

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]¹

C

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 januari 2012

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad² heeft in haar vergaderingen van 1 en 8 november 2011 gesproken over het voorstel voor een Verordening teneinde te voorzien in de tijdelijke herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden.³ De leden van de fracties van **D66** en **GroenLinks** hebben naar aanleiding van het voorstel en het Nederlandse standpunt zoals geformuleerd in het BNC-fiche⁴ een aantal vragen voorgelegd aan de regering welke zijn opgenomen in de brief aan de minister voor Immigratie en Asiel van 8 november 2011.

De minister heeft op 20 december 2011 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-raad,
Kim van Dooren

¹ Zie E110049 op www.europapoort.nl

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA) (voorzitter), Strik (GL), Vliegert-hart (SP), K.G. de Vries (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaf (PVV) (vicevoorzitter), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD) en Swagerman (VVD).

³ COM(2011)560; zie ook dossier **E110049** op www.europapoort.nl.

⁴ EK, 2011–2012, 22 112, EY.

BRIEF AAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL

Den Haag, 8 november 2011

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel/ JBZ-raad heeft in haar vergaderingen van 1 en 8 november 2011 gesproken over het voorstel voor een Verordening teneinde te voorzien in de tijdelijke herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden.¹ De leden van de fracties van **D66** en **GroenLinks** hebben naar aanleiding van het voorstel en het Nederlandse standpunt zoals geformuleerd in het BNC-fiche² de navolgende vragen aan de regering.

De leden van de D66-fractie en de GroenLinks-fractie hebben met veel belangstelling kennis genomen van onderhavige verordening tot wijziging van de zogenaamde Schengengrenscodes van 2006. Het voorstel beoogt een aantal wijzigingen door te voeren die striktere regels voor de tijdelijke herinvoering van controles aan de binnengrenzen tot gevolg hebben. Deze leden zijn van mening dat het vrij verkeer van personen binnen de grenzen van Europa een groot goed is en dat een eventuele inperking hiervan door één of meerdere lidstaten in geval van nood enkel als laatste redmiddel mag worden ingezet, behoudens de hieraan op Europees niveau overeengekomen voorwaarden. Striktere regelgeving die erop gericht is om het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid voor dergelijke tijdelijke inperking van het vrije verkeer van personen meer naar Europees niveau te verleggen, voldoet naar de mening van deze leden, overeenkomstig het standpunt van de Nederlandse regering, aan het subsidiariteitsbeginsel. Niettemin zijn er met betrekking tot het standpunt van de regering inzake deze verordening enkele kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste zijn deze leden benieuwd naar de gronden waarop de regering onderhavige verordening negatief beoordeelt op het gebied van proportionaliteit. In het BNC-fiche wordt naar de mening van deze leden hierin een tegenstrijdige positie ingenomen. Enerzijds benadrukt de regering het belang van Europese regelgeving aangaande de inperking van de mogelijkheden van individuele lidstaten om controles aan de binnengrenzen uit te voeren, terwijl anderzijds beargumenteerd wordt dat dergelijke regelgeving niet teveel verantwoordelijkheden van de lidstaten mag overdragen aan de Europese Commissie. Kan de regering deze ogenschijnlijke tegenstelling nader toelichten? Meent de regering dat de regels rond de herinvoering van grenscontroles voor lidstaten wel strenger moeten worden, maar dat de Commissie hierin geen bevoegdheden dienen toe te komen? Indien de regering deze bevoegdheid niet aan de Commissie wenst toe te kennen, op welke wijze denkt de regering dan wel te komen tot een beoordeling van de rechtvaardiging van herinvoering van interne grenscontroles uit het communautaire belang?

Ten tweede zijn deze leden, in tegenstelling tot de regering, de mening toegedaan dat in deze verordening terecht een comitologieprocedure wordt aangewend. Dankzij de verworvenheden van de Europese Unie in de vorm van de vier vrijheden is Europa tegenwoordig onderdeel van ons binnenland, gelijk ons binnenland onderdeel geworden is van Europa. Met name in kwesties van inperking van deze verworvenheden is het in het belang van alle lidstaten dat hiervoor op Europees niveau bevoegdheden worden afgegeven. Deze leden zijn ervan overtuigd dat via comitologie middels deelname van vertegenwoordigers van alle lidstaten in het ondersteunende comité relevante beslissingsmacht over de uitvoering van deze verordening in handen van de lidstaten blijft. Graag vernemen deze leden in meer detail waarom de regering de procedure van comitologie in deze verordening bij voorbaat afwijst. Bovendien bevreemdt het deze leden dat de regering het niet wenselijk acht dat de

¹ COM(2011)560; zie ook dossier **E110049** op www.europapoort.nl.

