

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2716

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede 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: Verordening Europese Grens- en Kustwacht (Kamerstuk 22 112, nr. 2715)

Fiche: Gewijzigd voorstel Verordening EU-Asielagentschap

Fiche: Herziening Terugkeerrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 2717)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: 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 Kustwacht¹, 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.² 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.

¹ Voorstel tot wijziging van de Verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht. COM (2018) 631 final.

² «Nieuwe Commissievoorstellen: Verordening EU-agentschap voor asiel» (Kamerstuk 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