

Fiche 1: Aanpassing Folterverordening

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1236/2005 met betrekking tot de handel in bepaalde goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.

Datum ontvangst Commissiedocument

14 januari 2014

Nr. Commissiedocument

COM (2014) 1

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=1041579

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken/Handel.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken.

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

a) Rechtsbasis

Artikel 207 VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure, gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement. Commissie in EP en rapporteur nog onbekend.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Art. 12 lid 2 van Verordening 1236/2005 voorziet nu nog in de mogelijkheid om bijlagen II, III, IV en V te wijzigen door middel van een uitvoeringshandeling (via de onderzoeksprocedure). Dit verandert echter met de inwerkingtreding (op 20 februari 2014) van Verordening 37/2014¹. Deze verordening wijzigt Verordening 1236/2005 zodanig, dat de Commissie de bevoegdheid krijgt om gedelegeerde handelingen (i.p.v. uitvoeringshandelingen) vast te stellen met betrekking tot de wijziging van bijlagen I, II, III, IV en V. In lijn hiermee kent art. 12 van het huidige voorstel ook een bevoegdheid toe aan de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde de nieuwe bijlagen (III bis en IIIter) bij de verordening te wijzigen. Voor wat betreft bijlagen II, III en IIIbis krijgt de Commissie bovendien de mogelijkheid om, wanneer dwingende urgente redenen dat vereisen, gedelegeerde handelingen vast te stellen overeenkomstig een spoedprocedure.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Doel van de folterverordening uit 2005 is om te voorkomen dat vanuit de EU uitgevoerde goederen worden gebruikt voor de o.a. foltering of andere wrede onmenselijke behandeling in derde landen. Met het onderhavige voorstel stelt de Commissie voor om een aantal bepalingen aan de folterverordening uit 2005 toe te voegen om deze effectiever te maken door bijvoorbeeld de huidige handelsbeperkingen aan te vullen. Zo introduceert het voorstel controle op tussenhandeldiensten (*brokering*) en een spoedprocedure voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen met betrekking tot het aanpassen van enkele bijlagen bij de folterverordening. Deze bijlagen bevatten lijsten met goederen die gebruikt kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing. Daarnaast introduceert het voorstel een algemene vergunning om de uitvoer van chemicaliën die zowel in medicijnen kunnen worden gebruikt, als kunnen worden gebruikt voor het voltrekken van de doodstraf toe te staan naar landen waar de doodstraf in wetgeving en in de praktijk afgeschaft is. Verder worden enkele definities aangepast aan de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De Europese Commissie baseert de bevoegdheid voor dit voorstel op artikel 207 VWEU. Het subsidiariteitsoordeel is niet van toepassing aangezien het een exclusieve EU-bevoegdheid betreft, namelijk de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 3 lid 1 sub e VWEU).

¹ Verordening (EU) Nr. 37/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2014 tot wijziging van bepaalde verordeningen op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek voor wat de procedures tot het nemen van bepaalde maatregelen betreft (PB L 18 van 21.1.2014, blz. 1)

Het proportionaliteitsoordeel is positief. Gezien het doel van de verordening zijn de voorgestelde maatregelen geschikt en zij gaan niet verder dan nodig is. De introductie van een algemene vergunning voor chemicaliën ondermijnt de doelstelling niet, omdat deze uitsluitend geldt voor bestemmingslanden waar geen doodstraf bestaat.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Door het voorstel zal de werking van de verordening uitgebreid worden. Voor de inhoud van de bijlagen is het belangrijk dat de balans bewaard wordt tussen enerzijds het voorkomen dat de uitvoer uit Europa bijdraagt aan de doodstraf of foltering, en anderzijds dat reguliere handel, bijvoorbeeld ten behoeve van medische toepassingen, nodeloos wordt bemoeilijkt.

