

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2955

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling inzake een nieuw migratie- en asielpact

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling inzake een nieuw migratie- en asielpact

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een nieuw migratie- en asielpact
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
23 september 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2020) 609
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0609>
- 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 publiceerde de Commissie haar voorstellen inzake een nieuw Pact voor migratie en asiel, bestaande uit een overkoepelende mededeling en negen specifieke voorstellen. Deels betreft het wetgevingsvoorstellen en voorstellen tot wijziging van bestaande verordeningen, deels gaat het om aanbevelingen en richtsnoeren van de Commissie.¹ Met deze plannen biedt de Commissie een alomvattend raamwerk voor het EU migratie- en asielbeleid op zowel de interne als externe dimensie. Dit BNC-fiche betreft de overkoepelende mededeling. Voor de negen specifieke voorstellen worden aparte BNC-fiches opgesteld met een uitgebreide appreciatie.

De voorliggende mededeling geeft het overkoepelende verhaal bij de plannen van de Commissie en presenteert op hoofdlijnen wat in de aanvullende voorstellen in meer detail staat beschreven. Doel van de plannen is het creëren van een betrouwbaar en humaan systeem voor het beheersen van migratie in al haar vormen. Daartoe doet de Commissie een serie voorstellen die zouden moeten leiden tot efficiëntere procedures, zodat asielzoekers en andere irreguliere migranten sneller duidelijkheid krijgen en de instroom beheersbaar wordt. Ook beoogt de Commissie een betere balans te vinden tussen de principes van verantwoordelijkheid (het uitvoeren van de wet- en regelgeving en zorgen voor werkende nationale systemen) en solidariteit (het verdelen van lasten tussen de lidstaten). Een beter systeem zou het vertrouwen tussen lidstaten kunnen herstellen en bevorderen en daarmee de capaciteit van de Unie om migratie en asiel te beheersen, verder vergroten.

¹ COM (2020) 609 Mededeling Migratiepakket. Deelvoorstellen: COM (2020) 610 Verordening inzake asiel en migratiemanagement, COM (2020) 611 Gewijzigd voorstel Verordening vaststelling procedure internationale bescherming, COM (2020) 612 Verordening invoering screening van derdelanders, COM (2020)613 Verordening inzake aanpak situaties van crisis en overmacht, COM (2020) 614 Gewijzigd voorstel voor Verordening inzake instelling EURODAC, COM (2020) 6467 Aanbeveling inzake legale routes voor EU-bescherming, COM (2020) 6468 Aanbeveling samenwerking inzake operaties Search and Rescue, COM (2020) 6469 Aanbeveling EU mechanisme voor voorbereiding en management van crises, COM (2020) 6470 Mededeling EU regels inzake definitie en preventie van mensensmokkel.

Belangrijke elementen van het voorgestelde systeem voor migratie- en asielmanagement zijn het inrichten van nieuwe procedures aan de EU-buitengrens, een solidariteitsmechanisme en een monitoringsmethode. Op iedere derdelander die op irreguliere wijze aankomt in de EU zal een grensprocedure van toepassing zijn. Doel van deze grensprocedure is om in een vroeg stadium onderscheid te maken tussen kansrijkere aanspraken op internationale bescherming en kansarmen. De beoogde procedure² zal bestaan uit een screening (identificatie, gezondheids- en veiligheidscheck en registratie in Eurodac³), een asielpcedure en, indien van toepassing, een direct aansluitende terugkeerprocedure. In principe moet de screening binnen vijf dagen zijn voltooid.

Enkele groepen worden uitgezonderd van de grensprocedure, zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen, alsook kinderen jonger dan 12 jaar en hun gezinsleden. De grensprocedure zal onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten moeten worden uitgevoerd, waarbij de internationale standaarden onverminderd gelden. De individuele beoordeling, respect voor het principe van non-refoulement en de toegang tot rechtsmiddelen zijn enkele voorbeelden van waarborgen die te allen tijde dienen te worden gerespecteerd. Ook zal extra aandacht worden besteed aan de noden van kwetsbare personen. Tevens zal een monitoringsmechanisme worden opgezet en zal de betrokken lidstaat die de grensprocedure toepast nauw moeten samenwerken met het EU Agentschap voor de Fundamentele Rechten (FRA). Dit gehele proces moet worden ondersteund door EU-agentschappen zoals EASO en de Europese Grens en Kustwacht (EGKW/Frontex), alsook EU-fondsen. Naast een specifieke Verordening voor de screeningsprocedure zal de Asielpcedure Richtlijn⁴ worden aangepast.

Verder stelt de Commissie een Verordening betreffende migratie- en asielmanagement voor. In deze Verordening worden de uitgangspunten en de systematiek voor het aanwijzen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek uit de huidige Dublinverordening overgenomen, zij het dat een aantal extra criteria worden ingevoegd. In deze Verordening stelt de Commissie verder een gemeenschappelijk raamwerk betreffende de balans tussen solidariteit en verantwoordelijkheid⁵ voor met drie afzonderlijke solidariteitsmechanismen voor drie verschillende scenario's: a) onder normale omstandigheden, b) in geval van ontscheping na een reddingsoperatie op zee (*Search and Rescue – SAR*), en c) in geval van een crisissituatie. Hoewel de omstandigheden deels zullen verschillen, komt het erop neer dat lidstaten in die scenario's de mogelijkheid wordt geboden om solidariteit te tonen door middel van herplaatsing, terugkeer en/of capaciteitsopbouw. Voor de lidstaten worden eerlijke aandelen («fair shares») vastgesteld waaraan zij dienen te voldoen. De Commissie doet een voorstel voor een berekening om te komen tot deze eerlijke aandelen.

In alle drie scenario's wordt lidstaten verzocht aan te geven op welke manier of manieren zij solidariteit zullen tonen. De Commissie maakt duidelijk dat herplaatsing de voorkeur heeft, maar er is geen sprake van

² COM(2020)612.

³ De Europese databank met vingerafdrukken van asielzoekers.

⁴ De onderhandelingen over de eerder voorgestelde aanpassingen van de Procedure Richtlijn naar een Verordening zijn nog gaande. De Commissie is uitgegaan van het eerdere voorstel voor een nieuwe Procedure Verordening.

⁵ COM (2020) 610.

een verplicht quotum. De tweede optie is om de verantwoordelijkheid voor de terugkeer van een afgewezen asielzoeker of irreguliere migrant over te nemen. In eerste instantie wordt gewerkt aan de terugkeer vanuit de lidstaat waar de betreffende afgewezen asielzoeker of irreguliere migrant is aangekomen. Indien de terugkeer niet binnen acht maanden is geëffectueerd, dient de lidstaat die de verantwoordelijkheid voor de terugkeer heeft overgenomen de betreffende afgewezen asielzoeker of irreguliere migrant alsnog in persoon over te nemen. Een derde mogelijkheid is het ondersteunen van medelidstaten door middel van de inzet van experts en via capaciteitsopbouwprojecten gericht op het versterken van migratie- en asielmanagement in de betreffende lidstaat of in derde landen. Opgemerkt zij, dat in het geval van een crisissituatie of in het geval van ontscheping na een SAR-operatie de nadruk op herplaatsing zal liggen. Bovendien stelt het voorgestelde systeem de Commissie in staat om stappen te ondernemen wanneer de door de lidstaten toegezegde bijdrage via herplaatsing of *return sponsorship* onvoldoende is. Dit voorstel wordt nader toegelicht en geapprecieerd in een apart BNC-fiche.

Ook besteedt de Commissie expliciet aandacht aan het beheer en de monitoring van implementatie van de regelgeving en overige afspraken⁶, met name door middel van een jaarlijkse rapportage waarin tevens wordt ingegaan op de paraatheid en de voorbereiding van lidstaten. Het Schengenevaluatiemechanisme en de Frontex kwetsbaarheidsassessments zullen bij dit rapportagemechanisme een belangrijke rol spelen.

De opvolger van EASO, het Asiel Agentschap van de Europese Unie (EUAA), is de eerstverantwoordelijke voor de EU-brede monitoring van opvang- en asielsystemen. Het nieuwe mandaat van de EUAA moet voorzien in de noden van de EU-lidstaten in het kader van operationele ondersteuning en richting geven op het gebied van implementatie van de gemeenschappelijke asielregels. De Commissie roept de Raad op nog dit jaar overeenstemming te bereiken over de Verordening waarin dit nieuwe mandaat is vastgelegd.⁷

De herziening van het asiel- en migratiesysteem ziet de Commissie als een kans om de situatie voor migrantenkinderen te verbeteren. De Commissie stelt dat het Europese netwerk voor voogdijschap moet worden versterkt, er adequate alternatieven moeten zijn voor detentie en snelle gezinshereniging moet worden bevorderd. De opvang moet geschikt zijn voor kinderen en kinderen moeten toegang hebben tot juridische bijstand, onderwijs en integratiediensten. De Commissie benoemt tenslotte het tijdig identificeren van mogelijke slachtoffers van mensensmokkel als een belangrijk uitgangspunt.

Ook komt de Commissie met enkele voorstellen om de terugkeer van onrechtmatig verblijvende migranten te verbeteren.⁸ De Commissie stelt dat Europese regels voor migratie alleen geloofwaardig zijn als degenen die niet het recht hebben om te blijven ook daadwerkelijk vertrekken. Daarbij benadrukt de Commissie het toenemende aandeel asielzoekers uit landen met een laag erkenningspercentage en het feit dat slechts een derde van de afgewezen asielzoekers ook aantoonbaar terugkeert. De voorstellen beogen om de voortgang die in eerdere onderhandelingsrondes is geboekt, vast te houden. De centrale bouwsteen van het plan van de Commissie is de herziening van de Terugkeerrichtlijn⁹. Deze reeds lopende herziening beoogt het risico op onttrekking te bestrijden en het

⁶ COM (2020) 610.

⁷ COM(2016) 271, Kamerstuk 22 112, nr. 2144.

⁸ COM (2020) 610.

⁹ COM (2018) 634, BNC-fiche Kamerstuk 22 112, nr. 2717.

mogelijk te maken om op grond van openbare orde en nationale veiligheid detentie op te leggen. Tegelijkertijd moeten programma's voor vrijwillige terugkeer worden versterkt. Dit zou verder ondersteund moeten worden door het reeds versterkte mandaat van Frontex op het gebied van terugkeer.

De Commissie bepleit een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer, bestaande uit een verbeterde EU interne structuur en verbeterde samenwerking met derde landen op terugkeer en overname. Er dienen maatregelen mogelijk te zijn om te voorkomen dat asielzoekers zich gedurende de procedure aan beperkingen onttrekken. Dit geldt voor zowel Europese als nationale procedures. Lidstaten moeten volgens de Commissie beschikken over voldoende middelen en personeel om een effectief terugkeerbeleid te voeren. Frontex zal meer ondersteuning bieden en krijgt een uitvoerend directeur (één van de drie), die geheel wordt vrijgemaakt voor terugkeer. Ook het nieuwe permanente korps van 10.000 grens- en kustwachtters zou moeten helpen bij het verbeteren van terugkeer. Frontex zal een terugkeerdatabse oprichten waarin informatie wordt opgenomen over irregulier verblijf tot aan overname en re-integratie in derde landen. Binnen de Commissie wordt een EU Terugkeer Coördinator benoemd. Deze persoon zal worden ondersteund door een EU-brede werkgroep op hoog niveau voor terugkeer. Daarnaast dient de samenwerking met derde landen – op nationaal en Europees niveau – te worden versterkt door de herziening van de Terugkeerrichtlijn en ondersteuning door Frontex op basis van het versterkte mandaat. Ook wijst de Commissie op grond van de aangepaste Visumcode op de mogelijke inzet van het visuminstrument als negatieve of positieve prikkel om de samenwerking van een land van herkomst op terugkeer te beïnvloeden. Daarnaast wil de Commissie meer duurzame vrijwillige terugkeer stimuleren.

De Commissie stelt voorts voor om de Eurodac verordening te herzien.¹⁰ Dit is nodig om het Eurodac-systeem in lijn te brengen met het beoogde EU migratie- en asielmanagementsysteem. In de voorziene, aangevulde database worden de gegevens bijgehouden van individuele aanvragers in plaats van de huidige aantallen aanvragen. Tevens biedt het een hulpmiddel bij herplaatsingsprocedures en geeft het meer opties om informatie te vermelden met betrekking tot terugkeer, bijvoorbeeld of een vertrektermijn is gegund door een andere lidstaat. Ook kan deze database antwoord geven op de vraag of en wanneer de aanvraag van een asielzoeker eerder is afgewezen in een andere EU-lidstaat.

Een robuust systeem ter voorbereiding en reactie op crises

De Commissie stelt dat de EU al veel lessen heeft geleerd sinds de migratiecrisis van 2015–2016, maar nog beter voorbereid kan zijn op crises en situaties van overmacht – of *force majeure*. Daarom doet de Commissie een aanbeveling voor een «Migratie paraatheid en crisis blauwdruk».¹¹ Doel is om proactief te kunnen handelen. Daartoe is het noodzakelijk goed voorbereid te zijn en weerbaarheid te creëren bij lidstaten o.a. door middel van continue monitoren van capaciteiten van lidstaten. Op verzoek van een lidstaat kan operationele ondersteuning worden verleend door andere lidstaten of door de EU-agenten. Tevens doet de Commissie voorstellen voor een nieuwe Verordening inzake crises situaties.¹² Enerzijds heeft deze Verordening als doel om meer flexibiliteit te bieden aan lidstaten in tijden van crisis en overmacht

¹⁰ COM (2020) 614.

¹¹ COM (2020) 6469.

¹² COM (2020) 613.

en anderzijds om te verzekeren dat het solidariteitsmechanisme zoals omschreven in de asiel- en migratiemanagement Verordening is toegepast op een crisis met een hoog aantal aankomsten. De Commissie stelt dat crises urgentie vereisen. Daarvoor moet het nieuwe solidariteitsmechanisme sterker zijn en de tijdslijnen ingekort. Ook biedt het de mogelijkheid om de gronden voor verplichte herplaatsing uit te breiden. De Crisesverordening schept tevens de optie om ten tijde van crisis onmiddellijke bescherming te verlenen aan een bepaalde groep mensen. Deze bescherming biedt dezelfde rechten en waarborgen als subsidiaire bescherming terwijl de beoordeling van de asielaanvraag doorloopt. De Richtlijn Tijdelijke Bescherming¹³ wordt met dit voorstel dan ook ingetrokken. Ook stelt de Commissie dat ten tijde van crisis de praktische moeilijkheden waar betreffende lidstaten tegenaan lopen, zullen worden erkend door middel van een (beperkte) marge om tijdelijk af te wijken van de normale procedures en tijdslijnen, waarbij fundamentele rechten gewaarborgd dienen te blijven.

Geïntegreerd Grensmanagement

In de voorstellen wordt benadrukt dat geïntegreerd grensbeheer (*Integrated Border Management – IBM*) een gedeelde verantwoordelijkheid is. Effectief grensbeheer van de gezamenlijke buitengrens is essentieel voor het behoud van een open Schengen-zone. In de eerste helft van 2021 zal de Commissie een document publiceren voor de nieuwe meerjarige strategische beleids- en implementatie cyclus voor het IBM. Volgens de Commissie is een snelle en volledige implementatie van de EGKW Verordening een cruciale stap, en het eerder overeengekomen opzetten van een permanent korps van 10.000 grenswachters essentieel. Verder benadrukt de Commissie de noodzaak voor de huidige en toekomstige IT-systemen (o.a. EES, ETIAS, SIS en EU VIS) en hun interoperabiliteit. Dit zogenaamde slimme grenzenpakket moet eind 2023 volledig in werking zijn.

