

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1297

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 22 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 01 : Verordening Gezondheid voor groei 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1294)

Fiche 02 : Mededeling dubbele belasting (Kamerstuk 22 112, nr. 1295)

Fiche 03 : Aanpassing rente- royaltyrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 1296)

Fiche 04 : Mededeling totaalaanpak van migratie en mobiliteit

Fiche 05 : Verordening kredietbeoordelaars (Kamerstuk 22 112, nr. 1298)

Fiche 06 : Mededeling actieplan tegen het toenemend gevaar van antimicrobiële Resistentie (Kamerstuk 22 112, nr. 1299)

Fiche 07 : Verordeningen Asiel- en Migratiefonds en Intern Veiligheidsfonds (2014–2020) (Kamerstuk 22 112, nr. 1300)

Fiche 08 : Verordening Rechten en Burgerschap Programma (Kamerstuk 22 112, nr. 1301)

Fiche 09 : Verordening Programma Justitie voor de periode 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1302)

Fiche 10 : Verordening beheerplan haring ten westen van Schotland (Kamerstuk 22 112, nr. 1303)

Fiche 11 : Stroomlijningspakket richtlijnen voor producten (Kamerstuk 22 112, nr. 1304)

Fiche 12 : Verordening en richtlijn op het terrein van accountancy (Kamerstuk 22 112, nr. 1305)

Fiche 13 : Mededeling ontwikkeling maritieme strategie voor de Atlantische Oceaan (Kamerstuk 22 112, nr. 1306)

Fiche 14 : Verordening EU ondersteuning van ontmanteling van nucleaire installaties in Bulgarije, Litouwen en Slowakije (Kamerstuk 22 112, nr. 1307)

Fiche 15 : Mededeling «stress tests» van kerncentrales in de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1308)

Fiche 16 : Verordening verbod op ontvinnen van haaien (Kamerstuk 22 112, nr. 1309)

Fiche 17 : Mededeling en verordeningen Horizon 2020 – kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1310)

Fiche 18 : Verordeningen aanpassing bezoldiging en pensioenbijdrage personeel van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1311)

Fiche 19 : Mededeling aardobservatie «Global Monitoring for Environment and Security (GMES)» (Kamerstuk 22 112, nr. 1312)

Fiche 20 : Financieringsvoorstel Europees Ontwikkelingsfonds (2014–2020) (Kamerstuk 22 112, nr. 1313)

Fiche 21 : Verordening Creatief Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 1314)

Fiche 22 : Mededeling inzake versterkte solidariteit binnen de EU op het gebied van asiel (Kamerstuk 22 112, nr. 1315)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Mededeling totaalaanpak van migratie en mobiliteit

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de commissie aan het Europees parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal comité en het comité van de regio's. De totaalaanpak van migratie en mobiliteit.

Datum Commissiedocument: 18 november 2011

Nr. Commissiedocument: COM (2011) 743

Pre-lex:

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201054

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad: De Mededeling wordt besproken in de JBZ-Raad en mogelijk worden de Raadsconclusies aangenomen in de Raad Buitenlandse Zaken.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

De Commissie reageert met deze mededeling op de resultaten van een eerdere evaluatie, waaruit bleek dat de «algehele benadering van migratie» (Global Approach to Migration) uit 2005 ten aanzien van de beleidscoherentie en de thematische en geografische balans versterking behoeft. De bouwstenen voor de evaluatie zijn gebaseerd op de uitkomsten van consultaties van de belangrijkste partners en belanghebbenden zoals Lidstaten, niet gouvernementele organisaties, maatschappelijk middenveld en overheden van derde landen.

De Commissie stelt allereerst voor de algehele benadering van migratie uit te breiden tot een totaalaanpak van migratie en mobiliteit of te wel «Global Approach to Migration and Mobility» (GAMM). Verder stelt de Commissie voor om die totaalaanpak strategischer en efficiënter in te zetten en deze meer te verbinden met andere beleidsvelden, waaronder het beleid voor visa kort verblijf en het buitenlandsbeleid inclusief ontwikkelingssamenwerking, alsmede met de interne beleidsprioriteiten van de EU. Ook wordt het thema asiel en internationale bescherming onder de GAMM gebracht, in een eigen vierde pijler, naast de bestaande pijlers te weten: 1) faciliteren van legale migratie; 2) bestrijding van illegale migratie; en 3) migratie en ontwikkeling. Bescherming van de mensenrechten van migranten blijft een dwarsdoorsnijdend thema.

Mobiliteitspartnerschappen (MP's) worden het belangrijkste raamwerk voor migratie- en mobiliteitssamenwerking met derdelanden. Daarnaast stelt de Commissie voor om een lichtere samenwerkingsvorm te introduceren, te weten de Gemeenschappelijke Agenda inzake Migratie en Mobiliteit (hierna: Gemeenschappelijk Agenda).

Tot slot worden voor iedere pijler prioritaire thema's voorgesteld. De nieuwe pijler (asiel en internationale bescherming) zal zich richten op versterking van de beschermingscapaciteit via de EU-Regionale Beschermingsprogramma's en Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO), vergroting van de hervestiging en adressering van langdurige vluchtelingensituaties.

In de annex geeft de Commissie aan hoe de positieve bijdrage van migratie aan de ontwikkeling van herkomstlanden versterkt kan worden en de negatieve gevolgen beperkt kunnen worden.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheid

De totaalaanpak van migratie en mobiliteit beslaat meerdere beleids-terreinen van de EU, in het bijzonder het beleidsterrein van Justitie en Binnenlandse Zaken en dat van Ontwikkelingssamenwerking. De inzet van de Commissie is om de externe dimensie van het migratiebeleid verder te integreren in het buitenlands beleid van de EU, waarbij de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) mede toeziet op het coherent toe passen van beleid en instrumenten. Daarmee is er ook directe samenhang met het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. De voorgestelde totaalaanpak van migratie en mobiliteit omvat zowel terreinen waarop een exclusieve bevoegdheid van de EU bestaat als terreinen waarop de EU bevoegdheden deelt met de lidstaten.

Subsidiariteit

Het oordeel over de subsidiariteit luidt positief. Beleid ten aanzien van derde landen op het vlak van asiel en migratie is beleid dat beter op het niveau van de EU kan worden gevoerd vanwege het grensoverschrijdende karakter. De EU als geheel heeft een grotere slagkracht dan de lidstaten afzonderlijk.

Proportionaliteit

Het voorstel doorstaat ook de proportionaliteitstoetsing: de beleidsintensiveringen staan in verhouding tot de beoogde doelen. Er is een duidelijk element van conditionaliteit. De beoogde geïntensiveerde samenwerking met derde landen wordt afhankelijk gesteld van goede samenwerking op thema's als grensbeheer, terugdringen van irreguliere migratie en een effectief terugkeerbeleid. Bovendien wordt de bredere samenwerking op het vlak van migratie nadrukkelijk in samenhang gezien met het buitenland beleid van de EU.

Ieder concreet beleids- of wetgevingsvoorstel dat uit de mededeling voortvloeit zal, zoals gebruikelijk via de reguliere nationale trajecten, steeds worden beoordeeld op bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Voor het overige vormen de (kosten)effectiviteit, de privacy-effecten en de efficiency van het beleid een belangrijk onderdeel van het Nederlandse oordeel. Daartoe zal steeds het uiterste worden gedaan om de administratieve lasten en de financiële gevolgen (zowel voor de nationale als voor de EU-begroting) en de gevolgen voor uitvoeringsorganisaties die met de voorstellen gepaard gaan volledig in beeld te brengen, zodat een goede kosten-baten analyse – en daarmee een goede afweging – mogelijk is. Meer samenwerking op het terrein van deze mededeling zal mogelijk leiden tot synergie-voordelen in de vorm van besparing op nationaal niveau door samenwerking op EU-niveau (motie Ormel, Kamerstuk 32 502, nr. 8). De onderhandelingen over financiële middelen voor migratie en mobiliteit in de periode 2014–2020 maken integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel

Kader (MFK). In dit licht hecht Nederland eraan dat hier niet op wordt vooruitgelopen. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van migratie en mobiliteit zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Indien er nationale financiële consequenties uit de beleidsvoorstellen voortvloeien, dienen de budgettaire gevolgen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels met betrekking tot budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Uitgangspunten

Zoals bekend heeft het kabinet een ambitieuze agenda op het terrein van asiel en migratie. In dat licht kijkt het kabinet met extra aandacht naar onderhavig voorstel. Nederland deelt het uitgangspunt van de Commissie dat de totaalaanpak strategisch en efficiënt moet worden gevoerd om meer samenwerking met derde landen op het vlak van asiel en migratie te bevorderen. Daarbij is het van belang, zoals de Commissie aangeeft, om de totaalaanpak in samenhang te zien met andere EU beleidsterreinen. Een strategisch migratiebeleid is er mee gebaat dat waar nodig en mogelijk een koppeling wordt gelegd tussen migratieafspraken en andere beleidsterreinen waarop de EU en het betreffende derde land samenwerking zoeken of hebben. De EDEO kan de Commissie en de Lidstaten helpen bij het vinden van mogelijke koppelingen. Een strategisch en efficiënt beleid vraagt ook dat de EU, Lidstaten en Commissie keuzes maken, zodat de middelen van de Commissie en Lidstaten zo gericht mogelijk kunnen worden ingezet. Die keuzes gelden zowel geografie als inhoud.

Het principe in de samenwerking met derde landen van «meer voor meer» is een goede insteek. Nederland is voorstander van conditionaliteit en maakt zich er sterk voor dat afspraken over terug en overname steeds voorwaarde zijn voor afspraken over visumfacilitatie en mobiliteitspartnerschappen.

Nederland deelt het uitgangspunt dat de uitvoering van de totaalaanpak een gedeelde verantwoordelijkheid is van EU, Lidstaten en Commissie, in samenhang met respectievelijke competenties. Dat laatste is juist op een breed terrein als migratie van groot belang en zeker ook waar het de toegang tot de nationale arbeidsmarkt betreft.

Aandacht voor mobiliteit was al onderdeel van de totaalaanpak vanwege de samenhang met het visumbeleid en de mobiliteitspartnerschappen, maar wordt nu expliciet genoemd als onderdeel van de brede migratiedialoog met derde landen.

Nederland deelt het belang van de migratie- en mobiliteitsdialogen. De vier pijlers moeten de basis vormen voor iedere dialoog, maar verder zal de invulling deels maatwerk zijn, afhankelijk van de gesprekspartner. Deze dialogen kunnen de basis vormen voor verdergaande vormen van samenwerking, waaronder gezamenlijke projecten.

Nederland juicht toe dat, naast de drie bestaande pijlers, de externe dimensie van asiel als een volwaardige vierde pijler is toegevoegd aan de samenwerking met derde landen, waarin naast de *Regional Protection Programs* (RPP's), hervestiging en inbedding van de opvang van vluchtelingen in ontwikkelingsprogramma's zijn opgenomen.

Nederland deelt tevens de mening dat respect voor mensenrechten van migranten een dwarsdoorsnijdend thema is waaraan in de verschillende pijlers van de totaalaanpak aandacht wordt gegeven. Nederland is van mening dat bij het centraal stellen van de migrant in de totaalaanpak,

naast de positie van de migrant ook rekening moet worden gehouden met belangen van Lidstaten.

Daarnaast is Nederland vooralsnog niet overtuigd dat klimaat gerelateerde migratie een thema moet zijn onder de totaalaanpak. Nederland is van mening dat binnen armoedebestrijdingsprogramma's aandacht is en kan zijn voor de gevolgen van klimaatverandering. Nederland zet in op beleidscoherentie voor ontwikkeling op het gebied van migratie en mobiliteit. Bij de afzonderlijke voorstellen zal structureel worden gekeken naar de ontwikkelingsdimensie voor de herkomstlanden, daar dit bijdraagt aan de zelfredzaamheid van deze landen.

Geografische prioriteiten

Nederland onderschrijft dat regionale dialogen voor de EU, met name die in het kader van het Nabuurschapsbeleid, prioriteit hebben boven andere dialogen. Nederland vraagt zich af hoe het pleidooi voor het maken van strategische keuzes en meer efficiëntie zich verhoudt ten opzichte van de wens van de Commissie om de dialogen en samenwerking in het kader van de totaalaanpak met steeds meer partijen te willen voeren. Nederland heeft daarnaast aarzelingen bij de opvatting van de Commissie dat de totaalaanpak zich ook moet blijven richten op inter- en intraregionale migratie en mobiliteit. Er moet naar de mening van Nederland wel een belang zijn voor de EU om zich daarvoor in te zetten. Voor Nederland liggen de prioriteiten naast de aanpalende regio's en landen bij die landen en regio's waarvan de instroom van niet tot Nederland toegelaten migranten groot is. Daar waar regionale dialogen elkaar overlappen deelt Nederland de mening van de Commissie dat gezocht moet worden naar samenvoeging van processen of gedeeltelijke overheveling van activiteiten.

Uitvoering

Nederland ziet de mobiliteitspartnerschappen (MP's) als het belangrijkste instrument van de totaalaanpak van migratie en mobiliteit. Het idee achter het instrument heeft zich – gezien de interesse bij derde landen – bewezen, maar uiteindelijk is het de uitvoering die telt. Van de drie lopende MP's, bedoeld als proefprojecten, is alleen die met Moldavië inmiddels verregaand uitgevoerd. De evaluatie van dit partnerschap moet nog plaatsvinden. Nederland is van mening dat meer aandacht moet worden besteed aan het trekken van lessen uit de opzet en uitvoering van de lopende partnerschappen. Dat kan helpen om de samenwerking tussen EU Lidstaten onderling en met derde landen in het kader van mobiliteitspartnerschappen te optimaliseren en waar mogelijk te standaardiseren. Waar de MP's betrekking hebben op projecten van circulaire migratie is Nederland van mening dat deelname daaraan slechts op basis van vrijwilligheid kan plaatsvinden.

Nederland heeft aarzelingen om naast het instrument van de mobiliteitspartnerschappen een nieuw instrument «een Gemeenschappelijke Agenda voor Migratie en Mobiliteit», op te tuigen. Ook bij dit instrument is de inzet een brede samenwerking op het vlak van asiel en migratie (de vier pijlers), maar zonder de koppeling aan een terug- en overname-overeenkomst en visumfacilitatie-overeenkomst. Deze conditionaliteit is naar de mening van Nederland juist de kracht van het model van de MP's. Met name het loskoppelen van de terug- en overname afspraken vindt Nederland bezwaarlijk. In plaats van «meer voor meer» is er hier een risico voor «meer voor minder».

Operationele prioriteiten

Eerste pijler: Organiseren en bevorderen van legale migratie en mobiliteit

Nederland is voorstander van strikte regels en voorwaarden voor visumfacilitatie en liberalisatie en juicht dit daarom dan ook toe. Overigens is terug- en overname van niet toegelaten migranten niet de enige, maar wel een belangrijke voorwaarde voor visumfacilitatie. Nederland is tegen het ontkoppelen van terug- en overname en visumfacilitatie. Wat betreft de relaties tussen visumfacilitatie en -liberalisatie: voor de Oostelijke Partnerschapliden heeft de EU visumliberalisatie als één van de doelen op langere termijn gesteld. Dat deze landen visumfacilitatie hebben/krijgen, betekent niet dat dit automatisch een stap is die opgevolgd gaat worden door liberalisatie. Elk land wordt *case-by-case* behandeld, waarbij dus ook per land specifieke eisen gesteld kunnen worden.

De aanbeveling voor het vergroten van mobiliteitskansen voor studenten, artiesten en academici worden gesteund, mits dat past in het huidige toelatings- en arbeidsmarktbeleid. De toelating van deze groep voor een periode langer dan drie maanden is evenwel een bevoegdheid van de individuele lidstaten.

Nederland stelt zich kritisch op tegen de voorstellen met betrekking tot publieke en private arbeidsvoorzieningen en de oprichting van dienstencentra voor migratie en mobiliteit. Nederland legt de prioriteit bij het inzetten van binnenlands en Europees arbeidsaanbod.

Tweede pijler: Voorkomen en verminderen van onregelmatige migratie en mensenhandel

De bestrijding van illegale immigratie en illegaal verblijf is een belangrijk punt in het regeerakkoord. De voorstellen en aanbevelingen die een bijdrage leveren aan de bestrijding van illegale immigratie en verblijf worden in principe dan ook door Nederland ondersteund. Nederland onderschrijft het standpunt dat rechtstatelijke elementen, corruptie, georganiseerde criminaliteit ook belangrijke aspecten zijn die moeten worden meegenomen in de bestrijding van illegale immigratie. Deze zijn namelijk van grote invloed op de kwaliteit van de uitvoering van het migratiebeleid, waaronder de grensbewaking.

Nederland ondersteunt voorts het standpunt dat de EU samen met derde landen illegale immigratie en mensenhandel aanpakt. Echter deze landen hebben hierin ook een eigen verantwoordelijkheid. Nederland vindt dat de eigen verantwoordelijkheid van derde landen ook in deze paragraaf zou moeten worden benoemd.

De aanpak en bescherming van slachtoffers van mensenhandel is ook een prioriteit van dit kabinet. Initiatieven die hieraan bijdragen kunnen in beginsel rekenen op steun van Nederland.

Nederland onderschrijft het standpunt dat samenwerking op het gebied van documentveiligheid wenselijk is. Ook de mogelijkheid dat bepaalde groepen reizigers worden gefaciliteerd, wordt door Nederland ondersteund. De aanbeveling over de samenhang van documentveiligheid met visumversoepeling verdient nadere uitwerking.

Nederland staat afwijzend tegenover voorstellen van de Commissie inzake toezicht op terugkeer in de ontvangende landen, voor zover dit monitoring van de individuele vreemdeling na terugkeer zou inhouden. Monitoring na terugkeer past niet binnen een stelsel waarbij na zorgvuldige toelatingsprocedures en toetsing door de rechter vertrouwd moet kunnen worden op de uitkomst van die zorgvuldige procedure.

Nederland is voorts voorstander van een versterkte Frontex-inzet en van het liaisonnetwerk.

Derde pijler: bevorderen van internationale bescherming en versterken van de externe dimensie van het asielbeleid.

Nederland kan zich vinden in de focus op de Regionale Protectie Programma's (RPP's), mits deze niet alleen worden uitgebreid en versterkt, maar zich ook breder richten op het bijdragen aan duurzame oplossingen voor vluchtelingen. Het gaat hierbij niet alleen om het versterken van lokale asielstelsels. Naast, zoals de Commissie voorstelt, het versterken van de hervestigingscomponent dient in het kader van de RPP's waar mogelijk en in samenhang met Ontwikkelingsprogramma's ingezet te worden op andere duurzame oplossingen zoals terugkeer en lokale integratie.

De passage over het bevorderen van hervestiging roept vragen op.

Nederland is uiteraard voorstander van het uitbreiden van het aantal hervestigingsplaatsen in de EU door middel van uitbreiding van het aantal EU landen dat deel neemt aan hervestiging. Onduidelijk is echter wat wordt bedoeld met de «procedurele waarborgen voor de verwerking van hervestigingsdossiers». Nederland is geen voorstander van het uitbreiden van de procedures met betrekking tot hervestiging. Er zal hierop een toelichting worden gevraagd.

Nederland is voorstander dat EASO op termijn ook gaat meehelpen aan het opbouwen van asielcapaciteit in derde landen. Dit sluit aan bij de inzet van het Kabinet om opvang en bescherming van vluchtelingen in de regio van herkomst te versterken.

Vierde pijler: Het zo groot mogelijk maken van het ontwikkelingseffect van migratie en mobiliteit.

De operationele prioriteiten binnen deze pijler sluiten nauw aan bij de Nederlandse beleidsprioriteiten op het vlak van migratie en ontwikkeling. Nederland is voorstander dat, uit strategisch en efficiëntie oogpunt, de inzet van middelen voor deze activiteit zich met name richten op de prioriteitsregio's als onderdeel van de gewenste algehele aanpak van migratie en mobiliteit.

Nederland is tevens van mening dat de effectiviteit van dit beleidsterrein in belangrijke mate afhangt van het beleid van herkomstlanden. Een beleid op sociaaleconomisch en ander vlak dat vertrouwenwekkend is voor de Diaspora, draagt bij aan de bereidheid om geld over te maken via formele kanalen, te investeren of al dan niet tijdelijk terug te keren. Herkomstlanden moeten migratie dan ook onderdeel laten zijn van hun ontwikkelingsbeleid en -samenwerking.

Financiering en toezicht

De inzet van de middelen door de Commissie op de externe dimensie van het thema asiel en migratie met verschillende thematische en geografische financiële instrumenten, waarvan de aansturing bij verschillende Directoraten-Generaal ligt, kan het strategisch en efficiënt opereren van de EU, Commissie en Lidstaten op het vlak van migratie in de relatie met derde landen bemoeilijken. Nederland juicht dan ook initiatieven toe van de Commissie om die instrumenten samen te voegen in de verwachting dat dit bijdraagt om de inzet van middelen in de samenwerking met derde landen transparanter te maken.

Relatie met het MFK

De onderhandelingen over financiële middelen voor migratie en mobiliteit in de periode 2014–2020 maken integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK). In dit licht hecht Nederland eraan dat hier niet op wordt vooruitgelopen. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van migratie en mobiliteit zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de

MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.