

Vergaderjaar 2023–2024

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3877**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 8 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Herziening richtlijn consulaire bescherming niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen

Fiche: Mededeling Een verenigd Europa tegen haat (Kamerstuk 22 112, nr. 3878)

Fiche: Mededeling «Fur free Europe» (Kamerstuk 22 112, nr. 3879)

Fiche: Verordening gemeenschappelijk databestand chemische stoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3880)

Fiche: Verordening en richtlijn herverdeling taken en bevorderen samenwerking EU-agentschappen aangaande chemische stoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3881)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H.G.J. Bruins Slot

## **Fiche: Herziening richtlijn consulaire bescherming niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en van Richtlijn (EU) 2019/997 tot vaststelling van een EU-noodreisdocument
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
6 december 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*  
SWD(2023) 941 en SEC(2023) 930
- d) *EUR-Lex*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0930>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SWD(2023) 941 en SEC(2023) 930
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad Buitenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 23 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*  
Raadpleging

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

EU-burgers die reizen naar of verblijven in een derde land, waar hun eigen lidstaat niet door een ambassade of consulaat is vertegenwoordigd, hebben recht op consulaire bescherming door de consulaire vertegenwoordiging van lidstaten die wel present zijn. Dit recht vloeit voort uit het burgerschap van de Europese Unie (hierna: EU), dat is ingesteld bij het Verdrag van Maastricht en is neergelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU)<sup>1</sup> en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest)<sup>2</sup>. Lidstaten moeten deze niet-vertegenwoordigde EU-burgers bijstaan onder dezelfde voorwaarden als hun eigen burgers.

Op 20 april 2015 heeft de Raad EU-richtlijn 2015/637 betreffende coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen vastgesteld. De richtlijn heeft tot doel te verduidelijken wanneer en hoe niet-vertegenwoordigde EU-burgers recht hebben op hulp van vertegenwoordigingen van andere lidstaten; hoe lidstaten hun hulp moeten coördineren, en; hoe de middelen van de lidstaten en de EU het beste kunnen worden ingezet, ook ten tijde van crises. Deze

---

<sup>1</sup> Artikel 20, lid 2, onder c, en artikel 23

<sup>2</sup> Artikel 46

EU-richtlijn verving het intergouvernementele kader<sup>3</sup> dat voorheen de consulaire bescherming regelde.

Met het voorliggende voorstel tot herziening van de EU-richtlijn betreffende consulaire bescherming (hierna: het voorstel) beoogt de Europese Commissie (hierna: Commissie) de paraatheid en het vermogen van de Unie en de lidstaten om EU-burgers in crisissituaties te beschermen en te ondersteunen, te verbeteren. Aanleiding voor deze herziening is het toegenomen aantal crises afgelopen jaren, die steeds vaker en op grotere schaal resulteren in verzoeken om consulaire bescherming. De COVID-19-pandemie, de crisis in Afghanistan, de agressieoorlog van Rusland tegen Oekraïne, het conflict in Soedan, de repatriëringen uit Israël en Gaza en andere crises laten volgens de Commissie zien dat het nodig is het recht van burgers van de Unie op consulaire bescherming te versterken. De Commissie stelt dat de crises de noodzaak hebben aangetoond van het verbeteren van het consulaire beschermingskader; en het versterken van de coördinatie en samenwerking tussen de lidstaten.

Op basis hiervan heeft de Commissie een aantal tekortkomingen voor de effectieve uitoefening van het recht van EU-burgers op consulaire bescherming geïdentificeerd, waaronder een onnauwkeurige definitie van de term «niet-vertegenwoordigde burger»; een onduidelijke toewijzing van rollen en taken in lokale consulaire samenwerkingsbijeenkomsten; het gebrek aan systematische consulaire noodplanning en de rechtsonzekerheid met betrekking tot de rol van EU-delegaties bij het ondersteunen van de lidstaten.

Om de rechtszekerheid voor EU-burgers te verbeteren, stelt de Commissie voor te verduidelijken wanneer zo'n burger als niet-vertegenwoordigd wordt beschouwd. De wijzigingen moeten er ook voor zorgen dat de samenwerking tussen consulaire instanties, ondersteund door EU-delegaties, wordt gestroomlijnd door middel van harmonisatie. Om optimaal gebruik te maken van het netwerk van EU-delegaties is de Commissie van mening dat hun taken moeten worden verduidelijkt en dat hun ondersteunende rol wordt versterkt, met name op het gebied van crisisparaatheid en crisisrespons in derde landen, waar weinig lidstaten vertegenwoordigd zijn. Het voorstel bepaalt dat voor alle derde landen zogeheten gezamenlijke *consular contingency plans* (ook wel «gezamenlijke EU-kaders voor crisisparaatheid» genoemd) worden opgesteld om de reactie op eventuele toekomstige consulaire crises te vergemakkelijken. Daarnaast biedt het voorstel een rechtsgrondslag voor de mogelijke inzet van *joint consular teams*<sup>4</sup>, dat wil zeggen vrijwillige multidisciplinaire teams bestaande uit consulaire deskundigen uit de lidstaten en de instellingen van de Unie, ter ondersteuning van lokale consulaire diensten van de lidstaten in crisissituaties. Tevens stelt de Commissie voor om de rol van voorzitter van lokale samenwerkingsvergaderingen formeel toe te wijzen aan delegaties van de Unie. Dit geldt in geval van crisis evenals voor reguliere bijeenkomsten.

De Commissie stelt verder voor om de informatiestroom tussen de lidstaten en de EU-instellingen en aan EU-burgers te verbeteren. Ook stelt de Commissie een nieuw artikel voor met betrekking tot de regels die van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens, om ervoor te zorgen dat de EU-regels inzake gegevensbescherming worden nageleefd,

<sup>3</sup> Ingevolge 95/553/EG, Besluit van de Vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten van 19 december 1995 betreffende bescherming van de burgers van de Europese Unie door de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen.

<sup>4</sup> In Nederland aangemerkt als: »Snel Consulair Ondersteuningsteams (SCOT)».

maar die tegelijkertijd de lidstaten maximale flexibiliteit biedt bij het verlenen van consulaire bescherming.

Tot slot stelt de Commissie voor de bepalingen inzake de financiële vergoeding van kosten die voortvloeien uit het verlenen van consulaire bescherming, aan te passen. Deze eventuele nieuwe financiële procedures dienen in lijn te zijn met de EU-richtlijn 2019/997, waarin regels worden vastgesteld betreffende de voorwaarden en de procedure voor niet-vertegenwoordigde burgers in derde landen om een EU-noodreisdocument (hierna: EU-NRD) te verkrijgen en waarin een uniform model voor een dergelijk document wordt vastgesteld.

#### *b) Impact assessment Commissie*

De Commissie noemt in de effectbeoordeling vier doelstellingen om het recht op consulaire bescherming door niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen te verbeteren en heeft voor elke doelstelling enkele beleidsopties overwogen.

De eerste doelstelling is het vergroten van de rechtszekerheid voor EU-burgers over de reikwijdte van het recht op consulaire bescherming. Beleidsoptie 1(a) biedt «zachte», niet-bindende maatregelen (zoals het uitwisselen van best practices), terwijl beleidsoptie 1(b) wetswijzigingen voorstelt om de definitie van «niet-vertegenwoordigde EU-burger» in de richtlijn te verduidelijken. Beleidsoptie 1(c) stelt de introductie voor van een nieuw «vermoeden van niet-vertegenwoordigheid». De Commissie kiest voor optie 1(b). Volgens de Commissie leidt de verduidelijking van definities en procedures tot een vergroting van de rechtszekerheid voor burgers.

De tweede doelstelling is het verduidelijken van rollen, coördinatie- en samenwerkingsmechanismen tussen de lidstaten en EU-delegaties, met name ten tijde van crises. Wat lokale consulaire samenwerkingsnetwerken betreft, bestaat beleidsoptie 2(a) uit «zachte» maatregelen om de verschillende verantwoordelijkheden in dergelijke netwerken beter te structureren. Beleidsoptie 2(b) stelt voor om de rol van de voorzitter van de lokale consulaire samenwerkingsvergaderingen aan de EU-delegaties toe te kennen. Beleidsoptie 2(c) bestaat uit wetswijzigingen die het concept van de »leidende staat» herzien en de toewijzing van duidelijke taken, in zogenaamde gezamenlijke *contingency plans*, aan de verschillende betrokken actoren vastleggen. Beleidsoptie 2(c) stelt voor om dergelijke plannen en zogenaamde *joint consular teams* op te nemen in de richtlijn. Beleidsoptie 2(d) bestaat uit juridische wijzigingen om de ondersteunende rol van de EU-delegaties te verduidelijken. Ten slotte bestaat beleidsoptie 2(e) uit wetswijzigingen die de EU-delegaties nieuwe bevoegdheden verleent die hen in staat zou stellen om op verzoek van de burger directe consulaire bescherming te bieden aan niet-vertegenwoordigde burgers in niet-vertegenwoordigde derde landen. De Commissie kiest voor een combinatie van optie 2(b), 2(c) en 2(d).

De derde doelstelling is het verbeteren van de communicatie en informatievoorziening aan (niet-vertegenwoordigde) EU-burgers. De Commissie identificeert de inconsistentie in de informatie door de lidstaten en de EU en het gebrek aan informatie over burgers die in het buitenland reizen of verblijven als oorzaken van de problemen in de informatievoorziening aan EU-burgers. Wat het eerste punt betreft, stelt beleidsoptie 3(a) wetswijzigingen voor met nieuwe eisen inzake de verstrekking van informatie, terwijl beleidsoptie 3(b) voorstelt een EU-reisadviesportaal op te zetten. Wat de tweede kwestie betreft, beveelt beleidsoptie 3(c) een EU-brede communicatiecampagne aan, en vereist beleidsoptie 3(d) dat de lidstaten maatregelen nemen om EU-burgers in staat te stellen de nationale

autoriteiten te informeren over hun reizen of verblijf in het buitenland. De Commissie kiest voor een combinatie van optie 3(a) en optie 3(d).

Ten slotte is de vierde doelstelling het verbeteren van de efficiëntie en het gebruik van de procedures voor financiële terugbetaling. De opties over deze doelstelling zijn gericht op het verminderen van de complexiteit en ineffectiviteit van de bestaande financiële terugbetalingsprocedures, het vergroten van het gebruik en het versnellen van deze procedures ten gunste van EU-burgers en de lidstaten. Beleidsoptie 4(a) biedt «zachte» maatregelen om het terugbetalingsproces te verduidelijken en training aan de lidstaten te bieden, terwijl beleidsoptie 4(b) wetswijzigingen voorstelt om de terugbetalingsprocedures te verbeteren en uit te breiden naar EU-delegaties om naleving van de kostenneutraliteits eis in het EDEO-Besluit te garanderen. De Commissie kiest voor optie 4(b).

De Commissie heeft gekozen voor deze combinatie van beleidsopties omdat dit van voordeel zou zijn voor een effectievere en efficiëntere uitoefening van het recht op consulaire bescherming door niet-vertegenwoordigde EU-burgers (het overkoepelende doel) en tegelijkertijd proportioneel en politiek haalbaar zijn. Met betere paraatheids- en coördinatiemaatregelen, evenals een robuust juridisch kader voor de rol van de EU-delegaties, beoogt de Commissie betere bescherming van de EU-burgers, met name in crisissituaties, te bewerkstelligen. Andere voordelen zijn volgens de Commissie o.a. een betere communicatie met EU-burgers, onder meer door een gemakkelijkere toegang tot betrouwbare informatie. Bijkomende redenen van deze combinatie van voorkeursopties zijn voor de Commissie dat het tevens kleine besparingen en efficiëntieverbeteringen voor de nationale overheden en tijdsbesparing en minder lasten voor EU-burgers met zich mee brengt.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Op basis van het VWEU<sup>5</sup> zijn de lidstaten verplicht aan alle EU-burgers – op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij de nationaliteit hebben geen permanente diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging heeft – onder dezelfde voorwaarden consulaire bescherming te bieden als aan de eigen burgers. Het kabinet beschouwt consulaire bescherming en het consulaire deel van crisisrespons als essentieel voor de bescherming van Nederlanders in het buitenland. Nederland heeft de richtlijn van 2015 over consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers in derde landen omgezet in nationale wetgeving met de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers<sup>6</sup>, van kracht per 1 mei 2018. In welke vorm en in welke mate consulaire dienstverlening aan zowel Nederlanders als niet-vertegenwoordigde EU-burgers en hun familieleden in het buitenland wordt geboden, is aan de lidstaten. Het principe dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld is voor Nederland leidend, maar er kunnen per crisissituatie of lidstaat verschillen optreden.

De Nederlandse consulaire dienstverlening gaat uit van het beginsel dat personen die om consulaire bijstand of bescherming vragen allereerst een eigen rol en verantwoordelijkheid hebben. Dit geldt voor Nederlanders met een hulpvraag, maar ook voor EU-burgers die een beroep doen op

<sup>5</sup> Artikel 20, lid 2, onder c, en artikel 23

<sup>6</sup> wetten.nl – Regeling – Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers – BWBR0040520 (overheid.nl)

Nederland. Dit laat onverlet dat er in bepaalde consulaire complexe zaken maatwerk nodig kan zijn, vanwege specifieke omstandigheden, de feitelijke situatie en de betrokken personen.

De verlening van consulaire bijstand/bescherming aan burgers in het buitenland is een nationale competentie en daarmee tevens bepalend voor de vorm en mate van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers. Nederland is een actief voorstander van praktische samenwerking tussen lidstaten op het gebied van consulaire zaken en verwelkomt de faciliterende rol voor en coördinerende ondersteuning van de EDEO en EU-delegaties daarin, daar waar het de consulaire dienstverlening ten goede komt. Die kunnen – op verzoek van de lidstaten – al vergaande ondersteuning bieden.<sup>7</sup> Betere en toegankelijke dienstverlening voor Nederlanders in het buitenland is één van de hoofdlijnen van het buitenlandbeleid van het kabinet.<sup>8</sup> Nederland is – ook in dat verband – voorstander van een sterke en slagvaardige EU, waarbij de nadruk ligt op EU-beleid dat van toegevoegde waarde is voor de lidstaten en Nederland in het bijzonder. Recente internationale crises hebben daarenboven het belang onderstreept van het samenwerken in en met de Unie – niet in de laatste plaats om burgers in nood bij te staan.

In de jaarlijkse beleidsbrief «Staat van het Consulaire»<sup>9</sup> wordt over de ontwikkelingen en uitgangspunten op het gebied van het Nederlandse consulaire beleid gerapporteerd. Zo werd in de Staat van het Consulaire 2022<sup>10</sup> beschreven dat Nederland in EU-verband met regelmaat pleit voor meer Europese samenwerking ten aanzien van de coördinatie van reisadviezen. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat de politieke verantwoordelijkheid voor de inhoud van de reisadviezen op nationaal niveau ligt. De coronacrisis en recente crises tonen het belang om samen op te trekken, reisadviezen af te stemmen zodat EU-burgers eenduidig geadviseerd kunnen worden. Er bestaat reeds samenwerking tussen de lidstaten ten tijde van crises. Zo vindt er dan bijvoorbeeld direct afstemming plaats over de inhoud van de reisadviezen en over evacuatie- en repatriëringsoperaties. Dit gebeurt door de ambassades van de lidstaten in de hoofdsteden op lokaal niveau, alsmede op centraal niveau via EU raads werkgroep Consulaire zaken (COCON)<sup>11</sup> en Brusselse (digitale) coördinatiebijeenkomsten en een gezamenlijk online EU-platform (CoOL). De verantwoordelijkheid ligt echter altijd op nationaal niveau, omdat het een advies aan eigen burgers betreft.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet ziet directe voordelen in Europese samenwerking op het gebied van crisisparaatheid en crisisrespons voor de (veiligheid van de) Nederlandse burger en EU-burgers. Het kabinet steunt versterking van de coördinatie en samenwerking tussen de vertegenwoordigingen van de lidstaten en instellingen van de Europese Unie. In veel recente gevallen, bijvoorbeeld bij de evacuatie van burgers uit Soedan, Niger, Israël en de Palestijnse gebieden, werd proactief waar mogelijk gezamenlijk opgetreden en helpen de lidstaten elkaars burgers met goede resultaten. Om deze goede resultaten te bestendigen, staat het kabinet positief

<sup>7</sup> Artikel 5, lid 10, van het EDEO-besluit, zie ook de solidariteitsclausule van artikel 221, lid 2, VWEU

<sup>8</sup> Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» | Publicatie | Rijksoverheid.nl

<sup>9</sup> Staat van het Consulaire editie 2023 | Publicatie | Rijksoverheid.nl

<sup>10</sup> Staat van het Consulaire editie 2022 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

<sup>11</sup> Groep consulaire zaken – Consilium (europa.eu)

tegenover de voorstellen inzake gezamenlijke *contingency plans*. Ook ten aanzien van het formeel toewijzen van het voorzitterschap van lokale consulaire EU-bijeenkomsten aan de EU-delegaties stelt Nederland zich positief en pragmatisch op. Dit is al gangbare praktijk en als de EDEO mogelijkheden heeft deze ondersteuning te bieden daar waar lidstaten zelf niet kunnen, is dat van toegevoegde waarde. Waar van toegevoegde waarde blijft het kabinet ten tijde van crises tevens inzetten op coördinatie met gelijkgezinde niet-EU landen, zoals de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Canada en Australië.

De laatste jaren is wereldwijd een groot beroep gedaan op de SCOT-teams. Afgelopen jaar zijn er SCOT'ers voor ondersteuning uitgezonden naar o.a. ambassades van Oekraïne, Turkije, Soedan, Egypte, Israël, Cyprus en Jordanië. Met het oog op professionalisering van de crisisbeheersing is de SCOT-procedure, inclusief de geleerde lessen uit recente consulaire crises, geactualiseerd. Om deze professionaliseringslag voort te zetten is het kabinet voorstander van het voorstel ten aanzien van *joint consular teams* en daarmee de mogelijkheid om de gezamenlijke SCOT-teams ook, op vrijwillige basis, in EU-verband te organiseren.

Het kabinet steunt het doel van goede en eenduidige informatievoorziening aan EU-burgers, maar is terughoudend ten aanzien van verplichte extra procedures die deze informatievoorziening kunnen vertragen of compliceren. Vooral bij een acute crisis zou dat niet in het belang van de EU-burger zijn. Het kabinet is er geen voorstander van dat de EU gedetailleerd invult welke informatie aan de instellingen van de EU verstrekt moet worden, als dat de Nederlandse bewegingsruimte en snelheid van informatievoorziening aan eigen burgers zou inperken, bijvoorbeeld als het gaat om de verplichte uitwisseling van informatie omtrent en harmonisering van reisadviezen in een vroeg stadium van crises. Het kabinet is dan ook kritisch ten aanzien van de voorgestelde maatregelen ten aanzien van informatieverstrekking die verder gaan dan de bestaande Europese praktijk. Wat het voorstel betreft om niet-vertegenwoordigde EU-burgers te informeren over de soorten bijstand die geboden worden, wijst het kabinet er op dat dit reeds gebeurt via een speciale website van de Commissie over consulaire bescherming<sup>12</sup>. Informatie wordt momenteel veelvuldig, in het licht van de nationale bevoegdheid, op vrijwillige basis uitgewisseld en hoeft volgens het kabinet niet in een richtlijn te worden vastgelegd. Het kabinet zal er in de onderhandelingen daarom op inzetten dat er geen extra procedures inzake informatievoorziening aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers worden ingesteld.

Een andere belangrijke insteek voor het kabinet is dat als gevolg van deze herziening «consulair shoppen»<sup>13</sup> niet gestimuleerd moet worden. Het kabinet zal er op toezien dat de uitwerking van het voorstel, bijvoorbeeld bij een ruimer uitgewerkte definitie van niet-vertegenwoordigd-zijn, niet de deur opent voor «consulair shoppen» vanwege zowel de verschillen in de consulaire dienstverlening als een eventuele verplichte extra werklust voor Nederland vanwege het grote postennet.

Het kabinet is voorstander van een heldere regeling met betrekking tot de financiële vergoeding voor geleverde consulaire diensten aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers, ook in crisissituaties. Het kabinet

<sup>12</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship-and-democracy/consular-protection\\_en?prefLang=nl](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship-and-democracy/consular-protection_en?prefLang=nl)

<sup>13</sup> Hieronder wordt verstaan dat de consulaire klant zich meldt bij de consulaire vertegenwoordiging met de naar eigen inschatting meest gunstige dienstverlening.

heeft bezwaren ten aanzien van de voorgestelde financiële procedures. Er kunnen geen kosten in rekening worden gebracht voor consulaire bijstand aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers als Nederland dat ook niet voor de eigen burgers doet. Voor evacuaties brengt Nederland voornamelijk geen kosten in rekening vanwege complicaties bij het opleggen en innen daarvan, dus dat kan op basis van de huidige Nederlandse praktijk dan ook niet voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers. In combinatie met de ruimere definiëring van het begrip niet-vertegenwoordigde EU-burger kan dit gevolgen hebben voor Nederland. Met name in het geval van crisis als bijvoorbeeld niet duidelijk is of een burger wel of niet is vertegenwoordigd, is het niet de bedoeling dat nodeloos wordt doorverwezen. Echter, ook hierbij moet rekening worden gehouden met de huidige verschillende praktijk van de lidstaten. De wijze waarop en mate waarin lidstaten consulaire bescherming bieden aan hun burgers is zeer uiteenlopend. Daarenboven stelt de Commissie in het voorstel voor dat de EU-delegaties ook het recht moeten hebben op financiële vergoedingen als zij de verlening van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers steunen. Gezien de mogelijke zeer uiteenlopende verschillen in kosten en de (on)mogelijkheden van terugvordering heeft het kabinet reserves ten aanzien van de oplossing zoals voorgesteld door de Commissie. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op een eenvoudiger systeem van financiële vergoeding dat minder risico op uiteenlopende kosten en ten aanzien van de uitvoerbaarheid met zich meebrengt, bijvoorbeeld een systeem van normbedragen. Hierbij wordt er tevens op ingezet dat er verschillen in de uitvoeringspraktijk worden vermeden. Bovendien kunnen lidstaten ter bevordering van onderlinge solidariteit onder het EU-Mechanisme voor Civiele Bescherming (UCPM) reeds aanspraak maken op cofinanciering vanuit de EU voor het verlenen van steun voor consulaire bijstand aan EU-burgers die in een derde land in een rampsituatie verkeren.<sup>14</sup> Ook bij de herziening van deze richtlijn blijft deze regeling van kracht.

Het kabinet is voorstander van het opnemen van een specifieke bepaling over gegevensbescherming in de richtlijn, om te verzekeren dat lidstaten en EU-instellingen gegevens van niet-vertegenwoordigde EU-burgers in lijn met de AVG kunnen uitwisselen. Daarbij steunt het kabinet de lijn van de Commissie dat de uitwisseling van persoonsgegevens niet beperkt of bemoeilijkt wordt ten tijde van crises.

### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De afgelopen jaren is het belang van gezamenlijk optreden met EU-partners, in het licht van verschillende consulaire crises, evidentier geworden. Een aantal lidstaten ziet de verdere uitdieping van samenwerking en formele uitwerking daarvan in een Europese richtlijn echter niet als wenselijk, maar heeft de voorkeur om nationale bewegingsruimte te houden en/of hier op pragmatische basis invulling aan te geven. De verwachting is dat er met name weerstand zal zijn van lidstaten tegen de financiële procedures, de uitwerking van het begrip «niet-vertegenwoordigd zijn» en de informatieverstrekkingplichten. Ten slotte bewaakt de meerderheid van lidstaten het feit dat consulaire bijstand een nationale competentie is en dat de herziening van de huidige richtlijn niet mag leiden tot een andere consulaire praktijk.

---

<sup>14</sup> Artikel 16(7) van het Besluit 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming



Het Europees Parlement wordt geraadpleegd en is geen medewetgever. Het EP heeft een resolutie<sup>15</sup> aangenomen waaruit blijkt dat het EP het herzieningsvoorstel van de Commissie verwelkomt.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

##### *a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 23 VWEU. Artikel 23 VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het aannemen van richtlijnen tot vaststelling van coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen tussen lidstaten die nodig zijn om consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers te vergemakkelijken. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers heeft de EU bevoegdheden op het gebied van coördinatie en samenwerking tussen lidstaten.

##### *b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De richtlijn heeft tot doel om de uitoefening van het recht op consulaire bescherming door niet-vertegenwoordigde EU burgers te verbeteren. Gezien dit voorstel de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU- burgers betreft, voortvloeiend uit de rechten verbonden aan het burgerschap van de Unie, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving slechts op EU- niveau plaatsvinden. Om deze redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

##### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. De richtlijn heeft tot doel om de uitoefening van het recht op consulaire bescherming door niet-vertegenwoordigde EU-burgers te verbeteren. De volgende voorgestelde maatregelen worden door het kabinet positief beoordeeld. Deze voorstellen gaan niet verder dan noodzakelijk gelet op het feit dat deze zien op niet-vertegenwoordigde EU-burgers.

Naast repatriëring wordt evacuatie nu ook expliciet in het voorstel genoemd als mogelijk vorm van consulaire bescherming. Evacuatie biedt de mogelijkheid om EU-burgers over te brengen naar een veilig land in de regio in plaats van naar EU grondgebied, zoals het geval is bij repatriëring. Hiermee wordt verduidelijkt dat de richtlijn in voorkomend geval ook van toepassing is op evacuaties. Gezien de wereldwijde toename van crisis en daaruit voortvloeiende evacuaties, is het wenselijk ook deze vorm van consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers expliciet te regelen. Meer coördinatie en samenwerking op dit terrein door de lidstaten kan daarbij leiden tot meer efficiency en kostenbesparing bij de evacuatie van EU-burgers. De grotere rol die de EU-delegaties krijgen voor wat betreft de samenwerking en coördinatie met lidstaten op het terrein van consulaire samenwerking, crisis-paraatheid en crisis respons, alsmede de actievere rol die zij kunnen hebben bij het bieden van consulaire bescherming aan EU-burgers op verzoek van en namens de lidstaat waarvan de EU-burger onderdaan is.

<sup>15</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0024\\_NL.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0024_NL.html)

Voorts staat het kabinet positief tegenover het vergroten van het bewustzijn van burgers van de Unie door verstrekking van informatie over de situatie in een land en consulaire bescherming aan hun burgers, zolang dit efficiëncywinst oplevert en kostenbesparend is.

Het kabinet heeft echter ook een aantal kanttekeningen bij het voorstel. Zo is het kabinet geen voorstander van het voorstel voor een verplichting voor de lidstaten om minimaal een keer per jaar informatie over het consulaire netwerk en data over consulaire bescherming, mogelijk verplicht in een «*machine-readable format*», aan de Commissie en andere nader gespecificeerde EU-instellingen moeten verstrekken. Deze maatregel acht het kabinet niet-proportioneel, omdat deze verplichting volgens het kabinet verder gaat dan noodzakelijk om het doel te bereiken en het een vergaande extra last oplevert voor de lidstaten. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen inzetten op verwijdering of een minder vergaand alternatief van deze verplichting uit het voorstel.

Daarnaast is het kabinet kritisch ten aanzien van het voorstel dat lidstaten de kosten voor verleende consulaire bescherming op basis van een schuldbekentenis door de niet-vertegenwoordigde EU-burger eerst kunnen trachten te verhalen op de EU-burger, terwijl ingevolge de huidige richtlijn deze kosten direct in rekening kunnen worden gebracht bij de lidstaat van die burger. Volgens het kabinet brengt dit voorstel een extra last mee voor de lidstaten om de gemaakte kosten vergoed te krijgen en draagt het niet bij aan het bereiken van het doel, namelijk het verbeteren van de consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers. Om die reden gaat dit voorstel volgens het kabinet verder dan noodzakelijk om het doel te bereiken. Het kabinet zal zich ervoor inspannen dat de huidige richtlijn op dit punt niet wordt aangepast.

## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Dit voorstel heeft gevolgen ten aanzien van administratieve kosten voor de Commissie en de delegaties van de Unie. De beperkte terugkerende kosten van personeel en andere administratieve uitgaven zouden worden gedekt onder de rubriek «administratieve uitgaven» op de EU-begroting. Het voorstel vergt extra personele middelen bij de Commissie (in totaal minder dan 1 FTE) in 2026 en 2027. Het kabinet is van mening dat benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/of medeoverheden*

Het is nog niet duidelijk in welke mate het voorstel financiële consequenties voor de Rijksoverheid met zich meebrengt. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijk departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

### *c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Geen

Geen

## **6. Implicaties juridisch**

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

Van de wijzigingen in de tekst van de richtlijn die de Commissie voorstelt wordt nog gezien of en, zo ja, welke leiden tot aanpassing van (rijks)wet- of regelgeving. Een aantal wijzigingen introduceert nieuwe facultatieve bevoegdheden voor de lidstaten (bijvoorbeeld kostendoorberekening) en andere wijzigingen breiden bestaande begrippen uit. Bezien moet worden of van deze facultatieve bevoegdheden gebruik gemaakt gaat worden en of bestaande begrippen in (rijks)wet- of regelgeving aangepast moeten worden.

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

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen in artikel 13 ter, lid 4. Op grond van dit artikel mag de Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen waarin het vastlegt in welk formaat (specifiek leesbaar voor machines) de in lid 1 van artikel 13 ter bedoelde informatie moet worden verstrekt.

Daarnaast wordt ook in artikel 14, lid 6, een bevoegdheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen aan de Commissie toegekend. Op grond van deze bepaling kan de Commissie uitvoeringshandelingen vaststellen ter vaststelling van standaardformulieren die gebruikt kunnen worden de terugbetaling van de gemaakte kosten voor consulaire bijstand aan een niet-vertegenwoordigde EU-burger, als bedoeld in leden 2 en 3 van artikel 14.

De voorgestelde uitvoeringshandelingen regelen geen essentiële onderdelen van het voorstel. De toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie is daarmee mogelijk. De keuze voor uitvoeringsbevoegdheden ligt voor de hand, omdat het gaat om handelingen die ertoe leiden dat het voorstel volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. De toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden is volgens het kabinet wenselijk, omdat hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden belast, waardoor de benodigde snelheid voor de uitvoering van de richtlijn mogelijk wordt gemaakt. Het kabinet kan daarom instemmen met de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden.

Artikel 13 ter, lid 4, en artikel 14, lid 6, in samenhang met artikel 15 bis, lid 2, bepalen dat de uitvoeringshandelingen worden vastgesteld overeenkomstig de onderzoeksprocedure zoals bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011.<sup>16</sup> 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, tweede lid, onder a, van Verordening (EU) 182/2011).

---

<sup>16</sup> Verordening (EU) Nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.

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

De voorgestelde implementatietermijn voor wijzigingen is 2 jaar na inwerkingtreding van de herziene richtlijn. Tijdens de onderhandelingen is het van groot belang om in het vizier te houden of Nederland al voldoet aan de bepalingen die worden opgenomen in de richtlijn of niet. Van de wijzigingen in de tekst van de richtlijn die de Commissie voorstelt wordt nog bezien of en, zo ja, welke leiden tot aanpassing van (rijks)wet- of regelgeving. Als Nederland qua wetgeving reeds voldoet aan de richtlijn kan voor de implementatie worden volstaan met een mededeling in de Staatscourant en dan is de termijn van twee jaar goed haalbaar. Als Nederland echter nog niet voldoet en implementatie in een (rijks)wet noodzakelijk is, is voor een wet de termijn van twee jaar al aan de krappe kant en voor een rijkswet (zoals de Rijkswet Consulaire bescherming).

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel is een evaluatiebepaling opgenomen (artikel 19), met een bepaalde termijn van minstens 8 jaar na omzetting. Het kabinet is een voorstander van deze evaluatiebepaling.

*e) Constitutionele toets*

N.v.t.

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

Met betrekking tot de uitvoering zal dit voorstel een sterke intensivering van inzet op het gebied van EU consulaire samenwerking betekenen. Dit geldt zowel voor de informatietoevoer aan de Commissie evenals de nieuwe verplichtingen op het gebied van crisisparaatheid en crisisrespons. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stuurt de consulaire taken van de Nederlandse posten aan. Het is mogelijk op de verplichtingen die voortvloeien uit de herziening te handhaven.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen