

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

33 081

EU-voorstel: herzien richtlijnvoorstel betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale beschermingsstatus COM(2011)319

ES

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juli 2011

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

- Fiche 1: Verordening inzake Europese statistieken over veiligheid voor criminaliteit;
- Fiche 2: Richtlijn procedures toekenning en intrekking internationale beschermingsstatus;
- Fiche 3: Richtlijn minimum standaarden vluchtelingenstatus.

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

Fiche 2: Richtlijn procedures toekenning en intrekking internationale beschermingsstatus

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijk procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale-beschermingsstatus (herschikking).

Datum Commissiedocument: 1 juni 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 319

Prelex: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0319\(01\):FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0319(01):FIN:EN:PDF)

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SEC(2009) 1 377 (impact-assessment), SEC(2009) 1377 (samenvatting), SEC 2009 1395 (IAB).

Het aangepaste voorstel is gebaseerd op dezelfde uitgangspunten als het eerste voorstel voor herziening van de opvangrichtlijn. Het Impact Assessment als opgesteld voor het eerste herziene voorstel blijft van toepassing.

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep asiel, SCIFA, JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties

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

a) Rechtsbasis

Artikel 78, tweede lid, onder (d), van het VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid van stemmen Raad, medebeslissing EP).

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Niet van toepassing.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel wijzigt de richtlijn die normen geeft voor procedures bij het toekennen of het intrekken van internationale bescherming. De Commissie heeft eerder op 21 oktober 2009 een voorstel gedaan voor de wijziging van deze richtlijn. De onderhandelingen verliepen echter stroef, doordat de standpunten van zowel de lidstaten onderling als die van de lidstaten en de Commissie teveel uiteenliepen. Hierdoor was er onvoldoende uitzicht op een akkoord. Met het voorleggen van een aangepast voorstel beoogt de Commissie een impuls te geven aan het tijdig realiseren van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), uiterlijk in 2012.

De Commissie beoogt met dit nieuwe voorstel rekening te houden met de behoeftes van de lidstaten. In plaats van minimumnormen wordt nu gesproken over «gemeenschappelijke procedures». De wijziging moet een einde maken aan de grote verscheidenheid aan procedures in de EU, zodat asielzoekers in alle lidstaten van de EU een degelijk onderzoek krijgen wanneer een beroep wordt gedaan op internationale bescherming.

Nederland komt voor wat betreft de beoordeling van de subsidiariteit tot een positieve beoordeling. Voor wat betreft de proportionaliteit komt Nederland tot een deels positieve, deels negatieve beoordeling. De deels negatieve beoordeling komt voort uit de conclusie dat de voorgestelde tekst geen ruimte lijkt te laten voor het Nederlandse éénstatusstelsel.

3. Samenvatting voorstel

• Inhoud voorstel

Het voorstel wijzigt de richtlijn die minimumnormen geeft voor procedures bij het toekennen of het intrekken van de vluchtelingenstatus. De wijziging moet een einde maken aan de grote verscheidenheid aan procedures in de EU, zodat asielzoekers in alle lidstaten van de EU een gelijk en degelijk onderzoek krijgen wanneer zij een beroep doen op internationale bescherming. Voorkomen moet worden dat vluchtelingen worden teruggestuurd naar een land waar zij vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag hebben te vrezen (non-refoulement). Doel is een Europese asielprocedure, zodat overal in de Europese Unie een betere toegang komt tot asielprocedures, met als doel dat in iedere lidstaat een asielverzoek tot eenzelfde uitkomst leidt. Het voorstel vormt een onderdeel van het in 2012 te realiseren GEAS.

• Impact assessment Commissie

De Commissie geeft aan dat de aanpassing van de richtlijn een verdere stap is naar het GEAS. Ondanks de maatregelen in de bestaande richtlijn maakt het volgens de Commissie voor asielzoekers nog steeds een groot verschil in welke lidstaat van de EU zij internationale bescherming vragen. Dat komt mede door onduidelijkheid in de bestaande richtlijn waarin de meeste procedureregels optioneel zijn. De Commissie vindt de wijziging van de procedurerichtlijn op de korte termijn nodig om te komen tot efficiënte en eerlijke asielprocedures, waarmee op de langere termijn een weg wordt ingeslagen naar een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS).

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op Art. 78, tweede lid, onder (d), van het VWEU. Dit is naar het oordeel van Nederland de juiste rechtsbasis.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

– *Subsidiariteit*: Positief

– *Proportionaliteit*: Deels positief, deels negatief

– *Onderbouwing*:

De wijziging van de Procedurerichtlijn moet een einde maken aan de grote verscheidenheid aan procedures in de EU, zodat asielzoekers in alle lidstaten van de EU een gelijk en degelijk onderzoek krijgen wanneer zij een beroep doen op internationale bescherming. Voorkomen moet worden dat vluchtelingen worden teruggestuurd naar een land waar zij vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag hebben te vrezen (non-refoulement) of doorreizen binnen de EU naar lidstaten met een gunstiger opvang en/of toelatingssysteem. Het beschermingsbeleid voor personen die internationale bescherming nodig hebben is bij uitstek een

terrein waarop Europese samenwerking en harmonisatie nodig is. Harmoniseren van de regelgeving kan alleen op EU-niveau gebeuren.

Voor personen die internationale bescherming zoeken moet het niet uitmaken bij welke lidstaat zij aankloppen. Nederland is van oordeel dat het belangrijk is dat de uitkomst van procedures in alle lidstaten hetzelfde is. Iedere lidstaat zal tot eenzelfde uitkomst van het beschermingsverzoek en het niveau van bescherming dienen te komen. Hiervoor is ook een raamwerk voor een goede procedure nodig. Dit zal ook bijdragen aan het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten. Over de subsidiariteit wordt dan ook positief geoordeeld.

Wat betreft de proportionaliteit komt Nederland uit op deels positief en deels negatief. Het voorstel bevat wijzigingen die Nederland kan ondersteunen; zoals onder meer betreffende de toegang tot de procedure en de minder gedetailleerde opleidingsvereisten voor medewerkers van de beslisautoriteit. Daarentegen zou de richtlijn niet zo gedetailleerd moeten zijn dat de gehele inrichting van de asielprocedure op EU-niveau wordt vastgelegd. In dit kader zal Nederland aandacht vragen voor het éénstelsel. Dit stelsel voorkomt doorprocederen om een andere beschermingsstatus, omdat de ene status meer bescherming geeft dan de andere. Nederland vraagt hiervoor specifiek aandacht in Brussel. Het huidige voorstel lijkt voor dit stelsel namelijk geen ruimte te bieden en streeft hiermee zijn doel voorbij. Nederland heeft hier om principiële en financiële (zie hieronder onder 5.b) redenen bezwaar tegen. Nederland zal hier dus sterk op inzetten.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft in het voorstel aan, dat wat betreft de financiële lasten die uit de voorgenomen maatregelen voortvloeien voor de lidstaten waarvan de asielstelsels in het bijzonder door geografische of demografische omstandigheden specifiek en onevenredig onder druk staan, de middelen van het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) zullen worden ingezet om deze lidstaten adequate ondersteuning te bieden en om de lasten eerlijker te verdelen tussen alle lidstaten. Nederland wil daarbij benadrukken dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

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

De in de richtlijn gegeven gemeenschappelijke normen zijn op onderdelen verdergaand dan de nu door Nederland gehanteerde normen. Als de richtlijn op deze onderdelen niet wordt gewijzigd zullen daaraan extra kosten zijn verbonden. Dit betreft met name, maar niet uitsluitend, het onderdeel waarin aan de lidstaten een verplichting wordt opgelegd om een beroepsprocedure mogelijk te maken als aan de verzoeker subsidiaire beschermingsstatus is verleend. Een wijziging van de Procedurerichtlijn zoals hier voorgesteld, zou voor Nederland naar schatting circa € 45 500 000 per jaar extra procedurekosten met zich meebrengen. Deze schatting is gebaseerd op het aantal inwilligingen in 2010 op grond van

subsidiare bescherming (zoals bedoeld in artikel 2(e) van de richtlijn 2004/83/EC (Kwalificatierichtlijn)) en de procedurekosten in beroep, gebaseerd op de realisaties in 2010.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat zelfs wanneer niet alle, maar een deel van de betreffende personen een beroepsprocedure zou starten, dit zou leiden tot enorme administratieve lasten voor Nederland. Tijdens de onderhandelingen die zullen volgen over dit voorstel zal daarom sterk worden ingezet op dit punt. De budgettaire gevolgen zullen 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

De verwachting is dat de Procedurerichtlijn op onderdelen nog zal worden aangepast. Op dit moment is dan ook niet mogelijk een definitief oordeel over de administratieve lasten te geven. Indien het voorstel in ongewijzigde vorm zou worden aangenomen zal dit echter leiden tot extra administratieve lasten. Deze lasten bestaan uit de extra beroepsprocedures die mogelijk kunnen worden gevoerd.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De wijziging van de richtlijn zal tot aanpassing van o.a. de Nederlandse Vreemdelingenwet leiden. Dit omdat de ontwerp-richtlijn op onderdelen afwijkt van het Nederlandse stelsel.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

