

Vergaderjaar 2011–2012

33 031

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

Nr. 6

BRIEF VAN DE VICEVOORZITTER VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 5 juni 2012

De Commissie dankt de Nederlandse Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal voor hun gemotiveerde advies over het voorstel van de Commissie van 16 september 2011 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 (Schengengrenscodes) teneinde te voorzien in gemeenschappelijke regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden (COM(2011)560 definitief). Wij verontschuldigen ons voor onze late reactie op uw advies.¹

In haar mededeling over migratie van mei 2011 heeft de Commissie aangegeven waarom zij een herziening nodig vindt van de manier waarop wij toezicht houden op het beheer van onze buitengrenzen en de manier waarop grenscontroles tijdelijk worden heringevoerd. Uitgangspunt van de Commissie is dat het Schengengebied voordelen oplevert voor de gehele EU en dat daarom elk besluit dat gevolgen heeft voor die voordelen, op EU-niveau moet worden genomen en niet door de lidstaten afzonderlijk.

Het voorstel waarop het advies van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal betrekking heeft, maakt deel uit van een pakket van twee wetgevingsvoorstellen die de Commissie op 16 september 2011 heeft goedgekeurd. De voorstellen bouwen voort op de conclusies van de Europese Raad van juni, waarin erop wordt aangedrongen het bestuur van het Schengengebied te versterken om beter 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.

¹ Een brief van gelijke strekking is door de vicevoorzitter van de Europese Commissie aangeboden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer.

Kernpunt hierbij blijft voor alle actoren op EU-niveau hetzelfde: het vrij verkeer van personen in het Schengengebied is een van de belangrijkste

en meest tastbare resultaten van het EU-integratieproces. Daarom moet het op een effectieve en geloofwaardige manier in stand worden gehouden en worden versterkt.

De wijzigingen van de Schengengrenscodex in het voorstel van de Commissie houden in dat ieder besluit tot herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen moet worden genomen via de «comitologieprocedure», behalve wanneer de situatie onmiddellijk optreden vereist. In dat geval kunnen de lidstaten eenzijdig het toezicht opnieuw invoeren, maar voor niet meer dan vijf dagen. Herinvoering van het grenstoezicht is altijd van tijdelijke aard en mag niet verder gaan dan nodig is. Bovendien kan er alleen toe worden overgegaan als eerst andere maatregelen zijn overwogen en als er sprake is van een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid op EU- of op nationaal niveau.

De Commissie heeft nota genomen van de standpunten die de Eerste en Tweede Kamer in hun gemotiveerd advies hebben geformuleerd ten aanzien van de verenigbaarheid van dit aspect van het voorstel van de Commissie met het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) neergelegde subsidiariteitsbeginsel en met artikel 4, lid 2, VEU, en de artikelen 72 en 276 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), die betrekking hebben op de bevoegdheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

De Commissie eerbiedigt ten volle de soevereiniteit van de lidstaten op het gebied van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid en zij is ervan overtuigd dat deze voorstellen volledig stroken met die soevereine bevoegdheid. De Commissie wijst erop dat in artikel 3, lid 2, VEU, alsook in de artikelen 67 en 77 VWEU duidelijk is bepaald dat de ontwikkeling van een ruimte zonder binnengrenzen die vrij verkeer van personen mogelijk moet maken, een EU-bevoegdheid is. De regels betreffende de totstandbrenging en het behoud van een dergelijke ruimte zonder binnengrenzen worden dan ook in de vorm van wetgeving op EU-niveau vastgesteld, en het is niet meer dan logisch dat besluiten die uitzonderingen mogelijk maken op de algemene regel – namelijk dat in de ruimte vrij verkeer mogelijk moet zijn – ook op Europees niveau worden genomen. De voorgestelde procedure, waarbij de lidstaten toezicht kunnen houden op de uitoefening van «uitvoeringsbevoegdheden» door de Commissie, moet in dit licht worden gezien.

De herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen heeft verregaande gevolgen voor de burgers en de economie, die ook buiten de landsgrenzen van een lidstaat doorwerken. Dergelijke besluiten zijn nooit van zuiver nationaal belang: binnengrenzen worden immers per definitie door twee lidstaten gedeeld, en de herinvoering van het toezicht aan deze grenzen heeft gevolgen voor het vrije verkeer van de burgers van alle lidstaten. Daarom moet er een mechanisme worden ingevoerd dat ervoor zorgt dat elke maatregel ter beperking van dit vrije verkeer in de ruimte zonder binnengrenzen noodzakelijk en evenredig is. Dit mechanisme moet ertoe leiden dat in de gehele Unie op dezelfde manier en op basis van dezelfde criteria wordt besloten over de herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen, en voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om deze uitzonderlijke maatregel toe te passen. Omdat de herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen gevolgen heeft voor de gehele Unie, moet een dergelijk mechanisme een mechanisme van de Unie zijn, waarbij de besluiten op Europees niveau worden genomen.

Het door de Commissie voorgestelde mechanisme garandeert ook dat zo nodig zeer snel uitzonderlijke maatregelen genomen kunnen worden, die bovendien vervolgens collectief op EU-niveau worden gesteund. Naar verwachting zullen verzoeken van de lidstaten tot herinvoering of verlenging van het toezicht aan de binnengrenzen om legitieme overwegingen van binnenlandse veiligheid of openbare orde worden ingewilligd, tenzij deze overwegingen duidelijk ongegrond zijn of de gevraagde maatregelen niet in verhouding staan tot de bedreiging.

De Commissie is er dan ook van overtuigd dat zij in haar voorstel het juiste midden heeft gevonden tussen de noodzaak om een efficiënt mechanisme in te voeren waarmee maatregelen kunnen worden getroffen om de openbare orde en de binnenlandse veiligheid tegen ernstige bedreigingen te beschermen, enerzijds, en de garantie dat dergelijke maatregelen het beginsel van het vrije verkeer van personen niet onnodig zullen ondermijnen, anderzijds. De Commissie is daarom van mening dat haar voorstel volledig verenigbaar is met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel in de zin van artikel 5 VEU.

De Commissie hoopt dat zij met dit antwoord de bezwaren die de Eerste en Tweede kamer der Staten-Generaal in hun gemotiveerd advies hebben verwoord, heeft weggenomen.

Met de meeste hoogachting,

De vicevoorzitter van de Europese Commissie,
Maroš Šefčovič