

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1253

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twee fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling over de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken binnen het Oostelijk Partnerschap

Fiche 2: Verordening Vangstmogelijkheden autonome EU bestanden 2012 (kamerstuk 22 112, nr. 1254)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche 1: Mededeling over de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken binnen het Oostelijk Partnerschap

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken binnen het Oostelijk Partnerschap.

Datum Commissiedocument: 26 september 2011

Nr. Commissiedocument: COM (2011) 564

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DossierId=200843

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: N.v.t.

Behandelingstraject Raad: Naar verwachting zullen Raadsconclusies over deze mededeling worden vastgesteld in de JBZ-raad van 13 en 14 december 2011.

Eerstverantwoordelijke ministeries: Ministerie van Veiligheid en Justitie in nauwe samenwerking met het Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Essentie voorstel

In het programma van Stockholm – Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger – dat door de Europese Raad op 2 december 2009 werd goedgekeurd, wordt de Europese Commissie verzocht een plan te ontwikkelen over de wijze waarop de samenwerking met de landen van het oostelijk partnerschap¹ kan worden bevorderd met betrekking tot aspecten inzake vrijheid, veiligheid en recht van dat partnerschap en de hoofdstukken over vrijheid, veiligheid en recht van de actieplannen die in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid met partnerlanden zijn afgesloten. In aanvulling op deze verplichting in het programma van Stockholm zijn in de Verklaring van de Top van het Oostelijk Partnerschap op 29 en 30 september jl. (vide Verslag Top Oostelijk Partnerschap die u op 4 oktober is toegegaan) afspraken met de partnerlanden opgenomen over samenwerking op JBZ-terrein.

Met deze mededeling geeft de Commissie uitvoering aan die opdracht uit het programma van Stockholm en de afspraken die zijn gemaakt tijdens Top van het Oostelijk Partnerschap. De mededeling bevat voorstellen voor een verdere samenwerking met de landen van het oostelijk partnerschap op het brede terrein van samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, waaronder migratie, mobiliteit en asiel, geïntegreerd grensbeheer, openbare orde en veiligheid, bestrijding van illegale drugs en hervorming van de rechtsstaat en grondrechten.

¹ Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland.

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

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

De Commissie kondigt in de mededeling geen concrete voorstellen voor wet- en regelgeving aan. In de mededeling worden door de Commissie wel voorstellen gedaan voor nadere samenwerking op de verschillende deelterreinen. Deze maatregelen zijn op dit moment nog weinig concreet. Voor zover de maatregelen op dit moment kunnen worden beoordeeld is het kabinet evenwel positief over de bevoegdheidsvaststelling, de subsidiariteit en de proportionaliteit. Op JBZ-terrein is er sprake van een gedeelde bevoegdheid van de lidstaten en de EU. Waar de EU haar bevoegdheden intern heeft uitgeoefend, is de EU ook extern bevoegd. Ten aanzien van subsidiariteit is van belang dat het Oostelijk Partnerschap veelomvattend is, zowel wat betreft geografische reikwijdte als de diversiteit aan onderwerpen. Dit geldt ook op JBZ-terrein. Op het niveau van de EU kan dan ook meer tot stand worden gebracht dan door de (afzonderlijke) lidstaten. Voor wat betreft de proportionaliteit wijst het Kabinet erop dat ook de voorgestelde samenwerking binnen de bestaande kaders voor dialoog en samenwerking dient te vallen. Het spreekt voor zich dat het kabinet er bij de concrete uitwerking van de in de mededeling voorgestelde maatregelen op zal toezien dat deze voldoen aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Financiële implicaties en administratieve lasten

a) consequenties EU-begroting

Omdat de in de mededeling voorgestelde maatregelen nog onvoldoende concreet zijn valt op dit moment nog geen inschatting te maken van de consequenties voor de EU-begroting. Ten algemene is het kabinet van oordeel dat de Europese begroting een bijdrage moet leveren aan vergroting van de veiligheid en rechtszekerheid in de Unie. Dit betekent dat samenwerking op het terrein van justitie, asiel en migratie een zwaarder accent zal moeten krijgen in het nieuwe Meerjarig Financieel Kader, binnen de beperkte financiële kaders.

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

Omdat de voorgestelde maatregelen in de mededeling nog onvoldoende concreet zijn is op dit moment niet vast te stellen wat de gevolgen voor de nationale begroting zijn. Naar verwachting zullen de kosten voor de nationale begroting beperkt zijn. Indien in de toekomst desondanks sprake zou zijn van kosten voor Nederland, dan zullen de bestaande begrotingsregels in acht worden genomen en staat voor het Rijk centraal dat de beleidsverantwoordelijke departementen de financiële gevolgen moeten opvangen binnen de eigen begroting, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Regeldruk en administratieve lasten

De mededeling heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Op basis van de mededeling worden geen administratieve lasten verwacht.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland hecht veel waarde aan het Oostelijk Partnerschap als instrument om de Europese samenwerking met de Oostelijke buurlanden van de EU te versterken en de politieke toenadering en economische integratie van deze landen met de EU te steunen. Het partnerschap biedt bovendien een kader om onder meer de rechtsstaat en het politieke systeem van deze landen te hervormen en op Europese leest te schoeien. Die partnerlanden die bereid zijn hiervoor de benodigde hervormingen door te voeren kunnen rekenen op intensievere relaties en steun van de EU, op basis van het «*more for more*» principe. Omgekeerd zullen landen die zich niet willen conformeren aan universele en Europese mensenrechtenstandaarden niet in aanmerking komen voor versterkte relaties met de EU. Wit-Rusland is hier helaas nog altijd een negatief voorbeeld van. Het kabinet ondersteunt daarom ook het standpunt van de Commissie in de mededeling dat de verdere intensivering van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken met elk van de partnerlanden afhankelijk moet zijn van de vooruitgang die het land boekt met de hervormingen op dit gebied en de tenuitvoerlegging van alle betrokken beleidsterreinen.

Daarnaast is het kabinet, evenals de Commissie, van oordeel dat de samenwerking met de partnerlanden op het terrein van justitie en binnenlandse zaken moet aansluiten bij het externe beleid van de EU als geheel, moet stroken met andere relevante EU-beleidsterreinen en dat er sprake moet zijn van regionale coherentie. Het kabinet is van mening dat de samenwerking met de partnerlanden plaats moet vinden binnen de bestaande kaders voor dialoog en samenwerking met de partnerlanden en dat geen nieuwe samenwerkingsstructuren in het leven worden geroepen. Om die reden kan het kabinet niet instemmen met het door de Commissie voorgestelde lichte toezichtsmechanisme voor de activiteiten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

In de mededeling en de verklaring van de Top van het Oostelijk Partnerschap wordt voorgesteld ministeriële bijeenkomsten met de partnerlanden op het terrein van justitie en binnenlandse zaken te organiseren. Hoewel het kabinet het nut van mogelijke ministeriële bijeenkomsten op het terrein van justitie en binnenlandse zaken met de partnerlanden inziet, is het kabinet tevens van oordeel dat deze bijeenkomsten niet per sé jaarlijks zouden moeten plaatsvinden. Het kabinet zal er op aandringen dat in de raadsconclusies wordt opgenomen dat slechts dan ministeriële bijeenkomsten plaatsvinden indien dit door alle partijen als noodzakelijk wordt beoordeeld.

Met de betrekking tot de samenwerking op de specifieke deeltherreinen op het terrein van justitie en binnenlandse zaken is het kabinet van oordeel dat de afspraken die zijn gemaakt in het kader van het programma van Stockholm de basis vormen. Op veiligheids- en justitieterrein liggen de Nederlandse prioriteiten op het gebied van de gezamenlijke strijd tegen georganiseerde misdaad en terrorisme, de aanpak van corruptie en de versterking van de rechtsstaat in de partnerlanden. Het kabinet onderschrijft de voorstellen die op deze terreinen door de Commissie worden gedaan in de mededeling. Hieronder wordt nader ingegaan op enkele andere deeltherreinen waarvoor in de mededeling voorstellen voor nadere samenwerking zijn opgenomen.

Ten aanzien van de doelstellingen op het terrein van *visumverlening* zet het kabinet in op de beleidslijn als uiteengezet in de brief «EU-visumbeleid voor de naaste burens van de Unie» aan de Tweede Kamer van 7 oktober jl. Daaruit volgt onder meer dat wordt toegezien op conditionaliteit ten

aanzien van eventuele verdere stappen in de visumdialog en op besluitvorming zonder kalenderfixatie op basis van impact assessments van de bredere gevolgen van visumliberalisatie. Afspraken over terug- en overname zijn eveneens essentieel in dit verband. Deze noties zijn op dit moment nog onvoldoende meegenomen in de mededeling. Het kabinet zal er dan ook op aandringen dat dit in de raadsconclusies sterker wordt meegenomen.

Het kabinet ziet de *Mobiliteitspartnerschappen* vooral als een flexibel instrument waarin lidstaten naar behoefte een dialoog kunnen aangaan en kunnen samenwerken met derde landen op het gebied van migratie. Directe verplichtingen op het gebied van legale migratie, opgelegd aan lidstaten, zijn dan ook, terecht, niet opgenomen. Op het gebied van *arbeidsmigratie* voert Nederland een restrictief beleid met voorrang voor Nederlandse en EU werkzoekenden. Pas indien uit die groep geen kandidaten beschikbaar zijn, mogen werkgevers buiten de EU werven. Het kabinet constateert dat de voorgestelde tekst voortzetting van dit beleid mogelijk maakt.

Met betrekking tot kennismigranten is Nederland voorstander van snelle toelatingsprocedures, waarbij terecht wordt opgemerkt dat ervoor moet worden gewaakt dat migranten onder hun niveau werken. Samenwerking op dit terrein met de partnerlanden acht het kabinet positief, zij het dat de keuzevrijheid van werkgevers om te werven het uitgangspunt van beleid blijft.

Over de praktische uitwerking van het concept van circulaire migratie heeft het kabinet vraagtekens, gelet op de uitkomst van de Nederlandse pilots. Van een versterking van intra-EU mobiliteit voor hoogopgeleiden is het kabinet wel een voorstander. Uit de Nederlandse pilot circulaire migratie die op 1 juni jl. is gestopt, zullen lessen worden getrokken. De pilot richtte zich op arbeidsmigranten met een middelbare vakgerichte opleiding en niet op kennismigranten. De evaluatie zal deel uitmaken van de brede evaluatie van het migratie- en ontwikkelingsbeleid en zal het eerste kwartaal van 2012 zijn afgerond.

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Commissie dat de integratie van migranten in het gastland voor zowel de lidstaten van de EU als de landen van het Oostelijk Partnerschap een uitdaging is en steunt de Commissie in haar streven de autoriteiten van de partnerlanden op alle niveaus – plaatselijk, regionaal en nationaal, en de maatschappelijke organisaties – te laten samenwerken.

Op het gebied van *geïntegreerd grensbeheer* is het kabinet van oordeel dat in de mededeling onvoldoende wordt benoemd welke activiteiten de partnerlanden de komende jaren zelf zullen verrichten en binnen welke termijn de partnerlanden deze activiteiten zullen verrichten. Tevens is het kabinet van mening dat de partnerlanden op dit terrein met name ondersteund dienen te worden met expertise en niet zozeer met financiële steun. Het kabinet zou in de raadsconclusies dan ook duidelijker verwoord willen zien hoe invulling zal worden gegeven aan het concept van geïntegreerd grensbeheer.

Het kabinet steunt de in de mededeling voorgestelde aanmoediging tot ratificering door de partnerlanden van de verdragen van de *Raad van Europa* op het gebied van cybercrime, witwassen en mensenhandel, zij het slechts voor zover de partnerlanden lid zijn van de Raad van Europa. Indien daarvan geen sprake is dient door de lidstaten van de Raad van Europa per geval een besluit te worden genomen over verzoeken om toetreding tot haar verdragen. Het kabinet is van mening dat dit onder-

scheid beter dient te worden verwoord in de raadsconclusies over de mededeling.