Ministerie van Buitenlandse Zaken

TER BESLISSING

Datum
12 januari 2024

Onze Referentie
Min-BuZa.2024.20359-9

Opgesteld door
Bescherming persoonlijke levenssfeer

Deadline aanleveren BNC
22 januari 2024

Deadline Kamer
7 februari 2024

Binnengekomen op
6 december 2023

Aan M
Van
Via Bescherming persoonlijke levenssfeer
Kopie aan
Afgestemd met

nota

BNC-fiche consulaire bescherming niet-vertegenwoordigde EU-burgers (herziening EU-richtlijn 2015/637)

Aanleiding

De Europese Commissie (CIE) heeft op 6 december 2023 een voorstel gepresenteerd voor een herziening van EU-richtlijn 2015/637 betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen (bijlage 1). In bijgevoegd BNC-fiche (bijlage 2) geeft het kabinet haar appreciatie van het CIE-voorstel.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met de Nederlandse inzet zoals beschreven in bijgevoegd BNC-fiche en de verzending hiervan aan het parlement na bespreking in de BNC (24 januari), de CoCo (30 januari) en behandeling in de MR.

Kernpunten

De hoofddoelstelling van de CIE is om het recht op consulaire bescherming door niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen te verbeteren. In lijn met staand beleid verwelkomt het kabinet in het fiche de versterking van Europese coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ten tijde van crisis met inachtneming van de nationale verantwoordelijkheden en bevoegdheid.

<u>Kern van het voorstel</u>

- Met het voorstel beoogt de CIE de rechtszekerheid voor EU-burgers over de reikwijdte van het recht op consulaire bescherming te vergroten. Om dit te bereiken wordt een verduidelijking/uitwerking van de definitie van een niet-vertegenwoordigde EU-burger voorgesteld.
- In het licht van recente crises worden de rollen, coördinatie- en samenwerkingsmechanismen tussen de lidstaten en EU-delegaties, met name ten tijde van crises, verduidelijkt. De CIE stelt voor om de rol van de voorzitter van de lokale consulaire samenwerkingsbijeenkomsten toe te kennen aan de EU-delegaties (i.p.v. de lidstaten); om gezamenlijke noodplannen (*joint contingency plans*) vast te leggen in de richtlijn; om vrijwillige gezamenlijke SCOT-teams (*joint consular teams*) mogelijk te maken; en juridische wijzigingen om de ondersteunende rol van de EU-delegaties te verduidelijken.
- Daarnaast wil de CIE de communicatie en informatievoorziening aan (niet-

vertegenwoordigde) EU-burgers verbeteren d.m.v. wetswijzigingen met nieuwe eisen inzake de verstrekking van informatie van lidstaten aan de zowel EU-burgers als de instellingen van de Unie.
- Tot slot herziet de CIE de procedures voor financiële terugbetaling ter bevordering van de efficiëntie en het gebruik van deze procedures en tevens uitbreiding naar EU-delegaties om naleving van de kostenneutraliteitseis te garanderen.

Belangrijkste aandachtpunten en kern Nederlandse inzet
- Er zijn directe voordelen in Europese samenwerking op het gebied van crisisparaatheid en crisisrespons voor de (veiligheid van de) Nederlandse en EU-burgers. Nederland is voorstander van praktische samenwerking tussen lidstaten en verwelkomt de faciliterende rol voor en coördinerende ondersteuning van de EDEO daarin, daar waar het de consulaire dienstverlening ten goede komt. Tijdens recente crises (Soedan, Niger, Israël en de Palestijnse gebieden) werd waar mogelijk proactief gezamenlijk opgetreden en hielpen de lidstaten elkaars burgers met goede resultaten.
- In het fiche geeft het kabinet aan er bij een ruimer uitgewerkte definitie van niet-vertegenwoordigd-zijn op toe te zullen zien dat deze herziening niet de deur opent voor "consulair shoppen" gelet op zowel de verschillen in de consulaire dienstverlening tussen lidstaten als een eventuele verplichte extra werklast voor Nederland vanwege het grote postennet.
- In het fiche is het kabinet kritisch t.a.v. nieuwe eisen omtrent informatieverstrekking aan de EU-instellingen en EU-burgers. Het is niet wenselijk dat de EU gedetailleerd invult en verplicht stelt welke informatie aan de instellingen van de EU verstrekt moet worden. Informatie wordt reeds veelvuldig, in het licht van de nationale bevoegdheid, op vrijwillige basis uitgewisseld en hoeft niet in een richtlijn te worden vastgelegd.
- Er zijn bezwaren t.a.v. de voorgestelde financiële procedures. Er kunnen geen kosten in rekening worden gebracht voor consulaire bijstand aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers, als Nederland dat ook niet voor de eigen onderdanen doet. Voor evacuaties brengt Nederland (vooralsnog) geen kosten in rekening, dit kan dan ook niet voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers. Dit opgeteld bij het niet nodeloos doorverwijzen (m.n. in crisissituaties) van de facto niet-vertegenwoordigde EU-burgers betekent dat de consequenties voor Nederland hiervan naar inschatting aanzienlijk kunnen zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden met de huidige verschillen in de wijze waarop en mate waarin lidstaten consulaire bescherming bieden aan hun burgers. De CIE stelt tevens voor dat de EU-delegaties ook het recht moeten hebben op financiële vergoedingen als zij de verlening van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers (op verzoek van en namens de lidstaat) steunen. Gezien de mogelijke zeer uiteenlopende verschillen in kosten en de (on)mogelijkheden van terugvordering zijn er reserves t.a.v. de oplossing zoals voorgesteld door de CIE. In het fiche wordt voorgesteld dat het kabinet zich zal inzetten voor een eenvoudiger systeem van financiële vergoeding dat minder risico op uiteenlopende kosten meebrengt.

Toelichting
- Subsidiariteit: het subsidiariteitsoordeel is positief. Gezien dit voorstel de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers betreft, kan dit onvoldoende door de lidstaten zelf worden verwezenlijkt. Een wijziging van

bestaande EU-regelgeving kan slechts op EU-niveau plaatsvinden. Optreden op EU-niveau is gerechtvaardigd.

- Proportionaliteit: het proportionaliteitsoordeel is positief met kanttekeningen. Er zijn kanttekeningen bij maatregelen die verder gaan dan de huidige Europese praktijk, bijv. t.a.v. de informatieverstrekkingsplichten en het voorstel dat lidstaten de kosten voor verleende consulaire bescherming op basis van een schuldbekentenis door de niet-vertegenwoordigde EU-burger eerst kunnen trachten te verhalen op de EU-burger, terwijl ingevolge de huidige richtlijn deze kosten direct in rekening kunnen worden gebracht bij de lidstaat van die onderdaan. Dit brengt een extra last mee voor de lidstaten om de gemaakte kosten vergoed te krijgen en draagt niet bij aan het bereiken van het doel, nl. het verbeteren van de consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers.
- Juridische implicaties: van de wijzigingen in de tekst van de richtlijn die de CIE voorstelt wordt nog bezien of en, zo ja, welke leiden tot aanpassing van (rijks)wet- of regelgeving. Een aantal wijzigingen introduceert nieuwe facultatieve bevoegdheden voor de lidstaten (bijv. kostendoorberekening) en andere wijzigingen breiden bestaande begrippen uit. Bezien moet worden of van deze facultatieve bevoegdheden gebruik gemaakt gaat worden en of bestaande begrippen in (rijks)wet- of regelgeving aangepast moeten worden.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Internationale en diplomatieke belangen