

Fiche 3: Schengenpakket

1. Algemene gegevens

a) *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.

Mededeling van de Europese Commissie met aanbevelingen over de uitvoering van de bepalingen van de Schengengrenscodex inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in het Schengengebied.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

28 september 2017

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2017)571

COM(2017)570

d) *EUR-Lex*

<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/NL/TXT/?qid=1508319348897&uri=CELEX:52017PC0571>

<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/NL/TXT/?qid=1508319288060&uri=CELEX:52017DC0570>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

Niet opgesteld.

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) *Rechtsbasis*

Artikel 77 (2)e VWEU

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gewone wetgevingsprocedure

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Schengengrenscodex bevat normen en procedures voor het uitvoeren van grenscontroles bij het overschrijden van de Europese buitengrenzen en het tijdelijk herinvoeren van controles aan de binnengrenzen. De voorgestelde wijziging ziet op het aanpassen van de regels rondom het tijdelijk herinvoeren van binnengrenscontroles in het geval van aanhoudende en ernstige bedreigingen van de openbare orde of interne veiligheid (artikelen 25 en 27 van de SGC). Het voorstel heeft als doel te voorzien in maatregelen voor lidstaten voor situaties wanneer zich in het Schengen gebied een ernstige bedreiging van de openbare orde of binnenlandse veiligheid voordoet.

De voornaamste voorgestelde wijzigingen zien op:

- Een verruiming van de termijnen voor het uitvoeren van de binnengrenscontroles in de Schengenlanden: onder strikte voorwaarden wordt de maximale duur voor deze maatregel verruimd van 6 maanden tot 1 jaar. In uitzonderlijke situaties is het mogelijk deze periode te verlengen met 2 jaar.
- Additionele procedurevereisten waaraan de lidstaten moeten voldoen voordat zij de binnengrenscontrole mogen herinvoeren of verlengen. Het voorstel bevat een verplichting voor de lidstaten om hun kennisgeving te staven met een risicobeoordeling waaruit blijkt dat de voorgenomen herinvoering of verlenging van de binnengrenscontrole een uiterste maatregel is. In deze risicobeoordeling moet ook worden aangegeven op welke wijze deze maatregel kan bijdragen tot het bestrijden van de geconstateerde dreiging.
- De risicobeoordelingen moet de lidstaat delen met de Europese agentschappen (Europese grens- en kustwacht of Europol) die een advies kunnen uitbrengen over de risicobeoordeling. De betreffende lidstaat moet rekening houden met het advies voordat zij de binnengrenscontroles gaat uitvoeren.
- Een verstrekte rol van de Commissie. De Commissie wordt met het voorstel verplicht een advies uit te brengen als de maatregel langer duurt dan zes maanden.
- Een herziening van de overlegprocedure na advies van de Commissie. Op basis van de huidige regelgeving worden de Commissie en de Raad geïnformeerd, over het besluit om tijdelijk binnengrenscontroles uit te voeren en indien nodig worden betrokken lidstaten geconsulteerd; een verlenging van de binnengrenscontroles kan met het gewijzigd voorstel alleen worden toegestaan na een aanbeveling van de Raad, gebaseerd op het advies van de Commissie.

Over deze wijziging van de Schengengrenscodex zal door de Raad en het Europees Parlement moeten worden besloten. De Commissie heeft ook een mededeling gepubliceerd met richtsnoeren voor de manier waarop de lidstaten de bestaande Schengenregels beter kunnen toepassen. In de richtsnoeren wordt aangegeven dat de lidstaten regelmatig de gevolgen van de herinvoering moeten evalueren. In de evaluatie moeten de gevolgen voor het vrij verkeer van personen en de interne markt in kaart worden gebracht. Lidstaten worden ook gevraagd om tijdig in contact te treden met naburige lidstaten om het voornemen tot de herinvoering

van de binnengrenscontroles met hen te bespreken. In de richtsnoeren wordt ook aangegeven dat lidstaten eerst de aanbeveling van de Commissie van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politiesamenwerking in het Schengengebied volledig moeten uitvoeren.

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment uitgevoerd

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het invoeren van de binnengrenscontroles moet als uiterste maatregel en na zorgvuldige beoordeling worden ingezet. Dit is ook het uitgangspunt dat door het kabinet wordt gehanteerd. Tijdens de migratiecrisis in 2015 heeft het kabinet bijvoorbeeld besloten om de Mobiel toezicht veiligheid (MTV) controles van de Koninklijke Marechaussee te intensiveren in plaats van de binnengrenscontroles in te voeren om de migratiestroom naar Nederland te beheersen. Naar aanleiding van de gebeurtenissen in Parijs in 2015 en Brussel in 2016 is onder andere het MTV in de binnengrenzzone ingezet als toezichtmaatregel op de reisbewegingen van verdachte personen. Het inzetten van alternatieve maatregelen sluit aan bij het beleid dat door Nederland wordt gevoerd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet heeft, in het licht van de aanhoudende terroristische dreiging en migratiedruk, begrip voor het voorstel tot herziening van de bestaande regelgeving. Met het voorstel wordt een duidelijker juridisch kader gecreëerd voor het uitvoeren van de binnengrenscontroles, wanneer er voor een langere periode sprake is van een bedreiging van de interne veiligheid in een Schengenlidstaat. Het kabinet vindt het belangrijk dat er duidelijke regels worden gesteld voor het tijdelijk herinvoeren van de binnengrenscontroles. Dit verduidelijkt de toepassing van het Schengenacquis en bevordert het wederzijds vertrouwen tussen de Schengenlanden. Het kabinet is van mening, net als de Europese Commissie, dat deze maatregel slechts als uiterste maatregel toegepast mag worden. Het kabinet acht het wel van belang dat de gevolgen voor naburige lidstaten, het vrije verkeer van personen en goederen en de transportsector beperkt zijn en bij een besluit voldoende worden meegewogen. In dat verband is het voor Nederland van belang dat lidstaten elkaar voldoende en tijdig informeren. Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Europese Commissie dat het uiteindelijke doel is om zo snel mogelijk terug te keren naar een volledig en goed functionerend Schengengebied en zal erbij de Commissie op aandringen dat opvolging wordt gegeven aan de 'Back to Schengen' Roadmap. Daarnaast acht het kabinet het van belang dat de lidstaten de aanbevelingen van de Commissie van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politiesamenwerking in het Schengengebied in acht nemen. Het kabinet vindt dat deze waarborgen echter niet zover strekkend mogen zijn dat de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van lidstaten inzake hun territoriale integriteit worden beperkt, waaronder de bescherming van de nationale veiligheid.

Het kabinet heeft een negatieve grondhouding als het gaat om de voorgestelde besluitvormingsprocedure in het geval van situaties waarin sprake is van een te voorziene dreiging alsmede omstandigheden die onmiddellijk optreden vereisen. In deze situaties kan het noodzakelijk zijn tijdelijk de binnengrenscontroles te herinvoeren om de openbare orde en binnenlandse veiligheid voor een ernstige en acute dreiging te behoeden. Op dit moment is het zo dat lidstaten zelf een inschatting maken of in dergelijke gevallen maatregelen noodzakelijk zijn. Lidstaten moeten ook nu al de Commissie en andere lidstaten goed informeren. Het kabinet vindt dat het systeem op dit punt goed functioneert en derhalve onveranderd moet blijven. Daarnaast zij erop gewezen dat de Unie op grond van artikel 4, lid 2, VEU de essentiële staatsfuncties, zoals de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid dient te eerbiedigen. Met name de nationale veiligheid blijft de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat. De beoordeling en beslissing over de vraag of er sprake is van een bedreiging van de openbare orde en/of binnenlandse veiligheid behoort tot de exclusieve bevoegdheden van de lidstaten. Het kabinet zal zich erin de onderhandelingen voor inzetten dat deze lidstaatbevoegdheden gerespecteerd worden en dat de rol van de Raad, de Europese Commissie en Europese agentschappen in het kader van de overlegprocedure wordt beperkt en dat de huidige procedure wordt gehandhaafd.

Het kabinet meent dat de maatregelen uit de mededeling zorgen voor een passend evenwicht tussen enerzijds de noodzaak de openbare orde en veiligheid van de lidstaten te beschermen en anderzijds de voordelen die de Schengensamenwerking zonder controles aan de binnengrenzen biedt. Dit sluit aan bij het standpunt van het kabinet dat de herinvoering van de binnengrenscontroles het principe van vrij verkeer van personen en goederen niet onnodig mag beperken. Het is van belang dat de lidstaten voordat ze besluiten om de binnengrenscontroles in te voeren eerst nagaan of met alternatieve, minder ingrijpende, maatregelen een wenselijk effect kan worden bereikt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De standpunten van de lidstaten over de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de rol van de Commissie, de Raad en de Europese agentschappen in het besluitvormingsproces zijn verdeeld. Een aantal Schengenstaten waaronder Duitsland, Frankrijk, en Noorwegen heeft, net als Nederland, bezwaren bij de voorgestelde wijziging die ziet op de verscherpte overlegprocedure onder andere omdat nationale veiligheid een competentie is van de lidstaten. Een groot deel van de Zuid en Oost-Europese lidstaten heeft een voorbehoud bij de verruiming van de termijnen: grenscontroles zijn de uitzondering, en zij zijn voorstander voor een sterke consultatieprocedure omdat zij de voorgestelde consultatieprocedure een goede manier vinden om de proportionaliteit van inzet van deze maatregel te beoordelen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie stelt artikel 77 lid 2 VWEU als rechtsbasis. Dit is volgens het kabinet voor dit specifieke voorstel de juiste rechtsbasis. Het voorstel en de mededeling hebben betrekking op

het gebied van ruimte vrijheid veiligheid en recht (zie artikel 4, lid 2, onder k). De EU heeft een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten op dit terrein.

b) Subsidiariteit

De subsidiariteit van het voorstel wordt positief beoordeeld tegen de achtergrond van de Europese afspraken met betrekking tot vrij personenverkeer en de samenwerking in het kader van «Schengen». Het kabinet deelt het standpunt van de Europese Commissie dat het herinvoeren van controles aan de binnengrenzen slechts als ultimum remedium kan dienen. Als het herinvoeren van grenscontroles wel nodig is, heeft dit grote gevolgen voor andere lidstaten en het Schengengebied als geheel. Het kabinet meent dat afspraken hierover daarom op Europees niveau moeten worden gemaakt.

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling omdat de Commissie op deze manier op Europees niveau de lidstaten helpt met de manier waarop de lidstaten de bestaande Schengenregels beter kunnen toepassen.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van de aanpassing van de Schengengrenscore positief waar het voorstel voorziet in een verruiming van de termijnen voor de invoering van de binnengrenscontrole in geval van langdurige dreiging van de nationale veiligheid en openbare orde. Het kabinet beoordeelt proportionaliteit van het voorstel negatief waar het de besluitvormingsproces betreft. Het kabinet is van mening dat het voorstel op dit punt verder gaat dan noodzakelijk omdat het kabinet van mening is dat het huidige systeem, waarbij de Schengenstaten zelf een inschatting maken of het noodzakelijk is om maatregelen te nemen om de openbare orde en binnenlandse veiligheid voor een ernstige en acute dreiging te behoeden en de Commissie en andere lidstaten hierover moeten informeren, goed functioneert.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling met richtsnoeren voor de toepassing van de bestaande Schengenregels. De mededeling kondigt geen nieuwe taken, bevoegdheden of middelen voor de Unie aan die moeten worden beoordeeld op proportionaliteit. De mededeling ondersteunt lidstaten bij hun inspanningen bij de uitvoering van de Schengenregels.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft volgens de Commissie geen budgettaire gevolgen voor de EU begroting. Indien er toch eventuele financiële gevolgen van het voorstel voor de EU-begroting zijn dan moeten deze volgens het kabinet passen binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*
 In het uiterste geval kan het nodig zijn om in Nederland de binnengrenscontroles sterk te intensiveren of tijdelijk weer in te voeren. De financiële gevolgen zijn afhankelijk van de omvang, duur en intensiteit van de uitvoering van deze maatregel. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen door de beleidsverantwoordelijke departementen te worden gedragen conform de begrotingsregels.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
 Het tijdelijk herinvoeren van controles aan binnengrenzen kan leiden tot wachttijden aan de grens. Als deze maatregel voor een langere duur wordt ingesteld kan dit negatieve (financiële) gevolgen hebben voor het bedrijfsleven met name voor de transportsector.
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
 Geen.
- e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*
 Geen.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
 De verordening is verbindend in al zijn onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig het VWEU. De volledige en effectieve toepassing van de verordening vereist als het besluit tot herinvoeren van de binnengrenscontrole wordt genomen dat er nationale uitvoeringsmaatregelen getroffen worden (waarbij wetgeving, die niet strookt met de verordeningen of vrijwel gelijklopend daaraan is, moet worden geschrapt of daarmee in overeenstemming gebracht) dan wel tot het uitvaardigen van nationale maatregelen die het nuttig effect van de Verordening in de lidstaten moeten waarborgen.
- b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
 Het voorstel bevat geen grondslagen voorgedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen.
- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
 De verordening treedt in werking op de twintigste dag volgend op die van bekendmaking in het publicatieblad van de Europese Unie.
- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
 In het voorstel is geen evaluatie- of horizonbepaling opgenomen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De implicaties voor de uitvoering zijn afhankelijk van de keuze voor de toepassing van deze maatregel. Als de omvang, duur en frequenties van deze maatregel toenemen zal dit gevolgen hebben voor de benodigde capaciteit van de Koninklijke Marechaussee voor de uitvoering en handhaving van deze maatregel.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

N.v.t.