

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2960

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer (Kamerstuk 22 112, nr. 2956)

Fiche: Verordening vaststelling procedure internationale bescherming, gewijzigd voorstel (Kamerstuk 22 112, nr. 2957)

Fiche: Verordening inzake screening (Kamerstuk 22 112, nr. 2958)

Fiche: Verordening inzake aanpak situaties van crisis en overmacht (Kamerstuk 22 112, nr. 2959)

Fiche: Gewijzigd voorstel voor Verordening inzake instelling EURODAC

Fiche: Aanbeveling inzake legale trajecten voor EU-bescherming (Kamerstuk 22 112, nr. 2961)

Fiche: Aanbeveling samenwerking inzake operaties Search and Rescue (Kamerstuk 22 112, nr. 2962)

Fiche: Aanbeveling Migratie Paraatheid en Crisis Blauwdruk (Kamerstuk 22 112, nr. 2963)

Fiche: Mededeling EU-regels inzake definitie en preventie van mensensmokkel (Kamerstuk 22 112, nr. 2964)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Gewijzigd voorstel voor Verordening inzake instelling EURODAC

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of «EURODAC» for the comparison of biometric data for the effective application of Regulation (EU) XXX/XXX [Regulation on Asylum and Migration Management] and of Regulation (EU) XXX/XXX [Resettlement Regulation], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with EURODAC data by Member States» law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulations (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/818
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
23 september 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 614 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1601298660921&uri=COM%3A2020%3A614%3AFIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 78, tweede lid, onder d, e, en g, artikel 79, tweede lid onder c, artikel 87, tweede lid, onder a, en artikel 88, tweede lid, onder a, van het VWEU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 23 september 2020 heeft de Commissie de voorstellen inzake het migratie en asielpakket gepresenteerd¹. Hier maakt het gewijzigd voorstel voor een Verordening inzake de instelling van EURODAC onderdeel van uit.

Het voorstel heeft als doel om EURODAC² te transformeren in een gemeenschappelijke Europese database ter ondersteuning van het EU-beleid op asiel, hervestiging en irreguliere migratie. Het voorstel bouwt voort op het Commissievoorstel van mei 2016³ waarop door de EU-wetgevers een voorlopig akkoord is bereikt. Het gewijzigde voorstel ondersteunt de toepassing van de nieuwe Verordening inzake asiel- en migratiebeheer⁴ en zorgt, in samenhang met de nieuwe Screeningsveror-

¹ COM (2020) 609 Mededeling inzake een nieuw migratie- en asielpact. Kamerstuk 22 112, nr. 2955.

² Een EU-breed systeem voor het vergelijken van biometrische gegevens van vreemdelingen.

³ COM (2016) 272.

⁴ COM (2020) 610. Hier wordt een separaat BNC-fiche voor opgesteld. Kamerstuk 22 112, nr. 2956.

dening⁵ voor een link tussen alle fases van het asielproces en terugkeer. Zo wordt onder andere inzichtelijk gemaakt of iemand een bedreiging kan zijn voor de binnenlandse veiligheid, de lidstaat waarnaar de asielzoeker wordt herplaatst, en een nieuwe categorie vreemdelingen die ontschepen bij zoek- en reddingsoperaties op zee (SAR) voorgesteld.

Tevens beoogt het voorstel om vollediger en nauwkeuriger gegevens van vreemdelingen te verzamelen. Voorgestelde wijzigingen daarbij zijn: het tellen van aanvragers in aanvulling op het aantal aanvragen, het inzichtelijk maken van afgewezen aanvragen, van steun bij vrijwillige terugkeer en verlening van re-integratie, en het hebben verleend van een visum.

Tot slot zal EURODAC deel gaan uitmaken van de scope van de Verordening inzake interoperabiliteit⁶ waarmee de interoperabiliteit tussen diverse systemen wordt bevorderd, en wordt het mogelijk gemaakt om systeem-overschrijdende statistieken op te stellen met behulp van gegevens uit EURODAC, Europees Entry en Exit Systeem (EES), European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) en Visa Informatie Systeem (VIS). Dit alles om meer inzicht in migratiestromen te krijgen en bij te dragen aan het tegengaan van irreguliere migratie en het ontwikkelen van passend beleid.

b) Impact assessment Commissie

Niet opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is voorstander van het tot stand brengen van een effectiever Europees migratiebeleid, en in het bijzonder ook het aanpakken van secundaire migratiestromen. Zoals verwoord in «A Renewed European Agenda on Migration» ziet het kabinet EURODAC hierbij als ondersteunend middel en benadrukt daarbij het belang van betere registratie en meer inzicht⁷.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel om naast het aantal asielaanvragen tevens het aantal (unieke) aanvragers inzichtelijk te maken, omdat hiermee secundaire migratiestromen beter inzichtelijk worden gemaakt. Het kabinet staat ook positief tegenover de aanpassingen die een volledige samenhang met de voorstellen inzake de Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer en de Screeningsverordening borgen. De voorgestelde aanpassingen om systeem overschrijdende statistieken op te stellen, ziet het kabinet als een positieve ontwikkeling, alsook de wijzigingen die zien op interoperabiliteit en daarmee samenhangende wijzigingen in de Verordening inzake interoperabiliteit. Het kabinet acht het van belang dat de werking van EURODAC en andere relevante systemen complementair zijn aan elkaar en dat de gegevens die in de diverse systemen worden opgeslagen zoveel mogelijk op elkaar afgestemd zijn om overlap te voorkomen.

⁵ COM (2020) 612. Hier wordt een separaat BNC-fiche voor opgesteld. Kamerstuk 22 112, nr. 2958.

⁶ Verordening (EU) 2019/818 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politie en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, EU 2018/1862 en (EU) 2019/816.

⁷ «A renewed European agenda on migration» – Ministry of Foreign Affairs (March 2019).

Zoals toegelicht in het BNC-fiche inzake de Verordening asiel en migratie-beheer⁸, is het kabinet uitgesproken kritisch over het voorstel om SAR-operaties als een aparte categorie in EU-wetgeving te erkennen. Het kabinet acht het ongewenst dat ontschepping naar aanleiding van SAR-operaties bijgevolg tot aparte procedures leidt. Het kabinet ziet dan ook geen directe noodzaak voor een aparte SAR-categorie in EURODAC.

Het inzichtelijk maken van afgewezen aanvragen, wordt in beginsel positief gewaardeerd door het kabinet, maar vraagt om aandacht tijdens de onderhandelingen nu nog onvoldoende duidelijk is wat in de gewijzigde Verordening wordt verstaan onder een afgewezen aanvraag en het niet hebben van rechtmatig verblijf. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het voorstel om te registreren dat een vreemdeling steun heeft ontvangen in het kader van vrijwillige terugkeer of re-integratie. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen wel aandacht hebben voor de vraag of er een duidelijke meerwaarde zit in de registratie van bepaalde gegevens in EURODAC.

Tot slot merkt het kabinet op dat de gewijzigde Verordening ertoe zal leiden dat er meer gegevens geregistreerd moeten worden dan onder de huidige Verordening. Deze gegevens worden echter niet langer opgeslagen dan strikt noodzakelijk is om de in de Verordening gestelde doelen, om meer inzicht in migratiestromen te krijgen, bij te dragen aan het tegengaan van irreguliere migratie en het ontwikkelen van passend beleid, te verwezenlijken. Daarnaast voorziet de gewijzigde Verordening in diverse waarborgen waarmee het recht op bescherming van persoonsgegevens volgens het Kabinet afdoende wordt geborgd. Accurate registraties en een juist gebruik van EURODAC door alle lidstaten zijn essentieel voor het optimaal kunnen functioneren van EURODAC, daarom zal het kabinet het belang hiervan tijdens de onderhandelingen benadrukken. Het kabinet zal tevens continu oog hebben voor de vraag of de administratieve last en benodigde aanpassingen aan systemen aan Nederlandse zijde opweegt tegen het beoogde nut van de voorgestelde aanpassingen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De meeste lidstaten hebben het belang van goede registratie en beter inzicht onderstreept. Mogelijk zullen lidstaten zich terughoudend opstellen bij de behandeling van dit voorstel omdat het samenhangt met de behandeling van de andere voorstellen en de verdeling van lasten tussen lidstaten. Hoewel groepen in het Europees Parlement eveneens het belang van betere registratie en meer inzicht benadrukken, heeft het Europees Parlement traditioneel veel aandacht voor het waarborgen van de privacy en de bescherming van persoonsgegevens. De verwachting is dan ook dat het ten aanzien van deze Verordening minder gewicht zal toekennen aan overwegingen betreffende migratie- en asielmanagement.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel ten aanzien van de bevoegdheid voor het voorstel is positief. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU voor dit voorstel op artikel 78, tweede lid onder d, e, en g, artikel 79, tweede lid onder c, artikel 87, tweede lid onder a, en artikel 88, tweede lid onder a en het EU-Werkingsverdrag. Op grond van artikel 87, lid 2, onderdelen d, e, en g,

⁸ COM (2020) 610. Hier wordt een separaat BNC-fiche voor opgesteld. Kamerstuk 22 112, nr. 2956.

VWEU is de EU bevoegd een gemeenschappelijk asielbeleid te voeren dat gemeenschappelijke procedures voor toekenning of intrekking van de uniforme status van asiel of van subsidiaire bescherming omvat, alsmede criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek of van een verzoek om subsidiaire bescherming en partnerschap en samenwerking met derde landen om de stromen van asielzoekers of aanvragers van subsidiaire of tijdelijke bescherming te beheersen en via de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast te stellen voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Daarnaast ontwikkelt de EU op grond van artikel 79, tweede lid onder c, VWEU een gemeenschappelijk immigratiebeleid op het gebied van illegale immigratie en illegaal verblijf via de gewone wetgevingsprocedure. Op grond van artikel 87, tweede lid, onder a, VWEU ontwikkelt de Unie een vorm van politieke samenwerking en stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie. Tot slot is de EU op grond van artikel 88, tweede lid en onder a, van het VWEU via de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de structuur, de werking, het werkterrein en de taken van Europol, zoals de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van informatie die met name door de autoriteiten van de lidstaten of van derde landen of instanties worden verstrekt, vast te stellen. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslagen. De lidstaten en de Unie hebben een gedeelde bevoegdheid op het terrein van ruimte, veiligheid en recht (artikel 4, lid 2, onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. De gewijzigde EUODAC-Verordening ondersteunt de diverse andere wetgevende voorstellen van het asiel- en migratiepakket, met name ten aanzien van de verantwoordelijkheidsbepaling van een lidstaat. Tevens biedt het voorstel de mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in secundaire migratiestromen en bevat het voorstel wijzigingen die zien op interoperabiliteit. Dit alles kan niet door de lidstaten afzonderlijk worden gerealiseerd, maar wel op Europees niveau middels geharmoniseerde regelgeving.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het voorstel om naast het aantal asielaanvragen tevens het aantal (unieke) aanvragers inzichtelijk te maken, de aanpassingen die een volledige samenhang met de voorstellen inzake de Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer en de Screeningsverordening borgen, de voorgestelde aanpassingen om systeem overschrijdende statistieken op te stellen, alsook de wijzigingen die zien op interoperabiliteit zijn geschikte instrumenten om de gestelde doelen te bereiken en gaan niet verder dan noodzakelijk om die doelen te bereiken aangezien deze bijdragen aan het tegengaan van irreguliere reisbewegingen en bevordering van een effectief teurgkeerproces. Tevens dragen deze wijzigingen bij aan het beter inzichtelijk maken van migratiestromen, op grond waarvan beleid kan worden ontwikkeld. Dit draagt bij aan een effectief gemeenschappelijk Europees asielbeleid. Omdat het kabinet het ongewenst acht dat ontschepping naar aanleiding van SAR-operaties bijgevolg tot aparte procedures leidt is een aparte SAR-categorie in EUODAC volgens het kabinet niet noodzakelijk en aldus niet proportioneel. Of het registreren van afgewezen en het aanvragen noodzakelijk is, kan thans nog onvoldoende worden ingeschat. Wat wordt verstaan onder een afgewezen aanvraag is immers nog niet gespecificeerd. Tevens moet uit de onder-

handeling blijken of de registratie van gegevens inzake het ontvangen van steun in het kader van vrijwillige terugkeer of re-integratie daadwerkelijk noodzakelijk is.

Persoonsgegevens worden in EURODAC voor een periode van vijf (bij illegale grensoverschrijding) of tien jaar (bij een asielaanvraag). Deze bewaartermijn is volgens het kabinet niet langer dan strikt noodzakelijk is om de gestelde doelen te behalen. Bovendien wordt voorzien in alle waarborgen die nodig zijn om de grondrechten van vreemdelingen te beschermen, zoals het recht op privacy en het recht op de bescherming van persoonsgegevens.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

In het voorstel wordt 29,872 miljoen euro aan kosten voorzien voor technische upgrades en extra staf voor het agentschap EU-LISA dat belast is met het beheer van EURODAC. Het kabinet is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014–2020 en het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting van de EU.

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

Op grond van het huidige voorstel worden van betrokken instanties (de Politie, de Koninklijke Marechaussee en de Immigratie- en Naturalisatiedienst) meer administratieve handelingen verwacht dan op dit moment het geval is. Daarnaast vraagt dit voorstel ook aanpassingen van nationale systemen.

Het is in dit stadium niet mogelijk een goede inschatting te geven van de totale implementatiekosten (aanpassingen processen, hardware, software en ontwikkelwerkzaamheden aan informatiesystemen, zowel centraal als bij ketenpartners) van de wijzigingen in de EURODAC-Verordening.

Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

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

Zie onder b

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.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

In het gewijzigde artikel 9, lid 3, van de Verordening is verwoord dat eu-LISA maandelijks systeem overschrijdende statistieken opstelt ter ondersteuning van de doelstelling van de Verordening. Deze statistieken worden ter beschikking gesteld van onder andere de Commissie. De Commissie specificeert door middel van uitvoeringshandelingen de inhoud van de maandelijks systeem overschrijdende statistieken. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 41 bis, lid 2 bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor uitvoeringshandelingen nu de specificatie van voornoemde statistieken bijdraagt aan nadere bepaling van de inhoud en bijdrage aan eenvormige uitvoering van de Verordening. Daarnaast worden er geen essentiële onderdelen van de Verordening geregeld, middels het toekennen van deze bevoegdheid.

Ook kan het kabinet zich vinden in de keuze voor de raadplegingsprocedure mede gelet op de criteria van de comitologieverordening (182/2011, artikel 2 lid 2).,

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 de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Een precieze datum is dus nu nog niet bekend, maar het kabinet zal informeren hoe deze datum van inwerkingtreding van 20 dagen zich verhoudt met de technische aanpassingen die zijn vereist en de periode die nodig is voor ontwikkelwerkzaamheden aan informatiesystemen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

EU-LISA zal jaarlijks middels een rapport informeren over de activiteiten van het Centraal Systeem richting het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming. De Commissie stelt daarnaast voor om zeven jaar na inwerkingtreding en daarna iedere vier jaar te evalueren. Dit acht het kabinet wenselijk.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Ten aanzien van de uitbreiding van de persoonsgegevens die in het systeem zullen worden geregistreerd, wordt opgemerkt dat dit additionele administratieve lasten voor de uitvoerende instanties met zich mee zal brengen.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel voorziet in toezicht op de bescherming van de gegevens die in EURODAC worden opgeslagen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.