

Fiche 10: MFK - Verordening tot oprichting Asiel en Migratiefonds (AMF)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Fonds voor asiel en migratie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 juni 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM (2018) 471

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1528985607973&uri=COM:2018:471:FIN>

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

N.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) Rechtsbasis

Artikel 77, lid 2 en artikel 79, lid 2, onder d VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel is onderdeel van het pakket aan voorstellen dat de Commissie heeft uitgebracht in het kader van het Meerjarig Financieel Kader voor 2021-2027. Met het voorstel tot oprichting van het Asiel en Migratie fonds (AMF) wordt een vervolg gegeven aan het huidige Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF). Het voorstel voorziet in het verstrekken van financiële middelen voor lidstaten en de Commissie voor activiteiten op het terrein van migratie. Via het

AMF is € 10.4 miljard euro beschikbaar voor de periode 2021-2027 (in lopende prijzen). Hiervan wordt 60% toegewezen aan programma's van lidstaten en 40% aan de thematische faciliteit, die bedoeld is voor specifieke acties op nationaal of transnationaal niveau, acties van de Unie, noodhulp, hervestiging, inspanningen op het gebied van solidariteit en het delen van verantwoordelijkheid en het Europees migratienetwerk. Het fonds moet bijdragen tot de verwezenlijking van een robuust, realistisch en billijk migratiebeleid van de EU. Het fonds moet eraan bijdragen dat de EU haar verplichtingen blijft vervullen jegens degenen die internationale bescherming behoeven en de terugkeer bevorderen van degenen die geen recht hebben om te blijven, en zal oplossingen steunen die irreguliere en ongecontroleerde stromen vervangen door veilige en goed beheerde alternatieven.

In het voorstel is opgenomen dat in de nieuwe periode het AMF vooral toeziet op korte termijn integratiemaatregelen (voordat is beslist over de status van een asielzoeker), terwijl onder de cohesiefondsen (met name het ESF+) middellange- en lange integratiemaatregelen gefinancierd kunnen worden (in de samenleving en op de arbeidsmarkt als eenmaal is besloten over de status van een asielzoeker). De sociaaleconomische integratie van derdelanders is een aparte doelstelling in de ESF+ verordening. Het AMF-voorstel moet tevens zorgen voor een verdere vereenvoudiging van de uitvoering van het beheer van het fonds, met name door te zorgen voor een samenhang met de regels inzake beheer van andere EU-fondsen. Met de middelen uit het AMIF zijn verschillende activiteiten gefinancierd, zoals dagbesteding in asielzoekerscentra, integratieprogramma's en ondersteuningsprogramma's bij (vrijwillige) terugkeer. Met de middelen die via AMF beschikbaar komen kunnen vergelijkbare projecten worden ondersteund.

b) Impact assessment Commissie

In het voorstel is rekening gehouden met de resultaten van evaluaties van de vorige financieringsinstrumenten. Het voorstel bouwt voort op de ex-postevaluatie van het Europees Vluchtelingenfonds, het Europees Integratiefonds en het Europees Terugkeerfonds en de tussentijdse beoordeling van het AMIF (programmeringsperiode 2014-2020). Ten slotte heeft de Commissie een impact assessment uitgevoerd ten aanzien van het asiel- en migratiefonds, het veiligheidsfonds en het integraal grensbeheerfonds. Uit de evaluaties is naar voren gekomen dat de bestaande fondsen effectief zijn gebleken, maar verbetering behoeven: grotere flexibiliteit en vereenvoudiging in het behalen van hun eindresultaten, meer coherentie en consistentie met andere relevante fondsen en meer complete en resultaatgerichte monitoring- en evaluatiesystemen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, richt de Nederlandse onderhandelingspositie op het MFK zich op een modern en financieel houdbaar MFK. Nieuwe uitdagingen vragen om een herijking van de invulling en prioriteiten van de EU-begroting opdat het MFK nieuwe prioriteiten zoals onderzoek

en innovatie, veiligheid, migratie en klimaat sterker reflecteert. Dit vraagt een ambitieus gemoderniseerde begroting die de EU in staat stelt gezamenlijke uitdagingen adequaat en tijdig te adresseren en die effectief en efficiënt optimale Europese toegevoegde waarde genereert. Brexit vereist een neerwaartse bijstelling van het MFK; een kleinere EU vraagt om een kleiner budget. De inzet is om via bezuinigingen op bestaand beleid versterkte of nieuwe prioriteiten te financieren, als ook de financiële gevolgen van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te vangen. Voorkomen moet worden dat Brexit leidt tot een onevenredig hoge rekening voor andere lidstaten en een stijging van de afdrachten. De financiering van het MFK moet rechtvaardig, transparant en simpel waarbij de lasten eerlijk moeten worden verdeeld. De Nederlandse netto betalingspositie dient ook in het komende MFK in lijn te zijn met de positie van lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau.

Migratie en integratie zijn prioritaire onderwerpen voor het kabinet. Dit wordt ook benadrukt in het regeerakkoord en de integrale migratieagenda¹. Het kabinet streeft ernaar dat het geboden beschermingsniveau en het kader voor asielprocedures in alle lidstaten van de Europese Unie (EU) gelijk zijn. Het Europees asielbeleid moet daarom vergaand geharmoniseerd worden zodat secundaire migratiestromen worden tegengegaan. Ook moet worden gewerkt aan een solidair asielbeleid waarbij lidstaten elkaar onderling steunen, in het bijzonder in tijden van een verhoogde asielinstroom, bijvoorbeeld door middel van een herverdelingsmechanisme. Inzet is een Europees asielbeleid waarbij bescherming is voorbehouden aan degenen die daar ook echt aanspraak op maken.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Migratie is een prioritair onderwerp voor het kabinet. Migratie is een grensoverschrijdend vraagstuk waarin samenwerking met andere landen van belang is. Zowel met landen van herkomst als met andere EU-lidstaten. Het kabinet is verheugd dat er prioriteit wordt gegeven aan dit onderwerp. Ook binnen de EU staat migratie hoog op de agenda, waarbij de verschillende lidstaten onderling niet altijd op een lijn zitten. Getuige hiervan is de Europese Raad van 28-29 juni jl., waar lidstaten onder andere overeenstemming bereikten over voortzetten van de inspanningen ten aanzien van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel en over het verkennen van enkele nieuwe elementen van het Europees migratiebeleid, zoals regionale ontschepingsplatforms en gecontroleerde aankomstlocaties.² Zoals onder andere ook besproken tijdens de Europese Raad van 28-29 juni 2018, kijkt het kabinet uit naar de uitwerking van de opname in het AMF, IBMF en ISF van specifieke, significante componenten voor externe migratie-beheersing. Hierbij dient aandacht te zijn voor goede aansluiting van deze fondsen op overige inspanningen binnen het MFK (in het bijzonder binnen categorie 6: extern beleid, waarvan de aanpak van grondoorzaken van migratie een belangrijk deel uitmaakt).

¹ Brief d.d. 29 maart 2018, Tweede Kamer 2017-2018, 19637 nr. 2375

² Brief d.d. 2 juli 2018, Verslag van de Europese Raad van 28-29 juni 2018, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail?id=2018Z13050&did=2018D37529>

Voor de verdeling van de middelen naar lidstaten wordt een verdeelsleutel voorgesteld waarbij rekening wordt gehouden met de inspanningen die lidstaten doen op het terrein van migratie. Het percentage in de verdeelsleutel is gebaseerd op het aantal eerste asielaanvragen, de hoeveelheid personen aan wie bescherming is geboden, het aantal hervestigde personen, het aantal personen met een verblijfsvergunning en de resultaten op terugkeer. Nederland staat hier positief tegenover aangezien dit inspanningen van lidstaten op het migratieterrein zou kunnen stimuleren. Daarnaast kan dit, gelet op de inzet van Nederland ten aanzien van het migratiebeleid (inzet op alle hiervoor genoemde terreinen) een positief effect hebben op de middelen die aan Nederland worden toebedeeld. De activiteiten waaraan de middelen kunnen worden uitgegeven vallen binnen de prioriteiten van het kabinet zoals terugkeer en integratie, waarbij het AMF toeziet op korte termijn integratie voordat is beslist over de status van een migrant. Onder het ESF+ kan de middellange- en lange termijn integratie (in de samenleving en op de arbeidsmarkt) worden bevorderd als eenmaal is besloten over de status van een migrant. Het kabinet beschouwt dit als een logische indeling. In het AMF-voorstel zijn net als binnen het huidige AMIF-middelen beschikbaar voor hervestiging en herplaatsing. Deze middelen zijn direct gerelateerd aan het daadwerkelijke aantal personen dat wordt hervestigd/gerelocerd en derhalve enkel beschikbaar voor die landen die zich daartoe inzetten. Dit zou daarmee ook een stimulans kunnen bieden voor andere lidstaten om hierop in te zetten.

Zoals benoemd is het voorstel voor het Fonds gebaseerd op een verdeling van 60%-40%. 60% van het Fonds wordt aan de lidstaten toegekend waarmee zij lange termijn investeringen kunnen doen via het nationale programma. Aanvankelijk wordt 50% aan de lidstaten toegekend en voorgesteld wordt dat gedurende de looptijd de overige 10% wordt toegekend. Daarbij wordt voorgesteld alleen extra middelen toe te kennen aan de lidstaten die minimaal 10% van de originele allocatie hebben gedeclareerd. De overige 40% wordt gereserveerd voor gerichte bijstand. Deze 40% wordt door middel van gedeeld beheer tussen de lidstaten en de Europese Commissie (via specifieke acties) of door indirect beheer en direct beheer door de Europese Commissie zelf (acties van de unie en noodhulp) uitgekeerd. De wijze waarop de 40% wordt verdeeld over deze verschillende mogelijkheden en de wijze waarop de besluitvorming daarover tot stand komt heeft verduidelijking. Het hogere percentage voor de Commissie kan de Commissie meer ruimte geven om bijvoorbeeld in 'nood' situaties beter in te grijpen. Aan de andere kant betekent dit ook dat er een lager percentage naar de lidstaten en dus ook Nederland gaat. Wat hier de financiële effecten van zijn is nog niet in te schatten. Het is dan ook lastig om een duidelijk standpunt hierop in te nemen.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Aanstaande onderhandelingen over het Asiel en Migratie Fonds moeten worden geplaatst in de brede context van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027. Specifieke informatie over het krachtenveld ten aanzien van het onderhavige fonds is op dit moment nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 78, lid 2, en artikel 79, leden 2 en 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarin de bevoegdheid inzake het beleid ten aanzien van grenscontroles, asiel en migratie is vastgelegd. Dit is volgens Nederland de juiste rechtsbasis. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 3, lid 2, onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

De subsidiariteit van dit voorstel wordt door het kabinet positief beoordeeld. De lidstaten hebben voor de aanpak van migratie aanzienlijke middelen en capaciteit nodig. Daarom en ook met het oog op het garanderen van een brede aanpak op basis van samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten en de instellingen van de EU, heeft optreden van de Unie op dit gebied en de beschikbaarstelling van EU-begrotingsmiddelen een duidelijke meerwaarde. De subsidiariteit is meer specifiek als positief te beoordelen aangezien het grootste deel van de financiering in overeenstemming is met het beginsel van gedeeld beheer en met inachtneming van de institutionele bevoegdheden van de lidstaten zal worden uitgevoerd en volledig wordt erkend dat maatregelen op het toepasselijke niveau dienen te worden genomen.

c) Proportionaliteit

De proportionaliteit van dit voorstel wordt door het kabinet als positief beoordeeld. Het voorstel laat ruimte aan lidstaten om grotendeels zelf te bepalen waar de gealloceerde middelen aan besteed worden en gaat daarmee dus niet verder dan noodzakelijk is om de doelstellingen te bereiken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Ten opzichte van de huidige periode (2014-2020) stelt de Commissie voor het AMF een nominale stijging van 57% voor. Hierbij is rekening gehouden met een EU-uittrekking van het VK, door de uitgaven van het EU in het VK voor het huidige MFK af te trekken van de totale uitgaven. Hierbij moet tevens worden opgemerkt dat het AMF ten opzichte van het AMIF is gewijzigd doordat middellange en lange termijn integratie van derdelanders nu een doelstelling is onder het ESF+. Hierbij gaat het dan met name om sociale inclusie en arbeidsmarktparticipatie van statushouders. Onder AMF kunnen korte termijn integratie maatregelen gefinancierd, met name in de periode dat een migrant in afwachting is van een asielbeslissing.

Het budget voor het European Asylum Support Office stijgt nominaal met 99% onder het AMF betreft ten opzichte van de huidige periode. Nederland vindt dat een kleinere EU-begroting en benodigde bezuinigingen ook een extra inspanning vragen van de administratieve uitgaven en de omvang van het aantal medewerkers van agentschappen. Zodoende kijkt het kabinet uit naar een nadere onderbouwing van de budgetstijging voor de agentschappen.

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over het AMF voor wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het AMF niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij het AMF zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes, én bezuinigingen. Om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te kunnen vangen en nieuwe prioriteiten te kunnen financieren moeten substantiële bezuinigingen worden doorgevoerd. Het kabinet streeft naar substantiële bezuinigingen binnen traditionele beleidsterreinen zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het cohesiebeleid, waarmee een aanvullende Nederlandse bijdrage als gevolg van Brexit vermeden kan worden en die ruimte bieden voor de financiering van nieuwe beleidsprioriteiten. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

Het Asiel en Migratie Fonds (AMF) zal grotendeels onder gedeeld beheer met de lidstaten worden uitgevoerd. Het is echter, net als het instrument voor financiële ondersteuning voor interne veiligheid (ISF) en het Geïntegreerd Grensbeheerfonds (IBMF), opgenomen in de voorstellen voor de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de ESI-fondsen (Common Provisions Regulation)³. Daarmee wordt voor deze drie fondsen een grote stap gezet met relatief grote uitvoeringstechnische/administratieve veranderingen ten aanzien van de huidige situatie. De inspanning van de Europese Commissie om de tenuitvoerlegging van de fondsen uniformer, eenvoudiger en flexibeler te maken wordt verwelkomd. Maar wat het (IBMF, ISF en) AMF betreft behoeven onderdelen van de voorstellen met betrekking tot de gemeenschappelijke bepalingen verduidelijking (zoals de verplichtingen op gebied van partnerschap, communicatie, rapportages, het bewerkstelligen en bewaken van synergie en complementariteit met andere EU financiële instrumenten, ICT en de (voor)financiering), om te kunnen bezien of deze in verhouding staan tot de omvang van het instrument voor landen met een relatief kleine landenveloppe. De Commissie legt in het voorstel, in lijn met de Common Provisions Regulation, een grotere nadruk op resultaatsindicatoren. Het voorstel spreekt van zesmaal per jaar rapporteren over 'performance indicatoren'. Hoewel Nederland een voorstander is van een prestatiegericht MFK met meer focus op resultaten betekent het aantal keer rapporteren een aanzienlijke verzwaring van de rapportage- en beheerslast. Daarnaast zijn de voorgestelde performance indicatoren niet rechtstreeks gericht op het meten van de impact van interventies die door het fonds worden meegefinancierd.

³ COM (2018)375, Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

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

De vereenvoudiging die bij de tenuitvoerlegging van de fondsen wordt beoogd, zoals voorzien in de Common Provisions Regulation, kan ten opzichte van de huidige programmaperiode leiden tot een verlaging van de kosten voor de uitvoering van projecten voor begunstigden. De begunstigden van het instrument zijn non-profit organisaties en overheidsorganisaties, die middels tenders een deel van de uitvoering ter hand kunnen nemen.

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

Ten opzichte van de huidige programmaperiode wordt voorgesteld om meer te rapporteren dan dat nu het geval is. De verwachting is dat dit niet zal leiden tot een verlaging van de kosten voor het management en beheer van het fonds. Zowel de rapportageverplichtingen voor de Verantwoordelijke Autoriteit als voor de begunstigden zullen naar verwachting voor het Asiel en Migratiefonds toenemen.

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

De verordening voorziet in de bevoegdheid van de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen. De Commissie zal hierbij worden bijgestaan door het Coördinerende Comité voor het Asiel- en Migratiefonds, het Interne Veiligheidsfonds en het Instrument voor Grensbeheer en Visa. De keuze voor delegatie ligt hierbij voor de hand, omdat het om aanvulling of wijziging van een wetgevingshandeling gaat en de bevoegdheid hiertoe aan de Commissie alleen door middel van delegatie kan worden verleend. Voor het AMF betreft het de wijzigingen van bijlage IV, V en VII die betrekking hebben op:

- acties die voor een hoger medefinancieringspercentage in aanmerking komen;
- essentiële prestatie-indicatoren;
- acties voor operationele steun.

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

De voorgestelde verordening treedt in werking de dag na publicatie in het officiële publicatieblad van de Europese Unie. De beoogde toepassing van de verordening is 1 januari 2021. Deze termijn is haalbaar.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het voorstel voorziet in een tussentijdse en een eindevaluatie. In dat kader zal de Commissie de (financiële) impact van het Fonds onderzoeken op basis van de indicatoren en doelstellingen, en een analyse plaatsvinden van doeltreffendheid, doelmatigheid, relevantie, of het EU-meerwaarde levert en coherentie met ander beleid van de EU. Deze evaluatie is wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het Asiel en Migratie Fonds wordt uitgevoerd in gedeeld beheer tussen de lidstaten en de Europese Commissie. Daarbij vallen de uitvoering en handhaving grotendeels onder de taken van de lidstaten. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen binnen Europese wetgevingskaders en dienen hiertoe een gedegen beheers- en controlesysteem vast te stellen en te hanteren.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De middelen voor het AMF zijn onder andere bedoeld voor de ondersteuning van personen uit derde landen. Zowel bij het verkrijgen van verblijf, de integratie en terugkeer. Een groot deel van de personen die via het Asiel en Migratiefonds worden ondersteund zullen uit ontwikkelingslanden komen.