



RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE

Brussel, 9 december 2011 (12.12)
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2010/0312 (COD)
2011/0242 (COD)

18196/1/11
REV 1

SCHENGEN 61
SCH-EVAL 217
FRONT 195
COMIX 810
CODEC 2331

NOTA

van: het voorzitterschap
aan: de Raad / het Gemengd Comité op ministerieel niveau
(EU-IJsland/Noorwegen en Zwitserland/Liechtenstein)

nr. vorig doc.: 17280/1/11 REV 1 SCHENGEN 56 SCH-EVAL 202 FRONT 174 COMIX 744
CODEC 2131

Betreft: – Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis
– Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 teneinde te voorzien in gemeenschappelijke regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden
- Stand van zaken

I. INLEIDING

1. De Europese Raad van 23 en 24 juni 2011¹ heeft de wens uitgesproken dat "een doeltreffend en betrouwbaar toezicht- en evaluatiesysteem" wordt opgezet; de bedoelde "evaluatie moet vanuit de EU, met inzet van deskundigen van de lidstaten, de Commissie en de bevoegde agentschappen, haar beslag krijgen", en de Commissie is verzocht "indien nodig, maatregelen voor te stellen die in de geconstateerde tekortkomingen voorzien". Voorts is er behoefte aan een mechanisme "om te kunnen reageren op buitengewone omstandigheden die een bedreiging vormen voor de Schengensamenwerking in haar algemeenheid, zonder dat het beginsel van vrij personenverkeer in gevaar wordt gebracht. Het moet een reeks op graduele, gedifferentieerde en gecoördineerde wijze toe te passen maatregelen omvatten,

¹ EUCO 23/1/11 REV 1, punten 21 en 22.

waarmee een lidstaat die geconfronteerd wordt met zware druk aan de buitengrenzen kan worden bijgestaan. (...)" Dit mechanisme kan "in allerlaatste instantie" ook "een beschermingsclausule" bevatten, "op grond waarvan, in een werkelijk kritieke situatie, als een lidstaat niet langer in staat is zijn verplichtingen op grond van de Schengenvoorschriften na te komen, bij wijze van uitzondering opnieuw controles aan de binnengrenzen kunnen worden ingevoerd". De Commissie werd verzocht in september 2011 met een voorstel ter zake te komen.

II. STAND VAN ZAKEN

2. Op 16 september 2011 heeft de Commissie een wetgevingspakket² aan de Raad voorgelegd bestaande uit een gewijzigd voorstel voor het Schengenevaluatiemechanisme³ en een voorstel tot wijziging van de Schengengrenscodex (SGC)⁴ inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden⁵.
3. Er zij op gewezen dat overeenkomstig Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen⁶ een aanzienlijk aantal nationale parlementen (FR⁷, NL⁸, PT⁹, SE¹⁰, SK¹¹, RO¹²) negatief geantwoord heeft op de vraag of het voorstel herinvoering grenstoezicht in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel. Sommige nationale parlementen hebben hun procedure nog niet afgesloten zodat er nog andere reacties kunnen binnenkomen.

² Doc. 14357/11.

³ Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis, in document 14358/11.

⁴ Verordening (EG) nr. 562/2006 van de Raad van 15 maart 2006 (PB L 105 van 13.4.2006, blz. 1).

⁵ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 teneinde te voorzien in gemeenschappelijke regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden, in document 14359/11.

⁶ PB C 83 van 30.3.2010, blz. 203.

⁷ 17094/11.

⁸ (document volgt)

⁹ 16679/1/11 REV 1.

¹⁰ 17095/11.

¹¹ 17063/11.

¹² Doc. 17056/11 en 17096/11 (beide kamers).

4. Na een inleidende bespreking in de Raad (JBZ) op 22 september 2011, zijn de voorstellen door de Groep Schengenaangelegenheden (Acquis) behandeld op 30 september, 28 oktober, 8 november en 18 november 2011.
5. Op 2 december 2011 heeft het voorzitterschap drie vragen¹³ voorgelegd aan het Coreper (Gemengd comité) teneinde de verdere discussie over het wetgevingspakket te vergemakkelijken:
- a) *moet het voorstel Schengenevaluatiemechanisme artikel 70 dan wel artikel 77, lid 2, VWEU als rechtsgrondslag krijgen?*
 - b) *moet de tekst houdende wijziging van de bestaande SGC-bepalingen op het vlak van de tijdelijke herinvoering van de controles aan de binnengrenzen de Commissie een besluitvormingsbevoegdheid verlenen middels een comitologieprocedure?*
 - c) *is er algemene overeenstemming over de behoefte aan een bepaling betreffende de invoering van binnengrenscontrole in het geval dat grenscontrolemaatregelen aanhoudende ernstige gebreken vertonen die een serieuze bedreiging vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormen en moet aan de Commissie beslissingsbevoegdheid volgens een comitologieprocedure worden verleend?*
6. Uit de discussie is het volgende naar voren gekomen:
- a) Voor een groot aantal delegaties is artikel 70 de juiste rechtsgrond. Een minderheid geeft de voorkeur aan artikel 77, lid 2, of staat open voor gebruik van die bepaling.
 - b) Bijna alle delegaties zijn ertegen gekant de bevoegdheid om te besluiten over een tijdelijke herinvoering van de controles aan de binnengrenzen (via comitologie) aan de Commissie te geven. Wel heeft een aantal delegaties aangegeven open te staan voor versterking van de bestaande regelingen voor monitoring en informatie-uitwisseling.
 - c) De meerderheid der delegaties is gewonnen voor een beschermingsclausule op EU-niveau voor gevallen waarin ernstige tekortkomingen een bedreiging vormen voor de openbare orde of de interne veiligheid, waarbij de lidstaten verantwoordelijk zouden blijven voor het nemen van de ter zake doende beslissingen.

¹³ Zie doc. 17280/1/11 REV 1 + COR 1.

7. Wel heeft de Juridische dienst van de Raad een advies gegeven over de rechtsgrond voor het Schengenevaluatiemechanisme-voorstel¹⁴, waarin hij stelt dat de correcte rechtsgrond voor een dergelijk mechanisme artikel 70 VWEU moet zijn, dat specifiek te dien einde in het Verdrag is opgenomen. De Juridische dienst van de Raad heeft nog een ander advies gegeven¹⁵, waarin hij stelt dat artikel 26 van de voorgestelde SGC-bepalingen en artikel 15 van het voorstel betreffende het Schengenevaluatiemechanisme, op grond waarvan herinvoering van binnengrenstoezicht wordt toegestaan in gevallen waarin een lidstaat niet voldoet aan zijn verplichtingen uit hoofde van het Schengenacquis, onverenigbaar zijn met de Verdragen.

III. CONCLUSIE

8. Gezien het voorgaande wordt de Raad/het Gemengd comité verzocht nota te nemen van het resultaat van de besprekingen van het Coreper/het Gemengd comité zoals hierboven in punt 6 samengevat; dit zal nu de basis zijn voor de verdere werkzaamheden in het Coreper en op werkgroepniveau, al naar gelang.

¹⁴ Advies van 13 mei 2011 in document 10148/11 betreffende de vorige versie van het Commissievoorstel.

¹⁵ 18392/11.