

Fiche 1: Verordening inzake controle toepassing Schengenacquis

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis

Datum Commissiedocument

16 november 2010

Nr. Commissiedocument

COM (2010) 624

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199957

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

Werkgroep Schengenacquis en/of werkgroep Schengenevaluatie (SCH-EVAL), SCIFA, JBZ-Raad (waarschijnlijk onder Hongaars Voorzitterschap, eerste helft 2011)

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) *Rechtsbasis*: artikel 77 lid 2 onder e VWEU
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement*: gewone wetgevingsprocedure (gekwalficeerde meerderheidsbeslissing in de Raad, medebeslissing Europees Parlement)
- c) *Delegatie en/of comitologie*: In het voorstel wordt aangegeven dat de Commissie wordt bijgestaan door een nieuw op te richten comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. Dit comité brengt adviezen uit aan de Commissie conform de beheersprocedure (artikel 4 van besluit 1999/468, het Comitologiebesluit). Het comité adviseert de Commissie over het meerjarig evaluatieprogramma (voor een periode van vijf jaar) en over het jaarprogramma (met uitzondering van de onverwachte inspecties). Tevens worden de evaluaties aan het comité voorgelegd. Aldus zullen de lidstaten nauw betrokken zijn bij het evaluatieproces.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

In dit voorstel worden door de Commissie meerjaren- en jaarprogramma's voorgesteld om te controleren of het Schengenacquis door de lidstaten van de EU correct wordt toegepast. In het voorstel van de Commissie zien de evaluaties zowel op de buitengrenzen als op de binnengrenzen van het Schengengebied. De controle aan de binnengrenzen in dit voorstel is nieuw. Tevens is de controle aan de binnengrenzen vergaand. De Commissie stelt voor om in de toekomst uitsluitend door ambtenaren van de Commissie onaangekondigde bezoeken te laten uitvoeren om te checken of er daadwerkelijk geen controles meer zijn aan de binnengrenzen van de Europese Unie.
- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De Europese Commissie kiest artikel 77 lid 2 sub e VWEU als rechtsbasis. Het kabinet is van mening dat artikel 70 VWEU een betere rechtsgrondslag is voor het Schengen-evaluatiemechanisme.

Het subsidiariteitsoordeel is positief. De proportionaliteit wordt deels positief, deels negatief beoordeeld. Het deels negatieve oordeel komt voort uit de uitbreiding die de Com-

missie voorstelt naar de controle aan de binnengrenzen van de Schengenlidstaten terwijl het Schengenevaluatiemechanisme tot nu toe beperkt is geweest tot de buitengrenzen van het Schengengebied. Het kabinet is van mening dat het voorstel hiermee verder gaat dan nodig is om het doel (wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten) te bereiken.

- *Risico's / implicaties/ kansen*

In dit voorstel worden door de Commissie meerjaren- en jaarprogramma's voorgesteld om te controleren of het Schengenacquis door de lidstaten van de EU correct wordt toegepast. Dit biedt een kans om inhoudelijke verbeteringen voor het evaluatiemechanisme aan de buitengrenzen door te voeren, zoals het opstellen van meerjarenprogramma's, verplichte scholing van experts en het structureel gebruik van de risicoanalyses van FRONTEX (t.a.v. EU-lidstaten).

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Het kabinet vraagt zich af of de Commissie de juiste rechtsbasis heeft genomen voor dit voorstel. Daarnaast is het Schengenevaluatiemechanisme altijd beperkt geweest tot de buitengrenzen van het Schengengebied. Dat de Commissie met dit voorstel een uitbreiding zoekt naar (onaangekondigde) controles aan de binnengrenzen dat onder het eigen binnenlands toezicht van de lidstaten valt, gaat wat Nederland betreft te ver.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het voorstel heeft als doel een nieuw en efficiënter juridisch kader te scheppen voor het evalueren van de toepassing door de lidstaten van het Schengenacquis in het Schengengebied. Het Schengengebied is een ruimte zonder binnengrenzen gebaseerd op het vertrouwen dat de lidstaten in elkaar stellen. De controles aan de buitengrenzen van de Europese Unie verrichten de lidstaten niet alleen ter bescherming van hun eigen belangen, maar ook namens alle andere lidstaten die niet aan de buitengrenzen van het Schengengebied grenzen. Om het wederzijds vertrouwen te behouden hebben de Schengenlidstaten in 1998 een permanente commissie opgericht met twee taken:

1. controleren of de lidstaten die willen toetreden voldoen aan het Schengenacquis;
2. controleren of het Schengenacquis door de lidstaten correct wordt toegepast.

In dit voorstel worden door de Commissie meerjaren- en jaarprogramma's ten aanzien van de tweede taak met betrekking tot de Europese buiten- en binnengrenzen in de lidstaten geïntroduceerd. Alle Schengenlidstaten worden in dit voorstel onderworpen aan regelmatige evaluatie om te waarborgen dat het acquis correct wordt toegepast. Deze evaluatie wordt gebaseerd op antwoorden op vragenlijsten, *on-site visits* of een combinatie van beide. De Commissie zal besluiten of er een noodzaak bestaat voor *on-site visits*, na advies te hebben ingewonnen bij de lidstaten. Hierbij worden betrokken wijzigingen in wetgeving, procedures of organisatie van de betrokken lidstaat alsmede risicoanalyses van FRONTEX op het gebied van de buitengrenzen en visa. FRONTEX is het EU-agentschap dat samenwerkingoperaties aan de Europese buitengrenzen coördineert en risicoanalyses met betrekking tot migratiestromen uitvoert.

In het voorstel van de Commissie zien de evaluaties zowel op de buitengrenzen als aan de binnengrenzen van het Schengengebied. De controle aan de binnengrenzen in dit voorstel is nieuw en vergaand. Zo stelt de Commissie (in artikel 12) voor om in de toekomst uitsluitend door ambtenaren van de Commissie onaangekondigde bezoeken te laten uitvoeren om te checken of er daadwerkelijk geen controles meer zijn aan de binnengrenzen van de Europese Unie. Hierbij stelt de Commissie uitdrukkelijk dat het evalueren van de opheffing van de binnengrenscontroles geheel aan haar kan worden toevertrouwd, aangezien maatregelen om het vrije verkeer van personen te waarborgen niet van invloed zijn op de binnenlandse veiligheid van andere lidstaten.

Impact assessment

De Commissie heeft geen *impact assessment* uitgevoerd.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Bevoegdheid:

De Commissie kiest artikel 77 lid 2 sub e VWEU als rechtsbasis: het voorkomen dat personen bij het passeren van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen.

Het kabinet is echter van mening dat artikel 70 VWEU een betere rechtsgrondslag is voor het Schengenevaluatiemechanisme. Immers, artikel 70 VWEU voorziet in een mechanisme voor objectieve en onpartijdige evaluatie van de uitvoering van het beleid dat betrekking heeft op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. In het bijzonder strekt artikel 70 VWEU ter bevordering van de volledige toepassing van het beginsel van wederzijds vertrouwen. Nu het voorstel van de Commissie specifiek voorziet in een evaluatiemechanisme dat ervoor moet zorgen dat de lidstaten blijven vertrouwen op elkaars vermogen om de begeleidende maatregelen die een gebied zonder binnengrenzen mogelijk maken, effectief en efficiënt toe te passen, lijkt het voor de hand liggen dat artikel 70 VWEU de rechtsbasis moet zijn. Ook heeft Nederland zich bij de totstandkoming van het meerjarenplan voor Justitie en Binnenlandse Zaken, het Stockholm Programma, hard gemaakt voor een leidende rol voor de Raad bij evaluaties. De inzet van Nederland sluit aan bij artikel 70 VWEU.

