

Fiche 13: Verordening statistieken over migratie en internationale bescherming

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming

b) Datum ontvangst Commissiedocument

16 mei 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM (2018) 307

d) EUR-lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0307&qid=1527838576084&from=NL>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

h) Rechtsbasis

Artikel 338, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid Raad

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissingsrecht Europees Parlement.

2. Essentie voorstel

- *Inhoud voorstel*

Verordening (EG) nr. 862/2007¹ is het bestaande rechtskader voor de opstelling van Europese statistieken over migratie en internationale bescherming. Deze worden gebruikt voor het ondersteunen van de migratieagenda van de Europese Unie. Herhaaldelijk heeft de Commissie in haar voortgangsverslagen² over de uitvoering van de Europese Migratieagenda aangegeven dat er een behoefte bestaat om specifieke wijzigingen in Verordening (EG) nr. 862/2007 aan te brengen. Dit voorstel beoogt deze verordening te wijzigen.

Het doel van het voorstel is het integreren van specifieke gegevensverzamelingen van Europese statistieken in de bestaande verordening (EG) 862/2007 die op dit moment niet wettelijk zijn geregeld en het toevoegen van nieuwe uitsplitsingen. De integratie en de toevoeging bestrijken de volgende statistieken:

- a) verhogen van de frequentie van statistieken over terugkeer en verplichtingen om te vertrekken van jaarlijks naar driemaandelijks, waarbij aanvullende uitsplitsingen worden ingevoerd;
- b) nieuwe uitsplitsingen van asielstatistieken naar niet-begeleide minderjarigen, en
- c) toevoegen van nieuwe uitsplitsingen van statistieken over hervestiging; het invoeren van statistieken over asielzoekers die voor het eerst een verzoek om asiel indienen en van nieuwe statistieken over verzoeken tot heroverweging in het kader van de Dublinsystematiek, en de invoering van nieuwe uitsplitsingen van statistieken over verblijfsvergunningen.

Het voorstel voorziet tevens in uitvoeringshandelingen. Voor een toelichting wordt verwezen naar onderdeel 6b van dit document.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

- a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Nederland streeft ernaar dat het geboden beschermingsniveau en het kader voor asielprocedures in alle lidstaten van de Europese Unie gelijk zijn en dat het Europees asielbeleid vergaand geharmoniseerd wordt. In dat kader zijn kwalitatief hoogwaardige en vergelijkbare Europese statistieken voor Nederland en de EU essentieel.

¹ Verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 311/76 van de Raad betreffende de opstelling van statistieken over buitenlandse werknemers

² 15 november 2017 voortgangsverslag over de Europese migratieagenda COM(2017) 669 en 14 maart 2018 voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda COM(2018) 250.

Nederland erkent daarom de noodzaak van vergelijkbare, relevante, coherente en betrouwbare statistische gegevens voor het meten en evalueren van de voortgang van de Europese migratieagenda, waaronder het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS).

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland kan op hoofdlijnen instemmen met het voorstel. Nederland onderschrijft het belang van het uitwisselen van statistische gegevens binnen een geharmoniseerd kader. Nederland steunt de Commissie om de bestaande, maar nog niet wettelijk verankerde statistieken, alsmede nieuwe toevoegingen te integreren in de bestaande verordening (EG) 862/2007. De voorgestelde maatregelen doen volgens Nederland recht aan de reeds bestaande praktijk en levert hiermee verder een bijdrage aan een verordening die de lidstaten en de Unie in staat stelt kwalitatief en vergelijkbare statistische gegevens samen te stellen die nodig zijn voor de Europese migratieagenda.

Nederland plaatst echter kanttekeningen bij de voorstellen ten aanzien van artikel 7. Dit artikel regelt een uitbreiding van statistieken over terugkeer. Op dit terrein bestaat er een overlap tussen de uitbreidingen in het kader van het onderhavige voorstel aan de Commissie (Eurostat) en de levering van gegevens die reeds worden afgedekt door de levering van indicatoren in het kader van de EU-toepassing voor geïntegreerd terugkeerbeheer (IRMA)³. Uit het oogpunt van kosteneffectiviteit vindt Nederland in het algemeen van belang dat dubbele informatieverplichtingen aan diensten van de Commissie en aan de EU agentschappen zoveel als mogelijk worden vermeden. Daarom zal Nederland zich tijdens de onderhandelingen in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten er voor inzetten dat naar artikel 7 door de Commissie nog eens kritisch gekeken.

Wat betreft de uitvoeringshandelingen is Nederland kritisch over de bevoegdheid van de Commissie om uitsplitsingen te specificeren (zie 6b). Nederland zal erop inzetten dat in de tekst van de verordening een bepaling wordt opgenomen dat de Commissie bij haar beslissing of aanvullende uitsplitsingen noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van en het evalueren van de Europese migratieagenda eveneens rekening houdt met de administratieve lasten en uitvoeringskosten.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op basis van bilaterale contacten met de lidstaten, is de verwachting dat een meerderheid van de lidstaten evenals Nederland het voorstel van de Commissie op hoofdlijnen zal steunen.

Verder zal naar verwachting een aantal lidstaten kritisch staan tegenover de te ruime bevoegdheidsdelegatie voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen.

³ IRMA is een systeem voor de uitwisseling van niet-openbare informatie voor deskundigen van de lidstaten; nu al vergemakkelijkt het de planning, organisatie en uitvoering van terugkeer- en overnameactiviteiten van de lidstaten, met het oog op het verder verhogen van de terugkeerpercentages. Ook bevat het informatie over beste praktijken en richtsnoeren per derde land, wetgeving, terugkeerprogramma's, gegevens over terugkeeroperaties en statistieken.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 338, lid 1 VWEU. Op grond van dit artikel nemen de Raad en het Europees Parlement volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen aan voor de opstelling van statistieken wanneer dat voor de vervulling van de taken van de Europese Unie nodig is. Dit is volgens Nederland de juiste rechtsgrondslag. Er is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en lidstaten.

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel is positief. Het doel van de verordening is het herzien en aanvullen van de bestaande gemeenschappelijke voorschriften over het verzamelen en opstellen van Europese statistieken over migratie en internationale bescherming. Omdat het gaat over de productie van geharmoniseerde en vergelijkbare statistieken voor de Europese migratieagenda, kan dit niet op een afdoende wijze door de lidstaten afzonderlijk worden uitgevoerd en kan dit daarom volgens Nederland beter op Europees niveau worden verwezenlijkt.

c) Proportionaliteit

Het proportionaliteitsoordeel is positief met kanttekening. Nederland is van mening dat een verordening het juiste instrument is, aangezien hierdoor in de gehele Europese Unie hetzelfde kader kan gelden, zodat de productie van kwalitatief hoogwaardige en vergelijkbare statistieken over migratie en internationale bescherming op EU-niveau kan worden gegarandeerd. Dit onderdeel van het voorstel beoordeelt het kabinet als positief. Daarnaast is Nederland van mening dat de voorgestelde maatregelen in algemene zin een nuttige bijdrage leveren aan de migratieagenda.

Het kabinet staat echter kritisch tegenover het onderdeel van het voorstel waar de uitbreiding van de statistieken over terugkeer voor Nederland leiden tot een overlap van de informatieverplichtingen aan de verschillende instanties van de Europese Unie. Nederland beoordeelt dit onderdeel als niet effectief en verder reikend dan noodzakelijk. Daarom beoordeelt Nederland de proportionaliteit hiervan negatief.

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

Om aan de verplichtingen te voldoen zoals ze in deze versie van het voorstel staan weergegeven is de inschatting dat in 2019-2020 de totale eenmalige investeringskosten voor een uitgebreidere data-infrastructuur en de structurele personele kosten voor de productie,

analyse en levering van de statistieken aan de Commissie (Eurostat) samen circa € 140.000 bedragen, verdeeld over J&V en IND (in totaal € 80.000) en het CBS (€ 60.000). De jaarlijkse structurele kosten vanaf 2020 worden voor deze organisaties samen geraamd op € 20.000.

Verder kunnen aan alle toekomstige voorgestelde uitvoeringshandelingen mogelijk ook uitvoeringskosten voor Nederland verbonden zijn. Voor deze eventuele toekomstige financiële gevolgen geldt dat deze dienen te worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels voor de budgetdiscipline.

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

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

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

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor bedrijfsleven en/of burger, omdat de gegevens voor de productie van de vereiste statistieken worden verkregen uit beschikbare gegevens bij de IND.

Ondanks dat de werkzaamheden die voortkomen uit deze verordening al een vast onderdeel vormen van de werkzaamheden van het Centraal Bureau voor de statistiek (CBS), Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) veroorzaken de voorgestelde aangescherpte eisen en uitbreidingen additionele verplichtingen voor de rijksoverheid. Deze leiden bij het CBS, IND en J&V tot additionele investeringen om te kunnen voldoen aan extra statistische informatieverplichtingen van het CBS aan de Commissie (Eurostat), zoals het samenstellen van nieuwe statistieken en het leveren deze statistische informatie aan Eurostat.

Daarnaast kunnen de toekomstige voorgestelde uitvoeringshandelingen mogelijk ook leiden tot extra werkzaamheden voor het CBS en/of de IND omdat de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen tot wijzigingen en uitbreidingen van de te verzamelen informatie kan besluiten.

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*

Niet van toepassing

6. Implicaties juridisch

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

Niet van toepassing.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel voorziet in uitvoeringshandelingen. De Commissie krijgt op basis van artikel 10 van het voorstel de bevoegdheid om door middel van de onderzoeksprocedure uitvoeringshandelingen vast te stellen.

Deze uitvoeringshandelingen strekken ertoe "uitsplitsingen te specificeren" en regels te stellen inzake de vaststelling van de formaten voor de toezending van de gegevens aan de Commissie (Eurostat). Het kabinet kan instemmen met de voorgestelde uitvoeringsbevoegdheden ten aanzien van de vaststelling van de formaten voor de toezending van de gegevens aan de Commissie omdat deze erop gericht zijn uniforme voorwaarden te waarborgen voor de uitvoering van deze verordening.

De keuze voor de onderzoeksprocedure bij de vaststelling van uitvoeringshandelingen acht het kabinet geschikt omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a van Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening)).

Het voorstel om toekomstige uitbreidingen van statistieken ("uitsplitsingen te specificeren") over internationale bescherming (artikel 4), de preventie van illegale binnenkomst en illegaal verblijf (artikel 5), verblijfsvergunningen en verblijf van onderdanen van derde landen (artikel 6) en over terugkeer (artikel 7) zoals opgenomen in verordening (EG) 862/2007, vast te stellen door middel van uitvoeringshandelingen beoordeelt het kabinet kritisch en het kan hier vooralsnog niet mee instemmen. Deze verordening geeft de Commissie volgens het kabinet hier te ruime bevoegdheden en biedt onvoldoende waarborg aan de met de uitvoering van de verordening belaste nationale instanties, zoals het CBS en de IND.

De reikwijdte van de toekomstige verplichtingen zijn nog niet bekend of niet duidelijk afgebakend. Hierdoor bestaat er onzekerheid en bezorgdheid over de mogelijke gevolgen voor de uitvoeringskosten. Deze richten zich dan vooral op de hoeveelheid en mate van detaillering van de toekomstige gegevensverzamelingen die via uitvoeringshandelingen worden vastgesteld. Nederland zal erop inzetten dat in de tekst van de verordening een bepaling wordt opgenomen dat de Commissie bij haar beslissing of aanvullende uitsplitsingen noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van en het evalueren van de Europese migratieagenda eveneens rekening houdt met de administratieve lasten en uitvoeringskosten.

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

Deze verordening treedt in werking op de 20e dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Voor Nederland is dat haalbaar.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Geen

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

In artikel 4 van de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek is bepaald dat het CBS op nationaal niveau belast is met de productie van statistieken in het kader van de Europese Unie. Het CBS dient de statistische resultaten in bij de Commissie (Eurostat). In de Vreemdelingenwet 2000 is bepaald dat Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in Nederland verantwoordelijk is voor de uitvoering van het immigratie- en asielbeleid en de toekenning van de Nederlandse nationaliteit. Op basis hiervan beschikt de IND over gegevens met betrekking tot asiel, verblijf en migratiemotieven van niet Nederlandse immigranten.

In een samenwerkingsovereenkomst tussen het CBS en de IND

(<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2018-2447.html>) van 22 januari 2018 is geregeld dat de IND de basis gegevens aan het CBS verstrekt, waardoor het CBS in staat wordt gesteld om aan de in de Verordening (EG) 862/2007 statistische gegevens te leveren aan de Commissie (Eurostat). In de bijlage hiervan zijn de gegevensleveranties tussen de IND en het CBS per levering nader uitgewerkt. In het kader van het onderhavige voorstel dient deze bijlage te worden aangepast. De toekomstige voorgestelde uitvoeringshandelingen kunnen mogelijk leiden tot extra werkzaamheden voor het CBS en/of de IND omdat de Commissie door middel van nadere regelgeving tot wijzigingen van de te verzamelen informatie kan besluiten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.