Als onderdeel van geïntegreerd grensbeheer, stelt de Commissie ook een gemeenschappelijke, Europese benadering voor SAR-operaties voor. De Commissie onderstreept dat het bieden van hulp aan personen in nood op zee een morele plicht en internationaalrechtelijke verplichting is. De Commissie erkent de verantwoordelijkheid van de nationale autoriteiten om deze morele en juridische verplichtingen te implementeren, maar ziet ook raakvlakken met het Europese geïntegreerd grensbeheer, en voorziet daarbij, binnen de bestaande competenties ook een versterkte rol voor Frontex. De gemeenschappelijke Europese aanpak zal de volgende elementen omvatten: de bijzondere rol van SAR moet als zodanig worden erkend in EU-wetgeving, Frontex moet meer operationele en technische ondersteuning bieden aan lidstaten om de capaciteit van deze lidstaten om reddingsoperaties uit te voeren te verbeteren, en de samenwerking tussen lidstaten, met name op het gebied van reddingsoperaties uitgevoerd door niet-statelijke actoren, moet worden verbeterd. Deze gemeenschappelijke aanpak zal worden uitgewerkt in de hiervoor meermaals aangehaalde asiel- en migratiemanagement Verordening en een Commissie aanbeveling. Voor deze categorie zal de Commissie de eerdergenoemde verschillende solidariteitsmechanismen nader uitwerken. Daarnaast is een aanbeveling gepubliceerd over de samenwerking tussen lidstaten op het gebied van reddingsoperaties uitgevoerd door particuliere schepen.¹⁴ Deze samenwerking zal worden overzien door een expertgroep. De Commissie zal tot slot richtsnoeren publiceren om het faciliteren van niet-geautoriseerde toegang tot de EU tegen te gaan,

¹³ Richtlijn 2001/55/EG.

¹⁴ COM (2020) 6468.

waarbij zij tegelijkertijd criminalisering van humanitaire actoren wenst te voorkomen.

De Commissie benadrukt dat interne grenscontroles uitzonderlijk, tijdelijk en proportioneel moeten zijn. De Commissie zal in het eerste kwartaal van 2021 een strategie betreffende de toekomst van Schengen aannemen. Zij benadrukt de noodzaak van een verbeterd Schengen evaluatiemechanisme en noemt in dit verband met name de optie om sneller inbreukprocedures te starten indien een lidstaat de tekortkomingen die geconstateerd zijn in het evaluatiemechanisme, niet aanpakt. De Commissie wijst tevens op alternatieven voor interne grenscontroles, zoals politiecontroles en slim gebruik van nieuwe technologieën en interoperabele IT-systemen. Tot slot zal de Commissie een Schengen Forum oprichten waaraan de relevante nationale autoriteiten deel zullen nemen op zowel beleids- als operationeel niveau. Eén keer per jaar zal het Forum op politiek (ministerieel) niveau bijeen moeten komen, waarbij de Commissie ook een rol voor het Europees Parlement voorziet.

Versterking van de aanpak van mensensmokkel

De Commissie maakt de aanpak van migrantensmokkel en mensenhandel nadrukkelijk onderdeel van partnerschappen met derde landen. Mensenhandelaren maken vaak gebruik van de smokkelnetwerken. De Commissie zal zich inzetten om gerichte anti-smokkel partnerschappen vorm te geven. Daarnaast kondigt de Commissie een nieuw EU-actieplan tegen migrantensmokkel voor 2021–2025 aan voor tweede kwartaal 2021 en zal zij bezien of de effectiviteit van de Sanctierichtlijn voor werkgevers kan worden verbeterd.

Samenwerken met onze internationale partners

De Commissie besteedt in de mededeling veel aandacht aan de externe dimensie van het EU migratie- en asielbeleid. Extra inzet wordt aangekondigd om de samenwerking met transit- en herkomstlanden ten behoeve van de Europese migratiedoelstellingen te versterken. De Commissie, de Hoge Vertegenwoordiger en de lidstaten zouden dit direct in praktijk moeten brengen. De Commissie benadrukt de verbinding tussen de externe en interne dimensie van het asiel- en migratiebeleid. Relaties met partnerlanden hebben direct impact op de effectiviteit van intern beleid van de EU. De Commissie zet in op veelomvattende, gebalanceerde, op maat gemaakte partnerschappen op basis van wederzijdse belangen. De Commissie stelt dat migratie centraal dient te staan in de relatie die de EU met belangrijke herkomst- en transitlanden heeft. Ook benoemt de Commissie expliciet dat ontwikkelingssamenwerking, visa, handel, investeringen, klimaatverandering niet in isolatie moeten worden gezien, maar in samenhang om te komen tot wederzijdse partnerschappen. Daarnaast wordt migratie ook een belangrijk onderdeel in het programmeren van nieuwe instrumenten in het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK), zoals het *Neighbourhood, Development and International Co-operation Instrument* (NDICI). Verder wil de Europese Commissie effectief gebruik maken van nieuwe en bestaande instrumenten zoals de EU Visumcode en de onderhandelingen over het post-Cotonou verdrag met de Afrikaanse, Caribische en Stille Oceaan landen, onder meer om terugkeer naar herkomstlanden te bevorderen.

Onderdeel van de partnerschappen worden wat de Commissie betreft in ieder geval de volgende elementen: samenwerking op migratiemanagement en -beheer (capaciteitsopbouw op onder meer asiel, opvang, terugkeer, grensmanagement en SAR), maar ook ondersteuning aan opvanglanden en asielzoekers en vluchtelingen in nood, het bestrijden

van mensensmokkel en -handel, het bevorderen van legale migratie voor specifieke groepen en (stevige) inzet op het verbeteren van de terugkeersamenwerking. Om de effectiviteit van het terugkeerbeleid te verbeteren wil de Commissie inzetten op het verbeteren van de implementatie van 24 bestaande terug- en overname overeenkomsten en de lopende onderhandelingen over nieuwe overeenkomsten afronden. Daarbij kunnen alle instrumenten van buitenlands beleid worden ingezet. Om deze inzet van andere relevante beleidsterreinen ten behoeve van terug- en overname kracht bij te zetten, is in de asiel- en migratiemanagement Verordening opgenomen dat de Commissie, wanneer zij rapporteert over samenwerking op terug- en overname, maatregelen kan identificeren om de samenwerking te verbeteren. Ook wil de Commissie een toekomstige terugkeer en re-integratie strategie ontwikkelen. Deze moet beter aansluiten op ontwikkelings- en nationale strategieën om de capaciteit en het eigenaarschap van derde landen te vergroten. Frontex zal hier ook nauw bij worden betrokken.

Op het gebied van migratiemanagement en bestuur (*governance*) onderstrept de Commissie de belangrijke rol van lidstaten, naast die van de verschillende EU-agentschappen, met betrekking tot praktische ondersteuning op grensbeheer, terugkeersamenwerking en goed functionerende asielsystemen in derde landen. Ook heeft de Commissie aandacht voor opvang en bescherming van vluchtelingen in derde landen en zet zij in op voortzetting van de humanitaire en duurzame hulp om grondoorzaken aan te pakken en landen bij te staan bij de opvang van vluchtelingen en ontheemden en de ondersteuning van gastgemeenschappen. De Commissie ziet voor wat betreft legale migratie mogelijkheden om in de relaties met derde landen de toegang voor vluchtelingen (hervestiging) en arbeids- en kennismigranten beter te regelen. Bovenstaande elementen ziet de Commissie als belangrijk om te komen tot partnerschappen die zowel voor de EU als voor herkomst- en transitlanden waardevol zijn, inclusief waarborgen voor beide zijden dat afspraken worden nagekomen.

Aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU

De Commissie ziet kanalen voor legale, reguliere migratie als onderdeel van de partnerschappen met derde landen: mensen, vaardigheden en arbeidsmarktbehoeften in derde landen en Europa – ook met het oog op toekomstige arbeidsmarkttekorten – worden op merites met elkaar in verband gebracht, maar zouden ook moeten worden benut voor het tegengaan van irreguliere migratie. Om dit te bevorderen lanceert de Commissie zogenoemde «talent partnerschappen». De Commissie presenteert geen voorstellen voor nieuwe verplichtingen. Het ziet een benadering voor zich waarbij tevens wordt ingezet op het voorkomen van *brain drain*, het stimuleren van kennisopbouw in landen van herkomst en op mogelijkheden voor circulaire mobiliteit. Hierbij is de betrokkenheid van de lidstaten, private sector en sociale partners van belang, aldus de Commissie.

De thans bijgewerkte «vaardigheden agenda voor Europa»¹⁵ laat zien dat de tekorten op de arbeidsmarkt door legaal verblijvende migranten kunnen worden teruggedrongen. De Commissie pleit dan ook voor een verbeterd raamwerk om een inhaalslag te maken in de wereldwijde wedloop om talent.

¹⁵ Fiche Europese Vaardighedenagenda, Kamerstukken II, vergaderjaar 2019–2020, 22 112, nr. 2906.

De Commissie bouwt voort op bestaande kaders. Zo benadrukt de Commissie het belang van snelle afronding van de Blauwe Kaart Richtlijn.¹⁶ Voorts roept zij de lidstaten op de recent herziene Richtlijn voor studenten en onderzoekers volledig te implementeren. Daarnaast ziet de Commissie leemten en tekortkomingen in het EU legale migratie raamwerk. De Commissie zal de grootste tekortkomingen adresseren door middel van drie maatregelen met als overkoepelend doel het aantrekken van het benodigde talent ten behoeve van de EU. De Commissie kondigt een herziening van de Richtlijn langdurig ingezetenen aan. Daarnaast een evaluatie van de Richtlijn die ziet op de één aanvraagprocedure en één vergunning bij arbeidsmigratie, maar wil daarnaast ook een zogenoemde EU «talentvijver» met migranten uit derde landen verkennen als een soort EU-breed platform voor internationale werving waar vraag en aanbod samenkomen. Het betreft hier verkennend onderzoek.

Ontwikkelen van legale kanalen voor personen die internationale bescherming nodig hebben

Hervestiging is een beproefde en gecontroleerde manier om vluchtelingen een legaal alternatief te bieden voor toegang tot asielbescherming in de EU. De Commissie nodigt lidstaten uit om hun *pledges* (toezeggingen) voor 2020 volledig uit te voeren voor het einde van 2021 en alvast *pledges* te doen voor 2022. Het Europees Parlement en de Raad worden opgeroepen snel de onderhandelingen over de concept-Verordening voor de totstandkoming van een hervestigingskader af te ronden. Verder bepleit de Commissie het ontwikkelen van aanvullende legale kanalen naar de EU voor personen die in aanmerking komen voor internationale bescherming. Daarbij biedt de Commissie lidstaten ondersteuning aan bij het oprichten van *community sponsorship*¹⁷ programma's met als doel het ontwikkelen van een Europees model dat kan bijdragen aan betere integratie uitkomsten op de langere termijn.

Steun aan integratie voor meer inclusieve samenlevingen

De Commissie benadrukt dat integratie van niet EU-burgers belangrijk is voor zowel het individu als de gemeenschap in den brede. De afgelopen jaren heeft de Commissie lidstaten ondersteund in hun activiteiten en zij wil de ondersteuning van deze activiteiten voortzetten. Dit jaar nog presenteert zij daarom in vierde kwartaal 2020 een nieuw actieplan integratie en inclusie (2021–2025). Daarnaast zal de Commissie een informele expert-groep opzetten om migranten te betrekken bij de ontwikkelingen inzake Europees migratiebeleid.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet staat voor een menswaardig en effectief migratiebeleid op basis van een integrale aanpak. In lijn met het Regeerakkoord¹⁸ en de Integrale Migratie-agenda¹⁹ zijn maatregelen nodig om irreguliere migratie tegen te gaan, opvang en bescherming van vluchtelingen in de regio te versterken, grondoorzaken te adresseren (m.n. armoedebe-

¹⁶ Richtlijn 2009/50/EC.

¹⁷ 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.

¹⁸ Regeerakkoord 2017: «Vertrouwen in de toekomst», 10 oktober 2017. Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34.

¹⁹ Kamerstuk 19 637, nr. 2375.

strijding en tegengaan van ongelijkheid), te komen tot een solidair en solide asielsysteem binnen de EU en in Nederland, het voorkomen van illegaliteit en het bevorderen van terugkeer, het bevorderen van legale migratieroutes voor arbeidsmigranten die een waardevolle bijdrage leveren aan de Nederlandse (kennis)economie en samenleving en het stimuleren van integratie en participatie²⁰.

Het kabinet wil graag dat er instrumenten worden ingevoerd waarmee de migratiestromen op de middellange en lange termijn beter kunnen worden beheerst. Ook moeten de huidige tekortkomingen in beleid en praktijk van het huidige migratie- en asielsysteem worden aangepakt. Het kabinet beoordeelt de voorstellen mede in het licht van de kabinetsvisie op de Europese migratie- en asielproblematiek, zoals onder meer beschreven in het Regeerakkoord²¹, de Integrale Migratie-agenda²² en het beleidsstuk «A Renewed European Agenda on Migration»²³. Hierbij is het voor het kabinet van belang dat in de nieuwe EU-regelgeving een betere balans wordt gevonden tussen de principes van verantwoordelijkheid en solidariteit, alsook tussen rechten en regels zowel voor asielzoekers als voor lidstaten teneinde de voornaamste bron van asielmigratie in Nederland, irreguliere secundaire migratie, aan te kunnen pakken. Op Europees niveau zijn meer maatregelen nodig om «asielshoppen» tussen EU-lidstaten tegen te gaan. Elke lidstaat moet eraan bijdragen dat zelfstandig reizen naar de EU in plaats van een aanvraag te doen via de veilige opvang in de regio, zonder effect blijft.

Naast aanpassing van de asielregels, heeft het kabinet gepleit voor versterking van de Schengenzone. Ook hecht het kabinet aan meer aandacht voor de feitelijke uitvoering en implementatie van Europese afspraken door de lidstaten. Zowel irreguliere aankomsten als het doorreizen binnen de EU moeten worden aangepakt en terugkeer bevorderd. Dit zou, naar de opvatting van het kabinet, onder meer vorm moeten krijgen door goed functionerende grensprocedures aan de buitengrenzen van de Unie, waarmee zo spoedig mogelijk onderscheid wordt gemaakt tussen kansrijke en kansarme asielzoekers. Hierbij moeten lidstaten de volledige steun van de Europese Commissie en de agent-schappen ontvangen.

Het kabinet heeft in de Staat van de Unie 2019²⁴ destijds in algemene zin aangegeven dat, om controle te krijgen op de migratiestromen binnen de EU, het gemeenschappelijk Europees asielstelsel dringend moet worden herzien. Doel is een voorspelbaar, degelijk en crisis-bestendig stelsel dat zorgt voor een eerlijkere lastenverdeling. Dit betekent dat waar mogelijk al op de buitengrenzen een snel en duidelijk onderscheid tussen vluchtelingen en andere migranten wordt gemaakt, secundaire migratie effectief wordt tegengegaan, en substantieel meer terugkeer wordt gerealiseerd. Het betekent ook dat lidstaten in crisissituaties, bij aanhoudende disproportionele instroom, moeten kunnen rekenen op EU-brede solidariteit in de vorm van verplichte herplaatsing naar alle lidstaten van de EU, conform de inzet van de Europese Commissie.

Zowel het beleid als de uitvoering van terugkeer moet worden verbeterd. Naast het intensiveren van samenwerking met derde landen door onder meer de invloed van de EU te gebruiken in de volle breedte van de

²⁰ Kamerstuk 19 637, nr. 2375.

²¹ Regeerakkoord 2017: «Vertrouwen in de toekomst», 10 oktober 2017. Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34.

²² Kamerstuk 19 637, nr. 2375.

²³ Bijlage bij Kamerstuk 21 501-20, nr. 1450.

²⁴ Kamerstuk 35 078, nr. 1.

bilaterale relaties, pleit het kabinet voor verschillende maatregelen om de eigen procedures te verbeteren. Zo is meer informatie-uitwisseling nodig over vreemdelingen die een juridische terugkeerplicht hebben. Daarnaast heeft het kabinet gepleit voor een verruiming van de capaciteit en het mandaat van Frontex/EGKW om de lidstaten en zo nodig ook de EU-buurlanden beter te kunnen ondersteunen. Ook ziet het kabinet graag aanpassingen om de mogelijkheden tot het misbruik van procedures om terugkeer te frustreren te beperken.

Het kabinet pleit al langere tijd voor brede Europese partnerschappen met landen van herkomst, transit en opvang. In lijn met de eerdergenoemde Integrale Migratie-agenda, heeft het kabinet prioriteiten geformuleerd voor de samenwerking met derde landen. Daarbij staat centraal dat de internationale activiteiten op verschillende beleidsterreinen niet los van elkaar worden gezien, maar worden gecoördineerd op alle relevante punten op de migratieroutes. Volgens het kabinet vergt effectieve samenwerking met partnerlanden dan ook een integrale benadering, met gecoördineerde inzet van middelen over de volle breedte van het instrumentarium, waaronder de buitenlandse betrekkingen. Het kabinet zet met hetzelfde uitgangspunt al langere tijd in op effectief gebruik van EU-instrumenten, zoals de nieuwe EU Visumcode. Dit betreft ook de effectieve en flexibele inzet van EU-fondsen, zoals beoogd in het NDICI. Het Nederlandse beleid ten aanzien van arbeidsmigratie geeft voorrang aan prioriteit genietend aanbod op nationaal of Europees niveau om arbeidsmarkttekorten op te vullen. Daarnaast streeft het kabinet ernaar om migratie die een bijdrage levert aan de economische ontwikkeling en de concurrentiekracht van Nederland te bevorderen, bijvoorbeeld door kennismigratie te faciliteren. Europese regelgeving moet lidstaten de ruimte bieden om een op de eigen arbeidsmarkt toegesneden migratiebeleid te voeren. Wel ziet het kabinet meerwaarde in betere coördinatie op het terrein van legale migratie in het kader van de samenwerking tussen de EU enerzijds en landen van herkomst en transit van irreguliere migratie anderzijds. Het kabinet is 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.

Hervestiging biedt vluchtelingen vanuit de regio een gecontroleerde, veilige en legale weg naar asielbescherming in de EU. Het is een middel van internationale verantwoordelijkheidsdeling dat eraan bijdraagt opvanglanden in conflictregio's te ontlasten en bescherming te bieden aan kwetsbare vluchtelingen. 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. Hierover worden bij voorkeur in Europees verband verplichtende afspraken gemaakt.

Een beheerste instroom, flexibiliteit van het asielstelsel en snelle besluitvorming in de asielprocedure dragen bij aan het integratie- en participatiepotentieel van asielmigranten met een verblijfsrecht. Succesvolle integratie vereist zowel het nemen van eigen verantwoordelijkheid als een samenleving die iedereen kansen biedt, inclusief deze zogeheten inburgeringsplichtigen. Voor hen geldt het adagium: wie blijft, doet mee, het liefst via betaald werk. Dit is zowel in het belang van de nieuwkomers als van de Nederlandse samenleving, en bevordert het draagvlak voor migratie en integratie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Algemeen

In de overkoepelende mededeling van de Commissie herkent het kabinet een groot aantal elementen die terugkomen in de standpunten van het

kabinet, zoals hierboven toegelicht. De Commissie voorstellen bieden interessante elementen om een balans te vinden tussen de zorgen en belangen van de verschillende groepen lidstaten. Daarmee biedt de mededeling volgens het kabinet een basis om te werken aan een versterkt Europees migratie- en asielbeleid waarbij het kabinet inzet op verdere verbetering van de huidige voorstellen die in de onderliggende mededeling worden gedaan. Het uitgangspunt is om te komen tot een beter management van asiel- en migratiebewegingen naar én in de EU, waarbij het overigens waarschuwt dat hier waarschijnlijk geruime tijd mee gemoeid zal gaan.

Het kabinet onderschrijft de redenering van de Commissie dat een beter systeem het vertrouwen tussen lidstaten zou herstellen en bevorderen en daarmee de capaciteit van de Unie om migratie en asiel te beheersen verder zou vergroten. Het kabinet deelt het streven van de Commissie naar een nieuwe consensus, maar wenst tegelijkertijd te vermijden dat dit andermaal tot een pakketbenadering leidt, waarbij de gewenste overeenstemming over het geheel voortgang op onderdelen belemmert. Het kabinet kiest daarom voor een pragmatische aanpak, waarbij stapsgewijs, en met oog voor de samenhang tussen voorstellen, de zo noodzakelijke verbeteringen van het Europees migratie- en asielsysteem worden gerealiseerd, te beginnen met de Eurodac en EASO Verordeningen. Hoewel de deelvoorstellen die bij deze mededeling horen nog nader moeten worden bestudeerd, is het kabinet van mening dat de Commissie hiermee de belangrijkste tekortkomingen in het huidige migratie- en asielbeleid identificeert en meerdere effectieve maatregelen voorstelt om deze in de praktijk te kunnen aanpakken, waarbij verbetering van de grensprocedure de hoeksteen van het nieuwe asiel- en migratiebeleid is. Ook verwelkomt het kabinet de extra aandacht voor implementatie en monitoring en is het tevreden met de erkenning dat de externe en interne dimensie van het asiel- en migratiebeleid nauw met elkaar verbonden zijn. Al met al biedt de mededeling een basis voor de verdere onderhandelingen. Wel had het kabinet graag gezien dat de Commissie meer maatregelen zou hebben gepresenteerd om secundaire migratie tegen te gaan en overlastgevers aan te pakken, in welk verband tevens wijziging van de Opvang en Terugkeer Richtlijnen passend zou zijn geweest. Verder plaatst het kabinet vraagtekens bij de opportuniteit van SAR als aparte categorie en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Verordening betreffende migratie- en asielmanagement. Het solidariteitsmechanisme dat is vastgelegd in deze Verordening roept vooralsnog meer vragen op dan antwoorden en is lastig te doorgronden op uitvoerbaarheid en effectiviteit. Het kabinet acht het hoe dan ook van belang dat prioriteit wordt gegeven aan een efficiënter Europees migratie- en asiel managementsysteem. Daarnaast zou moeten worden gekeken naar vraagstukken omtrent solidariteit, ter ontlasting van de lidstaten die in een nieuw Europees migratie- en asiel managementsysteem een grotere verantwoordelijkheid gaan dragen. Het kabinet is daarbij voorstander van een solidariteitsmechanisme dat een eerlijke verdeling van solidariteit en verantwoordelijkheid garandeert tussen Lidstaten, daaronder begrepen herplaatsing op basis van objectieve criteria.

Een Europees Raamwerk voor Migratie- en Asielmanagement

Het kabinet verwelkomt de in de mededeling gepresenteerde systematiek om te komen tot een duidelijk EU-raamwerk voor migratie- en asielmanagement en de daarbij voorgestelde aanpassingen van Eurodac. Het is een belangrijke stap om te zorgen dat de verschillende procedures (screening, asiel, terugkeer) beter worden geïntegreerd. Het kabinet is dan ook in beginsel positief over de voorgestelde screeningsprocedure. Dit biedt de lidstaten betere ingangen om passende en tijdige procedures in te stellen en maatregelen te nemen en kan het beoordelingsproces van

een asielaanvraag ondersteunen als het op een realistische en pragmatische wijze wordt uitgevoerd. Het kabinet steunt het principe dat de betreffende lidstaat verantwoordelijk is voor de uitvoering van de grensprocedure. Het moet gaan om een stevige, realistische procedure die een helder onderscheid tussen kansrijke en kansarme asielaanvragen maakt. Wel is het van belang dat de betreffende lidstaat hierbij alle noodzakelijke steun krijgt van de Europese Commissie, EASO en Frontex/EGKW. Dit leidt automatisch tot een groter beroep op de Europese agentschappen. Het kabinet hecht er aan dat hier zo efficiënt mogelijk gebruik wordt gemaakt van de expert pools die onder Frontex zijn opgezet en waar ook in wordt voorzien door de nieuwe EASO/EUAA Verordening.²⁵

Het kabinet is positief over de versterkte monitoring die wordt voorgesteld. Tekortkomingen in implementatie zullen hierdoor eerder geadresseerd kunnen worden. Het is voor het kabinet van belang dat consequenties worden gesteld aan het niet nakomen van verplichtingen. Het kabinet had graag gezien dat de gehele grensprocedure zou gelden voor alle irreguliere aankomsten, ongeacht de vraag of er sprake is van een nationaliteit met een gemiddeld laag inwilligingspercentage. Verder vindt het kabinet het van belang dat de grensprocedure aan de buitengrenzen van de EU, geflankeerd wordt door handelingsperspectief in die gevallen waarin de vreemdeling de grensprocedure heeft ontweken en in een achterland zijn asielverzoek indient. De voorstellen van de Commissie bieden hier aanknopingspunten voor omdat de screeningsprocedure niet beperkt lijkt tot de grens, maar in de onderhandelingen zal dit verduidelijkt moeten worden. Het kabinet is kritisch over het verbreden van de uitzonderingscategorieën op de regel dat het land van eerste aankomst verantwoordelijkheid draagt: dit impliceert immers een verschuiving van de verantwoordelijkheid van lidstaten van eerste aankomst naar bestemmingslanden. Het kabinet zal nader op hogergenoemde aspecten ingaan in het BNC-fiche dat separaat voor de door de Commissie voorgestelde Verordening wordt opgesteld.

Met het oog op het ontmoedigen van secundaire migratiestromen hecht het kabinet sterk aan een verbetering van het Dublin-systeem. Het eerdere voorstel voor een geamendeerde Dublin Verordening is vervangen door een nieuw, breder instrument, de Asiel en Migratie Management Verordening. Het kabinet constateert met tevredenheid dat in dat voorstel nieuwe regels zijn opgenomen om de nationale asielsystemen beter op elkaar te laten aansluiten, de Dublin-procedures²⁶ te versnellen (onder behoud van het uitgangspunt dat één lidstaat verantwoordelijk is voor het inhoudelijk behandelen van een asielaanvraag) en de mogelijkheden om een persoon die vanuit de voor zijn asielaanvraag verantwoordelijke lidstaat is doorgereisd naar een volgende lidstaat opvang te ontzeggen en in vreemdelingenbewaring te stellen. Hierdoor kan onder andere de terugkeer naar de verantwoordelijke lidstaat vaker worden geëffectueerd en kan worden voorkomen dat de betrokken persoon telkens weer met een onbekende bestemming vertrekt. In die zin volgt het kabinet de keuze voor andermaal het instrument van een Verordening. In het fiche over de Verordening beheer asiel- en migratiemanagement zal uw Kamer hierover verder worden geïnformeerd.

In de Commissievoorstellen wordt op meerdere punten aandacht besteed aan de belangen van en waarborgen voor kwetsbaren, in het bijzonder alleenstaande minderjarigen. Het kabinet onderschrijft het belang van bijzondere aandacht voor deze groep en zal tegelijk waken voor een systeem waarin het voor migranten aantrekkelijk wordt om kinderen

²⁵ COM (2016) 271, Kamerstuk 22 112, nr. 2144.

²⁶ De Dublinsystematiek van huidige Dublin-verordening (604/2013) wordt integraal onderdeel van de asiel- en migratiemanagement verordening (COM(2020)610).

alleen vooruit te sturen in de veronderstelling dat zo meer kans bestaat toekomstig verblijf in de EU zeker te stellen.

De voorstellen van de Commissie op het gebied van solidariteit bieden op het eerste gezicht een interessant uitgangspunt om te komen tot een structureel solidariteitsmechanisme. Hoewel de Commissie duidelijk kiest voor een flexibele vorm van solidariteit – en niet op vooraf vastgestelde verplichtende quota's – is er in de voorstellen geen sprake meer van vrijblijvendheid. Van elke lidstaat wordt een betekenisvolle bijdrage verwacht. Het kabinet waardeert deze aanpak. Mede door de genuanceerde en innovatieve insteek, laten de voorstellen een aantal vragen nog onbeantwoord, onder meer bij de uitwerking van de *return sponsorship*. In de onderhandelingen zal dit moeten worden verduidelijkt. Het kabinet zet in op een voor de lidstaten werkbaar en transparant systeem. Om deze terugkeer sponsorschappen effectief te kunnen uitwerken, is goede terugkeersamenwerking met herkomstlanden van essentieel belang. Wat het kabinet betreft zal er voordat herplaatsing aan de orde is, een disproportionele, aanhoudende migratiedruk op een lidstaat moeten zijn. Het kabinet onderschrijft de internationale plicht om mensenlevens op zee te redden, maar deelt niet het standpunt dat drenkelingen die in EU-lidstaten aan wal worden gebracht standaard herplaatst moeten worden in andere EU-lidstaten. Tevens plaatst het kabinet vraagtekens bij de uitspraak van de Commissie dat een bijzondere rol van SAR-operaties als een aparte categorie moet worden erkend in EU-wetgeving. Wat het kabinet betreft zou de manier waarop migranten arriveren niet moeten bepalen wat voor procedure van toepassing is. In een separaat BNC-fiche dat specifiek zal zien op de voorgestelde Verordening over asiel- en migratiemanagement²⁷, zal het kabinet hier nader op ingaan.

Ook de voorstellen die zien op het bevorderen van terugkeer lijken bemoedigend. Het kabinet onderschrijft de basale noodzaak dat voorkomen moet worden dat tussen de afwijzing van de asielaanvraag en het terugkeerproces mogelijkheden zijn om zich aan het toezicht te onttrekken. Ook zijn meer handvatten noodzakelijk om openbare orde en nationale veiligheid in de maatregelen te betrekken. De herziening van de Terugkeerrichtlijn kan hiervoor het instrument zijn. Het kabinet spreekt daarbij echter wel een zorg uit dat het voorstel ten aanzien van de Terugkeerrichtlijn dat momenteel onderwerp is van de triloog al veel elementen bevat die (procedurele) obstakels creëren die terugkeer vertragen en belemmeren, zoals een sterke nadruk op het afwachten van juridische procedures, en een verplichte vertrektermijn gedurende welke lidstaten niet effectief kunnen werken aan terugkeer. Tot slot noemt het kabinet dat het voorstel maar beperkt de complexe bepalingen voor vreemdelingenbewaring adresseert. Het kabinet is positief over de initiatieven om samenwerkingsverbanden met derde landen in te richten en benadrukt het belang om daarbij niet alleen op terugkeer, maar ook op overname te blijven inzetten. In de mededeling wordt nog geen nadere toelichting gegeven op de beoogde bevoegdheden en/of rol van de Terugkeeroördinator en het terugkeernetwerk.

Een robuust systeem voor de voorbereiding en reactie op crises

Het kabinet verwelkomt de voorstellen van de Commissie om een apart crisismechanisme te ontwikkelen. Het idee dat lidstaten elkaar helpen hun systemen voor te bereiden, acht het kabinet positief. Het mechanisme dient aan te sluiten bij bestaande mechanismen, waarbij bijvoorbeeld agentschappen lidstaten kunnen ondersteunen door inzet van capaciteit. Het ontwikkelen van ruimte om af te kunnen wijken van bepaalde

²⁷ COM (2020) 610.

procedures in tijden van crises is eveneens behulpzaam. Het kabinet onderschrijft de visie van de Commissie dat de fundamentele rechten van asielzoekers en (irreguliere) migranten worden gerespecteerd. Een nadere reactie wordt uitgewerkt in een separaat BNC-fiche over dit specifieke voorstel.²⁸

Geïntegreerd grensmanagement

Op het gebied van grenzen, verwelkomt het kabinet de hogergenoemde voorstellen voor bevordering van de grensprocedure, waaronder het versterken van de registratie aan de buitengrenzen. Bij nadere bestudering zal bijzondere aandacht uitgaan naar de wijze waarop de procedure optimaal kan werken in de praktijk, zodat we komen tot een stevige en realistische procedure om snel onderscheid te kunnen maken. Het kabinet is verder positief over de aandacht van de Commissie voor de implementatie van eerder ingevoerde maatregelen, met name de volledige werkzaamheid van nieuwe IT-systemen en hun interoperabiliteit (slimme grenzenpakket). Het kabinet ziet het voorstel van de Commissie voor een nieuwe meerjarige strategische beleids- en implementatie cyclus voor het IBM als een kans om grensbeheer in de EU op zowel technisch als operationeel niveau te verbeteren. Ook verwelkomt het kabinet de aandacht voor het geïntegreerd grensbeheer; bij de versterking van het grensbeheer zal het kabinet inzetten op het gebruik van passagiersgegevens en in dat verband kijkt het kabinet uit naar de herziening van de API Richtlijn. De opbouw van het Frontex permanente korps dient, zoals in de EGKW Verordening opgenomen, plaats te vinden binnen de kaders van het MFK en te beantwoorden aan de reële vraag aan Frontex inzet gegeven de implicaties van de opbouw voor de nationale capaciteit en middelen van betrokken uitvoeringsorganisaties.

Het kabinet onderschrijft uiteraard de plicht om mensenlevens op zee te redden. Daarbij is het echter wel zaak dat dergelijke operaties niet bijdragen aan het in stand houden van de criminele activiteiten van mensensmokkelaars die mensenlevens op het spel zetten. Het kabinet heeft in EU-verband meermaals opgeroepen tot duidelijke regels voor reddingsoperaties, uitgevoerd door particuliere (NGO)-schepen en onderstreept de oproep van de Commissie om een voorspelbaar en structureel EU-mechanisme voor ontscheping te ontwikkelen. Daarbij geldt wel de eerdergenoemde kanttekening bij de herplaatsing van ontschepte drenkelingen en het toekennen van een bijzondere of specifieke status van SAR-operaties in EU-wetgeving. Tevens dienen eventuele gemeenschappelijke maatregelen inzake SAR in lijn te zijn met de nationale competenties van lidstaten op dit terrein.

Wat betreft de Schengen gerelateerde voorstellen steunt het kabinet de aandacht voor het functioneren van het Schengengebied en daarmee ook de oprichting van een Schengen Forum. Het kabinet ziet hiermee de in zijn ogen onmiskenbare relatie tussen Schengen en het Europees migratie- en asielmanagementsysteem bevestigd. Hoewel het kabinet het voorstel van de Commissie voor een dergelijk coördinatieplatform kan steunen, acht het kabinet het wenselijk dat de rol van het Europees Parlement in dit forum nader wordt toegelicht, mede gelet op de huidige bevoegdheidsverdeling op dit terrein. Met betrekking tot Schengen en grensbeheer kan het kabinet de oproep tot meer coördinatie steunen, maar stelt het kabinet voorop dat lidstaten de primaire verantwoordelijkheid hebben voor het beheer van hun buitengrenzen. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op het verbeteren van de registratie in systemen en het versterken van de weerbaarheid van Schengen. Het kabinet verwelkomt de voorstellen voor alternatieve maatregelen, zoals politiecontroles.

²⁸ COM (2020) 6469.

Interne grenscontroles dienen als uiterst redmiddel, op een proportionele wijze, tot de mogelijkheden te blijven behoren. Het kabinet verwelkomt bovendien de aankondiging van de nieuwe Schengenstrategie en de herziening van de Verordening over de Schengenevaluaties, waarbij ingezet zal moeten worden op snellere procedures en heldere afspraken over vervolgacties naar aanleiding van een evaluatiebezoek. Verder is het van belang dat het evaluatiemechanisme een gezamenlijke verantwoordelijkheid blijft van de lidstaten en de Commissie.

Samenwerken met onze internationale partners

Het kabinet kan zich goed vinden in de analyse en voorstellen van de Commissie om de samenwerking met partnerlanden verder te versterken, gebaseerd op wederzijdse belangen. Daarmee versterkt de Commissie de samenhang tussen de interne en de externe dimensie van het asiel- en migratiebeleid. Ook benadrukt de Commissie terecht het belang van migratie binnen de bredere relaties die de EU met derde landen heeft. Goede betrekkingen zijn essentieel – want instrumenteel – om afspraken over migratiesamenwerking te kunnen maken. Daarbij ligt terecht, zoals omschreven in de Integrale Migratie-agenda, de eerste prioriteit bij de directe buurlanden in Noord-Afrika, de Syrië regio en landen die veel vluchtelingen uit de regio opvangen, waaronder in de Hoorn van Afrika.

Het kabinet onderstreept de noodzaak van brede, op maat gemaakte, niet vrijblijvende partnerschappen met belangrijke herkomst-, transit- en opvanglanden, die voor beide partijen meerwaarde hebben. De Commissie noemt daarbij belangrijke prioriteiten van het kabinet uit de Integrale Migratie-agenda zoals het adresseren van grondoorzaken (m.n. armoedebestrijding en tegengaan van ongelijkheid), het aanpakken van mensenhandel en -smokkel, meer inzet op grensbeheer, het verbeteren van terugkeersamenwerking, ondersteuning aan opvanglanden en asielzoekers en vluchtelingen in nood en het bezien van het gebruik van legale migratiemogelijkheden. Het kabinet verwelkomt de extra inspanningen om de terugkeersamenwerking te verbeteren en de inzet van de EU Visumcode daarbij. Ook de inzet om bestaande inspanningen op mensenhandel en -smokkel te versterken met nieuwe samenwerkingsinitiatieven is positief en noodzakelijk om irreguliere migratie in de praktijk het hoofd te bieden. Het kabinet is voorstander van EU-brede versterking van de samenwerking met derde landen bij de aanpak van mensensmokkel en kijkt uit naar het nieuwe actieplan migrantensmokkel. Het kabinet onderschrijft de analyse dat betere opvang in de regio met meer perspectief, goed functionerende asielsystemen in herkomstlanden en het stimuleren van vrijwillige terugkeer van transitlanden naar herkomstlanden bijdraagt aan versterkte migratiesamenwerking en effectieve partnerschappen. Het kabinet zal aandringen op voortvarende uitvoering van deze partnerschappen en het inzetten van de juiste instrumenten met derde landen, waarbij vooral maatwerk per land en regio verdere uitwerking verdient. Uiteindelijk is de systematische uitvoering van deze aanpak essentieel om resultaten te boeken in de diverse landen en regio's die voor Europa belangrijk zijn. Het kabinet zal daarbij, waar nodig, de bilaterale inspanningen vergroten en initiatieven ontplooien om samen met andere lidstaten de Commissie te ondersteunen bij de uitwerking van deze ambitie.

Aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU

Vooropgesteld merkt het kabinet op dat lidstaten op het gebied van legale migratie eigen afwegingen maken. De inzet van de Commissie op het aantrekken van talent en kennis is grotendeels in lijn met het kennis-migratiebeleid van Nederland. Het kabinet is daarom in beginsel positief

over deze inzet. De Commissie stelt voor om het aantrekken van talent door de EU-lidstaten te vereenvoudigen, door middel van de vorming van een «Talentenpool». Zeker wanneer het gaat om hooggequalificeerde migratie is het belangrijk dat de EU in de wereldwijde concurrentie om talent aantrekkelijk blijft. In dat geval sluit dit voorstel aan bij het kennismigratiebeleid van het kabinet. Meer mogelijkheden voor intra-EU mobiliteit – zoals de Commissie voorstelt – passen ook daarbij.

Voor het kabinet is een belangrijke voorwaarde bij de verdere uitwerking van de voorstellen dat het nationale beleid inzake arbeidsmigratie uit derde landen leidend is en lidstaten binnen een Europees kader hun eigen afwegingen op het gebied van legale migratie kunnen maken. De Commissie benadrukt ook terecht dat lidstaten zelf gaan over de aantallen arbeidsmigranten uit derde landen. Voor betere coördinatie tussen de lidstaten is volgens het kabinet wel ruimte. Mochten concrete maatregelen worden uitgewerkt voor de migratie-samenwerking en het opbouwen van een relatie met derde landen door middel van legale migratie, dan zet het kabinet in op pilots binnen bestaande kaders. Legale migratie, als onderdeel van een brede integrale aanpak, kan dan als strategisch instrument worden ingezet om irreguliere migratie tegen te gaan en samenwerking op terugkeer te bevorderen.

Ontwikkelen van legale kanalen voor personen die internationale bescherming nodig hebben

Wat betreft de voorstellen steunt het kabinet de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees hervestigingskader. Deze gezamenlijke Europese inzet moet substantieel bijdragen aan het bieden van bescherming en het ontlasten van opvanglanden in de regio's. Nederland levert traditioneel een bijdrage in dit verband. Het kabinet is weliswaar geen pleitbezorger van genoemde «*complementary pathways*» voor vluchtelingen bovenop de inzet op hervestiging, maar ziet wel meerwaarde in het onderzoeken van een Europees model voor «*community sponsorship*» – wat ook kan worden toegepast op de hervestigingscaseload – teneinde integratie te verbeteren.

Steun aan integratie voor meer inclusieve samenlevingen

Het kabinet kijkt uit naar het nieuwe actieplan integratie en inclusie, dat later dit jaar zal verschijnen. Integratiebeleid is een essentieel sluitstuk van de migratiecyclus en daarom ook een van de zes pijlers van de Integrale Migratie-agenda van het kabinet. Statushouders in lidstaten waar integratiebeleid ontbreekt en ook voor het overige weinig sociaaleconomisch perspectief is, trekken regelmatig door naar lidstaten waar een dergelijk beleid wel wordt geboden. Hoewel het een nationale competentie betreft, verwelkomt het kabinet de uitwisseling van beste praktijken en, waar nodig, ondersteuning vanuit de EU om het integratiebeleid van individuele lidstaten op te bouwen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Bij het opstellen van dit BNC-fiche was deze mededeling net gepubliceerd. Op basis van de eerste algemene reacties uit de verschillende hoofdsteden kan worden opgemaakt dat de serie voorstellen over het algemeen voorzichtig positief zijn ontvangen. Er lijkt brede waardering te zijn voor de balans die de Commissie heeft gepoogd te vinden om tegemoet te komen aan de zorgen van de verschillende lidstaten. Tegelijkertijd geven de eerste reacties ook weer dat de huidige voorstellen nog niet direct tot overeenstemming zullen leiden. Voor landen van eerste aankomst gaan de voorstellen op althans het punt van solidariteit en met name op

verplichte herplaatsing niet ver genoeg. Daarentegen waarschuwen de oostelijke lidstaten tegen de meer verplichtende vormen van herplaatsing die in de voorstellen zijn te lezen.

Uit eerste reactie vanuit het Europees Parlement blijkt dat de S&D Fractie en de Groenen van mening zijn dat de voorstellen te veel focussen op terugkeer. Meerdere partijen, waaronder Renew, geven aan dat het nog onvoldoende duidelijk blijft hoe een juiste implementatie van de gemaakte afspraken rondom de (versnelde) procedures afgedwongen kan worden, indien een lidstaat zich hier niet aan houdt. De EVP noemt de voorstellen een stap in de goede richting, maar benadrukte de noodzaak van solidariteit.

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

a) Bevoegdheid

De mededeling ziet op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikel 4 lid 2 (j) VWEU), het betreft een gedeelde bevoegdheid. Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van subsidiariteit. Gelet op de aanhoudende druk van irreguliere migratie op de EU en de grootschalige secundaire migratie die de open Schengen-zone mogelijk maakt, is het van belang dat het huidige Europese migratie- en asielbeleid wordt aangescherpt en versterkt. Het kabinet stelt zich dan ook op het standpunt, dat het thema migratie een Europese uitdaging is die om Europese antwoorden vraagt. Geen enkele lidstaat is in staat om op individuele basis de uitdagingen met betrekking tot de Europese migratie- en asielproblematiek te beantwoorden.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. Deze mededeling adresseert de juiste knelpunten. De mededeling licht de inhoud van de verschillende voorstellen toe. Deze voorstellen zijn geschikt om te komen tot een alomvattend raamwerk voor het EU migratie- en asielbeleid. De mededeling adresseert de belangrijkste tekortkomingen in het huidige migratie- en asielbeleid die bijvoorbeeld secundaire migratie mogelijk maken en identificeert meerdere effectieve maatregelen om de tekortkoming aan te kunnen pakken, zoals de voorgestelde grensprocedure en meer inzet op terugkeer. Ook de extra aandacht voor implementatie, monitoring en de erkenning van de verbondenheid tussen de interne en externe dimensie van migratie is noodzakelijk en geschikt voor het ontwikkelen van een effectief migratiebeleid. De mededeling gaat niet verder dan noodzakelijk en het voorgestelde pakket richt zich op de belangrijkste tekortkomingen die enkel kunnen worden aangepakt door middel van deze brede benadering. Een minder ingrijpend optreden zou hiertoe niet geschikt zijn.

d) Financiële gevolgen

De financiering door EU-fondsen van in de mededeling opgenomen initiatieven zullen voornamelijk migratiefondsen betreffen (AMIF, IBMF, ISF, NDICI). Zo kan de grensprocedure worden ondersteund door EU-fondsen. 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.

Uit de mededeling zelf volgen geen directe budgettaire gevolgen. Wel zullen uit de gepubliceerde voorstellen onder deze mededeling mogelijk budgettaire gevolgen voortkomen om hieraan uitvoering te geven. Dit zal in de BNC fiches over de betreffende voorstellen worden meegenomen.

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. Wel zullen specifieke nieuwe wet- of regelgeving die uit de mededeling voortvloeien op hun merites worden beoordeeld inzake de regeldruk en administratieve lasten die zij potentieel kunnen veroorzaken.