

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1154

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2011

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

- Fiche 1: Mededeling evaluatie van de EU-overnamekosten (zie bijlage)
- Fiche 2: Mededeling Interne Markt Informatiesysteem (kamerstuk 22 112, nr. 1155)
- Fiche 3: Mededeling Review «Small Business Act» voor Europa (kamerstuk 22 112, nr. 1156)
- Fiche 4: Richtlijn koppeling van centrale, handels- en vennootschapsregisters (kamerstuk 22 112, nr. 1157)

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

Mededeling evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten

1. Algemene gegevens

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: Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten

Datum Commissiedocument

25 februari 2011

Nr. Commissiedocument

COM (2011) 76 final

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200187

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Bespreking in de Raadswerkgroep Migratie, Integratie en Verwijdering, de Werkgroep op Hoog Niveau voor Asiel en Migratie (HLWG), het Strategisch Comité voor Immigratie, Grenzen en Asiel (SCIFA). De mededeling zal worden geagendeerd voor de JBZ-Raad van 9 en 10 juni 2011.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2. Essentie voorstel

Deze mededeling omvat een evaluatie van de implementatie van de EU-overnameovereenkomsten¹ die al van kracht zijn, een schets van de stand van zaken van de lopende onderhandelingen, van de «openstaande» onderhandelingsmandaten en aanbevelingen voor aanpassingen van het EU-overnamebeleid.

Over het geheel genomen schetst de evaluatie een gemengd beeld. Enerzijds is duidelijk dat EU-overnameovereenkomsten een toegevoegde waarde bieden voor de terug- en overname van personen, met name als het gaat om buurlanden van de EU. In die zin vormen zij een belangrijk instrument voor het bestrijden van illegale migratie uit derde landen. Anderzijds zijn de onderhandelingsrichtsnoeren weinig flexibel ten aanzien van sommige (technische) aspecten en bieden zij onvoldoende stimulansen waardoor de onderhandelingen vaak moeizaam verlopen of niet tot een overeenkomst leiden.

De Commissie doet in de mededeling een aantal aanbevelingen om het EU-overnamebeleid te herzien, onder andere inzake de clausules voor de overname van derdelanders en staatlozen («overnameclausules») en de inbedding van terug- en overname in het bredere migratiebeleid van de EU. Ook wordt een post-terugkeermonitoringsmechanisme voorgesteld.

¹ In de Nederlandse vertaling van de mededeling is «readmission» vertaald als «overname». Evenwel wordt onder «readmission» zowel terugname (van eigen onderdanen) als overname (van derdelanders en staatlozen) verstaan.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en 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?

De Commissie doet verschillende voorstellen voor aanpassing van het EU-overnamebeleid. Onderhandelingen over een EU-overnameovereenkomst moeten worden ingebed in een breder pakket van migratieafspraken. Ook zouden onderhandelingen, waar mogelijk, parallel dienen te lopen aan onderhandelingen over kaderovereenkomsten. Tevens doet de Commissie verschillende voorstellen voor inhoudelijke aanpassing van de onderhandelingsmandaten, waaronder enkele ten aanzien van de overnameclausules. Tot slot wordt voorgesteld de waarborging van mensenrechten en internationale bescherming in de EU-overeenkomsten te versterken en wordt een post-terugkeer-monitoringsmechanisme voorgesteld.

a. Bevoegdheid

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft het sluiten van overnameovereenkomsten een expliciete rechtsgrondslag gekregen (artikel 79, lid 3, VWEU). De Commissie is van mening dat er sprake is van een exclusieve bevoegdheid van de Commissie inzake terug- en overnameovereenkomsten. Er is daarbij wel de werkafsprake dat bilaterale onderhandelingen mogelijk zijn tot het moment dat er een mandaat tot onderhandeling van een EU-overnameovereenkomsten ligt, zoals vastgelegd in de conclusies van de JBZ-Raad van mei 1999. De Juridische Dienst van de Raad en verschillende lidstaten, waaronder Nederland, menen echter dat er sprake is van een gemengde bevoegdheid tussen EU en lidstaten. Nederland gaat uit van een gemengde bevoegdheid.

