

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 983

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 11 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Mededeling en aanbeveling Digitaal Dividend (Kamerstuk 22 112, nr. 973);
2. Mededeling Global Monitoring for Environment and Security (GMES) (Kamerstuk 22 112, nr. 974);
3. Mededeling inzake bestrijding hiv/aids (Kamerstuk 22 112, nr. 975);
4. Mededeling grensoverschrijdende elektronische handel tussen ondernemingen en consumenten in de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 976);
5. Mededeling «een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa» (Kamerstuk 22 112, nr. 977);
6. Verordening inzake financiële bijstand van de gemeenschap voor de ontmanteling van de eenheden 1 t/m 4 van de kerncentrale Kozloduy in Bulgarije (Kamerstuk 22 112, nr. 978);
7. Mededeling inzake Europees transparantie-initiatief (Kamerstuk 22 112, nr. 979);
8. Verslag over etikettering voor dierenwelzijn (Kamerstuk 22 112, nr. 980);
9. Mededeling inzake nieuw partnerschap EU en Landen en Gebieden Overzee, LGO (Kamerstuk 22 112, nr. 981);
10. Kwalificatierichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 982);
11. Procedurerichtlijn.

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

Fiche: Procedurerichtlijn

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming (wijziging)

Datum Commissiedocument: 21 oktober 2009

Nr. Commissiedocument: COM (2009) 554

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=198716

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

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep asiel, Strategisch Comité Immigratie Grenzen Asiel (Scifa), Presentatie JBZ Raad 30 november 2009.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) *Rechtsbasis:* art. 63 lid 1 juncto art. 67 lid 5 EG-Verdrag
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* medebeslissingsprocedure
- c) *Comitologie:* n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte 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 degelijk onderzoek krijgen wanneer een beroep wordt gedaan op internationale bescherming.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsordeel:*

- Subsidiariteit: positief.

- Proportionaliteit: deels positief, deel negatief

Wat betreft de proportionaliteit komt Nederland uit op deels positief, deels negatief. Nederland is van mening dat binnen het gegeven kader voldoende ruimte gelaten dient te worden aan de lidstaten om rekening houdend met de nationale wetgeving en behoeften de procedure zelf nader in te vullen.

- *Risico's/implicaties/kansen:*

Nederland zal in de onderhandelingen over de richtlijn bespreken in hoeverre de in de richtlijn gegeven minimumnormen verder in overeenstemming kunnen worden gebracht met de Nederlandse regelgeving, zodat de financiële en juridische implicaties beperkt kunnen worden gehouden.

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Zoals al in het Haags Programma is aangegeven hecht de Europese Unie en daarmee Nederland aan een gemeenschappelijk Europees asielstelsel

(GEAS). Over het geheel genomen steunt het kabinet de wijzigingen die de Commissie voorstelt om te komen tot een betere bescherming en verdere harmonisatie binnen de Europese Unie. De inzet van Nederland is te komen tot volledige harmonisatie maar hiertoe zijn nog verdere stappen nodig.

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 hangt samen met het voorstel van de Commissie voor de wijziging van de zogenoemde kwalificatierichtlijn¹ die minimumnormen geeft voor de erkenning als asielzoeker en met de verordening tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken² (EASO) dat de lidstaten op praktisch niveau gaat ondersteunen.

- *Impact assessment Commissie*

De Commissie geeft aan dat de aanpassing van de richtlijn een verdere stap is naar een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (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 procedure-regels optioneel zijn. De Commissie vindt de wijziging in de procedure-richtlijn 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.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

g) *Bevoegdheid*: art. 63 lid 1 EG-Verdrag juncto art. 67 lid 5 EG-Verdrag.

h) *Functionele toets*:

- *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 vluchtelingen en voor personen die op andere gronden internationale bescherming nodig hebben is bij uitstek een terrein waar Europese samenwerking en harmonisatie nodig is. Harmoniseren van de regelgeving kan alleen op EU-niveau gebeuren. Over de subsidiariteit wordt dan ook positief geoordeeld.

¹ COM (2009) 551.

² COM (2009)66.

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. Het gaat om minimum-normen, lidstaten kunnen nog steeds betere bescherming bieden. Nederland is echter van mening dat de richtlijn te gedetailleerd is. Het voert te ver om de gehele inrichting van de asielprocedure op Europees niveau vast te leggen. Voor de inrichting van de procedure zou binnen het door de EU gegeven kader, ruimte gelaten dienen te worden aan de lidstaten om rekening houdend met de nationale wetgeving en behoeften de procedure nader in te vullen. Wat betreft de proportionaliteit komt Nederland dan ook uit op deels positief en deels negatief.

i) Nederlands oordeel

Nederland streeft naar een effectief, rechtvaardig en geharmoniseerd asielbeleid.

Op dit moment bestaan er tussen de lidstaten nog grote verschillen in het verlenen van internationale bescherming en procedures. Nederland is sterk voorstander van verdere harmonisering om uiteindelijk te komen tot een Gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). 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.

5. Implicaties financieel

f) Consequenties EG-begroting:

De Commissie geeft in het voorstel aan dat wat betreft de financiële lasten die uit de voorgenoemde 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.

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

De in de richtlijn gegeven minimumnormen 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. Nederland zal de Commissie vragen aan te geven wat de financiële gevolgen van de voorstellen zijn. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

h) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: n.v.t.

i) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden:

De verwachting is dat de procedurerichtlijn op onderdelen nog zal worden aangepast. Op dit moment is dan ook niet een oordeel over de administratieve lasten te geven.

Indien het voorstel in ongewijzigde vorm zou worden aangenomen zal dit leiden tot extra administratieve lasten.

j) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger: n.v.t.*

6. Implicaties juridisch

d) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sancti-
nering beleid:*

De wijziging van de richtlijn zal tot aanpassing van de Nederlandse regelgeving leiden. Dit omdat de in de richtlijn gegeven minimumnormen op onderdelen verdergaand zijn dan de nu door Nederland gehanteerde normen.

e) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten),
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.

f) *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 wat betreft de handhaafbaarheid.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

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.

Nederland zal in de onderhandelingen over de richtlijn bespreken in hoeverre de in de richtlijn gegeven minimumnormen verder in overeenstemming kunnen worden gebracht met de Nederlandse regelgeving, waaronder het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet (aanpassing asielprocedure). Dit betreft bijvoorbeeld het door Nederland gehanteerde éénstatusstelsel. Dit voorkomt doorprocederen om een andere beschermingsstatus, omdat de ene status meer bescherming geeft dan de andere.

Wat betreft de organisatie van de procedure zal Nederland in Europees verband aangeven een grotere flexibiliteit van de inrichting daarvan binnen het Europese procedurele raamwerk na te streven. Bij het oordeel over de proportionaliteit is hierop al ingegaan. Het betreft hier bijvoorbeeld de vereisten ten aanzien van de beslissingsautoriteit. In het voorstel

is opgenomen dat er een bevoegde autoriteit is die wordt belast met de registratie van verzoeken om internationale bescherming, en dat de lidstaten zorgen voor voldoende en competent en gespecialiseerd personeel, opleidingen en trainingsprogramma's. Naar het oordeel van Nederland zou de kernvraag moet zijn of de bevoegde instantie in staat is de internationale instrumenten die zien op internationale bescherming goed uit te voeren. Naar het oordeel van Nederland is het aan de nationale overheden om de autoriteiten in te richten en ervoor te zorgen dat deze competent en voldoende toegerust zijn.

De inzet van Nederland is te komen tot volledige 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 minimumnormen verder in overeenstemming kunnen worden gebracht met de Nederlandse regelgeving. Indien de kosten en juridische implicaties van de definitieve richtlijn tegenvallen zal Nederland mogelijk alsnog een genuanceerder standpunt innemen over de wijziging van de richtlijn.