

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

33 031

EU-voorstellen inzake het Evaluatie- en toezichtmechanisme Schengen [COM(2011)559] en het Noodmechanisme herinvoering binnengrenstoezicht Schengen [COM(2011)560]

EY¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2011

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

Fiche 1: mededeling voorstel Gemeenschappelijk standpunt Busan

Fiche 2: verordening inzake gemeenschappelijke regels voor de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden

Fiche 3: verordening instelling Schengen-evaluatiemechanisme

Fiche 4: verordening Interne Markt Informatiesysteem (IMI)

Fiche 5: wijziging verordening elektronische identificatie (EID) van runderen

Fiche 6: Verordening registratiesysteem voor vervoerder van radioactief materiaal

Fiche 7: verordening gearomatiseerde wijnbouwproducten

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

¹ De letters EY hebben alleen betrekking op 22 112.

Fiche 2: verordening inzake gemeenschappelijke regels voor de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden.

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot de 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.

Datum Commissiedocument: 16 september 2011

Nr. Commissiedocument: COM (2011) 560

Prelex: PM

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:
Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad: Werkgroep Schengenacquis, SCIFA, JBZ-Raad (waarschijnlijk onder Pools voorzitterschap laatste helft 2011)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

- a) *Rechtsbasis:* artikel 77 lid 1 en 2 VWEU
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:* Gewone wetgevingsprocedure in de Raad, medebeslissing van het Europees Parlement
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:* In het voorstel wordt aangegeven dat de Commissie in haar besluit tot tijdelijke herinvoering van de binnengrenscontroles wordt bijgestaan door een nieuw op te richten comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten (op basis van verordening 182/2011). Het comité brengt een advies uit over het voorstel van de Commissie om controles aan de binnengrens herin te voeren conform de «onderzoeksprocedure» (artikel 5 van de Verordening (EU) nr. 182/2011). Indien de Commissie dit advies niet volgt kan het voorstel in beroep (comité van beroep) alsnog verworpen worden.

Teneinde de verordening uit te kunnen voeren heeft de Commissie uitvoeringsmacht nodig. Verordening 182/2011 van het Europese Parlement en de Raad van 16 februari 2011 vormt daartoe de basis. In deze verordening zijn regels en algemene uitgangspunten neergelegd ten aanzien van mechanismen voor de controle door lidstaten van de uitoefening van de uitvoeringsmacht van de Commissie (Pb L 55 van 28-2-2011, pg. 13).

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Het voorstel behelst een wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006, de zogenaamde Schengengrenscodes, die op 13 oktober 2006 in werking is getreden. De Schengengrenscodes bevat normen en procedures voor het overschrijden van de EU-buitengrenzen en het herinvoeren van controles

aan de binnengrenzen. In het voorstel van de Commissie worden striktere regels voorgesteld voor de tijdelijke herinvoering van controles aan de binnengrenzen, indien de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in het geding is. De Schengengrenscodex voorziet nu reeds in de tijdelijke herinvoering van de controles. Voornaamste wijziging is dat de Commissie een grotere rol gaat spelen in de besluitvorming over het tijdelijk herinvoeren van de binnengrenscontroles. Tegelijkertijd wordt met dit voorstel door de Commissie een voorstel gepresenteerd ter oprichting van een evaluatiemechanisme voor de toepassing van het Schengenacquis (COM (2011) 559). Ook presenteerde de Commissie bij deze voorstellen een mededeling inzake de versterking van het Schengenbestuur. Deze mededeling schetst wat de achtergrond is van de twee wetgevende voorstellen.

• *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

De Europese Commissie kiest artikel 77 lid 1 en 2 VWEU als rechtsbasis. Dit is volgens het kabinet voor dit specifieke voorstel de juiste rechtsbasis.

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Het kabinet deelt het standpunt van de Commissie dat niet getornd mag worden aan het principe van vrij verkeer binnen de Unie en is van mening dat het herinvoeren van controles aan de binnengrenzen slechts als laatste redmiddel kan dienen. Het kabinet erkent dat daarom duidelijke afspraken op Europees niveau op dit terrein nodig zijn.

Echter, het kabinet is kritisch naar het de leidende de rol van de Commissie bij de besluitvorming over de tijdelijke herinvoering van grenscontroles betreft en derhalve beoordeelt het kabinet de proportionaliteit negatief. Tot nu toe zijn het de lidstaten zelf die over de herinvoering besluiten. In dit voorstel van de Commissie wordt deze mogelijkheid beperkt tot maximaal vijf dagen en enkel in onvoorziene situaties. Bij situaties die te voorzien zijn, of noodsituaties na vijf dagen moet een lidstaat in feite toestemming vragen aan de Commissie. Het voorstel gaat daarmee verder dan nodig om het doel (het stellen van uniforme regels) te bereiken.

