

Brussels, 7 November 2025  
(OR. en, nl)

15046/25

---

---

**Interinstitutional File:  
2025/0059 (COD)**

---

---

**JAI 1621  
MIGR 409  
RELEX 1424  
CODEC 1743  
COMIX 392  
INST 369  
PARLNAT 183  
*CH*  
*IS*  
*LI*  
*NO*  
*PARLNAT***

**COVER NOTE**

---

From: The Senate of the Kingdom of the Netherlands  
date of receipt: 6 November 2025  
To: The President of the Council of the European Union

---

Subject: 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 of the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC [6917/25 - COM(2025) 101 final]  
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

---

Delegations will find attached the opinion<sup>1</sup> of the Senate of the Kingdom of the Netherlands on the above, followed by a courtesy English translation.

---

<sup>1</sup> The translations of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address:  
<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-0101>



# Eerste Kamer der Staten-Generaal

Europese Commissie  
T.a.v. EU-commissaris Šefčovič voor Handel en Economische Veiligheid  
Interinstitutionele Betrekkingen en Transparantie  
Wetstraat 200  
1048 Brussel

Kazernestraat 52  
2514 CV Den Haag  
postbus 20017  
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00  
fax 070 312 93 90

e-mail [postbus@eerstekamer.nl](mailto:postbus@eerstekamer.nl)  
internet [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

datum 3 november 2025  
betreft Vragen naar aanleiding van de Terugkeerverordening in het kader van de politieke dialoog  
ons kenmerk 178563

De vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad heeft met belangstelling kennisgenomen van het door de Europese Commissie op 11 maart 2025 gepubliceerde voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in de Unie verblijven (Terugkeerverordening).<sup>1</sup> De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** hebben de Europese Commissie naar aanleiding van het voorstel voor een Terugkeerverordening een aantal vragen te stellen. De leden van de fractie van **D66** leggen naar aanleiding van deze weerbarstige materie graag de navolgende vragen aan u voor. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** wensen de Europese Commissie eveneens een aantal vragen voor te leggen. De leden van de fractie van de SP sluiten zich bij de door de leden van voormelde fracties gestelde vragen aan.

## Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA

De leden van de fractie van **GroenLinks-PvdA** wensen de Europese Commissie de volgende vragen voor te leggen.

1. Deelt de Europese Commissie de mening van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA inhoudende dat een geloofwaardig Europees migratiesysteem is gebaat bij een bewezen effectief terugkeerbeleid? Zo ja, is de Europese Commissie voornemens om:
  - a. een ex-ante evaluatieonderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van het voorliggende voorstel waarbij de vraag centraal staat of de voorgestelde maatregelen bijdragen aan de oplossing van het probleem dat het terugkeerpercentage slechts 20% bedraagt? Zo nee, waarom niet?

<sup>1</sup> Dossier [E250006](https://www.eerstekamer.nl/eu/) op <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.



datum 3 november 2025  
ons kenmerk 178563  
blad 2

- b. zich hard te maken voor door de lidstaten uit te voeren handhavings- en uitvoerbaarheidstoetsen en de te verkrijgen inzichten mee te nemen in de verdere uitwerking van het nieuwe terugkeersysteem? Zo nee, waarom niet?
    - c. een gezamenlijk beeld te verkrijgen van wat de verwachte impact is van het voorliggende voorstel op de capaciteit van de rechterlijke macht op nationaal en Europees niveau? Zo nee, waarom niet?
2. Als effectiviteit voorop staat in het terugkeerbeleid, kan de Europese Commissie de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA dan een reflectie geven op de voorgestelde wijziging waarbij de focus op vrijwillige terugkeer verandert in de nadruk op gedwongen terugkeer en detentie? En kan bij deze reflectie eveneens worden ingegaan op de stelling inhoudende dat vrijwillige terugkeer en re-integratie duurzamer en kosten effectiever zijn – zie hiervoor het onderzoek van de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement (EPRS)<sup>2</sup> – dan gedwongen terugkeer? Is de Europese Commissie voornemens om dit gegeven mee te nemen naar de verdere onderhandelingen? Zo nee, waarom niet?
3. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA wijzen erop dat uit onderzoek van de Europese terugkeeroördinator<sup>3</sup> blijkt dat veel problemen op het gebied van terugkeer te wijten zijn aan langdurige administratieve procedures, onvoldoende middelen, infrastructuur en administratieve capaciteit van de lidstaten, alsmede gebrekkige coördinatie tussen de lidstaten. Op wat voor wijze wordt getracht om het voorliggende voorstel in te zetten om deze problematiek aan te pakken?
4. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA verwijzen daarnaast naar eerdere studies van de EPRS<sup>4</sup> waaruit blijkt dat het verlengen van detentietermijnen en -gronden niet effectief is om het percentage terugkeerders te verhogen. Toch is de verlenging van detentietermijnen een gewichtige component van zowel het voorliggende voorstel als een gelekt compromisvoorstel van het Deense Voorzitterschap. Hoe reflecteert de Europese Commissie hierop?
5. Kan de Europese Commissie, daar waar het gaat om het wederzijdse erkenningsmechanisme, ingaan op de volgende deelvragen:
  - a. Hoe verhoudt het voorgestelde erkenningsmechanisme zich tot het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie en het Vluchtelingenverdrag?
  - b. Is de Europese Commissie zich ervan bewust van het risico dat een lidstaat op basis van de voorgestelde regels een terugkeerbesluit van een andere lidstaat moet erkennen en uitvoeren zonder dat deze lidstaat zelf – voordat het terugkeerbesluit wordt uitgevoerd – een volledige en actuele beoordeling heeft gemaakt op mogelijke schending van het non-refoulementbeginsel of het recht op privé- en gezinsleven?
  - c. Kan de Europese Commissie ingaan op de mogelijke situatie waarbij de autoriteiten van een lidstaat te maken krijgen met een ongedocumenteerd persoon die is geconfronteerd met een terugkeerbesluit in Hongarije, gelet op de schending van de Terugkeerrichtlijn in dit land aldus het Hof van Justitie van de Europese Unie?

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769499/EPRS\\_BRI\(2025\)769499\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769499/EPRS_BRI(2025)769499_EN.pdf).

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-co tent/EN/TXT/HTML/?uri=COM:2023:45:FIN>.

<sup>4</sup> Zie hiervoor: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS\\_STU\(2020\)642840\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/642840/EPRS_STU(2020)642840_EN.pdf).



datum 3 november 2025  
ons kenmerk 178563  
blad 3

- d. Hoe kijkt de Europese Commissie aan tegen het feit dat het voorliggende voorstel nu niet voorziet in een beroepsmogelijkheid voor mensen die zich begeven in de uitvoerende lidstaat tegen de uitkomst van voorgenoemde beoordelingen van het non-refoulementbeginsel en het recht op privé- en gezinsleven?
6. Deelt de Europese Commissie de mening van de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA inhoudende dat de voorgestelde regels waarin geen automatische schorsende werking in eerste instantie is opgenomen een risico creëert voor mensen om uit het Europees grondgebied te worden verwijderd voordat er een beslissing is genomen over hun beroep? Hoe verhoudt dit zich volgens de Europese Commissie tot het recht op een doeltreffende voorziening van non-refoulement?
  7. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA begrijpen uit het gelekte compromisvoorstel van het Deense Voorzitterschap dat wordt voorgesteld om de verplichting te schrappen voor lidstaten om documenten op te vragen bij de overnameprocedure in het geval er verificatie van nationaliteit nodig is. Verder doet het Voorzitterschap diverse voorstellen om door de Europese Commissie voorgestelde verplichtingen te schrappen of optioneel te maken. Deelt de Europese Commissie de mening dat de brede wens naar meer harmonisatie van het Europese asielsysteem op gespannen voet staat met de grotere discretie die het voorstel geeft aan lidstaten alsmede de optionele bepalingen die in het voorstel zijn opgenomen?
  8. Wat is de verwachte impact op de positie van vrouwen die gedwongen moeten terugkeren naar landen of regio's waar zij niet zeker zijn van hun veiligheid? Is het bijvoorbeeld denkbaar dat met het gewijzigde beleid vrouwen naar een land als Afghanistan moeten terugkeren? Zo ja, wat betekent dat volgens de Europese Commissie dan voor het kunnen waarborgen van hun veiligheid?
  9. Uit voormeld gelekt compromisvoorstel van het Deense Voorzitterschap blijkt dat het Voorzitterschap voornemens is de beperking op het sturen van families met kinderen naar de "terugkeerhubs" te schrappen. Wat is de reflectie van de Europese Commissie op het idee om families met kinderen naar "terugkeerhubs" te sturen?
  10. De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA zijn van mening dat het voorliggende voorstel niet de gedachte van het Europees Asiel- en Migratiepact reflecteert inhoudende dat een lidstaat bij aankomst van alleenstaande minderjarige vluchtelingen (amv's) een inschatting moet maken van de kwetsbaarheid van de minderjarige, waarbij dit dossier bij alle vervolgstappen wordt bijgehouden. Is de Europese Commissie bereid om in nadere onderhandelingen ervoor te pleiten dat aan artikel 18 van het voorstel over 'het belang van het kind' dezelfde regels worden toegevoegd die in artikel 23 van de Asiel- en Migratiebeheerverordening staan? Zo nee, waarom niet?
  11. In het voorstel ontbreken volgens de leden van de fractie van GroenLinks-PvdA belangrijke definities, hetgeen kan leiden tot onnodige procedures. Deelt de Europese Commissie de mening van deze leden inhoudende dat het logisch is om aan te sluiten bij de definities van het Europees Asiel- en Migratiepact daar waar het gaat om definities van niet-begeleide minderjarigen, familieleden en een vertegenwoordiger? Zo ja, is de Europese Commissie bereid om te pleiten voor een verduidelijking van deze definities? Zo nee, waarom niet?
  12. Deelt de Europese Commissie de mening van deze leden inhoudende dat in het voorliggende voorstel aansluiting gevonden moet worden bij de bepalingen in de Kwalificatieverordening ten aanzien van een binnenlands vestigingsalternatief die voor een amv tot dan toe onbekend is en waarbij dan als eis wordt gesteld dat rekening wordt gehouden met het belang van de



datum 3 november 2025  
ons kenmerk 178563  
blad 4

minderjarige en in het bijzonder met de beschikbaarheid van passende zorg en opvang? Zo nee, waarom niet?

13. Het voormelde Deense compromisvoorstel stelt voor de bepaling te schrappen dat aan amv's hulp wordt geboden voorafgaand aan het opleggen van een terugkeerbesluit. Hoe verhoudt dit zich tot het Europees Asiel- en Migratiepact waarin de vertegenwoordiger van een amv juist een steviger positie heeft gekregen? Is de Europese Commissie bereid om voor deze stevigere positie van vertegenwoordigers van amv's te pleiten? Zo nee, waarom niet?
14. Is de Europese Commissie bekend met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie waarin wordt gesteld dat het de bedoeling is bij een amv om onderzoek te doen naar opvang in het land van herkomst voorafgaand aan het opleggen van een terugkeerbesluit.<sup>5</sup> Kan de Europese Commissie aangeven waarom dit arrest niet is gecodificeerd in het voorliggende voorstel? Wil de Europese Commissie zich hard maken voor codificatie? Zo nee, waarom niet?
15. In het voorliggende voorstel is een bepaling opgenomen over wat het begrip "meewerken" inhoudt. Is de Europese Commissie voornemens om voor de verdere uitwerking aansluiting te zoeken bij wat de Nederlandse hoogste bestuursrechter heeft bepaald, te weten dat de meewerkplicht een gedeelde plicht is tussen de minderjarige en de lidstaat? Zo nee, waarom niet?

#### Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van **D66** wijzen erop dat de Europese Commissie oorspronkelijk voornemens was om een voorstel voor een terugkeerverordening tegelijk met het Europees Asiel- en Migratiepact vast te stellen. Echter, het eerste voorstel voor een terugkeerverordening heeft het in de onderhandelingen niet gehaald. Het voorstel dat op dit moment voorligt, biedt minder procedurele waarborgen voor het Europees Asiel- en Migratiepact, terwijl daarin voorkomende relevante begrippen niet worden toegelicht. Kan de Europese Commissie aangeven welke procedurele waarborgen wel in het Europees Asiel- en Migratiepact staan en niet in het thans voorliggende voorstel? Waarom bestaat dit verschil in procedurele waarborgen en is de Europese Commissie bereid een en ander te herstellen?