- *Nederlandse positie*

Nederland steunt het voorstel van de Commissie maar is van mening dat de werking van de verordening verder versterkt zou kunnen worden door ook bepalingen toe te voegen die de mogelijkheid bieden om een ad hoc-vergunningplicht (catch-all) op te leggen voor de uitvoer van goederen die niet op de lijst zijn opgenomen, maar wel kunnen bijdragen aan de doodstraf en foltering, en om een vergunningplicht op te leggen voor doorvoer door de Europese Unie. Nederland zal zich actief inzetten voor het toevoegen van doorvoer en catch-all aan de verordening.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Met het voorstel stelt de Commissie voor om een aantal bepalingen aan de folterverordening toe te voegen om deze effectiever te maken. De folterverordening is geïntroduceerd in 2005 en voorkomt dat vanuit de EU uitgevoerde goederen worden gebruikt voor foltering of andere wrede onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing in derde landen. Sindsdien is gebleken dat een aantal bepalingen uitgebreid zou kunnen worden. Hierbij wordt gedacht aan het verder aanvullen van de huidige handelsbeperkingen. De Commissie tekent hierbij wel aan dat de handelsbeperkingen niet onevenredig mogen zijn. In 2011 werden op voorstel van onder andere Nederland chemicaliën toegevoegd aan de folterverordening die zowel gebruikt kunnen worden in medicijnen als voor het voltrekken van de doodstraf. Daarbij bleek dat de mogelijkheid om de bijlagen snel aan te passen essentieel is voor een effectieve werking van de verordening.

Het huidige voorstel introduceert een spoedprocedure (wanneer dwingende en urgente redenen dat vereisen) voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen met betrekking tot het aanpassen van bijlagen II, III en IIIbis van de folterverordening. Deze bijlagen bevatten lijsten met goederen die gebruikt kunnen worden voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing.

Verder introduceert het voorstel een bepaling waarmee ook tussenhandeldiensten (*brokering*) met betrekking tot foltergoederen onder controle vallen. Tussenhandel is het bemiddelen bij transacties tussen derde landen. Hiermee zouden de uitvoerbepalingen van de verordening ondermijnd kunnen worden. De controle gaat zover dat de tussenhandel is verboden indien het goederen op bijlage II betreft (uitsluitend te gebruiken voor de doodstraf) of indien het goederen op bijlage III betreft (zowel voor civiel/industriële doeleinden als doodstraf/foltering te gebruiken) en de tussenhandelaar weet of vermoedt dat het eindgebruik niet civiel/industrieel is. Ook introduceert het voorstel een algemene vergunning om chemicaliën die gebruikt kunnen worden voor het voltrekken van de doodstraf toe te staan naar landen waar de doodstraf afgeschaft is. Aangezien deze chemicaliën ook worden gebruikt bij de productie van reguliere farmaceutische producten en medicijnen, zou een generieke vergunningplicht op deze chemicaliën een grote belasting vormen voor het relevante bedrijfsleven. Het is daarom gepast om een algemene vergunning te verlenen voor uitvoer naar de landen die voor alle misdaden de doodstraf in wetgeving en in de praktijk hebben afgeschaft en dit hebben bevestigd in een internationale verbintenis.

Ten slotte worden de definities van "foltering" en "andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing" in artikel 2 sub a en b, aangepast aan de betekenis die hieraan wordt gegeven in de rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Exportcontrole van foltergoederen is gebaseerd op art 207 VWEU. Het gaat hier om de gemeenschappelijke handelspolitiek. Dit is een exclusieve bevoegdheid van de EU (zie artikel 3 lid 1 sub e VWEU).

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: niet van toepassing, aangezien de gemeenschappelijke handelspolitiek een exclusieve bevoegdheid van de Unie is.

Proportionaliteit: het oordeel is positief, maar wel met een tweetal kanttekeningen. Gezien het doel van de verordening zijn de voorgestelde maatregelen geschikt. Zo zorgt de spoedprocedure voor het wijzigen van de lijsten van verboden en gecontroleerde goederen ervoor dat het doel van de verordening (voorkomen dat bepaalde goederen kunnen worden gebruikt voor de doodstraf, foltering of andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing) beter bereikt kan worden. Daarnaast leidt de introductie van een algemene vergunning voor chemicaliën niet tot ondermijning van de doelstelling, omdat deze uitsluitend geldt voor bestemmingslanden waar geen doodstraf bestaat.

Wel vindt Nederland dat het voorstel van de Commissie op één punt te ver gaat en op een ander punt juist niet ver genoeg. Nederland zou er voorkeur aan geven als, in plaats van een verbod op tussenhandel, - net als bij export - een vergunningplicht geïntroduceerd zou worden, omdat er vaak

onvoldoende informatie voorhanden is om een verbod te onderbouwen. Het betreft immers een zending tussen twee derde landen, waarbij vanuit de EU bemiddeld wordt. Het is niet vanzelfsprekend dat alle informatie die voor een zorgvuldige beoordeling noodzakelijk is bij de tussenhandelaar aanwezig is. Bij de aanvraag van een vergunning moet eerst informatie worden verzameld en verstrekt die wordt beoordeeld, voordat de vergunning al dan niet wordt afgegeven.

Voorts zou het kabinet de mogelijkheid willen toevoegen om een bepaling toe te voegen voor de doorvoer door de Europese Unie, zodat ook ingegrepen kan worden als risicovolle doorzendingen worden geïdentificeerd. Vanwege het grote doorvoervolume is een generieke vergunningplicht of verbod niet handhaafbaar, maar in die gevallen dat er risico's geïdentificeerd worden, wil Nederland wel de mogelijkheid hebben om te kunnen ingrijpen.

Daarnaast zou het kabinet de mogelijkheid willen toevoegen om een ad hoc-vergunningplicht (catch-all) op te leggen voor de uitvoer van goederen die niet op de lijst zijn opgenomen, maar wel kunnen bijdragen aan de doodstraf en foltering. Aangezien een scala aan goederen kan worden gebruikt voor foltering of andere wrede behandeling is het niet mogelijk om al deze goederen op te nemen in de bijlagen. Een ad hoc-vergunning heeft als voordeel dat bij een vermoeden van gebruik voor deze doeleinden, per individueel geval kan worden beoordeeld of de vergunning al dan niet wordt afgegeven.

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

De Commissie is op basis van artikel 12 van de bestaande verordening bevoegd om de bijlagen bij de verordening te wijzigen. Het huidige voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om ook gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde de nieuwe bijlagen (III bis en III ter) te wijzigen. Ten aanzien van bijlagen II, III en IIIbis krijgt de Commissie de mogelijkheid om, wanneer dwingende urgente redenen dat vereisen, gedelegeerde handelingen vast te stellen overeenkomstig een spoedprocedure.

Nederland kan instemmen met deze gedelegeerde bevoegdheden. Aangezien het gaat om wijziging, ligt delegatie voor de hand. Wel zal Nederland zich inzetten voor het opnemen van objectieve criteria voor lijstaanpassingen, om te voorkomen dat disproportioneel lange lijsten worden opgesteld.

Nederland is positief over de introductie van de spoedprocedure omdat dit ertoe bijdraagt dat het doel van de verordening beter bereikt kan worden. Met name wanneer er nieuwe goederen in de handel worden gebracht, kan het van cruciaal belang zijn om de lijsten van verboden en gecontroleerde goederen onmiddellijk te wijzigen.

De uitoefening van de delegatiebevoegdheden is geregeld in art. 15a en 15 b. Deze artikelen zijn in overeenstemming met de modelbepalingen en kaders zoals vastgelegd in de *Common Understanding*². Nederland kan zich vinden in het feit dat de Common Understanding door de Commissie zorgvuldig wordt toegepast.

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

Geen

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

Verwaarloosbaar

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

De werking van de verordening wordt uitgebreid. Dit levert mogelijk een iets grotere belasting op voor betrokken partijen. De handel in goederen op de bijlagen is echter zeer beperkt, en gezien het doel van de verordening is een kleine verhoging van de regeldruk/administratieve lasten gerechtvaardigd. De grootste belasting wordt gevormd door de regels voor chemicaliën. Die worden gecompenseerd door de algemene vergunning bij bestemmingen die geen risico vormen.

6. Implicaties juridisch

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

Geen.

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

Rechtstreekse toepassing. De procedure van vaststelling heeft geen invloed op de haalbaarheid van de implementatie in Nederland.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het huidige voorstel voorziet niet in een evaluatiebepaling. Nederland acht dit wel wenselijk en zal zich ervoor inzetten dat een dergelijke bepaling wel wordt opgenomen.

² Raadsdocument 8753/11. De "Common Understanding" bestaat uit praktische (juridisch niet-bindende) afspraken gemaakt door de EU-instellingen (Raad, EP en Commissie) over de toepassing in de praktijk van art. 290 VWEU (delegatie).

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

b) *Handhaafbaarheid*

Het voorstel heeft geen invloed op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de verordening in Nederland. Ook indien het Nederlandse voorstel overgenomen zal worden om de mogelijkheid van een ad-hoc vergunningplicht (catch-all) toe te voegen aan de Verordening zal dit geen invloed hebben op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de Verordening in Nederland. De reikwijdte van de Verordening zal overeenkomen met die van de dual-useverordening, op basis waarvan reeds dezelfde bevoegdheden bestaan. Wel zal van de Douane gevraagd worden met iets meer aandacht naar zendingen te kijken van goederen die niet voorkomen op de goederenlijsten, maar die op basis van de eindgebruiker wel een mogelijk risico vertegenwoordigen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Het Nederlandse (en EU) beleid is blijvende inzet op totale afschaffing van de doodstraf wereldwijd. Exportbeperking van doodstrafmiddelen is één van de middelen die daarbij worden ingezet. Zo blijkt uit cijfers over 2013³ bijvoorbeeld dat mede als gevolg van de EU-verordening (exportvergunning op eindgebruik van doodstrafmiddelen) het aantal executies in de VS is gedaald. Door een toename van de internationale druk leveren steeds meer bedrijven buiten de EU dergelijke doodstrafmiddelen niet meer. In de VS wordt nu gezocht naar alternatieve middelen, zoals andere combinaties van chemicaliën, met als gevolg brede discussies over inhumane behandeling en de doodstraf.

Nederland steunt het voorstel van de Commissie en erkent het belang om de handel in EU- goederen die gebruikt kunnen worden voor onder andere foltering meer te controleren. Ook vindt het kabinet, net als de Commissie, dat de belemmering van de handelsbeperkingen niet verder mag gaan dan nodig. Nederland kan instemmen met een verbod op tussenhandel, maar vindt een vergunningplicht voor tussenhandel een betere optie, vergelijkbaar met de vergunningplicht voor export van goederen in bijlage III. De reden hiervoor is dat vaak onvoldoende informatie voorhanden is om een verbod te rechtvaardigen. Door een vergunningplicht op te leggen, is het mogelijk meer informatie te verzamelen om een zorgvuldige afweging te maken.

Daarnaast vindt het kabinet dat de werking van de verordening meer zou kunnen aansluiten bij de definities en bepalingen uit de dual-useverordening (428/2009). Hoewel de dual-useverordening en de

³ <http://deathpenaltyinfo.org/documents/YearEnd2013.pdf>

folterverordening verschillende doelen nastreven, zijn de controlemechanismen (controle op uitvoer, tussenhandel en goederenlijsten) zeer vergelijkbaar. Het ligt voor de hand om de exacte bepalingen beter op elkaar aan te laten sluiten om geen onnodige verwarring te creëren bij controle-instanties en het relevante bedrijfsleven.

Tevens is Nederland voorstander om de mogelijkheid te bieden voor het opleggen van een ad hoc-vergunningplicht (catch-all) voor goederen die niet op de lijst zijn opgenomen, maar wel kunnen bijdragen aan de doodstraf en foltering, of voor het opleggen van een vergunningplicht voor doorvoer door de Europese Unie. De catch-all biedt een vangnet voor goederen die vanwege reden van proportionaliteit niet op de goederenlijsten worden opgenomen, maar wel kunnen bijdragen aan foltering of het voltrekken van de doodstraf. Dit maakt het mogelijk om de goederenlijsten beperkt te houden, waardoor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven beperkt blijven, zonder de doelstelling van de verordening te ondermijnen. Nederland zal inzetten op toevoeging van de catch-allbepaling aan de verordening.

