



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Zittingsdocument

A7-0185/2011

4.5.2011

VERSLAG

over het ontwerpbesluit van de Raad betreffende de volledige toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis in de Republiek Bulgarije en Roemenië ((14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Carlos Coelho

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
- *** Goedkeuringsprocedure
- ***I Gewone wetgevingsprocedure (eerste lezing)
- ***II Gewone wetgevingsprocedure (tweede lezing)
- ***III Gewone wetgevingsprocedure (derde lezing)

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de in de ontwerptekst voorgestelde rechtsgrond.)

Amendementen op een ontwerptekst

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen op de ontwerptekst worden in ***vet cursief*** aangegeven. De markering in *mager cursief* is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de ontwerptekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld met het oog op de uiteindelijke tekst (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

In de koptekst van een amendement op een bestaande tekst, waarvoor in de ontwerptekst wijzigingen worden voorgesteld, wordt op respectievelijk de derde en vierde regel verwezen naar de bestaande tekst en naar de bepaling in kwestie. Tekstdelen die worden overgenomen uit een bepaling van een bestaande tekst die in de ontwerptekst niet is gewijzigd, maar door het Parlement wordt geamendeerd, worden in ***vet*** gemarkeerd. Een eventuele schrapping van dergelijke tekstdelen wordt als volgt aangegeven: [...].

INHOUD

	Blz.
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT.....	5
TOELICHTING	7
UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE.....	13

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het ontwerpbesluit van de Raad betreffende de volledige toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis in de Republiek Bulgarije en Roemenië (14142/2010 – C7-0369/2010 – 2010/0820(NLE))

(Bijzondere wetgevingsprocedure – raadpleging)

Het Europees Parlement,

- gezien het ontwerpbesluit van de Raad (14142/2010),
 - gezien artikel 4, lid 2, van de Akte van Toetreding van 2005, op grond waarvan het Parlement door de Raad is geraadpleegd (C7-0369/2010),
 - gezien artikel 55 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A7-0185/2011),
1. hecht zijn goedkeuring aan het ontwerp van de Raad, als geamendeerd door het Parlement;
 2. verzoekt de Raad, wanneer deze voornemens is af te wijken van de door het Parlement goedgekeurde tekst, het Parlement hiervan op de hoogte te stellen;
 3. wenst opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in zijn ontwerp;
 4. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

Amendement 1

Ontwerpbesluit

Overweging 4

Ontwerp van de Raad

(4) Op XXXXX 20XX [datum van aanneming van de desbetreffende Raadsconclusies] is de Raad tot de conclusie gekomen dat Bulgarije en Roemenië op elk van de genoemde terreinen aan de voorwaarden voldoen.

Amendement

(4) Op XXXXX 20XX [datum van aanneming van de desbetreffende Raadsconclusies] is de Raad tot de conclusie gekomen dat Bulgarije en Roemenië op elk van de genoemde terreinen aan de voorwaarden voldoen.
Elke betrokken lidstaat stelt het Europees Parlement en de Raad binnen 6 maanden na de datum dat dit besluit van kracht

wordt, schriftelijk op de hoogte van het gevolg dat is gegeven aan de in de evaluatierapporten opgenomen en in de vervolgverslagen genoemde aanbevelingen die nog op uitvoering wachten.

TOELICHTING

Schengen-achtergrond

De Schengensamenwerking is op 14 juni 1985 van start gegaan met het Schengenakkoord, dat de weg heeft vrijgemaakt voor de afschaffing van systematische grenscontroles aan de binnengrenzen van de ondertekenende lidstaten, de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ruimte met vrij verkeer van personen, en één buitengrens (met gemeenschappelijke regels inzake controle aan de buitengrenzen, een gemeenschappelijk visumbeleid, samenwerking van politie en justitie en de invoering van het Schengeninformatiesysteem (SIS)).

Het aanvankelijke aantal van 5 deelnemende lidstaten (België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland) is geleidelijk toegenomen. Op dit moment omvat het Schengengebied 25 Schengenlidstaten: de EU-landen Oostenrijk, België, Denemarken, Frankrijk, Finland, Duitsland, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje, Zweden, de Tsjechische Republiek, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië, evenals 3 geassocieerde niet tot de EU behorende landen, Noorwegen, IJsland en Zwitserland (Liechtenstein wordt naar verwachting het vierde geassocieerde land en het desbetreffende protocol zou op 7 april 2011 van kracht moeten worden, gevolgd door de noodzakelijke evaluatiebezoeken). Bulgarije, Roemenië en Cyprus passen het Schengenacquis momenteel slechts gedeeltelijk toe en bijgevolg worden er aan de grenzen met deze drie lidstaten nog steeds controles uitgevoerd.

