

Vergaderjaar 2011–2012

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 1337**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 14 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling en verordening Erasmus voor Iedereen (Kamerstuk 22 112, nr. 1332)

Fiche 2: Inzake verordeningen European Venture Capital Funds en Social Entrepreneurship Funds (Kamerstuk 22 112, nr. 1333)

Fiche 3: Mededeling Oplossing van grensoverschrijdende successiebelastingproblemen in de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1334)

Fiche 4: Mededeling Actie Plan financiering MKB (Kamerstuk 22 112, nr. 1335)

Fiche 5: Verordening inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) (Kamerstuk 22 112, nr. 1336)

Fiche 6: Richtlijn consulaire bescherming voor burgers van de Unie in het buitenland

Fiche 7: Richtlijn hergebruik van overheidsinformatie, mededeling Open gegevens en het besluit over hergebruik van documenten van de Commissie (Kamerstuk 22 112, nr. 1338)

Fiche 8: Verordening tot vaststelling van het programma «Europe for Citizens» 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1339)

Fiche 9: Mededeling over mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1340)

Fiche 10: Verordening maatregelen niet-duurzame visserij (Kamerstuk 22 112, nr. 1341)

Fiche 11: Verordening EU-ambtenarenstatuut (Kamerstuk 22 112, nr. 1342)

Fiche 12: Mededeling Eco-innovatie Actie Plan (Kamerstuk 22 112, nr. 1343)

Fiche 13: Richtlijn betreffende de gunning van concessieopdrachten (Kamerstuk 22 112, nr. 1344)

Fiche 14: Richtlijnen betreffende het gunnen van overheidsopdrachten  
(Kamerstuk 22 112, nr. 1345)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
H. P. M. Knapen

## **Fiche: richtlijn consulaire bescherming voor burgers van de Unie in het buitenland**

### **1. Algemene gegevens**

*Titel voorstel:* Richtlijn van de raad inzake consulaire bescherming voor burgers van de Unie in het buitenland

*Datum Commissiedocument:* 14 december 2011

*Nr. Commissiedocument:* COM(2011) 881 definitief

*Prelex:* [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=201198](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201198)

*Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:* SEC(2011) 1 556 final

*Behandelingstraject Raad:* Raad Buitenlandse Zaken

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Buitenlandse Zaken

*Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

*a) Rechtsbasis*

Artikel 23 EU-Werkingsverdrag

*b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Er geldt een bijzondere wetgevingsprocedure: de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en het Europees Parlement wordt geraadpleegd.

*c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

n.v.t.

### **2. Samenvatting BNC-fiche**

*– Korte inhoud voorstel*

Iedere EU-burger geniet consulaire bescherming in derde landen waar zijn eigen lidstaat niet vertegenwoordigd is. Hij kan hiervoor terecht bij posten van andere EU-lidstaten, die hem of haar dezelfde bescherming dient te bieden als zijn eigen onderdanen. Over de precieze invulling van dit recht bestaat geen consensus en de lidstaten gaan hier in de praktijk verschillend mee om. De Europese Commissie wil met dit voorstel de consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers verbeteren. De Commissie doet voorstellen om de personele werkings-sfeer, de toegang tot consulaire bescherming en samenwerking/coördinatie, de plaatselijke coördinatie, bijstand in crisissituaties en de financiële afhandeling te verduidelijken.

*– Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De EU is bevoegd om coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen voor te stellen (artikel 23). Het subsidiariteitsoordeel luidt positief. Het proportionaliteitsoordeel is negatief.

*– Implicaties/risico's/kansen*

Het voorstel biedt een kans om de praktische uitwerking tussen de vertegenwoordigingen van lidstaten in derde landen te verbeteren. Ook biedt het voorstel kansen om de samenwerking op consulaire gebied te

versterken. Het risico bestaat dat met dit voorstel vanuit de EU normen aan consulaire bijstand worden opgelegd aan de lidstaten en daarmee de vrijheid van lidstaten wordt beperkt om zelf de verschillende vormen van consulaire bijstand te bepalen en in te vullen.

– *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland steunt versterking van de coördinatie en samenwerking tussen de vertegenwoordigingen van de lidstaten. Het kabinet is echter ook van mening dat het voorstel zich daartoe moet beperken en is geen voorstander van het inkleuren van de diverse vormen van bijstand door de EU. Tevens vindt het kabinet het van belang dat «consulair shoppen» wordt voorkomen.

### 3. Samenvatting voorstel

EU-burgers die verblijven in een derde land waar de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten geen ambassade of consulaat heeft, hebben recht op consulaire bescherming door de consulaire instanties van elke andere lidstaat. Die lidstaat moet deze niet-vertegenwoordigde EU-burgers bijstaan onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen (artikel 20, lid 2 onder VWEU, artikel 23 VWEU en artikel 46 van het EU-Handvest voor de Grondrechten). De Commissie wil dit recht nadere invulling geven en samenwerking en coördinatie tussen consulaire instanties bevorderen. Eerder dit jaar presenteerde de Commissie een mededeling over consulaire bescherming, waarin maatregelen werden aangekondigd<sup>1</sup>. De voorgestelde richtlijn zal een intergouvernementeel besluit uit 1995 over diplomatieke en consulaire bescherming<sup>2</sup> vervangen.

Met het voorstel wil de Commissie:

- verduidelijken wie in aanmerking kan komen voor consulaire bijstand (personele werkingsfeer). Hierbij stelt de Commissie voor dat ook familieleden van niet-vertegenwoordigde EU-burgers in aanmerking moeten komen voor bescherming. Tevens wordt ingevuld wat verstaan moet worden onder «toegang hebben» tot een consulaire post. Volgens de Commissie is een post ontoegankelijk als het voor de EU-burger onmogelijk is deze te bereiken en nog dezelfde dag naar zijn vertrekplaats terug te keren.
- vastleggen in welke gevallen niet-vertegenwoordigde EU-burgers (en hun familieleden) consulaire bijstand krijgen van een andere lidstaat en hoe dit moet worden gecoördineerd met de lidstaat van herkomst. De gevallen die in de richtlijn genoemd worden waarin bijstand verleend dient te worden zijn: arrestatie of detentie, slachtoffer zijn van een misdrijf, ernstige ongevallen of ziekten, overlijden, hulp en repatriëring in noodsituaties, behoefte aan nood-reisdocumenten.
- regels geven voor de plaatselijke coördinatie.
- een regeling voor consulaire bescherming in geval van crisissituaties en financiële procedures (ter vereffening van geleverde diensten tussen de lidstaten). Hierbij wordt het reeds in gebruik zijnde concept van de «leidende staat» bij crises gebruikt.
- procedures voor de afhandeling van financiële vergoedingen tussen lidstaten.

#### *Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft een impact-assessment uitgevoerd. Hierin zijn drie beleidsopties geformuleerd:

1. Handhaving status quo. Geen actie op EU-niveau.  
De Commissie heeft niet voor deze optie gekozen omdat zij niet verwacht dat onder de huidige omstandigheden de coördinatie en

<sup>1</sup> Zie het BNC-fiche over deze mededeling, Vergaderjaar 2010–2011, Kamerstuk 22 112, nr. 1164.

<sup>2</sup> Besluit 95/553/EG. Publicatieblad EU L 314 van 28 december 1995, bladzijde 73.

samenwerking alsmede de bescherming van burgers in derde landen verbeterd worden.

2. Een richtlijn die de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers nader uitwerkt en faciliteert. Deze optie zorgt ervoor dat EU-burgerschap tastbaarder wordt voor burgers door het recht op consulaire bescherming onder dezelfde voorwaarden te verduidelijken, en door het verbeteren van samenwerking en daarmee samenhangende procedures. Ook worden afspraken voorgesteld ter vereenvoudiging van het vragen van financiële vergoedingen, die voortvloeien uit geleverde inspanningen ten behoeve van niet-vertegenwoordigde burgers in crisissituaties.
3. Een richtlijn die het hetzelfde effect heeft als optie 2, maar uitgebreid met onder andere bescherming aan langdurig ingezetenen en vluchtelingen en het opzetten van een vergoedingssysteem voor consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers op basis van cofinanciering.

De Commissie heeft gekozen voor optie 2, met name omdat optie 3 te veel kosten (zowel op EU-niveau als voor de lidstaten) met zich mee zou brengen. De Commissie meent dat met de keuze van optie 2 het dichterbij brengen van het EU-burgerschap bij de burger bijna net zo goed gediend («marginally less effective») is als met optie 3.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

##### *a) Bevoegdheid*

De EU heeft een bevoegdheid ten aanzien van consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers. Op basis van artikel 23 VWEU kan de Raad richtlijnen aannemen tot vaststelling van coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die nodig zijn om die bescherming te vergemakkelijken. Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag, maar is van mening dat het voorstel op een aantal punten verder gaat dan enkel «coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen». Zo worden in de richtlijn de gevallen genoemd waarin een lidstaat bijstand dient te verlenen aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers (artikel 8 tot en met 11 in het voorstel). Hiervoor biedt artikel 23 VWEU geen grondslag. Het is aan de lidstaten om vast te stellen in welke gevallen zij bijstand verlenen aan hun eigen onderdanen. Vervolgens worden niet-vertegenwoordigde EU-burgers op gelijke voet met eigen onderdanen behandeld.

Bovendien is Nederland van mening dat de EU geen bevoegdheid heeft om de lidstaten voor te schrijven welke familieleden van niet-vertegenwoordigde EU-burgers in aanmerking dienen te komen voor consulaire bijstand.

##### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteit: positief.

Dit oordeel ziet niet op de delen waarvoor de EU geen bevoegdheid heeft (zie punt 4a). Voor die delen is het niet nodig om een subsidiariteitsoordeel te geven.

Het EU-niveau is het juiste niveau om coördinatie- en coöperatiemaatregelen om de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers te faciliteren. Een regeling waarin staat wat van de (posten van) lidstaten verwacht wordt en de onderlinge vergoeding geregeld wordt kan het beste op het niveau van de EU worden gerealiseerd.

Proportionaliteit: negatief

Vooraf moet worden opgemerkt dat voor een belangrijk deel van het voorstel naar de mening van het kabinet de grondslag ontbreekt. Het proportionaliteitsoordeel ziet derhalve enkel op het deel dat gaat over

coördinatie en samenwerking tussen de lidstaten (zoals de verduidelijking van een aantal begrippen, samenwerking op plaatselijk niveau, samenwerking in crisissituaties en de financiële procedures). Op die punten luidt het oordeel van Nederland over de proportionaliteit negatief. Het kabinet is van mening dat het voorstel op een aantal punten te strikte en te specifieke normen voorschrijft. Consulaire bijstand vereist maximale flexibiliteit om in te kunnen spelen op verschillende situaties. Dat moet in de ogen van het kabinet zo blijven en bovendien (conform het recht op consulaire bijstand zoals neergelegd in de Verdragen en het Handvest) afhangen van de voorwaarden die een lidstaat zelf heeft gesteld. Dit ziet onder andere op de volgende punten (zie ook paragraaf 9)

- de vraag wanneer een vertegenwoordiging «toegankelijk» is.
- Een strikt format voor de financiële afhandeling, daar waar de praktijken van lidstaten sterk verschillen.

Over de juridische vorm kan nog worden opgemerkt dat artikel 23 VWEU dwingend voorschrijft dat de maatregelen in de vorm van een richtlijn worden gegoten.

*c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*  
N.v.t.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Het voorstel bevat geen financiële consequenties voor de EU-begroting. Ambassades en consulaten worden gefinancierd vanuit nationale begrotingen.

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

Niet-vertegenwoordigde EU-burgers hebben op grond van hun EU-burgerschap (artikel 20 VWEU) een recht op consulaire bescherming van andere lidstaten onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Dat verandert niet met dit voorstel, maar het recht wordt wel verduidelijkt/nader ingevuld. De consequenties hangen af van de mate waarin niet-vertegenwoordigde EU-burgers gaan aankloppen bij Nederlandse posten en vice versa (Nederlanders bij posten van andere lidstaten). Hoewel de effecten moeten worden afgewacht, is de verwachting dat de toeloop niet significant zal toenemen. Alle gemaakte kosten voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers kunnen worden verhaald op de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit. In principe zou de richtlijn dan ook niet tot extra uitgaven mogen leiden. Wel bestaat de mogelijkheid dat de kosten voor een lidstaat stijgen als diens burgers in toenemende mate aankloppen bij ambassades of consulaten van andere lidstaten, waarvan de kosten voor dienstverlening hoger liggen dan die van Nederland. Deze extra kosten moeten, conform de regels budgetdiscipline, worden opgevangen binnen de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement. Of het voorstel ook personele consequenties heeft is onduidelijk en zal sterk verschillen per post en de vertegenwoordigingen van EU-lidstaten in het desbetreffende land. Ook hier geldt dat alle gemaakte kosten gedeclareerd kunnen worden. Mocht er extra personeel nodig zijn vanwege een significante toename van de toeloop, zouden deze kosten derhalve gedekt moeten kunnen worden via declaraties ingediend bij de lidstaat waarvan de niet-vertegenwoordigde EU-burger de nationaliteit bezit. Waar het voorstel de consulaire bescherming van de gezinsleden zonder EU-nationaliteit van EU-burgers regelt, wordt de bevoegdheid van de EU overschreden. De financiële implicaties zouden bovendien aanzienlijk kunnen zijn. Immers, ieder gezinslid van een

EU-burger zou consulaire bescherming moeten krijgen als betrof het gezinsleden van eigen burgers van de lidstaat waar de EU-burger aanklopt. In Nederland krijgen familieleden van Nederlanders beperkte consulaire bijstand indien zij een Nederlandse verblijfsvergunning hebben.

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*  
Door bij posten van andere lidstaten aan te kloppen zullen de onkosten voor de burger lager uitvallen. Omdat de hulpvragende burger echter wordt behandeld als ware hij/zij onderdaan van het bijstand verlenende land kan het service- en kostenniveau verschillen.

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*  
Het voorstel van de Commissie sluit aan bij de Nederlandse voorkeur voor bilaterale afhandeling. Van deze opzet mag verwacht worden dat dit de minste regeldruk tot gevolg heeft.  
De consulaire bescherming van burgers zal beter worden omdat zij toegang hebben tot meer posten voor bescherming. Ook zullen er soms afspraken gemaakt zijn over de verdeling van de bijstand vragende burgers. Kennis nemen van de verschillende niveaus van bijstand en de verdeling van burgers tussen posten ter plaatse zal het nodige uitzoekwerk van burgers vereisen. De Commissie is zich van dit laatste punt bewust.

## **6. Implicaties juridisch**

*a. Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*  
Het voorstel in de huidige vorm noopt tot de totstandkoming van (rijks)wetgeving.

*b. Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*  
Er is nog geen implementatietermijn bepaald. Nederland zal er op toezien dat, indien het voorstel noopt tot de totstandkoming van (rijks)wetgeving, er een voor Nederland haalbare termijn zal gelden, bij voorkeur minimaal twee jaar.

*c. Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*  
In het voorstel is een evaluatiebepaling opgenomen (artikel 20). Hiervoor is nog geen termijn bepaald. Nederland is een voorstander van deze evaluatiebepaling.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*  
Er zijn geen specifieke problemen die gesignaleerd dienen te worden. Het is niet duidelijk of met deze richtlijn de toeloop bij de Nederlandse posten groter zal zijn.

*b) Handhaafbaarheid*  
Het voorstel is handhaafbaar. Het ministerie van Buitenlandse Zaken stuurt de consulaire taken van de Nederlandse posten aan. Het is mogelijk op de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn te handhaven.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen

## 9. Nederlandse positie

Het kabinet beschouwt consulaire bescherming en het consulaire deel van crisisrespons als essentieel voor de bescherming van Nederlanders in het buitenland. Nederland steunt de beginselen over consulaire bescherming zoals geformuleerd in artikelen 20 en 23 VWEU en artikel 46 van het EU-Handvest: iedere niet-vertegenwoordigde EU-burger die aanklopt bij de ambassade van een andere lidstaat om bijstand, dient geholpen te worden als ware het een eigen burger. In sommige gevallen, bijvoorbeeld bij de evacuatie van burgers uit Libië in 2011, wordt proactief opgetreden en helpen de EU-lidstaten elkaars burgers met goede resultaten.

Nederland is een voorstander van betere coördinatie en samenwerking, maar wil niet dat de EU gedetailleerd gaat inkleuren welke bijstand de lidstaten moeten bieden. Hiervoor biedt artikel 23 VWEU geen grondslag en Nederland vindt het bezwaarlijk dat deze voorstellen verder gaan dan de bestaande Europese praktijk. Het is goed dat de Commissie niet-vertegenwoordigde EU-burgers wil informeren over de soorten bijstand die geboden wordt (gemeenschappelijke praktijken van de lidstaten), maar die bijstand hoeft daarmee niet verplicht te worden gesteld. Er zijn voldoende mogelijkheden, bijvoorbeeld via de speciale website van de Commissie over consulaire bescherming (Consular OnLine), om dit kenbaar te maken.

Een ander belangrijk punt voor het kabinet is dat «consulair shoppen» niet gestimuleerd moet worden. Dit houdt in dat niet-vertegenwoordigde EU-burgers aankloppen bij de vertegenwoordiging waar de meest voordelige bijstand geboden wordt. De Commissie heeft een criterium voorgesteld wanneer de eigen vertegenwoordiging niet «toegankelijk» is, maar dit blijft subjectief en afhankelijk van de hulpvraag van de burger.

Het kabinet is van mening dat lidstaten zelf mogen bepalen of ze consulaire bijstand verlenen aan familieleden zonder een EU-nationaliteit van niet-vertegenwoordigde EU-burgers en in welke mate. Hierbij dienen de lidstaten fundamentele rechten te respecteren (zoals het recht op gezinsleven), maar dat staat los van de mogelijkheid voor de EU om tot betere coördinatie en samenwerking te komen op dit terrein. Het kabinet is dan ook tegen de in het voorstel opgenomen referenties naar definities van welke personen als familielid moet worden aangemerkt (zoals een verwijzing naar richtlijn 2004/38 in de preambule).

In het regeerakkoord (pagina 8) is opgenomen dat Nederland graag een sterkere rol voor EDEO (Europese Dienst voor Extern Optreden) wil zien, in het bijzonder op het gebied van consulaire zaken. Nederland is daarom van mening dat bij de uitwerking van de acties de EDEO, middels inzet van diens vertegenwoordigingen in derde landen, een prominente rol dient te krijgen. Juist bij inkrimping van het postennet kunnen Nederlandse burgers gebaat zijn bij een coördinerende rol van de EU op dit terrein.

Nederland zal er bij dit EU-voorstel op toezien dat de rol van de EU zich beperkt tot het faciliteren van bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers uit andere EU-lidstaten. Het is niet wenselijk dat aanvullende consulaire crisisrespons vanuit Brussel wordt georganiseerd, zeker niet als dat gevolgen zou hebben voor de Nederlandse begroting.

Nederland is een voorstander van een heldere regeling met betrekking tot de financiële vergoeding voor geleverde consulaire diensten aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers, ook in crisissituaties. Hierbij moet de regeling wel voldoende rekening houden met de huidige praktijk van de



lidstaten. Zo stelt bijvoorbeeld artikel 12 van het voorstel een regeling in voor het verlenen van voorschotten. Nederland verleent geen voorschotten en ziet dit dan ook niet als consulaire bescherming.

Tevens is Nederland voorstander van afspraken over financiële compensatie bij crisissituaties. Het formaliseren van het delen van lasten betekent een versterkte bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers. Mogelijk zullen lidstaten met een kleinere buitenlandse dienst en defensiecapaciteit ook eerder middelen voor evacuaties beschikbaar stellen als zij op vergoeding van een deel van de kosten kunnen rekenen. Nederland meent echter dat afspraken over dergelijke compensatie een bilateraal karakter zouden moeten hebben, hetgeen ook de opzet lijkt in dit voorstel.