

## Ministerie van Buitenlandse Zaken

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

**Directie Integratie Europa**  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag  
Postbus 20061  
Nederland  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)

**Contactpersoon**  
Joop Nijssen

T 070-3484858  
F 070-3486381  
[joop.nijssen@minbuza.nl](mailto:joop.nijssen@minbuza.nl)

**Onze Referentie**  
DIE-1407/11

**Bijlage(n)**  
Fichedocument

Datum 7 november 2011  
Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

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

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

Fiche 2: Verordening Vangstmogelijkheden autonome EU bestanden 2012

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,

Ben Knapen

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

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

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

#### ***Datum Commissiedocument***

26 september 2011

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM (2011) 564

#### ***Pre-lex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=200843](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200843)

#### ***Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board***

N.v.t.

#### ***Behandelingstraject Raad***

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

#### ***Eerstverantwoordelijke ministeries***

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

### **2. Essentie voorstel**

In het programma van Stockholm - Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger – dat door de Europese Raad op 2 december 2009 werd goedgekeurd, wordt de Europese Commissie verzocht een plan te ontwikkelen over de wijze waarop de samenwerking met de landen van het oostelijk partnerschap<sup>1</sup> kan worden bevorderd met betrekking tot aspecten inzake vrijheid, veiligheid en recht van dat partnerschap en de hoofdstukken over vrijheid, veiligheid en recht van de actieplannen die in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid met partnerlanden zijn afgesloten. In aanvulling op deze verplichting in het programma van Stockholm zijn in de Verklaring van de Top van het Oostelijk Partnerschap op 29 en 30 september jl. (vide Verslag Top Oostelijk Partnerschap die u op 4 oktober is toegegaan) afspraken met de partnerlanden opgenomen over samenwerking op JBZ-terrein.

---

<sup>1</sup> Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland.

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

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

*Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit*

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

*Financiële implicaties en administratieve lasten*

*a) consequenties EU-begroting*

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

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

Omdat de voorgestelde maatregelen in de mededeling nog onvoldoende concreet zijn is op dit moment niet vast te stellen wat de gevolgen voor de nationale begroting zijn. Naar verwachting

zullen de kosten voor de nationale begroting beperkt zijn. Indien in de toekomst desondanks sprake zou zijn van kosten voor Nederland, dan zullen de bestaande begrotingsregels in acht worden genomen en staat voor het Rijk centraal dat de beleidsverantwoordelijke departementen de financiële gevolgen moeten opvangen binnen de eigen begroting, conform de regels van de budgetdiscipline.

*c) Regeldruk en administratieve lasten*

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

#### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

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

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

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

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

Ten aanzien van de doelstellingen op het terrein van *visumverlening* zet het kabinet in op de beleidslijn als uiteengezet in de brief 'EU-visumbeleid voor de naaste burenen van de Unie' aan de Tweede Kamer van 7 oktober jl. Daaruit volgt onder meer dat wordt toegezien op conditionaliteit ten aanzien van eventuele verdere stappen in de visumdialog en op besluitvorming zonder kalenderfixatie op basis van impact assessments van de bredere gevolgen van visumliberalisatie. Afspraken over terug- en overname zijn eveneens essentieel in dit verband. Deze noties zijn op dit moment nog onvoldoende meegenomen in de mededeling. Het kabinet zal er dan ook op aandringen dat dit in de raadsconclusies sterker wordt meegenomen.

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

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

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

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

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

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

## **Fiche 2: Verordening Vangstmogelijkheden autonome EU bestanden 2012**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling, voor 2012, van de vangstmogelijkheden voor EU-vaartuigen voor sommige visbestanden en groepen visbestanden waarvoor geen internationale onderhandelingen worden gevoerd of geen internationale overeenkomsten gelden.

#### ***Datum Commissiedocument***

26 september 2011

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM(2011) 586

#### ***Prelex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=200846](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200846)

#### ***Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board***

n.v.t.

#### ***Behandelingstraject Raad***

Landbouw en Visserij Raad 14-15 november 2011 of 12-13 december 2011

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

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

- a) *Rechtsbasis* : Artikel 43, lid 3, van Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*: gekwalificeerde meerderheid van de Raad, het Europees Parlement is niet betrokken.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*: n.v.t.

### **2. Samenvatting BNC-fiche**

#### ***Korte inhoud voorstel:***

Dit voorstel bevat de vangst- en inspanningsbeperkingen voor de EU-visserij voor 2012. Deze zijn nodig om de totstandbrenging van een ecologisch, economisch en sociaal duurzame visserij te verwezenlijken, zoals beoogd wordt met het gemeenschappelijk visserijbeleid. Bij de voorstellen is rekening gehouden met de richtsnoeren van de raadpleging tijdens de raad van juni 2011 ("policy statement" - COM 2011-298). Het kabinet is kritisch over de opsplitsing van het voorstel, omdat dit

de vermindering van de regeldruk niet ten goede komt. Tevens heeft dit mogelijk een negatieve impact op de onderhandelingen met derde landen als Noorwegen. Verder kan het kabinet zich niet vinden in de drastische automatische reducties voor bestanden met weinig wetenschappelijke kennis. Weliswaar moet het voorzorgsprincipe gevolgd worden, maar moet ook per bestand de situatie beoordeeld worden.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*  
*Bevoegdheid:* artikel 3, lid 1, onder d) van de VWEU, exclusieve bevoegdheid  
*Subsidiariteit:* n.v.t.  
*Proportionaliteit:* positief  
*Implicaties/risico's/kansen:* geen
- *Nederlandse positie en eventuele acties:* Het kabinet is kritisch over de opsplitsing van de TAC en quotum in een deel voor de autonome EU bestanden (het onderhavige voorstel) en een deel voor bestanden die wachten op de uitkomst van onderhandelingen met derde landen (volgt nog). Deze opsplitsing draagt niet bij aan de vereenvoudiging en vermindering van regels en of het de besluitvorming tijdens de Raden van november en december zal bespoedigen is de vraag. Tevens geeft het derde landen (Noorwegen en de Faeröer eilanden) inzicht in welke bestanden de EU bereid is om over te onderhandelen.

### **3. Samenvatting voorstel**

Dit voorstel bevat de vangst- en inspanningsbeperkingen voor de EU-visserij voor 2012. Deze zijn nodig om de totstandbrenging van een ecologisch, economisch en sociaal duurzame visserij te verwezenlijken, zoals beoogd met het gemeenschappelijk visserijbeleid. Het voorstel is gebaseerd op de richtsnoeren in de raadpleging ("policy statement" COM 2011-298). Hieruit vloeit voort dat de meerjarenplannen gevolgd worden indien van toepassing. Zijn deze er niet, dan wordt stapsgewijs naar Maximum Sustainable Yield (MSY, de maximaal duurzame opbrengst) toe gewerkt. Is er onvoldoende kennis voor een onderbouwd vangstadvis of voor het vaststellen van een MSY, dan worden de TACs uit voorzorg met 15% of 25% gekort. Wanneer voor een bepaald bestand een totaal toegestane vangst (TAC) aan één enkele lidstaat wordt toegewezen, wordt die lidstaat gemachtigd het niveau van deze TAC vast te stellen. De in dit voorstel voor Nederland belangrijke vangstmogelijkheden betreffen grote zilvervis, haring en zeeduivel in de Keltische Zee, roggen, tong in de Golf van Biskaje en horsmakreel. Het voorstel voor de vangstmogelijkheden voor roggen, doornhaai, horsmakreel, maar ook de zeedagen, wacht nog op wetenschappelijk advies. Verder is net als vorig jaar de mogelijkheid opgenomen om verder te kunnen experimenteren met "fully documented fisheries", dat wil zeggen vangstquota met CCTV (closed circuit television). Tot slot bevat het een lijst van soorten waarvoor in principe een algeheel verbod geldt, zoals de haringhaai.

- *Impact assessment Commissie*  
n.v.t.



#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

a) *Bevoegdheid:*

Rechtsgrondslag is artikel 43 lid 3 VWEU. Het kabinet kan instemmen met deze rechtsbasis. Het Gemeenschappelijke Visserijbeleid is een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel:*

*Subsidiariteit:* Niet van toepassing. Het voorstel valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie als bedoeld in artikel 3, lid 1, onder d), van het Verdrag.

*proportionaliteit:* positief, omdat deze maatregelen bijdragen aan het doel van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid om te zorgen voor een vanuit economisch, ecologisch en sociaal oogpunt duurzame exploitatie van de visbestanden. Het kabinet staat wel kritisch ten aanzien van de automatische reductie met 15% of 25% voor bestanden met weinig informatie. Ook is het kabinet kritisch over het opsplitsen van de TAC en quotum verordening in een verordening voor de autonome EU bestanden (onderhavig voorstel) en verordening voor bestanden die wachten op de uitkomst van onderhandelingen met derde landen (volgt in december). De voorkeur van Nederland is één integrale verordening voor het gehele gebied.

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

#### **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:* geen.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger:* mogelijk, aangezien de vangstmogelijkheden voor dezelfde regio nu over twee verordeningen worden gespreid. Immers, dit voorstel betreft de autonome EU bestanden, over de bestanden die gedeeld worden met derde landen zoals Noorwegen zal de Raad pas in december beslissen. Er zouden dan twee verschillende verordeningen komen. Dit lijkt op voorhand strijdig met het streven naar minder en eenvoudigere regelgeving.

#### **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:* 1 januari 2012

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:* neen

#### **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

a) *Uitvoerbaarheid:* dit voorstel leidt niet tot aanmerkelijke additionele lasten

b) *Handhaafbaarheid:* idem

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er zijn geen consequenties voor ontwikkelingslanden.

## **9. Nederlandse positie**

Het kabinet is ten algemene voorstander van het vroegtijdig consulteren van de lidstaten over de vangstmogelijkheden voor het daaropvolgende jaar (het zogenaamde 'frontloaden'). Echter, het kabinet is kritisch ten aanzien van de vorm die de Commissie daar nu in kiest, vanwege de mogelijke impact op regeldruk, besluitvorming en onderhandelingen met derde landen. Het kabinet wil voor de bestanden waar weinig kennis van is het voorzorgsprincipe volgen, maar een automatische reductie van de TACs 2011 met 15% of 25% gaat een stap te ver. Van geval tot geval moet bekeken worden wat de meest passende benadering is, waarbij duurzame bestanden en stabiliteit in de sector alsmede de wetenschappelijke adviezen als uitgangspunten gelden.

Het kabinet stemt in met de toepassing van de MSY benadering (Maximaal Duurzame Opbrengst), maar vraagt zich af of het vervroegen van de streefdatum van 2015 naar 2013 overall wel haalbaar is, zonder de stabiliteit van sommige lokale Europese sectoren te compromitteren.

Het kabinet zet in op een adequate bescherming van kwetsbare soorten als haaien en roggen en zal bij de Commissie aandringen op reducties van de vangstmogelijkheden en handhaving van de bestaande lijst van verboden soorten.

Het advies over de zeedagen is nog niet binnen, maar het kabinet zal erop aandringen dat er voldoende zeedagen zijn om de quota op te kunnen vissen.