

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2959

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

Fiche: Gewijzigd voorstel voor Verordening inzake instelling EURODAC (Kamerstuk 22 112, nr. 2960)

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: Verordening inzake aanpak situaties van crisis en overmacht

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
23 september 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 613 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1601298238273&uri=COM:2020:613:FIN>
- 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(2)(c), (d) en (e) en artikel 79(2)(c) van het Werkingsverdrag van de EU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel, dat onderdeel is van een serie voorstellen¹ van de Commissie op het gebied van asiel en migratie, heeft als doel enerzijds om meer flexibiliteit te bieden aan lidstaten in tijden van crisis en overmacht en anderzijds om te verzekeren dat het solidariteitsmechanisme zoals omschreven in de voorgestelde Verordening inzake asiel- en migratiebeheer² is toegerust op een crisis met een hoog aantal aankomsten van irregulier inreizende migranten en asielzoekers.

Onder «crisissituatie» verstaat de Commissie in deze Verordening een uitzonderlijke situatie van een massale instroom van personen die irregulier inreizen of worden ontscheept in een zoek- en reddingsoperatie op zee (SAR), van zodanige schaal en aard, dat het systeem van asiel, opvang en terugkeer van een lidstaat wordt ontwricht. Hierbij wordt de verhouding van deze instroom tot de totale populatie en het bnp van de lidstaat in aanmerking genomen. Zulke situaties vallen alleen onder de voorgestelde Verordening wanneer is aangetoond dat deze serieuze consequenties heeft voor het functioneren van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS). Ook de dreiging van een dergelijke situatie geldt als «crisissituatie».

¹ COM(2020) 609.

² COM (2020) 610. Hiervoor wordt gelijktijdig een separaat BNC-fiche uitgebracht. Kamerstuk 22 112, nr. 2956.

Lidstaten die van oordeel zijn dat zij zich in een crisissituatie bevinden, kunnen volgens het voorstel bij de Commissie een verzoek indienen om van de bepalingen in deze Verordening gebruik te maken. Na goedkeuring door de Commissie mag een lidstaat maximaal zes maanden gebruikmaken van de voorzieningen in deze Verordening. Deze termijn kan worden verlengd tot maximaal een jaar.

Wanneer de Commissie een crisissituatie in een lidstaat vaststelt, worden de tijdlijnen van het nieuwe voorgestelde solidariteitsmechanisme ingekort. Het voorstel voorziet er voorts in dat het solidariteitsmechanisme in tijden van crisis enkel bestaat uit verplichte maatregelen in de vorm van herplaatsing of terugkeersponsoring, dus niet uit capaciteitsopbouw. Ook komen er meer categorieën personen in aanmerking voor herplaatsing onder dit mechanisme, namelijk vreemdelingen in de grensprocedure en illegaal verblijvende derdelanders, en mensen met recht op onmiddellijke bescherming onder deze Verordening (zie hieronder). De termijn voor het overnemen in het geval van terugkeersponsoring als de betrokkene persoon niet is teruggekeerd of verwijderd, wordt teruggebracht van acht naar vier maanden. Verder mogen lidstaten in een crisissituatie de termijnen voor het behandelen van de asielaanvraag en het voltooien en van de terugkeer in de grensprocedure, alsmede die voor het registreren van een asielaanvraag, verlengen. De criteria om vast te stellen wanneer er sprake is van een risico op onttrekking worden verruimd. Ook de maximale duur van de grensdeontie kan worden verlengd. Daarnaast worden de categorieën vreemdelingen van wie de asielaanvraag in de grensprocedure kan worden behandeld³, uitgebreid met aanvragers afkomstig uit een land waarvoor het inwilligingspercentage van asielaanvragen 75% of minder is.⁴

Het voorstel bevat geen definitie van «overmacht» (*force majeure*). Wel wordt in de preambule aangegeven dat het gaat om abnormale en onvoorzienbare omstandigheden. In gevallen van overmacht, zoals recentelijk de COVID-19-pandemie, geeft de Verordening lidstaten de mogelijkheid om enkele termijnen te verlengen. Het gaat dan om de termijnen voor het registreren van asielaanvragen en die voor verzoeken tot over- of terugname aan de verantwoordelijke lidstaat. Ook de overdrachtstermijnen kunnen worden verlengd. Een lidstaat die te maken heeft met overmacht kan ook de termijn voor het uitvoeren van de verplichting tot herplaatsing of gesponsorde terugkeer onder het solidariteitsmechanisme verlengen.

Tot slot geeft de Verordening de mogelijkheid om in geval van een crisis de behandeling van asielaanvragen van groepen die een hoog risico lopen om het slachtoffer te worden van willekeurig geweld op te schorten en direct tijdelijke bescherming te verlenen. Hiertoe wordt een nieuwe status geïntroduceerd: onmiddellijke bescherming. Deze status biedt dezelfde rechten en voorzieningen als subsidiaire bescherming⁵. Na maximaal een jaar wordt de behandeling van de asielaanvraag hervat. De

³ Zie hiervoor ook het voorstel inzake de wijziging van het voorstel voor een Asielprocedureverordening, COM (2020) 611. Kamerstuk 22 112, nr. 2957.

⁴ Volgens het voorstel voor een Procedureverordening kan de grensprocedure worden toegepast als een asielaanvraag wordt gedaan aan de buitengrens of in een transitzone, als de aanvrager wordt aangetroffen in verband met een ongeoorloofde overschrijding van de buitengrens, na de ontschepping na een «SAR»-operatie en na herplaatsing op grond van de Verordening Asielen migratiemanagement. De grensprocedure is verplicht als de aanvrager de autoriteiten heeft misleid door valse informatie te verstrekken of informatie achter te houden, als de aanvrager om zwaarwegende redenen kan worden beschouwd als een gevaar voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaten en als de aanvrager afkomstig is uit een land waarvoor het inwilligingspercentage van asielaanvragen 20% of minder is.

⁵ Zie hiervoor hoofdstuk VII van de Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU).

Commissie bepaalt in welke gevallen de asielaanvraag mag worden opgeschort en onmiddellijke bescherming moet worden verleend. De Richtlijn tijdelijke bescherming⁶ wordt met dit voorstel ingetrokken.

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

Zoals verwoord in «A Renewed European Agenda on Migration»⁷, is het kabinet van mening dat de Europese, en vooral de nationale, asiel- en migratiemanagementsystemen crisisbestendig moeten worden gemaakt. Ook de recente ervaringen als gevolg van de COVID-19-uitbraak hebben aangetoond dat het ten tijde van crises en overmacht nodig is om flexibiliteit te hebben in de regelgeving. In alle gevallen is het van belang dat de fundamentele rechten van de betreffende vreemdelingen zijn gewaarborgd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet kan zich vinden in een systeem waarin op grond van objectieve criteria wordt beoordeeld of er sprake is van een crisis en op grond waarvan een lidstaat vervolgens gebruik mag maken van de voorzieningen in dit voorstel. Het kabinet ziet hierbij wel een risico dat lidstaten op dit punt te afhankelijk worden van het oordeel van de Commissie. Het kabinet zal er daarom waakzaam op zijn dat dit niet belemmerend gaat werken.

Het kabinet vraagt zich verder af of het raadzaam is om steeds uit te gaan van een individuele beoordeling per lidstaat. Het is immers goed denkbaar dat een crisissituatie zich in meerdere lidstaten tegelijk voordoet. In die gevallen kan het de voorkeur hebben dat de Commissie de beoordeling in één beslissing voor meerdere, of het geheel aan lidstaten maakt in plaats van dat elke lidstaat bij dezelfde problematiek afzonderlijk een procedure bij de Commissie moet doorlopen. Dit zal het kabinet in de bespreking van dit voorstel dan ook onder de aandacht brengen.

Het kabinet zet serieuze vraagtekens bij de voorgestelde uitbreiding van groepen die in een crisissituatie onderdeel zijn van herplaatsing binnen het solidariteitsmechanisme, zoals bijvoorbeeld vreemdelingen in de grensprocedure en illegaal verblijvende derdelanders. Het kabinet zal dit voorstel daarom kritisch benaderen.

Ten aanzien van de grensprocedure merkt het kabinet op dat het uitgangspunt in de Nederlandse praktijk is dat – enkele specifieke categorieën, zoals alleenstaande minderjarigen, daargelaten – asielaanvragen die aan de buitengrens worden gedaan door vreemdelingen die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang, in de grensprocedure worden behandeld. De mogelijkheid om in tijden van crisis ook aanvragen te behandelen van vreemdelingen afkomstig uit een land waarvoor het inwilligingspercentage van asielaanvragen 75% of minder is, zal de Nederlandse praktijk op dit punt dan ook niet wijzigen. Onduidelijk is

⁶ Richtlijn 2001/55/EG van 20 juli 2001.

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 21 501-20, nr.1450.

waarom deze mogelijkheid niet tevens wordt gegeven in gevallen van overmacht.

Het kabinet kan instemmen met de voorgestelde mogelijkheden om in crisissituaties de termijnen te verlengen voor het registreren van een asielaanvraag, het behandelen van een asielaanvraag binnen de grensprocedure en het realiseren van terugkeer binnen de grensprocedure.

Het kabinet kan eveneens instemmen met de voorgestelde bepalingen om enkele termijnen te verlengen als er sprake is van overmacht. De mogelijkheid om de termijnen met betrekking tot over- of terugname door de verantwoordelijke lidstaat te verlengen wordt sterk gewaardeerd. Het kabinet mist in het voorstel wel een uitwerking van het begrip «overmacht». Dit lijkt te worden overgelaten aan de lidstaten. Het is onwenselijk dat dit ertoe kan leiden dat lidstaten dit begrip verschillend interpreteren.

Het kabinet is verder van oordeel dat in de Verordening ook de mogelijkheid zou moeten worden opgenomen om in tijden van crises of overmacht verruiming toe te passen ten aanzien van de beslistermijn, het inrichten van noodopvang en het aanpassen van bestaande opvangvoorzieningen, waarbij deze voorzieningen uiteraard wel moeten blijven voldoen aan de humanitaire basisstandaarden die voortvloeien uit Internationale verdragen. Crisis- of overmachtssituaties kunnen immers op meerdere terreinen problemen geven, dat komt nog onvoldoende terug in het voorstel. Het kabinet zal zich hiervoor in de onderhandelingen hard maken.

Het kabinet heeft serieuze twijfels bij de toegevoegde waarde en de uitvoerbaarheid van een status van onmiddellijke bescherming. De vreemdeling die in het bezit is van een dergelijke status, heeft recht op de voorzieningen die toekomen aan een subsidiair beschermde. In de Nederlandse context, waarin slechts een status bestaat, zou dat een recht impliceren op (gemeentelijke) huisvesting, op uitkeringen en op toegang tot de arbeidsmarkt gedurende de periode van maximaal één jaar. Het kabinet acht dit voorzieningenniveau zeer hoog voor een vergunning van korte duur en verwacht daardoor toenemende financiële en administratieve lasten, alsook meer weerstand tegen terugkeer na afloop van de crisissituatie. Het kabinet staat daarom kritisch ten opzichte van dit voorstel en zal de Commissie vragen om met alternatieve voorstellen te komen om in crisissituaties om te gaan met bescherming van deze groep.

De Richtlijn Tijdelijke bescherming is sinds de introductie ervan nooit ingeroepen en heeft derhalve geen meerwaarde gehad. Het kabinet steunt daarom het intrekken van deze richtlijn.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten hebben voorzichtig positief gereageerd op de nieuwe voorstellen van de Commissie. Het is echter wel al duidelijk dat het voorliggende voorstel voor een Verordening niet direct tot overeenstemming zal leiden. Voor landen van eerste aankomst gaat het voorstel op onder andere het punt van solidariteit en verplichte herplaatsing niet ver genoeg. Daarentegen waarschuwen andere lidstaten tegen de meer verplichtende vormen van herplaatsing die in de voorstellen zijn te lezen.

Het EP heeft zich nog niet uitgesproken over het voorstel, maar de partijen hebben over het algemeen aandacht voor de capaciteit en crisisbestendigheid. Ook hechten woordvoerders veel waarde aan het waarborgen van de fundamentele rechten van de vreemdeling.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De bevoegdheid voor de voorgestelde Verordening is gebaseerd op artikel 78, lid 2, onder c, d, en e, en artikel 79, lid 2, onder c, van het Werkingsverdrag van de EU. Deze artikelen geven de EU de bevoegdheid om volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast te stellen betreffende een gemeenschappelijk stelsel voor tijdelijke bescherming van ontheemden in geval van een massale toestroom, gemeenschappelijke procedures voor toekenning of intrekking van de uniforme status of van subsidiaire bescherming en criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek of van een verzoek om subsidiaire bescherming en betreffende illegale immigratie en illegaal verblijf als onderdeel van een gemeenschappelijk asiel en immigratie beleid. Deze artikelen vormen volgens het kabinet de juiste rechtsbasis. Op het terrein van de ruimte van veiligheid, ruimte en recht (artikel 4, lid 2, sub j, VEU) hebben de lidstaten en de Unie een gedeelde bevoegdheid.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft over het algemeen een positief oordeel ten aanzien van subsidiariteit. Het kabinet is van oordeel dat het thema migratie een Europese uitdaging is die om Europese antwoorden vraagt. Dit geldt temeer als het gaat om migratiecrises en overmachtssituaties. Indien deze zich voordoen in een deel van de lidstaten, heeft dat direct gevolg voor de andere lidstaten en mogelijk het hele GEAS als zodanig. Deze materie kan daarom niet op nationaal niveau worden geregeld. Het voorstel voorziet in een aantal maatregelen en voorzieningen om lidstaten in een crisis of overmacht te ondersteunen. Het is van belang dat deze maatregelen en voorzieningen over de gehele EU en voor iedere lidstaat gelijk zijn.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van de proportionaliteit. Het voorstel legt vast in welke omstandigheden en in welke mate afwijkingen op bestaande asielwetgeving mogelijk zijn. Afwijkingen op punten van bestaande asielwetgeving is een geschikt instrument om een crisis het hoofd te bieden, omdat crises van tijdelijke aard zijn en na afloop van de crisis de normale wetgeving weer van toepassing behoort te zijn.

De maatregelen zijn over het algemeen geformuleerd als «kan-bepalingen», wat de lidstaten de mogelijkheid geeft om te bepalen in hoeverre zij gebruik wensen te maken van de geboden voorzieningen. De maatregelen laten daarmee voldoende ruimte aan de lidstaten en gaan niet verder dan noodzakelijk. De migratiecrisis van 2015 en de Covid-19-pandemie hebben laten zien dat in zulke situaties krachtig optreden moet kunnen worden. Naar het oordeel van het kabinet is een minder ingrijpend optreden dan ook niet mogelijk.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Aangezien dit voorstel betrekking heeft op crisissituaties, is het volgens de Commissie niet mogelijk de budgettaire impact van het voorstel op voorhand in te schatten. De benodigde middelen passen binnen het

huidige MFK-voorstel. Tevens kan er mogelijk aanspraak worden gemaakt op het speciale instrument, reserve voor noodhulp. 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.

De financiering van de herplaatsing van personen aan wie onmiddellijke bescherming wordt verleend onder deze Verordening, en die óók internationale bescherming hebben aangevraagd binnen de kaders van de Asielprocedureverordening vindt plaats op basis van de financiering uit de Verordening Asiel- en migratiemanagement.

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

Eventuele budgettaire gevolgen die niet uit de EU-begroting worden gedekt, zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele financiële gevolgen voor lokale overheden. Indien Nederland ten tijde van een crisis gebruik zou maken van de mogelijkheid om de behandeling van asielaanvragen van groepen die een hoog risico lopen om het slachtoffer te worden van willekeurig geweld op te schorten, dient volgens dit voorstel direct tijdelijke bescherming te worden verleend, wat zou leiden tot onder meer extra administratieve lasten en kosten voor huisvesting en uitkeringen.

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

Geen

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

Het voorstel kan leiden tot meer administratieve handelingen voor uitvoerende diensten. De verlenging van de termijnen in de grensprocedure kan ertoe leiden dat de opvang- en bewaringscapaciteit moet worden uitgebreid. Steeds zal worden beoordeeld of deze opwegen tegen de doelen van het voorstel. Daarnaast zal het invoeren van een status van onmiddellijke bescherming kosten met zich brengen op het gebied van gemeentelijke huisvesting, uitkeringen, toegang tot de arbeidsmarkt.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Er zijn geen gevolgen voor de concurrentiekracht.

6. Implicaties juridisch

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

De Verordening heeft rechtstreekse werking. Ter uitvoering van de Verordening zullen de Vreemdelingenwet 2000 en onderliggende regelgeving moeten worden aangepast na aanneming van deze verordening.

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

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid uitvoeringshandelingen (artikel 291 Werkingsverdrag van de EU) vast te stellen (artikel 3, tweede lid, en artikel 10, eerste en vierde lid), waarbij goedkeuring kan worden verleend voor het toepassen van afwijkende procedures in het geval van crisis overeenkomstig artikelen 4, 5 en 6 van het voorstel en voor het toekennen van onmiddellijke bescherming overeenkomstig artikel 10 van het voorstel. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld met toepassing van de onderzoeksprocedure. De Commissie kan op deze wijze bepalen of ten aanzien van een bepaalde lidstaat sprake is van een crisis en of die lidstaat in aanmerking komt voor de toepassing van de voorzieningen in deze Verordening, waaronder de uitbreiding van groepen die onder herplaatsing vallen in het solidariteitsmechanisme en het instellen van een status van onmiddellijke bescherming.

Het kabinet is van oordeel dat uitvoeringshandelingen bijdragen aan eenvormige uitvoering van de verordening in het concrete geval. Echter, het kabinet is wel van mening dat de bevoegdheid om te beoordelen of sprake is van een crisis en of de voorzieningen van deze Verordening van toepassing zijn voldoende dient te worden ingekaderd zodat er geen essentiële onderdelen van het mechanisme worden geregeld. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor de onderzoeksprocedure gelet op de grotere rol voor lidstaten in die procedure en het feit dat de besluiten gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid van mensen (verordening 182/2011, artikel 2 lid 2 (b) sub iii).

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

De Verordening treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Een precieze datum is dus nog niet bekend. Het kabinet tekent wel aan dat voordien de nationale wetgeving aangepast dient te zijn. Daarvoor is normaal gesproken twee jaar nodig.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De voorgestelde maatregelen in de nieuwe Verordening leiden tot aanpassingen in crisis- en overmachtssituaties in de werkwijze in de asielprocedure, zoals die in andere instrumenten wordt voorgesteld. Voor de uitvoering is in de eerste plaats de migratieketen verantwoordelijk. De uiteindelijke uitvoerbaarheid hangt samen met die van de andere voorgestelde instrumenten. In de besprekingen van het voorstel zal het kabinet erop alert zijn of de voorstellen praktisch uitvoerbaar zijn. Verder wordt benoemd dat dit voorstel ook aanpassingen in de geautomatiseerde systemen met zich meebrengt.

Het kabinet heeft serieuze twijfels bij de toegevoegde waarde en de uitvoerbaarheid van een status van onmiddellijke bescherming, gezien de

financiële en administratieve lasten die deze tijdelijke vergunning met zich meebrengt.

b) Handhaafbaarheid

Handhaving met betrekking tot dit voorstel valt binnen de algemene kaders voor de migratieketen. Het kabinet verwacht geen ingrijpende consequenties.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen