

Vergaderjaar 2021–2022

32 317

JBZ-Raad

36 045

Situatie in de Oekraïne

Nr. 755

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 maart 2022

Op 8 maart jl. heeft de Europese Commissie een mededeling gepresenteerd, getiteld «European solidarity with refugees and those fleeing war in Ukraine». Tezamen met deze mededeling werden ook verschillende voorstellen gepresenteerd: een voorstel tot wijziging van de Verordeningen die zien op het Fonds voor asiel, migratie en integratie «AMIF» en het Fonds voor Interne Veiligheid (hierna gezamenlijk: Europese Migratie- en Veiligheidsfondsen)¹ en een voorstel voor een nieuw initiatief voor vluchtelingen in Europa (Cohesion's Action for Refugees in Europe – CARE).

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de mededeling van de Commissie en het voorstel over de Europese Migratie en Veiligheidsfondsen. Over het voorstel voor CARE wordt uw Kamer geïnformeerd met een brief van de Minister van EZK. Het Voorzitterschap van de Raad is voornemens om via een versnelde wetgevingsprocedure samen met het Europees Parlement (EP) op korte termijn over te gaan tot vaststelling van de verordening – zonder dat een van beide instellingen amendementen in het voorstel zal aanbrengen – na vaststelling van het standpunt in eerste lezing door de Raad op 4 april aanstaande, waarvoor voorbereiding door de COREPER plaatsheeft op 30 maart aanstaande. Omwille van een tijdige informatievoorziening en gelet op de snelheid van het Brusselse besluitvormingsproces vervangt deze brief daarom het gebruikelijke BNC-fiche.

¹ Verordening (EU) Nr. 514/2014 tot vaststelling van de algemene bepalingen inzake het Fonds voor asiel, migratie en integratie en inzake het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing; Verordening (EU) Nr. 516/2014 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie, tot wijziging van Beschikking 2008/381/EG van de Raad en tot intrekking van Beschikkingen nr. 573/2007/EG en nr. 575/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 2007/435/EG van de Raad; en Verordening (EU) 2021/1147 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie.

Mededeling «European solidarity with refugees and those fleeing war in Ukraine»

In de mededeling wordt een overzicht gegeven van de geboden steun. Er wordt geen nieuw beleid aangekondigd. Daarom bevat deze brief enkel een appreciatie van het wijzigingsvoorstel voor de Europese Migratie- en Veiligheidsfondsen. Wel volgt hierna een korte samenvatting van de mededeling. Het overzicht is geordend langs vier onderdelen: humanitair, grensmanagement, bescherming en informatievoorziening. Ten aanzien van humanitair geeft de Commissie aan dat 500 mln. euro van EU-budget is gealloceerd voor humanitaire consequenties in Oekraïne en daarbuiten, 90 mln. euro is daarvan reeds ingezet. Tevens is via het civiele beschermingsmechanisme steun in natura (ter waarde van 100 mln. euro) door lidstaten bijgedragen. De Commissie licht toe dat via diplomatieke wegen is ingezet op humanitaire toegang en humanitaire corridors. Met betrekking tot grensmanagement refereert de Commissie aan de operationele richtsnoeren die zijn gepresenteerd. Deze bieden de getroffen lidstaten de mogelijkheid om, binnen de kaders van de Schengen-grenscodex en andere Europese normen, flexibeler om te gaan met grensprocedures om wachttijden te verkorten. Ook worden ondersteunende Frontex-activiteiten genoemd (zoals in Roemenië), evenals de 15 mln. euro die is vrijgemaakt voor grensbeheer in Moldavië. Ten aanzien van bescherming noemt de Commissie de activering van Tijdelijke beschermingsrichtlijn voor vluchtelingen uit Oekraïne. Hierover is uw Kamer reeds geïnformeerd, o.a. via het verslag van de JBZ-raad over deze onderwerpen². De Commissie geeft in de mededeling ook aan een solidariteitsplatform te zullen organiseren waar lidstaten hun opvangcapaciteit kunnen aangeven. De eerste bijeenkomsten van dit platform hebben inmiddels plaatsgevonden. Tot slot wordt aangegeven dat de Commissie een website beheert met informatie voor mensen op de vlucht en inwoners van de EU die willen helpen.

Het kabinet verwelkomt de mededeling van de Commissie en blijft zich inzetten voor een eendrachtige en solidaire Europese respons, zowel ten aanzien van de humanitaire consequenties van de oorlog, als ten aanzien van grensmanagement en bescherming.

Voorstel tot wijziging EU-verordeningen Europese Migratie- en Veiligheidsfondsen

De algemene doelstelling van het gepresenteerde wijzigingsvoorstel is het uitbreiden van de mogelijkheden voor financiële ondersteuning van de lidstaten bij de aanpak van de gevolgen van de oorlog in Oekraïne. Dit wordt gedaan door drie wijzigingen voor te stellen die raken aan het Fonds voor asiel, migratie en integratie («AMIF») en relevante delen van het Fonds voor Interne Veiligheid.

Ten eerste wordt voorgesteld de implementatietermijn van beide fondsen te verlengen met een jaar (tot 30 juni 2024). Door deze verlenging kunnen lidstaten resterende nog niet-bestede middelen uit de periode 2014–2020 gebruiken voor de aanpak van de toegenomen druk op grens- en migratiebeheersystemen en extra veiligheidsbehoeften die zijn ontstaan als gevolg van de invasie in Oekraïne.

Ten tweede wordt voorgesteld om ongebruikte middelen uit het AMIF (2014–2020) die eerder geormerkt waren voor andere doelen vrij te geven, zodat lidstaten deze eveneens kunnen inzetten voor uitgaven aan

² Richtlijn Tijdelijke Bescherming en Asiel- en Migratiepact op JBZ-raad van 3 en 4 maart 2022, Kamerstukken 32 317 en 36 045, nr. 750.

asiel- en migratiebeheersystemen. De Commissie stelt dat door deze twee wijzigingen circa 420 miljoen euro kan worden vrijgemaakt.

Tot slot wordt voorgesteld om externe bestemmingsontvangsten mogelijk te maken onder het AMIF in de programmeringsperiode 2021–2027. Dit geeft lidstaten en andere publieke of particuliere donoren de mogelijkheid om voor de programmeringsperiode 2021–2027 aanvullende financiële bijdragen te doen voor asiel- en migratiebeheer in geval van crises, zoals de oorlog in Oekraïne.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet verwelkomt het wijzigingsvoorstel van de Europese Commissie. Het kabinet hecht grote waarde aan een eendrachtige en solidaire Europese respons op de invasie in Oekraïne en de gevolgen die dit heeft in de lidstaten, zowel ten aanzien van bescherming als grensmanagement. De voorstellen bieden lidstaten flexibiliteit in hun toegenomen (financiële) behoeften op asiel- en migratiebeheer. Het kabinet kan het voorstel dan ook steunen. Dit geldt in het bijzonder voor de eerste twee onderdelen (verlenging van de implementatietermijnen en het schrappen van de oormerking van niet-bestede gelden). Ten aanzien van het derde onderdeel van het voorstel (het mogelijk maken van aanvullende financiële bijdragen door publieke of particuliere donoren) heeft het kabinet enkele verhelderende vragen gesteld aan de Commissie. Uit het voorstel komt nog niet duidelijk naar voren wat de operationele voordelen zijn van het onderbrengen van extra nationale middelen of middelen van derden in de beheer- en controlestructuur van het AMIF.

Daarnaast heeft het kabinet een tweetal kleine aandachtspunten. Zo wordt opgemerkt dat de omvang van nog niet bestede middelen uit het AMIF momenteel alleen kan worden geschat, omdat veel projecten nog niet zijn afgerond en gecontroleerd. Het kabinet is benieuwd hoe de Commissie zal omgaan met deze onzekerheid. Een ander punt is dat het in de praktijk voeten in de aarde zal hebben om ongebruikte middelen op korte termijn te herprogrammeren en in te zetten voor andere projecten. Daarvoor zijn onder andere wijzigingen in de nationale subsidieregelgevingen nodig. Mogelijk staat dit een snelle inzet van de middelen in de weg.

Oordeel ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief ten aanzien van de bevoegdheid voor de verordening. Het voorstel is gebaseerd op artikel 78, lid 2, artikel 79, leden 2 en 4, artikel 82, lid 1, artikel 84 en artikel 87, lid 2, van de Verdrag betreffende de werking van de Unie (VWEU). De bestaande Verordeningen die zien op de Europese Migratie- en Veiligheidsfondsen zijn ook gebaseerd op bovengenoemde bepalingen. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU).

Subsidiariteit

De subsidiariteit van het voorstel wordt door het kabinet positief beoordeeld. Het voorstel heeft tot doel de lidstaten te ondersteunen bij de aanpak van de effecten van de invasie van Oekraïne en, met name hun toegenomen behoeften op het gebied van migratie en grensbeheer, door het gebruik van beschikbare EU-middelen voor aanverwante doeleinden

te maximaliseren. Het maximaliseren van het gebruik van beschikbare EU-middelen moet op EU-niveau georganiseerd worden. EU-wetgeving kan bovendien alleen op EU-niveau worden gewijzigd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Proportionaliteit

De proportionaliteit van dit voorstel wordt door het kabinet positief beoordeeld. In het voorstel wordt voorzien in ondersteuning van de lidstaten door toegang te verschaffen tot niet uitgegeven, geormerkte gelden onder de AMIF implementatieperiode 2014–2020. Omdat de lidstaten hiermee toegang krijgen tot extra gelden die zij kunnen gebruiken voor hun grensmanagement, is dit een geschikte maatregel om de doelstelling van het voorstel te bereiken. Het voorstel omvat beperkte en gerichte wijzigingen die niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstelling te bereiken dat lidstaten reeds beschikbare financiële middelen optimaal kunnen benutten.

Financiële gevolgen

Het voorstel ziet op reeds begrote maar nog niet bestede middelen uit de begroting voor de Europese Migratie- en Veiligheidsfondsen uit de periode 2014–2020 (circa 420 miljoen euro volgens de Commissie). Het gaat niet om een verhoging van de betreffende budgetten en heeft daarmee geen gevolgen voor de totale Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting. Mogelijk hebben de voorstellen wel gevolgen voor het betalingsritme uit de EU-begroting. Nederland zal navraag doen bij de Europese Commissie op welke manier dit in de EU-begroting verwerkt wordt.

De uitvoeringskosten (beheer en controle van nieuwe projecten) zullen als gevolg van het wijzigingsvoorstel stijgen. Dit kan opgevangen worden binnen de structuur en financiële kaders van de fondsen.

De Commissie geeft aan dat de budgettaire impact van mogelijke externe bestemmingsontvangsten binnen de begroting van het AMIF 2021–2027 vooraf niet bekend is. Dit hangt af van of en in welke mate lidstaten en/of private donoren de optie voor bijdragen aan de fondsen zullen benutten. Indien hier gebruik van wordt gemaakt, wordt dit opgenomen in de EU-begroting. Ceteris paribus heeft dit geen gevolgen voor de raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting.

Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Zoals uw kamer bekend acht het kabinet het van belang om in EU-verband sterk en eensgezind te reageren op de Russische agressie richting Oekraïne.³ Het voorstel tot flexibiliseren van EU-interne bestedingsregels kent naar verwachting geen geopolitieke gevolgen.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

³ Stand van zaken ontwikkelingen in en rondom Oekraïne, 26 feb, Kamerstuk 36 045, nr. 3.