

Fiche 2: Voorstel Terugkeerverordening

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

11 maart 2025

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2025) 101

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0101>

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

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Asiel en Migratie

h) *Rechtsbasis*

Artikel 79, tweede lid, onder c Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 11 maart 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel gedaan voor een Terugkeerverordening, die de huidige Terugkeerrichtlijn¹ en gerelateerde EU-wetgeving² vervangt. Tegelijkertijd trekt de Commissie het voorstel tot herziening van de Terugkeerrichtlijn uit 2018 in. Dit voorstel voor een Terugkeerverordening regelt een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van vreemdelingen (derdelanders) zonder rechtmatig verblijf in de EU-lidstaten en Schengen-geassocieerde landen. Dit systeem beoogt verder te voorkomen dat deze vreemdelingen onderduiken.³ Dit alles op basis van de samenwerking tussen lidstaten die is gebaseerd op onderling vertrouwen. Volgens de Commissie ondermijnt het EU-breed achterblijven van terugkeercijfers namelijk het EU-asiel- en migratiebeleid. Daarom komt de Commissie nu, mede op aandringen van de Europese Raad, met spoed met een voorstel om het Europees terugkeersysteem te versimpelen en de efficiëntie te vergroten, met waarborging van fundamentele rechten waaronder het beginsel van non-refoulement.⁴ Het voorstel vormt het sluitstuk van het in 2024 aangenomen asiel- en migratiepact.

Het voorstel voorziet erin dat, naast terugkeer naar het land van herkomst of doorreis, vrijwillige én gedwongen terugkeer ook kan plaatsvinden naar landen waar de vreemdeling bestendig verblijf of een recht op toegang en verblijf geniet. Tevens voorziet het voorstel in terugkeer naar landen die in het kader van de asielprocedure zijn aangemerkt als veilig derde land of eerste land van asiel buiten de EU. Ten slotte kan terugkeer plaatsvinden naar een ander derde land, waarmee een overeenkomst of regeling is getroffen over de overname van vreemdelingen. Deze laatste optie, beter bekend als de 'terugkeer- of transithub', wordt in het voorstel uitgesloten voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en gezinnen met minderjarige kinderen.

Het voorstel legt grote nadruk op de terugkeer van personen die een veiligheidsrisico vormen (bijvoorbeeld in het kader van de openbare orde of de nationale veiligheid). De lidstaten dienen al in een vroeg stadium, bij het aantreffen van een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf, een veiligheidscheck uit te voeren. Het voorstel definieert verder het begrip veiligheidsrisico en sluit aan bij het Unierechtelijke kaderbesluit 2002/584/JHA.⁵

¹ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

² Richtlijn 2001/40/EG van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen en 2004/191/EG: Beschikking van de Raad van 23 februari 2004 tot vaststelling van de criteria en uitvoeringsvoorschriften voor de compensatie van de verstoringen van het financiële evenwicht die voortvloeien uit de toepassing van Richtlijn 2001/40/EG betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen.

³ De term onderduiken wordt gebruikt wanneer een vreemdeling zich aan het toezicht van de autoriteiten onttrekt.

⁴ Het kernprincipe binnen het internationaal recht dat een staat verbiedt een individu terug te sturen naar een land waar er een reëel risico bestaat op vervolging, marteling, onmenselijke of vernederende behandeling of enige andere schending van de mensenrechten (zoals onder andere vastgelegd in artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)).

⁵ KADERBESLUIT VAN DE RAAD van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (2002/584/JBZ).

Lidstaten starten de terugkeerprocedure in beginsel altijd met het nemen van een terugkeerbesluit en doen dit waar mogelijk gelijktijdig met een afwijzende beslissing op een aanvraag voor, of intrekking van, een verblijfsvergunning of beschermingsstatus. Het voorstel voorziet hierbij in nieuwe voorschriften en uitzonderingen. Om de uitwisseling over terugkeergegevens tussen lidstaten te verbeteren, leggen lidstaten kernelementen van het terugkeerbesluit vast in een nader vorm te geven *European Return Order* (ERO) dat wordt opgevoerd in het Schengen Informatiesysteem (SIS). Het voorstel bevat op basis van het ERO een getrapte (verplichte) invoering van de wederzijdse erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten. In plaats van zelf een terugkeerbesluit te nemen is het de bedoeling dat Nederland het terugkeerbesluit van een andere lidstaat erkent en uitvoert wanneer de betreffende vreemdeling zich in Nederland bevindt. Indien Frontex hierbij geen ondersteuning biedt, kunnen de kosten worden verhaald op de lidstaat die het terugkeerbesluit heeft genomen.

Lidstaten leggen samen met het terugkeerbesluit in gespecificeerde gevallen een inreisverbod op. Nieuw is ook dat bij uitreis een inreisverbod kan worden opgelegd zonder terugkeerbesluit, wanneer de vreemdeling geen rechtmatig verblijf had. De maximale werkingsduur van het inreisverbod wordt verlengd van 5 jaar naar 10 jaar. Bij een veiligheidsrisico kan een inreisverbod worden opgelegd voor maximaal 20 jaar. De werkingsduur is in individueel gemotiveerde situaties telkens met maximaal 5 jaar verlengbaar.

Een combinatie tussen rechten en plichten van de vertrekplichtige vreemdeling moet volgens het voorstel medewerking aan het terugkeerproces stimuleren en verbeteren en een effectief rechtsmiddel waarborgen. Zo heeft de vreemdeling de expliciete plicht om het grondgebied van de lidstaten te verlaten en mee te werken aan de terugkeerprocedure. Wanneer de vreemdeling niet meewerkt kan de lidstaat onder meer terugkeerondersteuning verlagen of weigeren. Om een vreemdeling beschikbaar te houden voor terugkeer neemt de lidstaat toezichtmaatregelen.

Waar de huidige Terugkeerrichtlijn uitgaat van het principe van 'vrijwillige terugkeer tenzij', legt het voorstel de nadruk op 'gedwongen vertrek tenzij'. In verschillende situaties kan zo direct worden gestart met gedwongen terugkeer. Lidstaten beoordelen of de gedwongen uitzetting niet in strijd is met het beginsel van non-refoulement en kunnen zich daarbij baseren op eerdere beoordelingen (zoals een asielprocedure). In dat kader brengt de vreemdeling zelf zo snel als mogelijk relevante omstandigheden omtrent diens persoonlijke situatie naar voren. Wanneer de vreemdeling niet aan de gedwongen terugkeerprocedure is onderworpen, moet hij uiterlijk op de door de lidstaten opgelegde vertrekdatum vertrekken. De vertrekdatum kan worden uitgesteld na een onderbouwd verzoek van de vreemdeling. Lidstaten informeren en adviseren vreemdelingen over terugkeer- en herintegratieondersteuning en maken als regel gebruik van de terugkeer- en herintegratieprogramma's van de EU (belegd bij Frontex). De lidstaten kunnen de geboden ondersteuning, afhankelijk van de mate waarin de vreemdeling meewerkt aan terugkeer, na verloop van tijd laten afnemen. Lidstaten mogen geen ondersteuning bieden aan de vreemdeling die al ondersteuning in een andere lidstaat heeft ontvangen.

Het voorstel breidt de grondslagen voor vreemdelingenbewaring uit. Vreemdelingen die een veiligheidsrisico vormen, van wie de identiteit of nationaliteit moet worden vastgesteld of geverifieerd of die zich niet aan een alternatief voor bewaring hebben gehouden, kunnen ook in bewaring worden gesteld. De maximale bewaringsduur van 6 maanden wordt 12 maanden, die met een maximale periode van nog eens 12 maanden kan worden verlengd. De bewaringsduur van vreemdelingen die een veiligheidsrisico vormen kan langer dan 24 maanden duren en wordt bepaald door een rechterlijke instantie. Deze doelgroep mag gescheiden van andere gevangenen in reguliere gevangenissen worden ondergebracht in plaats van in een gespecialiseerde inrichting. De rechterlijke toetsing moet uiterlijk 15 dagen na het opleggen of verlengen van de bewaringsmaatregel plaatsvinden of uiterlijk 15 dagen nadat de vreemdeling beroep instelt. De voortdurende van de bewaringsmaatregel wordt ten minste iedere drie maanden op verzoek van de vreemdeling of ambtshalve getoetst door de rechter. De vreemdeling wordt schriftelijk geïnformeerd over de rechten en plichten in het detentiecentrum in een taal die hij begrijpt. Ten slotte zorgen lidstaten voor voldoende bewaringscapaciteit.

Net als onder de huidige Terugkeerrichtlijn, is bewaring mogelijk wanneer er een risico is dat de vreemdeling onderduikt. Wanneer het voorstel een dergelijke situatie niet beschrijft, wordt het risico op onderduiken bepaald op basis van objectieve criteria uit de verordening en een individueel onderzoek.

Het voorstel introduceert een verplichte terugnameprocedure (*readmission procedure*) waarin de lidstaten de vertegenwoordiging van het (mogelijke) land van terugkeer kunnen verzoeken om een identiteits- en/of nationaliteitsvaststelling en/of de afgifte van vervangende reisdocumenten. De resultaten worden opgevoerd in het SIS. Het voorstel maakt het verder mogelijk om over de operationele terugnameprocedure in gesprek te treden met niet-erkende entiteiten van derde landen waarmee verder geen diplomatieke relatie wordt onderhouden. Ook geeft het voorstel een expliciete grondslag voor de uitwisseling van gegevens in het kader van terugkeer tussen lidstaten en met landen van terugkeer.

Naast plichten, heeft het voorstel ook aandacht voor rechten van de vreemdeling. Zo heeft de vreemdeling recht op informatie over de terugkeerprocedure en toegang tot rechtsmiddelen. Het terugkeerbesluit, inreisverbod of verwijderingsbesluit heeft gedurende de beroepstermijn, van maximaal 14 dagen, schorsende werking. Wanneer deze besluiten samen zijn genomen met een afwijzing van een verzoek tot rechtmatig verblijf (waaronder de asielaanvraag) of intrekking van het verblijfsrecht gelden de nationale beroepstermijnen. Daarbinnen heeft de vreemdeling de mogelijkheid de rechterlijke instantie te verzoeken om de werking van voornoemde besluit te schorsen gedurende de beroepsprocedure. Een besluit over het toepassen van schorsende werking moet binnen 48 uur na indiening van het verzoek worden beoordeeld door de rechterlijke instantie. Bij hoger beroep worden de gevolgen van het terugkeerbesluit niet geschorst tenzij de vreemdeling een voorlopige voorziening aanvraagt en de rechterlijke instantie deze toewijst. Een terugkeerbesluit tegen een vreemdeling die een veiligheidsrisico vormt heeft geen schorsende werking. Bij een risico op schending van het beginsel van non-refoulement heeft het

terugkeerbesluit in alle gevallen wél schorsende werking. Gratis rechtsbijstand is op verzoek beschikbaar, maar kan in bepaalde gevallen worden geweigerd. Een rechterlijke instantie toetst de naleving van het beginsel van non-refoulement op verzoek van de vreemdeling of doet dit ambtshalve.

Ten slotte biedt het voorstel lidstaten de mogelijkheid om een multidisciplinair leeftijdsonderzoek uit te voeren bij twijfel over de gestelde minderjarigheid van de vreemdeling. Een alleenstaande minderjarige vreemdeling wordt ook een voogd toebedeeld gedurende de terugkeerprocedure.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen impact assessment opgesteld. Het kabinet is in principe van mening dat een impact assessment van de Commissie bij elk voorstel wenselijk is.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in Nederland is een prioriteit van het kabinet, zoals ook is aangegeven in het Regeerprogramma van 13 september 2024.⁶ Het kabinet zet in lijn met de motie van Dijk/Yeşilgöz-Zegerius⁷ in op het aanscherpen van de Europese terugkeerregels gericht op een efficiëntere terugkeerprocedure met minder administratieve lasten voor de uitvoeringspraktijk. Daarbij heeft het kabinet grote aandacht voor de terugkeer van criminele vreemdelingen. Daarnaast wordt de terugkeersamenwerking met herkomstlanden onder meer verbeterd door het aangaan van brede partnerschappen en de inzet van Europese instrumenten zoals toepassing van visummaatregelen. Verder wordt het niet meewerken aan terugkeer strafbaar en de beschikbare capaciteit voor vreemdelingenbewaring uitgebreid.⁸

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie. Het kabinet heeft, conform het Regeerprogramma, aangedrongen op een snelle herziening van de huidige Terugkeerrichtlijn om zo de terugkeerprocedure te versimpelen en efficiënter in te richten en daarmee de terugkeerresultaten te vergroten.⁹

Het voorstel bevat diverse onderdelen die naar verwachting zullen bijdragen aan een effectievere uitvoering van het terugkeerproces in de hele EU en daarmee het aandeel vertrekplichtige vreemdelingen dat daadwerkelijk het grondgebied van de lidstaten verlaat vergroot. Het voorstel draagt hieraan bij doordat de vertrekopties flink worden uitgebreid en de lidstaten meer instrumenten krijgen om de vreemdeling enerzijds te motiveren om – bij voorkeur zelfstandig – te vertrekken en anderzijds vreemdelingen beschikbaar te houden voor het gedwongen vertrekproces, onder meer door nieuwe grondslagen voor vreemdelingenbewaring. Ook positief is de verduidelijking ten aanzien van het begrip onderduikrisico, het definiëren van veiligheidsrisico

⁶ Bijlage bij Kamerstuk II, 2023-2024, 36471, nr. 96.

⁷ Kamerstukken II, 2024-2025, 21501, nr. 2239.

⁸ Kamerstukken II, 2024-2025, 24 587, nr. 1026.

⁹ Bijlage bij Kamerstuk II, 2024-2025, 32317 nr. 890.

en de grondslag voor het delen van gegevens met landen van terugkeer om zo de nodige identiteits- en/of nationaliteitsvaststelling dan wel vervangende reisdocumenten te kunnen verkrijgen.

Tegelijkertijd heeft het voorstel volgens de Commissie als doel om de efficiëntie van de terugkeerprocedure te vergroten door heldere, moderne en versimpelde gezamenlijke regels op te stellen. Het kabinet merkt daarover in algemene zin op dat de introductie van nieuwe en extra voorschriften in eerste instantie leidt tot een verzwaring van de reeds bestaande administratieve lasten van de uitvoeringspraktijk. Daarbij gaat het vooral om voorschriften over het terugkeerbesluit, aanpassingen rond de opschortende werking van het terugkeerbesluit, de expliciete beoordeling en toetsing van het beginsel van non-refoulement en voorschriften over het wederzijds erkennen van terugkeerbesluiten. In algemene zin zal het kabinet zich hard maken voor het verminderen van de administratieve lasten en het vereenvoudigen van de terugkeerprocedure waar dat kan. Daarnaast betreft een algemeen punt van zorg het introduceren van geharmoniseerde elementen van de terugkeerprocedure die dwingender worden geformuleerd dan reeds op nationaal niveau is geregeld en naar behoren functioneren of kan worden georganiseerd. Het kabinet zal de Commissie hierop wijzen en flexibiliteit bepleiten voor lidstaten waar dat noodzakelijk en van toegevoegde waarde is.

Het is cruciaal dat de terugkeermogelijkheden worden verruimd zodat een vreemdeling niet enkel naar het land van herkomst of doorreis kan worden uitgezet, maar ook naar andere landen waar de vreemdeling bestendig verblijf of anderszins toegang en (kort) verblijf geniet. De mogelijkheid voor het inrichten van een 'terugkeer- of transithub' in een derde land op basis van een overeenkomst of regeling komt tegemoet aan het pleidooi van het kabinet om met innovatieve maatregelen te komen op het gebied van terugkeer. Deze mogelijkheid heeft onder meer als doel dat de vreemdeling en het land van herkomst worden gemotiveerd om medewerking te verlenen aan de terugkeerprocedure. Wel acht het kabinet het noodzakelijk dat er duidelijkheid wordt geboden over het waarborgen van relevante internationale mensenrechtenstandaarden als voorwaarde voor het opstellen van een overeenkomst of regeling. Deze moeten toegespitst zijn op de vreemdeling en het terugkeerproces. Ook dient duidelijkheid te worden verschaft over het moment waarop een terugkeerprocedure is beëindigd en de verantwoordelijkheid van de lidstaat eindigt. Daarnaast kijkt het kabinet kritisch naar de uitzondering voor deze terugkeermogelijkheid voor gezinnen met minderjarigen. Voorkomen moet worden dat kinderen op een gevaarlijke tocht naar de EU worden gestuurd om zo rechtmatig verblijf te verwerven. De kwetsbare positie van kinderen mag niet worden misbruikt om de terugkeerprocedure te frustreren, waardoor kinderen in een situatie verkeren zonder perspectief op verblijf in Nederland dan wel perspectief op duurzame herintegratie in het land van terugkeer. Het kabinet is van mening dat deze praktijken kunnen worden ontmoedigd door ook de 'terugkeer- of transithub' in het vooruitzicht te stellen voor gezinnen met minderjarigen wanneer zij niet meewerken aan terugkeer naar het land van herkomst. Uiteraard dienen hierbij voldoende extra waarborgen te worden gegarandeerd in het derde land voor de betrokken minderjarigen, zoals de toegang tot onderwijs.

Het voorstel voorziet in extra voorschriften ten aanzien van de mogelijkheden voor het wel of juist niet kunnen nemen van een terugkeerbesluit en het daarbij opnemen van het (voorlopige) land van terugkeer. Op basis van dit land moet de lidstaat beoordelen of de verwijdering niet in strijd is met het beginsel van non-refoulement. Daarbij introduceert het voorstel dat een terugkeerbesluit, inreisverbod en verwijderingsbesluit opschortende werking zouden moeten krijgen tijdens de periode waarin de vreemdeling beroep kan instellen.

Dit is in de ogen van het kabinet een stap terug. Ten eerste omdat hiermee delen van de beoordeling over asiel en bescherming worden verplaatst of herhaald naar/in de terugkeerprocedure. Het kabinet acht dit niet noodzakelijk en proportioneel, aangezien hiervoor andere instrumenten beschikbaar zijn in het Unierecht, zoals de laagdrempelige asielprocedure. Indien er indicaties zijn voor schending van het beginsel van non-refoulement moet de beoordeling niet plaatsvinden in de terugkeerprocedure, maar moet de vreemdeling in beginsel worden verwezen naar de asielprocedure. Daarnaast zal het invoeren van een ambtshalve beoordeling die verder gaat dan een marginale check het terugkeerproces vertragen.

In het verlengde daarvan is het kabinet van mening dat een terugkeerbesluit in elke situatie moet kunnen worden opgelegd indien sprake is van onrechtmatig verblijf. Het land van terugkeer hoeft daarbij nog niet te worden opgenomen. Het staat de vreemdeling op dat moment immers vrij om te vertrekken naar een land waar hij wordt toegelaten; de overheid hoeft daar niet in te treden. Wanneer de vreemdeling niet vrijwillig vertrekt en de overheid de regie van het vertrekproces moet overnemen is het wenselijk dat lidstaten, als duidelijk is naar welk land dat mogelijk is, een verwijderingsbesluit nemen waarin het land van uitzetting wél vermeld staat. Dit is volgens het kabinet een meer zuivere invulling van het handelen conform het beginsel van non-refoulement: schending daarvan kan immers pas aan de orde zijn als een daadwerkelijke verwijdering aanstaande is.

Verder is het niet noodzakelijk om in de meeste gevallen schorsende werking toe te kennen aan een rechtsmiddel tegen het op zichzelf staande terugkeerbesluit, inreisverbod of verwijderingsbesluit. Naast de vertraging van het terugkeerproces in een fase waarin vaak in het geheel niet duidelijk is of sprake zal zijn van gedwongen terugkeer, levert dit ook een extra belasting op van de rechterlijke macht, omdat de rechter wordt geacht binnen 48 uur een (voorlopig) oordeel te geven over de schorsende werking hangende de beroepsprocedure. Bovendien is in het voorstel niet duidelijk hoe en waarom op voorhand automatisch opschortende werking moet worden verleend bij een risico op schending van het beginsel van non-refoulement. Wanneer dit risico is vastgesteld in de asielprocedure zal immers in de regel geen terugkeer aan de orde zijn.

Het voorstel creëert een systeem ten aanzien van (gedwongen) verwijdering en vrijwillig vertrek. Vreemdelingen die (i) niet meewerken aan de terugkeerprocedure, (ii) zich zonder toestemming verplaatsen tussen lidstaten, (iii) een veiligheidsrisico vormen of (iv) het grondgebied van de lidstaten niet tijdig vrijwillig hebben verlaten vallen automatisch onder een procedure voor (gedwongen) verwijdering. Voor andere vreemdelingen wordt eerst een uiterlijke vertrekdatum

vastgesteld waarop zij vrijwillig kunnen vertrekken. Verder kan de vreemdeling een verzoek tot uitstel van vertrek indienen, waarop de lidstaten een beslissing moeten nemen. Bij uitstel van vertrek moet er onder meer toegang zijn tot basisvoorzieningen. De voorgestelde systematiek sluit niet aan bij de Nederlandse praktijk en aanpassing hiervan drukt op de administratieve lasten van de uitvoeringsorganisaties. Het kabinet vindt dat vertrek zo snel als mogelijk moet plaatsvinden en daarom voor alle categorieën vreemdelingen de juiste vertrekoptie open zou moeten staan. Ten aanzien van het uitstellen van vertrek hecht het kabinet eraan dat er geen verplichting moet ontstaan tot het aanbieden van basisvoorzieningen voor personen die niet meewerken aan vertrek of personen die een veiligheidsrisico vormen wanneer zij omwille van het beginsel van non-refoulement niet kunnen worden verwijderd.

Het creëren van de ERO, dat de informatie-uitwisseling tussen lidstaten via het SIS moet vergemakkelijken, kan bijdragen aan het wederzijds erkennen en uitvoeren van terugkeerbesluiten. De gedachte hierachter, namelijk het voorkomen van secundaire verplaatsingen van vertrekplichtige vreemdelingen tussen lidstaten, kan het kabinet goed volgen. Wel vindt het kabinet dat het voorstel duidelijker moet aangeven dat de regels over de overdracht van Dublinclaimanten voorrang moeten hebben op de regels over de lidstaat die verantwoordelijk is voor de terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen. Dit om te voorkomen dat de uitgangspunten van de Dublinverordening (binnen het pact de Asiel en Migratiebeheerverordening) over verantwoordelijkheden van lidstaten bij verschillende procedures worden doorkruist. Daarnaast creëren de introductie van het ERO en het moeten erkennen van het terugkeerbesluit van een andere lidstaat nieuwe rechtshandelingen en extra administratieve lasten voor uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak. Bovenop de huidige belasting die (technische en operationele) gegevensuitwisseling en informatie-uitwisseling tussen lidstaten al met zich meebrengt, waarschuwt het kabinet verder voor mogelijke vertragingen in het terugkeerproces.

Naast de verlenging van de werkingsduur van een inreisverbod naar 10 jaar, verwelkomt het kabinet de grote aandacht voor de terugkeer van personen die een veiligheidsrisico vormen. Het kunnen opleggen van een inreisverbod van maximaal 20 jaar, de mogelijkheid tot directe inbewaringstelling, inclusief de mogelijkheid deze onder bijzondere omstandigheden en na toetsing door de rechter langer dan 24 maanden te laten duren en de tenuitvoerlegging hiervan in reguliere gevangenissen te organiseren, acht het kabinet passend voor deze doelgroep. Ten aanzien van vreemdelingenbewaring is het kabinet van mening dat de lidstaten voldoende bewaringscapaciteit moeten inrichten, maar dat dit binnen de nationale praktijk kan worden vastgesteld. Ten aanzien van de termijn waarbinnen de rechterlijke toets bij vreemdelingenbewaring moet zijn afgerond, zal het kabinet inzetten op aansluiting bij de termijnen in de herschikte Opvangrichtlijn.¹⁰

Ook staat het kabinet positief tegenover de voorgestelde plichten van de vreemdeling tijdens het terugkeerproces. Het voorstel maakt duidelijk dat vertrekplichtige vreemdelingen het grondgebied van de lidstaten moeten verlaten en mee moeten werken aan de terugkeerprocedure. Het kabinet

¹⁰ RICHTLIJN (EU) 2024/1346 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 14 mei 2024 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

mist hierbij de notie dat de vreemdeling in de eerste plaats zelf verantwoordelijk is om gevolg te geven aan zijn vertrekplicht.

Het kabinet is ten slotte van mening dat bepaalde onderdelen, zoals het risico op onderduiken, gebruik van toezichtmaatregelen, alternatieven voor bewaring en de gevolgen bij het niet meewerken aan terugkeer, niet goed aansluiten bij de rest van het asiel- en migratiepact dat implementatie op nationaal niveau regelt. Deze keuzes moeten aan de nationale wetgever worden gelaten dan wel waar toepasselijk op nationale gronden kunnen worden aangevuld.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op het moment van schrijven is het nog onduidelijk hoe andere lidstaten en het Europees Parlement precies tegenover het voorstel staan. Veel lidstaten hebben aangegeven het voorstel in beginsel te verwelkomen en het doel dat de Commissie ermee beoogt te onderschrijven. De meeste lidstaten uiten tegelijkertijd zorgen over de extra administratieve lasten die het voorstel tot gevolg kan hebben en pleiten voor voldoende flexibiliteit voor lidstaten. Verschillen in posities tussen de lidstaten zullen zich waarschijnlijk richten op de bepalingen rondom wederzijdse erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten.

Het voorstel heeft ook de nodige aandacht binnen het Europees Parlement. De posities van de verschillende fracties in het Europees Parlement zullen naar verwachting meer afwijken van het beeld in de Raad en van elkaar onderling. Zo worden de uitbreiding van de definitie van terugkeer ten aanzien van de 'terugkeer- of transithub' en de nieuwe verplichtingen voor vertrekplichtige vreemdelingen uiteenlopend ontvangen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid van de EU is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 79, tweede lid onder c, VWEU. Dit artikel geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen inzake illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van verwijdering en repatriëring van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Het betreft hier maatregelen in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit beleidsterrein hebben de EU en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid (artikel 4, tweede lid onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden

niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van het voorstel is positief. De voorgestelde wetgeving heeft tot doel de bestrijding van illegale migratie en terugkeer van personen zonder rechtmatig verblijf. Gezien het grensoverschrijdende aspect van migratie, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door deze maatregel wordt een geharmoniseerde Europese naadloze en efficiënte terugkeerprocedure beoogd, die voorkomt dat vreemdelingen zich tussen lidstaten verplaatsen om zo de terugkeerprocedure te frustreren. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) *Proportionaliteit* -

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet over de proportionaliteit van het voorstel is positief, met kanttekening. De voorgestelde wetgeving heeft tot doel de bestrijding van illegale migratie en de terugkeer van personen zonder rechtmatig verblijf. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het nadere regels introduceert rondom de procedure voor de terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in de lidstaten. Bovendien gaat het voorstel op veel punten niet verder dan noodzakelijk.

Het kabinet heeft echter een kanttekening bij het voorstel. In het voorstel zijn een aantal maatregelen voorgesteld die verder gaan dan noodzakelijk om het doel van het voorstel te bereiken of waarvoor een minder ingrijpend alternatief bestaat. Zo bevat het voorstel aanvullende regels ten aanzien van onder meer het toezicht op vreemdelingen, (het gebruik van) toezichtmaatregelen, alternatieven voor bewaring, verplichte terugname, de rechterlijke toetsing van verschillende besluiten, het inreisverbod, het verwijderingsbesluit en het beginsel van non-refoulement. Volgens het kabinet beperken deze regels de flexibiliteit en ruimte van lidstaten om deze maatregelen op nationaal niveau verder vorm te geven en kan het doel van het voorstel ook zonder deze extra maatregelen worden bereikt. Om die reden gaat het voorstel voor sommige onderdelen verder dan noodzakelijk of bestaat een minder ingrijpend alternatief om het doel van het voorstel te bereiken

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

a) *Consequenties EU-begroting*

De Commissie geeft aan dat de voorziene financiële gevolgen van het voorstel 205 miljoen euro bedragen. De benodigde middelen passen binnen het kader van het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027 en worden gevonden in het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF). Voor eventuele versterking van het Frontex-budget stelt de Commissie voor dat voor zover lidstaten behoefte hebben aan de diensten van Frontex voor de jaren 2025, 2026 en 2027 de middelen binnen de

Frontex begroting worden gezocht. Het kabinet is van mening dat de 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. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

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

Het is in dit stadium niet mogelijk een goede inschatting te geven van de totale implementatiekosten (aanpassingen processen, hardware, software en ontwikkelwerkzaamheden aan informatiesystemen, zowel centraal als bij ketenpartners, capaciteit bij de uitvoerende organisaties) van het voorstel. Wel geeft de Commissie aan dat lidstaten de budgetten binnen de nationale programma's van het AMIF kunnen benutten om investeringen voor infrastructuur of procedures voor de implementatie van het voorstel. Het Nederlandse AMIF-budget is echter reeds geheel toebedeeld en geeft hiervoor geen ruimte. Verder kan Frontex lidstaten ondersteunen met personeel en activiteiten binnen haar mandaat, waaronder het coördineren van terugkeeroperaties, inclusief het financieel vergoeden van terugkeeroperaties, charters of vliegtickets voor lijnvluchten.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Niet van toepassing.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de concurrentiekracht. Ten aanzien van geopolitieke aspecten breidt het voorstel de definitie van terugkeer uit. Specifiek hierbij is de mogelijkheid om een vreemdeling te laten terugkeren naar een derde land waarmee een overeenkomst of regeling is getroffen (beter bekend als een 'terugkeer- of transithub'). Deze mogelijkheid ligt in lijn met het Regeerprogramma van het kabinet en moet de vreemdeling motiveren tot het meewerken aan de terugkeerprocedure naar het land van herkomst. Daarnaast heeft deze mogelijkheid een signaalfunctie naar andere derde landen die niet of nauwelijks gevolg geven aan het internationaal gewoonterecht om hun eigen onderdanen terug te nemen. Bijvoorbeeld wanneer eigen onderdanen worden overgenomen door andere landen van terugkeer.

6. Implicaties juridisch

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

De Terugkeerverordening heeft directe werking. Dit betekent dat (onderdelen van) de terugkeerprocedure zoals neergelegd in de huidige Terugkeerrichtlijn uit de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen en de Vreemdelingencirculaire moeten worden aangepast of geschrapt bij inwerkingtreding van het voorstel. Dit vergt een nationaal wetwijzigingsproces. Evenwel dient de Vreemdelingenwet 2000 te voorzien in het mogelijk maken van de terugkeer van categorieën vreemdelingen die door de

lidstaten buiten het toepassingsbereik van de Terugkeerverordening worden gehouden. Daarnaast dienen de bewaringsgrondslagen en alternatieven voor bewaring (toezichtmaatregelen) in de Vreemdelingenwet 2000 te worden geïmplementeerd en/of aangevuld.

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

Het voorstel bevat verscheidene bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen.

Allereerst bevat artikel 7, achtste lid de bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen aan te nemen ten aanzien van het vormgeven van een gezamenlijk formulier voor het *European Return Order*. Ten tweede bevat artikel 36, zesde lid van het voorstel de bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen aan te nemen ten behoeve van het vormgeven van een standaardformulier voor het versturen van terugnameverzoeken aan landen van terugkeer. Ten derde bevat artikel 9, negende lid de bevoegdheid voor de Commissie om uitvoeringshandelingen aan te nemen voor het vaststellen van criteria voor compensatie van de handhavende lidstaat. Tenslotte bevat artikel 9, tweede lid van het voorstel de bevoegdheid om een uitvoeringshandeling aan te nemen ten behoeve van het inwerking laten treden van de verplichte wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten.

Voor wat betreft de eerste en tweede bevoegdheid, geldt het volgende. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het hier de uitwerking van ondersteunende formulieren betreft. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 volgens artikel 49, lid 2 van het voorstel. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat er bij deze twee bevoegdheden sprake is van uitvoeringshandelingen van algemene strekking.

Voor wat betreft de derde bevoegdheid, geldt het volgende. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat het hier gaat over de vaststelling van uniforme criteria voor de compensatie van handhavende lidstaten. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening, specifiek compensatie, volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 volgens artikel 49, lid 2 van het voorstel. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat er bij deze bevoegdheid sprake is van uitvoeringshandelingen van algemene strekking.

Voor wat betreft de vierde bevoegdheid, geldt het volgende. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft.

Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet ook wenselijk, omdat het faciliteert dat op snelle wijze kan worden overgeschakeld naar een systeem van verplichte erkenning.

De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier in beginsel voor de hand, maar op dit moment is er geen duidelijke sprake van uitvoering volgens eenvormige voorwaarden. De criteria voor het aannemen van de uitvoeringshandeling is namelijk gebaseerd op analyse van de effectiviteit van de juridische en technische regelingen van lidstaten, zonder dat duidelijk gedefinieerd is wat dit precies inhoudt. De uitvoeringshandeling in kwestie wordt vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011 volgens artikel 49, lid 2 van het voorstel. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet echter niet op zijn plaats. Het kabinet is van mening dat de uitvoeringsbevoegdheid bij uitzondering aan de Raad, in plaats van aan de Commissie, zou moeten worden toegekend, in lijn in artikel 291 VWEU, tweede lid. In dit geval is er sprake van een specifiek geval dat een uitvoeringsbesluit van de Raad in plaats van de Commissie rechtvaardigt, omdat feitelijk door middel van het uitvoeringsbesluit een nieuwe verplichting in werking treedt voor de lidstaten met betrekking tot een politiek gevoelige kwestie. De wenselijkheid van het invoeren van een nieuwe verplichting voor de lidstaten op basis van de stand van zaken te zijner tijd betreft een politiek oordeel, waarbij de meest passende keuze is dat deze door de lidstaten zelf wordt gemaakt in plaats van door de Commissie. De reden hiervoor is dat de verplichte wederzijdse erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten ingrijpend doorwerkt in de slagkracht van de overheid om het gestelde doel van terugkeer, een uitermate gevoelig politiek onderwerp, te kunnen bereiken. Wanneer de effectiviteit van dit systeem niet is aangetoond dan wel de vereiste infrastructuur niet op orde is voorziet het kabinet vertraging in de terugkeerprocedure. Het kabinet zal zich er daarom tijdens de onderhandelingen voor inzetten dat de uitvoeringsbevoegdheid uit artikel 9, tweede lid, van het voorstel wordt toegekend aan de Raad.

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

Het voorstel treedt in werking 20 dagen na de publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Gezien de uitvoeringsconsequenties en de introductie van een Terugkeerverordening in plaats van een herziening van de huidige Terugkeerrichtlijn, lijkt het niet wenselijk dat geen termijn wordt geboden om de nationale wet- en regelgeving met de verordening in lijn te brengen. Het kabinet zal dan ook aandacht vragen voor afdoende tijd om de nationale wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk in lijn te brengen met het voorstel.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie brengt voor een nader te bepalen datum en vervolgens om de vijf jaar verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad. Het kabinet acht dat wenselijk.

e) Constitutionele toets

Het voorstel heeft oog voor de grondrechten van de betrokken vreemdelingen. Het kabinet is het hiermee eens maar benadrukt dat de waarborging van deze grondrechten op de juiste momenten plaatsvinden in het terugkeerproces.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel brengt op onderdelen positieve verbeteringen met zich mee voor de terugkeerprocedure, hetgeen de uitvoering en handhavingsorganisaties ten goede komt. Het handelsperspectief van uitvoerings- en handhavingsorganisaties wordt vergroot waardoor de lidstaten op die betreffende onderdelen vaker en beter werk kunnen maken van het terugkeren van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.

Tegelijkertijd beoogt de Commissie met het voorstel een vereenvoudiging van de terugkeerprocedure en verlichting van de administratieve lasten. Het kabinet ziet hier ruimte voor verbetering in het voorstel. Met name de beoordeling van het beginsel van non-refoulement – terwijl hier geen aanleiding voor is of deze onnodig herhaald wordt wanneer er al een asielbeoordeling heeft plaatsgevonden – en de schorsende werking van terugkeerbesluiten, zullen veel vragen van uitvoeringsorganisaties en de rechtspraak. De terugkeerprocedure is niet de plek voor een (hernieuwde) beschermingsbeoordeling. Ook introduceert het voorstel nieuwe aanvraagbeslis structuren, die nieuwe werkprocessen en extra uitvoeringslasten tot gevolg hebben voor uitvoeringsorganisaties. Ten slotte roepen de wederzijdse erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten veel vragen op bij uitvoeringsorganisaties. Dit vereist bovendien een vlotte informatie-uitwisseling tussen lidstaten, wat de nodige (technische) updates vraagt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel breidt de definitie van terugkeer uit. Specifiek hierbij is de mogelijkheid om een vreemdeling te laten terugkeren naar een derde land waarmee een overeenkomst of regeling is getroffen (beter bekend als een 'terugkeer- of transithub'). Dit derde land kan ook een ontwikkelingsland betreffen. De eventuele gevolgen van de terugkeer van vreemdelingen naar een derde land waarmee een overeenkomst of regeling is getroffen zijn volledig afhankelijk van de gemaakte afspraken binnen de overeenkomst of de regeling.