

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2961

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 EUODAC (Kamerstuk 22 112, nr. 2960)

Fiche: Aanbeveling inzake legale trajecten voor EU-bescherming

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 mensen-smokkel (Kamerstuk 22 112, nr. 2964)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Aanbeveling inzake legale trajecten voor EU-bescherming

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling van de Commissie betreffende legale trajecten voor bescherming in de EU: bevordering van hervestiging, toelating op humanitaire gronden en andere aanvullende trajecten.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
23 september 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
C(2020) 6467
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1364&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Op 23 september 2020 heeft de Commissie haar voorstellen inzake migratie en asiel gepresenteerd.¹ Deze aanbeveling inzake legale trajecten voor EU-bescherming maakt hier onderdeel van uit.

Met deze aanbeveling moedigt de Commissie aan het bestaande EU hervestigingsprogramma van 2020 uit te voeren.² Vanwege COVID-19 kan dit tot en met 31 december 2021. De aanbeveling onderstreept het belang dat de Commissie hecht aan het voortzetten en vergroten van de EU-inzet op hervestiging vanaf 2022 en het ontwikkelen en uitbreiden van aanvullende trajecten naar internationale bescherming, als onderdeel van een integrale aanpak van migratie.

Het al dan niet deelnemen aan hervestiging en aanvullende legale trajecten voor vluchtelingen behoort tot de nationale bevoegdheden van de lidstaten. De onderliggende aanbeveling is niet juridisch bindend en bevat geen verplichtend karakter waar het gaat om de deelname en het instellen van aanvullende legale trajecten voor bescherming.

De Commissie wijst in de aanbeveling op de noodzaak en morele verplichting voor de EU om solidariteit en effectieve ondersteuning te bieden aan het stijgende aantal personen dat wereldwijd internationale bescherming nodig heeft. Dit kan worden geboden via de uitbreiding van legale trajecten naar de EU, evenals het vergroten van de beschermingsruimte buiten de EU door te investeren in de opvang in de regio. De aanbeveling heeft als doel de inspanningen van lidstaten op het gebied van veilige en legale trajecten voor personen die in aanmerking komen voor internationale bescherming en uitbreiding daarvan te ondersteunen.

De Commissie gaat in op hervestiging als een beproefde en gecontroleerde manier om vluchtelingen een veilig en legaal alternatief te bieden voor toegang tot asielbescherming in de EU. Bovendien draagt het bij aan het redden van levens, vermindering van irreguliere migratie en het ondermijnen van het verdienmodel van mensensmokkelaars. De

¹ COM (2020) 609 Mededeling inzake een nieuw migratie- en asielpact.

² Ref. Ares(2019)3957059 – 21/06/2019.

Commissie roept het Europees Parlement en de Raad op om snel de onderhandelingen over de concept-verordening voor de totstandkoming van een hervestigingskader³ af te ronden. De Commissie nodigt lidstaten uit om hun openstaande toezeggingen volledig uit te voeren voor het einde van 2021. Voor toekomstige hervestigingsprogramma's vanaf 2022 doet de Commissie een beroep op lidstaten om de bijdrage te verhogen. De Commissie benoemt in de aanbevelingen prioriteiten voor de hervestiging en verzoekt lidstaten om op verschillende manieren de kwaliteit van het proces te waarborgen.

Verder bepleit de Commissie het ontwikkelen van aanvullende legale trajecten – zogenoemde *complementary pathways* – zodat meer personen die in aanmerking komen voor internationale bescherming die bescherming ook kunnen krijgen. Benoemd worden humanitaire toelatingsprogramma's voor uitgebreide gezinshereniging en vormen van zogenoemde *community sponsorship* programma's⁴ in samenwerking met de private sector. Lidstaten worden uitgenodigd bij te dragen aan het ontwikkelen van een Europees model voor *community sponsorship* dat kan bijdragen aan betere integratie-uitkomsten op de langere termijn. Ook bepleit de Commissie het ontwikkelen van aanvullende trajecten voor internationale bescherming gelinkt aan arbeid en onderwijs.

De Commissie beveelt lidstaten voorts aan om de onderlinge samenwerking te versterken en hervestiging wereldwijd te bevorderen, onder meer door deelname aan het EASO-hervestiging- en humanitaire toelatingsnetwerk. Tot slot roept de Commissie lidstaten op om volledig gebruik te maken van de Europese financiële vergoedingen die onder meer via AMIF hiervoor beschikbaar zijn gesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet ziet hervestiging als een gecontroleerde, veilige en legale weg voor vluchtelingen naar bescherming in de EU.⁵ Het is in het geldende Nederlandse beleid de enige manier waarop vluchtelingen naar Nederland kunnen komen ten aanzien van wie vooraf is vastgesteld dat zij in aanmerking komen voor een asielstatus. Daarnaast kan hervestiging ook strategisch worden ingezet. Naarmate samenwerking met derde landen (van opvang en transit) een lagere instroom naar Nederland bewerkstelligt, is Nederland ook bereid in toenemende mate hervestiging aan te bieden om de opvang in de regio te ontlasten, bij voorkeur via afspraken in Europees verband. Nederland levert traditioneel een bijdrage aan hervestiging en doet gedane toezeggingen gestand.

Naast hervestiging voorziet het Nederlandse beleid niet in aanvullende legale trajecten voor vluchtelingen waarbij vooraf is vastgesteld dat zij in aanmerking komen voor een asielstatus. Het bestaande beleid betreffende verblijf voor studie en werk is in principe ook van toepassing op personen uit conflictgebieden die voldoen aan de gestelde voorwaarden.

³ Verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad, 13 juli 2016, COM(2016)468.

⁴ De praktische invulling van *community sponsorship* kan vele vormen aannemen, maar betreft in elk geval (groepen) lokale burgers die zich committeren aan het op enige wijze ondersteunen van specifieke hervestigde vluchtelingen.

⁵ Regeerakkoord 2017–2021. Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34.

Kamerstuk 19 637, nr. 2375. Kamerstuk 19 637, nr. 2535. Kamerstuk 19 637, nr. 2608.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is het met de Commissie eens dat hervestiging een belangrijk, en ook strategisch instrument kan zijn en voor vluchtelingen een veilig en legaal alternatief kan bieden ten opzichte van de criminele diensten van mensensmokkelaars. Bovendien draagt het bij aan een betere lastenverdeling door de druk op opvanglanden in de regio en de gastgemeenschappen daar te verlichten. Het kabinet steunt dan ook de oproep van de Commissie om de onderhandelingen over de concept-verordening voor de totstandkoming van een hervestigingskader snel af te ronden.⁶ Deelname aan het Europees hervestigingskader is echter niet verplicht. Een structureel Europees hervestigingskader zal de Europese Unie beter in staat stellen om in internationale fora duidelijkere en gerichtere toezeggingen te doen op het gebied van hervestiging. Een gemeenschappelijk Europees hervestigingskader kan daarmee een positieve bijdrage leveren aan de relaties tussen de EU en derde landen en een nuttig instrument zijn om de migratiesamenwerking met deze landen te versterken, bijvoorbeeld als hefboom voor betere bestrijding van illegale grensoverschrijdingen van de buitengrens van de EU en betere samenwerking op het gebied van terugkeer.

Verder steunt het kabinet de oproep om alle openstaande toezeggingen uit te voeren voor 31 december 2021 en nieuwe toezeggingen te doen voor toekomstige hervestigingsprogramma's vanaf 2022. Het kabinet bepleit dat alle lidstaten hier een substantiële bijdrage aan moeten leveren. Ondanks de uitdagingen vanwege COVID-19 is de kabinetsinzet gericht op het voortzetten van hervestiging, overeenkomstig de door de Commissie genoemde prioriteiten.⁷

Het kabinet is geen voorstander van het ontwikkelen van aanvullende legale trajecten naar internationale bescherming voor vluchtelingen, bijvoorbeeld via regelingen op het gebied van arbeid of studie. Het bestaande beleid betreffende verblijf voor studie en werk is in principe ook van toepassing op personen die internationale bescherming behoeven en die voldoen aan de gestelde voorwaarden. Prioriteit is opvang in de regio en hervestiging om de regio te ontlasten. Daarnaast heeft Nederland al een vorm van verruimde gezinshereniging in welk kader onder bepaalde omstandigheden ook meerderjarige kinderen hiervoor in aanmerking kunnen komen. Het kabinet is dan ook geen voorstander van verdere uitbreiding naar bijvoorbeeld broers en zussen.⁸ Het kabinet is het met de Commissie eens dat goede informatievoorziening over de nareis- en gezinsherenigingsprocedure van belang is. Nederland zorgt daar al voor. Het kabinet is daarnaast bereid om – binnen de bestaande kaders en als onderdeel van een brede integrale aanpak – legale migratie als strategisch instrument in te zetten om irreguliere migratie tegen te gaan en samenwerking op terugkeer te bevorderen. Daarbij onderkent het kabinet het door de Commissie benadrukte belang van het betrekken van sociale partners, wanneer deze legale migratie betrekking heeft op arbeid.

⁶ Verordening tot oprichting van een EU-hervestigingskader en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad, 13 juli 2016, COM(2016)468. Kamerstuk 22 112, nr. 2190. Kamerstuk 19 637, nr. 2535.

⁷ Voor Nederland geldt een continue inzet op grond van het nationaal meerjarig beleidskader hervestiging 2020–2023 en daarnaast zal in 2021 de hervestiging uit Turkije worden voortgezet.

⁸ Zie ook het fiche inzake het voorstel voor de Verordening asiel en migratiebeheer. Kamerstuk 22 112, nr. 2956.

Het kabinet ziet meerwaarde in de oproep voor het bijdragen aan een Europees model voor *community sponsorship* ter bevordering van integratie uitkomsten. Dit concept kan ook worden toegepast op de hervestigingscaseload. Voor het kabinet kan dit geen aanvullende toelatingsmogelijkheid tot Nederland betreffen, maar een exercitie binnen de bestaande hervestigingsaantallen en kaders.

Voorts steunt het kabinet de aanbeveling voor meer en betere kennisuitwisseling inzake hervestiging. Nederland is daar traditioneel actief in, zowel bilateraal als multilateraal via deelname aan het genoemde EASO-hervestigingsnetwerk en andere hervestigingsgremia.

Tot slot is het kabinet positief over de vergoedingen die via onder meer AMIF beschikbaar worden gesteld voor de verschillende activiteiten genoemd in deze aanbeveling. Het kabinet zal daar ook zoveel mogelijk gebruik van maken. Opgemerkt wordt dat de onderhandelingen over het opvolgende AMF nog gaande zijn, en mede omvatten de omvang van de vergoedingen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Tijdens de onderhandelingen over de concept-verordening voor de totstandkoming van een hervestigingskader hechtten met name de Centraal-Europese lidstaten die niet doen aan hervestiging- of humanitaire toelating sterk aan het benadrukken van het niet-verplichtende karakter van die deelname. Het gegeven dat de aanbeveling evenmin een verplichtend karakter heeft zal naar verwachting van belang zijn ten aanzien van de grondhouding van met name die lidstaten.

Overigens is het aantal lidstaten dat hervestiging uitvoert sinds de EU-Turkije-verklaring aanzienlijk gestegen. Tevens zijn de totaalaantallen hervestiging naar de EU de afgelopen jaren toegenomen. Daarbij is er een groeiend aantal lidstaten dat aanvullende legale trajecten voor vluchtelingen en vormen van *community sponsorship* onderzoekt dan wel heeft ingevoerd. Uit een eerste inventarisatie tijdens het door de Commissie georganiseerde tiende Forum voor hervestiging, humanitaire toelating en andere aanvullende trajecten op 9 oktober jl. kwam naar voren dat alle 20 deelnemende lidstaten de aanbeveling positief ontvangen.

De positie van het Europese Parlement inzake de aanbeveling is nog niet bekend. Tijdens de eerste Triloogbesprekingen van de conceptkaderverordening inzake hervestiging en toelating op humanitaire gronden was het (vorige) Europese Parlement voorstander van een substantiële inzet van de EU op hervestiging en humanitaire toelating.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De aanbeveling raakt aan het beleidsterrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit beleidsterrein heeft de Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, sub j, VWEU). Op grond van artikel 292 VWEU is de Commissie bevoegd om ter zake aanbevelingen vast te stellen. Aanbevelingen zijn juridisch niet bindend (artikel 288 VWEU). Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag voor deze aanbeveling en heeft dan ook een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Het kabinet is van oordeel dat het thema migratie een Europese uitdaging is die om Europese antwoorden vraagt.

Een gezamenlijke Europese inzet op het bieden van veilige, gecontroleerde en legale trajecten voor internationale bescherming in de EU zet meer kracht bij in het kader van solidariteit met opvanglanden in de regio, de gastgemeenschappen aldaar en de personen die internationale bescherming nodig hebben, dan de afzonderlijke inzet van lidstaten. Dit geldt temeer wanneer deze gezamenlijke inzet zich concentreert op specifieke prioriteiten. Tevens kan een dergelijke bundeling van de inzet (een van de elementen zijn die) bijdragen aan de samenwerking die opvanglanden- en/of transitlanden bereid zijn om aan te gaan, bijvoorbeeld op het gebied van het vergroten van de beschermingsruimte aldaar of het tegengaan van mensensmokkel.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel positief. Het voorstel gaat niet verder dan noodzakelijk. Deze aanbeveling adresseert de juiste knelpunten, het overwogen optreden is geschikt om het doel te bereiken. Met deze aanbeveling wil de Commissie de reeds bestaande inzet op hervestiging formaliseren en het belang van voortzetten van een gezamenlijke Europese inzet benadrukken. Het kabinet acht een aanbeveling daartoe het juiste instrument. Het al dan niet deelnemen aan hervestiging en aanvullende legale trajecten voor vluchtelingen, evenals in welke mate, behoort tot de nationale bevoegdheden van de lidstaten. De aanbeveling heeft geen verplichtend karakter en laat daarmee voldoende ruimte aan de lidstaten.

d) Financiële gevolgen

De aanbeveling heeft naar verwachting geen budgettaire gevolgen. De aanbeveling bevat geen voorstel voor aanpassing van (de middelen voor) AMIF. (Nota bene: onderhandelingen over het nieuwe AMF zijn nog gaande en omvatten mede de vergoedingen voor hervestiging.)

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.

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

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De Commissie stelt ten aanzien van evaluatiedoelstellingen voor dat de lidstaten informatie aanleveren over het aantal aankomsten op grond van hervestiging en – indien voor lidstaten relevant – humanitaire toelating. Van een dergelijke cijferlevering is reeds sprake en dit vergt dus geen aanvullende inspanning van onderdelen van de rijksoverheid.