

Fiche 1: Mededeling Consulaire bescherming EU burgers in derde landen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Consulaire bescherming voor EU burgers in derde landen: stand van zaken en verdere maatregelen

Datum Commissiedocument

23 maart 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 149 definitief

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200283

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Raadswerkgroep consulaire zaken en crisiscoördinatie, Raad Buitenlandse Zaken.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

Op grond van het EU-werkingsverdrag (artikelen 20 en 23) en het EU Handvest grondrechten (artikel 46) genieten niet-vertegenwoordigde burgers¹ van de Europese Unie in derde landen de consulaire bescherming van de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van iedere lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de burgers van die lidstaat. De Commissie wil dit aspect van het burgerschap van de Unie versterken en het bewustzijn van het bestaan van deze regels onder burgers van de Unie vergroten. Het onderwerp is mede van belang in verband met de oprichting van de Europese diplomatieke dienst (EDEO). In het EDEO-oprichtingsbesluit is bepaald dat delegaties van de Unie overeenkomstig artikel 35, derde alinea, VWEU, de lidstaten op hun verzoek in hun diplomatieke betrekkingen en in hun taak burgers van de Unie in derde landen consulaire bescherming te bieden, ondersteunen.

De Commissie stelt dat in het Verdrag van Lissabon rekening is gehouden met een toegenomen behoefte aan een Europese dimensie van consulaire bescherming. Het versterkt en verheldert, volgens de Commissie, de bevoegdheid van de Unie om te handelen.

De Commissie overweegt stappen te ondernemen op het gebied van consulaire bescherming en identificeert drie "pijlers".

- meer bekendheid door gerichte voorlichting;

¹ Dat wil zeggen dat hun land geen ambassade heeft in het betreffende derde land.

- voorstellen onder het nieuwe rechtskader van het Verdrag van Lissabon;
- betere verdeling van de lasten en optimaal gebruik van de middelen, onder meer in crisissituaties:

De Commissie licht toe:

- het bewustzijn van en de bekendheid met de regel vergroten onder burgers (“raise awareness”), zoals bij EU-burgers als bij consulaire ambtenaren;
- de bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers te faciliteren;
- wetgevingsvoorstellen te zullen doen om coördinatie en samenwerking te verbeteren en de kwestie van de financiële vergoeding voor consulaire bescherming in crisissituaties te regelen.

De Commissie heeft bovendien al een website gelanceerd om burgers te informeren over dit aspect van het burgerschap van de Unie: <http://ec.europa.eu/consularprotection/>.

De Commissie rapporteert conform artikel 25 VWEU in 2013 over de voortgang, in het kader van het “EU Citizenship Report”.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De Commissie kondigt aan, conform haar werkprogramma voor 2011, binnen 12 maanden met wetsvoorstellen te komen om:

- 1) coördinatie- en coöperatiemaatregelen vast te stellen met als doel consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU burgers te vergemakkelijken en ;
- 2) financiële compensatie te regelen bij het verlenen van consulaire bescherming in crisissituaties.

Bevoegdheidsvaststelling

De Commissie baseert zich op de bevoegdheid die artikel 23 VWEU biedt.² Op grond van deze bepaling is de EU bevoegd om richtlijnen aan te nemen tot vaststelling van coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die nodig zijn om de consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers mogelijk te maken. Het is niet uit te sluiten dat de Commissie ook voorstellen zal doen die aan de invulling van de consulaire bijstand raken. Deze vallen buiten de bevoegdheid van artikel 23 VWEU, immers, de invulling van consulaire bijstand is een bevoegdheid die bij de lidstaat ligt. Een definitief oordeel kan pas gegeven worden wanneer er meer duidelijkheid bestaat over de inhoud van de voorgenomen coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen.

Subsidiariteit

² “De Raad kan, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Europees Parlement, richtlijnen aannemen tot vaststelling van coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die nodig zijn om die bescherming te vergemakkelijken.” Art. 23 VWEU.

Het EU-niveau is het juiste niveau om coördinatie- en coöperatiemaatregelen om de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers te faciliteren.

Voor zover tot een beoordeling kan worden overgegaan, is het oordeel over de subsidiariteit dus positief, met de kanttekening dat de afzonderlijke voorstellen die de Commissie mogelijk zal doen, kritisch zullen worden bekeken. Nederland is positief over een rol voor de EU op consulaire gebied, daar waar deze meerwaarde biedt en tot efficiencywinst en besparingen leidt. Voor Nederland is essentieel dat het EU-optreden niet zodanige vormen aanneemt dat de consulaire bescherming van Nederlandse burgers in derde landen in gevaar komt.

Met betrekking tot de financiële compensatie van consulaire dienstverlening tussen lidstaten is het subsidiariteitsoordeel negatief. Nederland vindt dat afspraken hierover een bilateraal karakter moeten hebben.

Proportionaliteit

Op basis van de mededeling kan Nederland over de proportionaliteit geen definitief oordeel geven. Te zijner tijd zullen de eventuele voorstellen van de Commissie kritisch op proportionaliteit worden getoetst. Het is hierbij belangrijk dat uit artikel 23 VWEU blijkt dat wetgevendende maatregelen de vorm van richtlijnen dienen te krijgen en er dus ruimte moet zijn voor nationale omzetting van de maatregelen. Bovendien mag de EU niet verder gaan dan het vaststellen van coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen, wat betekent dat de EU geen zeggenschap heeft over de inhoud van de te verlenen consulaire bescherming. Hierbij dient de Commissie er rekening mee te houden dat bijvoorbeeld bij evacuaties er geen sprake is van nationale regelgeving. Nederland handelt naar bevind van zaken en maakt een inschatting van de situatie. Reisadviezen en adviezen te evacueren zijn slechts "zwaarwegende adviezen" die voor de burger onverbindend zijn.

Nederland zal er op toezien dat het EU-optreden op basis van artikel 23 VWEU zich beperkt tot het faciliteren van consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers op gelijke voet met de eigen onderdanen. Het beschermen van niet-vertegenwoordigde burgers mag er niet toe leiden dat de EU de coördinatie van crisissituaties volledig naar zich toe trekt.

Voor wat betreft het vergroten van het bewustzijn onder burgers over consulaire bescherming is het oordeel positief. Nederland acht het daarbij wel van belang dat de Commissie haar voorlichting vooraf afstemt met de lidstaten.

Financiële gevolgen

Een EU-regeling voor de financiële vergoeding voor consulaire bescherming kan gevolgen hebben voor de nationale begrotingen. Nederland wil daarom dat de Commissie onderzoekt wat de financiële gevolgen zijn van de voorgestelde acties, zowel voor de nationale begrotingen als voor de EU-begroting. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de gangbare regels over budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland steunt de beginselen over consulaire bescherming zoals geformuleerd in artikelen 20 en 23 VWEU. Iedere niet-vertegenwoordigde EU-burger die aanklopt bij de ambassade

van een andere lidstaat om bijstand, dient geholpen te worden als ware het een eigen burger. In het regeerakkoord (pagina 8) is opgenomen dat Nederland graag een sterkere rol voor EDEO wil zien, in het bijzonder op het gebied van consulaire zaken. Nederland is daarom van mening dat bij de uitwerking van de acties de EDEO, middels inzet van diens vertegenwoordigingen in derde landen, een prominente rol dient te krijgen. Juist bij inkrimping van het postennet kunnen Nederlandse burgers gebaat zijn bij een sterkere rol van de EU op dit terrein.

Vergroten bewustzijn burgers

Nederland steunt het doel om het bewustzijn van burgers t.a.v. art. 20 en 23 VWEU te vergroten. Het betreft voorlichting zoals de website over consulaire bescherming <http://ec.europa.eu/consularprotection>. Nederland wil graag inzicht krijgen in de kosten van de voorlichtingswerkzaamheden.

Wetgevingsvoorstellen over coördinatie en coöperatie ter verbetering van consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers

Nederland beschouwt consulaire bescherming en het consulaire deel van crisisrespons als essentieel voor de bescherming van Nederlanders in het buitenland. Nederland zal er bij dit EU-voorstel op toezien dat de rol van de EU zich beperkt tot het faciliteren van bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers uit andere EU-lidstaten. Het is niet wenselijk dat aanvullende consulaire crisisrespons vanuit Brussel wordt georganiseerd, zeker niet als dat gevolgen zou hebben voor de Nederlandse begroting. De huidige tools (*lead state*-principe, de afspraken over pro rata vergoedingen voor gemaakte kosten bij evacuaties van burgers van een andere lidstaat, de inrichting van het Situation Centre (SITCEN) dat inmiddels onder EDEO valt) bieden Brussel al veel opties. Nederland zal er hierbij voor waken dat het EU-optreden niet zodanige vormen aanneemt dat de consulaire bescherming van Nederlandse burgers in derde landen in gevaar komt.

Wetgevingsvoorstellen ter verbetering van financiële compensatie tussen lidstaten

Nederland is voorstander van afspraken over financiële compensatie bij crisissituaties. Het formaliseren van het delen van lasten betekent een versterkte bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers. Mogelijk zullen lidstaten met een kleinere buitenlandse dienst en defensiecapaciteit ook eerder middelen voor evacuaties beschikbaar stellen als zij op vergoeding van een deel van de kosten kunnen rekenen.

Nederland meent echter dat afspraken over dergelijke compensatie een bilateraal karakter zouden moeten hebben. Nederland is tegenstander van een voorstel dat nieuwe structuren of organisaties in Brussel in het leven zou roepen die nieuwe administratieve lasten en kosten met zich meebrengen (zoals een in najaar 2010 geopperd "clearing house" dat de indiening en inning van rekeningen van lidstaten zou coördineren).