

Verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 12 mei 2011 te Brussel

Belangrijkste resultaten

- De Raad stemde in met het opnemen van nucleaire incidenten in de prioritaire referentiescenario's voor rampenbestrijding.
- De Raad gaf brede steun aan de mededeling van de Commissie voor wat betreft het aangaan van partnerschappen met de zuidelijke nabuurschapsregio, balans met oostelijke regio, hooghouden van het vrij personenverkeer en behoedzaamheid bij wijzigingen van het Schengen-regime waarbij herinvoering van de binnengrenscontroles alleen onder bepaalde voorwaarden als laatste middel mogelijk moet kunnen zijn.

Raad

1. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten - Presentatie en gedachtewisseling

De Commissie presenteerde en lichtte de mededeling¹ van 23 februari 2011 toe inzake de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten. Zij is van mening dat de Europese strategie op dit vlak dringend aan herziening toe is, inclusief versterking van de borging van grondrechten en vluchtelingenbescherming.

De meeste lidstaten zijn van oordeel dat een verheldering van de EU-overnameovereenkomststrategie wenselijk is. Daarbij merkte een aantal lidstaten, waaronder Nederland, op dat zij voorstander is van de versterking van de onderhandelingen met derde landen met stimulansen om ze tot betere samenwerking en snellere sluiting van overnameovereenkomsten te bewegen. Nederland onderschreef de aanbevelingen van de Commissie om het beleid voor derdelandersclausules voor (niet transit-)landen op grote geografische afstand van de EU te flexibiliseren zodat sneller en met meer herkomstlanden overnameovereenkomsten kunnen worden gesloten. Nederland is daarbij van mening dat terugkeer een integraal onderdeel zou moeten vormen van het bredere buitenlandbeleid.

Een monitoringsmechanisme na de totstandkoming van terugkeer en overname werd door enkele lidstaten, waaronder Nederland, als niet wenselijk gevonden.

De Commissie herinnerde de lidstaten er tot slot aan dat het Stockholm-programma heeft verzocht om een evaluatie van de overnameovereenkomsten. Een van de uitkomsten van deze evaluatie is dat het aspect van de grondrechten sterker moet gaan meewegen teneinde de (door het Verdrag vereiste) steun van het EP te verzekeren.

2. Terrorisme

Het Voorzitterschap gaf aan dat deze buitengewone JBZ-Raad voornamelijk aandacht besteedt aan de situatie in Noord Afrika en de dreiging daarvan voor de interne veiligheid. De directeur van het EU *Joint Situation Centre* (SitCen), Ilkka Salmi, schetste vervolgens de dreiging voor de EU naar aanleiding van de dood van Osama bin Laden.

¹ COM (2011) 76 final.

Een belangrijke vraag is de precieze relevantie van Bin Laden voor de Al Qaida-beweging, omdat momenteel de invloed van Al Qaida om wijzigingen in de islamitische wereld te bewerkstelligen ter discussie staat in het licht van de protesten in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. De dood van Bin Laden zal mogelijk een gewelddadige reactie teweeg brengen in verschillende delen van de wereld. Er is volgens Salmi een kleine kans op complexe aanvallen op de korte termijn, maar wel een kans op spontane acties tegen de Verenigde Staten en symbolen van het 'westen' in landen waar de steun aan Al Qaida groot is (als voorbeelden Pakistan en Afghanistan). Ook de terreurdreiging uit Noord-Afrika blijft voor Europa van belang. Daarnaast onderstreepte Salmi het toenemend belang van internet dat door terroristen meer en meer gebruikt wordt om oproepen tot acties door te geven. De conclusie was dat de dreiging van door Al Qaida geïnspireerde terroristen in Europa blijft bestaan ondanks de dood van Bin Laden.

De EU contra-terrorisme coördinator De Kerchove pleitte voor het doorgaan van EU-acties en het opstellen van beleid, alsmede voor de voortgang in implementatie van de Europese CT-strategie uit 2005. Naast de EU-aandacht voor veiligheid van luchtvracht dient ook aandacht besteed te worden aan transport over land (in het bijzonder forensentreinen). Hij onderstreepte het belang van efficiënte implementatie van de recent aangenomen Sahel-strategie. De Kerchove pleitte ook voor ondersteuning aan de Arabische wereld bij het democratiseringsproces, waarbij Tunesië volgens hem een prioriteit moet zijn. Tot slot benadrukte hij het belang van uniforme informatievoorziening aan de media door de mediacontacten in de lidstaten.

In dit verband noemde commissaris Malmström de activiteiten van de Commissie op het terrein van de veiligheid van luchtvracht, waarover op de JBZ-Raad van juni 2011 verder wordt gesproken. Verder wees zij op het recent opzetten van een netwerk van experts op het terrein van rekrutering en radicalisering. Een ministeriële conferentie is voorzien voor begin volgend jaar.

3. Laatste stand van zaken met betrekking tot Japan

- Nucleaire incidenten opnemen in de prioritaire referentiescenario's (verzoek van België)

De Belgische minister van Binnenlandse Zaken Turtelboom pleitte naar aanleiding van de gebeurtenissen in Japan voor een betere samenwerking bij nucleaire incidenten, zoals dat bijvoorbeeld ook nu al het geval is bij maritieme vervuiling. De huidige verdragen bieden de mogelijkheid om bij rampen beter gecoördineerd op EU-niveau te reageren. Dit is, aldus minister Turtelboom, nader uitgewerkt in de mededeling van de Commissie over de versterking van de EU rampenrespons van oktober 2010 en in de interne veiligheidsstrategie.

Commissaris Georgieva antwoordde dat het maken van een referentiescenario voor nucleaire incidenten een prioriteit voor de Commissie is. Zij zal modules ontwikkelen voor een collectief antwoord op nucleaire ongevallen, ontwikkelt een referentiescenario en een contingency plan en zal beter samenwerken met andere diensten van de Commissie zoals Volksgezondheid en Research and Development. Zij kondigde aan eind 2011 met voorstellen te komen. Het Hongaarse Voorzitterschap merkte op dat dit onderwerp eind mei onderwerp zal zijn voor bespreking op werkgroepniveau.

4. Evaluatieverslag over de richtlijn betreffende de bewaring van gegevens (Richtlijn 2006/24/EG)

- Presentatie door de Commissie

De richtlijn dataretentie is na de grote aanslagen in Madrid en Londen aangenomen om een bijdrage te leveren aan de opsporing en vervolging van terroristen maar ook ter bestrijding van criminaliteit. Uit de in het Stockholm-programma aangekondigde evaluatie blijkt volgens Commissaris Malmström dat de meeste lidstaten tevreden zijn

over het instrument. De evaluatie heeft uitgewezen dat de bewaring van telecommunicatieverkeersgegevens (dataretentie) een waardevol instrument is voor de rechtshandhaving in de EU. De bijdrage van de richtlijn aan de harmonisatie van de dataretentie is echter beperkt op het gebied van de definitie van zware criminaliteit, de bewaartermijnen, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en ook de vergoeding van de kosten voor de aanbieders. Ook meldde de commissaris dat de implementatiewetgeving in Duitsland, Tsjechië en Roemenië door de respectieve nationale constitutionele hoven in strijd met de grondwet is verklaard. In het licht van voornoemde bevindingen is de Commissie voornemens wijzigingen van de richtlijn voor te stellen. Daartoe zal de Commissie de komende tijd een aantal initiatieven nemen. Zo wordt er eind juni een workshop voor lidstaten, rechterlijke macht en wetenschappers georganiseerd. Alle belanghebbenden, inclusief betrokken bedrijven en burgers, zullen de komende tijd bij dit proces worden betrokken. De Commissie zal eind 2011-begin 2012 met een voorstel voor aanpassing komen.

Gemengd Comité

- 5. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex)**
- **stand van zaken**

Het Voorzitterschap en de Commissie gaven een beknopte stand van zaken van de onderhandelingen tussen de Raad en het EP over de aanpassing van de Frontexverordening. Zij riepen de lidstaten op tot het tonen van meer flexibiliteit in hun standpunten, mede gelet op de situatie in Noord-Afrika en de opdracht van de Europese Raad het werk in juni af te ronden.

- 6. Zuidelijke nabuurschapsregio**
- **Follow-up van de verklaring van de Europese Raad van 11 maart 2011, de conclusies van de Europese Raad van 24-25 maart 2011 en de conclusies van de Raad van 11-12 april 2011, alsmede presentatie en bespreking van de Mededeling van de Commissie over migratie**

Commissaris Malmström introduceerde het agendapunt en uitte haar zorg over de humanitaire situatie in de regio als gevolg van de ontwikkelingen in Libië. De financiering uit bestaande fondsen is volgens haar een belangrijk aandachtspunt. Zo heeft Frontex additionale fondsen en materiaal nodig. Ook zal duidelijkheid moeten komen over het recente incident waarbij 61 vluchtelingen uit Libië als gevolg van een ongeluk bij Lampedusa omkwamen.

Commissaris Malmström gaf verder het belang aan van de ministeriële conferentie die in de middag na de Raad werd gehouden inzake intra-EU-hervestiging en hervestiging van vluchtelingen. Richting de landen in de regio dient de EU een boodschap van solidariteit te geven door vanuit kampen in Tunesië en Egypte vluchtelingen afkomstig uit Libië voor hervestiging in aanmerking te laten komen waardoor humanitaire hulp en opvang aldaar kan worden volgehouden. Ook vond zij het van belang om solidair te zijn met lidstaten die onder grote druk staan zoals Malta, door het proefproject inzake intra-EU-hervestiging te ondersteunen.

De mededeling over migratie van 4 mei 2011 omvat het totale pakket aan te nemen maatregelen door de EU. Commissaris Malmström noemde de versterking van Frontex en

de daarvoor noodzakelijke spoedige afronding (juni 2011) van de onderhandelingen over de herziening van de verordening. De Commissie komt op 24 mei 2011 met een pakket van maatregelen om de technische ontwikkelingen rond meer veiligheid en meer mobiliteit verder te volmaken. Niet goed uitgevoerde grenscontroles ondermijnen volgens Commissaris Malmström het vertrouwen van lidstaten onderling en van de burgers. Verder benadrukte Commissaris Malmström dat vrij verkeer van personen een groot goed is dat juist wel vertrouwen wekt en dat in stand gehouden moet worden. De huidige Schengen-regels voldoen voor het oplossen van het overgrote deel van de problemen. Eenvormige uitvoering en implementatie door lidstaten kan door richtsnoeren verder worden verbeterd. De Commissie overweegt aanpassingen van het voorstel tot wijziging van de Schengen-evaluaties waarbij zij denkt aan het in uitzonderlijke omstandigheden met duidelijke criteria onder communautaire regels eventueel mogelijk maken van tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles. Commissaris Malmström wees ook op de voorstellen rond terugkeer en overname, de visumvrijwaringsclausule, de totstandkoming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel per 2012, legale migratie en integratie. De conditionaliteit bij samenwerking met derde landen in de zuidelijke nabuurschapsregio tussen hulp en terugkeer wordt ook genoemd.

Er was brede overeenstemming bij de lidstaten over de mededeling van de Commissie. De lidstaten waren het unaniem met elkaar eens dat vrij verkeer van personen een groot goed is binnen het EU-acquis. De discussie rondom het Schengen-systeem ging over de opvattingen inzake de voorwaarden van de mogelijkheid van de herinvoering van de binnengrenscontroles. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, zijn voorstander van een wijziging die alleen onder strikte, objectieve voorwaarden wordt doorgevoerd, omdat zij menen dat herinvoering van binnengrenscontroles alleen als laatste redmiddel moet worden bekeken. Enkele andere lidstaten waren terughoudend over veranderingen in het Schengen-systeem.

Door verschillende lidstaten, waaronder Nederland, werd ook aandacht gevraagd voor de oostelijke nabuurschapsregio. Een geografisch gebalanceerde aandacht van de EU ten opzichte van derde landen werd als wenselijk gezien. Veel lidstaten, waaronder Nederland, zijn van mening dat we op de korte termijn humanitaire hulp blijven verlenen aan de getroffen landen in Noord-Afrika.

Op het terrein van asiel intervenueerden enkele lidstaten, waaronder Nederland, dat de EU dient te streven naar een gemeenschappelijk Europees asielstelsel uiterlijk in 2012. Daarbij gaven deze lidstaten ook aan dat ze tegen intra-EU-hervestiging zijn, en pleitten voor zo veel mogelijk opvang in de regio. Enkele andere lidstaten waren van mening dat hervestiging van vluchtelingen die zich nog in de regio (met name in Tunesië en Egypte) bevinden, een positief solidair signaal is richting de twee laatstgenoemde landen toe.

De meeste lidstaten zien graag zo snel mogelijk een akkoord op een herziene Frontexverordening om het agentschap te versterken en operationeel slagvaardiger te maken. Het agentschap wordt namelijk als essentieel geacht in het tegengaan van illegale immigratie. Enkele lidstaten merkten op dat de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van de buitengrenscontroles en dat Frontex deze bevoegdheid niet over dient te nemen. Volgens enkele lidstaten, waaronder Nederland, zou de EU meer moeten doen om terugkeer van eigen onderdanen en overname van derdelanders te bewerkstelligen waarbij terugkeer en overname een prominente rol spelen.

Minister Leers wenste dat de EU zichzelf als een gemeenschap van vertrouwen, solidariteit en onderlinge samenwerking laat zien, omdat de Europese burgers dat van de EU verwachten. Daarbij is het volgens Minister Leers van belang dat de EU de gemaakte afspraken nakomt, de gezamenlijke buitengrenzen efficiënt en effectief bewaakt, dat ieder binnen de EU voor zich de verantwoordelijkheid neemt en dat de lidstaten elkaar praktisch bijstaan als de nood te hoog wordt middels de bestaande EU-instrumenten zoals de Europese fondsen, Frontex en het EASO. Ten slotte vroeg Nederland conform

verzoek van de Eerste Kamer² om opheldering over de 61 verdrongen vreemdelingen, waarbij de Commissie meldde dat zij navraag heeft gedaan bij de NAVO en Italië. Volgens de Commissie lijken beide partijen niet betrokken te zijn geweest bij dit ongeluk.

Commissaris Malmström dankte alle lidstaten voor hun interventies op de mededeling. Volgens de Commissie is er geen gemeenschappelijk visumbeleid mogelijk is zonder gemeenschappelijke buitengrenzen, geen bescherming zonder een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, en geen terugkeer van derdelanders zonder de strijd tegen illegale immigratie. De Commissie meldde dat zij binnenkort een lange termijn partnerschap met Tunesië en andere landen in de zuidelijke nabuurschapsregio zal voorstellen. Er vinden namelijk nog steeds humanitaire evacuatieplaatsen en de aantallen personen afkomstig uit Libië die internationale bescherming behoeven nemen toe. Ten aanzien van Schengen stelde Commissaris Malmström dat dit project door de Commissie verdedigd zal worden, maar dat bepaalde zwakheden verminderd kunnen worden door meer evaluaties, beter beheer, meer richtsnoeren, een opschortingsmechanisme en onder speciale omstandigheden een tijdelijke herinvoering van de binnengrenscontroles.

² Brief Eerste Kamer met kenmerk 148502.u.