



Aan:
De staatssecretaris voor Europese zaken
Prof. Dr. H.P.M. Knapen
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC DEN HAAG

Plaats en datum Den Haag, 8 november 2011

Betreft Gemotiveerd advies (subsidiariteit) over de verordening teneinde te voorzien in gemeenschappelijke regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden – COM(2011)560

Ons kenmerk 2011Z22365 / 2011D54603/ 149443.04U

Geachte heer Knapen,

De Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben, overeenkomstig de daarvoor vastgestelde procedure, het bovengenoemde voorstel getoetst aan het beginsel van subsidiariteit. Daarmee is toepassing gegeven aan artikel 5 EU-Verdrag en Protocol 2 bij het Verdrag van Lissabon betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

Met deze brief stellen wij u in kennis van het oordeel van de Eerste en de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Gelijklopende brieven zijn gezonden aan de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie.

De voorgenomen verordening stelt een machtsverschuiving voor van lidstaten naar de Europese Commissie aangaande de herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen in uitzonderlijke situaties.

In de huidige situatie kan een lidstaat volgens artikel 23 van de Schengengrenscodes (verordening 562/2006) in geval van een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid bij wijze van uitzondering overeenkomstig de procedure van artikel 24, of, in dringende gevallen, overeenkomstig de procedure van artikel 25, gedurende een periode van ten hoogste 30 dagen dan wel voor de voorziene duur van die bedreiging, indien deze langer is dan 30 dagen, opnieuw grenstoezicht aan zijn binnengrenzen invoeren.



Betreft
Kenmerk

Gemotiveerd advies (subsidiariteit) over de verordening teneinde te voorzien in gemeenschappelijke regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden – COM(2011)560 2011Z22365 / 2011D54603/ 149443.04U

De nieuwe verordening stelt voor dat deze beslissing genomen zal worden door de Europese Commissie na een verzoek van de lidstaat. In die gevallen waar de omstandigheden vragen om het direct sluiten van de binnengrens houdt de lidstaat de mogelijkheid dit zelf te beslissen voor een periode van maximaal 5 dagen. Daarna kan alleen de Europese Commissie besluiten de grenscontrole te verlengen.

De Europese Commissie kiest artikel 77, leden 1 en 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie als rechtsbasis voor het voorstel voor de Verordening. Dit voorstel betreft echter de controle van de binnengrenzen, waarbij het bestaan van een ernstige bedreiging van de openbare orde of van de binnenlandse veiligheid het criterium is voor de herintroductie van de grenscontroles. Beide Kamers der Staten-Generaal zijn van mening dat artikel 72 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing is, waarin staat dat *deze titel [DE RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHT] de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet [laat].*

Het Verdrag betreffende de Europese Unie (artikel 4 lid 2) geeft daarnaast aan dat: *De Unie [...] de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen [eerbiedigt], alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Zij eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. Met name de nationale veiligheid blijft de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat.*

Bovendien geeft artikel 276 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie aan, dat *bij de uitoefening van zijn taken in verband met de bepalingen in de hoofdstukken 4 en 5 van titel V van het derde deel, betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht [...] het Hof van Justitie van de Europese Unie niet bevoegd [is] om de geldigheid of de evenredigheid na te gaan van operaties van de politie of van andere instanties belast met wetshandhaving in een lidstaat, noch om zich uit te spreken over de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.*

Gegeven bovenstaande artikelen hebben de Kamers subsidiariteitsbezwaren ten aanzien van de verschuiving van de beslissingsbevoegdheid naar de Europese Commissie. Deze competentie ligt volgens het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie duidelijk bij de lidstaten. Bovendien hebben lidstaten reeds bestaande procedures om die controles te verrichten en zijn zij beter in staat te beoordelen en te besluiten over herintroductie van dergelijke controles. De nationale autoriteiten kunnen immers het beste de specifieke lokale omstandigheden beoordelen.



Betreft
Kenmerk


Gemotiveerd advies (subsidiariteit) over de verordening teneinde te voorzien in gemeenschappelijke regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden – COM(2011)560 2011Z22365 / 2011D54603/ 149443.04U

Daarom strookt deze verordening (COM (2011)560) volgens beide Kamers niet met het beginsel van subsidiariteit.

Hoogachtend,



G.J. de Graaf
Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal



Gerdi A. Verbeet
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal



To Mr José Manuel Barroso
Chairman of the European Commission
B – 1049 Brussels
Belgium

Place and date The Hague 8 November 2011

Re: Reasoned opinion (subsidiarity) on the Decree for the purpose of providing common rules regarding the temporary reintroduction of border controls at internal borders in exceptional circumstances – COM(2011)560

Our reference 2011Z22361 / 2011D54598 / 149443.01U

Dear Mr Barroso,

The Senate and the House of Representatives of the States General have, in accordance with the prescribed procedure, tested the above proposal to the principles of subsidiarity. Application was thus given to Article 5 of the EU Treaty and Protocol 2 of the Treaty of Lisbon concerning the application of the subsidiarity and the proportionality principle.

This letter serves to inform you of the opinion of the Senate and the House of Representatives of the States General. Similar letters have been sent to the European Parliament, the Council and the Dutch government.

The proposed Decree recommends a shift of power from Member States to the European Commission with regard to the reintroduction of border controls at the internal borders in exceptional situations.

In the present situation, a Member State, according to article 23 of the Schengen Borders Code (decree 562/2006), may, by way of exception in the event of a serious threat to the public order or internal security in accordance with the procedure of Article 24, or, in urgent cases in accordance with the procedure of Article 25, again introduce border controls at the internal borders for a period of at most 30 days or for the foreseeable duration of the threat if this continues for more than 30 days.

The new Decree proposes that this decision shall be taken by the European Commission following a request by a Member State. In those cases in which the circumstances require the direct closure of the internal borders, the Member State retains the option to decide for itself for a maximum period of five days. Thereafter, only the European Commission may decide to prolong the border controls.

Re: Reasoned opinion (subsidiarity) on the Decree for the purpose of providing common rules regarding the temporary reintroduction of border controls at internal borders in exceptional circumstances – COM(2011)560
Reference 2011Z22361 / 2011D54598 / 149443.01U

The European Commission chooses Article 77, paragraphs 1 and 2, of the Treaty on the Functioning of the European Union as the legal basis for the proposal for the Decree. However, this proposal concerns control of the internal borders where the existence of a serious threat to public security or internal security forms the criterion for the reintroduction of border controls. Both the Senate and the House of Representatives of the States General are of the opinion that Article 72 of the Treaty on the Functioning of the European Union is applicable in which it is stated that *this title [THE AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE] shall not affect the exercise of the responsibilities incumbent upon Member States with regard to the maintenance of law and order and the safeguarding of internal security.*

The Treaty on the European Union (Article 4, paragraph 2) also indicates that: *The Union [...] [respects] the equality of Member States before the Treaties as well as their national identities, inherent in their fundamental structures, political and constitutional, inclusive of regional and local self-government. It shall respect their essential State functions, including ensuring the territorial integrity of the State, maintaining law and order and safeguarding national security. In particular, national security remains the sole responsibility of each Member State.*

Moreover, Article 276 of the Treaty on the Functioning of the European Union states that *in exercising its powers regarding the provisions of Chapters 4 and 5 of Title V of Part Three relating to the area of freedom, security and justice [...] the Court of Justice of the European Union shall have no jurisdiction to review the validity or proportionality of operations carried out by the police or other law-enforcement services of a Member State, nor to express an opinion on the execution of the responsibilities incumbent on the Member States in respect to maintaining public order and the safeguarding of the internal security.*

In view of the above Articles, the Senate and the House of Representatives have objections in respect of subsidiarity concerning the shift of the power of decision to the European Commission. According to the Treaty on the Functioning of the European Union, this competence clearly lies with the Member States. Moreover, the Member States have existing procedures to carry out these controls and are better able to assess and to decide on the reintroduction of such controls. The national authorities are, after all, in the best position to assess the specific local circumstances.

Re: Reasoned opinion (subsidiarity) on the Decree for the purpose of providing common rules regarding the temporary
Reference reintroduction of border controls at internal borders in exceptional circumstances – COM(2011)560
2011Z22361 / 2011D54598 / 149443.01U

Hence, this Decree (COM (2011)560) is not, according to both Chambers, in conformity with the principle of subsidiarity.

Yours sincerely,

G.J. de Graaf
President of the Senate
of the States General

Gerdi A. Verbeet
President of the House of Representatives
of the States General