

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2962

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. 2960)

Fiche: Gewijzigd voorstel voor Verordening inzake instelling EUODAC (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

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: Aanbeveling samenwerking inzake operaties Search and Rescue

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling (EU) 2020/1365 van de Commissie van 23 september 2020 betreffende samenwerking tussen lidstaten met betrekking tot operaties die worden uitgevoerd door vaartuigen die eigendom zijn van of geëxploiteerd worden door particuliere entiteiten met het oog op opsporings- en reddingsactiviteiten.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
23 september 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
C(2020) 6468 final
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1365&from=NL>
- 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 in nauwe samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

2. Essentie voorstel

Deze aanbeveling is onderdeel van de voorstellen inzake migratie en asiel die de Commissie op 23 september 2020 heeft gepresenteerd ¹ en ziet op de samenwerking tussen Lidstaten ten aanzien van operaties uitgevoerd door schepen van private partijen met het oog op opsporings- en reddingsactiviteiten (hierna: SAR-operaties).

In de overwegingen van deze aanbeveling zet de Commissie eerst het internationale verdragsrechtelijke kader inzake het redden van mensenlevens op zee uiteen. Vervolgens omschrijft de Commissie de situatie op de Middellandse Zee. De Commissie stelt dat het aantal schepen van private en commerciële actoren dat betrokken is bij SAR-operaties in dit gebied de afgelopen jaren is toegenomen. Tegelijkertijd signaleert de Commissie dat de EU en de lidstaten hun SAR-capaciteit hebben versterkt, o.a. via nationale autoriteiten, operaties onder coördinatie van Frontex of maritieme missies als voorheen operatie EUNAVFOR MED Sophia. In de aanbeveling stelt de Commissie vast dat zich een nieuwe praktijk heeft ontwikkeld waarbij schepen van niet-gouvernementele organisaties (ngo's) het uitvoeren van SAR-operaties met ontscheping op EU grondgebied als enige doel hebben. Deze operaties worden uitgevoerd op eigen initiatief van de ngo-schepen, al dan niet onder coördinatie van nationale Maritieme Reddings Coördinatie Centra (MRCC). Tevens benadrukt de Commissie dat voorkomen dient te worden dat netwerken van migranten-smokkelaars of mensenhandelaren misbruik maken van de SAR-operaties uitgevoerd door schepen van private partijen.

Volgens de Commissie is er vanwege aanwezigheid van deze NGO-schepen behoefte aan versterkte coördinatie en samenwerking tussen deze schepen en nationale autoriteiten, zowel die in de kuststaten, de staten van vestiging van de NGO, als die in de vlaggenstaten. De Commissie onderstreept de noodzaak dat de betreffende private schepen

¹ COM(2020) 609.

passend geregistreerd en voldoende uitgerust moeten zijn om te voldoen aan de relevante veiligheid- en gezondheidseisen. De Commissie geeft een overzicht van een aantal eerdere pogingen tot coördinatie op deze thematiek, zoals het Commissie Actie Plan van 2017 waarin Italië werd opgeroepen om een gedragscode op te stellen voor NGO-schepen en het *Shared Awareness and De-confliction in the Mediterranean* (SHADE MED) van operatie Sophia. Toch constateert de Commissie dat er momenteel een specifiek kader voor een gecoördineerde aanpak ten aanzien van NGO-schepen ontbreekt.

Lidstaten worden daarom door de Commissie opgeroepen om nauwer/meer samen te werken op het gebied van SAR-operaties uitgevoerd door schepen van private partijen. Het doel moet zijn het aantal verdrinkingen op zee te verminderen, veiligheid van de scheepvaart te borgen en effectief migratiemanagement te bewerkstelligen. Met name vlag- en kuststaten moeten op regelmatige basis informatie uitwisselen. Lidstaten worden tevens opgeroepen met elkaar en met de Commissie samen te werken in een interdisciplinaire contactgroep waar relevante belanghebbenden, zoals EU-agentschappen en, waar dat gepast wordt geacht, de betrokken private organisaties, ook aan deel kunnen nemen. Het doel van deze contactgroep is om veiligheid op zee te verbeteren en om er voor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten te allen tijde toegang hebben tot de informatie die zij nodig hebben. Tot slot schrijft de aanbeveling voor dat de Lidstaten de Commissie tenminste elk jaar van informatie voorzien over hoe zij uitvoering geven aan deze aanbeveling.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De essentie van het Nederlands beleid op dit terrein is omvat in de Kamerbrief van 14 januari 2019, evenals meerdere Geannoteerde Agenda's en verslagen van de JBZ-Raden.² De verantwoordelijkheden voor SAR-operaties zijn in het internationaal zeerecht verankerd.³ Daaruit volgt de wettelijke taak van een kuststaat om SAR-operaties te coördineren in diens SAR-zone: Search and Rescue. Het is essentieel dat betrokken schepen de instructies opvolgen van de verantwoordelijke autoriteiten. Om deze wettelijke taak effectief te kunnen uitvoeren is een goed functionerende kustwacht noodzakelijk.

Het kabinet onderstreept dat het tegengaan van het verlies van levens op de Middellandse Zee en de internationaalrechtelijke plicht om mensenlevens op zee te redden te allen tijde de uitgangspunten blijven. Het kabinet heeft daarom meermaals opgeroepen tot duidelijke kaders en goede afspraken tussen alle betrokken partijen om tot een normalisatie van de ontschepingspraktijk op de Middellandse Zee te komen, inclusief het definiëren en vaststellen van SAR-zones, veilige havens en goed werkende kustwachten met voldoende capaciteit. De conclusies van de Europese Raad van juni 2018 vormen hierbij het uitgangspunt.⁴ Deze normalisatie moet bijdragen aan een voorspelbaar en verantwoordelijk mechanisme voor personen die tijdens een SAR-operatie zijn gered.⁵

² Kamerstuk 32 317, nr. 535; Kamerstuk 32 317, nr. 568, Kamerstuk 32 317, nr. 626; Kamerstuk 32 317, nr. 627.

³ Internationaal Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee (SOLAS, 1974), Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS, 1979) en het Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee (SAR Verdrag, 1979), Richtlijnen van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) voor personen gered op zee (2004).

⁴ EUCO 9/18.

⁵ De Nederlandse inzet t.a.v. ontschepingsmechanisme is toegelicht in het BNC fiche behorend bij COM(2020) 610. Kamerstuk 22 112, nr. 2950.

Daarbij is het echter wel zaak dat de activiteiten van schepen met ideële doelstellingen, die al dan niet op basis van humanitaire gronden in de SAR zones van derde landen stelselmatig drenkelingen aan boord nemen, niet bijdragen aan het in stand houden van de criminele activiteiten van mensensmokkelaars die mensenlevens op het spel zetten.⁶

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een nieuwe aanpak voor het ontschepen van personen die bij opsporing- en reddingsoperaties worden gered, in het bijzonder door NGO-schepen, maar betwijfelt of deze Aanbeveling daadwerkelijk zal bijdragen aan de gewenste normalisering van deze praktijken op de Middellandse Zee.

Uitgangspunt voor het kabinet is dat de internationale afspraken en verplichtingen die staten reeds hebben ten aanzien van SAR in acht worden genomen. In de Aanbeveling wordt ook verwezen naar de rol van Frontex ten aanzien van SAR-operaties. Het kabinet had graag gezien dat hierbij werd aangegeven dat deze rol, conform de Verordening van de Europese Grens en Kustwacht (EGKW), uitsluitend betrekking heeft op grensbewakingsoperaties en voor wat betreft SAR-activiteiten alleen als deze zich voordoen in dat verband. Het kabinet zal dan ook in gesprekken over dit samenwerkingsverband duidelijk maken dat de inzet van Frontex niet specifiek bedoeld is voor SAR-operaties.

Het kabinet merkt op dat wat betreft de interdisciplinaire contactgroep, eerst duidelijk moet worden wie er deelnemen aan deze groep, alvorens hierover een oordeel kan worden geveld. Het kabinet wil dan ook graag dat de Commissie verduidelijkt hoe deze contactgroep zal werken in de praktijk: zo is nog niet duidelijk welke autoriteiten en landen er in deze contactgroep deel zullen nemen en hoe dit zich verhoudt tot bestaande praktijken. In de algemene mededeling⁷ spreekt de Commissie over de expert groep en het identificeren en delen van *best practices* tussen lidstaten. Het kabinet is benieuwd of en op welke wijze deze worden geïdentificeerd of worden vastgesteld danwel aanbevolen door deze groep; dit wordt in de Aanbeveling niet nader uitgewerkt. Wegens bovengenoemde onduidelijkheden betwijfelt het kabinet of deze aanbeveling daadwerkelijk bij zal dragen aan de gewenste normalisering van SAR-praktijken op de Middellandse Zee

Tevens plaatst het kabinet vraagtekens bij de eis om tenminste op jaarlijkse basis te rapporteren aan de Commissie over de implementatie van de aanbeveling. Er wordt verwezen naar «alle relevante informatie», maar dit is een breed begrip. Het is niet duidelijk om wat voor informatie het precies gaat en daardoor is het ook lastig om te bepalen welke informatie moet worden aangeleverd en welke nationale autoriteiten deze informatie gaan leveren. Het kabinet merkt op dat dergelijke rapportages nuttig kunnen zijn mits de juiste vragen worden gesteld en het helpt om de situatie op de Middellandse Zee beter in kaart te brengen. Tevens is het voor het kabinet van belang dat de Commissie meer duidelijkheid geeft over de bij de rapportage horende financiële en administratieve lasten. Het kabinet zal deze voorwaarden waar relevant opbrengen.

⁶ Kamerstuk 32 317, nr. 535.

⁷ COM(2020) 609.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Waarschijnlijk zal een aantal lidstaten, waaronder met name de lidstaten van eerste aankomst op de Centraal Mediterrane Route, meer coördinatie op deze thematiek verwelkomen, waarbij zij overigens zullen insisteren op verdere regulering. Het is de verwachting dat andere Lidstaten, evenals Nederland, kritisch zullen staan tegenover de aanbeveling om tenminste jaarlijks te rapporteren aan de Commissie. Mogelijk zullen bepaalde lidstaten terughoudend zijn om actief deel te nemen aan de interdisciplinaire contactgroep. Dit brengt immers extra (administratieve) inspanningen met zich. Naar verwachting zal het Europees Parlement de aanbeveling verwelkomen. Het Europees Parlement heeft al eerder opgeroepen tot meer capaciteit en coördinatie wat betreft SAR-operaties uitgevoerd in het Middellandse Zeegebied, ook door niet-staatelijke actoren.

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 van het EU-Werkingsverdrag is de Commissie bevoegd terzake 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. Het coördineren en uitvoeren van SAR-operaties betreft een verantwoordelijkheid voor betrokken nationale autoriteiten.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van subsidiariteit. Gelet op de aanhoudende substantiële aantallen irreguliere migranten en vluchtelingen die de levensgevaarlijke oversteek vanaf de Noord-Afrikaanse kust naar de EU ondernemen en de grootschalige secundaire migratie die de open Schengenzone mogelijk maakt, is een Europese aanpak met een coördinerende rol van de Commissie middels een Aanbeveling meer geschikt dan optreden door lidstaten (op centraal, regionaal of lokaal niveau) alleen. Het kabinet erkent dan ook de inspanningen van de Commissie om de samenwerking tussen Lidstaten op dit terrein te verbeteren.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding met kanttekeningen ten aanzien van de proportionaliteit. De aanbeveling heeft als doel om samenwerking tussen Lidstaten ten aanzien van SAR-operaties uitgevoerd door schepen van private partijen in het Middellandse Zeegebied te bevorderen. De aanbeveling stelt in essentie dat de samenwerking tussen Lidstaten moet worden verbeterd. De Aanbeveling gaat daarmee niet verder dan noodzakelijk. Het instellen van een contactgroep en het rapporteren over de implementatie van de Aanbeveling (mits de juiste vragen worden gesteld), kan geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken, mits de juiste vragen worden gesteld. Het delen van *best practices* is op het oog een goede manier om de samenwerking tussen lidstaten op dit onderwerp te bevorderen, waarbij er voldoende ruimte

wordt gelaten aan de lidstaten. Maar, zoals aangegeven heeft het kabinet wel kritische vragen ten aanzien van de praktische uitwerking en doeltreffendheid van deze op te richten interdisciplinaire contactgroep.

d) Financiële gevolgen

Aan het voorstel waarin wordt opgeroepen tot meer interdisciplinaire samenwerking zijn vooralsnog geen financiële consequenties verbonden. Het verzamelen van benodigde gegevens heeft mogelijk wel financiële gevolgen. Echter, de reikwijdte van de informatieverzameling is nog niet bekend. Wij zullen de Commissie informeren naar de reikwijdte van de informatieverzameling en mogelijke administratieve lasten die hieruit voortkomen.

Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde financiële middelen primair 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.

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

Er is geen toename van de regeldruk en administratieve lasten als gevolg van de Mededeling voorzien. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het nog niet duidelijk is hoe veel en wat voor informatie door lidstaten aangeleverd moet worden bij de Commissie. Mogelijk volgen hieruit een toename aan administratieve lasten. Het kabinet zal hier voor waken.