

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2319

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2017

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

Fiche: Mededeling Energiewinning uit afval (Kamerstuk 22 112, nr. 2318)

Fiche: Mededeling Migratie langs de centrale Middellandse Zeeroute

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling Migratie langs de centrale Middellandse Zeeroute

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement en de Europese Raad en de Raad over Migratie langs de centrale Middellandse Zeeroute: migrantenstromen beheersen en levens redden
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
25 januari 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
JOIN (2017) 4
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=JOIN:2017:4:REV1&qid=1487594050932&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
De mededeling wordt in eerste instantie behandeld in de Raad Buitenlandse Zaken, maar ook de Europese Raad en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken zijn betrokken.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Waar de instroom van migranten via Turkije en Griekenland in 2016 drastisch is teruggebracht, is de instroom langs de centrale Middellandse Zeeroute onverminderd hoog (181.000 aankomsten in 2016 en 4.500 verdrinkingen). In de mededeling doen de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger een aantal concrete voorstellen om deze migratiestroom beter beheersbaar te maken. De focus van de mededeling ligt op Noord-Afrika en Libië in het bijzonder. Immers, bijna 90 procent van de migranten die in 2016 in Italië aankwamen, vertrok vanuit Libië.

De instabiliteit in Libië is volgens de Commissie één van de verklaringen voor de toenemende instroom van migranten via deze route. Het vinden van een duurzame oplossing voor de politieke en veiligheidsuitdagingen van Libië geniet daarom prioriteit. Daarom blijft de EU inzetten op een politieke oplossing voor de verdeeldheid in Libië.

Voorliggende mededeling is gericht op directe maatregelen om irreguliere migratie tegen te gaan op de centrale Middellandse Zeeroute. Het accent ligt op relatief snelle interventies op de route via Libië en omvat zes uitgangspunten:

- a) Verminderen aantal verdrinkingen in de Middellandse Zee, onder andere door training van de Libische kustwacht, de oprichting van een coördinatiecentrum voor redding op zee en de verbetering van de operationele samenwerking met lidstaten.
- b) Aanpakken mensensmokkel en -handel, onder andere door operationalisering van het netwerk Seahorse Mediterranean in 2017 en het aanmoedigen van deelname van Tunesië, Algerije en Egypte aan dit netwerk.
- c) Bescherming van migranten, bevorderen van «assisted voluntary returns» en hervestiging van migranten, onder andere door intensivering van de samenwerking met de *International Organization for Migration* (IOM), de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) en capaciteitsopbouw van de Libische autoriteiten; bevorde-

- ren van alternatieve bestaansmiddelen en ondersteunen van de veerkracht van lokale gastgemeenschappen.
- d) Beheersen migratiestromen via de Zuid-Libische grens, onder andere door het versterken van het grensbeheer en de bescherming van migranten in deze regio; en het stimuleren van informatie-uitwisseling en samenwerking tussen Libië, buurlanden en het inlichtingennetwerk Afrika-Frontex dat voorziet in een kader hiervoor.
 - e) Intensiveren van de samenwerking met Egypte, Tunesië en Algerije door het verdiepen van de dialoog en het versterken van praktische samenwerking, waaronder met het Europese Grens- en Kustwacht-agentschap.
 - f) Mobiliseren van extra financiering: er zal vanuit bestaande EU-middelen € 200 miljoen worden toegevoegd aan het EU-migratie trustfund voor Noord-Afrika, waarbij lidstaten worden verzocht dit bedrag te verdubbelen met bilaterale bijdragen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinetsbeleid is erop gericht te voorkomen dat mensen de gevaarlijke overtocht naar Europa wagen, zoals uiteengezet in de Kamerbrief van 8 september 2015 (Kamerstuk 19 637, nr. 2030). In dat kader blijft het kabinet zich inzetten voor het bestendigen en uitvoeren van de Europese afspraken over het beheersen van migratiestromen via de Egeïsche en de Middellandse Zee. Onderdeel van deze Europese afspraken is de EU-Turkije Verklaring die heeft geleid tot een drastische afname van de toestroom van het aantal migranten en het aantal verdrinkingen van migranten op de Egeïsche Zee. Hiermee is ook het businessmodel van mensensmokkelaars ontworpen. Als onderdeel van het EU-migratiebeleid maakt het kabinet zich sterk voor versterkte bewaking van de buitengrenzen van de Unie door bij te dragen met personeel en materieel aan operaties van het Europese grens- en kustwacht agentschap. Dit agentschap wordt in mandaat en uitvoering verder versterkt. Daarnaast zet Nederland zich in voor de opvolging van de Valletta Top van november 2015 door met Afrikaanse landen specifieke migratieafspraken te maken, onder andere op het gebied van terugkeer, grensbewaking en de aanpak van grondoorzaken van migratie (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1052). Daarbij is het van belang dat er bij het verbeteren van opvang in de regio specifiek aandacht is voor de veilige positie van kwetsbare groepen zoals meisjes en vrouwen. Door (jonge) mensen een toekomstperspectief in eigen land en regio te bieden, zowel wat betreft veiligheid als welvaart, kan een alternatief worden gevonden voor de levensgevaarlijke overtocht naar Europa.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet acht het van groot belang dat de EU gezamenlijk tot een effectieve aanpak komt om de eigen buitengrenzen beter te beveiligen en irreguliere migratie via de centrale Middellandse Zeeroute te beperken. Daarmee wordt voorkomen dat mensen de levensgevaarlijke reis naar Europa wagen en wordt mensensmokkel aangepakt. Het kabinet steunt de door de Commissie ingezette lijn en de in de mededeling vervatte voorstellen. Tegelijkertijd vereist een duurzame oplossing een ketenbenadering, waarbij de inzet wordt gericht op alle onderdelen van de route: in herkomst- en transitlanden, aan de grenzen van de EU, binnen de EU, en in Nederland. Een duurzame oplossing vergt bovendien tijd. De mededeling moet volgens het kabinet dan ook gezien worden als onderdeel van een bredere en duurzame aanpak, waaronder het EU

partnerschapsraamwerk¹ waarbij met derde landen afspraken worden gemaakt over onder meer grensbeheer, aanpak grondoorzaken, opvang in de regio en terugkeer van mensen. Naast inspanningen vanuit de Unie, is het van belang om aanvullende bilaterale inspanningen van individuele lidstaten te ondersteunen. Nederland zal daar actief aan bijdragen.

Het is goed dat er nu specifiek aandacht is voor een intensievere samenwerking met Noord-Afrika. Het kabinet pleit hier al geruime tijd voor, vanzelfsprekend met respectering van de Europese en internationaal rechterlijke kaders. De maatregelen die de Commissie voorstelt bevatten goede elementen zoals de capaciteitsopbouw van de Libische kustwacht, het aanpakken van mensensmokkel en -handel door het delen van informatie, het verbeteren van de bescherming van vluchtelingen en migranten de hele regio, het verbeteren van de omstandigheden in opvang- en detentiecentra, het creëren van alternatieve inkomstbronnen voor mensensmokkel, begeleiding van vrijwillige terugkeer naar landen van herkomst en informatiecampaagnes over de risico's en gevaren van irreguliere migratie. Veel van deze activiteiten heeft Nederland reeds ondersteund.

Tegelijkertijd is voorzichtigheid geboden, zeker voor wat betreft de focus op Libië en de complexe politieke- en veiligheidssituatie daar. Deze biedt vooralsnog slechts beperkte mogelijkheden voor samenwerking. Interventies moeten bovendien conflictsensitief zijn (voorkomen van onvoorziene negatieve gevolgen van interventies als gevolg van het conflict) en oog houden voor de mensenrechtensituatie en vereisen een regionale strategie. De verschillende initiatieven om de capaciteit van de Libische kustwacht te versterken dienen goed op elkaar afgestemd te worden en bij voorkeur ingebed te worden in een bredere strategie voor de opbouw van de Libische veiligheidssector. Dat geldt ook voor de activiteiten gericht op het versterken van grensbeheer en de aanpak van mensensmokkel. Gelet op het zwakke centrale gezag als gevolg van de politieke verdeeldheid is het van belang dat een legitieme aansturing van de kustwacht gewaarborgd wordt en gepaard gaat met de verbetering van de bescherming van migranten. In lijn met het voorstel gaat het daarbij ook om het verbeteren van de omstandigheden in opvang- en detentiecentra voor migranten, het bevorderen van begeleide vrijwillige terugkeer en het ondersteunen van lokale gastgemeenschappen. Resultaten zullen, kortom, veel tijd en energie vergen.

Nederland heeft tijdens de informele Europese Raad op 3 februari gewezen op de noodzaak voor realisme en verwachtingenmanagement en het belang van een bredere focus onderstreept, ook op de transitroutes in de Hoorn van Afrika en West-Afrika. In lijn met de motie Voordewind c.s. (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1189) pleit Nederland ervoor dat prioriteit wordt verleend aan het streven naar zorg voor adequate opvangcapaciteit en -omstandigheden voor migranten in Libië. Ten slotte blijft Nederland benadrukken dat actieve samenwerking met ervaren internationale spelers zoals IOM en UNHCR wordt geborgd, zoals ook door de Commissie wordt voorgesteld.

Het kabinet verwelkomt het voorstel om € 200 miljoen te mobiliseren uit bestaande EU-middelen voor het Noord-Afrika onderdeel van het EU-trust fund voor Afrika (binnen de bestaande kaders van de EU-begroting 2014–2020). Het verzoek aan de lidstaten om dit bedrag te evenaren acht het kabinet niet wenselijk, noch realistisch. Nederland is geen voorstander van dergelijke «matchingsverzoeken». De noodzaak voor een aanvullende € 200 miljoen wordt niet onderbouwd. Het kabinet acht het zinvoller

¹ Zie COM (2016) 385 en de appreciatie in Kamerstuk 22 112, nr. 2157.

eventuele additionele bijdragen te overwegen voor concrete voorstellen of projecten. Zo heeft Nederland onlangs € 1 miljoen bijgedragen aan de IOM terugkeerfaciliteit voor West-Afrika.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is brede steun van de lidstaten voor de voorgestelde maatregelen in de mededeling. Dit werd onderstreept door de verklaring die tijdens de informele Europese Raad van 3 februari 2017 werd aangenomen. In lijn met de mededeling stelden de staatshoofden en regeringsleiders een reeks prioriteiten voor de aanpak van de irreguliere migratie, bij het voorkomen van de levensgevaarlijke overtocht over de Middellandse Zee en de aanpak van mensensmokkel. De bilaterale samenwerkingsverbanden die enkele lidstaten ontwikkelen met Noord-Afrikaanse landen werden verwelkomd. Lidstaten benadrukten dat onder andere aan het streven naar zorg voor adequate opvangcapaciteit en -omstandigheden in Libië voor migranten, samen met UNHCR en IOM, prioriteit zal worden verleend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van bevoegdheid is positief. De EU is bevoegd extern op te treden op het terrein van migratie. Zo kan de EU bijvoorbeeld terug- en overname overeenkomsten sluiten met derde landen (artikel 79, lid 3 VWEU). Ook op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp bestaat een EU-bevoegdheid (artikel 4, lid 4 VWEU). In het Verdrag is bovendien bepaald dat de Unie toeziet op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden (artikel 21, lid 3 VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Aard en omvang van de huidige vluchtelingenproblematiek vereisen een Europese aanpak. De EU als geheel heeft een veel grotere slagkracht en een breder instrumentarium ter beschikking dan de lidstaten afzonderlijk.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Om een serieuze impact te kunnen hebben op de migratiestromen is een geïntegreerde inzet van beleidsinstrumenten en financiële middelen nodig.

d) Financiële gevolgen

In de mededeling stelt de Commissie voor om € 200 miljoen te mobiliseren uit bestaande EU-middelen voor het onderdeel Noord-Afrika van het EU-trust fund voor Afrika. Met deze middelen kunnen de geïdentificeerde maatregelen gefinancierd worden. Nederland is van mening dat de 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. Nederland zal aan de Commissie vragen om te specificeren hoe de middelen worden ingepast binnen de EU-begroting voor 2017. Het kabinet acht het verzoek van de Commissie aan de lidstaten om de bijdragen zomaar te evenaren niet wenselijk, noch realistisch. De noodzaak voor een aanvullende € 200

miljoen wordt niet onderbouwd. Het kabinet acht het zinvoller eventuele additionele bijdragen te overwegen voor concrete voorstellen of projecten. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Geen