

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2022

Met deze brief reageer ik op uw verzoek d.d. 26 september 2022 om voor het commissiedebat Consulaire Zaken van 6 oktober as. een kabinetsappreciatie te ontvangen van het «*Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de raad over de uitvoering en toepassing van Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van 20 april 2015 betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van Besluit 95/553/EG*» (hierna: de Richtlijn).

Het verslag vloeit voort uit de Richtlijn waarin is bepaald dat de Europese Commissie (Commissie) een dergelijke evaluatie uitvoert (art.19 lid 1) en beoordeelt of er aanvullende maatregelen nodig zijn (art.19 lid 2).

In het verslag behandelt de Commissie drie zaken: (1) de implementatie van de Richtlijn in nationale wetgeving door de lidstaten, (2) de maatregelen die de lidstaten hebben getroffen om invulling te geven aan de Richtlijn en (3) een beoordeling of er aanvullende maatregelen nodig zijn. De Commissie sluit af met enkele conclusies c.q. handelingsopties. De Commissie constateert in het verslag dat het doel van de richtlijn is behaald en noemt enkele verbeterpunten: a) verduidelijking en stroomlijning van maatregelen; b) betere voorlichting; c) versterking van de rol van EU-delegaties in welomschreven omstandigheden.

In Nederland is op 20 december 2017 de «Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers» aangenomen die op 1 mei 2018 in werking is getreden. Hiermee heeft Nederland de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om aan de Richtlijn te voldoen. De verplichting voor lidstaten om consulaire bijstand te bieden aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen op gelijke wijze als aan hun eigen burgers bestond al op basis van het Verdrag betreffende de

werking van de Europese Unie (art 23. VWEU). De invoering van de Richtlijn en de Nederlandse Rijkswet heeft de verplichting tot bijstand aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers onderstreept en lidstaten verplicht maatregelen te treffen om daaraan te kunnen voldoen. De consulaire praktijk van Nederland is er niet door veranderd.

Inhoudelijke appreciatie

De ambitie tot betere en toegankelijker dienstverlening voor Nederlanders in het buitenland is één van de hoofdlijnen van het buitenlandbeleid van dit kabinet. Nederland is – ook in dat verband – voorstander van een sterke en slagvaardige EU, waarbij de nadruk ligt op EU-beleid dat van toegevoegde waarde is voor de lidstaten en Nederland in het bijzonder.¹ Recente internationale crises hebben daarenboven het belang onderstreept van het samenwerken in en met de Unie – niet in de laatste plaats om burgers in nood bij te staan.²

De Commissie identificeert in het verslag mogelijke lacunes in de maatregelen en noemt in haar conclusies enkele handelingsopties. Van alle genoemde lacunes en gesuggereerde remedies, zijn er enkele waar Nederland nu al een positieve grondhouding over kan innemen (bijvoorbeeld: het nader omschrijven van het fenomeen «niet-vertegenwoordigd zijn»). Het merendeel vergt evenwel toetsing aan het Nederlandse beleid, bespreking met de lidstaten en onderzoek naar de haalbaar- en uitvoerbaarheid.

In de conclusies doet de Commissie een eerste aanzet tot discussie over de formele rol van EU-delegaties in coördinatie en samenwerking met de lidstaten.

Consulaire bijstand is een nationale verantwoordelijkheid met een lange historie. Wel werken de lidstaten in de raadswerkgroep Consulaire Zaken (en in informeler verband met gelijkgestemde lidstaten) samen aan het verbeteren van de consulaire bijstand. De Commissie heeft met datzelfde doel de Richtlijn voorgesteld. Deze verdeling van bevoegdheden zal niet snel veranderen: noch de instituties van de Unie, noch de lidstaten lijken klaar voor of bereid tot een overdracht van bevoegdheden op consulaire gebied. In de tussentijd is het van belang dat steeds wordt gekeken naar mogelijkheden om samen met en complementair aan elkaar de best mogelijke consulaire bijstand aan burgers te waarborgen.

Nederland concentreert zich sinds het EU-voorzitterschap (2016) op praktische samenwerking tussen lidstaten, met ondersteunende coördinatie van EDEO. Die kan – op verzoek van de lidstaten – al vergaande ondersteuning bieden.³ De EU-delegaties spelen inmiddels ook een zinvolle rol in het organiseren van plaatselijke netwerken voor consulaire samenwerking, waaronder crisisparaatheid.

In navolging hiervan en op basis van ervaringen uit recente crises doet de Commissie de suggestie om de EU-delegaties in welomschreven omstandigheden de bevoegdheid te verlenen meer rechtstreeks contact te onderhouden met Unieburgers (ten behoeve van bijstand bij repatriëring, afgifte noodreisdocumenten en doeltreffender coördinatie van de EU-respons).

¹ Vgl. Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», d.d. 15 december 2021; Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77.

² Vgl. De Staat van het Consulaire 2022 (Kamerstuk 35 925 V, nr. 112).

³ Artikel 5, lid 10, van het EDEO-besluit, zie ook artikel 221, lid 2, VWEU.

Ook hier stelt Nederland zich in beginsel positief en pragmatisch op: als EDEO mogelijkheden heeft ondersteuning te bieden daar waar lidstaten zelf niet kunnen, is dat van toegevoegde waarde.

De vraag is of formalisering van de door de Commissie gesuggereerde rol van EU-delegaties voor de lidstaten wenselijk is en wat al mogelijk is binnen de huidige juridische kaders. Dit zal onderwerp zijn van bespreking in de komende EU-raadswerkgroep(-en) Consulaire Zaken. De discussie in de raadswerkgroepen zal wellicht aanleiding vormen voor de lidstaten hun standpunt ten aanzien van EU-samenwerking tegen het licht te houden. Het idee van de Commissie om de overbruggingsclausule (art.25 VWEU) in te zetten, lijkt in dat verband prematuur.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zet de verdere ontwikkeling van de consulaire dienstverlening onverminderd en in lijn met de eerder gepubliceerde kaders voort. Samenwerking met Europese partners blijft onderdeel van de ambitie om de consulaire dienstverlening beter en robuuster te maken. Ik zal hier in de jaarlijks terugkerende beleidsbrief de Staat van het Consulaire nader over rapporteren. Mocht het overleg in Brussel op enig moment leiden tot concrete wetgevingsvoorstellen van de Commissie, dan zal daar een formele appreciatie van volgen in de vorm van een fiche ter «Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen» (BNC-fiche).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra