

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 847

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Verordening inzake Schengenuitvoeringsovereenkomst; (Kamerstuk 22 112, nr. 846)
2. Verordening inzake controle Schengenacquis;
3. Mededeling inzake ICT-infrastructuren. (Kamerstuk 22 112, nr. 848)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Verordening inzake controle Schengenacquis

1. Algemene gegevens

Voorstellen: Voorstel voor een VERORDENING van de Raad betreffende de instelling van een nieuwe evaluatiemechanisme om de toepassing van het Schengenacquis te controleren (COM 2009102)

Voorstel voor een BESLUIT van de Raad betreffende de instelling van een nieuwe evaluatiemechanisme voor toezicht op de toepassing van het Schengenacquis (COM 2009105)

Datum Commissiedocumenten: 4 maart 2009

Nrs. Commissiedocumenten: COM (2009) 102 definitief en COM (2009) 105 definitief

Prelex:

COM (2009) 102: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nI&DosId=198015

COM (2009) 105: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nI&DosId=198016

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: n.v.t.

Behandelingstraject Raad: Werkgroep Schengenacquis of Werkgroep Schengenevaluatie, SCIFA, JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) Rechtsbasis

COM (2009) 102: art. 66 EG-Verdrag

COM (2009) 105: art. 30 en art. 31 EU-Verdrag

b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement

COM (2009) 102: eenparigheid van stemmen in de Raad; raadpleging Europees Parlement

COM (2009) 105: eenparigheid van stemmen in de Raad; raadpleging Europees Parlement

c) Comitologie: n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Deze voorstellen hebben als hoofddoel een juridisch kader te scheppen voor het evalueren van de toepassing van het Schengenacquis, van zowel de elementen die deel uitmaken van het *Gemeenschapsrecht* (verordening COM 2009102) als de elementen die deel uitmaken van het *EU-recht* (besluit COM 2009105).

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het voorstel COM (2009) 102 is gebaseerd op art. 66 EG-Verdrag

Het voorstel COM (2009) 105 is gebaseerd op art. 30 en art. 31 EU-Verdrag

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

Risico's/implicaties/kansen

Voorgesteld wordt om ook de situatie aan de binnengrenzen te evalueren. Dit kan implicaties hebben voor de wijze van uitvoering en het voortbestaan van het Mobiel Toezicht Vreemdelingen aan de Nederlandse grenzen met België en Duitsland.

Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland staat positief tegenover inhoudelijke verbeteringen voor het Schengenevaluatie- mechanisme, zoals het opstellen van meerjarenprogramma's, bekostiging van de evaluatiemissies uit Europese middelen, verplichte scholing van de experts, het instellen van onaangekondigde missies, structureel gebruik van de risicoanalyses van FRONTEx en invoering van thematische en regionale evaluaties, maar Nederland zet vraagtekens bij de rol die de Commissie zichzelf toeëigent, met name wat betreft Schengen-aangelegenheden in de derde pijler van de EU (zoals neergelegd in het voorstel voor het besluit).

3. Samenvatting voorstellen

Inhoud voorstellen

Deze voorstellen hebben als hoofddoel een juridisch kader te scheppen voor het evalueren van de toepassing van het Schengenacquis, van zowel de elementen die deel uitmaken van het *Gemeenschapsrecht* (verordening COM 2009102) als de elementen die deel uitmaken van het *EU-recht* (besluit COM 2009105).

Dit dubbele evaluatiemechanisme moet zorgen voor een transparante, doeltreffende en consistente toepassing van het Schengenacquis en moet ervoor zorgen dat de lidstaten blijven vertrouwen op elkaars vermogen om de begeleidende maatregelen voor de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen doeltreffend en doelmatig toe te passen.

Sinds 1999 zijn er tussen de lidstaten en met de Commissie meerdere discussies over het doeltreffender maken van het Schengenevaluatiemechanisme gevoerd. De belangrijkste vastgestelde tekortkomingen zijn:

- (1) de huidige methode van het evaluatiemechanisme is inadequaat. De regels inzake consistentie en frequentie van de evaluaties zijn niet duidelijk. Het is niet gebruikelijk om onaangekondigde controles ter plaatse te verrichten;
- (2) er moet een methode worden ontwikkeld voor prioriteitstelling op basis van risicoanalyse;
- (3) er moet worden verzekerd dat de deskundigheid gedurende de evaluatie van constant hoge kwaliteit is. De deskundigen die deelnemen aan de evaluatie moeten beschikken over voldoende juridische kennis en praktische ervaring. Als voor elke controle ter plaatse door elke lidstaat een deskundige wordt gestuurd, gaat dit wellicht ten koste van de doeltreffendheid van de evaluatie. Er moet een geschikt aantal deskundigen worden vastgesteld voor deelname aan een controle ter plaatse;
- (4) het mechanisme waarmee de follow-up wordt beoordeeld die is gegeven aan de na de controles ter plaatse gedane aanbevelingen moet worden verbeterd. De maatregelen die worden genomen om gebreken te verhelpen en het tijdsbestek waarin deze moeten worden verholpen, verschillen namelijk per lidstaat;
- (5) de institutionele verantwoordelijkheid van de Commissie als hoedster van het Verdrag komt wat betreft aangelegenheden van de eerste pijler in het bestaande evaluatiesysteem niet tot uitdrukking.

Deze voorstellen bieden een duidelijke programmering, die voorziet in meerjaren- en jaarprogramma's voor aangekondigde controles ter plaatse,

waardoor de genoemde tekortkomingen kunnen worden aangepakt. De lidstaten blijven onderworpen aan regelmatige evaluatie om te waarborgen dat het acquis over de hele linie correct wordt toegepast. Alle delen van het Schengenacquis met rechtsgrondslag in het EG-Verdrag en alle delen van het Schengenacquis met rechtsgrondslag in het EU-Verdrag komen voor evaluatie in aanmerking. Deze evaluatie kan worden gebaseerd op antwoorden op vragenlijsten, controles ter plaatse of een combinatie van die twee.

Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment van de Commissie gepubliceerd. Wel heeft de Commissie in april 2008 een deskundigenvergadering gehouden. De lidstaten hebben ingestemd met de beoordeling van de door de Commissie vastgestelde zwakke punten. Hoewel de lidstaten erkennen dat het bestaande mechanisme moet worden veranderd, heeft een aantal lidstaten twijfels geuit over de institutionele rol van de Commissie in een nieuw Schengenevaluatiemechanisme. Uit de voorstellen kan geenszins worden afgeleid dat de Commissie de mening van de lidstaten heeft meegewogen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel COM (2009) 102 is gebaseerd op art. 66 EG-Verdrag. Volgens Nederland is dat de juiste rechtsbasis.

Het voorstel COM (2009) 105 is gebaseerd op art. 30 en art. 31 EU-Verdrag. Volgens Nederland is dat de juiste rechtsbasis.

b) Functionele toets:

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* positief
- *Onderbouwing:*

Het doel van het voorgestelde instrument, namelijk het bestaande Schengenevaluatie- mechanisme doeltreffender maken, waarvoor thans de Raad verantwoordelijk is, kan alleen op EU-niveau worden verwezenlijkt. Dit leidt tot een positief subsidiariteitsoordeel.

De voorstellen blijven binnen het bestaande kader, beperken het aantal deelnemende deskundigen en vergroot de doeltreffendheid. De voorstellen gaan niet verder dan nodig is om het beoogde doel te verwezenlijken. Dit leidt tot een positief proportionaliteitsoordeel.

c) Nederlands oordeel

Nederland is verheugd dat de Commissie voorstelt om het evaluatiemechanisme van het Schengenacquis te verbeteren.

Hoewel Nederland positief is over de proportionaliteit van de voorstellen, plaatst Nederland kanttekeningen bij de voorgestelde institutionele verantwoordelijkheid van de Commissie in een verbeterd Schengenevaluatiemechanisme, met name wat betreft Schengen-aangelegenheden in de derde pijler van de EU, waarvoor thans de Raad verantwoordelijk is.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

De Commissie heeft een gemeenschappelijk financieel memorandum opgesteld en dit gehecht aan de verordening tot instelling van een evaluatiemechanisme om de toepassing van het Schengenacquis te

controleren op basis van titel IV van het EG-Verdrag. Het memorandum geldt ook voor het besluit. De aan de voorstellen verbonden kosten worden gefinancierd binnen hoofdstuk 18.02 van de Europese begroting. De jaarlijkse aanspraak op de Europese begroting neemt toe van € 0,12 miljoen in 2010 tot € 1,68 miljoen in 2012 en blijft daarna constant. De voorstellen zijn verenigbaar met de huidige financiële programmering.

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

Geen.

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

Geen.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

Geen.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

Geen.

6. Implicaties juridisch

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

Geen.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Deze verordening en dit besluit treden in werking op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In de voorstellen is geen evaluatie- of horizonbepaling opgenomen. Nederland vindt het wenselijk dat de voorstellen worden geëvalueerd en dat er een evaluatiebepaling wordt opgenomen in de voorstellen.

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)

Nederland is verheugd dat de Commissie voorstelt om het evaluatiemechanisme van het Schengenacquis te verbeteren. Het huidige mechanisme blijkt niet langer geschikt voor een efficiënte evaluatie van het groeiende aantal lidstaten. Overigens zijn door de Raad reeds maatregelen genomen die de effectiviteit van het huidige Schengenevaluatiemechanisme sterk hebben verbeterd. Dit geldt met name voor de onder onderdeel 3 van dit fiche genoemde tekortkomingen 2 en 3.

Nederland staat positief tegenover inhoudelijke verbeteringen voor het evaluatiemechanisme, zoals het opstellen van meerjarenprogramma's, bekostiging van de evaluatiemissies uit Europese middelen, verplichte scholing van experts, het instellen van onaangekondigde missies, structureel gebruik van de risicoanalyses van FRONTEX (t.a.v. EU-lidstaten) en invoering van thematische en regionale evaluaties.

De voorstellen gaan uit van een bijzonder grote rol en verantwoordelijkheid voor de Commissie. Artikel 3 geeft expliciet aan dat de Commissie verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van het voorgestelde evaluatiemechanisme. Nederland plaatst daar vraagtekens bij: het lijkt erop dat de Commissie de ruimte die de Raad in het Haags Programma heeft gegeven (om *ter aanvulling* van het bestaande Schengenevaluatiemechanisme het bestaande mechanisme effectiever, transparanter en doelmatiger toe te passen) tevens heeft gebruikt om een nieuw mechanisme te introduceren waarbij de hoofdverantwoordelijkheid bij de Commissie zelf komt te liggen. Met het opnemen van een deel van het Schengenacquis in het Gemeenschapsrecht is deze keuze, gezien de rol van de Commissie als hoedster van de Verdragen, te verklaren. Echter, voor de rol die de Commissie zich toeëigent voor het deel van het Schengenacquis dat deel uitmaakt van het EU-recht (zoals neergelegd in het voorstel voor het besluit) lijkt geen bevoegdheid te zijn.

Ook zou Nederland graag verduidelijkt willen zien:

- (a) De rol van het Raadssecretariaat;
- (b) De rol van de Werkgroep Schengenevaluaties, met name in relatie tot de in de voorstellen voorgenoemen op te richten Coördinatiegroep (bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en van de Commissie en verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van het Schengenevaluatiemechanisme);
- (c) De rol van de lidstaten;
- (d) De juridische implicaties van de verordening en besluit en de bevoegdheden van de Commissie ten aanzien van de Noorwegen, IJsland, Liechtenstein (EER-landen) en Zwitserland;

Verder vindt Nederland dat de voorstellen miskennen dat in de afgelopen jaren veel van de verbeteringsvoorstellen reeds zijn geïntroduceerd door de Werkgroep Schengenevaluaties (behalve onaangekondigde missies en de bevoegdheid van de Commissie om de uitvoering van aanbevelingen af te dwingen).