

Vergaderjaar 2017–2018

34 733 (R2090)

Bepalingen ter implementatie van Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van de Europese Unie betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van besluit 95/553/EG (Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 oktober 2017

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 10 juli 2017 inzake het wetsvoorstel Bepalingen ter implementatie van Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van de Europese Unie betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van besluit 95/553/EG (Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers). Lidstaten moeten de richtlijn op 1 mei 2018 hebben geïmplementeerd.

Op grond van artikel 23 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) heeft de EU-burger recht op consulaire bescherming buiten de EU door iedere andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat, indien de EU-burger in een derde land niet is vertegenwoordigd door een diplomatieke of consulaire post van het eigen land. EU-Richtlijn 2015/637 van 20 april 2015 beoogt met enkele coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen deze consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen te vergemakkelijken.

Het onderhavige voorstel van rijkswet naar aanleiding van de richtlijn uit 2015 wijzigt de rechten voor Nederlandse burgers niet. Het recht op consulaire bescherming door een andere lidstaat bestaat reeds sinds 1995 op grond van het intergouvernementeel Besluit 95/553/EG en sinds 2009 op grond van het VWEU.

Richtlijn 2015/637 gaat over coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen en daarmee over verplichtingen voor de lidstaten. De richtlijn introduceert op consulaire terrein ook een ondersteunend coördinerende rol voor EDEO/Unie-delegaties, steeds op verzoek en in nauwe samenwerking met de lidstaten. De coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen inzake de

consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers omvatten onder meer onderstaande afspraken:

- Lidstaten raadplegen elkaar en verschaffen informatie over en weer (artikel 10);
- De Unie-delegaties werken samen en coördineren hun werkzaamheden met de lidstaten en verlenen logistieke steun en faciliteren de informatieuitwisseling. De Unie-delegaties en EDEO faciliteren informatieuitwisseling tussen lidstaten en stellen praktische informatie samen ten behoeve van EU-burgers (artikel 11);
- Bij bijeenkomsten over plaatselijke samenwerking wordt informatie uitgewisseld die relevant is voor niet-vertegenwoordigde burgers en worden praktische regelingen overeengekomen (artikel 12);
- De in een derde land vertegenwoordigde lidstaten coördineren hun plannen voor noodsituaties met elkaar en met de Unie-delegatie. Bij een crisis werken de Unie en de lidstaten nauw samen om niet-vertegenwoordigde burgers doeltreffend bij te staan (artikel 13).

Eén van de inmiddels bereikte resultaten van deze versterkte samenwerking is dat op initiatief van Nederland in EU-verband is gewerkt aan de verbetering van de coördinatie en samenwerking bij de voorbereidingen op een crisis (*crisis preparedness*), met de zogenoemde *Consular Cooperation Initiatives (CCI's)*. Onder het Nederlandse voorzitterschap van de Raad in 2016 zijn deze CCI's geëvalueerd en is beslist dat deze praktische wijze van samenwerking onder andere bij *crisis preparedness* voort te zetten. Dit heeft geresulteerd in een praktisch document: het *Joint EU Framework on Crisis Preparedness*. Aan de hand van dit document en met steun van de Unie-delegaties vinden momenteel op alle standplaatsen in de wereld overleggen plaats tussen de lidstaten en maken zij de samenwerking op dit thema concreet. De praktische samenwerking is vanaf 2016 voorts uitgebreid met samenwerking in consulaire familie-zaken (internationale kindervervoering en huwelijksdwang) en informatievoorziening (Consular On-Line website, CoOL).

Het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn is beperkt tot datgene wat nodig is om de richtlijn correct om te zetten in nationale wetgeving. De richtlijn schrijft niet voor in welke mate en onder welke voorwaarden consulaire bescherming moet worden geboden en dwingt niet tot het wettelijk vastleggen van aanspraken op consulaire bescherming. Dat is en blijft een zaak van de afzonderlijke lidstaten. Aldus beoogt de richtlijn geen harmonisatie van consulaire bescherming in de EU of het vastleggen van een minimumniveau. De mate van consulaire bescherming die EU-lidstaten aan hun onderdanen bieden, is dan ook per lidstaat verschillend. Grote lidstaten hebben in de regel een grotere personele capaciteit op consulaire terrein, waarop vanwege hun bevolkingsaantal ook vaker dan bij kleine lidstaten een beroep wordt gedaan door hun onderdanen buiten de EU en waarvoor sommige lidstaten bij hun onderdanen kosten in rekening brengen. Nederland heeft met een wereldwijd postennet en de invoering van moderne oplossingen, zoals een 24/7 Contact Center, een goede positie boven het EU-gemiddelde.

Nederland kent, net als enkele andere EU-lidstaten, geen wettelijk recht op consulaire bescherming. Het is aan de beoordeling van de Minister van Buitenlandse Zaken om, binnen de beginselen van behoorlijk bestuur, te bepalen in welke vorm en in welke mate consulaire bescherming wordt geboden. Meerdere lidstaten kennen een vergelijkbare situatie voor consulaire bescherming. Nederlanders vinden alle relevante informatie over consulaire bijstand op de website www.nederlandwereldwijd.nl. De website biedt informatie over welke bijstand Nederlanders in het buitenland kunnen krijgen in het geval van bijvoorbeeld diefstal, ziekenhuisopname, overlijden, vermissing en arrestatie. Nederlanders kunnen

overall, 24 uur per dag en 7 dagen per week het Ministerie van Buitenlandse Zaken bereiken via één centraal telefoonnummer +31247247247, via de BZ Reis app, via het 24/7 BZ Twitteraccount @247BZ, via de 24/7 BZ Reisapp en met een online contactformulier op nederlandwereldwijd.nl. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken bracht de voor Nederlandse reizigers relevante informatie, waaronder ook de BZ Reisadviezen, in de zomer van 2017 met een campagne via onder meer radio, televisie en sociale media actief onder de aandacht en zal dat ook in de toekomst blijven doen.

Zoals hierboven aangegeven brengen de richtlijn en onderhavig voorstel van rijkswet voor Nederlandse burgers in de praktijk nauwelijks rechtstreekse veranderingen met zich mee. In de bestaande praktijk is het sporadisch nodig dat een Nederlander zich bij gebreke van een Nederlandse vertegenwoordiging buiten de EU ter plaatse moet wenden tot een vertegenwoordiging van een andere EU-lidstaat. Nederlanders kunnen het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken 24 uur per dag 7 dagen per week bereiken voor hulpvragen vanuit het buitenland. Circa 700.000 Nederlanders en buitenlanders ontvingen in 2016 van het ministerie informatie over een verscheidenheid aan consulaire hulpvragen, aanvragen van documenten en andere consulaire verzoeken. Circa 5,2 miljoen klanten raadpleegden de consulaire informatie op de websites van het ministerie. In de gevallen dat een Nederlander zich in persoon vervoegt bij een vertegenwoordiging van een andere EU-lidstaat gaat het in de regel om de uitreiking van een nooddocument (*European emergency travel document*, noodpaspoort of *laissez-passer*). Inschakeling van een buitenlandse ambassade gebeurt in dit geval bijna altijd alleen nadat de Nederlander in eerdere instantie contact heeft gehad met het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een *European emergency travel document* (ETD) wordt steeds alleen uitgereikt na raadpleging van Nederland voor controle van de identiteit en nationaliteit. In 2015 wendden zich 29 Nederlanders buiten de EU zich tot een vertegenwoordiging van een andere EU-lidstaat. In verreweg de meeste gevallen ging het daarbij om de verstrekking van een nooddocument; in minder dan vijf gevallen ging het om consulaire-maatschappelijke hulpvragen.

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft wereldwijd ongeveer 140 vertegenwoordigingen zoals ambassades en consulaten. Deze vertegenwoordigingen zijn verantwoordelijk voor de Nederlandse belangen in 224 landen en gebieden wereldwijd. De actuele gegevens hierover worden bijgehouden op www.rijksoverheid.nl onder «Betrekkingen met Nederland». Met 140 vertegenwoordigingen beschikt Nederland over een uitgebreid wereldwijd netwerk van vertegenwoordigingen. Soms zal het nodig zijn dat een Nederlander voor feitelijke handelingen, zoals de uitreiking van een nooddocument (noodpaspoort of *laissez-passer*), naar één van deze 140 Nederlandse vertegenwoordigingen moet reizen om daar persoonlijk te verschijnen. Voor de ontvangst van een *laissez-passer* kan een Nederlander, naast bij één van de Nederlandse 140 beroepsvertegenwoordigingen, indien nodig, ook nog terecht bij één van de ongeveer 280 honorair consuls wereldwijd. De Nederlandse consulaire bescherming in noodsituaties is hiermee voldoende gewaarborgd. Alleen indien een Nederlander zonder reisdocument verblijft in een land zonder Nederlandse vertegenwoordiging of honorair consul en hij de grens niet kan oversteken, zal het Nederlandse ministerie hem verwijzen naar één van de andere EU-lidstaten die wel een ambassade of consulaat heeft in het betreffende land.