² TK, 2011–2012, 22 112, nr. 1237.

Commissie een leidende rol heeft bij de totstandkoming van een dergelijk besluit. Ook hierop zien deze leden een reactie graag tegemoet.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie en de GroenLinks-fractie zich af in hoeverre de regering van mening is dat de bevoegdheid van afzonderlijke lidstaten om unilateraal tijdelijke controles aan de binnengrenzen in te stellen in zijn geheel onmogelijk wordt gemaakt door deze verordening. De discretionaire bevoegdheid hiertoe van lidstaten blijft, indien deze acute inperking gebaseerd is op weloverwogen gronden van bedreiging voor de binnenlandse veiligheid, in onderhavige verordening immers gewaarborgd, zij het met een maximale termijn van vijf dagen. Daarna is het de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie om nader te bepalen in hoeverre dergelijke inperking van het vrije verkeer van personen binnen de grenzen van het Schengen-acquis gerechtvaardigd is in het licht van proportionaliteit. Meent de regering niet dat door deze procedure de nationale verantwoordelijkheid in voldoende mate gewaarborgd wordt?

De commissie ziet uw reactie op bovenstaande vragen met belangstelling tegemoet en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad,
P. L. Meurs

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2011

In de brief van 8 november 2011 heeft de voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/JBZ-raad de regering een aantal vragen voorgelegd die bij de fracties van D66 en GroenLinks leven over het voorstel voor een Verordening teneinde te voorzien in de tijdelijke herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden¹. Hieronder ga ik in op deze vragen.

De leden van de D66-fractie en de GroenLinks-fractie hebben met veel belangstelling kennis genomen van onderhavige verordening tot wijziging van de zogenaamde Schengengrenscore van 2006. Het voorstel beoogt een aantal wijzigingen door te voeren die striktere regels voor de tijdelijke herinvoering van controles aan de binnengrenzen tot gevolg hebben. Deze leden zijn van mening dat het vrij verkeer van personen binnen de grenzen van Europa een groot goed is en dat een eventuele inperking hiervan door één of meerdere lidstaten in geval van nood enkel als laatste redmiddel mag worden ingezet, behoudens de hieraan op Europees niveau overeengekomen voorwaarden. Striktere regelgeving die erop gericht is om het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid voor dergelijke tijdelijke inperking van het vrije verkeer van personen meer naar Europees niveau te verleggen, voldoet naar de mening van deze leden, overeenkomstig het standpunt van de Nederlandse regering, aan het subsidiariteitsbeginsel. Niettemin zijn er met betrekking tot het standpunt van de regering inzake deze verordening enkele kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste zijn deze leden benieuwd naar de gronden waarop de regering onderhavige verordening negatief beoordeelt op het gebied van proportionaliteit. In het BNC-fiche wordt naar de mening van deze leden hierin een tegenstrijdige positie ingenomen. Enerzijds benadrukt de regering het belang van Europese regelgeving aangaande de inperking van de mogelijkheden van individuele lidstaten om controles aan de binnengrenzen uit te voeren, terwijl anderzijds beargumenteerd wordt dat dergelijke regelgeving niet teveel verantwoordelijkheden van de lidstaten mag overdragen aan de Europese Commissie. Kan de regering deze ogenschijnlijke tegenstelling nader toelichten? Meent de regering dat de regels rond de herinvoering van grenscontroles voor lidstaten wel strenger moeten worden, maar dat de Commissie hierin geen bevoegdheden dienen toe te komen? Indien de regering deze bevoegdheid niet aan de Commissie wenst toe te kennen, op welke wijze denkt de regering dan wel te komen tot een beoordeling van de rechtvaardiging van herinvoering van interne grenscontroles uit het communautaire belang?

Het kabinet vindt het belangrijk dat er duidelijke voorwaarden worden gesteld aan de procedure voor het nemen van een besluit tot het herinvoeren van de binnengrenscontroles van personen. De ontwikkelingen in het afgelopen jaar hebben laten zien dat in de praktijk behoefte bestaat aan een verduidelijking en nadere invulling van deze bepaling in de Schengengrenscore. De verschillende scenario's waarin deze voorwaarden zijn uitgewerkt worden dan ook door het kabinet ondersteund. Het kabinet is wel kritisch over de leidende rol van de Europese Commissie bij de besluitvorming over het tijdelijk herinvoeren van de binnengrenscontroles en waar het een oordeel over de openbare orde of binnenlandse veiligheid in een lidstaat betreft. Dit is een verantwoordelijkheid van de lidstaten zelf. Dit neemt niet weg dat de Commissie en de

¹ COM(2011)560; zie ook dossier **E110049** op www.europapoort.nl.

andere lidstaten moeten worden geïnformeerd over het besluit van een lidstaat. Dat gebeurt in de praktijk nu ook.

Belangrijk uitgangspunt is dat niet getornd mag worden aan het principe van vrij verkeer van personen. Het herinvoeren van controles aan de binnengrenzen is slechts een laatste redmiddel. Duidelijke afspraken hierover kunnen alleen op Europees niveau worden gemaakt. De herinvoering van de controles is van invloed op het hele Schengengebied en het kan dan ook niet aan de individuele lidstaten worden overgelaten daarover eigenstandig beslissingen te nemen. De regels over de herinvoering van de binnengrenscontrole zijn nu ook vastgelegd op Europees niveau, namelijk in de Schengengrenscore. Dat de EU de criteria en procedures over het herinvoeren van de binnengrenscontroles opstelt, komt niet in strijd met het standpunt dat het daadwerkelijke besluit voor het instellen van grenscontroles op nationaal niveau wordt genomen.

Ten tweede zijn deze leden, in tegenstelling tot de regering, de mening toegedaan dat in deze verordening terecht een comitologieprocedure wordt aangewend. Dankzij de verworvenheden van de Europese Unie in de vorm van de vier vrijheden is Europa tegenwoordig onderdeel van ons binnenland, gelijk ons binnenland onderdeel geworden is van Europa. Met name in kwesties van inperking van deze verworvenheden is het in het belang van alle lidstaten dat hiervoor op Europees niveau bevoegdheden worden afgegeven. Deze leden zijn ervan overtuigd dat via comitologie middels deelname van vertegenwoordigers van alle lidstaten in het ondersteunende comité relevante beslissingsmacht over de uitvoering van deze verordening in handen van de lidstaten blijft. Graag vernemen deze leden in meer detail waarom de regering de procedure van comitologie in deze verordening bij voorbaat afwijst. Bovendien bevreemdt het deze leden dat de regering het niet wenselijk acht dat de Commissie een leidende rol heeft bij de totstandkoming van een dergelijk besluit. Ook hierop zien deze leden een reactie graag tegemoet.

Het bezwaar van het kabinet tegen de comitologieprocedure volgt uit de bezwaren die er bestaan ten aanzien van de primaire rol van de Commissie bij de besluitvorming tot herinvoeren van de binnengrenscontroles. Terecht wijzen de leden van de fracties van D66 en GroenLinks erop dat lidstaten juist in een comitologieprocedure worden betrokken bij de besluitvorming. Echter, zoals hiervoor is aangegeven betreft het besluit een oordeel over een ernstige bedreiging van de openbare orde en nationale veiligheid. Deze onderwerpen vallen naar de mening van het kabinet onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten.

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie en de GroenLinks-fractie zich af in hoeverre de regering van mening is dat de bevoegdheid van afzonderlijke lidstaten om unilateraal tijdelijke controles aan de binnengrenzen in te stellen in zijn geheel onmogelijk wordt gemaakt door deze verordening. De discretionaire bevoegdheid hiertoe van lidstaten blijft, indien deze acute inperking gebaseerd is op weloverwogen gronden van bedreiging voor de binnenlandse veiligheid, in onderhavige verordening immers gewaarborgd, zij het met een maximale termijn van vijf dagen. Daarna is het de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie om nader te bepalen in hoeverre dergelijke inperking van het vrije verkeer van personen binnen de grenzen van het Schengen-acquis gerechtvaardigd is in het licht van proportionaliteit. Meent de regering niet dat door deze procedure de nationale verantwoordelijkheid in voldoende mate gewaarborgd wordt?

Het voorstel biedt enige ruimte voor de lidstaten om unilateraal actie te ondernemen in die situaties waarin onmiddellijk optreden vereist is. Echter, dit kan slechts voor de duur van maximaal vijf dagen. Hierna moet

de Commissie beslissen of de maatregelen voortgezet kunnen worden. In de praktijk betekent dit dat na vijf dagen een lidstaat toestemming moet vragen aan de Commissie om het besluit te kunnen voortzetten. Het is mogelijk dat de Commissie van mening is dat het besluit tot herinvoering kan worden ingetrokken terwijl de Lidstaat van mening is dat de binnengrenscontroles op grond van de openbare orde en nationale veiligheid moeten worden voortgezet. Het kabinet vindt dit een onwenselijke situatie en is van mening dat het niet aan de Commissie is om hierover een besluit te nemen. Dit valt onder de verantwoordelijkheid van de individuele lidstaat.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers