

Vergaderjaar 2015–2016

34 370

EU-voorstel: Verordening Europese grens- en kustwacht COM (2015) 671

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN POLITIEKE DIALOOG

Vastgesteld 6 juni 2016

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft in het kader van een politieke dialoog een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Europese Commissie over het EU-voorstel: Verordening Europese grens- en kustwacht COM (2015) 671.

De Europese Commissie heeft de vragen bij brief van 2 juni 2016 beantwoord. De vaste commissie voor Europese Zaken brengt verslag uit door openbaarmaking van de gewisselde stukken¹.

De voorzitter van de commissie,
Azmani

De adjunct-griffier van de commissie,
Loeffen

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Den Haag, 18 februari 2016

Geachte heer Avramopoulos,

De vaste commissie Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer heeft het EU-voorstel betreffende Europese grens- en kustwacht COM (2015) 671 ontvangen. Op het voorstel heeft de commissie een subsidiariteitstoets uitgevoerd. Deze toets leidde tot een positief oordeel over de subsidiariteitsaspecten. Wel heeft een aantal fracties hierover onderstaande opmerkingen en vragen in het kader van een politieke dialoog met de Europese Commissie. De commissie ziet met belangstelling uw reactie tegemoet en stelt het op prijs uw antwoord zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen drie maanden na dagtekening van deze brief te ontvangen.

Algemeen

De leden van de **VVD-fractie** oordelen positief over de subsidiariteit maar negatief over de proportionaliteit van het voorstel. Het negatieve proportionaliteitsoordeel komt voort uit de zorgen en vragen die de leden van de VVD-fractie nog hebben over het EU-voorstel met betrekking tot de rol van de Europese Commissie, de effectiviteit, de handhaving, de bijdragen van de lidstaten, de financiering, de juridische status en de alternatieven. Deze leden verzoeken de Europese Commissie om uitgebreid in te gaan op de onderstaande zorgen en vragen die wij aan hen stellen in het kader van de politieke dialoog. Zij zijn de Europese Commissie bij voorbaat erkentelijk voor hun uitgebreide beantwoording.

De leden van de **D66-fractie** oordelen positief over de subsidiariteit van het voorstel en zijn met de Europese Commissie van mening dat de recente migratieproblematiek duidelijk heeft gemaakt dat het Schengen-gebied zonder binnengrenzen slechts in stand kan worden gehouden als de buitengrenzen effectief worden beveiligd en beschermd. De bewaking van de buitengrenzen van de Unie is ons gemeenschappelijk en gedeeld belang.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** oordelen negatief over de subsidiariteit van het voorstel. De afgelopen tijd is de Europese Unie overweldigd door het aantal vluchtelingen dat via voornamelijk Griekenland en Italië de EU zijn binnen gekomen. De gevolgen van deze vluchtelingenstroom zijn in heel Europa zichtbaar en zijn transnationaal. Dit betekent echter niet dat er op dit moment te weinig middelen voorhanden zijn om deze crisis aan te pakken. De mogelijkheden van onderlinge samenwerking zijn naar het oordeel van deze leden nog niet uitgeput. De betreffende landen hebben de inzet van hun grens- en kustwacht verhoogt en blijven dit doen. Waar deze inzet structureel tekortschiet kan er bijvoorbeeld gekozen worden voor een mini-Schengen. Het dreigement om een dergelijk systeem in te voeren, heeft in de praktijk ertoe geleid dat Griekenland hulp heeft toegelaten. Een andere mogelijkheid is om als lidstaat tijdelijk toezicht in te voeren aan de binnengrenzen. Alhoewel dit in het algemeen niet wenselijk is, kan deze optie in tijden van crisis een tijdelijke oplossing bieden. Hiermee wordt de schade voor het belang van de lidstaat beperkt en is de urgentie voor een eenzijdig Europees optreden lager.

De leden van de **SGP-fractie** oordelen negatief over de subsidiariteit van dit voorstel.

Deze leden constateren helaas dat de onderbouwing van de subsidiariteit en proportionaliteit van de voorgestelde verordening van een bedroevend niveau is. De toelichting volstaat met de verwijzing naar de hoge asielinstroom en de opmerking dat de Unie deze taken beter kan waarnemen dan de lidstaten. Het getuigt niet van veel zelfreflectief vermogen dat de Commissie eenvoudig stelt dat de Unie taken beter aan zou kunnen, terwijl de hoge instroom mede het gevolg is van falende handhaving door deze Commissie van cruciale verordeningen en richtlijnen. Het toekennen van nieuwe supranationale bevoegdheden als beloning op het verwaarlozen van bestaande bevoegdheden kan volgens deze leden niet aan de orde zijn en biedt in ieder geval weinig vertrouwen op een betere toekomst. Ten aanzien van de gekozen rechtsbasis heeft het de leden van deze fractie verbaasd dat de Commissie geen uiteenzetting geeft van de wordingsgeschiedenis, de toepassing en de reikwijdte van het betreffende artikel in het verdrag. Naar de mening van deze leden biedt het gekozen artikel geen grondslag voor het doorbreken van de soevereiniteit van lidstaten ten aanzien van het grens- en kustbeheer, zeker niet wanneer het geen crisissituaties betreft.

Rol van de Europese Commissie

De leden van de **VVD-fractie** vinden het onwenselijk dat de Europese Commissie een grote rol voor zichzelf heeft voorgesteld om bindende maatregelen te nemen, zoals het starten van een operatie in een lidstaat zonder diens instemming. De invloed en rol van lidstaten dient bij dergelijke besluiten groter te zijn. Zij verzoeken de Europese Commissie om aan te geven waarom zij niet een grotere rol bij de lidstaten hebben neergelegd voor het nemen van dusdanig ingrijpende beslissingen? Wat is het beeld dat de Europese Commissie heeft verkregen uit tijdens de formele en/of informele consultatie over dit onderdeel van het voorstel?

De bevoegdheden die bij de uitvoerend directeur van dit agentschap neer zouden worden gelegd kunnen op steun rekenen van de leden van **de PvdA-fractie**. De besluiten van deze directeur zijn bindend, iets wat in deze tijden van crisis helaas nodig is nu vaker is gebleken dat Europese solidariteit niet vanzelf gaat. Voornoemde leden geloven dat deze maatregelen nodig zijn om de veiligheid in de Unie te waarborgen en tevens het vrije verkeer van personen in de Unie in stand te houden. Ook zal dit bijdragen aan de bescherming van de asielzoekers. De leden van de PvdA-fractie vinden het wel van groot belang dat dit te allen tijde in overleg met de nationale autoriteiten voor het beheer van de buitengrenzen zal gebeuren. De oprichting van een dergelijk agentschap kan enkel slagen als die Europese grensbewaking gepaard gaat met goed functionerende opvang en registratie van vluchtelingen (hotspots) en een functionerend gezamenlijk asiel en migratiebeleid.

De leden van de **SP-fractie** beoordelen de subsidiariteit van het onderhavige voorstel negatief. In het voorstel zal er uiteindelijk één ambtenaar zijn die de macht krijgt om aan te geven of er (militair) moet worden ingegrepen aan de grens van een lidstaat, op het grondgebied van die lidstaat, tegen diens wil. De Europese Commissie moet dan een besluit nemen over dit ingrijpen. Deze inbreuk op de autonomie van de lidstaten gaat zo ver dat hiervoor een absolute noodzaak aanwijsbaar moet zijn. Hoewel de leden van de SP-fractie begrijpen dat het soms wenselijk zou kunnen zijn om een lidstaat te kunnen dwingen tot medewerking, gaat dit voorstel alle grenzen van respect voor elkaars soevereiniteit voorbij. De noodzaak hiervan achten deze leden niet overtuigend aangetoond.

De leden van de **CDA-fractie** achten het van groot belang dat de organisatie omtrent de buitengrens van Europa en daarmee het Schengen-gebied snel en doeltreffend geregeld wordt. Om dit te realiseren is de oprichting van een slagvaardige grenswacht essentieel. Deze leden stellen wel vast dat een vergaand besluit als het overnemen van de grensbewaking door een Europees agentschap democratische borging vergt. Zij erkennen en accepteren dat hierbij overdracht van bevoegdheden gepaard gaan welke noodzakelijk is om het nieuwe agentschap voor de grenswacht slagvaardig te laten functioneren. Europa moet immers kunnen handelen ten behoeve van het algemene belang hetgeen in het belang is van elke lidstaat afzonderlijk, dus ook ten behoeve van Nederland. Deze leden zijn van mening dat, gezien de taken die het nieuwe agentschap moet gaan vervullen, het vooral van belang is om duidelijk te hebben wanneer bevoegdheden van het agentschap in werking treden. Wanneer en hoe wordt er besloten dat er Europees geïntervenieerd wordt? Wanneer kan het agentschap de grenscontrole van een lidstaat overnemen? Wie beslist hiertoe? Een belangrijke rol hierbij ligt bij de directeur van het agentschap. Omtrent de controle van de directeur van het agentschap en de acties welke ondernomen zullen worden (welke gebeuren op basis van commissie uitvoeringsbesluit), verlangen deze leden openheid. De uitvoeringsbesluiten van de Europese Commissie staan onder toezicht van de Raad en via de Raad ligt de controle bij de nationale parlementen. Voornoemde leden verzoeken de Europese Commissie en de Raad openheid van dergelijke beslismomenten te garanderen en daarbij duidelijk aan te geven wanneer er door nationale parlementen gecontroleerd kan worden. Het dient inzichtelijk te zijn hoe de beslissingen van dit agentschap tot stand komen zodat duidelijk is waar de democratische controle ligt. Wanneer het agentschap operationeel is dient eveneens onderzocht te worden in welke mate het Europees parlement een controlerende rol kan spelen in het besluitvormingsproces van het agentschap. Gezien de urgentie is een operationeel agentschap van groot belang, echter wanneer de democratische controle van het agentschap in de praktijk niet blijkt te zijn geborgen moet dit alsnog gerealiseerd worden. De leden van de CDA-fractie verzoeken de Europese Commissie daarom om twee jaar nadat het agentschap operationeel is het functioneren te analyseren op onder andere democratische waarborging van besluiten. Deze leden verlangen meer duidelijkheid en inzicht over de precieze democratische controle en welke rol de Raad en de nationale parlementen daarin spelen op het moment dat deze grensbewaking wordt overgenomen.

De leden van de **PVV-fractie** zijn tegen het voorstel om de controle over de eigen buiten grenzen uit handen te geven aan de EU. Op dit belangrijke punt mag er geen bevoegdheidsoverdracht zijn. Vooral omdat dit voorstel niet voorziet in het tegenhouden van asielzoekers. Deze leden beoordelen de subsidiariteit van het voorstel dan ook negatief.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** geven aan dat de Commissie naar aanleiding van het afgelopen jaar een aantal tekortkomingen constateert in het huidige beleid. De Commissie ziet het als probleem dat de beschikbare grensinterventiemechanismen alleen geactiveerd kunnen worden wanneer een lidstaat hierom vraagt. Zij wil daarom dat het agentschap, na advies gegeven te hebben aan de lidstaat, zonder verdere toestemming van de lidstaat ingezet kan worden. In het voorliggende plan wordt er disproportioneel veel bevoegdheid toebedeeld aan de directeur van het agentschap. Ook dat achten deze leden onwenselijk. Bovendien suggereert de Commissie dat de nationale kustwachten onderdeel gaan uitmaken van de Europese grens- en kustwacht en laatstgenoemde eindverantwoordelijke wordt. Beide voorstellen druisen daarmee in tegen de nationale handelsvrijheid van lidstaten. De bevoegdheid komt hiermee

in handen van het agentschap te liggen en dit achten voornoemde leden niet wenselijk. Het voorliggende plan maakt onvoldoende duidelijk waarom de individuele kustwachten, naast het aspect van de vluchtelingencrisis, plaats zou moeten maken voor een Europese grens- en kustwacht.

Het is de leden van de **SGP-fractie** niet duidelijk wat de logica van de voorgestelde verordening is vanuit het perspectief van de Schengengrenscode. De Schengengrenscode bevat maatregelen om bij tijdelijk falen van lidstaten inzake het beheer van de buitengrens maatregelen te treffen, bijvoorbeeld te behoeve van het versterken van de binnengrenzen. De Unie kan in deze fase bovendien vrijwillig ondersteuning aanbieden om lidstaten in staat te stellen hun verantwoordelijkheid weer volledig te laten nemen. Volgens deze leden ligt het gezien deze achtergrond voor de hand om lidstaten permanent buiten het Schengengebied te sluiten indien zij blijvend falen in hun verantwoordelijkheid. Deze leden vinden het merkwaardig dat de Unie het beheer van de buitengrens ook zou overnemen van lidstaten die onwillig zouden zijn om hun verantwoordelijkheid voor het beheer van de buitengrens te nemen.

Effectiviteit van intensivering kustwacht

De leden van de **VVD-fractie** willen een systeem dat de gevaarlijke overtocht over de Middellandse Zee via mensensmokkelaars overbodig maakt, en pleiten daarom voor opvang in de regio en het stoppen met het in behandeling nemen van asielaanvragen van vluchtelingen van buiten Europa. Deze leden wijzen de Europese Commissie op het risico dat mensensmokkelaars juist gebruik maken van de inzet van meer kustwachtteams en dat dit kan leiden tot een «shuttleservice» die irreguliere migratie faciliteert. Heeft de Europese Commissie inzicht in het bovengenoemde effect van een intensivering van de kustwacht op de irreguliere migratiestroom? Hoe beoordeelt de Europese Commissie het risico dat een lidstaat deze voorstellen juist ziet als uitnodiging om de verantwoordelijkheid over de eigen grensbewaking niet meer te nemen en deze af te staan aan het agentschap? Op welke wijze is geregeld dat een lidstaat die zijn verantwoordelijkheid niet wil of kan nemen, moet betalen voor de kosten van de inzet van Europese grenswachters in die lidstaat? Voornoemde leden vragen de Commissie wanneer zij verwachten dat de grens- en kustbewaking volledig operationeel is? Kan de Commissie aangeven in hoeverre dit op tijd is om de huidige migratiestroom te adresseren?

Terugkeer

Het agentschap geeft verder aan ook actief te willen worden op het gebied van terugkeer. De leden van de **ChristenUnie-fractie** achten deze taak onderdeel van het beleid van lidstaten. Tegelijk erkennen zij de noodzaak van een betere samenwerking en onderlinge afstemming.

Handhaving

In artikel 18 beschrijft de maatregelen en de stappen die de Europese Commissie kan zetten als de situatie aan de buitengrenzen dringend optreden vereisen, zo lezen de leden van de **VVD-fractie** Hierin wordt ervan uitgegaan dat een betrokken lidstaat onmiddellijk zijn medewerking aan het agentschap verleent en alle plannen van de Commissie netjes opvolgt. Deze leden vragen wat er gebeurt in het geval een lidstaat geen medewerking verleent aan de door het agentschap of Raad vastgestelde maatregelen? Op welke wijze kunnen lidstaten gedwongen worden om

Europese interventieteams toe te laten op het grondgebied? Welke sanctiemogelijkheden heeft de Europese Commissie?

Bijdragen van de lidstaten

De **VVD-fractie** geeft aan dat er een snel inzetbare reservepool van grenswachters wordt opgezet (artikel 19). Die reservepool van grenswachters dient ten minste uit 1500 personen te bestaan. Wat is de bijdrage van de diverse lidstaten aan de reservepool van grenswachters (in aantallen en in expertise)? Wat is het aandeel van Nederland hierin? Verder vragen de aan het woord zijnde leden aan de Commissie of zij de capaciteit van het agentschap à 1000 medewerkers in 2020 en een reserve van 1500 deskundigen wel voldoende acht om een effectieve bewaking van de Europese buitengrenzen te realiseren? Het agentschap beheert een pool van door lidstaten verstrekte technische uitrusting (artikel 38). Er wordt jaarlijks bilateraal onderhandeld tussen het agentschap en de lidstaten over de bijdragen van de lidstaten en de inzet daarvan. Deze leden vragen de Commissie hoe ervoor wordt gezorgd dat iedere lidstaat zijn «fair share» levert voor deze pool? Hoe wordt voorkomen dat één lidstaat substantieel meer bijdraagt dan een andere lidstaat? Welke concrete waarborgen zijn hiervoor opgenomen?

De leden van de **ChristenUnie-fractie** menen dat het niet duidelijk is welke lidstaten verantwoordelijk worden voor de inzetbare reservepool en technische uitrusting of hoe dit in een later stadium zou worden beslist. Het schaalvoordeel van optreden op communautair niveau is niet aangetoond. Het op gang brengen van een agentschap waarin mankracht en technische uitrusting van verschillende lidstaten bijeen worden gebracht vraagt veel afstemming, tijd en middelen. Daarnaast is het de vraag wat de functie van het agentschap is wanneer de stroom vluchtelingen afneemt en de lidstaten geen verdere ondersteuning nodig hebben.

Financiering

De leden van de **VVD-fractie** constateren dat de financiële gevolgen van dit voorstel 1,2 miljard euro voor 2017–2020 beslaan. Op welke wijze heeft de Europese Commissie dekking voor deze voorstellen gevonden binnen de begroting? Hoe staat de Europese Commissie tegenover het (Oostenrijkse) voorstel om de dekking voor deze voorstellen te vinden op de landbouwbegroting, of bij de structuur- en cohesiefondsen? Kan de Europese Commissie garanderen dat dit EU-voorstel geen verhogend effect heeft op de Nederlandse afdracht aan de EU-begroting?

De leden van de **ChristenUnie-fractie** geven aan dat in het voorstel de financiële impact van het instellen van een Europese grens- en kustwacht niet benoemd wordt en er niet duidelijk wordt wat deze gaat kosten.

Juridische status

De leden van de **VVD-fractie** vragen zich af of de juridische diensten van de Europese Commissie een onderzoek gedaan hebben naar dit EU-voorstel? Wat zijn de bevindingen van de juridische dienst? Kan de Commissie dit onderzoek aan de Tweede Kamer zenden?

Alternatieven

Volgens de leden van de **VVD-fractie** bestaan er ook andere middelen om de grensbewaking op orde te brengen, waaronder het instellen van strengere binnengrenscontroles en de mogelijkheid om een lidstaat, al dan niet tijdelijk, uit te sluiten van het Schengenverdrag. Heeft de

Europese Commissie deze of andere alternatieve mogelijkheden onderzocht op haalbaarheid en effectiviteit?

Het is de leden van de **SGP-fractie** niet duidelijk waarom de Commissie ten aanzien de versterking van het grens- en kustbeheer komt met een voorstel voor een verordening in plaats van een richtlijn. Gelet op de doelstelling om harmonisatie en coördinatie te bevorderen, ligt het volgens deze leden in de rede door middel van een richtlijn de minimumnormen (nader) te regelen. Deze leden wijzen erop dat ook het gemeenschappelijke asielbeleid, nauw verweven met de problematiek van het grensbeheer, op die wijze ontwikkeld wordt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Ypma