

Vergaderjaar 2021–2022

36 023

Voorstel voor een Verordening betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel (COM(2021)890) | Voorstel voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (COM(2021)891)

C

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 11 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling en Richtlijn milieucriminaliteit

Fiche 2: Verordening aanpak instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel

Fiche 3: Richtlijn en verordening voor hernieuwbaar gas, aardgas en waterstof («Waterstof en gas decarbonisatiepakket»)

Fiche 4: Wijziging verordening Europees systeem van nationale en regionale rekeningen

Fiche 5: Raadsaanbeveling rechtvaardige klimaattransitie

Fiche 6: Raadsaanbeveling Europese benadering microcredentials

Fiche 7: Mededeling Duurzame koolstofcycli

Fiche 8: Mededeling actieplan grensoverschrijdend en langeafstandsper-sonenvervoer per spoor

Fiche 9: Mededeling EU-Kader voor Stedelijke Mobiliteit

Fiche 10: Verordening trans-Europese transportnetwerken (TEN-T) en mededeling verlenging van TEN-T netwerk naar naburige derde landen

Fiche 11: Herziening Richtlijn Intelligente Transport Systemen

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche 2: Verordening aanpak instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 890
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A890%3AFIN&qid=1639757068345>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 78(2)(d) en (f) en artikel 79(2)(c) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 14 december 2021 publiceerde de Europese Commissie een voorstel met betrekking tot de instrumentalisering van asiel en migratie, oftewel het misbruiken van migratie voor geopolitieke doeleinden waardoor de integriteit en veiligheid van de Unie in het geding komen. Het voorstel beoogt ondersteuning te bieden aan lidstaten die daarmee te maken krijgen en geeft kaders voor een noodprocedure voor migratie- en asielbeheer. Het voorstel is een aanvulling op de voorstellen voor het migratiepact van 23 september 2020¹, en met name het voorstel voor een verordening inzake de aanpak van situaties van crisis en overmacht². De Commissie baseert zich daarbij grotendeels op de mogelijkheden die zijn geboden in het voorstel van 1 december 2021 voor voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen³ vanwege de situatie aan de grens met Belarus. Het voorstel dient voorts samen gelezen te worden met het voorstel tot wijziging van de Schengengrenscodes⁴, waarin onder meer het begrip «instrumentalisering van migranten» wordt gedefinieerd. Volgens deze definitie betreft het situaties waarin een derde land aanzet tot irreguliere migratiestromen naar de Unie door deze stromen actief richting de buitengrenzen en verder aan te moedigen of te faciliteren, waarbij dergelijke acties wijzen op het voornemen van een derde land om de Unie of een lidstaat te destabiliseren en waarbij de aard

¹ COM(2020) 609.

² COM(2020) 613.

³ COM(2021) 752.

⁴ COM(2021) 891. BNC fiche is op 4 februari jl aan de Kamer verzonden (Kenmerk 2022Z02081).

van dergelijke acties gevaar kan opleveren voor essentiële functies van de staat, met inbegrip van de territoriale integriteit, de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de nationale veiligheid.

De Commissie geeft aan dat lidstaten in de genoemde noodprocedure ten eerste de mogelijkheid hebben om specifieke registratiepunten aan te wijzen waar asielverzoeken moeten worden ingediend. Deze mogelijkheid is echter niet gebaseerd op dit voorstel maar op het gewijzigde voorstel voor een Asielprocedureverordening⁵ en het voorstel tot wijziging van de Schengengrenscodes.

De noodprocedure geeft ten tweede de mogelijkheid om de termijn voor het registreren van een asielverzoek te verruimen naar maximaal vier weken.⁶ Hierbij moet voorrang worden gegeven aan waarschijnlijk gegronde asielverzoeken en asielverzoeken van minderjarigen en hun familie.

De noodprocedure voorziet er ten derde in dat de betrokken lidstaten een grensprocedure kunnen toepassen op alle asielverzoeken. Ook in dat geval wordt voorrang gegeven aan asielverzoeken die waarschijnlijk gegrond zijn en verzoeken van minderjarigen en hun gezinsleden. De voorgestelde termijn voor behandeling in deze procedure is maximaal 16 weken, te rekenen vanaf het moment van registratie. De beginselen en waarborgen van het voorstel voor een Asielprocedureverordening blijven van toepassing.

De noodprocedure biedt ten vierde op het gebied van materiële opvang de mogelijkheid basale ondersteuning te garanderen met volledig respect voor de menselijke waardigheid, in het bijzonder eten, water, kleding, adequate medische zorg en tijdelijk onderdak aangepast aan de weersomstandigheden. Het betreft hier een aanvulling op de uitzonderingsclausule in artikel 17, negende lid, van het voorstel voor herschikking van de Opvangrichtlijn.⁷

Ten vijfde krijgen lidstaten op grond van dit voorstel de mogelijkheid om de grensprocedure voor terugkeer⁸ en de Terugkeerrichtlijn⁹ buiten toepassing te laten. De mogelijkheid om de Terugkeerrichtlijn onder (gelijkluidende) voorwaarden buiten toepassing te laten is reeds opgenomen in het huidige artikel 2, tweede lid, onder a, van de huidige Terugkeerrichtlijn.¹⁰ In het voorstel wordt expliciet benoemd dat te allen tijde een aantal fundamentele waarborgen uit de Terugkeerrichtlijn dienen te worden zeker gesteld, waaronder het beginsel van non-refoulement¹¹. Voorts blijven vanzelfsprekend de internationale verdragen zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Vluchtelingenverdrag van toepassing.

Indien een lidstaat van bovenstaande noodprocedure gebruik wil maken, kan het een verzoek indienen bij de Commissie. Wanneer de Commissie dit passend vindt, doet zij onverwijld een voorstel voor een uitvoeringsbesluit aan de Raad. De Raad behandelt dit voorstel met voorrang. Het besluit van de Raad geldt in de eerste instantie voor een periode van niet

⁵ COM(2020) 611.

⁶ Deze mogelijkheid wordt ook geboden in het voorstel voor een verordening inzake aanpak situaties van crisis en overmacht voor de gevallen waarin sprake is van een crisis; COM(2020) 613.

⁷ COM(2016) 465.

⁸ Artikel 41b van het voorstel voor een Asielprocedureverordening; COM(2020) 611.

⁹ COM(2018) 634.

¹⁰ Richtlijn 2008/115/EG, PbEU 348/98 van 24.12.2008.

¹¹ *Non-refoulement* is het beginsel opgenomen in artikel 33 Vluchtelingenverdrag (het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1954, 88) en het bijbehorende Protocol van New York van 1967 (Trb. 1967, 76) dat verbiedt om asielzoekers terug te sturen naar een land waar zij kunnen worden vervolgd voor ras, godsdienst, politieke overtuiging, nationaliteit of het behoren tot een sociale groep.

langer dan zes maanden, gedurende welke de maatregelen toegepast kunnen worden. De Commissie blijft de situatie monitoren en kan een voorstel doen om het Raadsbesluit te verlengen of in te trekken.

Het voorstel voorziet verder in steun- en solidariteitsmaatregelen voor de lidstaat die wordt geconfronteerd met instrumentalisering van migranten. Deze steun- en solidariteitsmaatregelen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit capaciteitsmaatregelen, ondersteuning van terugkeeroperaties of ondersteuning bij outreach naar derde landen waar de migranten vandaan komen. Op verzoek van de lidstaat kan de Commissie andere lidstaten uitnodigen om een bijdrage te leveren ten behoeve van de getroffen lidstaat en vervolgens de maatregelen coördineren. De lidstaat kan ook ondersteuning vragen van het EU-Asielagentschap (EUAA), Frontex en Europol, die dan met voorrang ondersteuning geven. De agentschappen kunnen ook op eigen initiatief hulp aanbieden.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen impact assessment opgesteld.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is van mening dat het in gevaar brengen van grote groepen migranten voor (geo-) politieke doeleinden onaanvaardbaar is. De aanpak van het kabinet heeft zich in de context van Belarus de afgelopen periode langs vier sporen ontwikkeld, te weten: 1) het inzetten van Europese sancties, 2) in EU-verband op diplomatiek niveau gesprekken voeren met landen van oorsprong en transit om de vluchten naar Minsk te stoppen, 3) het steunen van de lidstaten die direct te maken krijgen met de georkestreerde migratiestroom aan hun buitengrenzen en 4) het inzetten op structurele en ongehinderde humanitaire toegang aan beide zijden van het betrokken grensgebied. Ten aanzien van het derde spoor benadrukt het kabinet dat het recht op asiel en naleving van het non-refoulementbeginsel, zoals verankerd in internationale- en EU-wetgeving, en de mogelijkheid van humanitaire (VN)-organisaties om vrij en ongehinderd hulp te kunnen bieden, te allen tijde gewaarborgd dienen te blijven.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet heeft eerder het voorstel inzake voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen, waarin tijdelijke maatregelen worden aangekondigd, verwelkomd.¹² Het kabinet acht het van belang dat lidstaten worden ondersteund indien zij worden geconfronteerd met een complexe situatie waarin migratie wordt geïnstrumentaliseerd en dat de Unie daarvoor, in aanvulling op het voorstel voor een verordening inzake aanpak situaties van crisis en overmacht¹³, via de gewone wetgevingsprocedure een algemeen geldend kader schept dat kan worden ingeroepen. Het kabinet acht het van belang dat de definitiebepaling van instrumentalisering, waarvoor verwezen wordt naar de Schengengrenscode, en de bepalingen die voorzien in een procedure om te bepalen wanneer een lidstaat de noodprocedure mag toepassen, goed op elkaar blijven aansluiten. Daarnaast onderstreept het kabinet het belang van de tijdelijkheid van de maatregelen en zorgvuldige monitoring door de Commissie. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde termijn van

¹² Zie hierover het BNC-fiche, Kamerstukken I, 2021/22, 22 112, nr. IR.

¹³ COM(2020) 613.

zes maanden, waarbij de Commissie voor het verstrijken van die termijn de situatie regelmatig opnieuw beoordeelt en de Raad kan voorstellen de toepassing van de maatregelen te verlengen of in te trekken. Het kabinet hecht er waarde aan dat de noodprocedure niet zonder meer wordt ingezet bij een verhoogde instroom aan de buitengrenzen.

Ten aanzien van de inhoud is van belang dat de lidstaten de mogelijkheid geboden wordt de asiolverzoeken versneld maar zorgvuldig af te doen en daarbij ongewilde secundaire migratie te voorkomen. Zoals gesteld staat voor het kabinet voorop dat de betrokken lidstaten het recht op asiel en respect voor het principe van non-refoulement zoals verankerd in het Vluchtelingenverdrag dienen na te leven.¹⁴ Het kabinet kan zich daarom vinden in dit voorstel van de Commissie. Ook ondersteunt het kabinet de verwijzing in het voorstel naar toegang voor internationale organisaties zoals UNHCR, IOM, het Rode Kruis en andere partnerorganisaties en onderstreept het dat hulporganisaties te allen tijde ongehinderde toegang moeten hebben tot migranten, waaronder in grensgebieden.

Net als in het voorstel voor voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen¹⁵ volgt de Commissie met betrekking tot grensprocedure op grote lijnen het voorstel voor de nieuwe Asielprocedureverordening¹⁶. Zoals bekend, is het kabinet voorstander van een goed functionerende grensprocedure aan de buitengrenzen van de Unie. Ook is het kabinet van mening dat deze in principe van toepassing zou moeten zijn bij iedere overschrijding van de buitengrens waarbij niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor toegang en een asiolverzoek wordt ingediend, mits de aanvraag op zorgvuldige wijze binnen de termijn en onder voor een individu passende opvangomstandigheden kan worden afgehandeld. Op dit onderdeel steunt het kabinet het voorstel.

De termijn voor de behandeling van het asiolverzoek tijdens de noodprocedure aan de grens is in dit voorstel zestien weken, te rekenen vanaf het moment van registratie. In het voorstel voor een Asielprocedureverordening¹⁷ van de Commissie uit september 2020 wordt twaalf weken geraamd. Gezien de bijzonder uitdagende maar bovenal onverwachte omstandigheden waar door de instrumentalisering van migranten getroffen lidstaten zich in kunnen bevinden, acht het kabinet de hier voorgestelde termijn van zestien weken in zijn algemeenheid proportioneel. Dit sluit ook aan op de gedachtenvorming binnen de Raad over het voorstel voor een Asielprocedureverordening. Het kabinet heeft begrip voor de bepaling die regelt dat lidstaten langer over de registratie van een asiolverzoek mogen doen. Daarbij merkt het kabinet wel op dat voorkomen moet worden dat het verlengen van de registratietermijn ertoe leidt dat meer personen ongeregistreerd binnen de Unie doorreizen. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten.

De voorgestelde maatregelen op het gebied van opvang kunnen worden gezien als een precisering op de uitzonderingsclausule voor onverwachte hoge instroom, die is neergelegd in artikel 18, negende lid van de Opvangrichtlijn (2013/33/EU). Het kabinet acht het tijdelijke karakter van deze noodmaatregel van belang bij het uitspreken van zijn steun. Zoals eerder aangegeven in het fiche over het voorstel inzake voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen¹⁸, zal het

¹⁴ Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1954, 88) en het bijbehorende Protocol van New York van 1967 (Trb. 1967, 76).

¹⁵ COM(2021) 752.

¹⁶ COM(2020) 611.

¹⁷ COM(2020) 611.

¹⁸ Kamerstukken I, 2021/22, 22 112, nr. IR.

kabinet zich ervoor inzetten dat de bepaling inzake het garanderen van basisbehoeften voor migranten, en de waarborgen voor structurele en ongehinderde toegang niet worden afgezwakt.

De bepaling over terugkeer ziet op de reeds bestaande mogelijkheid van artikel 2, tweede lid, onder a) van de Terugkeerrichtlijn (2008/15/EG) om deze richtlijn niet toe te passen op personen aan wie de toegang is geweigerd, uiteraard nadat hun verzoek om internationale bescherming is afgewezen. Een aantal waarborgen blijft onverminderd van toepassing. Zo moeten de betreffende lidstaten bijvoorbeeld het beginsel van non-refoulement eerbiedigen, rekening houden met het belang van het kind en het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand van de betrokkene. Het kabinet steunt dit.

Het kabinet kan zich eveneens vinden in de voorstellen voor ondersteunings- en solidariteitsmaatregelen voor de getroffen lidstaten. In het geval van instrumentalisering gaat het immers om acties die een risico vormen voor de stabiliteit of de integriteit van een lidstaat of de gehele Unie. Daarnaast is het goed denkbaar dat lidstaten die slachtoffer zijn van instrumentalisering te maken krijgen met een overbelasting van het systeem. Naast de ontwrichting die dat met zich meebrengt, maakt dat ook het risico van secundaire migratiestromen binnen de EU groter. Het past in het karakter van de EU dat lidstaten elkaar hierbij steun bieden. Het kabinet is hierbij van oordeel dat van de getroffen lidstaten mag worden verwacht dat zij hun eigen verantwoordelijkheid blijven nemen in hun inspanningen om de procedures en de daarbij behorende waarborgen te blijven naleven. Het kabinet merkt op dat oog moet worden gehouden voor mogelijke samenloop met solidariteitsmechanismen uit andere ontwerpverordeningen op het gebied van migratie, zoals de verordening inzake asiel- en migratiebeheer.¹⁹

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel is nog niet besproken in de Raad, zodat de lidstaten zich er nog niet duidelijk over hebben uitgesproken. Wel zijn er besprekingen geweest over het voorstel voor een Raadsbesluit betreffende voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen²⁰, dat een basis heeft gevormd voor dit voorstel. Op 28 januari 2022 is een compromistekst ten aanzien van het voorstel voor een Raadsbesluit betreffende voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen ter bevestiging voorgelegd aan het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper), met als doel te besluiten de tekst ter consultatie aan het Europees Parlement (EP) voor te leggen. Een klein deel van de lidstaten was het daar echter niet mee eens, en wenste de tekst verder aan te passen, om de mogelijkheden om verder van het acquis af te wijken uit te breiden. Coreper kon daarom geen overeenstemming bereiken over de volgende stap. Het kabinet acht dat teleurstellend. De posities van lidstaten zoals ingenomen ten aanzien van het voorstel van 1 december 2021 voor voorlopige noodmaatregelen ten behoeve van Letland, Litouwen en Polen vanwege de situatie aan de grens met Belarus zullen niet per definitie hetzelfde zijn voor het onderhavige voorstel, gezien het permanente karakter van het voorstel en de vele verbanden met de voorstellen onder het migratiepact die nog in onderhandeling zijn. Ook de positie van het EP is nog niet bekend, maar de verwachting is dat het EP zich overwegend kritisch zal opstellen ten aanzien van het voorstel.

¹⁹ COM(2020) 610.

²⁰ COM(2021) 752.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 78, tweede lid, onder d) en f) en artikel 79, tweede lid, onder c), VWEU. Artikel 78, tweede lid, onder d) en f) geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat onder andere de gemeenschappelijke procedures voor toekenning of intrekking van de uniforme status van asiel of van subsidiaire bescherming en normen betreffende de voorwaarden inzake de opvang van asielzoekers of van aanvragers van subsidiaire bescherming omvat. Artikel 79, tweede lid, onder c) VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen op het gebied van illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van verwijdering en repatriëring van illegaal verblijvende personen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel het tegengaan dat statelijke actoren gebruikmaken van migratiestromen om kunstmatig irreguliere migratie te creëren en faciliteren voor politieke doeleinden, met name om de EU en haar lidstaten te destabiliseren. Dit heeft effect op de EU als geheel en mede daarom is optreden op EU-niveau noodzakelijk. Omdat de doelstelling van het optreden mede omvat het tegengaan van destabilisatie van de EU en vanwege de schaal van het probleem, kan deze onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt en zijn een aanpak en wetgeving op EU-niveau noodzakelijk. Bovendien ziet het voorstel ook op afwijkingen van bestaande EU-regelgeving. Het is alleen mogelijk om af te wijken van bestaande EU-regelgeving door middel van optreden op EU-niveau. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De voorgestelde verordening is geschikt om het doel, namelijk het ondersteunen van lidstaten bij het beheersen van de bedoelde uitdagende situatie, te bereiken. Het voorstel spitst zich immers toe op handvatten aan de lidstaten om in de grenszone adequaat maar humaan op de ontstane situatie te reageren. De maatregelen zijn beperkt tot wat nodig is om het hoofd te bieden aan de specifieke situatie en deze op een ordelijke en effectieve manier te beheersen. De duur van de maatregelen zijn beperkt in tijd en tot wat strikt noodzakelijk is voor de betrokken lidstaten, waardoor het voorstel niet verder gaat dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft aan dat het, gezien de aard van dit voorstel, niet mogelijk is om *a priori* de mogelijke budgettaire impact in te schatten. Volgens de Commissie zullen eventuele kosten die voortvloeien uit de uitvoering van dit voorstel worden opgevangen binnen de begroting van

de bestaande financieringsinstrumenten voor de periode 2021–2027 op het gebied van migratie en asiel. Indien bij uitzondering noodzakelijk, kan gebruik worden gemaakt van de flexibiliteitsmechanismen in het kader van het MFK 2021–2027. Voor wat betreft de asielprocedure legt dit voorstel volgens de Commissie geen financiële of administratieve last voor de EU op. Op die onderdelen heeft het dus geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

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

Ook op nationaal niveau zijn de kosten nog niet in te schatten. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Geen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de concurrentiekracht. Deze noodmaatregelen zien specifiek op asielprocedures in getroffen lidstaten. Desalniettemin moet instrumentalisering van migratie ook in een geopolitiek kader worden geplaatst, waarbij per situatie moet worden afgewogen welke vervolgstappen de EU passend acht. Geopolitieke ontwikkelingen, zoals aan de oostgrens van de EU, moeten worden gemonitord om het migratiebeleid binnen de EU optimaal af te stemmen.

6. Implicaties juridisch

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

De verordening heeft rechtstreekse werking. De bepalingen met betrekking tot de noodprocedure zullen evenwel hoogstwaarschijnlijk niet in Nederland ten uitvoer worden gelegd, zodat er voor Nederland geen juridische gevolgen zullen zijn.

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

De verordening kent in artikel 7 een bevoegdheid toe aan de Raad om een uitvoeringshandeling te nemen om een lidstaat te machtigen bepaalde in de verordening genoemde maatregelen te nemen. Artikel 7, lid 1 bepaalt dat een lidstaat die geconfronteerd wordt met de komst van migranten aan zijn buitengrens ten gevolge van een situatie van instrumentalisering van migranten, kan verzoeken om de in de artikelen 2, 3, en 4 van de verordening genoemde maatregelen te mogen toepassen. Wanneer de Commissie het op basis van de door de verzoekende lidstaat verschaft informatie passend acht, doet de Commissie onverwijld een voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad. De Raad behandelt dit voorstel vervolgens met voorrang en stelt een uitvoeringsbesluit vast waarbij de

betrokken lidstaat wordt gemachtigd de specifieke maatregelen als bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 toe te passen. In het uitvoeringsbesluit van de Raad wordt de termijn van toepassing ervan bepaald, die in eerste instantie in ieder geval niet meer dan zes maanden mag bedragen. De Commissie monitort de situatie voortdurend en kan, wanneer zij dit gepast acht, ofwel een verlenging van de maatregelen of de intrekking ervan voorstellen.

Naar het oordeel van het kabinet betreft het hier geen essentieel onderdeel van de regelgeving, waardoor toekenning van de bevoegdheid hier mogelijk is. Het kabinet vindt toekenning van deze bevoegdheid ook wenselijk, omdat snel moet kunnen worden gereageerd door lidstaten wanneer instrumentalisering plaatsvindt. Bovendien ligt de keuze voor uitvoering (in plaats van delegatie) voor de hand omdat het niet gaat om een maatregel van algemene strekking. Het gaat in dit geval om een uitvoeringsbesluit door de Raad waarin de lidstaat die het verzoek heeft ingediend wordt toegestaan om de afwijkingen toe te passen genoemd in artikelen 2, 3 en 4 van de Verordening. Vanwege een gewenst hoog niveau van politieke controle en steun en ter uitdrukking van solidariteit met de lidstaat die het verzoek indient, vindt het kabinet het gerechtvaardigd dat de bevoegdheid in dit geval wordt toegekend aan de Raad. Het kabinet kan instemmen met deze regeling.

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

De verordening treedt in werking daags na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het kabinet merkt hierbij op dat het voorstel sterk is verbonden met andere voorstellen die nog niet zijn vastgesteld en waarvan de datum van inwerkingtreding nog niet bekend is. Het kabinet acht het daarom van belang dat de inwerkingtreding gecoördineerd plaatsvindt.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing ten aanzien van dit voorstel.

e) Constitutionele toets

Het kabinet is van oordeel dat het voorstel in overeenstemming is met de Grondwet en de toepasselijke Europese verdragen. Het voorstel eerbiedigt de grondrechten van de personen die te maken krijgen met instrumentalisering. De beginselen, erkend in het Handvest van de grondrechten van de EU, en de verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal recht, worden in acht genomen, waaronder een reële en effectieve toegang tot de asielprocedure. Het voorstel houdt tevens in dat een lidstaat die te maken heeft met instrumentalisering ervoor moet zorgen dat er voldoende open en gemakkelijk toegankelijke registratiepunten, met inbegrip van grensdoorlaatposten, zijn. De beginselen en waarborgen waarin is voorzien binnen het migratiepact²¹ blijven ook binnen de noodprocedure voor migratie- en asielbeheer van toepassing. Binnen het kader van de noodprocedure voor migratie- en asielbeheer kan detentie slechts worden toegepast binnen een strikt gereguleerd kader en voor een beperkte tijd. Het beginsel van non-refoulement, dat is vastgelegd in artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag van 1951 en artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, wordt ook gerespecteerd wanneer afwijkingen van de herschikking van de Terugkeer-

²¹ COM(2020) 609.

richtlijn²² worden toegepast. Het voorstel herinnert expliciet aan de plicht van de lidstaten om dit beginsel altijd in acht te nemen bij het nakomen van hun verplichting om grenzen te controleren.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De bepalingen over de noodprocedure zullen hoogstwaarschijnlijk niet in Nederland worden toegepast en zullen derhalve geen implicaties hebben voor de uitvoering en/of handhaving. Daar waar door de Commissie of de agentschappen aan lidstaten gevraagd wordt om inzet of de continuering daarvan, zal Nederland daar op gebruikelijke weg en met inachtneming van de waarborgen en de beschikbare capaciteit invulling aan geven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

²² COM(2018) 634.