

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 838

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2009

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

1. Verordening inzake oprichting Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken;
2. Beschikking inzake Europees vluchtelingenfonds; (Kamerstuk 22 112, nr. 839)
3. Kaderbesluit inzake jurisdictiegeschillen in strafzaken; (Kamerstuk 22 112, nr. 840)
4. Mededeling «Aanpak van de crisis in de Europese automobielenindustrie»; (Kamerstuk 22 112, nr. 841)
5. Mededeling inzake Gemeenschappelijke preventiestrategie rampen. (Kamerstuk 22 112, nr. 842)

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

Fiche : Verordening inzake oprichting Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken

Algemene gegevens

Voorstel: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken

Datum Commissiedocument: 18 februari 2009

Nr. Commissiedocument: COM (2009) 66 final

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&Dosld=197948

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC (2009) 153 (impact-assessment), SEC (2009) 154 (samenvatting impact-assessment)
Geen opinie IAB

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Asiel, Begrotingscomité, SCIFA, JBZ-Raad.

Eerste presentatie in de JBZ-Raad van 26–27 februari 2009.

Mogelijk politiek akkoord in de JBZ-Raad van 4–5 juni 2009.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) Rechtsbasis

Artikel 63, eerste en tweede lid en artikel 66 EG-Verdrag.

b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement

Gekwalificeerde meerderheid van stemmen, medebeslissing EP

c) Comitologie n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Dit voorstel voorziet in de oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (European Asylum Support Office, EASO), in de vorm van een regelgevend agentschap.¹

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het voorstel is gebaseerd op art. 63, eerste en tweede lid en artikel 66 EG-Verdrag.

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

Risico's/implicaties/kansen

De oprichting van het bureau biedt kansen om de praktische samenwerking tussen de lidstaten structureel te ondersteunen en verder te brengen naar een situatie van geharmoniseerde uitvoering. De implicaties zijn wel dat een groot deel van de Europese financiering die tot nu toe werd ingezet voor de uitvoering van concrete projecten binnen de bestaande formatie van de lidstaten nu ingezet gaat worden voor het Europees Ondersteuningsbureau. De uitdaging voor het bureau is om de inzet op structurele taken klein en beheersbaar te houden, met als doel een meer-

¹ Een regelgevend agentschap is een orgaan dat belast is met uitvoerende taken, maar los staat van de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie. De uitvoering van de aan een agentschap toegewezen taken verlangen over het algemeen een hoge mate van specialistische, wetenschappelijke en/of technische deskundigheid.

waarde te leveren ten opzichte van de inzet die de lidstaten zelf zonder het bureau kunnen regelen.

Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland ondersteunt de oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken. Verdere samenwerking op operationeel niveau tussen de lidstaten stimuleert bottom-up harmonisatie en brengt de beoogde uniforme asielprocedure en uniforme asielstatus naderbij. Nederland staat een in omvang beperkt bureau voor, dat coördinerend en faciliterend is.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het voorstel betreft de oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (European Asylum Support Office, EASO), in de vorm van een regelgevend agentschap. De oprichting van dit bureau was reeds voorzien in de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Europese agentschappen – Verdere ontwikkelingen¹, waarnaar in het onderhavige voorstel wordt verwezen. In die mededeling geeft de Commissie aan dat zij het functioneren van de bestaande regelgevende agentschappen zal evalueren en dat zij totdat de resultaten van deze evaluatie bekend zijn (tegen eind 2009) geen voorstellen voor nieuwe regelgevende agentschappen zal doen. Een uitzondering hierop wordt gemaakt voor twee agentschappen op het terrein van JBZ, te weten een agentschap voor het operationele beheer van SIS II, VIS en Eurodac en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (onderwerp van de onderhavige verordening).

Dit regelgevend agentschap, waarvan de vestigingsplaats op dit moment nog niet bekend is, zal drie hoofdtaken krijgen:

1. ondersteuning van de praktische samenwerking op asielgebied;
2. ondersteuning van lidstaten met buitengewone druk op hun asielstelsel;
3. bijdragen aan de toepassing van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel.

Concreet zal het asielondersteuningsbureau haar taken onder meer uitvoeren door informatiestromen te coördineren. Zo zal door het asielondersteuningsbureau een database worden opgebouwd met informatie over landen van herkomst. Ook zal het asielondersteuningsbureau een opleidingscurriculum samenstellen voor onder meer de nationale asieldiensten.

De Commissie beoogt het asielondersteuningsbureau ook een coördinerende rol te geven bij de ondersteuning van lidstaten die onder bijzondere druk staan door een grote toestroom van asielzoekers. Deze lidstaten kunnen, in het voorstel van de Commissie, een beroep doen op de in te stellen asielondersteuningsteams, bestaande uit deskundigen op het gebied van onder andere tolkdiensten en de behandeling van asieltaken. In het team is ook kennis aanwezig over de landen van herkomst.

Het bureau zal worden geleid door een raad van bestuur, die zal bestaan uit vertegenwoordigers van alle lidstaten en de Commissie, en door een uitvoerend comité. De uitvoerend directeur van het bureau zal worden belast met het dagelijks bestuur; hij zal op voordracht van de Commissie door de raad van bestuur worden aangesteld.

¹ COM (2008) 135, 11 maart 2008.

De uitvoerend directeur zal voor advies over het werkprogramma en alle activiteiten van het bureau worden bijgestaan door acht vertegenwoordigers uit de raad van bestuur verenigd in een uitvoerend comité.

Impact assessment Commissie

Twee groepen beleidsopties werden bij de effectbeoordeling onder de loep genomen.

De eerste groep beleidsopties heeft betrekking op de mogelijke taken en opdrachten van de ondersteuningsstructuur; bij de tweede groep beleids-opties wordt nagegaan wat de meest optimale institutionele organisatievormen voor de ondersteuningsstructuur zijn. De voornaamste institutionele opties voor de structuur, die de hierboven aangehaalde taken en opdrachten zou vervullen, werden bij de effectbeoordeling bestudeerd.

Vanuit institutioneel oogpunt wordt aan de oprichting van een regelgevend agentschap als institutionele vorm voor het toekomstige Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken de voorkeur gegeven.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op art. 63, eerste en tweede lid en art. 66 EG-Verdrag. Volgens Nederland is dat de juiste rechtsbasis.

b) Functionele toets:

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* positief
- *Onderbouwing:*

Dit agentschap ondersteunt de lidstaten bij hun praktische samenwerking op het terrein van asiel en in tijden van buitengewone druk op hun asielstelsel. Dit kan niet goed door de lidstaten afzonderlijk worden gedaan. Dit leidt tot een positief oordeel over de subsidiariteit van het voorstel.

Het voorgestelde agentschap krijgt een coördinerende en faciliterende rol en krijgt geen besluitvormingsbevoegdheid. De nadruk ligt op het vlak van opleidingen, gezamenlijke trainingen en het uitwisselen van *best practices*. Het voorstel gaat hiermee niet verder dan nodig om het agentschap zijn taken uit te kunnen laten voeren. Dit leidt tot een positief oordeel over de proportionaliteit van het voorstel.

c) Nederlands oordeel

Nederland constateert dat de asielsystemen binnen de EU nog onvoldoende zijn geharmoniseerd. Deze situatie is volgens Nederland te verbeteren door verdere harmonisatie en praktische samenwerking. Harmonisatie kan «top down» vanuit wet- en regelgeving de verschillende asielsystemen nader tot elkaar brengen. Praktische samenwerking kan dit «bottom up» stimuleren, door middel van onder andere uitwisseling van kennis, *best practices* en vaardigheden. Het Europees Ondersteuningsbureau kan hierbij een belangrijke rol spelen. Deze rol zal bij wijze van pilot, specifiek voor Irak, worden ingevuld door de Temporary Desk on Iraq (TDI), die mede op Nederlands initiatief wordt opgericht.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

Het agentschap zal worden gefinancierd vanuit de EG-begroting. In de bij het voorstel gevoegde financiële bijlage wordt aangegeven dat de kosten worden geraamd op € 40,25 miljoen voor de periode 2010–2013. Dekking

voor deze kosten wordt gezocht in het communautaire deel van het Europees Vluchtelingenfonds (EVF). Per saldo betekent dit dat de beschikbare middelen voor onderhavige beleidsinitiatieven gelijk blijven, maar voor dit deel van het EVF zullen worden verminderd en zullen worden overgeboekt naar het Europees Ondersteuningsbureau.

Nederland vindt voorts dat geen «vrijwillige bilaterale bijdragen» van lidstaten aan het Europees Ondersteuningsbureau noodzakelijk worden geacht. Dit omdat er voldoende middelen reeds beschikbaar zijn via de EU-begroting die daar immers ook voor bedoeld zijn.

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

Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

Aan de ene kant betekent de financiering uit de EG-begroting dat van de individuele lidstaten geen extra financiële bijdrage wordt verlangd voor financiering van het agentschap zelf, en dat daarmee de Rijksbegroting niet extra wordt belast. Door dat de middelen uit het communautaire deel van het EVF worden gehaald is er aan de andere kant minder EU-geld beschikbaar voor de rijksoverheid en/of decentrale overheid ter financiering van projecten die binnen dit deel zou kunnen worden ingediend.

Indien het voorstel (o.a. artikel 16) de lidstaten verplicht tot inzet van personeel voor nieuwe taken c.q. voor asiel-ondersteuningsteams en daarvoor geen gemeenschapsgeld beschikbaar is zal dit door de lidstaten met nationale begrotingsmiddelen moeten worden gefinancierd. Indien geen sprake zal zijn van verplichting, maar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) vrijwillig een keus maakt om extra internationale taken op zich te nemen en om een asiel-ondersteuningsteam in te richten dan zal dit eveneens gepaard gaan met nationale kosten. De IND rekent erop dat in dat geval een structurele inzet in het buitenland van tien personen nodig is. Het gaat om experts die in het asielproces inzetbaar zijn. Hiermee zou een bedrag van maximaal € 1 miljoen per jaar gemoed kunnen zijn (inclusief de buitenlandtoelage, een (tijdelijke) verhuizing en het benodigde materieel). Daarnaast gaat de IND er vanuit dat voor het aanleveren van de benodigde extra informatie aan het bureau één persoon op jaarbasis extra nodig is (circa € 100 000). Aangezien het bovenstaande beleids-ontwikkeling betreft zullen deze kosten neerslaan op de begroting van het departement Justitie en niet in aanmerking komen voor generale bekostiging. Dit is conform de financiering van RABIT- en FRONTEX-teams, die evenmin uit generale middelen worden gefinancierd.

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

Gelijk de consequentie voor de rijks- en/of decentrale overheid geldt voor het bedrijfsleven en de burger dat er voor eventuele projecten die in aanmerking zouden kunnen komen financiering uit het communautaire deel van het EVF, minder middelen beschikbaar zijn.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

In het voorstel is in diverse bepalingen neergelegd dat de lidstaten het bureau informatie verstrekken. Dit zou administratieve lasten voor de nationale asieldiensten met zich mee kunnen brengen.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

Geen

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Omdat het hier gaat om een agentschap zonder beslissingsbevoegdheid, behoeven noch de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenvoorschrift noch andere algemeen verbindende voorschriften na de inwerkingtreding van onderhavige verordening aanpassing.

In artikel 12 van het voorstel is opgenomen dat het bureau richtsnoeren en operationele handleidingen kan opstellen. Niet kan worden uitgesloten dat er op termijn enige beleidsmatige binding van deze documenten zal kunnen uitgaan.

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

Deze 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.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel is een evaluatiebepaling opgenomen (artikel 45). Aangegeven wordt dat niet later dan vijf jaar na inwerkingtreding van de verordening een evaluatie zal worden uitgevoerd. Nederland acht een dergelijke bepaling wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel is in de vorm van een Verordening gegoten en een Verordening is rechtstreeks toepasselijk. Het voorstel bevat, naast verplichtingen voor het nieuw op te richten bureau, nieuwe verplichtingen voor de lidstaten. Ingevolge artikel 9 van het voorstel moeten lidstaten op structurele basis informatie gaan verstrekken die ze deels tot dusver niet systematisch verzamelen en beschikbaar hebben. Er zal een monitor moeten worden ingericht voor het volgen van beleidsmatige en jurisprudentiële ontwikkelingen die de Europese Verordeningen en richtlijnen betreffen. Er zal moeten worden gerapporteerd over beleid, personeelscapaciteit en inzet en over opvangcapaciteit.

b) Handhaafbaarheid

De Europese Commissie zal door extra informatie die ter beschikking komt van het bureau beter kunnen toezien op de handhaving van de Europese regelgeving door Nederland.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland verwelkomt het voorstel van de Commissie. Nederland is een voorstander van het structureel ondersteunen en garanderen van de duurzaamheid van samenwerkingsactiviteiten in de EU. Verregaande samenwerking op Europees niveau is ook noodzakelijk in de tweede fase van harmonisering. Zoals al aangegeven in het BNC-fiche over de Mededeling over Europese agentschappen¹ steunt Nederland de uitzondering op de regel (om geen voorstellen voor nieuwe regelgevende agentschappen te doen voordat het functioneren van de bestaande regelgevende agent-

¹ Zie Kamerstukken 2007–2008, 22 112, nr. 635.

schappen is geëvalueerd) ten aanzien van het oprichten van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken.

In het voorstel zijn de taken van het bureau opgenomen in drie afdelingen: ondersteuning van de praktische samenwerking op asielgebied, ondersteuning van de lidstaten die onder bijzondere druk staan, bijdrage aan de toepassing van het gemeenschappelijk Europees Asielstelsel. Nederland ziet vooral meerwaarde op het vlak van opleidingen, gezamenlijke trainingen, samenwerking bij het vergaren, analyseren en interpreteren van informatie over landen van herkomst, het doen van uitvoeringstoetsen voor Europese wet- en regelgeving en het delen van *best practises*. Naar de opvatting van Nederland moet het bureau hierbij coördinerend en faciliterend zijn.

Tevens ziet Nederland een belangrijke rol van het bureau bij de coördinatie van asiel-ondersteuningsteams. Deze teams, die bestaan uit deskundigen op asielgebied kunnen desgevraagd operationele steun verlenen aan lidstaten waarvan de stelsels onder grote druk staan. Blijkens het voorstel van de Commissie besluit de uitvoerend directeur tot het inzetten van de asiel-ondersteuningsteams. Nederland vindt dat hier zeggenschap van de lidstaten bijhoort en staat een grotere rol van het uitvoerend comité voor. Daarenboven is Nederland er geen voorstander van om in deze verordening de wijze waarop de asiel-ondersteuningsteams moeten werken in detail aan te geven. Naar de mening van Nederland behoort dit te worden overgelaten aan het bestuur van het bureau. Voorts neemt Nederland de positie in dat de kosten van de nationale inzet bij de asiel-ondersteuningsteams niet in zijn geheel ten laste moeten komen van de nationale lidstaten, maar waar mogelijk gedragen moeten worden binnen de begroting van het agentschap. Alleen op die wijze kan maximaal worden bevorderd dat de gevraagde inzet ook daadwerkelijk door de lidstaten kan worden geleverd. Additioneel hieraan is de inzet van Nederland dat daar waar kosten ten laste komen van lidstaten, of capacitaire inzet wordt gevraagd, de lidstaten zelf bevoegd blijven deze kosten al dan niet te maken. Het oormerken van nationale begrotingsmiddelen voor een Europees agentschap is geen bevoegdheid van de Europese Unie. Vermeld zij nog dat thans in de nationale begroting geen middelen of inzet zijn voorzien ten behoeve van dit voorstel.

Voorts ziet Nederland voor het Europees Ondersteuningsbureau een expliciete, coördinerende, rol bij het naar de EU halen van vluchtelingen uit regio's van herkomst bijvoorbeeld door voorstellen te doen voor de samenstelling van selectieteams (*resettlement*) of door het in de regio voorbereiden van missies. Gewaakt moet ervoor worden dat de UNHCR als gevolg van activiteiten van het bureau in de taakuitoefening van hervestiging wordt belemmerd.

Nederland vindt het van belang dat het Europees Ondersteuningsbureau een smal agentschap is en blijft dat dicht bij de lidstaten staat. Voorkomen moet worden dat er een overlap plaatsvindt tussen de werkzaamheden van de nationale asieldiensten en het Europees Ondersteuningsbureau. Het Europees Ondersteuningsbureau moet met name de coördinatie op de verschillende onderwerpen doen en gebruik maken van de expertise van de nationale asieldiensten. Dit kan in een flexibele organisatievorm waarin deskundigen uit de lidstaten per taak ingezet kunnen worden. Door een dergelijke werkwijze te kiezen, en degenen die verantwoordelijk zijn voor de nationale inzet van het personeel van de migratiediensten in de raad van bestuur zitting te laten nemen, wordt naar de opvatting van Nederland gewaarborgd dat het bureau dicht tegen de lidstaten zal opereren. Het bureau moet ten opzichte van de huidige praktische samenwerking een meerwaarde bieden aan de lidstaten en dubbelingen voor-

komen. Het takenpakket moet klein en beheersbaar blijven en altijd gericht zijn op het bevorderen van een geharmoniseerde uitvoering van asiel-taken.

In het voorstel is in diverse bepalingen neergelegd dat de lidstaten het bureau informatie verstrekken. Nederland onderkent het belang van het verstrekken van informatie aan het bureau maar ziet ook de administratieve lasten die dit voor de nationale asiendiensten met zich meebrengt. Nederland vindt het dan ook van groot belang dat er een goede balans wordt gevonden tussen de te verstrekken informatie en de doelmatigheid ervan. Het bureau moet zoveel mogelijk de informatie benutten, die al door de Commissie of andere instanties zoals UNHCR of EUROSTAT op structurele basis wordt verzameld en alleen extra informatie vragen aan de lidstaten als hiervoor het doel direct aantoonbaar is.