Per mei 2018 zal elke lidstaat de consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers van andere lidstaten buiten de Europese Unie op grond van deze richtlijn moeten hebben geregeld. Nederland implementeert de richtlijn in nationale wetgeving met deze Rijkswet.

Nederland beschikt niet over actuele informatie over de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van de richtlijn door andere EU-lidstaten. Naar verwachting zal het overleg van de *Expert Group on the right of unrepresented citizens to consular protection abroad (Art. 23 TFEU and Directive 2015/637/EC)* op 27 oktober 2017 in Brussel, waar dit onderwerp aan de orde zal komen, informatie verschaffen over hoe ver andere lidstaten zijn gevorderd. Uiteindelijk is het aan de Europese Commissie om de implementatie in alle lidstaten in kaart te brengen en te monitoren.

Identificatie (artikel 8 van de richtlijn)

De richtlijn bepaalt dat burgers die consulaire bescherming inroepen hun nationaliteit van een EU-lidstaat moeten aantonen. Indien een burger geen geldig paspoort of identiteitskaart kan overleggen, zal de nationaliteit worden geverifieerd via de lidstaat waarvan de burger stelt de nationaliteit te bezitten. Het enkel ter plaatse niet beschikken over een identiteitsdocument, is geen grond zijn voor het weigeren van consulaire bescherming. In de meerderheid van de consulaire hulpvragen via een derde lidstaat gaat het juist om het verlies van dergelijke documenten en daarmee om de noodzaak tot verstrekking van een nooddocument, zoals een *European emergency travel document (ETD)*.

Raadpleging (artikel 10, lid 2, van de richtlijn)

De richtlijn bepaalt dat wanneer een lidstaat een verzoek om consulaire bescherming ontvangt van een persoon die stelt een niet-vertegenwoordigde burger te zijn, of in kennis wordt gesteld van een persoonlijke noodsituatie van een niet-vertegenwoordigde burger, de lidstaat onverwijld het Ministerie van Buitenlandse Zaken raadpleegt van de lidstaat waarvan de persoon stelt een onderdaan te zijn, of, in voorkomend geval, de bevoegde ambassade of het bevoegde consulaat van die lidstaat, en de lidstaat alle relevante informatie verstrekt waarover de lidstaat beschikt, onder meer over de identiteit van de betrokkene, over de eventuele kosten van consulaire bescherming, en over familieleden aan wie mogelijk ook consulaire bescherming moet worden verleend.

Voor nagenoeg alle vormen van consulaire bescherming is het noodzakelijk om het nationale systeem van de lidstaat, waarvan de burger die de bescherming inroept onderdaan stelt te zijn, te raadplegen. In de overgrote meerderheid van de consulaire hulpvragen via een andere lidstaat gaat het om de verstrekking van nooddocument (noodpaspoort, laissez-passer, ETD). Hiertoe zullen altijd de identiteit en de nationaliteit van de betreffende burger moeten worden gecontroleerd aan de hand van het systeem in het land van de gestelde nationaliteit. In veel andere consulaire noodgevallen zal het nodig zijn familie aan het thuisfront te informeren. Ook dit zal veelal alleen kunnen worden gerealiseerd na raadpleging van de lidstaat waarvan de burger die de bescherming inroept onderdaan stelt te zijn.

De richtlijn bepaalt dat raadpleging plaatsvindt vóór bijstand wordt verleend, behalve in extreem dringende gevallen. Bij extreem dringende gevallen kan gedacht worden aan individuele situaties van leven en dood, bijvoorbeeld wanneer een burger acuut medische zorg nodig heeft. Ook kan het gaan om algemene ernstige crisissituaties in een derde land waarbij de situatie in zeer korte tijd is verslechterd en op een zo kort mogelijke termijn overgegaan moet worden tot evacuatie. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft interne instructies over de raadpleging van vertegenwoordigde lidstaten.

De rol van de delegaties van de Unie (artikel 11 van de richtlijn)

De richtlijn bepaalt dat de delegaties van de Unie nauw samenwerken en hun werkzaamheden coördineren met de ambassades en consulaten van de lidstaten om bij te dragen aan samenwerking en coördinatie op het lokale niveau. In crisissituaties gebeurt dit vooral door het verlenen van logistieke steun, waaronder kantooruimte en organisatorische faciliteiten, zoals tijdelijke accommodatie voor consulaire personeel en voor interventieteams. De delegaties van de Unie en het hoofdkwartier van de EDEO faciliteren tevens de uitwisseling van informatie tussen de ambassades en consulaten van de lidstaten en, in voorkomend geval, met de lokale overheid. De delegaties van de Unie stellen ook informatie beschikbaar over de bijstand waarop niet-vertegenwoordigde burgers mogelijk recht hebben, met name over de overeengekomen praktische regelingen, indien toepasselijk.

De Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) heeft een consulaire afdeling opgericht die hogergenoemde samenwerking en coördinatie ondersteunt. Deze afdeling van de EDEO richt zich vooral op het ondersteunen van lidstaten en de delegaties van de Unie in geval van crisissituaties in landen buiten de EU en het ondersteunen van de delegaties van de Unie bij de consulaire samenwerking in het algemeen. De EDEO en de delegaties van de Unie bieden zelf geen rechtstreekse consulaire bescherming aan burgers.

De EDEO beheert een website waarop nationale consulaire afdelingen en crisiscentra informatie kunnen delen over planning en voorbereiding van crisisrespons (Consular On-Line, CoOL). De website wordt ook ingezet om consulaire informatie te delen op andere onderwerpen dan crisisrespons. Op dit moment wordt de website herzien met als doel in crisissituaties nog betere beschikbaarheid van informatie te hebben. Verder participeert de EDEO in consulaire crisisrespons oefeningen met de delegaties van de Unie en de lidstaten en in de consulaire raads werkgroep (Council Working Group on Consular Affairs, COCON).

Crisisparaatheid en samenwerking (artikel 13 van de richtlijn)

De lidstaten coördineren hun plannen voor noodsituaties met elkaar en werken bij een crisis samen, ook met de delegatie van de Unie. De lidstaten hebben met elkaar afgesproken om de samenwerking in crisissituaties niet in detail vast te leggen om zo flexibel mogelijk te kunnen blijven optreden. De aardbeving in Nepal in 2015 en de daardoor ontstane consulaire crisis heeft de lidstaten laten zien dat afspraken moeten worden herzien als één van de lidstaten door onvoorziene omstandigheden (bijvoorbeeld beschadiging van de ambassade) de vooraf afgesproken taak niet kan uitvoeren. Om voorbereid te zijn op verschillende omstandigheden wisselen lidstaten veel ervaringen uit en doen de lidstaten gezamenlijke crisisoefeningen. Bij de lidstaten is hierdoor een groter bewustzijn gecreëerd over de rol van overheden op het terrein van crisisrespons naar de burger en wat heeft geleid tot een aanscherping van de samenwerking tussen lidstaten. Landen met kleinere postennetwerken en daardoor met buiten de EU (relatief) veel niet-vertegenwoordigde burgers zijn sinds 2015 actiever om de rol op informatievoorziening en ondersteuning van de niet-vertegenwoordigde landen in crisissituatie te regelen.

Regels over de kosten van de consulaire bescherming (artikel 14 van de richtlijn)

De richtlijn bepaalt dat niet-vertegenwoordigde burgers die buiten de EU consulaire bescherming van een derde EU-lidstaat inroepen, zich ertoe verbinden de kosten van de consulaire bescherming terug te betalen aan

hun lidstaat van nationaliteit onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de bijstand verlenende lidstaat. Het gaat hier om kosten die in dezelfde omstandigheden zouden moeten worden gedragen door onderdanen van de bijstand verlenende lidstaat. De EU-lidstaat die de consulaire bescherming verleent, dient de burger hiertoe een formulier te laten ondertekenen, waarna hij de lidstaat van nationaliteit kan verzoeken deze kosten te vergoeden. Tot op heden hebben lidstaten dergelijke kosten niet doorberekend. Daarnaast hebben lidstaten afgesproken dat in crisissituatie een vereenvoudigde procedure geldt. Een lidstaat die de consulaire bescherming verleent aan de niet-vertegenwoordigde burger, kan deze kosten rechtstreeks (ook zonder door de burger getekende verbintenis tot terugbetaling) terugvorderen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde EU-burger. De lidstaat van nationaliteit kan deze kosten weer doorberekenen aan de eigen burger. Tot op heden hebben de lidstaten ook deze kosten niet doorberekend. Nederland brengt de kosten van Nederlandse consulaire bijstand (in individueel- of in crisisverband) niet in rekening bij Nederlandse onderdanen en Nederland verleent in het kader van consulaire bijstand geen voorschotten of leningen aan Nederlandse burgers. De komende tijd wordt onderzocht of er aanleiding is deze Nederlandse consulaire praktijk te veranderen met de implementatie van de richtlijn per 1 mei 2018.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders