

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2956

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

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 (Kamerstuk 22 112, nr. 2963)

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: Vordering betreffende asiel- en migratiebeheer

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
23 september 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2020) 610 final
- d) *EUR-Lex:*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1601295180152&uri=COM:2020:610:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 78, tweede lid, onder e, en artikel 79 tweede lid, onder a, b en c VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 23 september 2020 heeft de Commissie de voorstellen inzake migratie en asiel gepresenteerd¹. Hiervan maakt het voorstel voor een verordening inzake asiel- en migratiebeheer onderdeel uit. Deze Verordening regelt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van een asielverzoek dat in de Unie is ingediend en omvat een solidariteitsmechanisme.

De Verordening vervangt de huidige Dublinverordening,² waarbij het doel is om het systeem van aanwijzen van de voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijke lidstaat efficiënter en effectiever in te richten. Zo worden, ten opzichte van de huidige Dublinverordening, de termijnen ingekort voor het versturen en beantwoorden van claims op een andere lidstaat.

Daarnaast wordt in de Verordening de verplichting neergelegd van de asielzoeker om medewerking te verlenen aan de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat en de uiteindelijke overdracht naar die lidstaat. Een asielzoeker kan niet langer al dan niet bewust verantwoordelijkheden doen verschuiven, bijvoorbeeld door kort voor de overdracht voor 18 maanden met onbekende bestemming te vertrekken. Wanneer een

¹ COM (2020) 609 Kamerstuk 22 112, nr. 2955.

² Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.

asielzoeker zich op deze manier aan het toezicht onttrekt, zal onder de nieuwe Verordening de uiterste overdrachtstermijn worden opgeschort, totdat de asielzoeker weer in beeld komt en de resterende termijn ingaat. Ook heeft het gevolgen voor een asielzoeker, indien hij doorreist uit de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek. In een andere lidstaat zal hij geen aanspraak meer kunnen maken op de materiële voorzieningen van de EU-Opvangrichtlijn.³

Bewaring voorafgaand aan een overdracht is op grond van het nieuwe voorstel mogelijk, indien het risico op onttrekking aan het toezicht bestaat. Er wordt dus niet langer vereist dat sprake is van een *significant* risico op onttrekking zoals in de Dublinverordening. Nieuw is ook dat voorafgaand aan de verantwoordelijkheidsvaststelling dient te worden bezien of de asielzoeker een gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde vormt. Als dat het geval is, vindt geen overdracht of herplaatsing naar een andere lidstaat plaats.

De Commissie stelt voor om de definitie van gezinsleden te verruimen met broers en zussen ter bevordering van integratie en in lijn met het recht op familie- en gezinsleven. De lidstaat waar een asielzoeker/asielvergunninghouder verblijft, wordt met deze uitbreiding ook verantwoordelijk voor de behandeling van de elders in de EU ingediende asielverzoeken van diens broers en zussen. Daarnaast worden familieleden die eerst na het vertrek uit het land van herkomst een gezin zijn gaan vormen onder de definitie van familie gebracht.

Ook stelt de Commissie voor om bij de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat mee te wegen of een lidstaat eerder een diploma of ander onderwijscertificaat aan een asielzoeker heeft verstrekt.

Tevens nieuw is dat een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) kan worden overgedragen aan de lidstaat waar hij zijn eerste asielverzoek heeft ingediend. Daarnaast wordt voorgesteld om de positie van de amv te versterken. Voorafgaande aan overdrachtsbesluiten van amv's zal een onderzoek gedaan moeten worden naar het belang van het kind. Overdracht vindt niet plaats als aangetoond is dat dit niet in zijn belang zou zijn. Daarbij zal de lidstaat die een amv overdraagt zich er ook van moeten verzekeren dat de verantwoordelijke lidstaat of de lidstaat van herplaatsing verschillende maatregelen treft die zijn neergelegd in de Opvangrichtlijn en Procedurerichtlijn⁴, zoals het waarborgen van toegang tot onderwijs.

Tot slot stelt de Commissie voor om een efficiëntere bemiddelingsprocedure in te bouwen, voor het geval lidstaten het oneens zijn over de uitvoering van de verordening. Deze heeft een dwingend karakter dan de (vergelijkbare) procedure in de huidige Dublinverordening, aangezien de lidstaten een deelname niet kunnen weigeren en de Commissie een (niet-bindend, maar wel gezaghebbende) aanbeveling kan aannemen waarin de benodigde maatregelen en tijdslijnen worden aangegeven.

