

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2193

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 augustus 2016

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

Fiche: Actieplan integratie van derdelanders (Kamerstuk 22 112, nr. 2188)
Fiche: Verordening wholesale roamingmarkten (Kamerstuk 22 112, nr. 2189)
Fiche: Verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader (Kamerstuk 22 112, nr. 2190)
Fiche: Herziening richtlijn normen opvang asielzoekers (Kamerstuk 22 112, nr. 2191)
Fiche: Kwalificatieverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2192)
Fiche: Procedureverordening

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Procedureverordening

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement tot het instellen van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de EU en tot intrekking van Richtlijn 2013/32.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
13 juli 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016)467
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1469794376095&uri=CELEX:52016PC0467>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet aanwezig.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 78 (2) (d) van het Werkingsverdrag van de EU
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *rol Europees Parlement*
Medebeslissing.

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel vormt de huidige Procedurerichtlijn om tot een Procedureverordening. In de huidige Procedurerichtlijn staan de normen beschreven waaraan de asielprocedure in lidstaten moet voldoen. Voorliggend voorstel van de Europese Commissie maakt deel uit van een pakket van voorstellen gericht op de herziening van het gemeenschappelijke Europees asielstelsel (GEAS) en moet in samenhang daarmee worden beoordeeld.

Met het voorstel beoogt de Europese Commissie op Europees niveau in de verschillende lidstaten een zelfde, gemeenschappelijke asielprocedure te creëren, die efficiënt, eerlijk en gebalanceerd is. De Europese Commissie kiest hierbij voor de vorm van een verordening. Hierdoor krijgen lidstaten minder ruimte om zelf nadere invulling te geven aan de voorgeschreven regels. De Europese Commissie beoogt een eerlijke, efficiënte en gebalanceerde asielprocedure tot stand te brengen door in te zetten op simpelere, duidelijkere en kortere procedures, door in voldoende procedurele waarborgen te voorzien voor de asielzoeker, door bepalingen op te nemen die misbruik van de asielprocedure moeten voorkomen en prikkels wegnemen om door te reizen naar andere lidstaten en door meer geharmoniseerde regels te voorzien voor de toepassing van het concept veilige landen.

b) Impact assessment Commissie

De Europese Commissie heeft geen impact assessment opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Wat de voorstellen voor de herziening van het GEAS betreft, onderschrijft het kabinet de doelstelling die de Europese Commissie beschrijft in haar mededeling¹ van 6 april 2016, namelijk om instrumenten in te voeren waarmee de migratiestromen op de middellange en lange termijn beter kunnen worden beheerd. Het kabinet beoordeelt de voorstellen tot herinrichting van het GEAS mede in het licht van de kabinetsvisie op de Europese asielproblematiek, zoals beschreven in de brief van 8 september 2015.² Hierbij is het voor het kabinet van belang dat de voorstellen onderdeel zijn van een integrale aanpak waarbinnen onder meer aandacht blijft bestaan voor initiatieven gericht op het aanpakken van de grondoorzaken van migratie. Dit voorstel kan niet los worden gezien van het einddoel dat gericht is op een versterkte opvang in de regio om de migratiestromen naar Europa te verminderen en beter beheersbaar te maken.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Dwingende gemeenschappelijke regels over de inrichting van de asielprocedure zal het kabinet onder meer beoordelen op de mate waarin deze regels ertoe bijdragen dat een asielaanvraag op een vergelijkbare wijze wordt behandeld, ongeacht de lidstaat waar de asielaanvraag wordt ingediend. Het kabinet hanteert niet het uitgangspunt dat alle deelaspecten van de asielprocedure tot in detail moeten worden geharmoniseerd, maar zal steeds bezien in hoeverre dit dienstig is aan het bereiken van bovenstaand doel. Verder meent het kabinet dat één en ander in verhouding moet staan tot het inrichten van een efficiënte, effectieve en flexibele asielprocedure en dat de kosten waarmee de voorstellen gepaard gaan, in verhouding moeten staan tot het beoogde doel. Onderdeel van een effectieve asielprocedure is een procedure die prikkels wegneemt om door te reizen naar een andere lidstaat en voorkomt dat asielzoekers oneigenlijk gebruik kunnen maken van rechten en procedures om terugkeer te frustreren.³ In het verlengde daarvan vindt het kabinet het ook van belang dat er sprake is van een balans tussen enerzijds de bescherming van de rechten en waarborgen voor de asielzoeker en anderzijds het belang van een efficiënte asielprocedure en van het kunnen realiseren van de effectieve terugkeer van asielzoekers die geen bescherming behoeven. Tot slot zal het kabinet ook rekening houden met het belang van het hebben van duidelijke en dwingende normen waarop kan worden gehandhaafd richting andere lidstaten.

Simpelere, duidelijkere en kortere procedures

Het voorstel bevat verschillende nieuwe procedurele termijnen en/of een verkorting van de bestaande termijnen. De Europese Commissie stelt onder meer concrete termijnen voor waarbinnen de wens om asiel aan te vragen moet worden geregistreerd (3 dagen, bij hoge instroom 10 dagen) en waarbinnen de asielaanvraag vervolgens daadwerkelijk moet worden ingediend (10 werkdagen, bij hoge instroom een maand) na registratie. Nederland staat hier positief tegenover. Dit voorkomt dat grote aantallen asielzoekers ongeregistreerd in de Europese Unie verblijven en ontnemt een impuls aan asielzoekers om alsnog door te reizen naar een andere

¹ COM(2016) 197.

² Kamerstuk 19 637, nr. 2030.

³ Aangangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2653

lidstaat omdat het hen te lang duurt alvorens ze hun asielaanvraag formeel kunnen indienen.

De totale beslistermijn voor het beoordelen van een asielaanvraag wordt verkort van 21 maanden naar 15 maanden, met aparte dwingende termijnen voor de behandeling van de asielaanvraag in een versnelde procedure (twee maanden) en de beoordeling van de ontvankelijkheid van de asielaanvraag (1 maand). Daarnaast bevat het voorstel verschillende termijnen waarbinnen de asielzoeker beroep moet instellen tegen een afwijzing van de asielaanvraag. Ook de behandeling van het beroep door rechtbanken wordt gekoppeld aan verschillende termijnen. Het kabinet kan zich vinden in de gedachte achter kortere of concrete termijnen, namelijk het sneller bieden van duidelijkheid aan de betrokken asielzoeker, het beperken van de opvangkosten voor lidstaten en het tegengaan van misbruik. Het kabinet staat echter wel terughoudend tegenover de concrete termijnen die worden voorgesteld. Ten eerste moeten de kosten die gekoppeld zijn aan de voorgestelde termijnen wel in verhouding blijven tot het beoogde doel (zie ook onder 5, financiële implicaties). Ten tweede is de haalbaarheid van de voorgestelde termijnen nauw gekoppeld aan de omvang en samenstelling van de (fluctuerende) asielinstroom in een lidstaat. Hoe groter de instroom, hoe meer capaciteit dit zal vragen van een lidstaat om de beoogde beslistermijnen te halen. Daarom blijft het inzetten op de beheersing van de asielinstroom langs de lijnen geschetst in de Kamerbrief van 8 september 2015 eveneens van belang. Weliswaar zijn er in geval van een hoge instroom in een lidstaat flankerende maatregelen mogelijk, zoals de inzet van experts van het nieuw op te richten EU Agentschap voor asiel⁴ en de toepassing van het correctiemechanisme zoals beschreven in het voorstel⁵ tot herziening van Dublinverordening. Toch blijft het wenselijk om meer flexibiliteit voor lidstaten te voorzien dan de mate waarin het voorstel nu in voorziet. Daarnaast zal het kabinet steeds kritisch bekijken of het hanteren van dit brede scala aan termijnen niet ten koste gaat van de beoogde versimpeling van de procedures. Bovenstaande overwegingen zijn leidend voor het kabinet bij het verder bepalen van de inzet tegenover de voorgestelde termijnen.

Procedurele waarborgen voor de asielzoeker

Het voorstel voorziet in een aantal nieuwe procedurele waarborgen voor de asielzoeker. Het kabinet zal steeds bezien of deze waarborgen ook in verhouding staan tot de doelstelling van een efficiënte en flexibele asielprocedure. Daarnaast is het van belang dat de voorgestelde waarborgen de terugkeer niet hinderen van asielzoekers die geen internationale bescherming nodig hebben. Het kabinet meent dat de voorgestelde procedure op onderdelen nog verder kan worden gestroomlijnd zonder dat dit ten koste gaat van de zorgvuldigheid van de procedure. Zo verplicht het voorstel lidstaten bijvoorbeeld tot het verstrekken van een document aan de asielzoeker nadat hij zijn wens om asiel aan te vragen heeft kenbaar gemaakt. Gelet op de extra administratieve lasten die dit met zich meebrengt, staat het kabinet weinig positief ten aanzien van dit voorstel. Lidstaten moeten immers uiterlijk binnen 10 dagen na het uiten van de asielwens ook een document verstrekken aan asielzoekers na de indiening van de asielaanvraag en de asielaanvraag moet al op korte termijn na het kenbaar maken van de wens daartoe, worden ingediend. Hierbij zal het kabinet ook kijken naar de relatie met de registratieverplichtingen voor lidstaten die in de voorstellen tot herziening van de EURODAC-verordening en Dublinverordening worden voorgesteld.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2144.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 2143.

Ook de verplichting voor lidstaten om na een expliciete intrekking van de asielaanvraag door een asielzoeker, nog een formeel besluit te nemen tot afwijzing van de asielaanvraag (waartegen beroep mogelijk is), lijkt eveneens het doel van vereenvoudiging van de procedure, voorbij te schieten. Verder staat het kabinet kritisch tegenover de verplichting om van elk gehoor een geluidsopname of audiovisuele opname te maken, zeker in combinatie met de overige administratieve verplichtingen die blijven gelden voor een lidstaat omtrent het registreren van gehoren. Het maken van een geluidsopname of audiovisuele opname van elk gehoor brengt significante kosten met zich mee. Het kabinet zal bij de Europese Commissie informeren naar het doel dat wordt beoogd wordt met het maken van een opname van elk gehoor en bezien in welke mate dit in balans staat tot de kosten waarmee dit gepaard gaat. Verder kijkt het kabinet kritisch naar de wijze waarop lidstaten worden verplicht om een begeleide minderjarige in staat te stellen zelf een asielaanvraag in te dienen en naar de inrichting van de rechtsbijstand in de asielprocedure.

Voorkomen van misbruik en secundaire migratie

Met de Europese Commissie onderschrijft het kabinet het uitgangspunt dat misbruik van de asielprocedures en secundaire migratiestromen binnen de EU zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Het voorstel bevat onder meer een verplichting voor de asielzoekers tot het afgeven van vingerafdrukken en koppelt procedurele gevolgen aan het niet-naleven van deze verplichtingen, zoals het afwijzen van de asielaanvraag. Het voorstel voorziet verder in de mogelijkheid om een herhaalde asielaanvraag als kennelijk ongegrond af te wijzen als er sprake is van manifest misbruik van de asielprocedure omdat de asielaanvraag geen enkele kans op slagen heeft. Het kabinet staat positief tegenover deze voorstellen, maar vindt wel dat er nog ruimte is voor verbetering of verduidelijking in het voorstel om misbruik van procedures op een effectieve manier te voorkomen, bijvoorbeeld door een vereenvoudiging van de regels die beschrijven wanneer een herhaalde asielaanvraag al dan niet een recht oplevert om hangende de procedure op het grondgebied te mogen blijven.

De procedure om de asielaanvraag te kunnen afwijzen als een asielzoeker zijn medewerking weigert bij de afname van vingerafdrukken, kan ook effectiever worden ingericht door de termijn waarbinnen de asielzoeker alsnog zijn vingerafdrukken kan geven, in te korten. De Procedureverordening laat weinig ruimte om last minute asielaanvragen die vlak voor de geplande terugkeer worden ingediend, in een zeer kort tijdsbestek af te handelen. Hierdoor is de kans groot dat geplande vluchten op het laatste moment moeten worden geannuleerd en dit werkt misbruik in de hand. Ook mag een verzoek om een voorlopige voorziening tegen de afwijzing van een opvolgende asielaanvraag worden afgewacht. Dit hindert het vertrekproces en het kabinet vindt het belangrijk dat daarmee rekening wordt gehouden in de voorstellen zodat dit ook beter aansluit bij de Raadsconclusies die in juni 2016 zijn aangenomen over de terugkeer en overname van derdelanders die illegaal in de EU verblijven. Daarin werd de Europese Commissie nadrukkelijk opgeroepen om in de voorstellen tot herziening van het GEAS aandacht te hebben voor administratieve aspecten van de asielprocedure die een effectieve terugkeer belemmeren.⁶

⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10020-2016-INIT/en/pdf>

Concept veilige landen

De uitkomst van de besprekingen van het eerdere voorstel⁷ tot instelling van een Europese lijst van veilige landen van herkomst, vormt de inspiratie voor de bepalingen in dit voorstel over een Europese lijst van veilige landen van herkomst en de aanwijzing van veilige derde landen op het niveau van de EU. Een Europese lijst van veilige landen van herkomst of een Europese aanduiding van een land als veilig derde land, zal helpen bij het verkorten van de duur van asielprocedure en geeft aan de asielzoekers uit de betreffende landen een duidelijk signaal dat een risicovolle reis naar de Europese Unie in beginsel niet zal leiden tot het verlenen van een asielvergunning. Een bijkomend voorstel van de Commissie is dat lidstaten nog slechts vijf jaar een eigen nationale lijst kunnen hanteren. Dit sluit aan bij de doelstelling van een verdergaande harmonisering van het Europese asielbeleid. Het kabinet staat hier positief tegenover. Het kabinet is eveneens tevreden met de verduidelijking van de regels voor het toepassen van het concept van veilig derde land, daar waar het gaat om het aantonen van de band tussen een asielzoeker en het veilig derde land (artikel 45, lid 3).

Eenstatusstelsel

Nederland maakt geen onderscheid in de rechten en voorzieningen die worden toegekend aan een erkend vluchteling of een persoon die subsidiaire bescherming geniet. Naar vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de vreemdeling daarom geen belang bij het instellen van beroep als hij niet wordt erkend als vluchteling, maar het asielverzoek wel om een andere reden is ingewilligd. Dit zogenaamde eenstatusstelsel voorkomt doorprocederen. In de huidige richtlijn staat een bepaling dat een rechter het beroep om die reden niet ontvankelijk kan verklaren. Voorliggend voorstel voorziet hier niet meer in en bevat expliciet de mogelijkheid (artikel 53, lid 2) voor de asielzoeker om in een dergelijk geval een beroep in te dienen waarover de rechter zich vervolgens inhoudelijk moet uitspreken. Daarmee wordt de mogelijkheid gecreëerd om door te procederen. Gelet op de extra administratieve lasten (en kosten) die dit oplevert voor de beslisautoriteiten en rechtbanken in de lidstaten, zal het kabinet inbrengen dat het deze mogelijkheid tot doorprocederen onwenselijk acht. Dit geldt des te meer nu in het voorstel voor een Kwalificatieverordening een extra prikkel wordt gecreëerd om door te procederen voor personen die subsidiaire bescherming genieten. Deze personen krijgen immers een verblijfsvergunning die minder lang geldig is dan de verblijfsvergunning die aan erkend vluchtelingen moet worden afgegeven. Het kabinet zal de Europese Commissie vragen om deze keuze toe te lichten, zeker in het licht van de trend in lidstaten dat de rechten voor erkend vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten, steeds meer op elkaar aansluiten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Zoals blijkt uit de toelichting bij het voorstel door de Europese Commissie zijn de meeste lidstaten voorstander van een vereenvoudiging en verduidelijking van de bestaande procedure. Daarnaast onderschrijven lidstaten ook het belang van regels die voorkomen dat asielzoekers doorreizen van één lidstaat naar een andere lidstaat. Of het voorstel dat voorligt, aansluit bij de wensen van de lidstaten zal moeten blijken uit de besprekingen op expertniveau die dit najaar in Brussel van start zullen gaan. Het instrument van een verordening laat in elk geval minder

⁷ COM(2015) 452.

discretionaire ruimte aan lidstaten hetgeen een rol zal spelen in hun beoordeling van het voorliggende voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De juridische grondslag van dit voorstel is artikel 78, lid 2 onder d van het Werkingsverdrag van de EU. Dit artikel voorziet in het opstellen van gemeenschappelijke procedures voor toekenning of intrekking van de uniforme asielstatus of van subsidiaire bescherming. Het kabinet acht dit de correcte rechtsbasis.

b) Subsidiariteit

Het kabinet oordeelt positief over de subsidiariteit. Het doel van dit voorstel is te waarborgen dat de asielaanvraag van een asielzoeker in een asielprocedure wordt beoordeeld waarvoor dezelfde regels gelden, ongeacht de lidstaat waar de asielzoeker zijn asielaanvraag heeft ingediend.

c) Proportionaliteit

Het kabinet is van mening dat het voorstel op onderdelen te gedetailleerd is. Er moet inderdaad een solide gemeenschappelijk kader bestaan voor de lidstaten, maar het voert te ver om elk deelaspect van de asielprocedure in detail op Europees niveau vast te leggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de procedure beschreven in artikel 20 voor het identificeren van asielzoekers met bijzondere behoeften. Enige beoordelingsruimte voor de lidstaten om aan het gemeenschappelijk kader invulling te geven is en blijft nodig. Ook kan, in plaats van uitvoeringshandelingen voor de Commissie te voorzien, bijvoorbeeld het nieuw op te richten EU Agentschap voor Asiel een rol spelen in de verdere vormgeving van de asielprocedure in lidstaten aan de hand van het opstellen van onder meer operationele standaarden en richtlijnen zoals nu is voorzien in artikel 12 van het voorstel tot oprichting van een EU Agentschap voor Asiel. Wat betreft de proportionaliteit komt Nederland dan ook uit op deels positief en deels negatief.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel levert geen financiële of administratieve lasten op de voor de EU. Het voorstel heeft derhalve geen impact op het budget van de EU.

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

De in de verordening opgenomen gemeenschappelijke normen gaan op onderdelen verder dan de nu door Nederland gehanteerde normen. Dit betreft met name, maar niet uitsluitend, een aantal hierna uitdrukkelijk genoemde punten. Als de verordening op deze onderdelen niet wordt gewijzigd, kunnen de financiële gevolgen groot zijn. Bij de onderhandelingen in Brussel zal de Nederlandse inzet erop gericht zijn de implementatie- en uitvoeringskosten zo laag mogelijk te houden. De geraamde kosten worden uitgedrukt per cohort van 10.000. De daadwerkelijke kosten kunnen echter aanzienlijk hoger uitvallen, afhankelijk van de aard en omvang van de asielinstroom. De instroom 1e asielaanvragen

heeft de laatste 3 jaren bijvoorbeeld gefluctueerd tussen circa 10.000 en 43.000⁸.

Dwingende beslistermijnen

Het voorstel bevat verschillende, dwingend voorgeschreven, nieuwe procedurele termijnen en/of een verkorting van bestaande termijnen. Deze dwingende termijnen maken het beslisproces minder flexibel, in die zin dat een fluctuerende instroom minder goed opgevangen kan worden met het eventueel verlengen van de beslistermijnen. Zo schrijft de procedureverordening dwingend voor dat bepaalde zaken in een versnelde procedure of ontvankelijkheidsprocedure moeten worden afgedaan, maar staat de verordening niet toe om die termijn te verlengen vanwege een hoge asielinstroom. De benodigde flexibiliteit is in die gevallen onvoldoende.

Om de termijnen steeds te kunnen halen, ook bij hoge instroom, dient er voor organisaties die een rol hebben in de asielprocedure, een buffercapaciteit (personeel, huisvesting, ICT, opvangplekken etc.) aangehouden te worden. De omvang van deze buffer zal afhangen van de te verwachten instroom van dat moment. Om die reden kan de financiële impact hiervan zeer groot zijn. De verordening bepaalt dat het toekomstige EU Agentschap voor Asiel lidstaten de nodige operationele en technische bijstand gaat geven, om hen in staat te stellen om de dwingende termijnen te behalen. Deze bijstand kan een bufferfunctie vervullen, indien er steeds voldoende medewerkers en materieel (qua aantal en qua kwaliteit) aanwezig zijn die snel inzetbaar zijn om aan alle verzoeken te voldoen. Daarbij dient er rekening mee gehouden te worden dat hoge instroom zich in de regel niet beperkt tot een enkele lidstaat, waardoor lidstaten naar verwachting vaak op hetzelfde moment een verzoek tot bijstand zullen doen.

Verplicht opnemen van gehoren (art. 13)

Op dit moment mag de asielzoeker (onder voorwaarden) zelf een opname maken van het gehoor wanneer hij dat wenst. De verordening bepaalt echter dat de IND het asielgehoor in alle gevallen moet opnemen (audio of audio-visueel). Dit brengt kosten met zich mee voor inrichting en beheer van een digitale infrastructuur. Denk aan kosten voor de opname-apparatuur, het maken van opnamen, vergroten van de digitale opslagcapaciteit, beschikbaar stellen van opnames aan asielzoeker en gemachtigde en het nemen van privacy- en veiligheidswaarborgen. De exacte financiële impact van deze kosten en investeringen kan op dit moment nog niet worden geraamd.

Documenten verstrekken bij registratie van de asielaanvraag (art. 29 lid 1)

De verordening schrijft voor dat bij registratie van de wens om een asielaanvraag in te dienen, de lidstaat een document moet verstrekken waarmee de asielzoeker kan aantonen dat hij de wens kenbaar heeft gemaakt om asiel aan te vragen en dat hij in de lidstaat mag verblijven met het oog op het formeel indienen van zijn asielaanvraag.

Het uitreiken van een document bij de registratie brengt kosten met zich mee voor het maken van het document en het verrichten van de administratieve en feitelijke handelingen voor de afgifte. De hoogte van de kosten hangt met name af van de uitvoering van dit document (bijvoorbeeld een papieren print of een plastic pasje met echtheidskenmerken) en de hoogte

⁸ Bron: Eurostat. Aantallen zijn afgerond op duizenden.

van de instroom. Waar een papieren print het snelst te maken is en de laagste kosten met zich mee brengt, is deze echter zeer eenvoudig te vervalsen. Een plastic pasje met echtheidskenmerken is meer bestand tegen vervalsing, maar de productietijd is langer en de kosten zijn hoger.

Doorprocederen voor een betere status (art.53, lid 2)

Artikel 53, lid 2 van de concept Procedureverordening voorziet in de mogelijkheid dat personen die een vergunning hebben gekregen op basis van subsidiaire bescherming, beroep kunnen indienen om alsnog als vluchteling te worden erkend. Deze mogelijkheid tot doorprocederen moet samen worden gelezen met het voorstel voor een Kwalificatieverordening waarin een onderscheid wordt gemaakt in de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning die wordt verleend aan erkende vluchteling en een persoon die subsidiaire bescherming geniet. Daarmee creëert de Commissie een stimulans voor vergunninghouders om door te procederen, omdat de verblijfsvergunning voor een erkend vluchteling langer geldig is. Dit doorprocederen brengt hoge kosten met zich mee en betekent een zware belasting voor de uitvoering en de rechtelijke macht. De daadwerkelijke kosten zijn afhankelijk van de aard en omvang van de instroom. Er dient rekening mee gehouden te worden dat tussen de 60% en 90%⁹ van alle inwillingen kan doorprocederen voor een sterkere status. Per 10.000 personen asielinstream en uitgaande van het gemiddelde inwillingspercentage over de afgelopen 5 jaar (56%¹⁰), brengt dit per 10.000 asielzoekers tussen de circa 3 en 4,5 miljoen euro extra kosten met zich mee voor de behandeling van beroep en hoger beroep door de IND. De daadwerkelijke kosten kunnen echter aanzienlijk hoger uitvallen, afhankelijk van de aard en omvang van de asielinstream. De instroom eerste asielaanvragen heeft de laatste 3 jaren bijvoorbeeld gefluctueerd tussen circa 10.000 en 43.000¹¹. Naar verwachting zal het doorprocederen ook extra kosten voor de Raad voor de Rechtspraak en de Raad voor de Rechtsbijstand met zich meebrengen.

Het asielbudget wordt jaarlijks op grond van een raming vanuit de Rijksbegroting gefinancierd. Indien het voorstel hogere budgettaire gevolgen heeft, dan dienen deze te worden ingepast op de begroting van de betrokken departementen.

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

Geen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De verwachting is dat het voorstel op onderdelen nog zal worden aangepast. Op dit moment is dan ook niet een exact oordeel over de administratieve lasten te geven. Indien het voorstel in ongewijzigde vorm zou worden aangenomen, zal dit leiden tot extra administratieve lasten.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen.

⁹ Van 2008 t/m 2012 betrof circa 90% van alle door Nederland ingewilligde asielaanvragen een andere status dan de A-status, in 2013 en 2014 was dat circa 80% en in 2015 circa 60%. Bron: Eurostat.

¹⁰ Bron: Eurostat.

¹¹ Bron: Eurostat. Aantallen zijn afgerond op duizenden.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift Vreemdelingen en -de Vreemdelingencirculaire zullen ingrijpend moeten worden aangepast als het voorstel in deze vorm wordt aangenomen.

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

Bij verschillende artikelen die zien op een Europese lijst van veilige landen van herkomst en veilige derde landen, voorziet het voorstel in de mogelijkheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen te treffen. Nederland kan hiermee instemmen. Daarnaast voorziet het voorstel op onderdelen (artikel 19, lid 4; artikel 26, lid 2 en artikel 29, lid 5) ook in een bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen te treffen. Nederland staat terughoudender ten aanzien van deze bevoegdheden voor de Commissie. Nederland meent dat het niet nodig is de asielprocedure aan de hand van uitvoeringshandelingen gedetailleerd vorm te geven om meer harmonisatie te bereiken.

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

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Zes maanden na deze inwerkingtreding zal deze verordening van toepassing zijn. Het kabinet acht het niet realistisch om in een uitvoeringstermijn van slechts zes maanden te voorzien, gelet op het ingrijpende karakter van sommige voorstellen op de nationale asielprocedure en ook op de samenhang met andere aanpassingen die lidstaten moeten doorvoeren naar aanleiding van andere wetgevende voorstellen die de Commissie heeft gepresenteerd op het vlak van asielbeleid. Het kabinet zet daarom in op een langere uitvoeringstermijn. Daarnaast acht het kabinet het wenselijk dat het voorstel in overgangsbepalingen voorziet zoals bijvoorbeeld wel is voorzien in het voorstel tot herziening van de Dublinverordening.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Twee jaar na de inwerkingtreding van de verordening, en elke vijf jaar daarna, zal de Europese Commissie rapporteren aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van deze verordening. Het kabinet kan hiermee instemmen, maar zal voorstellen dat de termijn van twee jaar start nadat de verordening daadwerkelijk van toepassing is.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel in zijn huidige vorm zal significante gevolgen hebben voor de uitvoeringspraktijk. Naar verwachting zal de bespreking van het voorstel nog wel leiden tot aanpassingen. Het kabinet zal daarbij ook steeds oog hebben voor de uitvoerbaarheid van het voorstel.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.