De leden van de fractie van D66 lezen in de toelichting bij het voorliggende voorstel dat van alle onderdanen van derde landen die het bevel hebben gekregen de Unie te verlaten, slechts 20% dat ook daadwerkelijk doet. Hoe komt de Europese Commissie aan dit percentage? Wordt dit percentage door wetenschappers onderschreven? Wat gebeurt er met de overige circa 80% die ook het land moet verlaten? Wordt er in de benadering onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van ongedocumenteerd zijn met een terugkeerbesluit? Onder overweging 21 van de considerans bij het voorliggende voorstel wordt geen onderscheid gemaakt tussen onderdanen van derde landen die terugkeren op grond van dwangmaatregelen voor verwijdering en degenen die vrijwillig gevolg geven aan de verplichting om te vertrekken. Is dit wel redelijk, zo vragen deze leden. De redenen daarvoor kunnen immers heel divers zijn.

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat uit de overwegingen 42 tot en met 52 van de considerans bij het voorliggende voorstel blijkt dat er veelvuldig overleg in allerlei gremia en met

<sup>5</sup> HvJ EU 14 januari 2021, nr. C-441/19 (ECLI:EU:C:2021:9).



datum 3 november 2025  
ons kenmerk 178563  
blad 5

verschillende deskundigen heeft plaatsgevonden over de Terugkeerverordening. Een grondige 'impact assessment' naar de extra voorgestelde maatregelen is echter achterwege gebleven. Dit had volgens deze leden toch voor de hand gelegen. De leden van de fractie van D66 merken op dat een effectbeoordeling verder gaat dan raadplegingen, studies en het verrichten van evaluaties. Het uitvoeren van een effectbeoordeling is in dit geval ook een verplichting op grond van de 'Better Regulation Guidelines'<sup>6</sup> nu het gaat om een voorstel dat grote sociale en/of economische gevolgen heeft. Is de Europese Commissie bereid om alsnog een 'impact assessment' uit te voeren? Zo nee, waarom niet?

Het valt de leden van de fractie van D66 op dat in het voorliggende voorstel veel beoordelings- en beleidsvrijheid aan de lidstaten wordt geboden. Met name bij onderwerpen die een groot effect kunnen hebben op een degelijk terugkeerbeleid en waarbij de mensenrechten van de betrokken personen worden geëerbiedigd. Deze leden wijzen in dit verband op artikel 46 van het voorstel dat handelt over steun voor terugkeer en re-integratie en artikel 17 van het voorstel dat ook handelt over het opzetten van vormen van monitoring bij terugkeer naar een derde land waarmee een overeenkomst of regeling is getroffen. Opschorting of intrekking van een terugkeerbesluit of inreisverbod, geregeld in artikel 7 lid 9 van het voorstel, valt helemaal binnen de bevoegdheid van de lidstaten. Waarom heeft de Europese Commissie ervoor gekozen om bij deze onderwerpen geen harmonisatieverplichtingen op te leggen, terwijl dit wel wordt gedaan bij de regels rond een streng handhavingssysteem? Doorkruist de grote beleidsvrijheid van de lidstaten niet een effectief geharmoniseerd terugkeerbeleid?

In overweging 19 van de considerans bij het voorliggende voorstel geeft de Europese Commissie aan dat zij uiterlijk op 1 juli 2027 nagaat of de lidstaten wettelijke en technische maatregelen hebben getroffen om Europese terugkeerbevelen doeltreffend te kunnen verwerken in het Schengeninformatiesysteem. De leden van de fractie van D66 vragen wat de consequenties zijn als (een of meerdere) lidstaten deze datum niet halen. Is dan ook het informatiesysteem niet betrouwbaar te gebruiken? Welke drukmiddelen zijn er om lidstaten te bewegen zich aan de Terugkeerverordening te houden? De lidstaat die een terugkeerbesluit uitvaardigt, is verantwoordelijk voor de uitvoering ervan en moet alle passende middelen aanwenden om een doeltreffende terugkeer te waarborgen. Op welke wijze moeten de leden van de fractie van D66 dit zien als een vreemdeling met een terugkeerbesluit van Nederland zich naar bijvoorbeeld Tsjechië heeft begeven en dat land het Nederlandse terugkeerbesluit – een Europees terugkeerbevel – wil uitvoeren? Hoe kan Nederland dan zijn verantwoordelijkheid waarmaken? Moet Nederland dan een financiële vergoeding aan Tsjechië betalen of personele bijstand leveren?

De leden van de fractie van D66 lezen op pagina 14 van het voorliggende voorstel over "terugkeerhubs" en de voorwaarden die door het sturende en het derde land in acht moeten worden genomen. Wat als er voor de vreemdeling die naar de "terugkeerhub" is gestuurd geen perspectief is om van daar naar zijn land van herkomst terug te keren? Hoe lang kan deze vreemdeling dan in het land van de "terugkeerhub" verblijven? Is hij gedurende al die tijd de primaire verantwoordelijkheid van het sturende land? Op welke wijze wordt in de gaten gehouden dat de omstandigheden voor de teruggestuurde vreemdeling in het land van de "terugkeerhub" aan alle maatstaven van de geldende

---

<sup>6</sup> [COM\(2024\)350](#).



datum 3 november 2025  
ons kenmerk 178563  
blad 6

mensenrechten voldoen? Wat als er zich – zoals in Libië – wantoestanden voordoen? Blijft het sturende land dan verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opvang van de vreemdeling? De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat in de situatie van Italië met een “terugkeerhub” in Albanië en in de situatie van Australië met een “terugkeerhub” op een eiland voor de kust, veel mis is gegaan. Welke verbeteringen in vergelijking met voormelde mislukte experimenten gelden voor de voorliggende voorstellen voor de “terugkeerhubs”? Deze leden zijn van mening dat de voorgestelde regels voor de “terugkeerhubs” vaag en weinig uitgewerkt zijn. Gaat een en ander leiden tot ingewikkelde procedures bij nationale rechters, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de Europese Unie?

Onder overweging 23 van de considerans bij het voorliggende voorstel lezen de leden van de fractie van D66 over een onafhankelijk toezichhoudend orgaan dat moet beoordelen of het derde land zich bij de opvang van de vreemdeling aan de afspraken houdt. Deze leden vragen de Europese Commissie of dit per derde land één toezichhoudend orgaan betreft of één orgaan voor alle derde landen? Wat zijn de gevolgen als de toezichhouder constateert dat er ernstige tekortkomingen zijn? Moet de vreemdeling dan teruggenomen worden door de versturende lidstaat?

Onder overweging 28 van de considerans bij het voorliggende voorstel lezen de leden van de fractie van D66 dat de Europese Commissie de mogelijkheid introduceert om strafrechtelijke sancties op te leggen aan onderdanen van derde landen die zich niet aan de regels houden. Waarom is het strafrecht nodig als er al vreemdelingenbewaring mogelijk is?

Deze leden merken op dat detentie mogelijk is voor personen die een vermeende bedreiging vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. Een meer specifieke omschrijving van deze bedreiging ontbreekt en er is dus sprake van een open norm. Hoe verhoudt zich dit tot het legaliteitsbeginsel?

Dezelfde vraag hebben de leden van de fractie van D66 over het geval dat onderdanen van derde landen “niet meewerken”. Hier kan van alles onder vallen, van obstructie tot het per ongeluk niet naleven. Kan de definitie van het begrip “niet meewerken” worden ingeperkt? In het geval van niet-begeleide minderjarigen moet rekening worden gehouden met de belangen van het kind, aldus de leden van de fractie van D66. Daarvoor gelden specifieke voorwaarden, die in het voorstel niet zijn terug te vinden. Is de Europese Commissie bereid om voorwaarden voor de lidstaat op te nemen die specifiek toezien op minderjarigen die moeten terugkeren?

De leden van de fractie van D66 vragen de Europese Commissie naar de reden waarom het voorliggende voorstel niet regelt dat een terugkeerbesluit ten aanzien van een amv pas kan worden genomen NADAT de lidstaat zich ervan heeft overtuigd dat er voor de minderjarige adequate opvang is bij een familielid, een voogd of een opvangfaciliteit. Dit heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie ook zo bepaald in een arrest tegen Nederland.<sup>7</sup> Dat dit nu niet is opgenomen in het voorstel is in strijd met artikel 24 van het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop van de Europese Commissie.

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat het voorstel het mogelijk maakt dat kinderen in bewaring worden genomen. Is dat niet in strijd met de internationale rechten van het kind?

<sup>7</sup> HvJ EU 14 januari 2021, nr. C-441/19 (ECLI:EU:C:2021:9).



datum 3 november 2025  
ons kenmerk 178563  
blad 7

Waarom bepaalt de Europese Commissie niet expliciet in artikel 29 van het voorstel dat vreemdelingen het recht hebben op gratis rechtshulp?

De leden van de fractie van D66 vragen de Europese Commissie naar de reden waarom onder overweging 32 van de considerans bij het voorliggende voorstel de maximale termijn voor vreemdelingenbewaring wordt opgerekt naar 24 maanden. Wat gebeurt er met de vreemdeling die na ommekeer van die termijn niet kan worden teruggestuurd? Blijft deze vluchteling zonder verblijfstitel in het betreffende land? Krijgt deze vreemdeling een humanitaire verblijfsvergunning of een andere titel? Of blijft deze vreemdeling illegaal in het betreffende land?

Is het niet dubbelop dat na detentie deze persoon nog geconfronteerd kan worden met de alternatieve vormen van detentie, waar de Europese Commissie ook de enkelband onder verstaat? Is dat niet een dubbele straf?

Hoe verhoudt zich hetgeen onder artikel 7 lid 9 van het voorliggende voorstel is bepaald – te weten dat in schrijnende gevallen kan worden besloten om humanitaire of om andere redenen de vreemdeling toch een verblijfsvergunning te verstrekken – zich met het afschaffen van de discretionaire bevoegdheid die de ambtsvoorgangers van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in Nederland lange tijd hebben gehad? Is de Europese Commissie van mening dat Nederland alsnog formeel die discretionaire bevoegdheid wettelijk moet invoeren?

De leden van de fractie van D66 lezen in artikel 30 lid 2 van het voorliggende wetsvoorstel over “een algemene beoordeling van de specifieke omstandigheden van het individuele geval”. Deze leden vragen de Europese Commissie wat hieronder moet worden verstaan.

Wordt door de plaatsbepaling van artikel 31 van het voorstel – de alternatieven voor bewaring – na de artikelen over bewaring en onderduikrisico, de boodschap afgegeven dat opsluiting de norm is en de alternatieven de uitzondering zijn? Zou dat niet andersom moeten zijn, zo vragen de leden van de fractie van D66. Dit is niet zonder betekenis omdat vrijwillige terugkeer goedkoper, duurzamer en minder ingrijpend is voor de betrokken persoon. Waarom heeft de Europese Commissie voor deze omkering gekozen?

De leden van de fractie van D66 lezen in artikel 38 lid 6 sub h van het voorstel dat de gronden van het terugkeerbesluit moeten worden vermeld in de informatie ter gelegenheid van de overnameprocedure. Houdt dit in dat vermeld wordt dat de persoon een asiolverzoek heeft ingediend dat is afgewezen? Zo ja, kan dat geen gevaar voor de betrokken persoon opleveren in het land waarheen hij/zij wordt uitgezet of bij doorlevering via dat land naar het land van herkomst? Wat zijn de verplichtingen van het land aan wie het overnameverzoek is gericht ten aanzien van de verkregen informatie over de persoon? Moet die informatie binnen een bepaalde periode worden vernietigd? Hoe lang mag de informatie worden bewaard door het land aan wie het overnameverzoek is gericht? Wie controleert of men zich in dat land aan de regels houdt?

De leden van de fractie van D66 merken op dat in artikel 41 van het aan de orde zijnde voorstel is bepaald dat medische gegevens van onderdanen van derde landen verstrekt kunnen worden als dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de terugkeeroperatie, onder de voorwaarde dat deze doorgifte aan de betrokken persoon is medegedeeld. Wat gebeurt er als de betrokken persoon tegen het



datum 3 november 2025

ons kenmerk 178563

blad 8

doorgeven van zijn/haar medische gegevens bezwaar maakt? Wordt de terugkeeroperatie dan opgeschort? Kan de betrokken persoon in bezwaar en beroep gaan?

De leden van de fractie van D66 constateren dat in verschillende artikelen en passages rechtshulp voor de betrokkene wordt genoemd als belangrijk onderdeel. Heeft Nederland naar de verwachting van de Europese Commissie genoeg in het vreemdelingenrecht gespecialiseerde advocaten die betrokkenen kunnen en willen bijstaan? Verwacht de Europese Commissie dat Nederland als lidstaat met inwerkingtreding van dit voorstel voldoende sociale advocaten heeft om juridische bijstand te verlenen? Verwacht de Europese Commissie hier knelpunten? Zo ja, welke maatregelen kunnen genomen worden zodat hetgeen in het voorstel omtrent rechtsbijstand is opgenomen, geen wassen neus wordt?

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat bij wederzijdse erkenning de uitvoerende lidstaat een toets op het risico van refolement moet uitvoeren. Daartegen wordt geen beroep mogelijk gemaakt. In Nederland is door de Commissie Meijers gesteld dat dit in strijd is met artikel 47 van het Handvest voor de Grondrechten van de Europese Unie.<sup>8</sup> Hoe reageert de Europese Commissie op deze kritiek?

De leden van de fractie van D66 wijzen er tot slot op dat de Europese Commissie bij het tijdschema voor de uitrol van het initiatief de verwachting uitspreekt dat het voorliggende voorstel in 2026 door de medewetgevers moet zijn goedgekeurd. Meteen daarna moeten technische en procedurele maatregelen worden genomen om de uitvoering van het wetgevingsinitiatief uit te rollen. Zullen alle regeringen naar verwachting van de Europese Commissie dan klaar zijn met de noodzakelijke voorbereidingen? In Nederland wordt momenteel gewerkt aan een Asielnoodmaatregelenwet<sup>9</sup> en een Wet invoering tweestatusstelsel.<sup>10</sup> In hoeverre doorkruist het eventueel aannemen van deze wetsvoorstellen met aanpassing van de ICT- systemen het uitrollen van de aan de orde zijnde Terugkeerverordening in Nederland? Zijn er bij de Europese Commissie specifieke uitvoeringstoetsen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de politie, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en het ministerie van Justitie en Veiligheid met betrekking tot de invoering van de Terugkeerverordening bekend?

#### Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben de volgende vragen aan de Europese Commissie over het voorstel voor een Terugkeerverordening en met name over de "terugkeerhub".

1. Wat is de definitie van een "terugkeerhub"?
2. Aan welke voorwaarden moet een land voldoen voordat er een "terugkeerhub" kan worden gevestigd?
3. Welk voordeel geniet een land van de vestiging van een "terugkeerhub" op zijn grondgebied?

<sup>8</sup> <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2025/10/260926-CM-Position-paper-EK-terugkeer.pdf>.

<sup>9</sup> Wetsvoorstel [36 704](#).

<sup>10</sup> Wetsvoorstel [36 703](#).



datum 3 november 2025  
ons kenmerk 178563  
blad 9

4. Welk doel heeft het verblijf in een "terugkeerhub"?
5. Hoe lang mogen vreemdelingen in een "terugkeerhub" verblijven?
6. Wanneer komt er een einde aan het verblijf in een "terugkeerhub"?
7. Hoe wordt voorkomen dat een vreemdeling na verblijf in een "terugkeerhub" illegaal verblijft in het land waar deze hub zich bevindt of in een van de buurlanden van dit land?
8. Heeft een vreemdeling die in een "terugkeerhub" wordt ondergebracht de mogelijkheid om in het land waarin deze hub zich bevindt opnieuw een asielaanvraag te doen?
9. Welk recht is van toepassing in een "terugkeerhub"? Is dat het recht van de Europese Unie of het recht van het land waarin deze hub zich bevindt?

De vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad ziet uw beantwoording met belangstelling tegemoet en ontvangen uw antwoord graag **zo spoedig mogelijk**.

Hoogachtend,

A.W.J.A. van Hattem  
Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad

European Commission  
attn. Mr M. Šefčovič, EU Commissioner for Trade and Economic Security, Interinstitutional Relations  
and Transparency  
Wetstraat 200  
1048 Brussels  
Belgium

*datum* 3 November 2025  
*betreft* Questions concerning the Return Regulation within the framework of the political dialogue  
*ons kenmerk* 178563

### COURTESY TRANSLATION

The members of the standing committee for Immigration and Asylum / Justice and Home Affairs (JHA) Council of the States General have taken note with interest of the proposal published by the European Commission on 11 March 2025 for a regulation establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union (Return Regulation).<sup>1</sup> The members of the **GroenLinks-PvdA** (GreenLeft Alliance-Labour) parliamentary party wish to put various questions to the European Commission about this proposal for a Return Regulation. The members of the **D66** (Democrats 66) parliamentary party would also like to raise a number of questions about this difficult issue, as would the members of the **ChristenUnie** (Christian Union) parliamentary party.

#### **Questions and comments of the members of the GroenLinks-PvdA parliamentary party**

The members of the **GroenLinks-PvdA** (GreenLeft Alliance-Labour) parliamentary party wish to put the following questions to the European Commission.

1. Does the Commission share the view of the members of the GroenLinks-PvdA parliamentary party that a credible European migration system would benefit from a return policy of proven effectiveness? If so, does the Commission intend:
  - a. to conduct an ex-ante evaluation of the effectiveness of the current proposal, in particular whether the proposed measures would help to solve the problem of a return rate of only 20%? If not, why not?
  - b. to commit to having enforcement and feasibility assessments carried out by the Member States and ensuring that the information obtained from such assessments is used in continuing to develop the new return system? If not, why not?

---

<sup>1</sup> See electronic dossier [E250006](#) at <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.

- c. to obtain a shared understanding of the expected impact of the current proposal on the capacity of the judiciary at national and European levels? If not, why not?
2. If effectiveness is the prime consideration in return policy, could the Commission provide the members of the GroenLinks-PvdA parliamentary party with an explanation of the proposed change of focus from voluntary return to forced return and detention? Could the Commission at the same time comment on the assertion that voluntary return and reintegration are more sustainable and cost-effective than forced return – see the study by the European Parliamentary Research Service (EPRS)<sup>2</sup>? Does the Commission intend to take this factor into account in the further negotiations? If not, why not?
3. The members of the GroenLinks-PvdA parliamentary party would point out that research by the EU Return Coordinator<sup>3</sup> has revealed that many of the problems connected with return are due to protracted administrative procedures, insufficient resources and inadequate infrastructure and administrative capacity of the Member States, as well as poor coordination between the Member States. How does the current proposal attempt to tackle this problem?
4. The members of the GroenLinks-PvdA parliamentary party would also refer to previous EPRS studies<sup>4</sup> showing that extending detention periods and grounds for detention is not an effective way of raising the return rate. Nonetheless, extension of detention periods is a key component of both the current proposal and a leaked compromise proposal from the Danish Presidency. Would the Commission please comment on this?
5. Would the Commission kindly answer the following sub-questions dealing specifically with the mutual recognition mechanism:
  - a. How should the proposed mechanism for recognition of return decisions be viewed in the light of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Refugee Convention?
  - b. Is the Commission aware of the risk that, under the proposed rules, a Member State may be required to recognise and enforce another Member State's return decision without itself having first made a full and up-to-date assessment of whether there has been a violation of the principle of non-refoulement or the right to private and family life?
  - c. Can the Commission comment on the situation that may possibly arise where the authorities of a Member State are faced with an undocumented person who is the subject of a return decision issued in Hungary, given the fact that the Court of Justice of the European Union has held that Hungary has violated the Return Directive?
  - d. How does the Commission view the fact that the current proposal makes no provision for appeal by people who are in the enforcing Member State against the outcome of the above-mentioned assessments of compliance with the principle of non-refoulement and the right to private and family life?

---

<sup>2</sup> Available at: [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/BRIE/2025/769499/EPRS\\_BRI\(2025\)769499\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/BRIE/2025/769499/EPRS_BRI(2025)769499_EN.pdf).

<sup>3</sup> Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=COM:2023:45:FIN>.

<sup>4</sup> On this subject, see: [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2020/642840/EPRS\\_STU\(2020\)642840\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2020/642840/EPRS_STU(2020)642840_EN.pdf).

*datum* 3 November 2025  
*ons kenmerk* 178563  
*blad* 3

6. Does the Commission share the view of the members of the GroenLinks-PvdA parliamentary party that the proposed rules, which do not as yet make any provision for automatic suspensive effect of appeals, create a risk that people may be removed from European territory before a decision has been made on their appeal? How does the Commission regard this as compatible with the right to effective implementation of the principle of non-refoulement?
7. The members of the GroenLinks-PvdA parliamentary party understand from the leaked compromise proposal from the Danish Presidency that it has suggested removing the obligation for Member States to request documents during the readmission procedure in cases where verification of nationality is required. The Presidency has also made various proposals to remove the obligations proposed by the Commission or make the provisions optional. Does the Commission share the view that the widely held desire for greater harmonisation of the EU asylum system is at odds with the greater discretion the proposal confers on Member States and the optional provisions included in the proposal?
8. What impact is the proposal expected to have on the position of women who are forced to return to countries or regions where their safety is uncertain? Is it conceivable, for example, that under the changed policy women will have to return to a country such as Afghanistan? If so, how does the Commission consider that this will affect the ability to guarantee their safety?
9. The leaked compromise proposal from the Danish Presidency to which reference has already been made indicates that the Presidency intends to remove the restriction on sending families with children to 'return hubs'. How does the Commission view the idea that families with children may be sent to such hubs?
10. The members of the GroenLinks-PvdA parliamentary party believe that the current proposal does not reflect the principle that underpins the European Asylum and Migration Pact, whereby a Member State is required to assess the vulnerability of unaccompanied minor (UMRs) upon arrival and to keep this file updated throughout all subsequent steps in the procedure. Would the Commission be prepared in further negotiations to recommend that the rules on 'the best interests of the child' in Article 23 of the Asylum and Migration Management Regulation be added to Article 18 of the proposed regulation? If not, why not?
11. The members of the GroenLinks-PvdA parliamentary party consider that some important definitions are missing from the proposal, which could result in unnecessary proceedings. Does the Commission share these members' view that it would make sense to coordinate these definitions with those in the European Pact on Asylum and Migration regarding unaccompanied minors, family members and representatives? If so, would the Commission be prepared to advocate for clarification of these definitions? If not, why not?
12. Does the Commission share these members' view that the current proposal should be in keeping with the provisions of the Qualification Regulation regarding the hitherto unknown alternative internal residence option for unaccompanied minors, which would require the best interests of the minor to be taken into account and, in particular, the availability of appropriate care and custodial arrangements? If not, why not?
13. Under the Danish compromise proposal referred to above, the provision that assistance should be provided to unaccompanied minors before any return decision is issued would be scrapped. How is this consistent with the European Pact on Asylum and Migration, which has actually strengthened the position of representatives of unaccompanied minors? Would the Commission be prepared to advocate for this stronger position for representatives of unaccompanied minors? If not, why not?

datum 3 November 2025  
ons kenmerk 178563  
blad 4

14. Is the Commission aware of the judgment of the EU Court of Justice<sup>5</sup> in which it held that, before imposing an obligation to return on an unaccompanied minor, a Member State should investigate whether adequate reception facilities exist in the country of origin? Can the Commission explain why this judgment has not been codified in the current proposal? Does the Commission intend to commit to codification? If not, why not?
15. The current proposal includes a provision dealing with the concept of 'cooperation'. Does the Commission intend to bring the proposal into line with the ruling of the supreme administrative court in the Netherlands, namely that the duty to cooperate is a shared obligation between the minor and the Member State? If not, why not?

#### **Questions and comments of the members of the D66 parliamentary party**

The members of the **D66** parliamentary party would point out that the European Commission originally intended to adopt a proposal for a return regulation simultaneously with the European Asylum and Migration Pact. However, the first proposal for a return regulation failed to secure agreement during the negotiations. The current proposal offers fewer procedural safeguards than the European Asylum and Migration Pact, and fails to explain relevant terms used in it. Can the Commission indicate what procedural safeguards included in the Asylum and Migration Pact are not contained in the current proposal? Why does this difference in procedural safeguards exist, and is the Commission prepared to rectify this?

The members of the D66 parliamentary party note that the explanatory memorandum to the current proposal mentions that only around 20% of third-country nationals ordered to leave the Union actually do. How does the Commission calculate this percentage? Is this percentage supported by academics? What happens to the remaining 80% or so who must also leave the country? Does the approach distinguish between different forms of undocumented status in the case of a return decision? Recital 21 of the preamble to the current proposal does not distinguish between third-country nationals removed through coercive measures and those who voluntarily comply with the obligation to leave. These members wonder this is reasonable. After all, the reasons for this may be very varied.

The members of the D66 parliamentary party would point out that it is apparent from recitals 42-52 of the preamble to the current proposal that frequent consultations on the Return Regulation have taken place in a variety of forums and with a variety of experts. However, no thorough impact assessment of the proposed additional measures has been carried out, despite the fact that, in the opinion of the members of the D66 parliamentary party, this would have been the obvious course of action. These members note that an impact assessment goes beyond consultations, studies, and evaluations. In this case, conducting an impact assessment is also obligatory under the Better Regulation Guidelines,<sup>6</sup> as this concerns a proposal that would have significant social and/or economic impacts. Is the Commission willing to conduct an impact assessment after all? If not, why not?

---

<sup>5</sup> CJEU, 14 January 2021, no. C-441/19 (ECLI:EU:C:2021:9).

<sup>6</sup> [COM\(2024\) 350](#).

*datum* 3 November 2025  
*ons kenmerk* 178563  
*blad* 5

The members of the D66 parliamentary party note that the current proposal allows Member States a considerable margin of discretion and policy latitude, particularly in matters that could significantly impact a sound return policy and concern respect for the human rights of the individuals involved. They would refer in this connection to Article 46 of the proposal, which deals with support for return and reintegration, and Article 17 of the proposal, which includes a provision on the establishment of monitoring mechanisms for returns to a third country with which an agreement or arrangement has been concluded. The suspension or withdrawal of a return decision or entry ban, as regulated in Article 7, paragraph 9 of the proposal, falls entirely within the competence of the Member States. Why has the Commission decided not to impose harmonisation obligations in respect of these matters whereas it has done so in respect of the rules governing a strict enforcement regime? Surely the considerable policy latitude allowed to the Member States is at odds with an effectively harmonised policy on return?

In recital 19 of the preamble to the current proposal, the Commission states that, by 1 July 2027 at the latest, it will review whether the Member States have established appropriate legal and technical arrangements to effectively process European Return Orders through the Schengen Information System. The members of the D66 parliamentary party wish to know what the consequences will be if (one or more) Member States fail to meet this deadline. Would this mean that the Information System too is unreliable? What kinds of pressure can be exerted on Member States to induce them to comply with the Return Regulation? A Member State that issues a return decision is responsible for its implementation and must use all appropriate means to ensure an effective return. The members of the D66 parliamentary party wonder what the position would be if a foreign national issued with a return decision by the Netherlands has travelled to, say, the Czech Republic and that country then wishes to enforce the Dutch return decision – a European Return Order? How can the Netherlands then discharge its responsibility? Should it pay financial compensation to the Czech Republic or make human resources available to provide assistance?

The members of the D66 parliamentary party note that the present proposal refers on page 14 to 'return hubs' and the conditions that must be observed in this connection by both the sending country and the third country. What happens if there is no prospect of a foreign national sent to the return hub being able to return to his or her country of origin? How long may this foreign national then remain in the country of the return hub? Is the sending country primarily responsible for that person throughout that period? What measures are in place to monitor the conditions for the returned foreign national in the country of the return hub and ensure that they meet all applicable human rights standards? What if, as in Libya, abuses occur? Does the sending country then remain responsible for the quality of the reception afforded to the foreign national? The members of the D66 parliamentary party would point out that much went wrong when Italy arranged a return hub in Albania and when Australia did the same on an island off the coast. In what ways do the current proposals for return hubs improve on these failed experiments? These members believe that the proposed rules for the return hubs are vague and insufficiently detailed. Will this lead to complicated proceedings before national courts, the European Court of Human Rights and the EU Court of Justice?

Recital 23 of the preamble to the current proposal mentions the establishment of an independent monitoring body to assess whether the third country is complying with the agreements regarding the reception of the foreign national. The members of the D66 parliamentary party would request the

*datum* 3 November 2025  
*ons kenmerk* 178563  
*blad* 6

Commission to indicate whether it envisages one monitoring body for each third country or one body for all third countries. What are the consequences if the monitoring body discovers serious shortcomings? Should the foreign national then be taken back by the sending Member State?

The members of the D66 parliamentary party note that in recital 28 of the preamble to the current proposal the Commission introduces the possibility of imposing criminal sanctions on third-country nationals who do not comply with the rules. Why is criminal law necessary if immigration detention is already possible? These members note that detention is possible for individuals who pose a perceived threat to public order, public security or national security. As this threat is not defined in more specific terms, this amounts to an open criterion. How can this be reconciled with the principle of legality?

The members of the D66 parliamentary party have the same question about the phrase 'lack of cooperation' on the part of third-country nationals. This could include anything from outright obstruction to accidental non-compliance. Can the definition of 'lack of cooperation' be narrowed? These members consider that in the case of unaccompanied minors the best interests of the child must be taken into account. This is governed by specific conditions, which are not reflected in the proposal. Would the Commission be willing to include conditions to be observed by the Member State specifically relating to minors who must be returned?

The members of the D66 parliamentary party would be grateful if the Commission could explain why the current proposal does not provide that a return decision regarding an unaccompanied minor can only be issued AFTER the Member State has satisfied itself that the minor will receive adequate care from a family member, guardian or reception facility. The EU Court of Justice has also given a ruling to this effect in a judgment against the Netherlands.<sup>7</sup> The fact that no provision for this is made in the proposal is a breach of Article 24 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. These members would be grateful if the Commission could comment on this issue.

The members of the D66 party would point out that children may be detained under the proposal. Surely this is contrary to the international rights of the child?

Why does the Commission not explicitly provide in Article 29 of the proposal that foreign nationals have the right to free legal assistance?

The members of the D66 parliamentary party would be grateful if the Commission could explain why recital 32 of the preamble to the current proposal provides for the maximum period for immigration detention to be extended to 24 months. What happens to a foreign national who cannot be returned after that period? Will such a person remain in the country in question without a residence permit? Will the foreign national concerned receive a humanitarian residence permit or other permit? Or will he or she remain in the country concerned illegally? Surely it is excessive that a person who has already been held in immigration detention can still be confronted with alternative forms of detention, which, according to the Commission, include ankle monitoring? Doesn't that amount to a double punishment?

---

<sup>7</sup> CJEU, 14 January 2021, no. C-441/19 (ECLI:EU:C:2021:9).

*datum* 3 November 2025  
*ons kenmerk* 178563  
*blad* 7

How should the provision in Article 7, paragraph 9 of the current proposal — namely that in cases of hardship a decision can be made to grant a third-country national a residence permit for humanitarian or other reasons — be viewed in the context of the abolition of the discretionary power that was long vested in the predecessors of the current State Secretary for Justice and Security in the Netherlands? Does the Commission believe that the Netherlands should formally introduce this discretionary power into law?

Article 30, paragraph 2 of the current proposal talks about 'an overall assessment of the specific circumstances of the individual case'. The members of the D66 parliamentary party would be grateful if the Commission could explain what this means.

As Article 31 of the proposal – the alternatives to detention – is placed after the articles on detention and the risk of absconding, does this not send a message that detention is the norm and the alternatives are the exception? The members of the D66 parliamentary party wonder whether it should not be the other way around. This is significant because voluntary return is cheaper, more sustainable and less invasive for the person concerned. Why has the Commission opted for this reverse order?

The members of the D66 parliamentary party note that under Article 38, paragraph 6 (h) of the proposal the grounds for any return decision must be stated in the information provided during the readmission procedure. Does this require disclosure of the fact that an asylum application submitted by the person concerned has been rejected? If so, is it not true that this could pose a risk to the person concerned in the country to which he or she is expelled or if that person is returned through that country to his or her country of origin? What are the obligations of the country to which the readmission request is addressed regarding the information obtained about the person? Does that information need to be destroyed within a certain period? How long may the country to which the readmission request is addressed retain the information? Who is responsible for monitoring compliance with the rules in that country?

The members of the D66 parliamentary party note that, under Article 41 of the proposal, medical data of third-country nationals may be provided if necessary for the purposes of carrying out the return operation, provided that the person concerned has been notified of the transfer. What happens if the person concerned objects to the transfer of their medical data? Will the return operation then be suspended? Can the person concerned lodge an objection or appeal?

The members of the D66 parliamentary party note that legal assistance for the person concerned is mentioned as an important element in various articles and passages. Does the Commission expect that the Netherlands will have sufficient lawyers specialising in immigration law who are able and willing to assist those involved? Does the Commission expect that the Netherlands, as a Member State, will have sufficient social justice lawyers to provide legal assistance once this proposal enters into force? Does the Commission anticipate any problems here? If so, what measures can be taken to ensure that the provisions of the proposal regarding legal assistance do not simply become a dead letter?

The members of the D66 parliamentary party would point out that mutual recognition entails a requirement for the enforcing Member State to carry out an assessment of the risk of refoulement. No appeal lies against such an assessment. In the Netherlands, the Meijers Committee has stated that this violates Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.<sup>8</sup> What is the Commission's response to this criticism?

Finally, the members of the D66 parliamentary party note that, in its timeline for roll-out of the implementation of the legislative initiative, the Commission indicates that it expects the current proposal to be adopted by the co-legislators in 2026. Immediately thereafter, technical and procedural measures must be taken to implement the initiative. Does the Commission expect that all governments will have completed the necessary preparations by then? In the Netherlands, preparations for the introduction of an Asylum Emergency Measures Act<sup>9</sup> and a Dual Status System Act<sup>10</sup> are currently in progress. To what extent would the potential adoption of these bills, including modifications to the ICT systems, hamper implementation of the proposed Return Regulation in the Netherlands? Is the Commission aware of any specific assessments which the Immigration and Naturalisation Service (IND), the police, the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers (COA) and the Ministry of Justice and Security have to carry out in respect of the implementation of the Return Regulation?

#### **Questions and comments of the members of the ChristenUnie parliamentary party**

The members of the **ChristenUnie** parliamentary party would be grateful if the European Commission could answer the following questions on the proposal for a Return Regulation, particularly concerning the concept of 'return hubs'.

1. What is the definition of a return hub?
2. What conditions would a country have to meet before a return hub could be established there?
3. What benefit would a country derive from establishing a return hub on its territory?
4. What would be the purpose of a stay in a return hub?
5. How long would foreign nationals be allowed to remain in a return hub?
6. When would a stay in a return hub end?
7. What measures would be taken to prevent foreign nationals from remaining illegally in the country where the return hub is located or in one of its neighbouring countries after their stay in the hub ends?
8. Would a foreign national who has been placed in a return hub have the opportunity to reapply for asylum in the country where the hub is located??
9. What law applies in a return hub? Is it the law of the European Union or the law of the country where the hub is located??

---

<sup>8</sup> <https://www.commissie-meijers.nl/wp-content/uploads/2025/10/260926-CM-Position-paper-EK-terugkeer.pdf>.

<sup>9</sup> Bill [36 704](#).

<sup>10</sup> Bill [36 703](#).

*datum* 3 November 2025  
*ons kenmerk* 178563  
*blad* 9

The members of the standing committee for Immigration and Asylum / Justice and Home Affairs (JHA) Council await your reply with interest and would be grateful to receive it **as quickly as possible**.

Yours sincerely,

A.W.J.A. van Hattem  
Chair of the standing committee for Immigration and Asylum / Justice and Home Affairs (JHA)  
Council