Op dit moment is het vrij verkeer verzekerd in een gebied dat wordt begrensd door 42.673 km externe zeegrenzen en 7.721 km landgrenzen en dat 25 landen en 400 miljoen burgers omvat.

Schengen-beoordelingscriteria

Roemenië en Bulgarije hebben het Schengenacquis bij hun toetreding tot de Europese Unie in 2007 overgenomen. Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de toetredingsakte is verificatie, aan de hand van evaluatieprocedures, dat de nieuwe lidstaten aan de noodzakelijke vereisten voor toepassing van alle onderdelen van het Schengenacquis voldoen (gegevensbescherming, het SIS, luchtgrenzen, landgrenzen, zeegrenzen, politesamenwerking en visumbeleid) een voorwaarde die vervuld moet zijn voordat de Raad kan besluiten om de controle aan de binnengrenzen met deze lidstaten op te heffen.

De evaluaties voor elke nieuwe lidstaat gaan van start op aanvraag van de desbetreffende lidstaat zelf (verklaring van gereedheid). Ze vinden plaats onder auspiciën van de Groep Schengenevaluatie (SCH-EVAL) en beginnen met een vragenlijst voor de lidstaat over alle onderdelen van het Schengenacquis, gevolgd door evaluatiebezoeken. Teams van deskundigen bezoeken de SIS-faciliteiten, de SIRENE-bureaus, consulaten, de grenzen, enz., en stellen uitvoerige verslagen op met beschrijvingen van de feitelijke situatie, beoordelingen en aanbevelingen met het oog op eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen en vervolgbesoeke. In het eindrapport wordt vastgesteld of de desbetreffende nieuwe lidstaat, na te zijn onderworpen aan een volledige evaluatieprocedure, aan alle voorafgaande voorwaarden voor praktische toepassing voldoet.

Het besluit met betrekking tot integratie van het acquis wordt door de Raad genomen, met eenparigheid van stemmen van alle regeringen van de landen die reeds tot het Schengengebied behoren.

Conclusies met betrekking tot Bulgarije

Bulgarije heeft zijn verklaring van gereedheid op 25 januari 2008 uitgevaardigd.

De beoordeling met betrekking tot gegevensbescherming was positief. Het besluit werd na een positief advies van het Parlement door de Raad goedgekeurd en op 5 november 2010 werd het SIS aangesloten en volledig in gebruik genomen.

Uit het beoordelingsbezoek inzake het SIS is gebleken dat de SIS- en SIRENE-taken naar behoren en in overeenstemming met het desbetreffende onderdeel van het Schengenacquis ten uitvoer worden gelegd. De volgende kwesties vereisten nadere aandacht: de invoering van een drieploegendienst-systeem bij het SIRENE-bureau; meer training voor eindgebruikers met betrekking tot het gebruik van het Latijnse schrift; de minimalisering van handmatige interventies bij het SIRENE-bureau.

De meeste voorbereidingen voor de tenuitvoerlegging van het Schengenacquis op het gebied van politiesamenwerking zijn afgerond voor wat betreft de institutionele en operationele structuren. Overeenkomsten met buurlanden (Roemenië, Griekenland, Servië) inzake grensoverschrijdende politiesamenwerking bij strafzaken zijn voltooid, terwijl nadere overeenkomsten met andere lidstaten worden voorbereid.

De beoordeling van de afgifte van visa was grotendeels positief en kan op enkele punten als een voorbeeld van beste praktijk worden beschouwd. Met inachtneming van de resultaten van enkele vervolgmaatregelen, kwam men tot het oordeel dat Bulgarije in staat is om het Schengenacquis op den duur volledig ten uitvoer te leggen. De opgestelde aanbevelingen zijn intussen geïmplementeerd. Desalniettemin dient het personeel zich bewust te blijven van het risico van illegale immigratie en andere vormen van visummisbruik, alsook van de mogelijke druk op het personeel zodra wordt begonnen met de afgifte van Schengenvisa.

Luchtgrenzen: de infrastructuur die wordt gebruikt voor grenscontroles beantwoordt aan de voorwaarden van de Schengengrenscodes en de uitrusting van de 1e en 2e lijn is grotendeels toereikend en modern. Niettemin werden nog steeds tekortkomingen vastgesteld met betrekking tot de uitrusting, de uitvoering van grenscontroles en training, volledige fysieke scheiding van Schengen- en niet-Schengenpassagiers op het vliegveld van Burgas en de verplichting om passagiersgegevens door te geven, talenkennis en de uitvoering van de regels inzake de aansprakelijkheid van de vervoerder. Aan een oplossing voor deze tekortkomingen wordt momenteel gewerkt.

Zeegrenzen: systematische tactische risicoanalyse, de controle van vissersboten en controles aan boord van plezierboten kunnen worden beschouwd als voorbeelden van beste praktijk. Het grensbewakingsstelsel voldeed in grote lijnen aan de voorwaarden van de Schengengrenscodes. Tijdens een follow-up is gebleken dat het geïntegreerde kustbewakingsstelsel verder is ontwikkeld en dat de geconstateerde tekortkomingen (op het gebied van grenscontroles, grensbewaking, de afgifte van visa, infrastructuur, personeel en talenkennis) zijn verholpen.

Landgrenzen: een professioneel niveau van samenwerking bij de grens zowel met betrekking tot grenscontroles als grensbewaking. De toereikendheid van de in 1e en 2e linie beschikbare uitrusting werd eveneens als positief beoordeeld, hoewel de toelevering van uitrusting en de in dit verband noodzakelijke trainingen nog aan de gang zijn. Er werden opnieuw tekortkomingen geconstateerd op het gebied van grenscontroles, grensbewaking, met name met betrekking tot de verbetering van de situatiekennis, samenwerking tussen instellingen, luchtbewaking en de gekozen tactische benadering. De resultaten van het vervolfbezoek in december 2010 waren nog steeds niet bevredigend en van 21 tot 23 maart 2011 vond een follow-upbezoek aan de landgrenzen plaats. De evaluatiecommissie kwam tot de conclusie dat Bulgarije aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt en, voor wat betreft de grenscontroles aan de externe landgrenzen, aan de Schengenvoorwaarden voldoet.

Teneinde de reeds genomen maatregelen verder te versterken en met het oog op een adequate voorbereiding op de mogelijk toenemende migratiedruk na volledige toetreding, verzoekt de evaluatiecommissie Bulgarije evenwel om een "speciaal pakket" van aanvullende maatregelen te ontwikkelen.

Conclusies met betrekking tot Roemenië

Roemenië heeft zijn verklaring van gereedheid in 2007 en 2008 uitgevaardigd.

De beoordeling met betrekking tot gegevensbescherming was positief. Het besluit werd na een positief advies van het Parlement door de Raad goedgekeurd en op 5 november 2010 werd het SIS aangesloten en volledig in gebruik genomen.

Uit het beoordelingsbezoek inzake het SIS is gebleken dat de SIS- en SIRENE-taken naar behoren en in overeenstemming met het desbetreffende onderdeel van het Schengenacquis ten uitvoer worden gelegd. De voor N.SIS en SIRENE gebruikte uitrusting en installaties werden als bijzonder geavanceerd beoordeeld. Niettemin waren er enkele kwesties die nadere aandacht vereisten, met name inzake de ontbrekende A- en M-formulieren voor de in artikel 95 van SUO bedoelde waarschuwingen (Europees arrestatiebevel), maar er werd geconcludeerd dat de Roemeense autoriteiten het probleem op adequate wijze hebben aangepakt. Met betrekking tot diverse andere zaken (verdere training, minimalisering van handmatige interventies, verbetering van de PDA mobiele eindstations) werden aanbevelingen gedaan en vonden follow-ups plaats.

De bilaterale overeenkomsten betreffende politiesamenwerking met Hongarije en Bulgarije zijn geratificeerd. Alle voorbereidingen voor de tenuitvoerlegging van het Schengenacquis met betrekking tot politiesamenwerking kunnen, na enkele follow-ups, nu als afgerond worden beschouwd.

De controles die werden uitgevoerd bij de visumafdeling van de Roemeense ambassade in Chisinau en bij het Consulaat-generaal in Istanbul, evenals de genomen vervolgmaatregelen, laten zien dat Roemenië nu in de positie is om het Schengenacquis volledig ten uitvoer te leggen, aangezien alle kwesties die aandacht of herziening behoeften zijn verholpen (verbetering van de risicobeoordeling, van de veiligheid van gebouwen, van het aanvraag- en verwerkingssysteem voor visa, enz.), terwijl enkele aspecten momenteel als een voorbeeld van beste praktijk kunnen worden beschouwd.

Luchtgrenzen: in algemene zin is er een goed gestructureerde overheidsautoriteit die is belast met het grensbeheer, terwijl de officieren en agenten van de grenspolitie beschikken over goede en professionele vaardigheden en voldoende kennis van de aan de Schengengrenscodes verbonden voorwaarden. Tijdens het noodzakelijk geachte vervolgbezoek kon worden vastgesteld dat de geconstateerde tekortkomingen (aansprakelijkheid van de vervoerder, beschikbare infrastructuur voor scheiding van Schengen- en niet-Schengenpassagiers, kleine mankementen met betrekking tot de uitrusting van de 1e en 2e linie) waren verholpen.

Zeegrenzen: er is sprake van een goed samenwerkings- en communicatieniveau, goede situatiekennis en reactievermogen, alsook van een kwalitatief hoogstaande risicoanalyse. Geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot aansprakelijkheid van de vervoerder, de uitvoering van grenscontroles en training zijn verholpen.

Landgrenzen: er is sprake van een goed niveau van grenscontroles en een professionele alomvattende tactische en operationele benadering van grensbewaking. De beschikbare infrastructuur en de personele bezetting ter plaatse werden ontoereikend bevonden. De geringe tekortkomingen die werden geconstateerd, werden tijdens het follow-upproces op adequate wijze verholpen en de aanbevelingen zijn grotendeels geïmplementeerd (uitvoering van grenscontroles, beschikbaarheid van materiaal in 1e en 2e linie, meer onaangekondigde controles als een middel om corruptie te bestrijden). De twee grensposten waaraan een vervolgbezoek moest worden gebracht, zijn nu volledig operationeel en uitgerust in overeenstemming met de desbetreffende aanbevelingen; ook de tekortkomingen met betrekking tot de uitrusting voor grensbewaking zijn op adequate wijze verholpen.

Volgens de evaluatieverslagen heeft Roemenië in het algemeen aangetoond voldoende gereed te zijn om zowel de niet aan het SIS gerelateerde bepalingen als de SIS-gerelateerde bepalingen van het Schengenacquis op bevredigende wijze toe te passen. Er is voldaan aan de voorwaarden die moeten worden vervuld voordat de Raad het in artikel 4, lid 2, van de toetredingsakte van 2005, vermelde besluit kan nemen om de interne grenscontroles aan de lucht-, land- en zeegrenzen op te heffen.

De toegang van het Europees Parlement tot de resultaten van de evaluatieprocedure

In zijn brief van 12 november 2010 heeft de Raad zijn ontwerpbesluit betreffende de volledige toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis in de Republiek Bulgarije en Roemenië ter advies aan het Parlement voorgelegd.

Overeenkomstig de geconsolideerde jurisprudentie van het Hof van Justitie met betrekking tot loyale samenwerking tussen de instellingen, zoals weergegeven in artikel 13, lid 2, VEU, moet het Parlement kunnen beschikken over alle noodzakelijke informatie om zijn rol in deze procedure te vervullen.

In de brief van 16 december 2010 van de voorzitter van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (Juan Fernando López Aguilar) aan de minister van Binnenlandse Zaken van het Belgisch voorzitterschap van de Raad (Annemie Turtelboom), heeft het Parlement de evaluatierapporten met betrekking tot Bulgarije en Roemenië, eventuele rapporten inzake vervolgsbezoeken, de voor beide landen opgestelde aanbevelingen en de informatie over de stand van zaken betreffende de uitvoering van deze aanbevelingen door de betrokken lidstaten, opgevraagd.

Op 25 januari ontving het Parlement het antwoord van de Raad waarin werd gesteld dat de opgevraagde documenten aan de voorzitter, de coördinatoren van de fracties en de rapporteurs ter beschikking konden worden gesteld. De inzage zou plaatsvinden in een beveiligde ruimte binnen het Raadsgebouw. Overeenkomstig de beveiligingsvoorschriften van de Raad ter bescherming van gerubriceerde EU-gegevens zullen de documenten in het bezit van de Raad blijven, en mag naderhand tijdens openbare bijeenkomsten niet rechtstreeks naar de inhoud van de documenten worden verwezen.

Het is belangrijk te benadrukken dat de Raad, met dit antwoord, een flinke stap terug heeft gedaan ten opzichte van zijn standpunt in 2007 toen het Parlement om advies werd gevraagd inzake de toetreding tot het Schengengebied van 9 landen (de Tsjechische Republiek, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië), hetgeen onacceptabel is.

Bovendien hebben de ambassadeurs van Roemenië en Bulgarije de Raad in een brief verzocht de documenten in kwestie vrij te geven en aan alle leden toe te zenden. Het Coreper heeft dit verzoek, met meerderheid van stemmen, ingewilligd en de documenten werden uiteindelijk op 15 februari 2011 naar het Parlement gezonden, zodat alle leden toegang kregen tot de inhoud van de evaluaties, aanbevelingen en definitieve conclusies.

