

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.minbuza.nl

Contactpersoon
Joop Nijssen

T 0031 70 348 4858
DIE-BNC@minbuza.nl

Onze Referentie
Minbuza-2013.

Bijlage(n)
fichedocument

Datum 31 mei 2013
Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

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

- Fiche 1: Richtlijn inzake toelating onderzoekers, studenten en andere categorieën
- Fiche 2: Mededeling 'Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering'
- Fiche 3: Verordening vereenvoudigde aanvaarding van bepaalde openbare akten in de Europese Unie
- Fiche 4: Richtlijn betreffende de uitoefening van rechten in het kader van vrij verkeer van werknemers

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Frans Timmermans

Fiche 1: richtlijn inzake toelating onderzoekers, studenten en andere categorieën

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn inzake de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op onderzoek, studie, scholierenuitwisseling, betaalde en onbetaalde stage, vrijwilligerswerk en au pairs.

Datum ontvangst Commissiedocument

25 maart 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013)151

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202504

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 78 final

Behandelingstraject Raad

JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie in nauwe samenwerking met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

- a) Artikel 79, lid 2 onder a en b VWEU
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*
Gewone wetgevingsprocedure met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing van het EP.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
N.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorstel regelt een meer uniforme toelatingsprocedure voor toelating en verblijf van onderzoekers, studenten, scholieren in uitwisselingsprogramma's, betaalde en onbetaalde stagiairs, vrijwilligers en au pairs. Daarnaast bevat het bepalingen inzake intra-EU mobiliteit voor onderzoekers, studenten en betaalde stagiairs en geeft het een aantal rechten, met name op het gebied van gelijke behandeling. Onderzoekers en studenten krijgen het recht om gedurende 12 maanden na beëindiging van het onderzoek c.q. studie werk te zoeken.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De Europese Unie is bevoegd op grond van artikel 79, tweede lid, sub a en b, VWEU.

Het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel is deels positief, deels negatief. Een verbeterde EU-regeling voor onderzoekers en studenten, met name wat betreft de intra-EU mobiliteit, heeft een duidelijke meerwaarde. Een richtlijn als instrument is daarbij proportioneel, indien deze de lidstaten ruimte biedt bij de implementatie. Een aantal artikelen in de ontwerp-richtlijn is echter redelijk gedetailleerd (met name artikelen 24 tot en met 28). Een toelatingsregeling voor scholieren, onbetaalde stagiairs, vrijwilligers en au pairs op EU-niveau heeft geen toegevoegde waarde vanwege het ontbreken van een lidstaat-overstijgend belang.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Met name voor onderzoekers en studenten biedt het voorstel meer kansen en maakt het de EU c.q. de lidstaten aantrekkelijker voor deze hooggekwalificeerde migranten. Risico's liggen met name bij de toelating van de lager geschoolde categorieën die gevoeliger zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Wanneer zij illegaal te werk worden gesteld, kan dit niet alleen leiden tot uitbuiting maar ook tot verdringing van Nederlandse/EU werkzoekenden of werknemers op de arbeidsmarkt. Ook bij studenten komen deze risico's voor.

- *Nederlandse positie*

Voor wat betreft de onderzoekers en studenten kan Nederland het voorstel op hoofdlijnen steunen; de EU als geheel wordt aantrekkelijker voor deze categorieën vanwege verruimde mogelijkheden voor intra EU-mobiliteit en vanwege de zoekperiode naar werk die wordt geboden na beëindiging van onderzoek en studie. Het past binnen de doelstelling van het kabinet om hooggekwalificeerde migranten meer te binden aan Nederland.

Voor de categorieën scholieren, onbetaalde stagiairs¹, vrijwilligers en au pairs vindt Nederland een verplichte EU-regeling niet wenselijk. Een lidstaatoverstijgende dimensie ontbreekt bij deze categorieën en lidstaten moeten hier hun eigen toelatingsbeleid kunnen voeren.

¹ In het voorstel definieert de Commissie 'onbetaalde stagiairs' als: 'onbezoldigd overeenkomstig het nationale recht van de lidstaat'. In Nederland geldt voor stagiairs uit derde landen dat de werkgever verplicht is om minimaal 50% van het wettelijk minimumloon te betalen als stagevergoeding.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel regelt een meer uniforme toelatingsprocedure voor toelating en verblijf van onderzoekers, studenten, scholieren in uitwisselingsprogramma's, betaalde en onbetaalde stagiairs, vrijwilligers en au pairs. De scholieren, onbetaalde stagiairs en vrijwilligers waren optioneel opgenomen in de richtlijn 2004/114/EG betreffende de voorwaarden inzake toelating en verblijf van onderdanen van derde landen voor studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk (studentenrichtlijn) maar worden in dit voorstel als verplichtend opgenomen. Voor de toelating van onderzoekers is de richtlijn 2005/71/EG betreffende de voorwaarden inzake toelating en verblijf van onderdanen van derde landen voor wetenschappelijk onderzoek (onderzoekersrichtlijn) van toepassing. Deze richtlijn wordt in het voorstel voor de nieuwe richtlijn geïncorporeerd. Betaalde stagiairs en au pairs zijn nieuwe categorieën. Naast algemene voorwaarden zijn per categorie aparte voorwaarden voor toelating en verblijf geformuleerd.

Onderzoekers, studenten en betaalde stagiairs mogen in een tweede lidstaat onderzoeken/studeren/stage lopen op basis van een notificatie wanneer het verblijf niet langer duurt dan zes maanden. Voor een langer verblijf mag de tweede lidstaat een nieuwe verblijfsvergunning vereisen. Voor onderzoekers en studenten die deelnemen aan een EU-programma worden de regels voor intra-EU mobiliteit soepeler.

Het voorstel voor de richtlijn waarborgt een aantal rechten, met name op het gebied van gelijke behandeling. Onderzoekers en studenten krijgen het recht om na afloop van het onderzoek/de studie gedurende 12 maanden werk te zoeken in de desbetreffende lidstaat, die zo hooggekwalificeerd en geïntegreerd arbeidsaanbod beter kan binden. De mogelijkheden voor studenten om tijdens de studie te werken worden eveneens uitgebreid van 10 tot 20 uur per week, waarbij overigens de arbeidsmarktsituatie mag worden betrokken.

De beslistermijn bedraagt maximaal 60 dagen en voor onderzoekers en studenten in EU-programma's 30 dagen.

- *Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft vier scenario's beoordeeld: 1) alles bij het oude laten, 2) meer voorlichting geven, 3) een beperkte aanpassing van de onderzoekers- en studentenrichtlijn en 4) een vergaande aanpassing en integratie van beide richtlijnen en een uitbreiding van de reikwijdte met betaalde stagiairs en au pairs.

De Commissie is van mening dat alleen het laatste scenario een maximaal rendement oplevert.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De EU is bevoegd op grond van artikel 79, tweede lid, onder a en b VWEU. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De toets op subsidiariteit is wat betreft Nederland deels positief en deels negatief. De toets valt positief uit voor onderzoekers, studenten en betaalde stagiairs. Het gaat om categorieën die de kenniseconomie in de EU – die sterk lidstaatoverstijgend is – nodig heeft. Bovendien is er een toenemende mobiliteit van onderzoekers en studenten tussen lidstaten, onder meer in het kader van EU-programma's. Wat betreft betaalde stagiairs ligt er een relatie met de concept-richtlijn betreffende de voorwaarden inzake toelating en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van overplaatsing binnen een onderneming (COM 2010/378), waarin de toelating van stagiairs binnen internationale concerns wordt geregeld. Vanuit het oogpunt van gelijke behandeling is een EU-regeling voor de overige betaalde stagiairs eveneens wenselijk. Deze grensoverschrijdende dimensie ontbreekt echter geheel bij scholieren, onbetaalde stagiairs, vrijwilligers en au pairs. Bovendien ontbreekt de relatie met het beleid om de kenniseconomie in de EU te versterken en om die reden hooggekwalificeerde arbeidsmigranten aan te trekken². Om die reden valt de subsidiariteitstoets voor deze categorieën negatief uit.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit deels positief en deels niet van toepassing.

Voor onderzoekers en studenten en voor betaalde stagiairs valt zij positief uit. Een richtlijn biedt meer beleidsvrijheid aan lidstaten dan een verordening en is een meer geëigend instrument op het gebied van toelating van vreemdelingen. De voorgestelde maatregelen staan over het algemeen in een juiste verhouding tot de te bereiken doelen. Wel is Nederland kritisch op de te verwachten stijging van regeldruk en administratieve lasten voor de overheid (IND en UWV). De maatregelen dragen bij aan het naar Nederland en de EU aantrekken van hooggekwalificeerde onderzoekers en studenten. Harmonisatie op EU-niveau maakt de EU als geheel aantrekkelijker voor deze categorieën.

Wat betreft betaalde stagiairs, deze verrichten daadwerkelijk arbeid en dragen aldus bij aan de economie. Bij betaalde stagiairs biedt het voorstel voor de richtlijn een grote mate van beleidsvrijheid voor lidstaten voor het nationaal invullen van de toelatingsvoorwaarden en is derhalve proportioneel; dit is voor Nederland een belangrijk punt.

Nederland acht het tevens van belang de bereidheid van landen op het gebied van terug- en overname te koppelen aan de mogelijkheden voor migratie vanuit die landen naar de EU, het zogenoemde principe van conditionaliteit. Nederland zal zich dan ook inzetten om een bepaling inzake conditionaliteit in de richtlijn op te nemen.

Wanneer het gaat om de overige categorieën (onbetaalde stagiairs, scholieren, vrijwilligers en au pairs) valt de subsidiariteitstoets negatief uit en behoeft de vraag naar proportionaliteit niet te

² Deze argumentatie geldt niet onverkort voor onbetaalde stages op hoger kwalificatie niveau die op basis van wet- of regelgeving verplicht zijn.

worden beantwoord. Als er al een regeling voor deze categorieën wenselijk is, dient deze optioneel te zijn.

- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*

Geen

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

Daar waar sprake is van budgettaire consequenties worden deze, conform de Regels budgetdiscipline, gevonden binnen de begrotingen van de daarvoor verantwoordelijke ministeries. De budgettaire consequenties zijn vooral voor de IND en UWV en zijn vooralsnog moeilijk te bepalen. Dit komt allereerst door de complexiteit van de richtlijn en ook omdat het moeilijk is om aantallen te verwachten migranten in te schatten.

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Niet of nauwelijks.

- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De korte beslistermijnen voor de IND verhogen de regeldruk/administratieve lasten voor die organisatie.

De administratieve lasten voor de IND nemen toe vanwege nieuwe toelatingsprocedures voor vrijwilligers en onbetaalde stagiairs. Ook worden een aantal aanvullende toelatingscriteria geïntroduceerd, zoals bijvoorbeeld overlegging van een bewijs van ziektekostenverzekering bij onderzoekers, van voldoende middelen voor de terugreis bij au pairs en van de goedkeuring van ouders bij minderjarigen. Dit verhoogt de uitvoeringslasten voor burger, bedrijfsleven en IND. Het ontbreken van het verplicht referentschap bij alle categorieën behalve de onderzoekers, betekent een forse verzwaring van de uitvoeringslasten voor de IND en een verlenging van de procedures. Immers bij het erkend referentschap gaat de IND bij de beoordeling van de aanvragen in beginsel uit van overgelegde eigen verklaringen van de referent.

Mocht besloten worden tot invoering van een arbeidsmarkttoets bij de toegang tot de arbeidsmarkt voor studenten, dan verhoogt dit de administratieve lasten voor de vreemdeling, het bedrijfsleven en de overheid (UWV).

Nederland is kritisch op de verhoging van uitvoeringslasten en wil dat deze zo klein mogelijk blijft.

6. Implicaties juridisch

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

De VreemdelingenWet2000 zal moeten worden aangepast aan de beslistermijnen van het richtlijnvoorstel die afwijken van de 90-dagen beslistermijn in de Vreemdelingenwet 2000.

Daarnaast vergt implementatie een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen.

Nadere uitwerking vindt plaats in lagere regelgeving.

De lex silencio positivo is niet van toepassing.

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

De voorgestelde implementatietermijn bedraagt twee jaar na inwerkingtreding van de richtlijn.

Gelet op de vereiste wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 is dit een krappe termijn. Een termijn van 36 maanden is wenselijk. Nederland zal zich daarvoor inzetten.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De voorgestelde evaluatie, vijf jaar na inwerkingtreding, is wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De kortere beslistermijnen leiden tot een lastenverzwaring. Voorts nemen de uitvoeringslasten van de IND toe, omdat een aantal nieuwe categorieën vreemdelingen kan worden toegelaten, zoals de onbetaalde stagiairs, of omdat bestaande categorieën worden uitgebreid, zoals de vrijwilligers en scholieren. De aanvullende toelatingscriteria doen afbreuk aan het nationaal beleid, gericht op vereenvoudiging van de toelatingsvoorwaarden en -procedures.

Toepassing van de richtlijn conform het voorstel leidt tot een verzwaring van de uitvoeringslasten bij de IND, maar is wel uitvoerbaar.

Voorwaarde voor de uitvoerbaarheid van de voorgestelde intra-EU mobiliteit is dat informatieuitwisseling tussen (de systemen) van de desbetreffende lidstaten goed kan plaatsvinden. De systematiek van de notificaties bij intra-EU mobiliteit is – behalve voor onderzoekers - een nieuw element in de nationale toelatingssystematiek en betekent een lastenverzwaring voor de uitvoering.

b) Handhaafbaarheid

Bij studenten, betaalde en onbetaalde stagiairs en vrijwilligers bestaat het risico dat zij illegaal te werk worden gesteld; de Inspectie SZW komt bij haar onderzoeken illegaal te werk gestelde studenten en stagiairs regelmatig tegen. Wanneer de mogelijkheden voor toelating worden verruimd, zal dit risico toenemen.

Verruiming van de mogelijkheden op werk voor studenten kan daarentegen illegale tewerkstelling verminderen.

Bij au pairs, die naar Nederland komen met het verblijfsdoel 'culturele uitwisseling', speelt het risico dat zij meer werken dan de maximale 30 uur per week en dat de werkzaamheden het niveau van licht huishoudelijke werkzaamheden overstijgt. Controle hierop is buitengewoon moeilijk.

Bovenstaande risico's onderstrepen het belang van een erkend referentschap als voorwaarde voor toelating, zodat degene die de vreemdeling naar Nederland haalt, ook verantwoordelijk en aansprakelijk is voor de naleving van de regelgeving.

Bij intra-EU mobiliteit van onderzoekers, studenten en betaalde stagiairs voor minder dan zes maanden is er geen sprake meer van een aanvraagprocedure met de daarbij behorende toetsing voorafgaande aan de toelating. Hoewel het kabinet de intra-EU mobiliteit van onderzoekers en studenten positief waardeert, ligt er wel een zeker handhavingsrisico, onder meer omdat aan de hand van de verblijfsvergunning uit een andere lidstaat in combinatie met het paspoort niet direct is vast te stellen wat het recht op verblijf en toegang tot de arbeidsmarkt is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Een aantrekkelijker Europese toelatingsprocedure voor studenten en onderzoekers kan leiden tot meer migratie van hoogopgeleiden uit ontwikkelingslanden.

Daarnaast is het risico van oneigenlijk gebruik en misbruik van de toelatingsregeling voor au pairs, betaalde en onbetaalde stagiairs, en vrijwilligers uit ontwikkelingslanden groter.

9. Nederlandse positie

Nederland heeft gemengde gevoelens bij dit voorstel voor een richtlijn inzake toelating onderzoekers, studenten en andere categorieën. Onderzoekers en studenten zijn hooggekwalificeerd en het Nederlands beleid is erop gericht om deze categorieën aan te trekken vanwege hun toegevoegde waarde voor de Nederlandse samenleving en economie. Die toegevoegde waarde geldt niet alleen voor Nederland maar ook voor de gehele Europese Unie.

Het kabinet staat dan ook positief ten opzichte van onder meer het bieden van meer mogelijkheden voor intra-EU mobiliteit en het bieden van een periode voor het zoeken naar werk na afronding van de studie en/of het onderzoek. Een periode om te zoeken naar werk wordt in Nederland nu ook al verleend aan afgestudeerde studenten of gepromoveerde onderzoekers (artikel 3.42 Vreemdelingenbesluit 2000, zoals dat luidt per 1 juni). Harmonisatie op EU-niveau maakt de EU als geheel aantrekkelijker voor deze categorieën.

Nederland is tegen uitbreiding van het aantal uren dat een student mag werken zolang er geen nieuwe concrete nationale maatregelen worden genomen om de handhaving van de urennorm te verbeteren.

Van belang is dat lidstaten de mogelijkheid houden om naast een EU-toelatingsregeling nationale toelatingsregelingen voor studenten, onderzoekers, en de andere categorieën kunnen blijven toepassen. Dit is ook in de EU Blauwe Kaartrichtlijn geregeld. Zo is er een vangnet voor die

derdelanders die niet aan de criteria van de richtlijn voldoen, maar die een lidstaat wel wil toelaten. De ontwerprichtlijn lijkt deze mogelijkheden juist te gaan uitsluiten (artikel 4, tweede lid). Nederland heeft op dit moment een relatief ruimhartig toelatingsbeleid voor onder andere studenten en onderzoekers en zal zich er voor inzetten dit te behouden.

Toonaangevende internationale onderzoekers en intelligente studenten zijn een verrijking voor de Nederlandse kenniseconomie. Voor Nederland heeft het voordelen dat kansrijke werknemers uit het buitenland kunnen worden gehaald. Zij kunnen lacunes in het Nederlandse kennisniveau aanvullen, vanwege hun bijzondere expertise en die niet of niet voldoende in Nederland aanwezig is. Nederland kan kennismigranten en onderzoekers goed gebruiken, met name vanwege hun overwegend technische achtergrond en het (verwachte) tekort aan technisch geschoold personeel.

Kennismigranten hebben vaak een exacte opleiding afgerond. Van de Aziatische kennismigranten heeft 42% een technische studie afgerond en 19% wiskunde of informatica. Ook voor andere Europese lidstaten hebben onderzoekers en studenten uit derde landen duidelijke voordelen. Daarom is Nederland voorstander van voorstaand beleid.

Hoewel het niet hoeft te gaan om hooggekwalificeerde migranten, kan Nederland instemmen met een EU-toelatingsregeling voor betaalde stagiairs. Het gaat om een categorie die daadwerkelijk arbeid verricht en zo een bijdrage levert aan de economie. Belangrijk is wel dat lidstaten voldoende vrijheid houden om deze categorie af te bakenen en dat zij voldoende instrumenten, zoals de tewerkstellingsvergunningsplicht, houden om verdringing op de arbeidsmarkt tegen te gaan. Daarnaast blijft artikel 79, vijfde lid, VWEU van toepassing: "Dit artikel laat het recht van de lidstaten onverlet, zelf te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen, afkomstig uit derde landen, tot hun grondgebied worden toegelaten teneinde daar al dan niet in loondienst arbeid te verrichten." Het belang voor deze categorie om intra-EU mobiliteit te geven is echter niet aanwezig. Voor betaalde trainees die binnen internationale concerns werkzaam zijn en waar een regeling voor intra-EU mobiliteit meer voor de hand ligt, wordt daarin voorzien in het voorstel voor de richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming, van 15 juli 2010. Over dit richtlijnvoorstel wordt nog onderhandeld tussen Raad, EP en Commissie.

Met betrekking tot de categorieën onbetaalde stagiairs, scholierenuitwisseling, vrijwilligers en au pairs ziet Nederland geen toegevoegde waarde van verplichtende EU-regelgeving. Grensoverschrijdende effecten ontbreken.

Met name voor onbetaalde stagiairs – voor Nederland een nieuwe toelatingsregeling – bestaat er bovendien een groot risico op misbruik dat reguliere arbeid wordt verricht tegen een te lage beloning met als gevolg uitbuiting van de stagiair en verdringing van prioriteitgenietend arbeidsaanbod. Het argument van de Commissie dat dit kwetsbare categorieën zijn en dat ter bescherming van hen EU-regelgeving nodig is, is niet overtuigend. Bij de seizoenswerkersrichtlijn had dit argument wel

relevantie, omdat onderbetaling en uitbuiting van seizoenswerkers kan leiden tot een verstoring van de concurrentieverhoudingen binnen de EU. Dit is niet het geval bij bovengenoemde categorieën. De rechten die dit voorstel geeft, zijn ook dermate gering (gelijke behandeling op het gebied van toegang tot en aanbod van goederen en diensten) dat zij nauwelijks een toegevoegde waarde hebben. Niet valt in te zien hoe deze bepaling leidt tot een betere bestrijding van mogelijke misstanden dan nationale regelgeving.

Als er al een EU-regeling moet komen voor deze categorieën, dan dient deze optioneel te zijn, zoals ook nu het geval is voor onbetaalde stagiairs, scholierenuitwisseling en au pairs, waarbij lidstaten die van die optie geen gebruik maken door de richtlijn niet belemmerd worden om een eigen nationaal beleid te voeren (art. 4, tweede lid is daarbij een aandachtspunt).

Een aandachtspunt is verder dat de richtlijn het mogelijk moet maken dat een lidstaat een erkend referentschap vereist kan stellen. Het voorstel voorziet alleen in een referentschap bij de toelating van onderzoekers. Het kabinet is van mening dat de mogelijkheid van een verplicht referentschap ook voor andere categorieën in de richtlijn moet worden opgenomen. Ten aanzien van de in de richtlijn genoemde categorieën is op dit moment in Nederland een erkend referentschap verplicht bij de toelating van studenten, au pairs, scholieren en vrijwilligers.

Andere aandachtspunten zijn het niet parallel lopen van de intrekingsgronden voor een vergunning met de weigeringsgronden voor de verlenging van een vergunning, het ontbreken van de toets op openbare orde bij verblijf in de tweede lidstaat van gezinsleden, de korte beslistermijn van 60 dagen en de definitie van 'vergunning' die in het voorstel zowel ziet op een verblijfsvergunning als op een visum voor langere duur; het is evenwel niet wenselijk dat beide onder één noemer worden gebracht.

Tot slot vindt Nederland het belangrijk om de bereidheid van landen op het gebied van terug- en overname te koppelen aan de mogelijkheden voor migratie vanuit die landen naar de EU, het zogenoemde principe van conditionaliteit. Nederland zal zich dan ook inzetten om een bepaling inzake conditionaliteit in de richtlijn op te nemen. Nederland had dit ook in reactie op het Groenboek al ingebracht, maar de Commissie heeft het in haar voorstel niet overgenomen.

Fiche 2: Mededeling 'Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering'

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling 'Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering'

Datum ontvangst Commissiedocument

25 april 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 216

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202557

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD (2013) 131

Behandelingstraject Raad

Milieuraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

In de mededeling 'Een EU-strategie voor aanpassing aan de klimaatverandering' stelt de Commissie dat in Europa en in de rest van de wereld de gevolgen van klimaatverandering steeds sterker worden gevoeld. Om de ernstigste risico's te vermijden moet beperking van de klimaatverandering een prioriteit van de wereldgemeenschap blijven. Echter, hoe succesvol de inspanningen ter vermindering ook mogen zijn, de gevolgen zullen de komende decennia blijven toenemen vanwege de vertraagde gevolgen van de uitstoot van broeikasgassen in heden en verleden. Met de aanpassingsstrategie wil de Commissie een bijdrage leveren aan een klimaatbestendig Europa, door de paraatheid in en de reactie van de EU voor de huidige en toekomstige gevolgen van klimaatverandering op een hoger niveau te brengen. Zij streeft naar een coherente aanpak en verbeterde coördinatie, rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheden van lidstaten. De motivatie voor het uitbrengen van een EU strategie ligt in de grensoverschrijdende dimensie, EU competentie in bestaand (bijvoorbeeld sectoraal) EU beleid, schaalvoordelen (capaciteit, kennis en dataverzameling), en verschillen in capaciteit in regio's om met kwetsbaarheid om te gaan.

De mededeling bevat drie lijnen van acties.

Ten eerste: bevordering van maatregelen door de lidstaten. Voor kosteneffectieve aanpassing is het bewerkstelligen van samenhang van belang, net als consistentie tussen het in kaart brengen van risico's en de respons hierop. Van lidstaten wordt verwacht in 2017 een omvattende aanpassingstrategie te hebben vastgesteld. De Commissie verstrekt richtsnoeren voor het formuleren hiervan en zal de voortgang volgen via het monitoringmechanisme. Ter ondersteuning wordt gewezen op LIFE financiering. De Commissie wil de aandacht voor klimaatverandering ook bevorderen op lokaal niveau via het convenant van burgemeesters.

Een tweede lijn is: beter onderbouwde besluitvorming. Een stevige kennisbasis is nodig voor kwetsbaarheidanalyses, besluitvorming, maar ook van essentieel belang voor innovatie en de uitrol van technologieën voor aanpassing aan klimaatverandering.

De Commissie wijst voor het gezamenlijk in kaart brengen van kennislacunes en het overbruggen van de kenniskloof op mogelijkheden zoals verbeterde institutionele samenwerking binnen Europa en financiële ondersteuning via de programmering van Horizon 2020. Verder wil de Commissie met het Europees Milieu Agentschap en de lidstaten zorgen voor betere toegang tot informatie, onder meer door het verder ontwikkelen van de mogelijkheden van Climate-Adapt, als centraal punt van informatie over aanpassing in Europa.

De derde belangrijke lijn betreft EU-acties op het gebied van klimaatbestendigheid: de bevordering van aanpassing in belangrijke sectoren. Het gaat om de integratie van aanpassingsmaatregelen in het beleid en de programma's van de EU, waarvoor het initiatief tot voorstellen door de Commissie zelf is opgepakt. Aanpassing is al geïntegreerd in wetgeving voor sectoren zoals mariene wateren, bosbouw, en vervoer; en in belangrijke beleidsinstrumenten zoals die inzake binnenwateren, biodiversiteit en migratie en mobiliteit. Separaat in de periode voor de EU strategie heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen gedaan voor de integratie van aanpassing in de land- en bosbouw, de mariene ruimtelijke ordening en het geïntegreerde beheer van kustgebieden, energie, risicopreventie en risicobeheer, vervoer, onderzoek, gezondheid en het milieu. Energie en vervoer krijgen hierbij voorrang. Binnen het gezondheidsbeleid zijn een aantal maatregelen voor mens, dier en plant reeds operationeel, maar zij worden aangepast aan uitdagingen die klimaatverandering met zich meebrengt. Bij de mededeling is informatie verstrekt waarin de Commissie uiteenzet wat de Commissie over gezondheid, mariene en kustgebieden en infrastructuur reeds onderneemt. Komende beleidsinitiatieven worden aangekondigd en zullen in daarvoor geëigende EU kaders worden behandeld. Genoemd worden o.a. richtsnoeren inzake aanpassing in relatie tot het Natura 2000-netwerk.

De Commissie wil in samenwerking met o.a. organisaties die werken aan Europese normalisatievoorstellen analyseren in welke mate normen, codes en voorschriften voor fysieke infrastructuur moeten worden versterkt om het hoofd te bieden aan extreme gebeurtenissen en andere klimaateffecten. Door het beschikbaar stellen van richtsnoeren bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het cohesiebeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid wil de Commissie de

integratie van aanpassing in genoemde kaders bevorderen. Hiervoor komen middelen (2014-2020) beschikbaar. Tot slot wil de Commissie het gebruik bevorderen van verzekeringen en andere financiële producten voor bewustwording, preventie en mitigatie van risico's bij investeringen en zakelijke beslissingen.

Voor de samenwerking binnen de EU stelt de Commissie voor gebruik te maken van het reeds bestaande Comité klimaatverandering. Lidstaten moeten ook voor het einde van 2013 nationale contactpunten aanwijzen voor de coördinatie van de communicatie met de Commissie, waaronder rapportage activiteiten.

Toegang tot financiering is van belang. Het ontwerp van de ER voor een meerjarig financieel kader voor 2014-2020 gaat er vanuit dat 20 % van de EU-begroting zal worden benut voor klimaatgerelateerde uitgaven, mitigatie en adaptatie. De Commissie heeft aanpassing aan klimaatverandering opgenomen in haar voorstellen voor diverse EU-financieringsprogramma's voor 2014-2020. Europese fondsen voor cohesiebeleid en het LIFE programma zullen de lidstaten, regio's en steden kunnen steunen bij het investeren in programma's en projecten op het gebied van aanpassing. In het nieuwe kaderprogramma voor onderzoek en innovatie Horizon 2020 zal aanpassing aan klimaatverandering onderdeel zijn van de derde pijler van dit programma, gewijd aan maatschappelijke uitdagingen.

Het is de bedoeling van de Commissie de marktpenetratie van verzekeringen tegen natuurrampen (breder dan alleen als gevolg van klimaatverandering) te verbeteren. Hierover heeft de Commissie recent een Groenboek opgesteld (COM 213 uit 2013). De kamer ontvangt binnenkort de concept-kabinetsreactie op dit Groenboek.

Ook bieden financiële instellingen zoals de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor wederopbouw en ontwikkeling leningen voor aanpassing.

De Commissie wil indicatoren (doen) ontwikkelen ter ondersteuning van aanpassingsinspanningen en beoordeling van zwakke plekken in de EU.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheidsvaststelling

Het betreft een mededeling van de Commissie. De verwijzing naar integratie van aanpassing in sectoraal EU beleid betekent dat in die gevallen zal moeten worden gekeken naar de specifieke rechtsgrondslag en bevoegdheden. In het algemeen is er daarbij op basis van Artikel 192 VWEU

sprake van gedeelde bevoegdheid op milieu- en klimaatgebied en de Commissie is dan ook bevoegd om de mededeling vast te stellen.

Subsidiariteit

Het oordeel is positief. De genoemde beleidsvelden voor het (separaat) integreren van klimaataanpassing in EU beleid kunnen over het algemeen beoordeeld worden als EU breed relevant. Dit onder meer om redenen van het grensoverschrijdend karakter, EU competentie in bestaand (bijvoorbeeld sectoraal) EU beleid, en schaalvoordelen (capaciteit, kennis en dataverzameling). Veel van de aangekondigde voorstellen en hulpmiddelen kunnen lidstaten en sectoren gebruiken als handreiking. Hiermee worden de bevoegdheden van de lidstaten niet aangetast.

Proportionaliteit

Het oordeel is positief. Er wordt een richtinggevend kader geboden om te komen tot coherente aandacht voor klimaataanpassing in de EU. Het voortouw bij lidstaten tot het opzetten en uitvoeren van plannen en de daarop gebaseerde rapportage vormen de bron voor het identificeren van initiatieven op EU niveau. Over die rapportage vindt nog nader overleg plaats met lidstaten ingevolge de onlangs vastgestelde regulering over monitoring en rapportage. In dit stadium is geen wettelijke verankering van de planverplichting aan de orde. Het in 2017 bezien van de noodzaak dit alsnog te doen, kan t.z.t. opnieuw worden beoordeeld op proportionaliteit, het afwegen van de verhouding tussen middel en doel.

Inschatting van de financiële gevolgen

Gezien de aard van de voorgestelde acties zullen de financiële gevolgen van de mededeling beperkt zijn. De schattingen die de Commissie in het Impact Assessment geeft voor het opstellen van een nationale adaptatiestrategie zijn hoger dan voor Nederland kan worden verwacht. In Nederland zal een belangrijk deel van de strategie bestaan uit reeds verricht werk en rapportage in het kader van het Deltaprogramma. Door mee te werken aan een set indicatoren kan overbodige rapportage worden voorkomen. De Commissie schat in dat het meenemen van aanpassing aan klimaatverandering bij lopende investeringen leidt tot besparingen als gevolg van het voorkomen van schade in de toekomst. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksoverheid worden ingepast op de begroting van de respectievelijke beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline. De Commissie noemt in de mededeling een aantal EU-programma's, zoals structuurfondsen, Horizon 2020 en LIFE. Nederland is van mening dat de middelen voor de klimaatadaptatiestrategie gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

De mededeling heeft geen directe financiële consequenties voor decentrale overheden. Toepassing van de diverse handreikingen kan op termijn leiden tot (beperkte) meerkosten voor thema's welke tot dusverre niet (bijvoorbeeld in het Deltaprogramma) zijn geadresseerd.

Inschatting van de gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Er is geen sprake van nieuwe wet- en regelgeving als direct gevolg van de mededeling. Rapportage kan naar verwachting worden ingepast in de reeds bestaande afspraken in EU en internationaal (Klimaatverdrag) kader. Commissievoorstellen die voortkomen uit integratie van aanpassing aan klimaatverandering in sectoraal EU beleid worden geacht onderdeel te zijn van de periodieke actualisatie van de betreffende instrumenten.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet verwelkomt de mededeling van de Commissie over aanpassing aan klimaatverandering. De huidige en toekomstige veranderingen van het klimaat vereisen een proactieve houding. Daarin staat wat Nederland betreft het vergroten van de weerbaarheid van lidstaten centraal. De voorstellen van de Commissie laten zien dat ook de EU haar rol serieus wil vervullen. Lidstaten wordt een kader en ondersteuning geboden om de bewustwording om te zetten in actie. De Commissie stelt geen specifieke nieuwe regelgeving voor klimaatadaptatie voor omdat het onderwerp op EU niveau kan worden geadresseerd door integratie binnen de huidige EU regelgeving. Deze benadering wordt door Nederland ondersteund.

De Commissie verwacht dat lidstaten in 2017 een omvattende adaptatiestrategie hebben vastgesteld. Nederland ziet dit als een middel voor een coherente aanpak binnen de EU, maar waakt ervoor dat dit ook een wettelijke resultaatverplichting wordt. Nederland wil zich het recht voorbehouden, op basis van de nationale omstandigheden en risico inschattingen, eigen prioriteiten te stellen. Uiteraard zal daarbij rekening worden gehouden met grensoverschrijdende effecten en EU regelgeving. Het kabinet wil in de voor deze zomer (2013) aangekondigde integrale visie op klimaatmitigatie en adaptatie aangeven hoe de Europese klimaatstrategie doorwerking krijgt op nationaal niveau.

Nederland wil actief betrokken zijn bij het verder ontwikkelen van indicatoren en het door de Commissie voorgestelde score-board, waarmee de voortgang in de lidstaten wordt gevolgd en waaruit mogelijk later (2017) door de Commissie alsnog de conclusie wordt getrokken dat het opstellen van een nationale adaptatiestrategie wettelijk moet worden verplicht.

Het kabinet is positief over het gebruik van LIFE financiering en juicht het stimuleren van de aanpak op lokaal en regionaal niveau toe.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak tot verdere kennisontwikkeling en het uitwisselen van kennis en ervaringen en vindt het van belang dat Nederland hier actief in participeert. Horizon 2020 biedt in de toekomst goede mogelijkheden om in EU gezamenlijk geconstateerde kennislacunes en maatschappelijke vraagstukken efficiënt aan te pakken, onder meer door gezamenlijke programmering van onderzoek ter voorkoming van dubbel werk. Het webportaal *Climate-Adapt* kan

hierbij als centraal punt van informatie goede diensten vervullen. Kennis en ervaring van Nederland wordt beschikbaar gesteld, zoals dat nu al gebeurt vanuit onder andere het Deltaprogramma en de Nederlandse kennisprogramma's.

Het kabinet is het met de Commissie eens dat het belangrijk is eventueel noodzakelijke aanpassingen in verband met (komende) klimaatverandering onderwerp te laten zijn van beleid dat op EU niveau wordt gemaakt voor belangrijke EU relevante beleidsvelden en sectoren. Eventuele maatregelen en handreikingen kunnen het best in de EU regelgeving via de geëigende EU kaders worden overeengekomen en beoordeeld. Het kabinet zal daarbij alert zijn op vormverplichtingen die geen wezenlijke bijdrage leveren aan de onderhavige besluitvorming of strijdig zijn met subsidiariteit. In de mededeling wordt opgemerkt dat er ook wordt gewerkt aan richtsnoeren inzake aanpassing aan klimaatverandering in relatie tot het Natura 2000-netwerk. Het kabinet zal alert zijn of van de zijde van de Commissie flexibiliteit zal worden getoond bij het halen van de Natura 2000 doelen, waar deze onderhevig zijn aan de gevolgen van klimaatverandering.

Het kabinet zal nauwlettend volgen in hoeverre eventuele wijzigingen via het normalisatieproces voor infrastructuur verplichtend kunnen gaan doorwerken naar de praktijk. Het kabinet is alert op verplichtingen voor bouw en infrastructuur die het flexibel inspelen op kansen in specifieke situaties (*"learning by doing"*) kunnen belemmeren en zich daar zo nodig tegen verzetten.

Het kabinet constateert dat in een aantal fondsen voor de periode 2014-2020 de mogelijkheid wordt geboden ter ondersteuning van het integreren van klimaatacties. Voor decentrale overheden geldt dat zij fondsen kunnen benutten bij de verdere uitwerking van het adaptatiebeleid op regionaal en lokaal niveau. Dit voornemen wordt ondersteund, zij het dat hiermee niet kan worden vooruitgelopen op de einduitkomst van de onderhandelingen oer het meerjarig financieel kader voor de EU begroting. Het kabinet meent dat acties vanuit de private sector onmisbaar zijn in het komen tot een klimaatbestendig Nederland. Het gebruik van verzekering hierbij als middel om bewustwording en het treffen van kosteneffectieve maatregelen te bevorderen lijkt het kabinet een keus die individueel moet worden gemaakt. De Kamer zal binnenkort een reactie van het kabinet ontvangen op het groenboek verzekering tegen natuur- en menselijke rampen met nader informatie hierover.

Het gebruikmaken van het bestaande Comité klimaatverandering laat zien dat de Commissie nieuwe structuren wil vermijden. Dit past bij de Nederlandse inzet.

Het door de Commissie gevraagde contactpunt zal door het ministerie van Infrastructuur en Milieu worden ingevuld.

Fiche 3: Verordening vereenvoudigde aanvaarding van bepaalde openbare akten in de Europese Unie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het vrije verkeer van burgers en bedrijven door vereenvoudigde aanvaarding van bepaalde openbare akten in de Europese Unie en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012

Datum ontvangst Commissiedocument

24 april 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 228.

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202598

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013)144.

Behandelingstraject Raad

JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie, in nauwe samenwerking met de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Buitenlandse Zaken.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikelen 21 lid 2 en 114 lid 1 VWEU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing van het Europees Parlement.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Nee.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het Commissievoorstel vervangt voor twaalf openbare akten, waaronder m.b.t. geboorte, overlijden, huwelijk, adoptie, burgerschap, woonplaats en nationaliteit, de vereisten van legalisatie en apostillering door het uitgangspunt van wederzijdse aanvaarding, waardoor administratieve formaliteiten en onnodige bureaucratie worden teruggedrongen en het vrij verkeer van burgers en bedrijven in de EU wordt vergemakkelijkt. Vanwege de grensoverschrijdende dimensie is het subsidiariteitsoordeel positief. Ten aanzien van de proportionaliteit heeft Nederland een positieve grondhouding, maar bestaan aarzelingen, m.n. omdat met de voorstellen ook bestaande en tussen de aangesloten lidstaten goed werkende internationale instrumenten deels buitenspel worden gezet. Nederland staat op zich positief tegenover een vergemakkelijking van het vrij verkeer van burgers en bedrijven, alsmede vermindering van de bureaucratie waarmee zij worden geconfronteerd en de reductie van administratieve lasten. Nederland hecht uiteraard groot belang aan een adequate bestrijding van fraude met en manipulatie van openbare akten. Fraude moet zoveel mogelijk worden voorkomen en adequaat kunnen worden bestreden. Nader moet worden bezien of daartoe de nu voorgestelde versterkte administratieve samenwerking en de uitwisseling van best-practices inzake preventie daadwerkelijk volstaan. Nederland is geen voorstander van de voorgestelde verplichting om ongewaarmerkte vertalingen te moeten accepteren, omdat dit tot de nodige uitvoeringsproblemen en fraudemogelijkheden kan leiden. Verder acht Nederland een veilige gegevensuitwisseling van belang. Verheugend is, ten slotte, dat wordt voorzien in Europese modelformulieren en dat gebruik gaat worden gemaakt van het Europese justitiële netwerk inzake burgerlijke en handelszaken.

3. Samenvatting voorstel

Het Commissievoorstel vervangt voor twaalf openbare akten, waaronder m.b.t. geboorte, overlijden, huwelijk, adoptie, burgerschap, woonplaats en nationaliteit, de vereisten van legalisatie en apostillering door het uitgangspunt van wederzijdse erkenning, waardoor administratieve formaliteiten en onnodige bureaucratie worden teruggedrongen en het vrij verkeer van burgers en bedrijven in de EU wordt vergemakkelijkt. Dat moet ook volgens de Commissie leiden tot een reductie van vertaalkosten, een coherenter juridisch kader voor de aanvaarding van de in een ander EU-land afgegeven akten alsmede bijdragen tot een effectievere opsporing van fraude met en vervalsing van openbare akten. Het voorstel ziet alleen op het vrij verkeer van akten, en nadrukkelijk niet op de wederzijdse erkenning van de materiële gevolgen of inhoud van in het buitenland afgegeven akten van de burgerlijke stand. De echtheid van openbare akten die tussen de lidstaten worden gebruikt, wordt gewaarborgd door administratieve samenwerking op basis van het informatiesysteem interne markt (IMI), dat in 2008 is ingesteld. Het voorstel bevat ook meertalige EU-modelformulieren inzake

geboorte, overlijden, huwelijk, geregistreerd partnerschap alsmede rechtsvorm en vertegenwoordiging van een vennootschap of andere onderneming. Het gebruik hiervan wordt facultatief, maar eenmaal gebruikt hebben ze dezelfde formele bewijskracht als nationaal opgestelde openbare akten. Het voorstel bouwt voort op een eind 2010 gepresenteerd Groenboek over het vrij verkeer van openbare documenten.³

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de EU-bevoegdheid op de artikelen 21 lid 2 en 114 lid 1 VWEU. Daarmee kan worden ingestemd.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het subsidiariteitsoordeel is positief, omdat de Commissievoorstellen uitsluitend zien op grensoverschrijdende situaties en het vrij verkeer van burgers en bedrijven binnen de Unie beogen te vergemakkelijken.

Ten aanzien van de proportionaliteit heeft Nederland een positieve grondhouding. Het voorstel draagt bij aan de vergemakkelijking van het vrij verkeer van burgers en bedrijven, alsmede vermindering van de bureaucratie en administratieve lasten waarmee zij worden geconfronteerd. Nederland heeft wel aarzelingen omdat met de voorstellen ook bestaande en tussen de aangesloten lidstaten goed werkende internationale instrumenten deels buitenspel worden gezet. Sceptis is op z'n plaats waar het gaat om de voorgestelde verplichting om ongewaarmerkte vertalingen te moeten accepteren; met name als het gaat om akten die in een moeilijk toegankelijke taal zijn opgesteld, kan dit tot de nodige uitvoeringsproblemen en fraudemogelijkheden leiden.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De eenmalige opleidingskosten voor het gebruik van de IMI-infrastructuur ten laste van de EU-begroting wordt door de Commissie geraamd op 50.000 euro. Over de periode 2014-2020 komen daar in totaal een geraamde 182.000 euro aan administratieve uitgaven bij ten laste van de EU-begroting.

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

³ Groenboek "Minder administratieve formaliteiten voor burgers: De bevordering van het vrij verkeer van openbare documenten en de erkenning van de gevolgen van akten van de burgerlijke stand", COM(2010) 747 def., met een kabinetsreactie van 7 april 2011 (Kamerstukken II 2010-2011, 22 112, nr. 1161).

Lidstaten van de EU worden verplicht om een centrale autoriteit aan te wijzen als informatiepunt en voor grensoverschrijdende administratieve samenwerking. In dit prille stadium kunnen die nog niet gekwantificeerd worden. Voorts kan niet worden uitgesloten dat uittreksels uit het handelsregister (deels) binnen de reikwijdte van de verordening gaan vallen. In voorkomend geval zal in overleg met de Kamers van Koophandel worden bezien of wellicht ict-aanpassingen nodig zijn, en welke kosten daaraan zijn verbonden. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e)) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Voor burgers en bedrijven wordt het makkelijker om hun openbare documenten in andere landen aanvaard te krijgen. Ook worden de vertaalkosten teruggedrongen, o.m. omdat er meertalige EU-modelformulieren beschikbaar komen. De burgers en bedrijven in de EU zouden volgens de Commissie jaarlijks tussen de 25,8 en 26,2 miljoen euro kunnen besparen aan apostilles en tussen de 2,3 en 4,6 miljoen euro aan legalisatiekosten. Vereenvoudiging van gewaarmerkte kopieën zou een besparing kunnen opleveren van een geschatte 100 à 200 miljoen euro per jaar.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Aanvaarding van het voorstel leidt tot regeldruk- en lastenvermindering voor overheden, burgers en bedrijfsleven. De wederzijdse aanvaarding van openbare documenten wordt, door de wegval van legalisatie en apostillering, makkelijker en vertaalkosten kunnen worden verminderd. De daarmee gemoeide lastenverlichting voor overheden is bescheiden. De autoriteiten van de lidstaten zouden, aldus de Commissie, jaarlijks in totaal tussen de 5 en 7 miljoen euro aan apostille- en tussen de 500 duizend euro en 1 miljoen euro aan legalisatiekosten kunnen besparen.

6. Implicaties juridisch

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

Er zal Nederlandse regelgeving gewijzigd moeten worden. De door de Nederlandse regelgeving nu vaak nog voorgeschreven legalisering of apostillering van bijv. akten van de burgerlijke stand zal in veel gevallen kunnen vervallen.

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

Voorgesteld wordt om de verordening 1 jaar na de inwerkingtreding van toepassing te doen zijn. Nederland zal inzetten op een termijn van 2 jaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voorgesteld wordt om de werking van de verordening iedere drie jaar te evalueren. Nederland steunt dit.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het voorstel ziet alleen op het vrij verkeer van akten, en nadrukkelijk niet op de wederzijdse erkenning van de materiële gevolgen of inhoud van elders in de Europese Unie afgegeven akten, zoals die van de burgerlijke stand. Ook de voorgestelde meertalige Europese standaardformulieren nopen niet tot de erkenning van de inhoud van akten in de lidstaat waarin zij worden ingediend. De Europese standaardformulieren hebben dezelfde formele bewijskracht als hun nationale tegenhangers voor wat de echtheid betreft. Zij zijn vooral bedoeld om de nog bestaande vertaalverplichtingen voor burgers en bedrijven van de Unie te verminderen.

In de praktijk zullen, als het voorstel ongewijzigd wordt aanvaard, de legalisatie en apostillering van in andere EU-lidstaten afgegeven openbare documenten komen te vervallen. Dat geldt ook voor de eventuele verplichting tot overlegging van gewaarmerkte kopieën en gewaarmerkte vertalingen. Over de implicaties hiervan zal nog nader overleg worden gevoerd met, onder meer, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVvB), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarbij zal ook het aspect van de handhaafbaarheid worden betrokken.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.

9. Nederlandse positie

Nederland staat op zich positief tegenover een vergemakkelijking van het vrij verkeer van burgers en bedrijven, alsmede vermindering van de bureaucratie waarmee zij worden geconfronteerd en de reductie van administratieve lasten. Nadere opheldering van de Commissie is nodig over de vraag waarom niet kan worden aangesloten bij de bestaande, en tussen de EU-lidstaten goed werkende internationale instrumenten, die eveneens op deze doelstellingen zijn gericht, zoals het Apostilleverdrag.

Nederland verwelkomt het dat het voorstel niet ziet op de wederzijdse erkenning van de rechtsgevolgen van openbare akten; in de kabinetsreactie op het Groenboek openbare akten uit 2011 is al aangegeven dat dit tot allerlei complexe vragen van internationaal-privaatrechtelijke aard zou kunnen leiden. Nederland hecht uiteraard groot belang aan een adequate bestrijding van fraude met en manipulatie van openbare akten. Fraude moet zoveel mogelijk worden voorkomen en adequaat kunnen worden bestreden. Nader moet worden bezien of daartoe de nu voorgestelde versterkte administratieve samenwerking en de uitwisseling van best-practices inzake preventie daadwerkelijk

volstaan. Nederland is geen voorstander van de voorgestelde verplichting om ongewaarmerkte vertalingen te moeten accepteren; met name als het gaat om akten die in een moeilijk toegankelijke taal zijn opgesteld, kan dit tot de nodige uitvoeringsproblemen en fraudemogelijkheden leiden. Verder acht Nederland een veilige grensoverschrijdende gegevensuitwisseling van belang. Verheugend is, ten slotte, dat wordt voorzien in Europese modelformulieren en dat gebruik gaat worden gemaakt van het Europese justitiële netwerk inzake burgerlijke en handelszaken. Nederland heeft daarop in reactie op het eerdere Groenboek al aangedrongen.

Fiche 4: Richtlijn betreffende de uitoefening van rechten in het kader van vrij verkeer van werknemers

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

Datum ontvangst Commissiedocument

26-4-2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 236

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202604

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013)149

Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC)

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) *Rechtsbasis*

Artikel 46 VWEU

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing EP

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Dit voorstel beoogt de praktische toepassing van art. 45 VWEU en Verordening (EU) nr. 492/2011 in heel de Europese Unie te verbeteren en te versterken door een algemeen gemeenschappelijk kader van adequate bepalingen en maatregelen vast te stellen met het oog op een betere en uniformere naleving van de rechten die het EU-recht verleent aan werknemers en hun familieleden die van het recht op vrij verkeer gebruikmaken, in het bijzonder waar het gaat om het tegengaan van discriminatie op grond van nationaliteit.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Bevoegdheid: kabinet stemt in met gekozen rechtsbasis (art 46 VwEU)

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

- *Implicaties/risico's/kansen*

Voor Nederland zal deze richtlijn beperkte gevolgen hebben, aangezien de benodigde voorzieningen al in de praktijk grotendeels gerealiseerd zijn.

- *Nederlandse positie*

Nederland is positief over het voorstel, omdat Nederland het belangrijk vindt dat migrerende EU-werknemers kennis hebben van hun rechten en deze ook kunnen effectueren. Dit laat onverlet dat misbruik van het sociale voorzieningenstelsel in de gastlidstaten dient te worden tegengegaan, aangezien dit draagvlak in de samenleving aantast voor de volledige verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers.

3. Samenvatting voorstel

Dit voorstel beoogt een betere en uniformere naleving van de rechten die het EU-recht verleent aan werknemers en hun familieleden die gebruikmaken van hun recht op vrij werknemersverkeer. Het voorstel bevat met name bepalingen om op nationaal niveau:

- te zorgen voor rechtsmiddelen om ongerechtvaardigde beperkingen van het recht op vrij verkeer of discriminatie op grond van nationaliteit aan te vechten;
- vertegenwoordiging door organisaties bij juridische procedures mogelijk te maken;
- structuren/organen op te richten voor informatie, promotie en ondersteuning. Dit om migrerende werknemers bij te staan en de uit hoofde van EU-recht aan hen verleende rechten te bevorderen, te analyseren en te monitoren.
- informatie te verstrekken aan werkgevers, werknemers en andere belanghebbende partijen;
- de dialoog met relevante ngo's en sociale partners te bevorderen.

Het voorstel wijzigt de werkingssfeer van verordening (EU) nr. 492/2011 inzake het vrij verkeer van werknemers niet. De richtlijn is van toepassing op de volgende kwesties: toegang tot

werkgelegenheid, arbeidsvoorwaarden, sociale en fiscale voordelen, vakorganisaties, opleidingen, huisvesting en onderwijs voor kinderen van werknemers.

Impact assessment Commissie

De Commissie heeft in het Impact assessment een aantal beleidsopties vergeleken in het licht van de algemene doelstellingen. De opties varieerden van 'géén verdere EU-actie' tot 'een richtlijn voor versterkte bescherming van migrerende EU werknemers'. De voorkeur van de Commissie gaat uit naar een combinatie van twee tussenopties: 'een richtlijn met ondersteunende maatregelen voor migrerende EU-werknemers' gecombineerd met een 'gemeenschappelijk richtsnoerendocument'. (bijv. door het Technisch Comité Vrij verkeer van werknemers op te stellen). Anders dan in de meest vergaande richtlijnoptie bevat de richtlijn in de voorkeursvariant geen verplichtingen en sancties ten aanzien van werkgevers. De gemeenschappelijke richtsnoeren in de voorkeursvariant kunnen betrekking hebben op een gedeelde benadering van toepassing en interpretatie van EU-regels inzake het vrij werknemersverkeer. De voorkeursvariant is volgens de Commissie wat minder effectief dan de meest vergaande richtlijnoptie, maar wel het meest efficiënt.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Op grond van artikel 46 VWEU zijn Raad en Europees Parlement na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité bevoegd bij richtlijnen of verordeningen maatregelen te treffen om tot een vrij verkeer van werknemers te komen.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: Positief. Het vrij verkeer van werknemers is één van de vier fundamentele vrijheden van de EU. Het is van belang dat werknemers binnen de Unie van dit recht overal gebruik kunnen maken. Europees optreden is aangewezen om ervoor te zorgen dat EU-burgers in de praktijk van hun recht op vrij werknemersverkeer gebruik kunnen maken. Het voorstel richt zich op de waarborging hiervan. Alleen door een Europees initiatief kan oneigenlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden van migrerende EU-werknemers effectief worden bestreden. Waar Nederland door aanvullend nationaal beleid op de geïmplementeerde EU-richtlijnen voor gelijke behandeling al in behoorlijke mate voldoet aan de vereisten, waarborgt de richtlijn dat dit ook in andere lidstaten het geval zal zijn.

Proportionaliteit: Positief. Het voorstel staat in redelijke verhouding tot het gestelde doel. Waarborging van het recht op vrij werknemersverkeer en tegengaan van oneigenlijke concurrentie vragen een dwingende regeling. Daarbinnen wordt lidstaten ruimte gelaten om op een aantal aspecten zelf in te vullen hoe zij aan de eisen die de richtlijn stelt willen voldoen (bijv. wat betreft

de mogelijkheid voor werknemers om hun recht te halen en wat betreft op te richten contactpunten, structuren of organen).

- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
n.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*

De Commissie verwacht 1.227.000 euro aan uitgaven (personeel en evaluatiestudie) kwijt te zijn voor de periode 2013-2020. Nederland is van mening dat de financiële gevolgen van het voorstel moeten passen binnen de afgesproken kaders van de EU-begroting 2014-2020.

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

De richtlijn schrijft voor dat de overheid een instantie aanwijst die de gelijke behandeling op grond van nationaliteit bevordert, analyseert en monitort. Het huidige College van de Rechten van de Mens (CRM) zou deze rol kunnen vervullen. Dit kan een uitbreiding van taken, c.q. activiteiten van het CRM met zich meebrengen en daarmee tot extra kosten leiden. De omvang hiervan laat zich nog moeilijk inschatten.

Daarnaast kan een grotere bekendheid met de rechten met betrekking tot het vrije verkeer leiden tot meer aanspraken op het stelsel van sociale voorzieningen en een frequenter beroep op de rechtelijke instanties en/of het College voor de Rechten van Mens. Ook kan het tot gevolg hebben dat vaker een beroep op de gefinancierde rechtsbijstand wordt gedaan. Beide ontwikkelingen kunnen leiden tot meer kosten voor de overheid.

Eventuele budgettaire consequenties dienen te worden gevonden binnen de begroting(en) van de daarvoor verantwoordelijke ministeries, conform de regels Budgetdiscipline.

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Geen.

- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Geen.

6. Implicaties juridisch

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

Al naar gelang de precieze uitleg van de richtlijn, dient de Algemene Wet Gelijke Behandeling (AWGB) te worden gewijzigd en moet in de fiscale wetgeving een wijziging worden aangebracht. In de AWGB is nationaliteit al als grond opgenomen (artikel 1 lid 1 onder b van de AWGB).

Onderscheid op grond van nationaliteit bij de in artikel 2 van de richtlijn genoemde kwesties is volgens Nederlandse wetgeving dan ook al verboden. Bij de rechterlijke instanties kan een beroep op het gelijkheidsbeginsel worden gedaan. De fiscale wetgeving regelt echter niet dat burgers toegang hebben tot het College voor de Rechten van de Mens. Discriminatie op grond van nationaliteit ten aanzien van sociale voordelen kan evenmin bij het College worden aangevochten. Op grond van artikel 7a van de AWGB is alleen onderscheid op grond van ras verboden bij sociale voordelen. Het kabinet zal nader onderzoeken of de richtlijn noopt tot wijzigingen en wat de gevolgen hiervan zijn.

- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Twee jaar na inwerkingtreding richtlijn, dit lijkt Nederland haalbaar.

- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel is opgenomen dat twee jaar na de omzetting van de richtlijn een verslag over de werking ervan wordt ingediend door de Europese Commissie. Nederland kan hiermee instemmen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- c) *Uitvoerbaarheid*

Positief. De voorgestelde richtlijn kan enige aanpassing van de bestaande praktijk in Nederland vergen. Het College voor de Rechten van de Mens kan de taken op zich nemen die gevraagd worden in artikel 5 van de richtlijn. Het gaat dan om een orgaan dat onafhankelijk juridisch advies verstrekt aan arbeidsmigranten bij de afwikkeling van klachten, onafhankelijk onderzoek verricht naar discriminatie op grond van nationaliteit, onafhankelijke verslagen publiceert en aanbevelingen doet over alle mogelijke kwesties in verband met discriminatie naar nationaliteit, en informatie publiceert over nationale toepassing van EU-voorschriften inzake het vrije verkeer van werknemers. Het College voert deze taken reeds grotendeels uit, maar al naar gelang de precieze uitleg van de richtlijn kan het een extra uitvoeringslast voor het college betekenen. Deze zal vermoedelijk beperkt blijven.

- d) *Handhaafbaarheid*

N.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Het kabinet is van mening dat deze richtlijn ertoe kan bijdragen dat EU-burgers ook daadwerkelijk hun recht op het vrije verkeer van werknemers kunnen uitoefenen. Met de bestaande nationale regelgeving en structuren lijkt Nederland al in hoge mate aan de verplichtingen uit de richtlijn te voldoen.

Voor Nederland is van belang dat ook andere EU-lidstaten adequate voorzieningen realiseren, zodat Nederlanders die in die landen werkzaam zijn ook hun recht op vrij werknemersverkeer kunnen effectueren.

Het vrij werknemersverkeer is een van de belangrijkste pijlers van de Europese Unie en belangrijk voor de Nederlandse economie. Nederland kent immers van oudsher een open, internationaal georiënteerde economie. Arbeidsmigranten uit andere EU-landen leveren in het algemeen een positieve bijdrage aan onze economie.

Als gevolg van het vrij werknemersverkeer is er de laatste jaren een groot aantal migranten, vooral uit Midden- en Oost-Europa, naar Nederland gekomen. Gebleken is dat arbeidsmigranten vatbaar zijn voor uitbuiting. Zij nemen vaak genoegen met een laag loon en minimale huisvesting en zijn niet altijd op de hoogte van hun rechten in Nederland.

Het is onacceptabel is dat werknemers in Nederland worden uitgebuit en dat er oneerlijke concurrentie bestaat. Arbeidsmigranten moeten daarom hun rechten op vrij verkeer, waaronder het recht op gelijke behandeling, kunnen uitoefenen.

De Nederlandse regering wijst er voorts op dat werknemers in de verschillende lidstaten onder omstandigheden een beroep doen op het sociale voorzieningenstelsel in de gastlidstaten als zij tijdelijk werkloos zijn geworden of anderszins een daling in hun inkomen ervaren. Hoewel een dergelijk beroep legitiem kan zijn, blijkt in de praktijk dat ook sprake is van misbruik. Dit misbruik tast het draagvlak in de samenleving aan voor de volledige verwezenlijking van het vrije verkeer van werknemers. Nederland heeft dit aspect op Europees niveau aan de orde gesteld en zal ook dit onderhandelingstraject daarvoor verder benutten.

In Nederland zijn er verschillende instanties waar Nederlanders en EU-onderdanen terecht kunnen om hun recht op gelijke behandeling in te roepen. In 2012 is het College voor de Rechten van de Mens opgericht. Het College heeft een aantal wettelijke taken waaronder het doen naar onderzoek naar mogelijke (stelselmatige) schendingen van mensenrechten, het rapporteren over en het doen van aanbevelingen op het terrein van mensenrechten en het geven van voorlichting op het terrein van

mensenrechten. Deze taken sluiten dus aan bij de taken die de richtlijn voorschrijft.

Al naar gelang de precieze uitleg van de richtlijn zou het College ook de bevoegdheid moeten kunnen krijgen om advies te geven en/of onderzoek te doen naar gevallen van discriminatie naar nationaliteit op het terrein van sociale en fiscale voordelen. Het kabinet zal de gevolgen hiervan nader onderzoeken. Het kabinet zal hierover duidelijkheid verkrijgen in de onderhandelingen en op dat moment bezien of en hoe Nederland het eenvoudigst aan de richtlijn kan voldoen of dat het zal pleiten voor aanpassing van de richtlijn.

Nederland neemt reeds de volgende initiatieven voor informatievoorziening en ondersteuning bij klachten van discriminatie. Op grond van de Wet Gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga) zijn gemeenten verplicht inwoners toegang te bieden tot een antidiscriminatievoorziening. Burgers kunnen via deze voorzieningen informatie en ondersteuning ontvangen als zij zich gediscrimineerd voelen.

Daarnaast is een brochure opgesteld waarin informatie staat over de rechten en plichten bij werken (o.a. arbeidsvoorwaarden, arbeidstijden), toetreding tot vakorganisaties, onderwijs, het leren van de Nederlandse taal en wonen (o.a. kinderen, huisvesting) in Nederland. Deze brochure is in de meeste EU-talen vertaald, verspreid in binnen- en buitenland en arbeidsmigranten krijgen bij afgifte van het sofinummer de brochure uitgereikt. Onderzocht wordt op welke wijze het bereik van de brochure verder kan worden vergroot.

Via pilots wordt onderzocht op welke wijze, anders dan alleen het verstrekken van schriftelijke informatie via brochures, de inpassing van migranten uit derdelanden en arbeidsmigranten in de Nederlandse samenleving soepeler kan verlopen. De Europese juridische kaders hierbij leidend.

Het geven van praktische informatie als een soort van 'bewegwijzering' op de hierboven genoemde gebieden maakt deel van uit van de voorziene aanpak. Maar ook informatie over belangrijke waarden in de Nederlandse samenleving.