

Vergaderjaar 2007–2008

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 676

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2008

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

1. Verordening inzake de Europese BV; (Kamerstuk 22 112, nr. 674)
2. Beschikking inzake Europees Justitieel Netwerk; (Kamerstuk 22 112, nr. 675)
3. Mededeling inzake Asielbeleidsplan;
4. Verordening inzake Single European Sky II; (Kamerstuk 22 112, nr. 677)
5. Verordening inzake luchtvaartveiligheid en EASA; (Kamerstuk 22 112, nr. 678)
6. Mededeling inzake geluidsreducerende maatregelen spoormaterieel; (Kamerstuk 22 112, nr. 679)
7. Mededeling inzake de Strategie internalisering externe kosten van vervoer; (Kamerstuk 22 112, nr. 680)
8. Mededeling inzake de vernieuwde sociale agenda; (Kamerstuk 22 112, nr. 681)
9. Mededeling inzake open methode van beleidscoördinatie op sociaal gebied; (Kamerstuk 22 112, nr. 682)
10. Richtlijn inzake de Europese ondernemingsraad; (Kamerstuk 22 112, nr. 683)
11. Richtlijn inzake grensoverschrijdende gezondheidszorg; (Kamerstuk 22 112, nr. 684)
12. Richtlijn inzake verlaagde btw-tarieven; (Kamerstuk 22 112, nr. 685)
13. Verordening inzake juridisch kader voor EU-Onderzoeksinfrastructuren; (Kamerstuk 22 112, nr. 686)
14. Verordening inzake Voedselprijzen; (Kamerstuk 22 112, nr. 687)
15. Verordening inzake Europees Ecolabel; (Kamerstuk 22 112, nr. 688)
16. Richtlijn inzake Eurovignet; (Kamerstuk 22 112, nr. 689)
17. Richtlijn inzake Ecodesign; (Kamerstuk 22 112, nr. 690)

18. Mededeling inzake overheidsopdrachten voor een beter milieu (duurzaam inkopen); (Kamerstuk 22 112, nr. 691)
19. Mededeling inzake Actieplan Duurzame Consumptie en Productie en Duurzaam Industriebeleid; (Kamerstuk 22 112, nr. 692)
20. EMAS Verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 693)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Mededeling inzake Asielbeleidsplan

1. Algemene gegevens

Voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's. Asielbeleidsplan; een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU

Datum Commissiedocument: 17 juni 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 360 definitief

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&Dosld=197143

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board (<http://ec.europa.eu/governance/impact/practice>): –

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep asiel, Strategisch Comité Immigratie Grenzen Asiel (SCIFA), JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

2. Essentie voorstel

Deze mededeling licht de maatregelen toe die de Commissie voornemens is voor te stellen in de periode 2008–2010 met het oog op voltooiing van de tweede fase van het gemeenschappelijke Europees asielstelsel.¹ De Commissie stelt een strategie voor die bestaat uit drie delen:

1. Naar een betere kwaliteit en vergroting van harmonisering van nationale beschermingsstandaarden.
2. Praktische samenwerking.
3. Bevorderen van verantwoordelijkheid en solidariteit, zowel tussen lidstaten onderling als tussen de EU en derde landen.

Ad 1. De Commissie geeft aan dat de wetgevende instrumenten die tijdens de eerste fase van het gemeenschappelijke Europees asielstelsel tot stand zijn gebracht vanwege tekortkomingen dienen te worden aangepast. Zowel voor wat betreft de richtlijn opvangvoorzieningen, de richtlijn asielprocedures als de kwalificatierichtlijn (in de Nederlandse vertaling van de Mededeling per abuis «erkenningrichtlijn» genoemd) wordt geconstateerd dat er nog een wezenlijke en diepgaande harmonisatie nodig is om te komen tot een echt gemeenschappelijk asielstelsel. In de mededeling wordt aangegeven welke aanpassingen de Commissie voornemens is voor te stellen.

Ad 2. De Commissie geeft aan dat juridische harmonisering van asielbeleid vergezeld dient te gaan van effectieve praktische samenwerking. Eén van de belangrijkste doelen van praktische samenwerking is om de besluitvorming van lidstaten met betrekking tot asielaanvragen sterker te laten convergeren binnen het wetgevingskader van de EU. Ten behoeve van die samenwerking wordt voorgesteld een ondersteunings- en coördinatiestructuur op te zetten in de vorm van een Europees Asielondersteuningsbureau.

Ad 3. De Commissie geeft aan dat één van de doelstellingen van het gemeenschappelijke Europees asielstelsel wordt gevormd door het verlenen van assistentie aan lidstaten die, in het bijzonder door hun geografische positie, worden geconfronteerd met buitengewone druk op

¹ De tweede fase van het gemeenschappelijke Europees asielstelsel betreft de instelling van een gemeenschappelijke asielprocedure, een uniforme status voor diegene die asiel of subsidiaire bescherming is verleend, de versterking van praktische samenwerking tussen nationale asielautoriteiten en de externe dimensie van asiel.

hun nationale asielstelsel. De Commissie stelt dat de voorgestelde maatregelen in deze mededeling zullen bijdragen aan een redelijker verdeling van asielaanvragen tussen lidstaten. Ook externe solidariteit wordt van belang geacht om de verantwoordelijkheid voor de mondiale bescherming van vluchtelingen te delen met landen die asielzoekers en vluchtelingen allereerst opvangen en vaak een veel groter deel van de mondiale vluchtelingenpopulatie opvangen dan de EU.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wetten regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Ja, bij de mededeling is een *roadmap* gevoegd (Annex I) waarin per voorgestelde maatregel (14) wordt aangegeven in welk jaar (2008, 2009 of 2010) die maatregel zal worden gepresenteerd.

De Commissie geeft aan in de loop van 2008 met wijzigingsvoorstellen te zullen komen voor de Opvangrichtlijn¹, de Dublin-Verordening² en de Eurodac-Verordeningen³ (gericht op toegang van rechtshandavingsautoriteiten tot Eurodac). Verder zal de Commissie in 2008 een voorstel aannemen betreffende de oprichting van een Europees Asielondersteuningsbureau en zal een evaluatie van de regionale beschermingsprogramma's worden uitgevoerd.

In 2009 zullen wijzigingsvoorstellen worden gepresenteerd voor de Procedurerichtlijn⁴ en de Kwalificatierichtlijn⁵. Daarnaast zullen in 2009 studies worden uitgevoerd naar het dichter bij elkaar brengen van nationale beschermingsstatussen, naar verbeteringen in EU financiële solidariteitsprogramma's (zoals het Europees Vluchtelingenfonds) en naar het gezamenlijk afdoen van asielaanvragen binnen en buiten de EU. Verder zal de Commissie in 2009 voorstellen doen voor een verdere ontwikkeling van regionale beschermingsprogramma's en voor de instelling van een gemeenschappelijk hervestigingsprogramma.

In 2010 zal de Commissie onderzoeken of een effectief systeem kan worden ingesteld voor de overdracht van beschermingsstatussen tussen lidstaten. Nederland wacht met belangstelling de resultaten van dit onderzoek af.

Het asielbeleid is bij uitstek een terrein waar Europese samenwerking en harmonisatie geboden is om de lasten van onvoorspelbare asielstromen zo eerlijk mogelijk te verdelen, alsook ter bevordering van de rechtszekerheid van de asielzoeker. Maatregelen die zelfstandig door lidstaten worden genomen hebben al snel tot gevolg dat stromen zich verplaatsen en beleidsconcurrentie tot een neerwaartse trend in vluchtelingenbescherming leidt. Nederland is van mening, en draagt dat al jaren actief uit, dat verdergaande harmonisatie dan nu het geval is hard nodig is en dat dit hand in hand moet gaan met praktische samenwerking en maatregelen op het gebied van solidariteit. De subsidiariteit en proportionaliteit van de in deze mededeling aangekondigde maatregelen beoordeelt Nederland derhalve vooralsnog positief.

Het Europees asiel ondersteuningsbureau kan kosten met zich meebrengen, maar die zullen sterk afhangen van de vorm die gekozen gaat worden. Nederland pleit voor aansluiting bij bestaande structuren, zoals GDISC (het samenwerkingsverband tussen directeuren van immigratiediensten van de EU-lidstaten). Aangezien alle lidstaten pleiten voor een klein en daadkrachtig bureau wordt verwacht dat de kosten gering zullen

¹ EG/2003/9.

² EG/2003/343.

³ EG/2000/2725 en EG/2002/407.

⁴ EG/2005/85.

⁵ EG/2004/83.

zijn, voor wat betreft financiering uit de EU-begroting. De financiële gevolgen van de overige maatregelen zullen afhangen van de exacte voorstellen en de uiteindelijke onderhandelingsresultaten.

Nadat de Commissie de in deze mededeling aangekondigde rechtsinstrumenten heeft aangenomen zal in de daarop betrekking hebbende BNC-fiches een nader Nederlands oordeel worden gegeven over de bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit en financiële gevolgen van die rechtsinstrumenten.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het beleidsplan asiel vertoont inhoudelijk een behoorlijk niveau van ambitie en kan op hoofdlijnen op Nederlandse instemming rekenen. Zoals in het Haags Programma staat, hecht Nederland aan afronding van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel in 2010, en blijft het streven van Nederland gericht op deze ambitie. Uiteraard moet de getoonde ambitie niet ten koste gaan van de uitvoerbaarheid van het zich ontwikkelende Europese asielsysteem. Lidstaten moeten de tijd krijgen om hun wet- en regelgeving en hun uitvoeringspraktijk aan te passen. Mogelijk kan een Europees asiel ondersteuningsbureau ook hierbij een rol spelen.

Nederland ondersteunt de coherente aanpak die de Commissie voorstaat van harte: verdergaande en wezenlijke harmonisatie van wetgeving, praktische samenwerking en delen van verantwoordelijkheid en solidariteit, zowel binnen als buiten de Europese Unie. Nederland mist wel voorstellen op het gebied van evaluatie; er zal voortdurend rekenschap moeten worden gegeven van verschillen in interpretatie en toepassing van het acquis om deze verschillen desgewenst op te kunnen lossen. Ook definitieverschillen kunnen zo aan de orde worden gesteld. Dit kan aan de basis liggen van verdere harmonisatie van beleid. In het beleidsplan is immers voldoende aandacht voor harmonisatie van wetgeving en praktische samenwerking, maar daarmee is nog geen harmonisatie van beleid gegarandeerd. Nederland zal hier expliciet aandacht voor blijven vragen.

Tenslotte merkt Nederland op dat, ook in het kader van het Europees asielbeleid, er aandacht moet zijn voor de verbanden met het terugkeerbeleid en de relaties met derde landen daarbij. In een integrale visie op het Europees asielbeleid behoort de notie te worden opgenomen dat, bij afwijzing van asiolverzoeken, terugkeer van de uitgeprocedeerde asielzoeker uiteindelijk moet volgen. Dit aspect kan een rol spelen in het harmonisatieproces, maar verdient zeker aandacht in de relaties met derde landen, bijvoorbeeld in de vorm van ondersteuning van derde landen bij terugkeer.

Naar betere en meer geharmoniseerde normen voor internationale bescherming

Wat betreft de opvangrichtlijn is Nederland met de Commissie van mening dat lidstaten nog teveel zeggenschap genieten op een aantal belangrijke gebieden. Nederland juicht toe dat ook subsidiair beschermenden onder de richtlijn zullen worden gebracht. Het is voorts positief dat speciale aandacht uitgaat naar de bijzondere behoeftes van kwetsbare groepen. Nederland zou graag zien dat onder deze groep ook expliciet homo-, bi- en transseksuelen worden opgenomen (glbt: gay, lesbian, bisexual en transgender/transsexual).

Nederland acht de doelstelling dat in de hele EU toegang tot bescherming onder gelijke voorwaarden wordt verzekerd van groot belang. De totstandkoming van een gemeenschappelijke asielprocedure vraagt een behoorlijke verdiepingsslag op het gebied van harmonisatie. Wat Neder-

land betreft zal hierbij onder andere aandacht moeten zijn voor gegarandeerde toegang tot de procedure, registratie, termijnen in korte en lange procedures, schorsende werking van beroepsprocedures en rechtshulp. Nederland bepleit procedurele eenvoud zonder afbreuk te doen aan de rechtvaardigheid.

Wat betreft het wijzigen van de kwalificatierichtlijn denkt Nederland dat er meer nodig is dan de voorstellen die de Commissie nu aankondigt om het doel van harmonisatie te bereiken. Willen we een gemeenschappelijke benadering en uniforme statussen bereiken dan moet de enorme verscheidenheid aan formele en informele subsidiaire en nationale statussen worden teruggebracht tot een eenvoudig stelsel. Risico van verdergaande harmonisatie voor de Nederlandse regelgeving is dat de basis van de Vreemdelingenwet 2000, eenzelfde pakket aan voorzieningen voor alle statussen, wordt ondergraven. Deze basis is cruciaal met het oog op het voorkomen van doorprocederen. Steeds moeten de consequenties van de aanpassing van regelgeving voor dit uitgangspunt goed voor ogen gehouden worden. Nederland waardeert het voorstel om een studie op het gebied van nationale bescherming te doen maar hoopt dat de resultaten van deze studie zo snel mogelijk ook worden gebruikt om te komen tot voorstellen die leiden tot meer harmonisatie van nationale beschermingsvormen en een één-statussysteem (met eenzelfde pakket aan minimumvoorzieningen voor alle statussen).

Praktische samenwerking

Nederland is warm voorstander van praktische samenwerking. Een Europees asiel ondersteuningsbureau kan hier een belangrijke rol in spelen. Nederland zou het liefst zien dat dit bureau aansluit bij al bestaande structuren, zoals GDISC, het netwerk van Europese directeuren van immigratiekantoren. Naast de genoemde ondersteuning bij het beslissen over asielaanvragen ziet Nederland vooral meerwaarde op het vlak van opleidingen, gezamenlijke trainingen, samenwerking bij het vergaren en analyseren van informatie over landen van herkomst, het doen van uitvoeringstoetsen voor Europese wet- en regelgeving en het delen van *best practices*. Het ondersteuningsbureau moet coördinerend en faciliterend zijn.

Het bevorderen van verantwoordelijkheid en solidariteit

Om de solidariteit en verdeling van verantwoordelijkheden binnen de EU te bevorderen zal de Commissie komen met wijzigingen van het Dublin-systeem. Voor wat betreft de technische aspecten ziet Nederland de voorstellen met belangstelling tegemoet. Zeer terughoudend is Nederland echter bij het tijdelijk opschorten van de Dublin-regels¹ voor bepaalde lidstaten. Nederland vreest dat dit de problemen eerder zal doen toenemen (dit wordt dan immers een *pull factor*) dan afnemen. Nederland is ook terughoudend met betrekking tot het gezamenlijk afdoen van specifieke groepen asielverzoeken. Nederland denkt dat hiervoor eerst volledige harmonisatie geboden is.

Voor wat betreft de externe solidariteit is Nederland tevreden dat er sterk wordt ingezet op de solidariteit met landen in regio's buiten de Europese Unie die een veel groter deel van de mondiale vluchtelingenpopulatie opvangen. De Commissie stelt voor de regionale beschermingsprogramma's om te vormen tot regionale meerjarige actieplannen. Nederland is van mening dat de huidige regionale beschermingsprogramma's te zeer een verzameling van kleine, niet noodzakelijkerwijs samenhangende projecten zijn. Het financieren van activiteiten op projectniveau doorkruist het staand beleid van Nederland ten aanzien van UNHCR waarbij zoveel mogelijk ongeoormerkt wordt bijgedragen aan UNHCR en waarbij UNHCR vervolgens zelf de prioriteiten stelt. Voor wat betreft de omvorming van

¹ De Dublin regels volgen uit Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend [Publicatieblad L 50 van 25 februari 2003].

de regionale beschermingsprogramma's tot regionale actieplannen, acht Nederland het van belang dat de resultaten van de evaluatie (in Mededeling «beoordeling» genoemd) bij de eventuele verdere ontwikkeling worden betrokken. Ook vindt Nederland het van belang dat het strategische, politieke en multilaterale karakter van deze actieplannen wordt versterkt, alsmede dat de betrokkenheid van de DGs binnen de Commissie wordt verbreed.

Verdere samenwerking en coördinatie op het gebied van hervestiging juicht Nederland toe. Terughoudender is Nederland waar het gaat om voorstellen op het gebied van beschermde toegang en soepeler gebruik van visa. Dergelijke initiatieven zijn reeds in 2003 besproken en de Unie heeft toen duidelijk haar voorkeur gegeven aan hervestiging als enige manier om buiten de Europese Unie toegang tot bescherming binnen de Unie te krijgen. Vooralsnog houdt Nederland hieraan vast. Nederland is blij dat de studie die al eerder was toegezegd over voordelen, opportuniteit en haalbaarheid van gezamenlijke behandeling van asielverzoeken buiten het grondgebied van de Unie wederom is toegezegd.