Uit de inleiding van de Commissie blijkt dat de farmaceutische industrie belangen heeft bij de chemicaliën op bijlage IIIa (chemicaliën die gebruikt kunnen worden voor het voltrekken van de doodstraf en die gebruikt kunnen worden bij de productie van medicijnen). Hun belangen worden zoveel mogelijk gediend door de introductie van een algemene vergunning voor de uitvoer naar landen waar de doodstraf niet van toepassing is. Hoewel Nederland in het algemeen aanvragen ten uitvoer per geval beoordeelt, is het risico op misbruik bij deze bestemmingen zo gering, dat – om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te beperken – een algemene vergunning gerechtvaardigd is.

Nederland zal zich actief inzetten voor de mogelijkheid om ook doorvoer aan een vergunningplicht te onderwerpen. Nederland is van mening dat doorvoer aan de reikwijdte van de verordening dient te worden toegevoegd omdat dit een juridische titel creëert om in te grijpen als risicovolle doorvoorzendingen worden geïdentificeerd. Vanwege het grote doorvoervolume is een generieke vergunningplicht of verbod niet handhaafbaar, maar in die gevallen dat er risico's geïdentificeerd worden, wil Nederland wel de mogelijkheid hebben om te kunnen ingrijpen.

Nederland steunt het voorstel van de Commissie om de definities voor "foltering" en "wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing" in lijn te brengen met jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

Fiche 2: Mededeling EU-terugkeerbeleid

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende het EU-terugkeerbeleid.

Datum ontvangst Commissiedocument

28 maart 2014

Nr. Commissiedocument

COM (2014) 199

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041853

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad

Het voorstel wordt gepresenteerd op de bijeenkomst van het Strategisch Comité Immigratie, Grenzen en Asiel (SCIFA). Raadsconclusies worden voorbereid ten behoeve van de JBZ-raad van 5-6 juni 2014.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

2. Essentie voorstel

In deze mededeling geeft de Europese Commissie een overzicht van de in haar ogen belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van het EU-terugkeerbeleid van de afgelopen jaren en stelt zij enkele

prioriteiten voor de toekomst. Daarnaast bevat de mededeling een verslag over de toepassing van de richtlijn in de lidstaten. De mededeling bevat geen concrete voorstellen voor wet- en regelgeving.

De Commissie constateert dat de samenwerking op het gebied van terugkeer ertoe heeft geleid dat alle lidstaten belangrijke beleidsuitgangspunten delen, zoals het belang van grondrechten, eerlijke en efficiënte procedures, vrijwillig vertrek en re-integratie.

Deze ontwikkelingen worden bevestigd in het achtste verslag van de VN-commissie voor internationaal recht over de verwijdering van vreemdelingen. Daarin staat dat de EU-terugkeerrichtlijn vooruitloopt op de normen in andere regio's in de wereld.

Hoewel er veel vooruitgang is geboekt constateert de Commissie nog ruimte voor verbetering bij de praktische uitvoering van de terugkeerrichtlijn en van het terugkeerbeleid in het algemeen.

De Commissie is voornemens in de toekomst initiatieven te ontwikkelen gericht op:

1. Een adequate en doeltreffende uitvoering van de terugkeerrichtlijn

De Commissie zal in geval van tekortkomingen lidstaten hierop aanspreken en waar nodig (pre-)infractieprocedures starten. Zij zal daarbij in het bijzonder aandacht besteden aan bewaringsomstandigheden, waarborgen en rechtsmiddelen en de behandeling van kwetsbare personen tijdens terugkeerprocedures. Het Schengenevaluatiemechanisme en nationale monitoringsorganisaties vervullen eveneens een rol in het toezicht op de terugkeerpraktijken van lidstaten.

2. De bevordering van consistentere, met grondrechten verenigbare praktijken

De Commissie is voornemens om met een aantal maatregelen de correcte uitvoering van het *acquis* te garanderen. Het meest in het oog springende initiatief daarbij is het opstellen van een zogenaamd 'terugkeerhandboek' met daarin richtsnoeren, beste praktijken en aanbevelingen die lidstaten als leidraad kunnen gebruiken bij de uitvoering van het terugkeerbeleid. Wat opvalt, is dat in de Nederlandse vertaling van de mededeling aan de richtsnoeren en aanbevelingen een dwingend karakter wordt toegekend. De Engelse vertaling lijkt – zoals het hoort bij richtsnoeren – meer ruimte te bieden aan de lidstaten.

3. De verdere ontwikkeling van de dialoog en samenwerking met derde landen

De integrale benadering van migratie met de zogenaamde 'totaalaanpak van migratie en mobiliteit' (TAMM) blijft centraal staan in de visie van de Commissie. Doel is, om een intensievere samenwerking

met derde landen tot stand te brengen gebaseerd op gemeenschappelijke belangen. Het terugkeerbeleid zal consequent deel blijven uitmaken van de uitvoering en de ontwikkeling van de TAMM.

4. Een betere operationele samenwerking tussen lidstaten m.b.t. terugkeer

In de mededeling staan verschillende ideeën om de samenwerking tussen EU-lidstaten op het gebied van terugkeer te verbeteren, o.a. door onderzoek van het Europees Migratienetwerk (EMN) naar goede praktijken en de verbetering van statistische gegevens m.b.t. terugkeer.

5. De bevordering van de rol van FRONTEX op het gebied van terugkeer

Ten aanzien van FRONTEX stelt de Commissie voor om de gedragscode voor gezamenlijke terugkeeroperaties zo aan te passen, dat bij elke operatie een onafhankelijke monitor aanwezig is. Op dit moment kan dat al, maar is het nog geen verplichting.

Bij het realiseren van de doelstellingen op het gebied van terugkeer zal gebruik worden gemaakt van het Fonds voor asiel, migratie en integratie.

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?

De EU is bevoegd tot het ontwikkelen van initiatieven op het gebied van immigratie, asiel en terugkeer met het oog op het realiseren van een efficiënt beheer van migratiestromen in de EU (op grond van artikel 79 VWEU). Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsgrondslag voor deze mededeling.

Een Schengengebied zonder binnengrenscontroles noopt op EU-niveau tot samenwerking op het gebied van terugkeer. Alleen op die manier kan een effectief terugkeerbeleid worden gerealiseerd. Het kabinet heeft dan ook een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van deze mededeling.

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, ervan uitgaande dat het door de Commissie voorgestelde 'terugkeerhandboek' (met daarin richtsnoeren, goede praktijken en aanbevelingen) geen dwingend karakter zal toekennen.

Over de financiële gevolgen, regeldruk en administratieve lasten, is op basis van deze mededeling, geen uitspraak te doen, nu er geen wet- en regelgeving wordt aangekondigd.

Budgettaire gevolgen van wet- en regelgeving worden in een dergelijk geval ingepast op de begroting van de/het beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Zoals gesteld wordt bij het realiseren van de doelstellingen op het gebied van terugkeer gebruik gemaakt van het Fonds voor asiel, migratie en integratie. In de periode 2014-2020 is in dit fonds voor Nederland ongeveer €90 mln. beschikbaar, waarvan circa €36 mln. zal worden ingezet voor terugkeeractiviteiten. Deze activiteiten zien o.a. op projecten ten behoeve van herintegratie en projecten ter versterking van de praktische samenwerking tussen EU-lidstaten op het gebied van terugkeer.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het kabinet steunt het uitgangspunt van de Europese Commissie om op basis van de uitgangspunten van de terugkeerrichtlijn verder te werken aan een effectief terugkeerbeleid. Nederland onderschrijft in dit kader de stelling van de Commissie dat de terugkeer van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen essentieel is om de geloofwaardigheid van het beleid inzake reguliere migratie en asiel te waarborgen.

De kabinetsreactie op het verslag van de Europese Commissie over de toepassing van de richtlijn in de lidstaten, zal in een aparte brief aan uw Kamer worden verzonden, zodat daarbij ook de reactie op de nationale evaluatie van de terugkeerrichtlijn en het inreisverbod van het Wetenschappelijke Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) kan worden betrokken. Hierover is uw Kamer op 13 februari 2014 per brief geïnformeerd (TK 2013–2014, 33 512, nr. 10). Hieronder volgt een reactie op hoofdlijnen op de belangrijkste elementen uit de mededeling.

1. Een adequate en doeltreffende uitvoering van de terugkeerrichtlijn

Het kabinet hecht aan een zorgvuldige en consistente tenuitvoerlegging van de terugkeerrichtlijn, met oog voor zowel de waarborgen voor de vreemdeling als de effectiviteit van het terugkeerbeleid.

2. De bevordering van consistentere, met grondrechten verenigbare praktijken

Nederland is een voorstander van de uitwisseling van ideeën en praktijken tussen lidstaten, zodat ervaringen van andere lidstaten kunnen worden betrokken bij nationale beleidskeuzes over de uitvoering van de terugkeerrichtlijn. Een 'terugkeerhandboek' zou een goed overzicht kunnen bieden van praktijken in lidstaten en relevante EU wet- en regelgeving en internationale normen. Van belang

is dat de richtsnoeren, goede praktijken en aanbevelingen die de Commissie in dit handboek wil verzamelen geen dwingend karakter kennen; het betreft immers geen wet- en regelgeving. Ook dient een dergelijk handboek in nauwe afstemming met de lidstaten te worden opgesteld. Het antwoord op de vraag of een aanvulling of wijziging van het bestaande uitvoeringsbeleid passend is, hangt van verschillende factoren af, waaronder de inrichting van de rechtsstaat en vreemdelingenketen in de betreffende lidstaat. Het is om die reden dan ook van belang dat lidstaten een zekere beleidsvrijheid behouden.

3. De verdere ontwikkeling van de dialoog en samenwerking met derde landen

De dialoog en samenwerking met derde landen vormen een belangrijk onderdeel van het terugkeerbeleid. Nederland streeft naar een verdere integratie van terugkeer in het externe beleid van de EU. Bij voorkeur wordt hierbij gekozen voor het principe van de meer-voor-meer-benadering, waarbij medewerking aan terugkeer als voorwaarde wordt gesteld voor samenwerking op andere terreinen. Op initiatief van Nederland wordt daarover inmiddels in EU-verband gesproken.

4. Een betere operationele samenwerking tussen lidstaten m.b.t. terugkeer

Nederland steunt het voornemen van de Commissie om de operationele samenwerking tussen EU-lidstaten op het gebied van terugkeer te verbeteren. Ten aanzien van de statistische gegevens zal Nederland er bij de Commissie op aandringen dat daarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij reeds bestaande dataverzameling en –verwerking (o.a. door FRONTEX) en beschikbare nationale en internationale gegevensbronnen. Voorkomen dient te worden dat er nieuwe Europese statistische verplichtingen ontstaan.

5. De bevordering van de rol van FRONTEX op het gebied van terugkeer

Het kabinet hanteert eenzelfde positie bij de gedragscode voor gezamenlijke terugkeeroperaties die door FRONTEX worden gecoördineerd, als bij het 'terugkeerhandboek'. De gedragscode bestaat uit richtsnoeren die lidstaten als referentiekader gebruiken bij de uitvoering van gezamenlijke terugkeeroperaties. Eventuele aanpassingen aan de gedragscode, bijvoorbeeld ten aanzien van de aanwezigheid van onafhankelijk toezicht bij gezamenlijke terugkeeroperaties, dienen het uitgangspunt dat dit kader niet bindend is, te respecteren. Nederland hecht overigens veel waarde aan de gedragscode en hanteert op een aantal punten al hogere normen. Zo voorziet Nederland nu al in onafhankelijk toezicht bij alle door Nederland georganiseerde gezamenlijke terugkeeroperaties.