b. Functionale toets

- Subsidiariteit:
Het subsidiariteitsoordeel luidt positief. De EU als geheel heeft een grotere slagkracht tijdens de onderhandelingen dan de lidstaten afzonderlijk. Ook zorgt het EU-overnamebeleid voor een eenduidige en coherente communicatie met derde landen en kunnen belangen goed tegen elkaar afgewogen worden. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat het van belang is dat de lidstaten de mogelijkheid behouden om bilateraal te onderhandelen zolang de Commissie het onderhandelingsmandaat niet heeft verkregen. Voorts zou de mogelijkheid moeten worden gezien van teruggave van het onderhandelingsmandaat wanneer de Commissie gedurende lange tijd geen vooruitgang boekt in de onderhandelingen.
- Proportionaliteit:
Het proportionaliteitsoordeel is positief. De feitelijke implementatie van de overeenkomsten geschiedt door de lidstaten. De monitoring in de vorm van de Gemengde Comités Overname worden door Nederland als positief ervaren.

c. Financiële consequenties

De financiële gevolgen zijn in dit stadium niet goed te bepalen: er is geen financiële paragraaf aan de mededeling toegevoegd. Het merendeel van de voorstellen ziet toe op aanpassing van de onderhandelingsmandaten voor terug- en overnameovereenkomsten. Voorts worden voorstellen gedaan om terug- en overname in te bedden in een breder pakket van migratieafspraken. Er wordt gesproken over de verdere ontwikkeling van

stimulansen, waaronder financiële bijstand voor toepassing van de overeenkomst. De EU heeft reeds verschillende projecten gefinancierd op het gebied van herintegratie- en opvangfaciliteiten in een aantal landen waarmee EU-overnameovereenkomsten zijn gesloten. Nederland is van mening dat extra financiële middelen die voortvloeien uit het gewijzigde beleid gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Indien de herziening van het beleid leidt tot een snellere en verhoogde terugkeer, kan dit leiden tot een kostenbesparing in de vreemdelingenketen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland staat overwegend positief tegenover de door Commissie voorgestelde aanpassingen van het EU-overnamebeleid. Intensivering van het terugkeerbeleid is een prioriteit van de Nederlandse regering in haar externe betrekkingen (zowel bilateraal als in EU-verband). Nederland hoopt dat door deze aanpassingen sneller en met meer landen afspraken kunnen worden gemaakt over terug- en overname. Terugkeer van illegaal verblijvende migranten is belangrijk voor de geloofwaardigheid en het draagvlak van het Nederlandse migratiebeleid. Wie niet (langer) rechtmatig verblijf heeft zal als regel niet alleen Nederland maar ook het grondgebied van de Unie moeten verlaten op grond van de Terugkeerrichtlijn. Terug- en overnameovereenkomsten zijn een efficiënt instrument in de strijd tegen illegale migratie en vereenvoudigen de terugkeer van migranten.

Verdere ontwikkeling van stimulansen, aanbeveling 6

Nederland verwelkomt het voorstel om de EU-overnameovereenkomsten in een breder pakket van migratieafspraken in te bedden en waar mogelijk onderhandelingen parallel te laten lopen aan onderhandelingen over kaderovereenkomsten. Dit voorstel moet evenwel in nauwe samenhang worden gezien met de voorstellen aangaande de overnameclausules. De geboden stimulansen dienen voornamelijk in verhouding te staan tot de inhoud van de overeenkomst. In dat kader wordt opgemerkt dat tegenover EU-overnameovereenkomsten met beperkt uitgewerkte overnameclausules beperkte stimulansen zouden moeten staan. De migratieafspraken mogen geen inbreuk doen op de beleidsvrijheid van de lidstaten zelf te bepalen welke immigranten van buiten de EU worden toegelaten op hun grondgebied.

Indien langdurig geen resultaat wordt geboekt in de onderhandelingen, zouden de stimulansen ook kunnen worden gezocht in andere beleidsvelden, buiten het migratieterrein. Deze stimulansen zouden zowel uit positieve als negatieve prikkels kunnen bestaan. De eventuele stimulansen uit andere beleidsvelden zullen niet eerder worden gehanteerd dan na instemming van de eerstverantwoordelijke(n) in de lidstaten voor dat betreffende beleidsterrein.

Nederland verwelkomt tevens het voorstel om sancties, zoals opschorting van samenwerking, op te nemen in het onderhandelingsmandaat en kaderovereenkomsten. De mogelijkheid om op zichzelf staande mandaten te verlenen, moet behouden blijven. Voorts zou moeten worden gezien of teruggave van het onderhandelingsmandaat mogelijk moet worden, wanneer de Commissie gedurende lange tijd geen vooruitgang boekt in de onderhandelingen.

Flexibilisering van beleid voor wat betreft overnameclausules, aanbevelingen 4 en 8

Voor aan de EU grenzende landen blijven volledig uitgewerkte overnameclausules een verplicht onderdeel van een terug- en overnameovereenkomst, alsmede voor de voor EU belangrijke doorreislanden. Nederland is evenwel bereid te bezien of flexibeler kan worden omgegaan met de derdelandersclausules waar het landen op grote geografische afstand van de EU betreft. De precieze uitwerking daarvan vergt nog een gedegen discussie in de EU. Nederland kan zich voorstellen dat de Raad op voorstel van de Commissie kan besluiten dat voor een bepaald land overnameclausules, die vastleggen dat afspraken over overname op verzoek van een de partijen in een bilaterale overeenkomst dienen te worden vastgelegd, volstaan. In uitzonderlijke gevallen zou de Raad, eveneens op voorstel van de Commissie, moeten kunnen besluiten dat een overeenkomst zich kan beperken tot afspraken over terugname van eigen onderdanen. Dit moet van land tot land worden bekeken en is maatwerk. Nederland steunt het voorstel dat de EU zich meer op terugnameafspraken met landen van herkomst zou moeten richten.

Aanpassing inhoud onderhandelingsmandaten, aanbevelingen 5, 7 en 13

Nederland verwelkomt de overige voorstellen om de inhoud van EU-overnameovereenkomsten te herzien, zowel waar het gaat om standaardisering van de termijnen als het voorstel om doorgeleidingsprocedures en versnelde procedures naar het uitvoeringsprotocol over te hevelen, op voorwaarde dat de EU-overnameovereenkomsten wel aan beide procedures refereren. Ook verwelkomt Nederland het voorstel om in iedere overeenkomst een artikel op te nemen dat vrijwillige terugkeer stimuleert.

Waarborgen mensenrechten en internationale bescherming, aanbevelingen 10, 12 en 14

De mededeling besteedt veel aandacht aan de waarborging van mensenrechten en internationale bescherming. Nederland onderschrijft het belang daarvan. Nederland betwijfelt echter of EU-overnameovereenkomsten het juiste instrument zijn om afspraken vast te leggen betreffende mensenrechten en toegang tot internationale bescherming, deze zouden zich primair moeten richten op afspraken inzake terugkeer. Nederland zal de concrete voorstellen voor de onderhandelingsmandaten en de verdragsteksten hierover op hun merites beoordelen.

Introductie van een opschortingsclausule, aanbeveling 12

Nederland staat afwijzend tegenover een opschortingsclausule. Indien de mensenrechtensituatie verslechtert, doet zich mogelijk een toelatingskwestie voor. Hiervoor zijn de procedure- en kwalificatierichtlijn de juiste leidraad. Deze richtlijnen regelen tevens de verblijfsstatus van betrokkene en de bijbehorende rechten, terwijl door de voorgestelde opschortingsclausule een situatie zou kunnen ontstaan dat de vreemdeling in een lidstaat verblijft zonder de rechten en waarborgen die de procedure- en kwalificatierichtlijn op dat terrein bieden.

Correcte implementatie van de overeenkomsten door EU-Lidstaten, aanbevelingen 10, 11 en 12

Nederland onderschrijft het belang van correcte terugkeerprocedures. Zo moet betrokkene gelegenheid hebben, ook bij een versnelde procedure, een verzoek in te dienen om internationale bescherming. Een toezichtme-

chanisme op de terugkeerpraktijken van lidstaten maakt al onderdeel uit van de Terugkeerrichtlijn. Overlap hiermee dient te worden voorkomen. Nederland wenst wel de mogelijkheid te behouden om onder omstandigheden te starten met voorbereidende handelingen ten behoeve van het vertrek, ook al is er sprake van opschorting.

Post-terugkeer-monitoringsmechanisme, aanbevelingen 9 en 15

Nederland staat afwijzend tegenover voorstellen van de Commissie betreffende toezicht op de toepassing van de EU-overnameovereenkomsten in de ontvangende landen, voor zover dit monitoring van de individuele vreemdeling na terugkeer zou inhouden. Monitoring na terugkeer past niet binnen een stelsel waarbij na zorgvuldige toelatingsprocedures en toetsing door de rechter vertrouwd moet kunnen worden op de uitkomst van die zorgvuldige procedure.