De Commissie stelt in het voorstel voor de operationele en technische bijstand die het Agentschap de lidstaten in asielprocedures kan bieden verder uit te breiden, waaronder het afnemen van biometrische gegevens, het identificeren en registreren van asielzoekers, het afnemen van asielgehoren, en het uitvoeren van de Dublinverordening. De lidstaten blijven evenwel verantwoordelijk voor het beslissen op individuele asielverzoeken. Voorts wordt voorgesteld dat het Agentschap, naast de lidstaat, ook rechtbanken en tribunalen kan ondersteunen. De Commissie voorziet geen verdere personele uitbreiding in vergelijking tot het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. De amendementen houden verder rekening met het nieuwe voorstel voor een versterkte Europese

Grens- en Kustwacht⁵, waarover een separaat BNC-fiche is opgesteld. Hierdoor kunnen de twee agentschappen complementair werken, bijvoorbeeld door middel van het inzetten van de zogenoemde Migration Management Support Teams.

Tevens wijzigt het voorstel ook het benoemingsproces voor de plaatsvervangend uitvoerend directeur van het Agentschap. Dit zorgt voor meer samenhang met de procedure voor de benoeming van de uitvoerend directeur en is zo beter afgestemd met de beginselen van de gemeenschappelijke aanpak betreffende gedecentraliseerde agentschappen van de Europese Unie. In plaats van de uitvoerend directeur zal de Commissie een shortlist van kandidaten voorleggen aan de Raad van Bestuur van het Agentschap, waarin de lidstaten zitting hebben. Zodoende wordt de procedure voor de benoeming van de plaatsvervangend uitvoerend directeur vergelijkbaar met de procedure voor de uitvoerend directeur van het Agentschap en van andere gedecentraliseerde EU-agentschappen.

b) Impact assessment Commissie

Niet opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland heeft de oprichting van de rechtsvoorganger van het agentschap, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) gesteund. Ook was het kabinet voorstander van de uitbreiding van het mandaat van EASO tot een volwaardig EU-asielagentschap, zoals ook in het BNC-fiche behorend bij het oorspronkelijk voorstel is uiteengezet.⁶ Het kabinet wil snelle, en zorgvuldige, asielprocedures in alle lidstaten. Daarmee wordt de asielzoeker zo snel mogelijk duidelijkheid gegeven over zijn toekomstperspectief: hetzij een asielvergunning en integratie indien asielrechtelijke bescherming geboden dient te worden, hetzij een spoedige terugkeer naar het land van herkomst wanneer bescherming niet aan de orde is.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt dit voorstel omdat dit het Agentschap de mogelijkheid biedt meer operationele en technische steun te verlenen aan lidstaten. Dit kan eraan bijdragen dat asielstelsels in lidstaten ook bij een toenemende asielinstroom goed blijven functioneren. De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de operationele en technische bijstand zijn verdergaand dan de bijstand die onder het huidige mandaat aan lidstaten kan worden geleverd. Het voorliggende voorstel creëert de juridische grondslag zodat het Agentschap de asielprocedure vrijwel volledig kan overnemen, bij onevenredige asieldruk of in gecontroleerde centra. Operationele en technische ondersteuning van het Agentschap in de asiel- en Dublinprocedure stelt lidstaten met hulp van het Agentschap in staat om deze snelle procedures te realiseren, waaronder in mogelijke gecontroleerde centra, zoals neergelegd in de ER-conclusies van 28 juni 2018. De desbetreffende lidstaat blijft eindverantwoordelijk voor het beslissen op individuele aanvragen.

⁵ Voorstel tot wijziging van de Verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht. COM (2018) 631 final.

⁶ «Nieuwe Commissievoorstellen: Verordening EU-agentschap voor asiel» (Vergaderjaar 2015–2016, Kamerstukken II, 22 112 nr. 2144).

Het kabinet kan ook de voorstellen steunen met betrekking tot de Dublin-procedure en de amendementen die zien op de benoeming van de plaatsvervangend Uitvoerend Directeur.

In de toelichting op het voorstel wordt voorts vermeld dat het Agentschap, naast de lidstaat, ook rechtbanken en tribunalen zou moeten kunnen ondersteunen. Het kabinet heeft hier enige reserves bij, omdat dit op gespannen voet kan staan met de scheiding der machten. Bij de onderhandelingen zal het kabinet inzetten op een verduidelijking over waaruit deze ondersteuning mag bestaan en onder welke voorwaarden deze ondersteuning verstrekt mag worden.

Het kabinet betreurt dat de Commissie voor dit voorstel geen impact assessment heeft opgesteld aangezien dit een belangrijk onderdeel is van effectieve wetgeving. Het kabinet zal dit tijdens de onderhandelingen benadrukken.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Met het voorstel wordt nadere invulling gegeven aan de conclusies van de Europese Raad van 28 juni 2018. Een aanzienlijk deel van de lidstaten staat (gematigd) positief tegenover het voorstel. Een aantal lidstaten bepleiten beperktere steun en staan niet positief tegenover een uitbreiding van de bijstand die het Agentschap kan verstrekken. Een meerderheid van de lidstaten heeft reserves bij de voorgestelde ondersteuning van rechtbanken en tribunalen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel t.a.v. de bevoegdheid voor het voorstel is positief. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU voor dit voorstel op artikel 78, leden 1 en 2, VWEU. Op grond van dit artikel is EU is bevoegd een gemeenschappelijk Europees asielbeleid te voeren als onderdeel van de ruimte van vrijheid veiligheid en recht en via de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast te stellen voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het voorstel stelt het Agentschap in staat bijstand te leveren in geval van grote asieldruk op lidstaten en in gecontroleerde centra. De voorziene taken van het agentschap kunnen niet door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt.

c) Proportionaliteit

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. Het is aan de lidstaten zelf om de EU-asielwetgeving op de juiste wijze te implementeren, ook bij grote asieldruk. Dit voorstel creëert echter de mogelijkheid om lidstaten bij grote asieldruk verdergaand dan nu mogelijk is, te ondersteunen. De lidstaten blijven evenwel verantwoordelijk voor het beslissen op individuele asielverzoeken. Hiermee gaat de voorgestelde verordening niet verder dan noodzakelijk is om de doelstellingen bereiken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De gevraagde extra financiële middelen bedragen jaarlijks EUR 55 miljoen voor de periode 2019 – 2027. De totale financiële middelen komen daarmee op EUR 320,8 miljoen voor de periode 2019–2020 en EUR 1,25 miljard voor de periode 2021–2027. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over de toekomst van het Agentschap voor wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de toekomst van het EUAA niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het voorstel zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes, én bezuinigingen. Om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te kunnen vangen en nieuwe prioriteiten te kunnen financieren moeten substantiële bezuinigingen worden doorgevoerd. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Eventuele nationale budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Het is mogelijk dat door de uitbreiding van de bijstand die het Agentschap de lidstaten in asiel- en Dublinprocedures kan bieden de asielinterventiepools vaker en/of langduriger zal worden ingezet. De financiële consequenties van de inzet van Nederlandse deskundigen ten behoeve van de asielinterventiepools zijn uiteengezet in het BNC-fiche behorend bij het oorspronkelijke voorstel.

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

Niet van toepassing

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

Niet van toepassing

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Niet van toepassing

6. Implicaties juridisch

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

Niet van toepassing, behoudens in het onwaarschijnlijke geval dat het Agentschap de asielprocedures in Nederland goeddeels zou overnemen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing

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

De finale verordening treedt in werking op een nog te bepalen datum na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie en is vanaf die datum rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het oorspronkelijke voorstel is een evaluatiebepaling opgenomen (artikel 66). Aangegeven wordt dat niet later dan drie jaar na inwerkingtreding van de verordening een evaluatie zal worden uitgevoerd. Het kabinet acht een dergelijke bepaling wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De voorliggende bepalingen worden uitvoerbaar geacht.

b) Handhaafbaarheid

Niet van toepassing

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden

Fiche 3: Terugkeerrichtlijn, herziening

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (herschikking).
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
12 september 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 634 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2018:0634:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 79, tweede lid onder c, VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel maakt deel uit van een pakket maatregelen dat door de Commissie is voorgesteld als vervolg op de Europese Raad van 28 juni 2018. Het voorstel betreft een herziening van de terugkeerrichtlijn.⁷ Deze herziening wordt ingegeven door de achterblijvende resultaten op terugkeer, ondanks inspanningen van de lidstaten en op EU-niveau om het huidige terugkeerbeleid ten uitvoer te leggen, inclusief de actieplannen voor 2015⁸ en 2017⁹ en de aanbeveling van maart 2017¹⁰ van de Commissie. De Commissie beoogt met de voorgestelde wijzigingen de bestaande regels te verhelderen en enkele procedures te vereenvoudigen. Daarbij beoogt de Commissie een betere balans te vinden tussen de uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid en de rechten van vreemdelingen, zonder te tornen aan de grondrechten en het beginsel van

⁷ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PbEU 2008, L 348).

⁸ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad EU-actieplan inzake terugkeer (COM/2015/0453 final).

⁹ Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over een doeltreffender terugkeerbeleid in de Europese Unie – een vernieuwd actieplan (COM/2017/0200 final).

¹⁰ Aanbeveling (EU) 2017/432 van de Commissie van 7 maart 2017 over het doeltreffender maken van terugkeer bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2017, L 66).

non-refoulement.¹¹ De Commissie streeft ernaar de onderhandelingen nog tijdens deze legislatuur van het Europees Parlement af te ronden.

De Commissie stelt de volgende wijzigingen in de richtlijn voor:

- Harmonisatie van het moment waarop een terugkeerbesluit moet worden afgegeven, met name voor afgewezen asielzoekers.
- Vreemdelingen krijgen de verplichting om mee te werken tijdens de terugkeerprocedure.
- Lidstaten dienen bij het bepalen van de lengte van de vertrektermijn de individuele omstandigheden van de vreemdeling mee te wegen, in het bijzonder het zicht op vertrek. Ook dient in enkele situaties een periode voor vrijwillig vertrek te worden onthouden, bijvoorbeeld wanneer er risico is op onttrekking aan het toezicht.
- Lidstaten moeten programma's opzetten ter ondersteuning van terugkeer, eventueel aangevuld met herintegratieprogramma's.
- De nationale ICT-systemen voor terugkeer moeten compatibel zijn met het centrale systeem dat is opgenomen in het voorstel voor de nieuwe verordening voor de Europese Grens- en Kustwacht (EGKW)¹².
- Het opnemen van criteria voor het bepalen van het risico op onttrekking aan het toezicht.
- Meer mogelijkheden om vreemdelingen die een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid in bewaring te stellen. Lidstaten moeten in de nationale wetgeving een maximale periode voor vreemdelingenbewaring opnemen van minimaal drie en maximaal zes maanden.
- Een aanvullende regeling voor de rechtsmiddelen voor gevallen waarin een terugkeerbesluit wordt genomen nadat al een rechtelijke toetsing heeft plaatsgehad van een afgewezen asielverzoek. De Commissie stelt voor deze gevallen een verkorte juridische toets voor van het terugkeerbesluit in één instantie. Het voorstel bevat ook een regeling voor de schorsende werking van het beroep tegen het terugkeerbesluit in die gevallen waarin er ook een beroepsprocedure tegen een afgewezen asielbesluit loopt of heeft gelopen.
- Wanneer bij uitreis wordt vastgesteld dat een vreemdeling zijn vrije termijn heeft overschreden, kan een inreisverbod worden opgelegd zonder terugkeerbesluit.
- Een regeling voor een grensprocedure, waaronder een verlengde periode voor bewaring en een specifiek criterium voor het gunnen van een periode voor vrijwillig vertrek. Deze grensprocedure is mede opgenomen met het oog op eventuele gecontroleerde centra, zoals opgenomen in de ER-conclusies van 28 juni 2018.

b) Impact assessment Commissie

Het kabinet had graag gezien dat de Commissie voor dit voorstel een impact assessment had opgesteld aangezien dit een belangrijk onderdeel is van effectieve wetgeving. Het kabinet zal dit tijdens de onderhandelingen benadrukken.

Het voorstel houdt rekening met het genoemde herziene actieplan terugkeer en de bijbehorende aanbeveling van maart 2017, de consultaties en analyses die werden gedaan voor de herziening van het

¹¹ Het niet mogen terugsturen van asielzoekers vanwege de gevaren die hen bedreigen in het land van herkomst.

¹² Voorstel tot wijziging van de Verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht. COM(2018) 631 final.

terugkeerhandboek in november 2017¹³ en de uitkomsten van de Schengenevaluaties.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Terugkeer is een prioriteit van het kabinet, zoals ook blijkt uit het regeerakkoord van 10 oktober 2017. Daarbij wordt zowel ingezet op de verbetering van de samenwerking met herkomstlanden als het aanpassen van de Europese wet- en regelgeving, zodat de terugkeer van vreemdelingen van wie het asielverzoek is afgewezen effectiever verloopt, zowel vanuit de lidstaten als aan de Europese buitengrenzen. Het kabinet wenst ook de mogelijkheden voor vreemdelingenbewaring te verruimen binnen de kaders van Europese wet- en regelgeving, zoals van criminele vreemdelingen, ten einde gedwongen vertrek te kunnen realiseren.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de herziening van de richtlijn. Nederland heeft hierop in lijn met het regeerakkoord meermaals aangedrongen. Verheldering en vereenvoudiging van procedures kan bijdragen aan een effectiever terugkeerproces.

Bij de onderhandelingen zal het kabinet zich met name richten op de technische uitwerking van de voorstellen. Het kabinet zal hierbij betrekken hoe de voorgestelde regelingen in de Nederlandse uitvoerings- en rechtspraak zullen doorwerken. Daarbij zal het kabinet er oog voor hebben dat de herziening daadwerkelijk leidt tot verlichting van administratieve lasten en vereenvoudiging en standaardisering van procedures, met een zorgvuldig oog voor de balans tussen het vergroten van de uitvoerbaarheid van het terugkeerbeleid en de rechten van de vreemdeling.

Het kabinet staat in dit licht in beginsel positief tegenover de volgende voorstellen die in principe geen effect hebben op of aansluiten bij de Nederlandse uitvoeringspraktijk:

- Harmonisatie van het moment waarop een terugkeerbesluit moet worden afgegeven;
- De verplichting van vreemdelingen om mee te werken tijdens de terugkeerprocedure;
- Alle lidstaten moeten programma's opzetten ter ondersteuning van terugkeer, eventueel aangevuld met herintegratieprogramma's; en
- Een maximale periode voor vreemdelingenbewaring van minimaal drie maanden en maximaal zes maanden.

Het kabinet verwelkomt de voorstellen die het mogelijk maken om vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland zijn en een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid, in bewaring te stellen om hun uitzetting voor te bereiden. Een crimineel verleden van illegale vreemdelingen zou daarmee een reden kunnen zijn om hen in bewaring te stellen. Daarbij wordt immer individueel beoordeeld of een lichtere maatregel effectief kan worden toegepast. Dit sluit aan bij het regeerakkoord.

¹³ Aanbeveling (EU) 2017/2338 van de Commissie van 16 november 2017 tot vaststelling van een gemeenschappelijk „terugkeerhandboek» voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van terugkeergereleerde taken (PbEU 2017, L 339).

Het kabinet verwelkomt het voorstel dat indien bij uitreis wordt vastgesteld dat een vreemdeling zijn vrije termijn heeft overschreden, een inreisverbod kan worden opgelegd zonder terugkeerbesluit. Dit zal leiden tot een vermindering van administratieve lasten.

Het kabinet heeft bij de overige voorstellen de volgende kanttekeningen:

- Het voorstel van de Commissie dat lidstaten bij het bepalen van de lengte van de vertrektermijn de individuele omstandigheden van de vreemdeling dienen te wegen, kan een verzwarende van de administratieve lasten inhouden. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat in de richtlijn objectieve criteria worden opgenomen.
- Het voorstel om in de richtlijn criteria op te nemen voor het bepalen van het risico op onttrekking aan het toezicht, die worden bepaald aan de hand van een algehele beoordeling van de individuele omstandigheden van de vreemdeling, vergt een aanpassing van het nationale systeem. Hierbij zal het kabinet er oog voor hebben dat dit geen verzwarende van de administratieve lasten betekent.
- Het kabinet heeft enige reserves bij het voorstel dat nationale ICT-systemen voor terugkeer compatibel moeten worden met het centrale systeem dat in het voorstel voor de nieuwe EGKW-verordening is opgenomen. Het doel en de toegevoegde waarde daarvan is niet op voorhand duidelijk.
- Nederland zal aanvullende vragen stellen over het doel en strekking van de voorgestelde regeling voor rechtsmiddelen voor die gevallen waarin een terugkeerbesluit samenloopt met een afgewezen asielaanvraag. Beschermingsvraagstukken zouden moeten worden beantwoord in de asielprocedure en niet in de terugkeerprocedure. Het is onwenselijk en lastenverzwarend als dit in twee aparte procedures getoetst zou moeten worden. Bij eerste lezing lijken de effecten voor het Nederlandse stelsel praktijk echter beperkt omdat vreemdelingen in Nederland een meeromvattende beslissing ontvangen waarin naast de afwijzing van de asielaanvraag een terugkeerbesluit is opgenomen.
- De Commissie stelt tot slot voor om aan de richtlijn een grensprocedure toe te voegen die is bedoeld om een duidelijker verband te leggen tussen de terugkeerprocedure en de asielprocedure aan de grens. Een aanvullende procedure mag echter in de ogen van het kabinet niet de bestaande grensprocedures van lidstaten compliceren en dient daar zowel voor wat betreft de rechtsmiddelen als de inhoudelijke vereisten zo veel mogelijk op aan te sluiten. Uitgangspunt is dat juist op het terrein van de grensbewaking niet minder handelingsperspectief mag ontstaan opdat de grensbewaking effectief kan worden zeker gesteld.

In het voorstel van de Commissie ontbreken naar het oordeel van het kabinet ook nog enkele elementen. Het voorstel voorziet niet in het in voorkomend geval uitzetten van vreemdelingen naar een ander land dan het herkomst- of transitland. Een dergelijke verruiming sluit aan bij de ambitie in het Regeerakkoord om, bij voorkeur in Europees verband, overeenkomsten met betrekking tot migratie te sluiten met veilige derde landen. Via deze overeenkomsten moeten in EU-verband afspraken worden gemaakt met transitlanden en landen in de regio van brandhaarden over de opvang en het terugnemen van asielzoekers, zowel van eigen onderdanen als van andere landen uit de regio. Ten tweede is niet voorzien in de overdracht van statushouders tussen de lidstaten. Indien de overdracht van statushouders niet in de voorgestelde Dublinverordening wordt opgenomen, zou de meest aangewezen plaats hiervoor naar het oordeel van het kabinet de terugkeerrichtlijn zijn. Ten derde vereenvoudigt het voorstel op enkele punten de administratieve lasten en procedures onvoldoende, in het bijzonder voor vreemdelingenbewaking. Dit verhoudt zich niet goed met de ambitie van de Commissie om de toepassing van

vreemdelingenbewaring efficiënter te maken. Het kabinet zal zich ervoor inzetten om deze elementen aan het voorstel toe te voegen dan wel de huidige voorstellen hierop aan te passen.

De voorstellen van de Commissie zien niet op wijziging van het artikel over detentieomstandigheden en derhalve ook niet op de detentieomstandigheden van kwetsbare personen, zoals minderjarigen. Zoals beschreven in het Regeerakkoord hecht het kabinet eraan dat gezinnen met kinderen en alleenstaande minderjarige vreemdelingen net als nu op een kindvriendelijke wijze worden opgevangen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

In een eerste bespreking wordt het voorstel voor herziening door veel lidstaten verwelkomd; enkele lidstaten zien echter meer in verbetering van de samenwerking met derde landen dan in herziening van de terugkeerrichtlijn.

De wens van het kabinet om onder de richtlijn ook terugkeer naar een ander land dan het herkomst- of transitland mogelijk te maken en ook de overdracht van statushouders op te nemen, vindt bij meerdere lidstaten weerklank. Enkele lidstaten hadden graag de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten teruggezien in het voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid positief. De door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag voor dit voorstel is artikel 79, tweede lid onder c, VWEU. De EU is op basis daarvan bevoegd maatregelen vast te stellen inzake illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van verwijdering en repatriëring van illegaal verblijvende vreemdelingen. Het kabinet is van oordeel dat de EU de bevoegdheid heeft om deze maatregel vast te stellen. Het betreft hier maatregelen in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit beleidsterrein hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, tweede lid onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. Het voorkomen en bestrijden van illegale immigratie en terugkeer van degenen die geen wettelijk verblijfsrecht hebben, is een gedeeld doel van alle lidstaten dat zij niet alleen kunnen bereiken. Het voorstel beoogt enkele tekortkomingen en obstakels die de lidstaten ondervinden bij het uitvoeren van terugkeer te verminderen. Deze obstakels komen deels voort uit de divergerende nationale interpretatie die in lidstaten aan de huidige richtlijn wordt gegeven. Door een uniformer en effectiever terugkeerbeleid in andere lidstaten wordt bovendien secundaire migratie voorkomen. Verdergaande harmonisering van het terugkeerbeleid is derhalve aangewezen, hetgeen door herziening van de richtlijn wordt bereikt.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. De gekozen vorm van het voorstel, de richtlijn, ligt voor de hand nu het gaat om een herziening een bestaande richtlijn. De voorgestelde wijzigingen zijn beperkt en gericht op het effectief aanpakken van de belangrijkste tekortkoming van terugkeerprocedures en verminderen van de obstakels die lidstaten ondervinden. De maatregel gaat derhalve niet verder dan noodzakelijk en is ook geschikt om de doelstelling te bereiken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Dit voorstel heeft geen financiële of administratieve consequenties voor de Europese Unie.

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

Deze herziening van de richtlijn moet leiden tot vereenvoudiging van enkele procedures en uiteindelijk een effectiever terugkeerbeleid. Met de eventuele aanpassing van de ICT-systemen aan het centrale systeem van de EGKW zou echter wel extra uitgaven gemoeid zijn. Het kabinet schat in dat de wijzigingen in de richtlijn uiteindelijk kostenneutraal zouden moeten zijn. Eventuele nationale budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Niet van toepassing

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

De Commissie beoogt met de voorgestelde wijzigingen de bestaande regels te verhelderen en enkele procedures te vereenvoudigen. Het kabinet zal bij de onderhandelingen steeds kritisch beoordelen of de voorstellen daadwerkelijk leiden tot vermindering van administratieve lasten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Niet van toepassing.

6. Implicaties juridisch

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

Afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen moeten wijzigingen worden doorgevoerd in de Vreemdelingenwet dan wel in lagere regelgeving (Vreemdelingenbesluit, Voorschrift Vreemdelingen, Vreemdelingen-circulaire).

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing.

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

De Commissie stelt een implementatietermijn voor van zes maanden, met uitzondering van het nationale ICT-systeem voor terugkeer waarvoor een termijn van een jaar staat. Het kabinet acht deze termijn te kort. Na de herziening van de richtlijn zullen wijzigingen moeten worden doorgevoerd

in de Vreemdelingenwet dan wel in lagere regelgeving. Een meer gebruikelijke implementatietermijn bedraagt twee jaar en deze zal ook nodig zijn voor de wijziging van de Vreemdelingenwet. Ook voor het doorvoeren van de noodzakelijke wijzigingen in het ICT-systeem, wordt een dergelijke termijn van belang geacht.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie brengt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn en vervolgens om de drie jaar verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad. Hiermee wordt aangesloten bij de verplichting tot verslaglegging die gelden voor de huidige terugkeerrichtlijn. Het kabinet acht dit wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Met de herziening van de richtlijn wordt een verheldering en vereenvoudiging van enkele procedures en een effectiever terugkeerbeleid nagestreefd. Dit zal de uitvoering van het terugkeerbeleid ten goede komen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.