

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2963

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening betreffende asiel- en migratiebeheer (Kamerstuk 22 112, nr. 2956)

Fiche: Verordening vaststelling procedure internationale bescherming, gewijzigd voorstel (Kamerstuk 22 112, nr. 2957)

Fiche: Verordening inzake screening (Kamerstuk 22 112, nr. 2958)

Fiche: Verordening inzake aanpak situaties van crisis en overmacht (Kamerstuk 22 112, nr. 2959)

Fiche: Gewijzigd voorstel voor Verordening inzake instelling EURODAC (Kamerstuk 22 112, nr. 2960)

Fiche: Aanbeveling inzake legale trajecten voor EU-bescherming (Kamerstuk 22 112, nr. 2961)

Fiche: Aanbeveling samenwerking inzake operaties Search and Rescue (Kamerstuk 22 112, nr. 2962)

Fiche: Aanbeveling Migratie Paraatheid en Crisis Blauwdruk

Fiche: Mededeling EU-regels inzake definitie en preventie van mensen-smokkel (Kamerstuk 22 112, nr. 2964).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Aanbeveling Migratie Paraatheid en Crisis Blauwdruk

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Aanbeveling (EU) 2020/136 van de Commissie van 23 september 2020 over een EU-mechanisme voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie (Blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

23 september 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM (2020) 6469

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32020H1366>

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 2020 heeft de Commissie de voorstellen inzake migratie en asiel gepresenteerd¹. Deze aanbeveling om een EU-mechanisme voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie in te voeren, de zogenoemde blauwdruk², maakt hier onderdeel van uit.

Volgens de Commissie zal dit instrument helpen om bij een potentiële migratiecrisis proactief in plaats van reactief te handelen. Leidend daarbij zijn tijdige anticipatie, solidariteit, coördinatie en flexibiliteit. Om proactief te kunnen handelen is het noodzakelijk om goed voorbereid te zijn, maar ook om veerkracht en weerbaarheid te creëren bij lidstaten. Dit wil de Commissie onder andere bereiken door middel van het frequent uitwisselen van informatie rondom de capaciteit van lidstaten om asielvragen te behandelen en migratie te managen. De aanbeveling vormt daarmee een aanvulling op de bestaande instrumenten voor crisisbeheersing in EU verband.³ Daarnaast brengt deze blauwdruk de belangrijkste institutionele, operationele en financiële maatregelen en protocollen samen die moeten worden gebundeld en benut om de crisisparaatheid op zowel EU- als nationaal niveau te waarborgen.

¹ COM (2020) 609 Mededeling inzake een nieuw migratie- en asielpact

² COM (2020) 6469

³ De Union Civil Protection Mechanism (UCPM) inclusief de Emergency Response Coordination Centre (ERCC), de Integrated Political Crisis Response (IPCR) van de Raad, ARGUS van de Commissie en de Crisis Response Mechanism (CRM) van EDEO.

De Commissie beveelt aan de migratie paraatheid en crisisblauwdruk uit twee fases te laten bestaan. Het doel van de eerste fase, de monitoring- en paraatheidsfase, is het versterken en delen van een gemeenschappelijk situatiewaarschuwing/bewustzijn tussen alle betrokken actoren. Hiertoe zal een systeem voor vroegtijdige waarschuwing/prognoses op EU-niveau ontwikkeld worden. Het ondersteunen van de ontwikkeling van de nodige veerkracht en weerbaarheid in de lidstaten om efficiënt het hoofd te bieden aan elk type migratiecrisis is ook een belangrijk onderdeel van deze fase. Tijdens de eerste fase van de blauwdruk moeten de actoren in het gremium⁴ frequent en structureel informatie verstrekken om een geactualiseerd overzicht op het gebied van migratie tot stand te brengen, om zo te voorzien in actuele prognoses. Dit zal permanent geactiveerd zijn en worden doorgezet in de tweede fase.

De tweede fase van de blauwdruk is van toepassing op elke situatie of ontwikkeling die zich binnen de EU, of in een derde land, voordoet en die negatieve gevolgen heeft en een bijzondere druk legt op het asiel-, migratie- of grensbeheersysteem van een lidstaat of een dergelijk potentieel daarvoor heeft. Het doel van deze crisismanagementfase van de blauwdruk is het ondersteunen van een snelle, efficiënte en gecoördineerde EU-reactie op een migratiecrisis door tijdige en actuele informatie te verstrekken aan de EU-besluitvormers over de zich ontvouwende operationele situatie. Dit gebeurt door monitoring, coördinatie ter plaatse en communicatie te ondersteunen op technisch niveau tussen alle actoren.

In overeenstemming met de bevindingen van de migratiebeheersverlagen en de situatierapporten moeten de lidstaten de nodige maatregelen bespreken. Dergelijke besprekingen dienen plaats te vinden op technisch, strategisch en, indien nodig, op politiek niveau in de (relevante voorbereidende instanties van) de Raad. De Commissie kan, in overleg met een lidstaat die wordt geconfronteerd met een migratiecrisisituatie, de andere aanspreekpunten in het netwerk op de hoogte brengen van de situatie om de crisisfase van de blauwdruk te activeren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Ten aanzien van de algemene inzet verwijst het kabinet naar het BNC-fiche inzake de Mededeling inzake een nieuw migratie- en asielpact.

Zoals verwoord in «A Renewed European Agenda on Migration»⁵ zet het kabinet in op betere implementatie van EU afspraken op het gebied van asiel en migratie. Dit moet er onder meer aan bijdragen dat de Europese, en vooral de nationale, asiel- en migratiemanagementsystemen crisisbestendig worden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de voorgestelde aanbeveling. Het gecoördineerd inzichtelijk maken van de kwetsbaarheden van de asiel- en migratiemanagementsystemen van de lidstaten en de migratiesituatie op EU-niveau

⁴ Een speciaal daarvoor ingesteld gremium, «het netwerk», zal volgens de Commissie moeten bestaan uit de centrale aanspreekpunten van de lidstaten, Raad, Commissie, EDEO, EASO, Frontex, Europol, EU-LISA en Fundamental Rights Agency. De centrale aanspreekpunten zorgen voor de operationalisering van het netwerk en het uitwisselen van informatie om zodoende ervoor te zorgen dat er periodieke verslagen over migratiebeheer komen.

⁵ Bijlage bij Kamerstuk 21 501-20, nr.1450

is in de ogen van het kabinet een goed uitgangspunt. Dit draagt volgens het kabinet bij aan weerbaarder en veerkrachtiger migratiesystemen in de lidstaten en komt daarmee de EU als geheel ten goede.

Teneinde duplicatie en aanvullende regeldruk te voorkomen, zal het kabinet zich inzetten om deze blauwdruk aansluiting te laten vinden bij de bestaande initiatieven en gremia voor het monitoren van de migratiesituatie (o.a. Eurostat, EASO, Frontex). Daardoor kunnen de bestaande informatiestromen via het nog op te richten netwerk op gecoördineerde wijze bijeen worden gebracht. Het kabinet mist (vooralsnog) een uitwerking van de data en informatie die in voornoemd netwerk aangeleverd dienen te worden.

De daarnaast gepresenteerde plannen voor de crisismanagementfase van de blauwdruk, het ondersteunen van een snelle, efficiënte en gecoördineerde EU-reactie op een migratiecrisis in een lidstaat of een derde land, kunnen ook op steun vanuit het kabinet rekenen. Het kabinet zal daarbij aandacht vragen voor de synergie met bestaande crisisrespons mechanismen, zoals de geïntegreerde EU-regeling politieke crisisrespons (IPCR).⁶

De omstandigheden die aanleiding kunnen vormen om de zogenaamde crisismanagement fase te activeren moeten volgens het kabinet scherper geformuleerd worden. Daarnaast dienen deze in lijn te zijn met de omstandigheden en procedure van crisis-activering omschreven in het voorstel voor een Verordening inzake aanpak situaties van crisis en overmacht. Voor wat betreft de prominente rol die de Europese Commissie zou spelen bij onder meer de activering van de tweede fase en de handhaving bij het niet nakomen van de aanbevelingen, is het kabinet waakzaam op de toekenning van extra bevoegdheden aan de Commissie. Haar rol dient dan ook helder omschreven en ingekaderd te zijn.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Verwacht wordt dat de meeste Europese lidstaten zich kunnen vinden in de blauwdruk. Wel zijn er nog vragen onder de lidstaten over de precieze uitwerking van het instrument, waaronder de overlap met andere mechanismes. Het Europees parlement heeft zich nog niet over deze aanbeveling uitgesproken. In algemene zin hechten fracties in het EP aan beter inzicht in het functioneren van de asiel- en migratiemanagementsystemen van de EU en de lidstaten.

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

a) Bevoegdheid

De aanbeveling raakt aan het beleidsterrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit beleidsterrein heeft de Unie een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, sub j, VWEU). Op grond van artikel 292 VWEU is de Commissie bevoegd om ter zake aanbevelingen vast te stellen. Aanbevelingen zijn juridisch niet bindend (artikel 288 VWEU). Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag voor deze aanbeveling en heeft dan ook een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid.

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/ipcr-response-to-crises/>

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 Schengenzone mogelijk maakt, kunnen de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten (op centraal, regionaal of lokaal niveau) worden verwezenlijkt. Het overwogen optreden kan vanwege de omvang en de gevolgen beter door de Unie worden bereikt. Het kabinet stelt zich dan ook op het standpunt dat het toezichthouden op migratiestromen en migratiecrisismanagement een Europese aanpak vergt, waarbij overigens waakzaamheid is geboden wat betreft de toekenning van nieuwe bevoegdheden.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van deze aanbeveling. Het doel van deze aanbeveling is om proactief te kunnen handelen op een potentiële migratiecrisis. Daarvoor is het noodzakelijk om frequent informatie uit te wisselen over de capaciteit van lidstaten. Deze aanbeveling adresseert de juiste knelpunten, het overwogen optreden is geschikt om het doel te bereiken en de voorgestelde oplossingen zijn geschikt voor het gesignaleerde probleem en het bijbehorende (beleids)doel.

d) Financiële gevolgen

Op dit moment valt er nog niet specifiek te zeggen wat de financiële gevolgen kunnen zijn. De financiële kosten kunnen oplopen naar gelang de te leveren informatie toeneemt en frequenter wordt. Nederland zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn.

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 van de EU.

De budgettaire gevolgen zijn op dit moment nog moeilijk te overzien, maar er wordt een kostentoeename verwacht als gevolg van de aanbeveling. Deze wordt groter naar gelang de te leveren extra informatie en/of hogere frequentie.

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

De administratieve gevolgen zijn op dit moment nog moeilijk te overzien, maar de lasten lijken in ieder geval te zullen toenemen als gevolg van de aanbeveling. De administratieve lasten kunnen sterker toenemen naar gelang de te leveren extra informatie en/of hogere frequentie.