

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2422

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2017

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Europese Commissie over EU-grensregio's (Kamerstuk 22 112, nr. 2421)

Fiche: Mededeling over de uitvoering van de Europese Migratieagenda

Fiche: Schengenpakket (Kamerstuk 22 112, nr. 2423)

Fiche: Aanbeveling Europees kader voor leerlingplaatsen (Kamerstuk 22 112, nr. 2424)

Fiche: Mededeling, richtlijn en verordening betreffende een definitief BTW-systeem (Kamerstuk 22 112, nr. 2425)

Fiche: Verbetering van de aanbestedingspraktijk in Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2426)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. Zijlstra

Fiche: Mededeling over de uitvoering van de Europese Migratie-agenda

1. Algemene gegevens

- a) Titel voorstel
Mededeling over de uitvoering van de Europese migratieagenda;
Aanbeveling inzake versterking van legale migratiemogelijkheden voor personen die internationale bescherming nodig hebben
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
27 september 2017
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2017) 558
C(2017)6504
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1508764253773&uri=CELEX:52017DC0558>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1803&qid=1508320052556&from=NL>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Op 27 september jl. publiceerde de Europese Commissie de mededeling over de «uitvoering van de Europese Migratieagenda», waar de Commissie terug- en vooruitblik op de uitvoering van de Europese Migratieagenda van 13 mei 2015.¹ De Europese Migratieagenda uit 2015 benaderde het migratievraagstuk in de volle breedte, zowel vanuit de interne als de externe dimensie en de samenhang daartussen. De Europese migratieagenda uit 2015 bestond uit drie delen: maatregelen die de Commissie onmiddellijk wenste te nemen om humanitaire tragedie te voorkomen en de ongecontroleerde migratiedruk op de Unie beheersbaar te maken; vier pijlers die ertoe moesten leiden dat migratie structureel beter zou worden beheerst en verder kijkt dan crisissituaties;

ten derde reflecteerde de Commissie op toekomstige initiatieven die dienden te worden genomen om ook dan te zorgen voor een structurele en effectieve benadering van migratie. Ten slotte kijkt de Commissie in deze mededeling vooruit en beschouwt ze de stappen die in haar ogen moeten worden genomen om de uitvoering van de Europese Migratieagenda verder te volbrengen. Bij deze mededeling presenteert de Commissie tevens een Aanbeveling inzake de versterking van legale migratiemogelijkheden voor personen die internationale bescherming nodig hebben.²

¹ COM(2015) 240 final.

² C(2017) 6504.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is van mening dat een effectieve, duurzame benadering van het migratievraagstuk een integrale aanpak vergt, waarbij het migratieproces veilig, effectief en geordend verloopt en aansluit bij de draagkracht en behoefte van de Nederlandse en Europese samenleving. Deze alomvattende aanpak vergt het aanpakken van de grondoorzaken van migratie, het verbeteren en versterken van de opvang en bescherming van vluchtelingen in de regio, een effectieve grensbewaking, het tegengaan van illegale migratie waaronder de aanpak van mensen-smokkel, het bevorderen van samenwerking met derde landen aan terugkeer en versterkte integratie van hen die kunnen verblijven. Hiermee wordt de positieve bijdrage van migratie vergroot en worden negatieve neveneffecten verminderd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De mededeling van de Commissie over de uitvoering van de Europese Migratieagenda is enerzijds een terugblik op hetgeen bereikt is sinds mei 2015 en anderzijds een vooruitblik op de maatregelen die nog moeten worden genomen om de uitvoering verder te volbrengen. Sinds het uitbrengen van de Europese migratieagenda is er op de volle breedte van het Europese asiel- en migratieterrein veel werk verzet. Het kabinet verwelkomt de mededeling van de Commissie over de uitvoering van de Europese Migratieagenda. Het geeft een volledig overzicht van de vooruitgang van de alomvattende aanpak om de ongecontroleerde migratiebewegingen richting de Europese Unie beheersbaar te maken en reguliere, gewenste en veilige migratie te bevorderen. In deze aanpak ziet het kabinet veel elementen terug van de visie op de Europese migratieproblematiek uit 2015 en uit het regeerakkoord.³

Terugblik

Het kabinet is met de Commissie van mening dat de onmiddellijke maatregelen die in het najaar van 2015 en begin 2016 zijn genomen, er in hun gezamenlijkheid voor hebben gezorgd dat de ongecontroleerde migratiebewegingen naar de Europese Unie beheersbaar zijn gemaakt. Hier hebben met name de uitvoering van de EU-Turkije Verklaring en de gecoördineerde grensmaatregelen op de Westelijke Balkanroute door onder meer de toepassing van het Schengen-acquis te herstellen, aan bijgedragen. Ook heeft de EU aanzienlijke financiële, met materiele en personele bijgedragen geleverd aan de opvang van migranten en vluchtelingen. Daarnaast heeft de EU bijgedragen aan het beter beheersbaar maken van de verschillende migratiebewegingen, onder meer via de Faciliteit voor Vluchtelingen in Turkije, het EU-noodhulp-instrument, het EU Trustfonds voor Syrië, en de Europese fondsen AMIF en ISF. Alhoewel het kabinet van mening is dat de hotspots in Italië en Griekenland hebben bijgedragen aan het beheersbaar maken van de instroom, heeft het te lang geduurd voordat deze naar behoren functioneerden en de operationalisering blijft nog steeds aandacht vragen. Eveneens is het kabinet met de Commissie van mening dat het te lang heeft geduurd voordat de herplaatsingen van asielzoekers vanuit Italië en Griekenland een goed tempo bereikten. Daarbij hebben, zowel Italië, Griekenland als de overige lidstaten steken laten vallen. Daarnaast hebben niet alle lidstaten bijgedragen aan deze noodmaatregel en hebben zij hiermee kernwaarden van de Unie als solidariteit en het naleven van de

³ Kamerstuk 19 637, nr. 2030.

regels, ondermijnd. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft zich duidelijk uitgesproken over het niet uitvoeren van de herplaatsingsbesluiten en het is nu aan de Commissie om verdere stappen te ondernemen.

Het kabinet is van mening dat de pijlerstructuur die volgt uit de Europese Migratieagenda nog steeds relevant is. In de mededeling bespreekt de Commissie uitvoering van de Europese Migratieagenda volgens de vier pijlers:

1. Verminderen van illegale migratie

Onder deze pijler beschouwt de Commissie de maatregelen die zijn genomen om illegale migratie naar de Europese Unie tegen te gaan. Deze maatregelen zien onder meer op het aanpakken van de grondoorzaken voor migratie, het tegengaan van mensensmokkel en het versterken van het terugkeerbeleid. Met betrekking tot het aanpakken van de grondoorzaken hebben de Commissie en de lidstaten via aanzienlijke bijdragen aan het EU-Trustfonds voor Afrika op grootschalige wijze ingezet op het bevorderen van stabiliteit en de aanpak van de grondoorzaken van migratie in een groot aantal Afrikaanse landen. Het kabinet is van mening dat deze investeringen noodzakelijk zijn voor de aanpak van sociaaleconomische en politieke grondoorzaken van migratie. De Commissie noemt in dit kader ook de migratiepartnerschappen met Ethiopië, Mali, Niger, Nigeria en Senegal. Het werken aan de migratiepartnerschappen vordert gestaag en het kabinet is van mening dat de samenwerking met bepaalde derde landen, met name op het gebied van terugkeer, kan en moet worden geïntensiveerd. Het kabinet is van mening dat, zolang irreguliere migranten de gevaarlijke overstek maken, de criminele activiteiten van mensensmokkelaars moeten worden aangepakt. Met dank aan EUNAVFOR MED Sophia zijn sinds medio 2015 ca. 120 verdachten van mensensmokkel aangehouden en ca. 490 boten, die voor de overtocht vanuit Libië gebruikt werden, ontmanteld. Het kabinet is met de Commissie van mening dat lidstaten nog meer kunnen doen aan het vervolgen van criminele organisaties die zich onder andere met mensensmokkel bezighouden en de samenwerking op dit vlak met derde landen.

Op het gebied van terugkeer zijn in de afgelopen twee jaar eveneens de nodige maatregelen genomen. Zo is de terugkeercapaciteit van het Europese Grens- en Kustwacht Agentschap versterkt en heeft de Commissie in maart 2017 een Actieplan Terugkeer⁴ gepresenteerd. Bij de onderhandelingen over EU-overnameovereenkomsten zijn minder vorderingen zijn geboekt dan verwacht. Het accent is daarom gelegd op verbetering van de praktische samenwerking. Het kabinet is het met de Commissie eens dat de effectiviteit van het Europese terugkeerbeleid echter nog altijd tekortschiet en dat de terugkeercijfers onvoldoende zijn. Dit onderstreept het belang om de inzet richting herkomstlanden verder te intensiveren. Het is noodzakelijk dat de Unie en de lidstaten effectieve prikkels inzetten om medewerking aan terugkeer te garanderen. Medewerking aan terugkeer dient een integraal onderdeel te zijn van de bilaterale betrekkingen, van zowel de (individuele) lidstaten, als die van de Europese Unie.

2. Grensbeheer – levens redden en het beveiligen van de buitengrenzen

Op het gebied van effectief buitengrensbeheer zijn in de afgelopen jaren de nodige maatregelen genomen, met het oog op het redden van levens en het beveiligen van de buitengrenzen. Zo hebben de maritieme EU-operaties Triton, Poseidon en EUNAVFOR MED Sophia, tezamen met koopvaardij schepen en NGO-reddingschepen sinds 2015 ruim 620.000 levens gered. De uitvoering van het Actieplan voor Italië

⁴ COM(2017) 200 final.

van de Commissie⁵, met een reeks onmiddellijke maatregelen om Italië te ondersteunen, de migratiedruk te verlichten en solidariteit te vergroten, verloopt naar behoren, maar blijft aandacht verdienen. De besteding van de implementatie van de EU-Turkije Verklaring heeft ervoor gezorgd dat het aantal aankomsten op de Griekse eilanden aanzienlijk is gedaald en daarmee ook het aantal verdrinkingen. Om de mensensmokkel ook op de Centrale Middellandse Zeeroute terug te kunnen dringen is het onder meer van belang dat de Libische kustwacht door de EU verder wordt ondersteund in het optreden in de Libische territoriale wateren en de Libische Search and Rescue-zone. Het kabinet is het met de Commissie eens dat de adequate oprichting van het Europese Grens- en Kustwacht Agentschap (EGKWA) een buitengewone prestatie was. Het kabinet is van mening dat de operationalisering van het EGKWA nu verder moet worden voltooid, met name voor wat betreft het beschikbaar stellen van medewerkers voor het Agentschap door de lidstaten en het ten volste benutten van het nieuwe terugkeermandaat van het Agentschap.

De Commissie heeft met de voorstellen voor een in- en uitreisysteem (EES), het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS) en de aanpassing van de eu-LISA verordening beoogd om de migratie-informatiesystemen te verbeteren, teneinde migratiestromen beter te beheersen en om de openbare veiligheid te vergroten. Het kabinet heeft de Kamer periodiek geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen met betrekking tot deze voorstellen.⁶ Het kabinet ondersteunt deze wetsvoorstellen en het akkoord dat is bereikt over het EES en kijkt uit naar nieuwe Commissievoorstellen ten einde de interoperabiliteit van alle relevante IT-systemen te verbeteren.

3. Een sterk gemeenschappelijk asielbeleid

Om de migratiedruk op Griekenland en Italië te verlichten, besloot de Raad in 2015, op voorstel van de Commissie, om kansrijke asielzoekers te herplaatsen op basis van een tijdelijk noodmechanisme. Ondanks een moeizame start werden in twee jaar tijd uiteindelijk ruim 31.000 asielzoekers herplaatst. Met het verstrijken van deze tweejaartermijn zijn de herplaatsingsbesluiten komen te vervallen. Het kabinet is samen met de Commissie van mening dat ondersteuning van lidstaten die kampen met een te hoge migratiedruk moet voortduren en dat alle lidstaten hierin hun evenredige aandeel moeten leveren. Het kabinet is het met de Commissie eens dat lidstaten voorlopig moeten doorgaan met herplaatsing van asielzoekers die daarvoor in aanmerking komen vanuit die lidstaten die het nodig hebben. Nederland zal hier ook zijn *fair share* aan blijven bijdragen.

In 2016 presenteerde de Commissie tevens voorstellen voor een volledige herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). De voortgang van de behandeling van de verschillende GEAS-voorstellen verschilt: op de voorstellen met betrekking tot het Europees Asielagentschap en Eurodac is er aanzienlijke progressie. Over de overige voorstellen bestaat nog geen akkoord onder de lidstaten en is ook nog niet met het Europees Parlement in onderhandeling getreden. De politieke discussie over «effectieve solidariteit» is gelinkt aan het voorstel tot herziening van de Dublinverordening en verloopt moeizaam. Het kabinet blijft zich inzetten voor een spoedige afronding van de herziening van het GEAS, waarbij herziening uiteraard wel een vooruitgang moet betekenen ten opzichte van de huidige regelgeving. Inzet is gericht op efficiënte(re) asielprocedures en sterkere harmonisering. Indien nodig, is het kabinet van mening dat

⁵ SEC(2017) 339.

⁶ Kamerstuk 32 317, nr. 475; Kamerstuk 32 317, nr. 461 en Kamerstukken 32 317 en 22 112, nr. 462.

positieve maar ook negatieve financiële prikkels kunnen worden ingezet om onderlinge solidariteit te bevorderen en bewerkstelligen. Hoewel er in de afgelopen jaren goede voortgang is geboekt op het terrein van de bescherming van (alleenstaande) minderjarige kinderen, presenteerde de Commissie in april 2017 een mededeling met betrekking tot de bescherming van migrerende kinderen.⁷ Het kabinet ondersteunt deze concretere maatregelen ter verbetering van de bescherming van alle migrerende kinderen.

Met betrekking tot hervestiging en humanitaire toelating heeft de Commissie sinds 2015 verschillende maatregelen gepresenteerd, waaronder het JBZ-hervestigingsprogramma uit juli 2015 en de één-voor-één hervestigingsafpraak uit de EU-Turkije Verklaring. De vrijwillige deelname van bijna alle lidstaten en geassocieerde landen laat zien dat de bereidheid om te investeren in deze hervestigingsprocessen groot is. Het aantal hervestigde personen naar de EU is niet eerder zo hoog geweest. Het kabinet is van mening dat EU-brede hervestiging kan voorzien in een alternatieve, legale en veilige route voor personen die daadwerkelijk internationale bescherming behoeven.

4. Een nieuw beleid voor legale migratie

Het bevorderen van legale migratie kan bijdragen aan de behoeftestelling van de Europese economie. Zo heeft de Commissie onder meer een voorstel voor een effectievere Blauwe Kaartrichtlijn gepresenteerd. De behandeling van dit voorstel loopt nog, waarbij het uitgangspunt van het kabinet is dat dit voorstel de nationale kennismigrantenregeling niet moet frustreren. Het kabinet wil een soepele, eenvoudige regeling behouden om kennismigranten aan te kunnen trekken. Daarnaast is de studenten- en onderzoekersrichtlijn succesvol herzien en volgt nu de implementatie. Ten slotte voert de Commissie een evaluatie uit van het bestaande acquis met betrekking tot legale migratie. Het kabinet heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over de Nederlandse bijdrage aan deze evaluatie.⁸

In april 2014 presenteerde de Commissie een herziening van de Visumcode. Inmiddels heeft de Commissie in haar werkprogramma 2018 aangekondigd dit voorstel voor herziening in te trekken, en in met nieuwe voorstellen te komen. De Commissie presenteerde eveneens een voorstel voor de herziening van het opschortingsmechanisme, dat begin 2017 in werking is getreden. Het opschortingsmechanisme draagt bij aan het voorkomen van misbruik van visumvrijheid, doordat tijdelijk de visumplicht weer kan worden ingevoerd indien de omstandigheden hierom vragen. Zoals eerder genoemd, presenteerde de Commissie eind 2016 een voorstel voor een Europees reisinformatie- en autorisatiesysteem (ETIAS), dat als doel heeft de veiligheidscontroles van niet-visumplichtige reizigers te versterken. Behandeling van dit voorstel verloopt voorspoedig. Het kabinet heeft de Kamer periodiek geïnformeerd over de voortgang op dit dossier.⁹

De Commissie heeft daarnaast inmiddels aangekondigd dat ze in 2018 verschillende voorstellen zal doen met betrekking tot de modernisering van het Europees visumbeleid. Daarnaast zal de Commissie in juni 2018 een herziening van het Visuminformatiesysteem (VIS) publiceren. Het kabinet zal de Kamer informeren wanneer de Commissie hieromtrent concrete voorstellen presenteert.

Ten einde de integratie van derdelanders te bevorderen, presenteerde de Commissie in 2016 een Actieplan integratie derdelanders, dit betrof een mededeling met een niet-bindend karakter.¹⁰ Het kabinet deelt de

⁷ COM(2017) 211 final

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2400.

⁹ Zie voetnoot 7.

¹⁰ COM(2016) 377.

visie van de Commissie dat het van belang is dat alle lidstaten een gedegen integratiebeleid voeren. Veel van de geadviseerde maatregelen passen in grote lijnen binnen het Nederlands integratiebeleid van derdelanders.

Vooruitblik – volgende stappen in de uitvoering van de Europese Migratieagenda

De Commissie is van mening dat migratie de komende jaren één van de belangrijkste kwesties zal blijven en is daarom van mening dat de inspanningen op vier prioriteitsgebieden moeten worden geïntensiveerd om te zorgen dat de uitvoering van de Europese migratieagenda wordt volbracht: 1) toekomstbestendig maken van het GEAS, 2) versterken van legale routes om illegale migratie tegen te gaan, 3) verhogen van de effectiviteit van terugkeer en 4) samenwerken met prioriteitslanden en organisaties teneinde migratie beter te beheersen.

1. Herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

De Commissie is van mening dat de Unie niet steeds kan blijven vertrouwen op ad hoc maatregelen, zoals bijvoorbeeld het tijdelijke noodherplaatsingsmechanisme. De Commissie wil daarom dat het GEAS crisisbestendig zal worden met onder andere een solidariteitsmechanisme dat zorgt voor een gelijke verdeling van de verantwoordelijkheden. Hier refereert de Commissie aan de conclusies van de Europese Raad van juni 2017 en de politieke discussie omtrent de toepassing van de beginselen van verantwoordelijkheid en solidariteit. Volgens de Commissie is de spoedige herziening van de Dublinsystematiek en politieke overeenstemming op dit dossier van belang om te komen tot een spoedige herziening van het GEAS. Daarnaast is de Commissie van mening dat voortgang op de andere GEAS-voorstellen moet plaatsvinden, verwelkomt ze in het bijzonder de voortgang die is geboekt met betrekking tot Eurodac en het Europees Asielagentschap en moedigt ze de medewetgevers aan om overeenstemming te bereiken op deze belangrijke instrumenten voor de ondersteuning van de implementatie van het GEAS.

Het kabinet streeft naar een volwaardig Europees asielbeleid. Uw Kamer ontving eerder BNC-fiches over de verschillende GEAS-voorstellen en wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen.¹¹ Het kabinet deelt het standpunt van de Commissie dat de herziening van het GEAS moet leiden tot een crisisbestendig systeem dat zorgt voor een gelijke verdeling van de verantwoordelijkheden. Wel moet kritisch worden blijven bezien of de herziening van de verschillende voorstellen een verbetering is ten opzichte van het huidige stelsel.

2. Versterken van legale routes

Hervestiging blijft voor de Commissie een belangrijk beschermingsinstrument, dat van belang is uit het oogpunt van solidariteit met derde landen en integraal onderdeel van het Europees asiel- en migratiebeleid. De Commissie stelt daarom voor om voor oktober 2019 50.000 personen die in aanmerking komen voor internationale bescherming te hervestigen.¹² Met deze aanbeveling tracht de Commissie hervestiging in het kader van de EU-Turkije Verklaring, uit Jordanië en Libanon, uit landen op de Centrale Middellandse Zeeroute en de Hoorn van Afrika, te verzekeren. Het kabinet onderschrijft het belang van hervestiging als instrument om

¹¹ Kamerstuk 32 317, nr. 491.

¹² C(2017) 6504 final.

een duurzame oplossing te bieden aan de meest kwetsbare vluchtelingen en solidariteit te tonen met belangrijke herkomstlanden, als onderdeel van de alomvattende aanpak. Onderdeel van deze aanpak zijn overeenkomsten met betrekking tot migratie met veilige derde landen die materieel voldoen aan de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag. Naarmate het realiseren van maatregelen een lagere instroom naar Nederland bewerkstelligt, is het kabinet in toenemende mate bereid hervestiging aan te bieden om de opvang in de regio te ontlasten. Over deze maatregelen worden bij voorkeur in Europees verband afspraken gemaakt.

Het kabinet is met de Commissie van mening dat er een verschuiving moet plaatsvinden van ad hoc maatregelen naar een stabiel raamwerk en daarom ondersteunt Nederland de ambitie om te komen tot een EU-hervestigingskader. De Kamers ontvingen over dit voorstel voor een EU-hervestigingskader eerder een BNC-fiche en wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van de behandeling.¹³

De Commissie nodigt EASO uit om de mogelijkheden te verkennen een proefproject met «private sponsorship schemes» met geïnteresseerde lidstaten, maatschappelijke organisaties, internationale organisaties en potentiële particuliere sponsors te starten. Het kabinet zal, wanneer de Commissie hieromtrent een concreet voorstel presenteert, dit nader beoordelen.

Tevens kondigt de Commissie het voornemen aan om in 2018 proefprojecten met betrekking tot legale migratie, met name uit economisch oogpunt, vanuit derde landen te willen coördineren. Het kabinet ondersteunt het voornemen van de Commissie om illegale migratie terug te dringen via veilige, ordelijke en goed beheerde migratiemogelijkheden. Internationale bescherming is niet bedoeld voor personen die om economische redenen naar de EU komen. Bij migratie om economische redenen blijft het belang van Nederland en de EU wel leidinggevend. Voor met name hoogopgeleide arbeidsmigranten die een bijdrage kunnen leveren aan de Europese en Nederlandse economie en samenleving moet migratie worden gefaciliteerd. Het kabinet zal dit specifieke voorstel nader appreciëren wanneer de Commissie dit voorstel verder uitwerkt. Daarbij zal het kabinet ook rekening houden met de motie van het lid Jasper van Dijk die het kabinet oproept een nul-quotum te hanteren voor seizoenarbeiders uit derde landen.¹⁴

3. Effectiever terugkeerbeleid

De Commissie stelt dat de effectiviteit van het Europese terugkeerbeleid onvoldoende is en dat het hoog tijd is om dit te verbeteren. Niet alleen om het aantal terugkeerders te verhogen, maar ook om juist voldoende aandacht te kunnen hebben voor hen die wel in aanmerking komen voor internationale bescherming. De Commissie is van mening dat alleen gezamenlijke actie en versterking van de samenwerking met derde landen met betrekking tot terugkeer, volgend op de migratiepartnerschappen en de follow-up van de Valletta top, kan werken.

Zo is de Commissie van mening dat het Europese Grens- en Kustwacht Agentschap (EGKWA) van een vraaggestuurde aanpak naar een proactieve houding moet en volledig gebruik moet maken van zijn terugkeermandaat. Het kabinet deelt het inzicht van de Commissie dat de implementatie van het terugkeermandaat door het EGKWA achterblijft en niet ten volste wordt benut. Het terugkeermandaat biedt een breder kader met

¹³ Kamerstuk 32 317, nr. 491.

¹⁴ Kamerstuk 34 590, nr. 12.

nieuwe instrumenten die het EGKWA en de lidstaten in staat zouden moeten stellen de terugkeeraantallen te verbeteren.

Vervolgens stelt de Commissie dat de inspanningen van het EGKWA hand in hand moeten gaan met verhoogde inspanningen van de lidstaten. Zo moeten lidstaten de implementatie van de Aanbeveling Terugkeer¹⁵ en het herziene Actieplan Terugkeer¹⁶ uitvoeren. De Commissie is van mening dat de nationale terugkeersystemen beter op elkaar moeten worden afgestemd, zodat Europese samenwerking met betrekking tot terugkeer kan worden verbeterd en het EGKWA in staat kan worden gesteld om gezamenlijke terugkeeroperaties te organiseren. Daarnaast stelt de Commissie dat de hotspotsaanpak volledig moet worden geoperationaliseerd, zodat terugkeeroperaties ook vanuit de hotspots snel en effectief kunnen worden georganiseerd, voornamelijk in situaties van hoge migratiedruk. Laatstelijk moet de «Irregular Migration Management Application» (IRMA) verder worden ontwikkeld en medio 2018 geïntegreerd zijn in het EGKWA. De Commissie zal regelmatig rapporteren over de voortgang op het gebied van terugkeer en kondigt aan dat wanneer deze onbevredigende situatie blijft bestaan mogelijkheden tot verdere convergentie zullen worden onderzocht. Dit zou onder meer het volledig harmoniseren van het terugkeerproces, het aanpassen van de regels inzake het risico op het onttrekken aan toezicht of EU-brede terugkeerbesluiten kunnen inhouden. Het kabinet kan zich vinden in de door de Commissie voorgestelde maatregelen en is daarnaast van mening dat de noodzaak bestaat om de Terugkeerrichtlijn te herzien om tot een effectief terugkeerbeleid te komen. Het kabinet is met de Commissie van mening dat er nog winst valt te behalen in het beter uitvoeren van de bestaande regels door de lidstaten. Echter, terugkeer wordt niet alleen belemmerd door onvoldoende implementatie van de Terugkeerrichtlijn, maar ook door nationale en Europese jurisprudentie die op een aantal punten een beperkte uitleg geeft aan de Terugkeerrichtlijn. Nederland heeft er daarom verschillende malen bij de Commissie op aangedrongen om, naast volledige implementatie van de bestaande regels, over te gaan tot herziening van de Terugkeerrichtlijn. Herziening van de Terugkeerrichtlijn kan dan worden toegevoegd aan de herziening van het GEAS en daarmee in lijn worden gebracht, ter vermindering van het aantal terugkeerobstakels. Ondertussen is het daarnaast van belang dat scherp in de gaten wordt gehouden dat de herziening van het GEAS geen nieuwe of extra belemmeringen opwerpen voor de terugkeerpraktijk.

4. Externe dimensie: migratiepartnerschappen

De brede migratiepartnerschappen met derde landen hebben in één jaar wat de Commissie betreft gemengde resultaten opgeleverd: de aanpak heeft geresulteerd in acties tot herziening van de migratiemanagementsystemen en een effectievere aanpak van mensensmokkel in de partnerlanden en het adresseren van grondoorzaken, maar heeft tegelijkertijd te weinig opgeleverd met betrekking tot terugkeer. De Commissie stelt dat de slagkracht van het EU-Trustfonds voor Afrika moet worden uitgebreid en lidstaten hieraan extra moeten bijdragen. Ten einde betere resultaten op het gebied van terugkeer te bewerkstelligen, moet ten aanzien van niet-meewerkende derde landen, alle hefboomen en prikkels gecoördineerd worden ingezet om terugkeer te bevorderen. De Commissie noemt tevens verschillende initiatieven om de migratiedruk op de Centrale Middellandse Zeeroute te beheersen. Om de recentelijk behaalde resultaten te consolideren, stelt de Commissie een aantal initiatieven op te voeren ten gunste van de in Libië gestrande migranten, zoals: verdere ondersteuning

¹⁵ C(2017) 1600 final.

¹⁶ COM(2017) 200 final.

voor UNHCR en IOM, verbeteren van de leefomstandigheden in de opvang- en detentiecentra, verhoging van toegang van de meest kwetsbare migranten tot bescherming, het ontwikkelen van nieuwe projecten onder het EU-Trustfonds voor Afrika, versnellen van vrijwillige terugkeer naar herkomstlanden en de versterking van de capaciteit van Libische autoriteiten tot het beheersen van de zuidelijke grens in samenwerking met buurlanden. Daarnaast zal de Unie de Verenigde Naties blijven ondersteunen in het vinden van een politieke oplossing voor de situatie in Libië.

De aanstaande Afrikaanse Unie-EU Top is wat de Commissie betreft een goede gelegenheid om gezamenlijke uitdagingen te inventariseren. Ten slotte zal de Commissie de inzet van de lidstaten met betrekking tot Global Compacts van de VN van nabij blijven coördineren.

Het kabinet is met de Commissie van mening dat het werken aan de migratiepartnerschappen gestaag vordert. Het EU-partnerschapsraamwerk heeft de samenwerking met de verschillende partnerlanden versterkt. Zo heeft de partnerschapsaanpak in Niger significante positieve resultaten opgeleverd op het gebied van de aanpak van mensensmokkel en transitmigratie. Hierdoor migreren er fors minder mensen door, neemt het aantal gearresteerde mensensmokkelaars toe en is ook het aantal migranten dat vrijwillig uit Niger is teruggekeerd naar de landen van herkomst toegenomen. Maar, zoals terecht door de Commissie wordt opgemerkt, moet de samenwerking op het gebied van terugkeer aanzienlijk worden verbeterd. Voor een effectieve integrale aanpak op de Centrale Middellandse Zeeroute blijft het van belang dat lidstaten en de EU hun inspanningen blijven richten op de gehele route, met aandacht voor de aanpak van mensensmokkel, verbeterd grensbeheer, betere opvang in de regio en het bevorderen van terugkeer en in het bijzonder op de aanpak van grondoorzaken. Het EU-Trustfonds voor Afrika is een belangrijk instrument waarmee programma's gefinancierd worden die zijn gericht op stabiliteit en de aanpak van grondoorzaken in een groot aantal Afrikaanse landen. Nederland is op dit moment na Duitsland en Italië de grootste donor van het EU-Trustfonds voor Afrika en het kabinet is met de Commissie van mening dat alle lidstaten hieraan moeten bijdragen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het merendeel van de lidstaten steunt de Europese migratieagenda, al verschilt het krachtenveld op de verschillende onderdelen. Zo lijkt er op het gebied van buitengrensbewaking en de externe dimensie redelijke eensgezindheid te bestaan, zij het met verschillende accenten. Zoals bekend is er op het gebied van de herziening van het GEAS, en dan met name voor wat betreft het opnemen van asielzoekers, minder overeenstemming. Sinds het uitbrengen van de Europese Migratieagenda in mei 2015, is de Kamer periodiek op verschillende manieren geïnformeerd over het krachtenveld met betrekking tot de verschillende voorstellen die hieruit zijn voortgevloeid.

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

a) Bevoegdheid

De grondhouding van Nederland ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling raakt aan meerdere beleidsterreinen van de EU, vooral aan de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht (RVVR), maar ook aan ontwikkelings samenwerking en humanitaire hulp en het Gemeen-

schappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Op deze beleids-terreinen heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (zie artikel 4, lid 2, sub j, VWEU voor de RVVR, artikel 2, lid 4, VWEU voor het GBVB en artikel 4, lid 4 VWEU voor ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp). Volgend artikel 79 VWEU ontwikkelt de Unie een gemeenschappelijk immigratiebeleid dat erop gericht is in alle stadia te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen. Voor wat betreft het GBVB geldt dat de lidstaten bevoegd zijn om extern naast de Unie op te treden. Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren. Voor wat betreft ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp geldt dat het optreden van de Unie de lidstaten niet belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van deze mededeling als positief. Het kabinet is, zoals bekend, van mening dat het thema migratie een Europese uitdaging is die om Europese antwoorden vraagt. Geen enkele lidstaat is in staat om op individuele basis de uitdagingen met betrekking tot de Europese migratieproblematiek te beantwoorden. Hierbij moet worden aangetekend dat Nederland eventuele voorstellen die uit de mededeling voortvloeien opnieuw op subsidiariteit zal beoordelen.

c) Proportionaliteit

Het kabinet staat voorzichtig positief tegenover de proportionaliteit van de mededeling. Echter, het oordeel van het kabinet kan per voorstel dat uit deze mededeling voortvloeit anders uitvallen, zoals bij voorstellen over arbeidsmigratie indachtig de eerder genoemde motie van het lid Jasper van Dijk. Daarom zal het kabinet bij concrete voorstellen die voortvloeien uit de mededeling opnieuw de proportionaliteit beoordelen.

d) Financiële gevolgen

Op het moment dat de Europese Commissie de concrete voorstellen, zoals deze in de mededeling worden aangekondigd, presenteert, zullen de financiële gevolgen per voorstel worden beoordeeld. Met betrekking tot de aanbeveling inzake de versterking van legale migratiemogelijkheden voor personen die internationale bescherming stelt de Commissie in totaal een bedrag van 500 miljoen euro beschikbaar voor 50.000 te hervestigen personen. Het voorstel heeft als zodanig geen directe consequenties voor de rijksoverheid en de decentrale overheden. Dit komt doordat het voorstel dicht tegen de huidige praktijk van hervestiging aan ligt en omdat er geen verplichting is. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Op het moment dat de Europese Commissie de concrete voorstellen, zoals deze in de mededeling worden aangekondigd, presenteert, worden de gevolgen voor de regeldruk en administratieve lasten per voorstel beoordeeld. Hierbij is het kabinet van mening dat bij de uitwerking van de concrete voorstellen ernaar wordt gestreefd geen onnodige regeldruk te veroorzaken.