

Brussel, 3 oktober 2025
(OR. en)

9205/25

**Interinstitutioneel dossier:
2025/0059 (COD)**

LIMITE

**JAI 647
MIGR 183
COMIX 150**

**CH
IS
LI
NO**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Nota van het voorzitterschap over de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten door de lidstaten

Sinds een aantal jaren staat een doeltreffender terugkeerbeleid hoog op onze agenda. Het blijft van essentieel belang om ervoor te zorgen dat we over een doeltreffend functionerend beleid beschikken en dat er een groter aantal illegale migranten van de EU naar derde landen terugkeert, zodat onze samenlevingen erop kunnen vertrouwen dat onze regeringen migratie in de hand houden en middelen besteden aan personen die internationale bescherming nodig hebben. Een doeltreffend terugkeerbeleid zal ook een duidelijk signaal afgeven aan alle onderdanen van derde landen die geen behoefte hebben aan bescherming en hen ervan weerhouden om aan een gevaarlijke reis naar de Europese Unie te beginnen. Daarnaast zal het helpen voorkomen dat er mensenlevens in gevaar worden gebracht.

Er is geen snelle manier om een doeltreffend terugkeerbeleid te verwezenlijken. Het is een complex en tijdrovend proces waarbij meerdere instanties/autoriteiten in de lidstaten en in derde landen betrokken zijn.

Voor een doeltreffend terugkeerbeleid hebben we in de eerste plaats een geactualiseerd rechtskader nodig dat tegemoetkomt aan de behoeften van de lidstaten en ons in staat stelt snel en doeltreffend tot terugkeer over te gaan. De Europese Commissie heeft gehoor gegeven aan het verzoek van onze leiders om snel met een voorstel voor een nieuwe terugkeerwetgeving te komen. Dit voorstel werd in maart ingediend. Sindsdien zijn onze deskundigen druk bezig geweest met besprekingen over het Commissievoorstel voor een terugkeerverordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer en hebben zij ervoor gezorgd dat de verordening de autoriteiten in staat stelt om tot snelle en efficiënte terugkeer over te gaan.

Het voorstel is zeer complex en gedetailleerd, en er is tijd nodig om het te bespreken. Niettemin zijn wij van mening dat er dringend behoefte is aan geactualiseerde en eigentijdse regels voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Wij zijn ervan overtuigd dat wij, dankzij onze vastberadenheid om hier hard aan te werken en dankzij de voortdurende inspanningen van de lidstaten, vóór het einde van het Deense voorzitterschap ons standpunt over de voorgestelde terugkeerverordening kunnen bepalen. Wij rekenen bij deze lastige opgave op de steun van de lidstaten.

De voorgestelde terugkeerverordening heeft een aantal nieuwe elementen. Tijdens de komende bespreking in de JBZ-Raad in oktober willen wij ons richten op een van de belangrijkste daarvan: de voorgestelde verplichte erkenning van terugkeerbesluiten die door andere lidstaten zijn uitgevaardigd.

Wederzijdse erkenning

De afgelopen jaren is wederzijdse erkenning op het hoogste niveau aan de orde gesteld, waarbij de Europese Raad de lidstaten heeft verzocht elkaars terugkeerbesluiten te erkennen¹. Wederzijdse erkenning is geen nieuw instrument, maar werd al in 2001 als facultatief instrument overeengekomen. De debatten over dit instrument werden in 2018-2019 hervat in het kader van het mandaat van de Raad voor de herschikte terugkeerrichtlijn. Aan het mandaat van de Raad voor dit instrument zijn enkele strengere bepalingen toegevoegd, maar sommige lidstaten betreurden het ontbreken van een degelijke oplossing voor de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten in de herschikking.

In haar voorstel voor de terugkeerverordening heeft de Commissie de wederzijdse erkenning aanzienlijk versterkt door de erkenning van door andere lidstaten uitgevaardigde terugkeerbesluiten na een overgangperiode verplicht te stellen. De Commissie beschouwt verplichte wederzijdse erkenning als een van de belangrijkste onderdelen van het door de Commissie voorgestelde gemeenschappelijke Europese systeem voor terugkeer.

De Commissie wil met verplichte wederzijdse erkenning niet alleen aan alle illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, maar ook aan onze burgers, duidelijk maken dat zodra er in een van de lidstaten een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, dit in het hele Schengengebied zal worden uitgevoerd. Volgens de Commissie moet dit ook onderduiken ontmoedigen, secundaire bewegingen verhinderen – wat een grote uitdaging blijft – en vrijwillige terugkeer aanmoedigen. In de praktijk moet wederzijdse erkenning, gefaciliteerd door een Europees terugkeerbevel, dat volgens de Commissie een aanvulling vormt op de nationale terugkeerbesluiten en de belangrijkste elementen ervan bevat, zorgen voor een vereenvoudigde procedure, dubbel werk voorkomen en de lidstaten in staat stellen het terugkeerproces niet vanaf nul te starten, maar verder te gaan vanaf het moment waarop zij het terugkeerbesluit uitvoeren.

¹ Bv. Conclusies van de Europese Raad van 9 februari 2023 (doc. EUCO 1/23).

Tijdens de besprekingen over de voorgestelde terugkeerverordening tijdens de vergaderingen van de Groep integratie, migratie en verwijdering (IMEX verwijdering) hebben veel lidstaten gewezen op de noodzaak van flexibiliteit en het risico van administratieve lasten, ook op het gebied van wederzijdse erkenning en het Europees terugkeerbevel. Veel lidstaten zijn van mening dat verschillende juridische, praktische en operationele kwesties ertoe zullen leiden dat het uitvaardigen van een nationaal terugkeerbesluit minder omslachtig, sneller en doeltreffender zou zijn dan het erkennen van een door een andere lidstaat uitgevaardigd terugkeerbesluit.

Het voorzitterschap begrijpt het belang van het signaal dat zou uitgaan van de verplichte wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten, maar heeft ook begrip voor het dringende verzoek van de lidstaten om flexibiliteit. Wij zijn van mening dat dit kan worden bereikt door bepaalde wijzigingen aan te brengen in de door de Commissie voorgestelde bepalingen inzake verplichte wederzijdse erkenning.

Daarom heeft het voorzitterschap **extra uitzonderingen** met betrekking tot verplichte wederzijdse erkenning aan zijn compromisvoorstel toegevoegd. De belangrijkste uitzondering is dat wanneer wordt geoordeeld dat het uitvaardigen van een nieuw terugkeerbesluit zou leiden tot een snellere en doeltreffendere terugkeer of verwijdering, de lidstaten deze weg moeten kunnen volgen. Zo wordt een snelle terugkeer gewaarborgd. Dit geldt ook wanneer de onderdaan van een derde land wordt overgebracht naar een andere lidstaat overeenkomstig artikel 23 bis van de Schengengrenscore of op grond van bilaterale overeenkomsten of regelingen. In het compromisvoorstel wordt verder verduidelijkt dat Dublinzaken niet onder de verordening vallen.

Daarnaast **moeten de lidstaten meer tijd krijgen voordat de wederzijdse erkenning verplicht wordt**, zodat zij deze belangrijke stap beter kunnen voorbereiden. De wederzijdse erkenning wordt drie jaar – in plaats van één jaar, zoals de Commissie had voorgesteld – na de inwerkingtreding van het pact verplicht.

Andere elementen in het compromisvoorstel van het voorzitterschap zijn onder meer het niet verplicht stellen van het Europees terugkeerbevel, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de verzoeken van de lidstaten om onnodige administratieve lasten te vermijden en het complexe compensatiemechanisme af te schaffen voor de terugbetaling van terugkeergerelateerde kosten bij de uitvoering van een terugkeerbesluit dat door een andere lidstaat is uitgevaardigd.

Deze elementen *moeten ook de nodige flexibiliteit bieden* die de lidstaten verwachten.

Tot slot zou ons voorstel om *de Commissie in de toekomst een evaluatie te laten uitvoeren van de doeltreffendheid van de verplichte wederzijdse erkenning* en de mogelijkheid te bieden om gerichte wijzigingen voor te stellen, ons moeten helpen om over een toekomstbestendig mechanisme te beschikken.

Volgens het voorzitterschap moeten alle bovengenoemde elementen, die de lidstaten extra flexibiliteit bieden, ons in de nabije toekomst in staat stellen om de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten in de Europese Unie verplicht te maken. Dit zou een sterk signaal afgeven dat illegaal in de Unie verblijvende onderdanen hun terugkeer niet kunnen voorkomen door in een andere lidstaat onder te duiken en er tegelijkertijd voor zorgen dat de terugkeer zo snel mogelijk plaatsvindt. Het is dan ook essentieel dat de lidstaten bereid zijn compromissen te sluiten over dit gedeelte van de verordening om vooruitgang te boeken met het voorstel.

Tijdens de volgende vergadering van de JBZ-Raad in oktober worden de ministers verzocht om in te stemmen met de hierboven geschetste oplossing om de verplichte wederzijdse erkenning te verwezenlijken van terugkeerbesluiten die door de lidstaten zijn uitgevaardigd.

De ministers wordt ook verzocht zich uit te spreken over de reikwijdte en de aard van de aanvullende uitzonderingen op verplichte wederzijdse erkenning, teneinde het juiste evenwicht te vinden tussen het benutten van het volledige potentieel van wederzijdse erkenning en het behouden van flexibiliteit.