

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 702

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2008

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

1. Richtlijn inzake maritieme arbeid; (Kamerstuk 22 112, nr. 700)
2. Mededeling digitalisering Europees cultureel erfgoed; (Kamerstuk 22 112, nr. 701)
3. Mededeling inzake Europees immigratiebeleid.

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

Fiche : Mededeling inzake Europees immigratiebeleid

1. Algemene gegevens

Voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende «Een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa: beginselen, maatregelen en instrumenten»

Datum Commissiedocument: 17 juni 2008

Nr. Commissiedocument: COM (2008) 359def

Pre-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0359:FIN:NL:PDF>

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board (<http://ec.europa.eu/governance/impact/practice>): —

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep, Strategisch Comité Immigratie, Grenzen en Asiel (SCIFA), JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

2. Essentie voorstel

Deze mededeling geeft 10 beginselen weer waarop volgens de Commissie het gemeenschappelijke immigratiebeleid gebaseerd dient te worden. De Commissie meent dat er een gemeenschappelijke beleidsvisie nodig is die streeft naar een coherenter en dynamischer kader voor toekomstige maatregelen om te komen tot een meer integraal EU beleid ten aanzien van immigratie. Deze noodzaak komt volgens de Commissie voort uit de behoefte aan een effectief beheer van immigratie in een open Europa zonder binnengrenzen en de daaraan gekoppelde positieve bijdrage die arbeidsmigratie kan leveren in een vergrijzend Europa, aan de economische kracht van de EU. De beginselen worden ingedeeld in drie categorieën (welvaart, solidariteit en veiligheid) en betreffen:

Welvaart:

1. Duidelijke regels en gelijke voorwaarden
2. Inzichtelijk maken van de vraag op de arbeidsmarkt op langere termijn en het op elkaar afstemmen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt
3. Integratie als sleutel tot succesvolle immigratie

Solidariteit:

4. Transparantie, vertrouwen en samenwerking
5. Efficiënt en coherent gebruik van beschikbare middelen
6. Partnerschap met derde landen

Veiligheid:

7. Een visumbeleid in het belang van de EU en haar partners
8. Geïntegreerd grensbeheer
9. Strengere bestrijding van illegale immigratie en «nultolerantie» ten aanzien van mensenhandel
10. Doeltreffend en duurzaam terugkeerbeleid

Per beginsel worden, ter illustratie van de toekomstige toepassing, voorbeelden van concrete maatregelen opgesomd die op EU-niveau moeten worden genomen of aan lidstaten worden aanbevolen om het beginsel in praktijk te brengen.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete weten regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Ja. De Commissie kondigt met deze mededeling nieuwe maatregelen aan. Per beginsel worden ter illustratie van de toekomstige toepassing, enkele voorstellen gedaan van een mogelijke concrete invulling van dit beginsel door de Commissie of de lidstaten. Veel beleid dat wordt gehangen onder de beginselen is lopend beleid. Naast de verdere uitwerking van de beginselen, streeft de Commissie met deze mededeling naar een coherenter en beter gecoördineerde aanpak op Europees niveau, ondermeer door het jaarlijks politiek agenderen van het onderwerp en het uitwisselen van «best practices».

Enkele opvallende elementen in de mededeling vormen bovendien de aandacht voor integratie voor een succesvol immigratiebeleid en het belang van arbeidsmigratie in het kader van de Lissabon-strategie, waarbij de Commissie het belang van deze vorm van migratie in zeer algemene termen beschrijft en positief waardeert. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen kennismigratie en overige vormen van arbeidsmigratie, ook wordt niet gewezen op mogelijke arbeidsmarkt-concurrentie tussen binnenlands arbeidsaanbod in de lidstaten en laag-opgeleide arbeidsmigranten. Ook valt op dat om «grote politieke en operationele solidariteit» wordt gevraagd opdat zaken van gemeenschappelijk belang op gecoördineerde wijze kunnen worden aangepakt en meent de Commissie dat de economische, sociale en internationale aspecten van immigratie moeten worden meegenomen in alle verwante beleidsterreinen.

Het voorlopige Nederlandse oordeel over de bevoegdheid van de Gemeenschap op het terrein van immigratie, is -op basis van art. 61(b) jo. art. 63 EG- positief.

De subsidiariteit en proportionaliteit van de in deze mededeling aangekondigde maatregelen beoordeelt Nederland positief. Gezien het grensoverschrijdend karakter van migratie en de mogelijke beleidsexternaliteiten heeft een Europese aanpak op migratie meerwaarde. Zolang het uitgangspunt is politiek vast te stellen welke beginselen aan een gemeenschappelijk immigratiebeleid ten grondslag moeten liggen en zolang de Commissie geen specifieke criteria voor het nationale toelatingsbeleid formuleert, lijkt daar inderdaad het primaat op EU-niveau te liggen. Op elk van de concrete maatregelen die ten voorbeeld zijn gesteld zal moeten worden nagegaan of ook in de individuele gevallen het subsidiariteitsbeginsel en proportionaliteitsbeginsel gerespecteerd wordt.

De Commissie roept enkele malen op er voor te zorgen dat in alle nationale en communautaire financiële instrumenten voldoende middelen beschikbaar zijn en dat ze efficiënt en gezamenlijk worden gebruikt. Ook noemt de Commissie «*financial burden sharing*» een vorm van solidariteit. Nederland maakt zich thans zorgen over de thans financiële consequenties van ongedefinieerde financial- burdensharing. Nederland wil in dit kader primair inzetten op de verbetering van procedures en samenwerking.

De Commissie kondigt in deze mededeling aan dat zij voornemens is in het voorjaar van 2009 opnieuw een mededeling uit te brengen met concrete suggesties voor verdere werkzaamheden op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid, met het oog op het nieuwe vijfjarenprogram-

ma dat in het tweede halfjaar van 2009 moet worden vastgesteld. Nadat de Commissie dergelijke instrumenten heeft aangenomen zal in de daarop betrekking hebbende BNC-fiches een nader Nederlands oordeel worden gegeven over de bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit en financiële gevolgen van die rechtsinstrumenten.

Voor wat betreft de samenhang van deze Mededeling met de door het Franse Voorzitterschap voorgestelde maatregelen in het kader van het «Migratiepact»¹ betreffende asiel en immigratie, wordt opgemerkt dat deze een andere insteek hebben. Het Migratiepact vervat een aantal concrete afspraken (commitments) die expliciet voortbouwen op het acquis van het Europees immigratiebeleid en ten doel hebben een nieuw politiek élan te geven aan de discussie over asiel en migratie. Deze Mededeling is globaler en abstracter van aard en beoogt gemeenschappelijke basisbeginselen neer te leggen ter inkadering van bestaande en toekomstige maatregelen van de lidstaten en de EU zelf op immigratiegebied. De instrumenten die de Commissie met deze mededeling voorstelt kunnen de ambitie van het pact wel helpen verwezenlijken.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland steunt het voorstel van de Commissie om algemene beginselen te formuleren waaraan immigratiebeleid in EU-verband tenminste moet voldoen. De algemene categorieën «welvaart, solidariteit en veiligheid» worden herkend, als uitgangspunten voor Europees immigratiebeleid. De nadere uitwerking in de vorm van de tien basisbeginselen sluit ook aan bij de uitgangspunten van het Nederlandse reguliere vreemdelingenbeleid (modern migratiebeleid), het asielbeleid en het terugkeerbeleid. Veel van de voorbeelden die de Commissie noemt onder de beginselen is al lopend beleid. Er bestaat evenwel enige terughoudendheid met betrekking tot de invulling die de Commissie aan de enkele beginselen wil geven door middel van concrete voorbeelden.

Zo merkt de Commissie op dat de uitvoering van de genoemde voorbeelden van maatregelen moet worden gevolgd door middel van een specifieke gemeenschappelijke methode en een toezichtmechanisme. Nederland wenst te voorkomen dat doublures ontstaan met al bestaande rapportageprocedures. Eén van de instrumenten die de Commissie introduceert ten behoeve van een gemeenschappelijke methodologie is het voorstel van de Commissie om door iedere lidstaat een nationaal immigratieprofiel te laten ontwikkelen dat een totaalbeeld geeft van de immigratiesituatie, met name ten aanzien van de arbeidsmarktparticipatie. Lidstaten brengen jaarlijks verslag uit aan de Commissie over de stand van zaken ten aanzien van het gemeenschappelijke immigratiebeleid en over hun nationale profielen. Nederland zal dergelijke voorstellen beoordelen op de toegevoegde waarde naast reeds bestaande analyses en instrumenten (waaronder de Lissabonstrategie).

Nederland deelt de visie van de Commissie dat arbeidsmigratie een bijdrage kan leveren aan het bereiken van de Lissabon doelstellingen. Met name waar het gaat om het aantrekken van excellente studenten, onderzoekers en andere kenniswerkers kan Europees migratiebeleid een belangrijke rol spelen bij het positioneren van Europa als dynamische kenniseconomie.

Ook kan immigratie van kenniswerkers een rol spelen bij het opvangen van (toekomstige) tekorten op de Europese arbeidsmarkt, al past daarbij de kanttekening dat de vooruitzichten voor de ontwikkeling van de nationale arbeidsmarkten op langere termijn zeer uiteenlopend zijn, evenals de behoefte aan al dan niet laag- of hooggeschoold personeel. Nederland ziet

¹ Gepresenteerd op 7/8 juli 2008 tijdens de informele JBZ-raad.

het Europees arbeidsmigratiebeleid dan ook als complementair aan het nationale beleid.

Waar de Commissie suggereert dat immigratie tot op zekere hoogte kan helpen om de problemen als gevolg van vergrijzing op te lossen, merkt Nederland op dat het immigratie niet ziet als structurele oplossing voor de vergrijzingsproblematiek. Nederland zal dit blijven uitdragen.

Ten aanzien van het voorstel om het aantal inspecties op de werkplek te vergroten (pagina 13) is Nederland van opvatting dat lidstaten – op basis van gerichte risicoanalyses – zelf kunnen bepalen wat in hun nationale context een kwalitatief goede en effectieve handhavingstrategie van illegale tewerkstelling is. Dit kan impliceren dat een verhoging van het aantal inspecties als zodanig niet effectief is en dat ook andere maatregelen aangewezen kunnen zijn.

Nederland is daarentegen verheugd met de voortdurende aandacht van de Europese Commissie voor het thema integratie en is blij dat de mededeling aandacht vraagt voor de versterking van beleid van de afzonderlijke lidstaten en de EU op dit vlak, alsmede hiertoe enkele suggesties voor concrete voorstellen doet. Deze suggesties kunnen allen worden gesteund.

In het licht van de wens om een bredere discussie in Europees verband te entameren over taaleisen voor derdelanders, verwelkomt Nederland in het bijzonder de suggestie van de Europese Commissie om de uitvoering van de gezinsherenigingsrichtlijn te beoordelen. Een aandachtspunt is hierbij de eerste toelating van gezinsleden van EU-onderdanen die in een andere lidstaat verblijven. Nederland ondersteunt het idee om de relatie tussen nieuwe patronen van (arbeids-)migratie, zoals circulaire en tijdelijke migratie, en integratie te verkennen en zal zij, in het licht van de motie Ormel¹, in dit opzicht ook de wenselijkheid van de bevordering van de uitwisseling van goede praktijken op het gebied van mobiliteit en participatie van EU-werknemers opbrengen. Daarnaast hecht Nederland bijzonder belang aan de ontwikkeling van gemeenschappelijke indicatoren ten behoeve van de evaluatie van integratiebeleid.

Voor wat betreft de bevordering van inburgering, meent Nederland dat de aandacht niet slechts uit dient te gaan naar de aanbidding van cursussen voor nieuwkomers in het gastland, maar dat er tevens aandacht dient te worden besteed aan de bevordering van inburgering in het buitenland. Zonder iets af te doen aan het uitgangspunt dat het integratiebeleid een nationale competentie is, acht Nederland het waardevol als de Commissie in haar volgende mededeling inzake integratie welke in september zal worden gepresenteerd, onderdelen van beleid zou kunnen identificeren waarop een mate van gemeenschappelijke benadering mogelijk en gewenst is binnen de afspraken vervat in de JBZ Raadconclusies van 12 en 13 juni 2007. Daarnaast wordt verwacht dat de Commissie aandacht zal besteden aan enkele belangrijke, maar in deze mededeling ontbrekende, onderwerpen zoals de bevordering van de interculturele dialoog, en (gedeeld) burgerschap.

Op het gebied van solidariteit in de Mededeling is Nederland voorstander van een intensieve samenwerking met landen van herkomst. Partnerschappen met derde landen dienen gebaseerd te zijn op wederzijdse behoeften en verplichtingen en er dient sprake te zijn van *ownership* en *commitment* van het derde land. Zoals ook opgenomen in de notitie Migratie en Ontwikkeling kunnen derde landen worden ondersteund op het terrein van capaciteitsopbouw zodat ze een eigen migratie- en asielsysteem kunnen opbouwen. Nederland ondersteunt ook het voorstel van de Commissie om in de samenwerking en ondersteuning in de

¹ Met deze motie wordt de regering verzocht om op Europees niveau inburgeringstoetsen te bevorderen voor eenieder die zich voor langere tijd vestigt in een lidstaat van de EU (motie 31 202, nr. 12 gewijzigd).

partnerlanden onder meer aandacht te hebben voor maatregelen om braindrain tegen te gaan, ethische rekrutering, scholing en beroepsopleidingen, lagere kosten voor geldovermakingen en ondersteuning van de ontwikkeling van de financiële sector. De Commissie stelt ook voor om in de associatieovereenkomsten met derde landen bepalingen op te nemen over de coördinatie van de sociale zekerheid. Hierbij wordt gesproken over de overdracht van verworven sociale rechten, zoals pensioenrechten.

Nederland kan hiermee instemmen mits voldaan wordt aan het huidige Nederlandse beleid hetgeen inhoudt dat er goede concrete handhavingsmogelijkheden zijn en de reeds afgesloten bilaterale handhavingsovereenkomsten onverlet blijven¹.

Nederland is tenslotte met de Commissie voorstander van het komen tot gezamenlijke visumkantoren. Benadrukt dient echter te worden dat dit een groeiproces is, waarbij het samenwerken in een front-office, gezamenlijke aanvraagkantoren, de eerste stap is. Een volgende, maar gecompliceerdere stap is het samenwerken in een back-office, inhoudende het beslissingsproces. Bij dit laatste zal Nederland een eigen nationale inbreng willen houden.

¹ Deze lijn is conform het reeds eerder ingenomen standpunt in fiche COM (2007) 787, 788, 789, 790, 792, 793, over een zestal associatie overeenkomsten.