• *Implicaties/risico's/kansen*

Het voorstel van de Europese Commissie biedt regels voor de tijdelijke invoering van grenscontroles zodat artikel 23 van de Schengengrenscodex eenduidig kan worden toegepast. De Commissie introduceert daartoe het begrip «bijzondere omstandigheden die een serieuze bedreiging vormen van de openbare orde en veiligheid van de lidstaat en of de Unie». Indien een lidstaat unilateraal besluit de grenscontroles tijdelijk herin te voeren moet het gaan om urgente gevallen die niet konden worden voorzien. Bovendien wordt in het voorstel een non-exclusieve lijst van mogelijke urgente gevallen omschreven. Hiermee wordt duidelijkheid geschapen over de omstandigheden die tot herinvoering kunnen leiden.

Het voorstel voorziet in een specifieke procedure voor het tijdelijk herinvoeren van de grenscontroles in geval van aanhoudende serieuze tekortkomingen bij het bewaken van de buitengrenzen door een lidstaat. Deze mogelijkheid draagt bij aan de verbetering van het Schengenbestuur.

• *Nederlandse positie en eventuele acties*

Het kabinet is van mening dat aan het principe van vrij verkeer van personen niet getornd mag worden en de samenwerking binnen de

Schengenzone versterkt en verbeterd moet worden. Het kabinet ondersteunt het door de Commissie voorgestelde getrapte proces: onderzoeken of maatregelen mogelijk zijn voor het aanpakken van problemen gerelateerd aan grensbewaking en pas als laatste redmiddel het herinvoeren van de controles van de binnengrenzen.

Het kabinet onderschrijft dat de procedure bij de tijdelijke herinvoering van de grenscontroles wordt verduidelijkt. Het voorstel voor een specifieke procedure voor de tijdelijke herinvoering van controles aan de binnengrenzen van een lidstaat in geval van aanhoudende serieuze tekortkomingen bij het bewaken van de buitengrenzen ondersteunt het kabinet.

Het kabinet is kritisch over de door de Commissie voorgestelde verdeling van verantwoordelijkheden. Het kabinet is van mening dat lidstaten, conform artikel 4 lid 2 van het EU verdrag, verantwoordelijk zijn en moeten blijven inzake de territoriale integriteit van een lidstaat, waaronder nationale veiligheid. Lidstaten zijn immers toegerust te beoordelen of omstandigheden, voorzien en onvoorzien, maatregelen vergen zoals het invoeren van binnengrenscontrole, om de openbare orde en de binnenlandse veiligheid op nationaal en EU-niveau voor een ernstige en acute dreiging te behoeden. De Commissie zou hierin niet het voortouw moeten krijgen. Het kabinet staat wel open voor onderzoek naar de rol van de Commissie wanneer er sprake is van aanhoudende ernstige gebreken van een lidstaat bij de bewaking van de buitengrenzen. Immers, in dergelijk geval zal de bewuste lidstaat zelf niet snel tot een dergelijk besluit komen.

3. Samenvatting voorstel

• Inhoud voorstel

Het voorstel heeft als doel te voorzien een goed gecoördineerde respons van de EU voor situaties wanneer zich in de ruimte zonder grenstoezicht aan de binnengrenzen op nationaal of EU-niveau een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid voordoet. Het grenstoezicht kan dan bij uitzondering en als laatste redmiddel opnieuw worden ingevoerd aan alle of bepaalde delen van de binnengrenzen van een of meerdere lidstaten. De omvang en duur van het grenstoezicht blijven beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is om op de ernstige bedreiging te reageren. Het voorstel maakt het tevens mogelijk tijdelijk de binnengrenscontroles herin te voeren wanneer een deel van de buitengrens van de EU onverwacht onder zware druk komt te staan of wanneer een lidstaat langdurig verzuimt afdoende toezicht te houden op zijn deel van de buitengrens en de omstandigheden op nationaal of EU-niveau een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid.

De tijdelijke herinvoering is alleen toegestaan volgens de onderscheide procedures waarbij criteria zijn vastgelegd. De Commissie kan op verzoek van een lidstaat of op eigen initiatief een besluit nemen over de herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen. Daarnaast maakt de Commissie daarbij onderscheid tussen:

- a) omstandigheden die zijn te voorzien, bijvoorbeeld in het geval van het overschrijden van de buitengrens door een groot aantal onderdanen van derde landen, indien een dergelijke maatregel nodig is om de openbare orde en binnenlandse veiligheid op nationaal en EU-niveau voor een ernstige en acute dreiging te behoeden
- b) omstandigheden die onmiddellijk optreden vereisen, bij een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid op nationaal of EU-niveau, met name na terroristische incidenten en bij dreiging van georganiseerde criminaliteit

c) en een specifieke procedure voor aanhoudende ernstige gebreken van een lidstaat bij de bewaking van zijn deel van de buitengrenzen. Volgens het voorstel beslist de Commissie, bijgestaan door een comité van de lidstaten, tot het tijdelijk herinvoeren van de controles aan de binnengrenzen, in principe voor dertig dagen, en alleen in geval de omstandigheden daartoe nopen verlengbaar tot ten hoogste zes maanden. In het geval van lidstaten die niet aan hun verplichtingen voldoen, kan besloten worden de periode ook na deze zes maanden te verlengen. Alleen wanneer een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in een lidstaat onmiddellijk optreden vereist, kan de betrokken lidstaat bij wijze van uitzondering onmiddellijk overgaan tot herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen voor ten hoogste vijf dagen. Voor verlenging van deze periode is besluitvorming op EU-niveau benodigd.

• *Impact assessment Commissie*

De commissie heeft geen impact analyse uitgevoerd.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- a) *Bevoegdheid*: De Europese Commissie kiest artikel 77 lid 1 en 2 VWEU als rechtsbasis. Dit is volgens het kabinet voor dit specifieke voorstel de juiste rechtsbasis.
- b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*:
Subsidiariteit: positief.
De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Dit voorstel komt mede voort uit het verzoek van de EU-lidstaten aan de Commissie om, naar aanleiding van recente gebeurtenissen binnen de Schengen-zone, met voorstellen tot versterking van het Schengen-bestuur te komen. Het kabinet deelt het standpunt van de Commissie dat niet getornd mag worden aan het principe van vrij verkeer binnen de Unie en is van mening dat het herinvoeren van controles aan de binnengrenzen slechts als laatste redmiddel kan dienen. Indien het herinvoeren van grenscontroles aan de binnengrenzen wel nodig is, heeft dit grote gevolgen voor andere lidstaten en de Schengenzone in het geheel. Het kabinet erkent dat daarom duidelijke afspraken op Europees niveau op dit terrein nodig zijn.
Proportionaliteit: negatief.
Het kabinet is kritisch waar het de leidende rol van de Commissie bij de besluitvorming over de tijdelijke herinvoering van grenscontroles betreft en derhalve beoordeelt het kabinet de proportionaliteit negatief. Tot nu toe zijn het de lidstaten zelf die over de herinvoering besluiten. In dit voorstel van de Commissie wordt deze mogelijkheid beperkt tot maximaal vijf dagen en enkel in onvoorziene situaties. Bij situaties die te voorzien zijn, of noodsituaties na vijf dagen moet een lidstaat in feite toestemming vragen aan de Commissie. Het voorstel gaat daarmee verder dan nodig om het doel (het stellen van regels) te bereiken. Het kabinet staat wel open voor onderzoek naar de rol van de Commissie wanneer er sprake is van aanhoudende ernstige gebreken van een lidstaat bij de bewaking van de buitengrenzen. Van belang is hierbij dat de criteria om over te gaan tot een dergelijk besluit een bedreiging van de openbare orde en/of binnenlandse veiligheid zijn. Een oordeel hierover behoort tot de exclusieve bevoegdheden van de lidstaten, zoals ook in artikel 4 lid 2 van het EU verdrag is opgenomen.
- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*: De herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen wordt gebaseerd op een besluit dat door de

Commissie als uitvoeringshandeling wordt voorgesteld en vastgesteld, nadat de lidstaten hun standpunten naar voren hebben gebracht in de onderzoeksprocedure van Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren. Nederland is kritisch over het voorstel dat een besluit tot herinvoering van de binnengrenscontrole door de Commissie als uitvoeringshandeling wordt gezien. In die gevallen waar het de openbare orde en/of binnenlandse veiligheid betreft, is een besluit een weloverwogen politieke afweging en niet slechts een uitvoeringshandeling. Nederland staat dan ook afwijzend tegen het nemen van een dergelijk besluit via de comitologieprocedure. Daarnaast acht Nederland het niet wenselijk dat de Commissie een leidende rol heeft bij de totstandkoming van een dergelijk besluit.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*: Het door de Commissie beoogde getrapte proces vereist dat -alvorens besloten kan worden om binnengrenscontroles in te voeren- eerst onderzocht moet worden of de onderliggende situatie aangepakt kan worden door technische en financiële steun op (nationaal en) EU niveau. Voor deze steun zouden lidstaten ook zonder het voorliggende voorstel in aanmerking komen. Het voorstel leidt daarom niet tot aanvullend beroep op de EU begroting/ hiervoor ingerichte fondsen.
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*: In het uiterste geval kan het nodig zijn om in Nederland binnengrenscontroles sterk te intensiveren of tijdelijk her in te voeren. Dat kan in beperkte mate door herprioritering kostenneutraal gerealiseerd worden. Indien de controles in omvang, duur en intensiteit moeten toenemen zullen kostenimplicaties onvermijdelijk zijn. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen door de beleidsverantwoordelijke departementen te worden gedragen conform de begrotingsregels.
Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: Tijdelijke herinvoering van controles aan binnengrenzen kan leiden tot wachttijden aan de grens.
- c) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*: Geen.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*: Geen.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*: 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 comitéprocedure. Uiterlijk 1 maart 2016 dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over

de tenuitvoerlegging van deze verordening, dat zo nodig vergezeld gaat van passende wetgevingsvoorstellen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*: Geen complicaties voorzien
- b) *Handhaafbaarheid*: n.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

n.v.t.

9. Nederlandse positie

In algemene zin steunt het kabinet de inzet van de Commissie dat het principe van vrij personenverkeer in de Schengenruimte een van de grootste successen van Europese samenwerking is en dat hier niet aan getornd moet worden. Ook de inzet om samenwerking binnen de Schengenzone verder te verbeteren en versterken wordt gesteund. Het kabinet vindt het belangrijk dat het wederzijds vertrouwen tussen de Schengenlanden wordt vergroot.

Het kabinet vindt het derhalve belangrijk dat duidelijke regels worden gesteld voor de tijdelijke herinvoering van controles aan de binnengrenzen. Dit verduidelijkt de toepassing van het Schengenacquis en bevordert het wederzijds vertrouwen tussen de Schengenlanden.

Het kabinet steunt in grote lijnen ook de door de Commissie voorgestelde aanpak indien landen langdurig niet aan hun verplichtingen op het gebied van grensbewaking voldoen. De Commissie stelt hier een getrappt proces voor. Dit houdt in dat eerst moet worden onderzocht of er maatregelen kunnen worden getroffen om de onderliggende situatie aan te pakken, bijvoorbeeld door bijstand via EU-organen als Frontex of Europol en maatregelen voor technische en financiële ondersteuning op nationaal en/of EU-niveau (waarbij lidstaten in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn om hun zaken op orde te krijgen). Frontex kan besluiten gezamenlijke operaties op te zetten of snelle grensinterventieteams in te stellen. Pas als allerlaatste redmiddel kan besloten worden om binnengrenscontroles in te voeren.

Het kabinet is kritisch als het gaat om de manier waarop besloten kan worden om binnengrenscontroles in te stellen in het geval van situaties met omstandigheden die zijn te voorzien (bv. grote evenementen, zoals WK-voetbal) alsmede omstandigheden die onmiddellijk optreden vereisen (bv. terroristische aanslag), waarbij een dergelijke maatregel nodig is om de openbare orde en binnenlandse veiligheid op nationaal en EU-niveau voor een ernstige en acute dreiging te behoeden. Op dit moment is het zo dat lidstaten zelf de inschatting maken of in dergelijke gevallen maatregelen noodzakelijk zijn waarbij controles worden uitgevoerd aan de binnengrenzen. Lidstaten moeten de Commissie en andere lidstaten hierover wel goed informeren. Het kabinet vindt dat het systeem op dit punt goed functioneert en derhalve onveranderd moet blijven, aangezien beslissingen over mogelijke dreiging van de openbare orde en/of binnenlandse veiligheid tot de exclusieve bevoegdheden van de lidstaten behoren.

Het kabinet constateert dat in het voorstel enige ruimte blijft bestaan voor de lidstaten om unilateraal actie te ondernemen bij omstandigheden waarbij onmiddellijk optreden vereist is. Echter, dit kan slechts voor een periode van maximaal vijf dagen. Hierna moet de Commissie beslissen of

de maatregelen voortgezet kunnen worden. Het kabinet is van mening dat het niet aan de Commissie is om hierover een besluit te nemen. Dit is de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaat (artikel 4 lid 2 EU verdrag).

Het kabinet staat wel open voor onderzoek naar de rol van de Commissie wanneer er sprake is van aanhoudende ernstige gebreken van een lidstaat bij de bewaking van de buitengrenzen. Het kabinet wil in dit verband de bevoegdheid van de Commissie en de comitologieprocedure met betrekking tot de besluitvorming over het herinvoeren van de binnengrenscontroles nader bezien.