In het voorstel is de termijn voor implementatie vooralsnog opengelaten. Ten aanzien van de artikelen die zien op de maximale beslistermijn in asielprocedures wordt een implementatietermijn van drie jaar voorgesteld. Deze termijn is voor Nederland haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De richtlijn zal iedere vijf jaar door de Commissie worden geëvalueerd.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Indien de richtlijn in ongewijzigde vorm wordt aangenomen, zullen procedures op onderdelen aangepast dienen te worden.

b) Handhaafbaarheid

De verwachting is dat de procedurerichtlijn op onderdelen nog zal worden aangepast. Op dit moment is dan ook niet een oordeel over de handhaafbaarheid te geven. Indien het voorstel in ongewijzigde vorm wordt aangenomen zal dit leiden tot extra procedures.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Nederland is voorstander van harmonisering van de Europese asielsystemen om zodoende voor 2012 te komen tot een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), conform het migratiepact en bevestigd door de Europese Raad van afgelopen juni. Een geharmoniseerd asielstelsel moet volgens Nederland uiteindelijk leiden tot een situatie waarin asielaanvragen in heel Europa op gelijke wijze worden beoordeeld. Alleen dan kunnen EU-lidstaten volwaardig samenwerken, worden subsidiaire asielstromen maximaal beperkt en kan solidariteit worden betracht met de lidstaten met de grootste asielinstroom. Wat betreft de organisatie van de procedure is Nederland voorstander van een stevig Europees raamwerk, waarbinnen ruimte gelaten wordt aan de lidstaten, zodat daar de procedure nader ingevuld kan worden waarbij rekening kan worden gehouden met de nationale wetgeving en behoeften.

Nederland heeft daarom in de eerdere onderhandelingen aangegeven de doelstellingen van de richtlijn te steunen, maar dat deze richtlijn niet zo gedetailleerd zou moeten zijn dat de gehele inrichting van de asielprocedure op Europees niveau wordt vastgelegd.

Een belangrijk punt voor Nederland is voorts het door ons gehanteerde één statusstelsel. Nederland kent dit stelsel sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000, op 1 april 2001. Dit houdt in dat vreemdelingen die in aanmerking komen voor internationale bescherming of bescherming op nationale gronden, dezelfde verblijfsvergunning krijgen. Zij hebben op grond hiervan dezelfde rechten en voorzieningen, zoals vrije toegang tot de arbeidsmarkt en gezinshereniging. Naar vaste jurisprudentie van de hoogste Nederlandse bestuursrechter heeft de vreemdeling door het verkrijgen van een uniforme status geen belang bij het instellen van een rechtsmiddel als de aanvraag niet wordt erkend als vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève, maar het asielverzoek om een andere reden toch wordt ingewilligd.

De Commissie heeft voorheen laten weten tevreden te zijn met het Nederlandse éénstatusstelsel. Niettemin zou het voorstel van de Commissie zoals dat nu bij Nederland bekend is, betekenen dat Nederland dit stelsel niet zou kunnen handhaven. In het voorstel wordt namelijk een nieuwe bepaling ingevoegd, die het recht toekent aan personen aan wie subsidiaire bescherming is toegekend, om beroep in te stellen tegen de weigering de vluchtelingenstatus toe te kennen. Hiermee ondergraaft de Commissie de essentie van het éénstatusstelsel zoals bovenstaand beschreven wat voor voor Nederland een fundamenteel probleem zou vormen.

Een wijziging van de Procedurerichtlijn zoals hier voorgesteld, zou voor Nederland namelijk naar schatting circa € 45 500 000 per jaar extra procedurekosten met zich meebrengen. Deze schatting is gebaseerd op het aantal inwilligingen in 2010 op grond van subsidiaire bescherming

(zoals bedoeld in artikel 2(e) van de richtlijn 2004/83/EC (Kwalificatierichtlijn)) en de Procedurekosten voor de IND, rechtsbijstand en de rechtbanken, gebaseerd op de realisaties in 2010. Hieruit kan geconcludeerd worden dat zelfs wanneer niet alle, maar een deel van de betreffende personen een beroepsprocedure zou starten, dit zou leiden tot enorme administratieve lasten voor Nederland.

Samenvattend kan worden gesteld dat de inzet van Nederland is om te komen tot harmonisatie, maar hiertoe zijn nog verdere stappen nodig. Op onderdelen zal Nederland in onderhandeling treden over de aanpassing van de richtlijn. Enerzijds is dit omdat Nederland kanttekeningen heeft bij de door de Commissie gegeven invulling van de bescherming en anderzijds om te bezien in hoeverre de financiële en juridische gevolgen van de aanpassing en verbreding van de in de richtlijn gegeven normen voor de asielprocedure verder in overeenstemming kunnen worden gebracht met de Nederlandse regelgeving.