

Vergaderjaar 2013–2014

**22 112**

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

**Nr. 1895**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Richtlijn verspreiding gegevens van aardobservatiesatellieten voor commerciële doeleinden (Kamerstuk 22 112, nr. 1892)

Fiche 2: Besluit opvolger programma interoperabiliteitsoplossingen voor Europese overheidsorganisaties (ISA<sup>2</sup>) (Kamerstuk 22 112, nr. 1893)

Fiche 3: Verordening statistiek betalingsbalans, internationale handel in diensten en buitenlandse directe investeringen (Kamerstuk 22 112, nr. 1894)

Fiche 4: Aanpassing Dublin-verordening

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

## **Fiche: Aanpassing Dublin-verordening**

### **1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstel*

Voorstel voor een Verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 wat betreft de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend door een niet-begeleide minderjarige zonder gezinsleden, broers of zussen of familieleden die legaal in een lidstaat verblijven.

*b) Datum ontvangst Commissiedocument*

26 juni 2014.

*c) Nummer Commissiedocument*

COM(2014) 382.

*d) Prelex*

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=1042118](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1042118).

*e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*

Niet opgesteld.

*f) Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.

*g) Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Veiligheid en Justitie.

*h) Rechtsbasis*

Artikel 78, lid 2, onder e, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid.

*j) Rol Europees parlement*

Medebeslissing.

### **2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

Per 1 januari 2014 is de beschikbare EU Dublinverordening, nr. 604/2013, van toepassing. Deze verordening regelt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. De verordening bevat regels voor de behandeling van een verzoek van een niet-begeleide minderjarige asielzoeker (hierna: alleenstaande minderjarige vreemdeling (AMV)) -die in verschillende lidstaten een asielaanvraag heeft ingediend (artikel 8, lid 4). Tijdens de onderhandelingen over de beschikbare Dublinverordening konden de Raad en het Europees parlement onvoldoende overeenstemming bereiken over de strekking van artikel 8, vierde lid. In het bijzonder niet over de vraag of een AMV, bij ontstentenis van familieleden, in beginsel wordt teruggestuurd naar de lidstaat waar hij zijn eerste asielaanvraag heeft ingediend (de hoofdregel van de Dublinverordening). Ten gevolge is aan de per 1 januari 2014 van toepassing geworden Dublinverordening, (nr. 604/2013), een interinstitutionele verklaring gevoegd. In die verklaring vragen de Raad en het Europees parlement aan de Commissie om te overwegen, zodra het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak

heeft gedaan in de zaak C-648/11 (MA en anderen tegen Secretary of State for the Home Department), artikel 8, lid 4, van de Dublinverordening te herzien. Het Europees parlement en de Raad zullen vervolgens beide hun wetgevende bevoegdheden uitoefenen, waarbij zij de belangen van het kind voor ogen houden.

Op 6 juni 2013 heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de zaak C-648/11. In het arrest beantwoordt het Hof de vraag welke lidstaat, op basis van artikel 6 van de *oude* Dublin-verordening, nr. 343/2003, verantwoordelijk was, indien een AMV in verschillende lidstaten asielaanvragen had ingediend. Kort samengevat, antwoordde het Hof dat bij ontstentenis van gezinsleden, de lidstaat waarin de minderjarige zich bevond verantwoordelijk was voor behandeling van het aldaar ingediende asielverzoek. Het is in het belang van het kind om de procedure niet onnodig te rekken, en de minderjarige zo spoedig mogelijk toegang tot de asielprocedure te verlenen. Het Hof is bevoegd tot het geven van een bindende uitleg van de verordening. Het staat de Europese wetgever vrij om de verordening aan te passen. De Commissie heeft er met het onderhavige voorstel voor gekozen de verordening aan te passen in lijn met de Hofuitspraak.

Indachtig de hierboven genoemde verklaring en het arrest van 6 juni 2013, heeft de Commissie onderhavig voorstel voor een verduidelijking van artikel 8, vierde lid, van de per 1 januari 2014 toepassing zijnde Dublinverordening, (nr. 604/2013), uitgebracht. Het voorgestelde artikel is in lijn met het arrest van het Hof over de uitleg van artikel 6 van de oude Dublinverordening: bij ontstentenis van familieleden, is de lidstaat waarin de AMV zich bevindt verantwoordelijk voor de behandeling van het aldaar ingediende asielverzoek, mits dit in het belang is van de minderjarige.

- b) *Impact assessment Commissie*  
Niet opgesteld.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

- a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*  
Nederland hecht aan de doelstellingen van de Dublinverordening. De Dublinverordening heeft ten doel een duidelijke en hanteerbare methode te ontwikkelen om snel vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat is ingediend in een EU lidstaat en in een ruimte zonder controles aan de binnengrenzen. Hiermee moet een situatie worden vermeden waarin alle lidstaten stellen dat zij niet verantwoordelijk zijn voor de behandeling van een asielverzoek. De verordening is ook ingevoerd om het verschijnsel van het asielshoppen te bestrijden door te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van asielprocedures, doordat dezelfde persoon gelijktijdig of achtereenvolgens in verschillende lidstaten meerdere asielverzoeken indient. Met het tegengaan van asielshoppen wordt bevorderd dat de asielzoeker, zo spoedig en eenduidig als mogelijk is, duidelijkheid krijgt over zijn toekomstperspectief. Nog meer dan bij volwassenen, is dit voor minderjarigen van groot belang. Het kabinet erkent het uitgangspunt dat bij alle procedures waarin de verordening voorziet, de lidstaten de belangen van het kind voorop stellen.
- b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*  
Nederland ondersteunt het initiatief om duidelijk(er) vast te leggen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een AMV wordt ingediend. In tegenstelling tot hetgeen de Commissie heeft voorgesteld, vindt het kabinet echter dat in beginsel niet de lidstaat van verblijf, maar de lidstaat waar het asielverzoek het eerst werd ingediend, verantwoordelijk is voor de behandeling ervan.

Het kabinet is van opvatting dat het in het belang van de AMV is dat hem zo snel mogelijk duidelijkheid wordt gegeven over zijn toekomstperspectief: hetzij een asielvergunning indien asielrechtelijke bescherming geboden dient te worden, hetzij een spoedige terugkeer naar het land van herkomst wanneer bescherming niet aan de orde is. Vanuit die gedachte is Nederland voorstander van een Dublinbepaling die asielshoppen van AMV's zo veel mogelijk voorkomt. Dit zou een bepaling zijn die regelt dat, indien een AMV achtereenvolgens in verschillende lidstaten een asielverzoek indient, de lidstaat waar het asielverzoek het eerst werd ingediend verantwoordelijk is. Uiteraard dient dan in iedere individuele zaak wel te worden gezien of er geen bijzondere omstandigheden zijn die zich tegen deze overdracht verzetten. Hoewel het Hof eerder op dit punt een uitleg heeft gegeven aan de tekst van de oude Dublinverordening, staat het de Europese wetgever vrij om tot een nieuwe, andersluidende bepaling te komen. Dit standpunt zal Nederland primair uitdragen in de onderhandelingen over het voorstel in de Raad.

Mocht tijdens de onderhandelingen blijken dat dit standpunt onvoldoende bijval krijgt van de andere lidstaten in de Raad, dan zal Nederland secundair het standpunt innemen dat in ieder geval een omslagpunt dient te worden gelegd bij het hebben genomen van een inhoudelijke beslissing op het asielverzoek door een lidstaat. Als een AMV na deze inhoudelijke beslissing doorreist naar een andere lidstaat, zal de AMV in beginsel weer dienen te worden teruggestuurd naar de lidstaat die al een inhoudelijke beslissing op het asielverzoek heeft genomen, en hem daarmee al duidelijkheid heeft verstrekt over zijn toekomstperspectief. Uiteraard dient ook daarbij in iedere individuele zaak wel te worden gezien of er geen bijzondere omstandigheden zijn die zich tegen deze overdracht verzetten.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Tijdens de onderhandelingen over de Dublinverordening nr. 604/2013 was het standpunt van de lidstaten (raadspositie) dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek van een AMV ligt bij de lidstaat waar het asielverzoek het eerst werd ingediend. Het is echter nog niet duidelijk wat, na de Hofuitspraak die aanleiding was voor de onderhavige herziening, het standpunt van de lidstaten zal zijn ten aanzien van het nu voorliggende Commissievoorstel.

Gelet op de onderhandelingen over de Dublinverordening nr. 604/2013, zal het Europees parlement waarschijnlijk het standpunt innemen dat het niet in het belang van de AMV is om hem in het kader van de Dublinverordening vanuit het land van verblijf over te dragen aan een andere lidstaat. De lidstaat waar de AMV verblijft en zijn meest recente asielverzoek heeft ingediend zal dit verzoek dienen te beoordelen.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

a) *Bevoegdheid:*

Positief. Dit voorstel betreft een wijziging van Dublinverordening nr. 604/2013 en heeft dezelfde rechtsgrondslag als die verordening, namelijk artikel 78, lid 2, onder e, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

b) *Subsidiariteit:*

Positief. Dit voorstel is een amendement op de Dublinverordening nr. 604/2013 die per 1 januari 2014 van toepassing is. Het doel van het voorstel (duidelijk criterium om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek van een AMV) kan niet door de lidstaten afzonderlijk worden gerealiseerd.

c) *Proportionaliteit:*

Positief. Om de rechtszekerheid met betrekking tot de bepalingen over AMV's in de Dublinprocedure te waarborgen, dient de verordening te

voorzien in een duidelijk criterium voor de verantwoordelijkheid voor het asielverzoek. In tegenstelling tot de Commissie is het kabinet van opvatting dat in beginsel niet de lidstaat van verblijf, maar de lidstaat waar de AMV het eerst een asielverzoek heeft ingediend, verantwoordelijk is voor de behandeling ervan.

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

- a) *Consequenties EU-begroting:*  
Geen.
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden:*  
Geen. Het voorstel van de Commissie is in lijn met het arrest van het Hof van Justitie van 6 juni 2013 (in de zaak C-648/11 (MA en anderen tegen Secretary of State for the Home Department)). Het Commissievoorstel brengt geen financiële gevolgen voor de uitvoering met zich mee nu de Immigratie- en Naturalisatiedienst sinds het arrest conform dat arrest werkt.  
Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger:*  
Niet van toepassing
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger:*  
Niet van toepassing.
- e) *Gevolgen voor concurrentiekracht:*  
Niet van toepassing.

## **6. Implicaties juridisch**

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid:*  
De Vreemdelingencirculaire zal mogelijk moeten worden aangepast na aanneming van het voorstel.
- b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan:*  
Niet van toepassing.
- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:*  
De aanpassing treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie.
- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*  
Niet van toepassing.

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

Het voorstel van de Commissie is in lijn met het arrest van het Hof van Justitie van 6 juni 2013 (in de zaak C-648/11 (MA en anderen tegen Secretary of State for the Home Department)). Het Commissievoorstel brengt geen implicaties voor de uitvoering met zich mee nu de Immigratie- en Naturalisatiedienst sinds het arrest conform dat arrest werkt.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.