In het huidige voorstel, gebaseerd op artikel 77 lid 2 sub e, zou echter de Commissie primair verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van het evaluatiemechanisme, hetgeen niet in overeenstemming is met het Nederlandse uitgangspunt. Het uitgangspunt van Nederland komt overeen met artikel 70 VWEU. Bovendien voorziet artikel 70 VWEU in een betere betrokkenheid van de nationale parlementen bij de evaluaties.

Op grond van artikel 70 VWEU kunnen ook de lidstaten die het Schengenacquis niet volledig hebben geïncorporeerd, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, in de evaluatie worden meegenomen, terwijl in het Commissievoorstel het mechanisme alleen van toepassing zou zijn op lidstaten die het Schengenacquis wel volledig hebben overgenomen. Het kabinet acht het meedoen van het Verenigd Koninkrijk en Ierland aan de evaluaties wenselijk. De mogelijkheid dat deze landen worden meegenomen in de evaluaties, wordt nadrukkelijk opengelaten in artikel 3 van Protocol 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

a) *Functionele toets en onderbouwing:*

- *Subsidiariteit: positief*
- *Proportionaliteit: deels positief, deels negatief*

Onderbouwing:

Nederland onderschrijft het uitgangspunt dat een evaluatiemechanisme voor de controle aan de Schengen binnen- en buitengrenzen van de Europese Unie alleen op EU-niveau kan worden uitgewerkt. Het subsidiariteitsoordeel is dan ook positief.

De proportionaliteit wordt door Nederland als deels positief en deels negatief beoordeeld. De beoordeling is positief voor wat betreft de evaluatie van de controles aan de buitengrenzen. Het feit dat de binnengrenscontroles zijn opgeheven maakt het van groot belang dat controles aan de buitengrenzen conform de Schengengrenscode uniform en correct worden uitgevoerd. De Commissie heeft als hoedster van de uitvoering van de Verdragen de verantwoordelijkheid om na te gaan of de uitoefening van die grenscontroles in overeenstemming is met het Unierecht. Nederland is voorstander van de evaluatie van de controles aan de buitengrenzen van het Schengengebied en juicht dienaangaande een nieuw en efficiënter juridisch kader toe.

Met dit voorstel zoekt de Commissie tevens een uitbreiding naar de controle aan de binnengrenzen van de Schengenlidstaten terwijl het Schengenevaluatiemechanisme tot nu toe beperkt is geweest tot de buitengrenzen van het Schengengebied. Het kabinet is van mening dat het voorstel hiermee verder gaat dan nodig is om het doel (wederzijds vertrouwen) te bereiken. In tegenstelling tot de evaluatie van de buitengrenscontroles, waarbij wordt bezien welke acties en maatregelen worden genomen om de buitengrenzen te beheren, gaat het bij de binnengrenzen om controle of iets wordt nagelaten. Het is niet duidelijk hoever deze controles mogen gaan. Denkbaar zou zijn dat de Commissie tot controles van de wijze waarop de lidstaten hun binnenlands toezicht hebben geregeld zou overgaan. Dit verschilt wezenlijk van het toezicht aan de Europese buitengrenzen, waar een geheel van regels en afspraken moet worden geëvalueerd om het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten te waarborgen. De Commissie heeft echter voldoende andere instrumenten ter beschikking om na te gaan of de binnengrenzen zonder belemmering kunnen worden overschreden. Daarbij heeft de Commissie zelf aangegeven, dat de uitvoering van maatregelen om het vrije verkeer van personen te waarborgen niet van invloed is op de binnenlandse veiligheid van andere lidstaten. Daarom bestaat grote twijfel over de proportionaliteit en de uitvoerbaarheid van het

voornemen van de Commissie om met (onaangekondigde) controles aan de binnengrens te evalueren.

Nederlands oordeel:

Het kabinet vraagt zich af of de Commissie de juiste rechtsbasis heeft genomen voor dit voorstel, zie overwegingen hierboven bij bevoegdheid. Daarnaast is het Schengenevaluatiemechanisme altijd beperkt geweest tot de buitengrenzen van het Schengengebied. Dat de Commissie met dit voorstel een uitbreiding zoekt naar (onaangekondigde) controles aan de binnengrenzen – dat onder het eigen binnenlands toezicht van de lidstaten valt – gaat wat Nederland betreft te ver.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie heeft een gemeenschappelijk financieel memorandum, voor wat de menskracht en de nodige financiële middelen betreft, opgesteld en dit gehecht aan de verordening tot instelling van een evaluatiemechanisme. De aan deze voorstellen verbonden kosten worden gefinancierd binnen hoofdstuk 18 02 van de Europese begroting. De jaarlijkse aanspraak op de Europese begroting neemt dan toe van 0,12 miljoen in 2011 tot 1,68 miljoen in 2013 en 2014. De voorstellen zijn verenigbaar met de financiële programmering.

Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen, de bekostiging van de evaluatiemissies geschiedt uit Europese middelen, ook de kosten die worden gemaakt door de lidstaten voor het leveren van experts zullen hieruit worden vergoed.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen.

c) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

Geen.

d) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

Geen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Geen.

b) Voorgestelde datum inwerkingtreding

De Verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In de voorstellen is geen evaluatie- of horizonbepaling opgenomen. Wel is in het voorstel voorzien in een risicoanalyse door FRONTEX. Daarbij zal rekening worden gehouden met de migratiedruk en komt er een mogelijkheid om aanbevelingen te doen om prioriteiten te stellen voor evaluatie in het volgende jaar.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Er worden geen complicaties voorzien.

b) Handhaafbaarheid

N.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Het kabinet vraagt zich af of de Commissie de juiste rechtsbasis heeft genomen voor dit voorstel, zie overwegingen hierboven bij paragraaf 4. Daarnaast is het Schengenevaluatie-

mechanisme altijd beperkt geweest tot de buitengrenzen van het Schengengebied. Dat de Commissie met dit voorstel een uitbreiding zoekt naar (onaangekondigde) controles aan de binnengrenzen – dat onder het eigen binnenlands toezicht van de lidstaten valt – gaat wat Nederland betreft te ver.

Nederland staat overigens wel positief tegenover een voorstel van de Commissie om het evaluatiemechanisme aan de buitengrenzen te verbeteren, gezien het groeiend aantal lidstaten, met name aan de buitengrenzen van het Schengengebied. Nederland is met name positief over de inhoudelijke verbeteringen voor het evaluatiemechanisme, zoals het opstellen van meerjarenprogramma's, verplichte scholing van experts en het structureel gebruik van de risicoanalyses van FRONTEX (t.a.v. EU-lidstaten).

De voorstellen gaan uit van een grote rol en verantwoordelijkheid voor de Commissie. Artikel 3 geeft expliciet aan dat de Commissie verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van het voorgestelde evaluatiemechanisme in nauwe samenwerking met de lidstaten en Europese organisaties. Het kabinet acht het van belang dat de rol van de lidstaten aanzienlijk wordt verduidelijkt. Aangezien de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het grenstoezicht, acht het kabinet het van belang dat de lidstaten mede verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van het Schengenevaluatiemechanisme. Daarbij acht het kabinet het wenselijk dat de verantwoordelijkheid van FRONTEX bij de totstandkoming van de risicoanalyses goed aansluit bij het mandaat zoals dat in de aangepaste FRONTEX-verordening wordt bepaald.

Verder zou het kabinet graag verduidelijkt willen zien:

- de besluitvormingscriteria voor de Commissie inzake de on-site visits;
- de toekomstige rol van het Raadssecretariaat;
- de rol van de Werkgroep Schengenevaluaties, met name in relatie tot de in de voorstellen voorgenomen op te richten Coördinatiegroep (bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en van de Commissie en verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van het Schengenevaluatiemechanisme);
- de rol van de lidstaten;
- de juridische implicaties van de verordening en besluit en de bevoegdheden van de Commissie ten aanzien van de Schengenpartners Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland.