

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2157

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vijf fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Richtlijn Europese Blue Card (Kamerstuk 22 112, nr. 2155)

Fiche 2: Mededeling Europa investeert weer, balans van het investeringsplan (EFSI) (Kamerstuk 22 112, nr. 2156)

Fiche 3: Mededeling externe dimensie migratie

Fiche 4: Mededeling De internemarktagenda voor banen, groei en investeringen uitvoeren (Kamerstuk 22 112, nr. 2158)

Fiche 5: Voorstel wijziging richtlijn Carcinogene en Mutagene stoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 2159)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling externe dimensie migratie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad en de Europese Investeringsbank over het oprichten van een nieuw Partnership Framework met derde landen onder de Europese Agenda voor Migratie.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
8 juni 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 385
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1465461496123&uri=COM:2016:385:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
De mededeling is als AOB-punt besproken door de Raad Buitenlandse Zaken van 20 juni 2016.
Op 28 en 29 juni zal de Europese Raad de mededeling bespreken en conclusies aannemen.
RBZ is hoofdbehandelende Raadsformatie, ook JBZ nauw betrokken.
Zo is de mededeling op 10 juni jl. door de JBZ besproken.
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie stelt dat externe migratiedruk de «*new normal*» is voor de EU. In dit licht acht de Commissie het noodzakelijk om de gezamenlijke inzet van EU-instellingen en lidstaten op de externe dimensie van migratie te versterken en te versnellen, met zowel korte- als langeretermijnacties ten aanzien van herkomst- en transitlanden. De Commissie bouwt daarbij voort op de geleerde lessen van het afgelopen jaar, waaronder de uitkomsten van de Valletta top van 11-12 november 2015 en de totstandkoming en uitvoering van de EU Turkije Verklaring. Eén van deze lessen is dat de beste resultaten worden gehaald als alle EU actoren op een gecoördineerde manier met elkaar samenwerken, financiële middelen en capaciteit ter beschikking stellen en politiek kapitaal investeren. De Commissie zet expliciet in op het snel verbeteren van de terugkeerresultaten en beschouwt een effectief terugkeerbeleid als een korte termijn doel dat ook belangrijk is voor het ontmoedigen van illegale immigratie en het breken van het verdienmodel van mensensmokkelorganisaties.

De Commissie stelt voor om een *Partnership Framework* te hanteren en te komen tot «*compacts*» (veelomvattende partnerschappen) op het gebied van migratie met een beperkt aantal herkomst-, transitlanden en landen die veel vluchtelingen opvangen. Op korte termijn gaat het om Jordanië, Libanon, Niger, Nigeria, Mali, Senegal en Ethiopië. Op de langere termijn denkt de Commissie onder meer aan Afghanistan, Iran, Pakistan, Bangladesh, Marokko, Algerije en Egypte. De compacts moeten de kernelementen worden van de brede relaties tussen de EU en derde landen van herkomst en transit. Deze compacts hebben drie korte termijn doelen: (1) het voorkomen van verdrinkingen op de Middellandse Zee, (2) een meetbare toename van terugkeer naar herkomst- en transitlanden en (3) het in staat stellen van vluchtelingen en migranten om dichtbij huis te blijven. De compacts moeten de belangen van zowel de EU als de partnerlanden dienen. De landen die bereid zijn om samen te werken

kunnen rekenen op meer steun van de EU, landen die afspraken willens en wetens niet nakomen lopen het risico op zogenoemde negatieve prikkels. Alle beschikbare beleidsterreinen en financiële instrumenten van de EU-instellingen en lidstaten zouden in principe ingezet moeten kunnen worden voor de compacts, en indien nodig ook voor eventuele negatieve prikkels (o.a. in het kader van ontwikkelingssamenwerking, handel en visa). De Commissie roept lidstaten op om historische banden en speciale bilaterale relaties in te zetten voor het bredere EU-belang op het gebied van migratie.

Onder de positieve maatregelen noemt de Commissie specifiek het verruimen van de hervestigingsmogelijkheden en andere vormen van legale migratie. Op 7 juni heeft de Commissie gelijktijdig een wetsvoorstel uitgebracht voor herziening van de richtlijn over de Blauwe Kaart¹, om op deze manier legale migratie van hooggeschoolde migranten te bevorderen. De Kamer wordt hierover via een separaat BNC-fiche geïnformeerd. De komende maanden zal de Commissie tevens met een mededeling komen over hervestiging. Dit systeem zou diegenen die internationale bescherming behoeven een veilige en legale manier moeten bieden om naar de Europese Unie te komen. De Commissie geeft aan dat hervestiging niet alleen de plicht is van de EU maar dat de internationale gemeenschap daarvoor gezamenlijk verantwoordelijkheid draagt. In dit kader stelt de Commissie voor om te pleiten voor de ontwikkeling van een door de VN ondersteund mondiaal hervestigingsprogramma.

Naast het sluiten van compacts met de hierboven genoemde landen, noemt de Commissie de noodzaak om op korte termijn bijzondere aandacht te geven aan Libië en Tunesië. Ook doet de Commissie het voorstel om een extra impuls te geven aan de aanpak van grondoorzaken van migratie en gedwongen ontheemding. Voor de langere termijn noemt de Commissie specifiek de relevantie van Afrika, Afghanistan en Iran en binnen het Nabuurschapsbeleid Marokko, Algerije en Egypte. Zowel het werk ten aanzien van de compacts als de inzet op de langere termijn dient plaats te vinden met volledig respect voor internationaal recht en fundamentele rechten, waaronder het principe van *non-refoulement*.

De Commissie stelt voor om de compacts voornamelijk te financieren via een effectievere en vooral migratierelevantere inzet van de bestaande instrumenten, onder andere door aansluiting te zoeken bij instrumenten zoals macro-financiële steun. Er zou in totaal EUR 8 miljard beschikbaar moeten komen voor de financiering van de compacts op de korte termijn (2016–2020). Deels gaat het om bestaande middelen en toezeggingen, deels om nieuw geld. Voor additionele middelen doet de Commissie ook een beroep op de lidstaten, in het bijzonder via ophoging van de EU trustfondsen voor Afrika en Syrië (Madadfondsen).

Voor de lange termijn zet de Commissie in op een fundamentele herijking van traditionele ontwikkelingssamenwerking, met een belangrijkere rol voor de private sector. Onderdeel hiervan is het voornemen om in het najaar een nieuw voorstel te presenteren voor een ambitieus extern investeringsplan om de grondoorzaken van migratie aan te pakken. De Commissie beschrijft in deze Mededeling op hoofdlijnen het in het najaar uit te brengen plan, dat drie pijlers omvat: (1) het katalyseren van private investeringen met publieke middelen via garanties en concessionele fondsen; (2) het bieden van technische assistentie aan lokale overheden en bedrijven bij het ontwikkelen van rendabele projecten en (3) het verbeteren van het ondernemingsklimaat door bevorderen van goed bestuur, aanpak corruptie en het wegnemen van investeringsbelemmeringen en marktverstoringen. In de Mededeling geeft de Commissie aan

¹ COM(2016) 378

dat binnen de EU-begroting en het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) EUR 3,1 miljard beschikbaar is in deze periode, waarmee de Commissie een totaal van EUR 31 miljard private en publieke investeringen denkt te kunnen mobiliseren. Dit zou nog eens verdubbeld kunnen worden als de lidstaten en andere partners dit bedrag parallel inleggen, waar de Commissie in de Mededeling ook toe oproept.

Voor een effectievere en beter gecoördineerde aanpak van mensen-smokkel stelt de Commissie voor om meer *European Migration Liaison Officers* in te zetten in prioritaire herkomst- en transitlanden. De Commissie verzoekt lidstaten om deze liaison officers spoedig te nomineren. Op sleutellocaties zouden ook Europese samenwerkingsplatforms op het gebied van mensensmokkel opgericht moeten worden om meer gecoördineerd op te treden bij de ondersteuning van partnerlanden bij de strijd tegen de georganiseerde misdaad achter mensensmokkel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De uitgangspunten van het Nederlands migratiebeleid zijn uiteengezet in de Kamerbrief van 8 september 2015 over de Europese asielproblematiek (Kamerstuk 19 637, nr. 2030). Hierin stelt het kabinet dat een Europese oplossing alleen effectief kan zijn als de interne en externe dimensie van het migratievraagstuk gezamenlijk en in onderlinge samenhang worden aangepakt. De kern van deze inzet is het aanpakken van grondoorzaken van migratie, waaronder oorlog, mensenrechtenschendingen en het verbeteren van sociaaleconomische perspectieven, gekoppeld aan een kwalitatief betere vorm van opvang in de regio, een EU-programma voor hervestiging, een op solidariteit gestoelde billijke verdeling van de verantwoordelijkheid voor asielzoekers en vluchtelingen binnen de EU, een gezamenlijke effectieve terugkeer van mensen zonder verblijfstitel en de ontmanteling van het cynische business model van mensensmokkelaars. Dit beleid staat nog steeds. Inmiddels zijn onderdelen van dit beleid nader uitgewerkt en vormgegeven, o.a. via de EU-Turkije-verklaring, tijdens de Valletta-top van 11 en 12 november 2015 (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1052) en de Londen conferentie over de Syrië regio op 4 februari 2016 (Kamerstuk 32 623, nr. 163). Een belangrijke component van het Nederlandse migratiebeleid is het versterken van opvang in de regio, door het bieden van een duurzaam perspectief aan vluchtelingen en gastgemeenschappen. Onlangs stelde het kabinet EUR 260 miljoen beschikbaar voor opvang van vluchtelingen in Turkije, Jordanië, Libanon en Irak, vooral door te investeren in werkgelegenheid, onderwijs en basisvoorzieningen. Ook heeft het kabinet een aantal programma's ontwikkeld gericht op de aanpak van grondoorzaken van irreguliere migratie, zoals het fonds voor *Addressing Root Causes* (EUR 125 miljoen) en het LEAD programma (*Local Employment in Africa for Development*, EUR 25 miljoen). Het laatste programma is erop gericht perspectief te bieden aan jongeren in zeven Afrikaanse landen (Algerije, Egypte, Libië, Somalië, Mali, Nigeria en Tunesië), door het stimuleren van ondernemerschap, verstrekken van financiering aan jonge ondernemers, opschalen van bestaande bedrijven met groeipotentieel en het begeleiden van jongeren naar de arbeidsmarkt. Daarnaast worden jongeren bewust gemaakt over de keerzijden van migratie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling en ziet in de Commissievoorstellen een uitvoering van de visie van het kabinet, zoals weergegeven in de brief van 8 september 2015 en uitgedragen in het kader van het

EU-voorzitterschap. Het is positief dat dit nu zijn weerslag krijgt in Europees beleid. Het kabinet is positief over het resultaat- en actiegerichte karakter van de mededeling. Sinds het uitkomen van de Europese Agenda voor Migratie op 13 mei 2015 is er veel gebeurd om de migratieagenda verder te brengen. Zo zijn Hoge Vertegenwoordiger Mogherini en de Commissie actief aan de slag gegaan met de opdracht die ze vorig jaar van de Europese Raad kregen om landenspecifieke pakketten te ontwikkelen en dialogen op hoog niveau over migratie te voeren met een aantal belangrijke herkomst- en transitlanden, om hun samenwerking op het gebied van migratie te bevorderen, onder meer op het gebied van terugkeer. Nederland heeft dit gedurende het EU voorzitterschap intensief gefaciliteerd, onder meer door een aantal dialogen op hoog niveau namens de Hoge Vertegenwoordiger te voeren. Het kabinet is het met de Commissie eens dat deze aanpak nu geoperationaliseerd moet worden door met een aantal belangrijke herkomst- en transitlanden een compact uit te werken, met daarin concrete afspraken over wat beide partijen wanneer zullen leveren. In lijn met de uitkomsten en geest van de Valletta-top verdient het de voorkeur om dit te doen op basis van een breed partnerschap van gelijke partijen, waar voor beide partijen voordeel uit te behalen valt, met inzet van positieve maatregelen. In specifieke gevallen kan ook worden gekozen voor specifiek migratie-gerelateerde afspraken, zoals nu in enkele situaties ook reeds het geval is. Wanneer echter blijkt dat deze partnerschapsbenadering niet werkt en partnerlanden gemaakte afspraken – in het bijzonder op het terrein van terugkeer – niet nakomen, zijn negatieve prikkels te overwegen. Het voorstel van de Commissie om positieve en negatieve prikkels in te zetten in de relatie met derde landen, afhankelijk van hun medewerking aan terugkeer, is in lijn met het kabinetsbeleid zoals uiteengezet in de reactie op het rapport van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) over de «Strategische Landenbenadering migratie» (Kamerstukken 29 344 en 30 573, nr. 128). Daarin stelt het kabinet dat het positieve koppelingen het meest effectief acht om landen te overreden onderdanen terug te nemen. Indien landen niet bereid blijken om, als onderdeel van een breder partnerschap, mee te werken aan terugkeer, sluit het kabinet negatieve prikkels niet uit. Het kabinet richt zich daarbij, conform het advies van de ACVZ, eerst en vooral op maatregelen binnen het migratiedomein, zodat deze direct voelbaar zijn voor de personen en instanties die bij terugnamebeleid betrokken zijn. Maatregelen op beleidsterreinen buiten het migratiedomein worden, in lijn met het regeerakkoord, echter niet op voorhand uitgesloten. Het kabinet zal elk voorstel voor negatieve prikkels zorgvuldig beoordelen op verwachte effectiviteit en op proportionaliteit. Uiteindelijk gaat het om maatwerk per land waarbij de mogelijke impact op bredere belangen (o.a. politiek, economie en veiligheid) en doelgroepen (o.a. arme en kwetsbare mensen) zal worden meegewogen.

Het kabinet steunt de oproep van de Commissie aan de lidstaten om de inzet van de EU-instellingen te bevorderen met bilaterale initiatieven. Dit biedt ruimte voor optimale flexibiliteit, maatwerk en samenwerking tussen lidstaten onderling, bijvoorbeeld met betrekking tot landen waar de Commissie weinig leverage heeft maar afzonderlijke lidstaten wel. Het kabinet zal erop aandringen dat ook binnen de EU-instellingen (bijvoorbeeld tussen EDEO en de Commissie) in toenemende mate gewerkt wordt op basis van integraliteit van beleid.

Landenkeuze compacts en verdere geografische focus

Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie om op de korte termijn te focussen op een beperkt aantal herkomst- en transitlanden en landen die veel vluchtelingen opvangen. Het kabinet zet zich al langere tijd

actief in voor het sluiten van brede partnerschappen met Jordanië en Libanon, allebei landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen. De onderhandelingen over de compacts met deze landen zijn inmiddels vergevorderd en zullen naar verwachting na de zomer worden afgerond. Ook de keuze voor de prioritaire Afrikaanse landen heeft de steun van het kabinet. Nigeria en Senegal zijn voor de EU als geheel belangrijke herkomstlanden van migranten op de Centraal-Mediterrane route. Niger is het belangrijkste transitland voor West-Afrikaanse migranten. Mali is zowel een belangrijk herkomst- als transitland. Ethiopië is een belangrijk herkomst-, opvang- en transitland in Oost-Afrika. Met al deze landen worden dialogen op hoog niveau gevoerd (Nederland voerde namens de EU de dialogen met Mali, Ivoorkust en Ghana) op het gebied van migratie en zijn er landenpakketten ontwikkeld. Het is nu tijd om deze om te zetten in concrete afspraken en pakketten, onder andere op het gebied van terugkeer. In deze pakketten dient voldoende aandacht te zijn voor de aanpak van grondoorzaken van migratie, die in West-Afrika vaak sociaaleconomisch van aard zijn (o.a. hoge jeugdwerkloosheid). Ook het voorstel van de Commissie om op korte termijn strategisch te engageren met Libië en Tunesië acht het kabinet opportuun. Het belang van Libië voor de migratieagenda is evident. Het overgrote deel van de migranten op de Centraal Mediterrane route reist via Libië en in Libië zelf bevinden zich grote groepen migranten, vaak in kwetsbare posities. Het EU-beleid is gericht op stabilisatie van het land en steun aan de eenheidsregering. Op termijn zal dit moeten leiden tot meer mogelijkheden om de migratiestroom vanuit Libië te reguleren. Het kabinet vindt het ook belangrijk om Tunesië te steunen, met het oog op consolidatie van de succesvolle democratische transitie en daarmee behoud van stabiliteit, en in relatie tot de migratieproblematiek in Libië.

Het kabinet vindt dat er kracht schuilt in beperking. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat er teveel urgentie bestaat om de relaties met landen als Afghanistan, Marokko, Algerije en Egypte geheel onder het kopje «lange termijn» te plaatsen. Ook in deze landen zal op korte termijn actie ondernomen moeten worden, bijvoorbeeld om te voorkomen dat meer boten vertrekken vanuit Egypte, met het risico op meer verdrinkingen. Dit kan door het uitbreiden of intensiveren van de huidige samenwerking met deze landen. Irak wordt weliswaar niet specifiek genoemd in de mededeling, maar migratie is wel opgenomen als onderdeel in de regionale strategie van de EU voor Syrië en Irak en de dreiging die uitgaat van ISIS/Da'esh.² Afghanistan en Irak hebben een groot aandeel in de huidige migratiedruk op de EU en werken onvoldoende mee aan de terugkeer van onderdanen. Daarbij geldt voor Afghanistan dat een groot deel van deze onderdanen alleenstaand en minderjarig zijn. Aangezien het handelingsperspectief met betrekking tot Eritrea beperkt is vanwege de politieke en mensenrechtensituatie en het isolement waarin het land zich bevindt, zal de Commissie zich vooral moeten richten op versterkte steun aan opvang van Eritreeërs in de regio, in het bijzonder in Ethiopië. Het kabinet onderschrijft de analyse van de Commissie dat in veel Afrikaanse landen nog intensiever gewerkt moet worden aan de aanpak van grondoorzaken van migratie. Hierbij dient er zowel aandacht te zijn voor grondoorzaken op het gebied van politiek en veiligheid als voor de aanpak van sociaaleconomische factoren zoals jeugdwerkloosheid. Omdat de EU niet op alle landen even actief kan inzetten, blijft de noodzaak bestaan om de strategische landenbenadering terugkeer ook op nationaal niveau vorm te blijven geven, al dan niet samen met gelijkgestemde landen. Voor Nederland geldt dat bijvoorbeeld voor de inzet op landen als Guinee en Sierra Leone.

² Conclusies van de Raad Buitenlandse Zaken van 16 maart 2015 (Kamerstuk 21501-02, nr. 1470).

Bevorderen terugkeer

Om het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen in Nederland en de EU te behouden is het noodzakelijk om migranten die geen recht hebben op internationale bescherming terug te sturen naar hun land van herkomst of, in voorkomende gevallen, naar een transitland of een ander derde land. Het kabinet onderschrijft de vaststelling van de Commissie dat een effectief terugkeerbeleid de ruggengraat is van een gebalanceerde migratiesamenwerking en nodig is om illegale immigratie en de activiteiten van mensensmokkelaars tegen te gaan. Een groot deel van de migranten die via de Centraal-Mediterrane route in Italië arriveren is afkomstig uit West-Afrika. Het gaat grotendeels om economische migranten, om mensen die geen recht hebben op internationale bescherming onder het Vluchtelingenverdrag of andere internationale verdragen. Ook via andere routes komen migranten binnen die geen recht hebben op internationale bescherming. Het kabinet is het eens met de voorgestelde inzet op vrijwillige terugkeer naar en re-integratie in de landen van herkomst. Landen zijn volgens internationaal recht verplicht om hun onderdanen terug te nemen. In de praktijk blijken veel landen van herkomst echter onvoldoende mee te werken als het gaat om gedwongen terugkeer.

Het voorstel van de Commissie om positieve en negatieve prikkels in te zetten in de relatie met derde landen, afhankelijk van hun medewerking aan terugkeer, is in lijn met het kabinetsbeleid zoals uiteengezet in de reactie op het rapport van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ) over de «Strategische Landenbenadering migratie» (Kamerstukken 29 344 en 30 573, nr. 128). Daarin stelt het kabinet dat het positieve koppelingen het meest effectief acht om landen te overreden onderdanen terug te nemen. Indien landen niet bereid blijken om, als onderdeel van een breder partnerschap, mee te werken aan terugkeer, sluit het kabinet negatieve prikkels niet uit. Het kabinet richt zich daarbij, conform het advies van de ACVZ, eerst en vooral op maatregelen binnen het migratiedomein, zodat deze direct voelbaar zijn voor de personen en instanties die bij terugnamebeleid betrokken zijn. Maatregelen op beleidsterreinen buiten het migratiedomein worden, in lijn met het regeerakkoord, echter niet op voorhand uitgesloten.

Daarbij is het kabinet wel van mening dat de effectiviteit en proportionaliteit van maatregelen zorgvuldig in kaart moeten worden gebracht, rekening houdend met andere politieke, economische of veiligheidsbelangen die relevant zijn in de betrekkingen met bepaalde landen. In dit licht vindt het kabinet dat diepgaand gekeken moet worden naar het voorstel van de Commissie om de mate van samenwerking op migratie en specifiek terugkeer te betrekken in de APS+-evaluatie van volgend jaar. Door middel van APS+-afspraken krijgen begunstigde landen invoerheffingvrije toegang tot de Europese markt, in ruil voor actieve implementatie van 27 conventies op het gebied van onder meer mensenrechten en arbeidsrecht. Migratie maakt hier geen expliciet onderdeel van uit.

Hervestiging

Het kabinet is van mening dat irreguliere migratie moet worden teruggedrongen en tegelijkertijd moet worden gewerkt aan legale hervestigmogelijkheden voor hen die internationale bescherming nodig hebben. In dit kader kijkt het kabinet uit naar het verwachte voorstel van de Commissie over hervestiging. Het kabinet onderschrijft het voorstel van de Commissie om te komen tot een wereldwijd hervestigingsprogramma, ondersteund door de VN. In aanloop naar de VN-migratietop van 19 september zouden hiertoe stappen moeten worden gezet.

Legale migratie en mobiliteit

Zoals aangegeven in de Kamerbrief met het verslag van de Valletta-top (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1052) zijn vergrote legale migratiemogelijkheden en versterkte mobiliteit voor veel Afrikaanse landen essentiële onderdelen van een pakket aan bredere migratieafspraken. Het kabinet onderkent het belang hiervan en steunt in dit verband afspraken over de voortzetting van de al bestaande mogelijkheden voor legale migratie (conclusies Europese Raad van 15 oktober jl.; Kamerstuk 21 501-20, nr. 1026). Ook ziet het kabinet mogelijkheden voor het vergroten van de mobiliteit voor studenten, wetenschappers en betere erkenning van diploma's via bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten en Afrikaanse landen. Voor de kabinetspositie met betrekking tot legale migratie van hooggeschoolde migranten wordt verwezen naar het BNC-fiche over het Commissievoorstel tot herziening van de Blauwe Kaart.

Aanpak mensensmokkel

Het kabinet deelt de analyse van de Commissie dat het realiseren van terugkeer en het bieden van legale alternatieven essentieel zijn om het verdienmodel van mensensmokkelaars te ondergraven. Het kabinet onderschrijft de oproep tot betere coördinatie op landenniveau van de inzet van EU en lidstaten om partnerlanden beter in staat te stellen mensensmokkel- en handel aan te pakken. Het kabinet is bovendien voorstander van uitbreiding van de samenwerking op het terrein van opsporing en vervolging met relevante partnerlanden, om internationaal opererende criminele netwerken effectiever te bestrijden. Ook zal het kabinet pleiten voor concrete doelstellingen om mensensmokkel- en handel aan te pakken, als onderdeel van de compacts, en voor meer steun voor capaciteitsopbouw. Het betreft hier immers een terrein dat prioritair is voor zowel Europa als de meeste transit- en herkomstlanden. Tot slot is het kabinet voorstander van gezamenlijke informatiecampagnes, om illegale migratie te ontmoedigen en om (potentiële) migranten beter te informeren over de risico's van het reizen naar Europa via mensensmokkelaars.

Financieel

De financiële instrumenten van de EU en lidstaten moeten volgens de Commissie gericht, gecoördineerder, flexibeler en sneller ingezet worden om de voorgestelde compacts te financieren. Dat onderschrijft het kabinet volledig. De migratierelevantie van de EU-inzet moet worden versterkt door een focus op migratiemanagement, een directere koppeling met samenwerking op het gebied van terugkeer en een gerichtere aanpak van de grondoorzaken van irreguliere migratie. Het kabinet steunt het pleidooi van de Commissie om de financiële inzet van de EU meer migratierelevant te maken, maar vindt dat de overige doelstellingen van het buitenlands beleid, zoals het bevorderen van inclusieve economische groei, gelijkheid, mensenrechten, veiligheid en democratie daarbij niet uit het oog verloren mogen worden. Het kabinet pleit daarom voor bredere partnerschapsbenadering met relevante derde landen, waar alle EU instrumenten voor ingezet worden en migratie een nadrukkelijk onderdeel van uitmaakt.

Het kabinet acht het onrealistisch en onwenselijk dat de lidstaten de bijdragen aan de EU-trustfondsen voor Afrika en de Syrië-regio geheel of gedeeltelijk «matchen», zoals de Commissie verzoekt in de mededeling. De gevraagde extra bijdragen aan deze trustfunds tellen op tot bijna EUR

2,5 miljard³. Volgens het kabinet is het effectiever om eventuele extra middelen te mobiliseren binnen het landenspecifieke kader van de compacts, zodra helder is wat daarvoor nodig is. Het kabinet is van mening dat maatregelen primair gefinancierd dienen te worden binnen de plafonds van het meerjarig financieel kader 2014–2020 en het EOF. Het kabinet is daarnaast sceptisch over de noodzaak het trustfonds voor Afrika nu al aan te vullen met EUR 500 miljoen uit de reserves van het EOF. Het kabinet verwelkomt de voortvarende start van het EU trustfonds voor Afrika, maar vraagt zich af of de gefinancierde activiteiten in alle gevallen wel de meest migratierelevante zijn. Bovendien meent het kabinet dat partnerlanden nog niet altijd voldoende betrokken zijn bij de formulering en uitvoering van de gefinancierde activiteiten. Zolang de meerwaarde van dit nieuwe instrument (ten opzichte van reguliere instrumenten als het EOF) onvoldoende duidelijk is, acht het kabinet het niet wenselijk het trustfonds verder op te hogen.

Het kabinet pleit al langere tijd voor de inzet van innovatieve financieringsinstrumenten om extra middelen te katalyseren en de betrokkenheid van de private sector te vergroten. Mede op aandringen van Nederland stelt de Commissie nu een ambitieus investeringsplan voor om de grondoorzaken van irreguliere migratie aan te pakken. Gebaseerd op het model van het Europees Fonds voor Strategische Investerings (EFSI) combineert het voorstel bestaande investeringsfaciliteiten om kredietverlening, risicodeling, investeringssubsidies en technische assistentie te bieden op basis van een garantie en financiering uit het EOF of de EU-begroting. Het voorstel zal in het najaar in uitgewerkte vorm gepresenteerd worden. Het kabinet is positief over de aankondiging van de Commissie om extra investeringen te mobiliseren. Het kabinet wacht dit voorstel af en zal op basis daarvan een definitief standpunt innemen. Het verzoek aan de lidstaten om ook dit bedrag te «matchen» acht het kabinet niet realistisch. Bij de uitwerking van het voorstel voor een Extern Investeringsplan vindt het kabinet samenwerking en complementariteit met de werkzaamheden van de Europese Investeringsbank (EIB) van belang. De EIB is een belangrijke partner op het terrein van innovatieve financiering. De Europese Raad⁴ heeft de EIB opgeroepen om aanvullende financiering te mobiliseren ter ondersteuning van duurzame groei, vitale infrastructuur en sociale cohesie in de zuidelijke buurlanden en de westelijke Balkan. De bank werkt daarnaast aan een initiatief om innovatie en ondernemerschap te stimuleren in Afrika, in samenwerking met onder andere de *African Development Bank*. Het kabinet kijkt uit naar de uitgewerkte voorstellen van de EIB.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een eerste inventarisatie onder lidstaten wijst uit dat deze de mededeling verwelkomen als een goede stap in een resultaatgerichte aanpak van irreguliere migratiestromen. Net als Nederland heeft een aantal lidstaten aarzelingen over de voorgestelde matching van fondsen door de lidstaten. Hoewel er consensus is over het principe om negatieve maatregelen te overwegen als derde landen consequent weigeren hun onderdanen terug te nemen, zijn niet alle lidstaten voorstander van de door de Commissie voorgestelde negatieve prikkels door middel van ontwikkelingssamenwerking en handel.

³ Bijdrage Commissie aan EUTF Afrika was EUR 1,8 miljard. Lidstaten zouden volgens Commissie nog EUR 1,7 miljard moeten matchen. De Commissie stelt voor om een nieuwe bijdrage te doen van EUR 0,5 miljard aan het EUTF Afrika, ook te matchen door de lidstaten. Ten slotte zouden lidstaten volgens de Commissie nog EUR 0,27 miljard moeten bijdragen aan het Madadfonds.

⁴ ER-conclusies 18-19 februari 2016

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van bevoegdheid is positief. De EU is bevoegd extern op te treden op het terrein van migratie. Zo kan de EU bijvoorbeeld terug- en overname overeenkomsten sluiten met derde landen (artikel 79, lid 3 VWEU). Ook op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp bestaat een EU-bevoegdheid (artikel 4, lid 4 VWEU). In het Verdrag is bovendien bepaald dat de Unie toeziet op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden (artikel 21, lid 3 VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Aard en omvang van de huidige vluchtelingenproblematiek vereisen een Europese aanpak. De EU als geheel heeft een veel grotere slagkracht en een breder instrumentarium ter beschikking dan de lidstaten afzonderlijk.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Om een serieuze impact te kunnen realiseren ten aanzien van de migratiestromen is een geïntegreerde inzet van beleidsinstrumenten en financiële middelen nodig. De EU middelen die worden uitgetrokken via ontwikkelingssamenwerking, innovatieve financiering en de EU trustfondsen voor Afrika en Syrië zijn omvangrijk, in lijn met de ernst van de problematiek. Het verzoek van de Commissie aan de lidstaten om de bijdragen aan de trust funds en het nieuwe investeringsplan te «matchen» acht het kabinet echter onwenselijk en onrealistisch.

Het kabinet is voorts van mening dat proportionaliteit een belangrijke toetssteen dient te zijn bij de mogelijke toepassing van negatieve prikkels. Het belang van terugkeer dient zorgvuldig afgewogen te worden tegen andere legitieme doelen en belangen zoals handel, veiligheid en terrorismebestrijding.

d) Financiële gevolgen

In de mededeling verzoekt de Commissie om financiering voor de naleving van de migratiecompacts (korte termijn) en voor het Extern Investeringsplan (lange termijn). Gezamenlijk verzoekt de Commissie de lidstaten om bijna EUR 5,6 miljard aan additionele financiering (bijna 2,5 miljard voor kortetermijnmaatregelen en 3,1 miljard voor het investeringsplan voor de lange termijn).

In dit stadium acht het kabinet het verzoek van de Commissie aan de lidstaten om de bijdragen geheel of gedeeltelijk te «matchen» echter onwenselijk en onrealistisch.

Migratiecompacts (korte termijn)

De Commissie wil dat in totaal EUR 8 miljard beschikbaar komt in de periode 2016 – 2020 (nieuw, toegezegd en bestaand budget). Dit geld komt voor EUR 2,5 miljard aan additionele bijdrages van lidstaten, EUR 1 miljard vanuit macro-financiële steun (bestaand en voorgesteld EU-budget), EUR 0,5 miljard vanuit een extra bijdrage uit het Europees Ontwikkelingsfonds en tot slot via de bestaande relevante budgetten van

de EU en de lidstaten voor deze landen. Nederland is van mening dat de EU-middelen primair gevonden dienen te worden binnen de EU-begroting, waarbij de afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en het EOF worden gerespecteerd, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

Extern Investeringsplan (lange termijn):

In de mededeling geeft de Commissie aan dat binnen de EU-begroting en het Europees Ontwikkelingsfonds EUR 3,1 miljard beschikbaar is, waarmee de Commissie een totaal van EUR 31 miljard private en publieke investeringen denkt te kunnen mobiliseren. De Commissie roept de lidstaten op om een vergelijkbare bijdrage te leveren.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Geen.