Het Parlement heeft evenwel besloten deze documenten, gezien hun gevoelige aard met betrekking tot de beveiliging van de buitengrenzen van de twee betrokken lidstaten, als "gerubriceerd" te behandelen. Leden konden inzage krijgen in een "beveiligde ruimte" overeenkomstig de voorschriften van het Europees Parlement voor de bescherming van vertrouwelijke documenten.

Volledige toegang tot de door deskundigen opgestelde evaluatierapporten met betrekking tot de voortgang van de voorbereidingen in deze twee landen is essentieel voor een heldere beoordeling met inachtneming van alle elementen die voor het Europees Parlement van belang zijn om te bepalen of deze twee landen klaar zijn om tot het Schengengebied toe te treden.

Conclusies van de rapporteur

Gezien de resultaten van de evaluaties en de noodzakelijke follow-upbezoeken die werden uitgevoerd door teams van deskundigen, concludeert de rapporteur dat, hoewel er nog enkele onopgeloste kwesties zijn waarover geregeld zal moeten worden gerapporteerd en die op enig moment in de toekomst een follow-up vereisen, deze kwesties geen obstakel vormen voor een volwaardig Schengenlidmaatschap voor de twee betrokken lidstaten.

De conclusies van de deskundigen waren reeds door de Raad goedgekeurd en aan het Parlement toegezonden met uitzondering van het laatste follow-upverslag inzake een vervolfbezoek aan de landgrenzen van Bulgarije dat nog moet worden goedgekeurd en officieel naar het Parlement moet worden gezonden (al was de rapporteur reeds in de gelegenheid het verslag via "informele weg" te ontvangen).

De rapporteur was, tezamen met enkele schaduwrapporteurs, eveneens in gelegenheid een bezoek te brengen aan beide landen (22 - 25 maart) om hier ter plekke kennis te nemen van de stand van zaken en de noodzakelijke vorderingen die zijn geboekt. De rapporteur steunt derhalve de beslissing om de grenzen voor deze lidstaten open te stellen.

Op dit moment hebben zowel Roemenië als Bulgarije aangetoond voldoende voorbereid te zijn om alle bepalingen van het Schengenacquis op een bevredigende manier toe te passen.

Niettemin moet rekening worden gehouden met het feit dat de regio Bulgarije - Turkije - Griekenland een van de meest gevoelige buitengrensregio's van de EU vormt, voor wat betreft illegale immigratie. Bijgevolg dient Bulgarije enkele aanvullende maatregelen te nemen, waaronder de opstelling van een speciaal plan met maatregelen die op het moment van toetreding tot het Schengengebied in werking zullen treden, evenals de ontwikkeling van een gemeenschappelijke benadering (van Griekenland, Turkije en Bulgarije) teneinde de mogelijk sterke toename van de migratiedruk het hoofd te kunnen bieden.

In dit verband presenteert de rapporteur een amendement waarin wordt gevraagd dat de betrokken lidstaten het Europees Parlement en de Raad in de loop van een periode van 6 maanden die ingaat op de datum dat dit besluit van kracht wordt, schriftelijk informeren over de uitvoering van deze aanvullende maatregelen en over nog bestaande tekortkomingen.

Het is essentieel in gedachten te houden dat de opheffing van grenscontroles aan de binnengrenzen een groot wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten vergt met betrekking tot het bestaan van doeltreffende controles aan de buitengrenzen, aangezien de veiligheid van het Schengengebied afhangt van de precisie en de doeltreffendheid waarmee iedere lidstaat de controles aan zijn buitengrenzen uitvoert.

UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

Datum goedkeuring	2.5.2011
Uitslag eindstemming	+ : 31 - : 5 0 : 0
Bij de eindstemming aanwezige leden	Jan Philipp Albrecht, Emine Bozkurt, Philip Claey's, Carlos Coelho, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Kinga Gál, Kinga Göncz, Nathalie Griesbeck, Anna Hedh, Sophia in 't Veld, Juan Fernando López Aguilar, Monica Luisa Macovei, Louis Michel, Claude Moraes, Jan Mulder, Georgios Papanikolaou, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Wim van de Camp, Daniël van der Stoep, Renate Weber, Tatjana Ždanoka
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Elena Oana Antonescu, Edit Bauer, Anna Maria Corazza Bildt, Ioan Enciu, Stanimir Ilchev, Iliana Malinova Iotova, Franziska Keller, Marian-Jean Marinescu, Mariya Nedelcheva, Jens Rohde, Cecilia Wikström
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 187, lid 2)	Andrey Kovatchev, Traian Ungureanu, Pablo Zalba Bidegain