³ Richtlijn 2013/33/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming.

⁴ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

Solidariteitsmechanisme

De voorgestelde verordening bevat ook een solidariteitsmechanisme. Hiermee wil de Commissie een structureel systeem van solidariteit realiseren in plaats van ad hoc oplossingen. Lidstaten kunnen op verschillende manieren solidariteit tonen: door asielzoekers wier asielverzoek niet in de grensprocedure is afgewikkeld te herplaatsen, terugkeersponsoring aan te bieden ten aanzien van asielzoekers wier aanvraag is afgewezen of door het aanbieden van capaciteitsopbouwprojecten gericht op het versterken van migratie- en asielmanagement in de betreffende lidstaat of in derde landen. Terugkeersponsoring houdt in dat een lidstaat aanbiedt om te helpen bij het effectueren van de terugkeer van vreemdelingen die verblijven op het grondgebied van een andere lidstaat. Als het na acht maanden niet is gelukt de terugkeer vanuit die lidstaat te effectueren, dient de sponsor-lidstaat de desbetreffende vreemdeling te herplaatsen naar zijn eigen grondgebied en de terugkeer vandaaruit voort te zetten. Hoeveel een lidstaat dient bij te dragen aan ondersteuning in de vorm van herplaatsing en/of terugkeersponsoring wordt berekend aan de hand van een verdeelsleutel, aldus het voorstel. Daarbij wordt in gelijke mate gekeken naar bevolkingsgrootte (50%) en bnp (50%). De Commissie wil hiermee bereiken dat elke lidstaat een «fair share» oppakt. Lidstaten die solidariteit tonen door herplaatsing biedt de Commissie een financiële tegemoetkoming aan van € 10.000,- per vreemdeling (€ 12.000,- voor een amv). Het aanbieden van capaciteitsopbouwprojecten moet in proportie staan tot de andere solidariteitsmaatregelen die een lidstaat volgens de verdeelsleutel zou moeten oppakken en mag er niet toe leiden dat te weinig vreemdelingen worden herplaatst.

Het solidariteitsmechanisme is van toepassing op drie verschillende scenario's: a) in het geval van ontschepping na een reddingsoperatie op zee (SAR), b) in het geval van migratiedruk, en c) in het geval van een crisissituatie. De onderhavige verordening ziet echter alleen op de situaties onder a) en b). Voor solidariteit ten tijde van een crisissituatie worden voorstellen gedaan in de verordening inzake Migratiecrisis en force majeure⁵, waar een apart BNC-fiche voor is opgesteld.

Het solidariteitsmechanisme werkt aan de hand van een drietrapsraket: 1) een vrijwillige fase, 2) een minder vrijblijvend verzoek tot bijdragen in het kader van een solidariteitsforum en 3) een door de Commissie bepaald correctiemechanisme. Hieronder wordt toegelicht hoe het mechanisme in werking treedt in het geval van a) een SAR-operatie en b) migratiedruk.

Om het solidariteitsmechanisme voor SAR-operaties vorm te geven zal de Commissie jaarlijks een Migratiemanagementrapport opstellen, waarin wordt uiteengezet wat de verwachtingen zijn met betrekking tot migratie-(stromen) voor het komende jaar. De Commissie zal bij het opstellen van dit rapport inventariseren welke SAR-operaties de grenslidstaten verwachten op korte termijn. Ook zal bekeken worden wat het totaal aantal asielzoekers is dat ten gevolge van SAR naar elke lidstaat herplaatst dient te worden om de behoevende lidstaat te ontlasten, alsmede welke operationele ondersteuning de behoevende lidstaat nodig heeft. Daarnaast zal het rapport uiteenzetten welke lidstaten tegen capaciteitsproblemen aanlopen met betrekking tot kwetsbare asielzoekers. Vervolgens kunnen de lidstaten op vrijwillige basis aangeven op welke wijze zij invulling zullen geven aan solidariteit, waarbij gekozen kan worden tussen herplaatsing of capaciteitsopbouwprojecten (fase 1). Als de vrijwillige bijdragen van lidstaten significant tekortschieten ten

⁵ COM(2020) 613.

opzichte de geïdentificeerde behoeften in het Migratiemanagementrapport, zal de Commissie een zogenoemd «solidariteitsforum» bijeenroepen, waarin lidstaten de kans krijgen om hun toegezegde solidariteit (zowel in vorm als qua aantallen) te wijzigen. Als dit voldoende tegemoetkomt aan de hulpvraag, vormen alle toezeggingen tezamen een zogenoemde «solidariteitspool». Hieruit kan de behoevende lidstaat indien nodig putten (fase 2). Dit moet de voorspelbaarheid vergroten. Deze solidariteitspool wordt doorlopend bijgevuld: steeds wanneer de pool voor 80% is gebruikt, roept de Commissie het forum bijeen om nieuwe toezeggingen te krijgen. Als deze toezeggingen tekortschieten en er onvoldoende basis is voor duurzame ondersteuning, zal de Commissie zelf de solidariteitspool aanpassen, waarin de door de lidstaat toegezegde steun aan de hand van een berekeningsformule met inachtneming van een «fair share» voor elke lidstaat wordt bijgesteld. Als er te weinig herplaatsingen zijn toegezegd (een tekort van 30% of hoger), zullen alle lidstaten die capaciteitsopbouw hebben toegezegd verplicht worden om in ieder geval ook herplaatsing of terugkeersponsoring aan te bieden tot aan 50% voor hun berekende «fair share» (fase 3).

De Commissie zal de situatie omtrent migratiedruk in een lidstaat onderzoeken, ofwel nadat een lidstaat heeft aangegeven migratiedruk te ervaren, ofwel omdat op basis van beschikbare informatie wordt vermoed dat een lidstaat migratiedruk ervaart. De Commissie zal hierbij worden bijgestaan door het Asiel Agentschap (EUAA) en het Europees Grens- en Kustwachtagentschap (EGKW) en zal het Europese parlement, de Raad en de lidstaten over de uitvoering informeren. Om te bezien of een lidstaat migratiedruk ervaart zal aan de hand van een breed aantal criteria (zoals aantal ontvangen asielaanvragen) worden bekeken hoe de situatie in de lidstaat was, ten opzichte van de algemene situatie in de EU, in de daaraan voorafgaande zes maanden. Als geconcludeerd wordt dat sprake is van migratiedruk, zal de Commissie uiteenzetten welke maatregelen de behoevende lidstaat zelf moet nemen op het gebied van migratiemanagement. Daarnaast zal de Commissie uiteenzetten welke maatregelen de andere lidstaten kunnen inzetten om te helpen, op het gebied van herplaatsing, terugkeersponsoring en, indien van toepassing, capaciteitsopbouw, inclusief een tijdspad. De lidstaten moeten in een solidariteitsplan het type bijstand vermelden dat ze willen verlenen. Ook hier gelden de drie fases om te komen tot een verdeling van solidariteit: 1) vrijwilligheid, 2) solidariteitsforum en 3) correctiemechanisme. Ook in deze situatie kan het correctiemechanisme op dezelfde wijze als hierboven beschreven ertoe leiden dat een lidstaat alsnog herplaatsing of terugkeersponsoring moet aanbieden. In het geval van migratiedruk kunnen ook statushouders worden herplaatst. Lidstaten worden verder verzocht om prioriteit te geven aan het herplaatsen van amv's. Lidstaten die in de voorafgaande vijf jaar twee keer het EU-gemiddelde aan asielaanvragen per capita in behandeling hebben genomen komen in aanmerking voor 10% korting op de verzochte solidariteitstoezeggingen. Lidstaten die solidariteit ontvangen hoeven niet bij te dragen aan het opvangen van migratiedruk in andere lidstaten.

Voor beide situaties geldt dat de Commissie middels een uitvoeringshandeling (*implementing act*) aan zal geven welke solidariteitsmaatregelen door lidstaten zijn aangeboden (fase 1) en, indien van toepassing, welke maatregelen zij volgens de verdeelsleutel zullen moeten nemen in het geval de aangeboden solidariteit onvoldoende is (fase 2 en 3). Verder geldt dat wanneer een lidstaat geen solidariteitsplan indient, de Commissie bepaalt welke solidariteitsmaatregel die lidstaat dient te leveren. Ook geldt de herplaatsing van kwetsbare personen in beide situaties als solidariteitsmaatregel (of deze nou door SAR-operaties of anderszins het grondgebied van de lidstaat zijn binnengekomen).

Tot slot stelt de Commissie voor om de Richtlijn langdurig ingezetenen⁶ aan te passen om secundaire migratiestromen te beperken en integratie te bevorderen. Een vergunninghouder zou na drie jaar in plaats van vijf jaar in aanmerking moeten komen voor een vergunning als langdurig ingezetene.

b) Impact assessment Commissie

n.v.t.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het fiche over de overkoepelende mededeling is de essentie van de visie van het kabinet op het gebied van asiel en migratie beschreven. De inzet van het kabinet is om structurele Europese verbeteringen en structurele solidariteit hand in hand te laten gaan in een situatie waarin alle lidstaten verantwoordelijkheid nemen, zoals ook neergelegd in «A renewed European Agenda on Migration» en de integrale migratieagenda. Een overkoepelende aanpak biedt perspectief op een effectiever beleid. De implementatie van een goede functionerende asielprocedures aan de buitengrenzen van de EU is essentieel om een snel onderscheid te maken tussen kansarmere en kansrijkere asielaanvragen, waarbij de terugkeer van afgewezen asielzoekers direct ter hand kan worden genomen. Daarenboven zijn effectievere en efficiëntere procedures nodig om het huidige Dublinstelsel beter te laten functioneren en daarmee secundaire migratie te ontmoedigen.

b) Beoordeling en inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet constateert met tevredenheid dat in dit voorstel significante stappen worden genomen om mazen in het asielsysteem te dichten en secundaire migratiestromen tegen te gaan. Het kabinet is tevens tevreden dat het voorstel beoogt procedures efficiënter en effectiever in te richten. Daarmee is het voorstel een goede basis voor verdere onderhandelingen. Daarentegen baart het zorgen dat tegelijk met deze rationalisering nieuwe modaliteiten worden voorgesteld die opnieuw tot mazen in het systeem leiden met alle risico's op misbruik van dien.

Het kabinet ondersteunt het voorstel om de verplichting te laten vallen om asielzoekers die zich aan een overdracht hebben onttrokken door 18 maanden met onbekende bestemming te vertrekken in de nationale procedure op te nemen. Het kabinet ziet echter nog steeds een aantal omstandigheden waardoor de verantwoordelijkheid tussen lidstaten kan verschuiven en acht dit onwenselijk. Zo kan een vreemdeling zich vlak voor het aflopen van de overdrachtstermijn aan het toezicht onttrekken, waardoor effectueren van de overdracht in de overgebleven termijn niet meer haalbaar is. Het kabinet zet in de onderhandelingen in op het opnieuw ingaan van de volledige overdrachtstermijn vanaf het moment dat een vreemdeling weer in beeld komt.

Zoals verwoord in de Staat van de Unie (2019)⁷ en het beleidsstuk «A Renewed European Agenda on Migration» onderschrijft het kabinet dat een asielzoeker niet alleen rechten heeft, maar ook plichten. Het voorstel dat verzoekers geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen van de

⁶ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen.

⁷ Kamerstuk 35 078, nr. 1.

EU-opvangrichtlijn in andere lidstaten dan de verantwoordelijke lidstaat, wordt door het kabinet gesteund.

Het kabinet ondersteunt tevens het voorstel om de drempel voor bewaring te verlagen in zoverre dat een risico op onttrekking (in plaats van een *significant* risico) voldoende is, omdat het de mogelijkheden om de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te effectueren verruimt. Het kabinet bepleit evenwel een verdere verruiming van de mogelijkheden voor bewaring. Indien een vreemdeling zijn plicht om te blijven in het land van binnenkomst of alwaar hij eerder een asielaanvraag heeft ingediend niet nakomt, moet dit een grond zijn voor mogelijke inbewaringstelling. Ook het feit dat een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde dient een grond voor inbewaringstelling te zijn. Verder wil het kabinet voorkomen dat een vreemdeling door het opstarten (telkens) nieuwe procedures (oneigenlijke gebruik of misbruik van procedures) de termijnen voor bewaring onder druk kan zetten, met het gevolg dat de bewaring dient te worden opgeheven. Een aanscherping van de tekst van de Commissie is hiervoor nodig. Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen inzetten om deze punten te realiseren.

Het kabinet steunt het instellen van een onderzoek naar gevaar voor openbare orde en nationale veiligheid voorafgaande aan de verantwoordelijkheidsvaststelling. Wel zal het in de onderhandelingen aandacht vragen voor de werkbaarheid van deze veiligheidstoets en met name of verzekerd kan worden dat alle landen deze toets toepassen.

Het kabinet steunt het voorstel om voor amv's de eerste lidstaat verantwoordelijk te stellen waar een asielverzoek wordt ingediend. Dit geeft de amv's sneller duidelijkheid over hun asielstatus en ontmoedigt doorreizen van deze kwetsbare groep door de EU. Het kabinet zal in de onderhandelingen nadere duiding vragen over de wijze waarop de belangen van het kind gewogen moeten worden. Afwijzend staat het kabinet tegenover de eis dat de overdragende lidstaat zich ervan moet verzekeren dat bepaalde maatregelen worden getroffen in de ontvangende lidstaat. Dit verhoudt zich immers niet tot het interstatelijk vertrouwensbeginsel. De inzet van het kabinet zal dan ook zijn dat bij overdrachten van minderjarigen, net als bij volwassenen, in beginsel van het interstatelijk vertrouwensbeginsel kan worden uitgegaan. Nederland zal zich ervoor inzetten dat Lidstaten zorgen voor adequate opvang van minderjarigen.

Het kabinet staat negatief tegenover de uitbreiding van de definitie van familieleden naar broers en zussen. Het kabinet zet vraagtekens bij de aanname van de Commissie dat het mogelijk is de familieband, in voorkomende gevallen, snel vast te stellen. Het kabinet is van mening dat dit kan leiden tot nieuwe vormen van misbruik. Ook heeft dit voorstel een «zwaan-kleeft-aan-effect». De overkomende broer/zus zal immers (mogelijk) overkomen met zijn/haar echtgeno(o)t(e), die ook weer broers en zussen kan hebben.

Het kabinet staat afwijzend tegenover het voorstel om de richtlijn langdurig ingezetenen te wijzigen, omdat hiermee het beoogde doel niet wordt bereikt. In de praktijk ziet het kabinet dat statushouders na het krijgen van een vergunning in de ene lidstaat alsnog doorreizen naar andere lidstaten, omdat enkele lidstaten nalaten de voorzieningen te bieden waar een vergunningshouder op basis van Europese verdragen als het EVRM recht hebben. Deze onderliggende oorzaak van deze secundaire migratie wordt met de voorgestelde wijziging niet aangepakt.

Wat betreft de voorstellen van de Commissie op het gebied van solidariteit stelt het kabinet met tevredenheid vast dat de Commissie weliswaar kiest voor een flexibele vorm van solidariteit – en niet voor vooraf vastgestelde verplichtende quota – maar dat er geen sprake is van vrijblijvendheid. Van alle lidstaten wordt een betekenisvolle bijdrage verwacht, waarbij herplaatsing en terugkeersponsoring worden gestimuleerd. In het geval van herplaatsing ontvangt de bijdragende lidstaat een financiële tegemoetkoming. Het kabinet waardeert deze innovatieve aanpak, waarbij binnen zekere marges ruimte wordt gelaten aan individuele lidstaten om op diverse manieren een bijdrage te leveren aan het gemeenschappelijk resultaat. Ook is het kabinet tevreden dat voor het activeren van het mechanisme de migratiedruk in een bepaalde lidstaat wordt geanalyseerd over een periode van zes maanden en dat er een drietrapsraket in de solidariteit is ingebouwd. Het kabinet is verder tevreden dat asielinspanningen die lidstaten de afgelopen tijd hebben geleverd onderdeel uitmaken van de verdeelsleutel van het correctiemechanisme. Dit is belangrijk om voor alle lidstaten een «fair share» te bepalen. Het kabinet zal inzetten op een eerlijke verdeelsleutel op basis van objectieve criteria, waarbij moet worden voorkomen dat landen hun verantwoordelijkheid ontlopen.

Tegelijkertijd is het kabinet over meerdere aspecten terughoudend en roept het voorstel nog vele vragen op. Zo dient ervoor gewaakt te worden dat een lidstaat het mechanisme zo inzet dat alsnog zeer beperkte solidariteit wordt geleverd. Verder plaatst het kabinet vraagtekens bij de werking en effectiviteit van het voorstel voor terugkeersponsoring. Onduidelijk is onder welke voorwaarden een lidstaat hiervoor kan opteren. Het kabinet is van mening dat in ieder geval de voorwaarde moet gelden dat er een goede samenwerking is tussen de lidstaat die terugkeer sponsort en de herkomstlanden van de migranten wier terugkeerprocedure door die lidstaat wordt «overgenomen». Verder moet worden verduidelijkt welke verantwoordelijkheden en wellicht ook bevoegdheden de lidstaat die sponsort heeft ten aanzien van de lidstaat waar een migrant asiel heeft aangevraagd en wat de consequenties zijn van het overdragen van betrokkene naar het grondgebied van een sponsor-lidstaat als terugkeer niet heeft plaatsgevonden binnen de gestelde termijn van acht maanden. Voorkomen moet worden dat deze uitgeprocedeerde vreemdelingen terugkeren naar de lidstaat waar asiel is aangevraagd dan wel doorreizen naar andere lidstaten. Duidelijkheid is nodig omtrent de status van, het toezicht op en de omstandigheden van de op deze manier herplaatste vreemdelingen in de nieuwe lidstaat. Ook plaatst het kabinet vraagtekens bij de bepalende rol die de Commissie volgens het voorstel krijgt in de werking van het solidariteitsmechanisme. Het kabinet is van mening dat kritisch moet worden gekeken op welke onderdelen van het mechanisme een ruimere betrokkenheid van de lidstaten wenselijk is.

Het kabinet vindt verder dat er voorafgaand aan herplaatsing, net als nu het geval is, ruimte moet zijn voor een screening door de nationale autoriteiten op gevaar voor de openbare orde, nationale veiligheid of internationale betrekkingen. Kansrijke asielzoekers dienen volgens het kabinet bij herplaatsing voorrang te krijgen.

Het kabinet is uitgesproken kritisch over het voorstel om SAR-operaties als een aparte categorie te erkennen in EU-wetgeving. Tenzij er sprake is van een crisissituatie met aanhoudende en disproportionele instroom, zo meent het kabinet, ontbreekt ook in het geval van SAR-operaties de grond voor herplaatsing. Het kabinet pleit er dan ook voor SAR-operaties in te bedden in het nagestreefde Europees-breed solidariteitsmechanisme.

Zoals gesteld in het BNC-fiche over de overkoepelende mededeling⁸, is het kabinet daarbij voorstander van een solidariteitsmechanisme dat een eerlijke verdeling van solidariteit en verantwoordelijkheid garandeert tussen Lidstaten, daaronder begrepen herplaatsing op basis van objectieve criteria. Het kabinet waarschuwt voor de aanzuigende werking die uitgaat van (automatische) herplaatsing in geval van SAR-operaties. Overigens constateert het kabinet met instemming dat het voorstel bij het toepassen van de grensprocedure geen onderscheid maakt tussen personen die aan land komen na een SAR-operatie en andere illegale grensmigranten.

Tot slot, is het kabinet tevreden over het voorstel om een steviger bemiddelingsprocedure in te bouwen, voor het geval lidstaten het oneens zijn over de uitvoering van de verordening. De procedure in de huidige Dublinverordening is te vrijblijvend. Hierdoor wordt deze in de praktijk niet toegepast. Noodzakelijk voor een effectieve bemiddelingsprocedure is wel dat de Commissie ook daadwerkelijk juridische stappen onderneemt indien een lidstaat zich niet schikt naar de uitkomst van de bemiddeling.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten hebben voorzichtig positief gereageerd op de nieuwe voorstellen. Het is echter nu al duidelijk dat de huidige voorstellen niet direct tot overeenstemming zullen leiden. Voor landen van eerste aankomst gaan de voorstellen op het punt van solidariteit en met name op verplichte herplaatsing niet ver genoeg. Daarentegen waarschuwen andere lidstaten tegen de meer verplichtende vormen van herplaatsing die in de voorstellen zijn te lezen.

Het EP heeft zich in meerderheid uitgesproken voor solidariteit. Ook hebben veel fracties waardering voor de doelstelling om procedures sneller en efficiënter in te richten. Wel zijn veel fracties kritisch over het principe van verantwoordelijkheid voor de lidstaat van eerste aankomst. Een aantal fracties maakt zich zorgen over de gevolgen van deze voorstellen op de fundamentele rechten van asielzoekers en irreguliere migranten. Daartegenover staan (een kleiner aantal) fracties die zich tegen de voorstellen hebben uitgesproken omdat deze niets zouden doen om migratie tegen te houden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De bevoegdheid voor de voorgestelde verordening is gebaseerd op artikel 78, lid 2, onder e, en artikel 79, lid 2, onder a, b, en c, VWEU. Artikel 78, lid 2, onder e, geeft de EU de bevoegdheid een gemeenschappelijk Europees asielbeleid te voeren en via de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast te stellen dat de criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek of van een verzoek om subsidiaire bescherming omvat. Daarnaast baseert de Commissie de bevoegdheid op artikel 79, lid 2, onder a, b en c, VWEU. Dit betreft de grondslag om via de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast te stellen ten aanzien van de voorwaarden voor toegang en verblijf, de omschrijving van de rechten van derdelanders die legaal in een lidstaat verblijven en illegale immigratie en illegaal verblijf. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslagen.

⁸ COM(2020) 609.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Gelet op de aanhoudende druk van irreguliere migratie op de EU en daarmee samenhangende grootschalige secundaire migratie, is het van belang dat het huidige Europese migratie- en asielbeleid wordt aangescherpt en versterkt. Het beheren van migratiestromen, waaronder het bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor welk asielverzoek, kan niet door de lidstaten afzonderlijk worden gerealiseerd, maar alleen op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Om secundaire migratie tegen te gaan is een aanscherping van de regels nodig. De verordening adresseert de juiste knelpunten in de uitvoering van de thans geldende Dublinverordening, zoals de lengte van de procedures en de mogelijkheden voor de asielzoekers om zich aan een overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te onttrekken. Ook acht het kabinet een billijker verdeling van de asielverantwoordelijkheden tussen de lidstaten gewenst.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft aan dat de voorziene financiële gevolgen van het voorstel 1.113.500 miljoen euro bedragen. Deze middelen dekken de operationele kosten inclusief de transfer kosten in de vorm van lumpsum voor transfers die onder de voorgestelde verordening vallen en voor transfers op grond van herplaatsing in de context van de solidariteitsmaatregelen, voor asielzoekers, statushouders en onrechtmatig verblijvenden. De benodigde middelen passen binnen het huidige MFK-voorstel. Tevens er kan mogelijk aanspraak worden gemaakt op het speciale instrument, reserve voor noodhulp. 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.

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

Gelet op de onbestendige instroom van asielzoekers is het op voorhand niet in te schatten of er extra financiële consequenties voor Nederland zijn op grond van dit voorstel. Concrete aantallen hangen af van de aantallen asielzoekers die de EU binnenkomen, de dynamiek van migratiestromen naar de EU, alsmede van de effectiviteit van de registratie van asielzoekers aan de buitengrens en van de maatregelen gericht op het voorkomen van secundaire migratie. Indien dit voorstel wordt aangenomen, zal een lidstaat in de toekomst in ieder geval niet meer verantwoordelijk zijn voor onevenredig meer asielaanvragen in vergelijking met andere lidstaten. Daarmee maken lidstaten zich minder afhankelijk van de loop van de migratieroutes binnen de EU. Het is in dit stadium niet mogelijk een goede inschatting te geven van de totale implementatiekosten (aanpassingen processen, hardware, software en ontwikkelwerkzaamheden aan informatiesystemen, zowel centraal als bij ketenpartners) voor Nederland.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De instroom in Europa blijft onvoorspelbaar en op grond daarvan is het niet in te schatten in hoeverre de regeldruk dan wel administratieve lasten toe of af zullen nemen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Geen.

6. Implicaties juridisch

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

De Vreemdelingenwet, -besluit, en -circulaire en het Voorschrift Vreemdelingen zullen moeten worden aangepast na aanneming van de nieuwe verordening.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie stelt voor om via gedelegeerde handelingen uit te werken: 1) hoe familieleden van amv's dienen te worden geïdentificeerd, criteria voor het vaststellen van bewezen familierelaties, criteria voor de beoordeling of een familielid zorg kan dragen voor een amv (artikel 15); 2) hoe een afhankelijkheidsrelatie dient te worden beoordeeld, criteria voor het vaststellen van bewezen familierelaties, criteria voor het bepalen of een betrokkene zorg kan dragen voor de afhankelijke vreemdeling, welke elementen betrokken moeten worden bij een beoordeling of iemand tijdens een significante periode niet kan reizen (artikel 24) en 3) het aanpassen van de hoogte van financiële tegemoetkomingen (artikel 72). Het betreft de aanvulling of wijziging van niet-essentiële onderdelen van de verordening(en) en het Kabinet kan zich vinden in de toekenning van gedelegeerde bevoegdheden aan de Commissie voor deze onderwerpen. De uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden wordt verder afgebakend in artikel 68 van het voorstel.

Daarnaast stelt de Commissie voor om verschillende onderwerpen nader uit te werken in uitvoeringshandelingen: het gebruik van standaardformulieren voor het (veilig) delen van informatie (artikel 13 en 15, 24, 37, 39, 41), een uniform proces voor het voorbereiden en indienen van «take charge requests» (artikel 29) en «take back notifications» (artikel 31), lijsten met relevante elementen voor (indirect) bewijs (artikel 30), de vormgeving van een laissez passer (artikel 35) en een gemeenschappelijke gezondheidsverklaring (artikel 39).

Handelingen over voornoemde onderwerpen zijn nodig om een uniforme uitvoering van de verordening te bewerkstelligen. Het kabinet kan zich er dan ook in vinden dat hiervoor uitvoeringshandelingen worden gebruikt. Daarbij is gekozen voor de raadplegingsprocedure. De keuze voor de raadplegingsprocedure voor wat betreft bovenstaande onderwerpen acht

het Kabinet mede gelet op de criteria van de comitologieverordening (182/2011, artikel 2 lid 2) geschikt.

Echter, met betrekking tot het solidariteitsmechanisme stelt de Commissie ook voor om uitvoeringshandelingen in te zetten (artikelen 48, 49 en 53) o.a. om te bepalen hoeveel personen door een lidstaat dienen te worden herplaatst. Het kabinet is van mening dat een dergelijke bevoegdheid voldoende dient te worden ingekaderd zodat er geen essentiële onderdelen van het mechanisme worden geregeld.

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

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Dit is afhankelijk van het verloop van het onderhandelingstraject binnen de Raad en vervolgens tussen de Raad, EP en Commissie. Een precieze datum is dus nu nog niet bekend.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie is voornemens om 18 maanden na de inwerkingtreding van de verordening, en vanaf dan jaarlijks, te bezien of de maatregelen van de verordening goed functioneren. Niet later dan vijf jaar na de inwerkingtreding van de verordening wilde Commissie een evaluatie uitvoeren. Dat acht het kabinet wenselijk.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De voorgestelde maatregelen in de nieuwe verordening leveren op meerdere onderdelen een aanpassing van de huidige praktische werkwijze in Dublinzaken op. In de besprekingen van het voorstel zal het kabinet erop alert zijn of deze aanpassingen praktisch uitvoerbaar zijn. Dat geldt evenzeer voor de praktische uitvoerbaarheid van het solidariteitsmechanisme. Verder wordt benoemd dat dit voorstel ook betekent dat de voorgestelde informatiesystemen zoals Eurodac, ETIAS, EES en de nationale systemen zoals BVV goed op elkaar aangesloten moeten worden. Dit vergt een automatiseringsslag die de gehele migratieketen (IND, DT&V, KMar en AVIM) zal raken.

b) Handhaafbaarheid

Het concept lijkt gedeeltelijk op de Dublinverordening. Voor deze onderdelen verwacht het kabinet geen problemen ten opzichte van de handhaafbaarheid. Gelet op de vragen die het kabinet nog heeft over de uitwerking van het solidariteitsmechanisme is een inschatting van de handhaafbaarheid op dit deel van het voorstel lastig te geven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.