



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Zittingsdocument

A7-0226/2012

11.7.2012

*****I**
VERSLAG

over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis
(COM(2010)0624 – C7-0370/2010 – 2010/0312(COD))

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 ontwerp tekst voorgestelde rechtsgrond.)

Amendementen op een ontwerp tekst

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen op de ontwerp tekst worden in ***vet cursief*** aangegeven. De markering in *mager cursief* is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de ontwerp tekst 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 kop tekst van een amendement op een bestaande tekst, waarvoor in de ontwerp tekst 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 ontwerp tekst 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.....	36
ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN INZAKE DE RECHTSGRONDSLAG	39
PROCEDURE	46

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis

(COM(2010)0624 – C7-0370/2010 – 2010/0312(COD))

(Gewone wetgevingsprocedure: eerste lezing)

Het Europees Parlement,

- gezien het voorstel van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad (COM(2010)0624), en het gewijzigd voorstel (COM(2011)0559),
 - gezien artikel 294, lid 2, en artikel 77, lid 2, onder e), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, op grond waarvan het voorstel door de Commissie bij het Parlement is ingediend (C7-0370/2010),
 - gezien het advies van de Commissie juridische zaken over de rechtsgrondslag,
 - gezien artikel 294, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,
 - gezien de artikelen 55 en 37 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A7-0226/2012),
1. stelt onderstaand standpunt in eerste lezing vast;
 2. verzoekt om hernieuwde voorlegging indien de Commissie voornemens is ingrijpende wijzigingen in dit voorstel aan te brengen of dit door een nieuwe tekst te vervangen;
 3. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en aan de Commissie alsmede aan de nationale parlementen.

Amendement 1

Voorstel voor een verordening

Visum 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, *onder e)*,

Amendement

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, *en artikel 74*,

Amendement 2

Voorstel voor een verordening

Overweging 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

(1) Voor het Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen is het van vitaal belang dat de lidstaten de begeleidende maatregelen op het gebied van de buitengrenzen, het visumbeleid, het Schengeninformatiesysteem, gegevensbescherming, politieke samenwerking, **justitiële samenwerking** in strafzaken, **en** het drugsbeleid, efficiënt en effectief toepassen.

Amendement

(1) Voor het Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen **vormt wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten een wezenlijke grondslag en** is het van vitaal belang dat de lidstaten de begeleidende maatregelen op het gebied van de buitengrenzen, het visumbeleid, het Schengeninformatiesysteem, gegevensbescherming, politieke samenwerking in strafzaken, het drugsbeleid **en de bestrijding van corruptie en de georganiseerde misdaad, voor zover corruptie en de georganiseerde misdaad de toepassing van het Schengenacquis kunnen ondermijnen,** efficiënt en effectief toepassen.

Amendement 3

Voorstel voor een verordening Overweging 1 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement 4

Voorstel voor een verordening Overweging 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

(2) Bij besluit van het Uitvoerend Comité van 16 september 1998 werd de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie opgericht. De permanente commissie kreeg het mandaat om, ten eerste, vast te stellen of alle

Amendement

(1 bis) Het Schengengebied is een van de grootste prestaties van de Unie en wordt door de burgers het meest gewaardeerd, omdat het het vrije verkeer garandeert. Het ontbreken van controles aan de binnengrenzen moet daarom worden gewaarborgd.

Amendement

(2) Bij besluit van het Uitvoerend Comité van 16 september 1998 werd de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie opgericht. De permanente commissie kreeg het mandaat om, ten eerste, vast te stellen of alle

voorwaarden voor het opheffen van **de controles** aan de binnengrenzen met een kandidaat-lidstaat vervuld zijn en, ten tweede, zich ervan te vergewissen dat het Schengenacquis correct wordt toegepast door de lidstaten die het acquis al volledig uitvoeren.

voorwaarden voor het opheffen van **het grenstoezicht** aan de binnengrenzen met een kandidaat-lidstaat vervuld zijn en, ten tweede, zich ervan te vergewissen dat het Schengenacquis correct wordt toegepast door de lidstaten die het acquis al volledig uitvoeren.

Amendement 5

Voorstel voor een verordening Overweging 3

Door de Commissie voorgestelde tekst

(3) Er is een specifiek **evaluatiemechanisme** nodig om de toepassing van het Schengenacquis te controleren, **omdat** de praktische toepassing van het Schengenacquis aan hoge uniforme normen **moet voldoen** en **omdat** er tussen de lidstaten die deel uitmaken van een gebied zonder controles aan de binnengrenzen een hoge mate van wederzijds vertrouwen **moet heersen**. Een dergelijk mechanisme dient te worden gebaseerd op nauwe samenwerking tussen de Commissie en de betrokken lidstaten.

Amendement

(3) Er is een specifiek **en uniform evaluatie- en toezichtmechanisme** nodig om de toepassing van het Schengenacquis te controleren **zowel in de kandidaatlanden als in de lidstaten waarop het Schengenacquis geheel of gedeeltelijk van toepassing is overeenkomstig het desbetreffende protocol dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit mechanisme moet waarborgen dat** de praktische toepassing van het Schengenacquis aan strenge uniforme normen **voldoet** en dat er tussen de lidstaten die deel uitmaken van een gebied zonder controles aan de binnengrenzen een hoge mate van wederzijds vertrouwen **heerst**. Een dergelijk mechanisme dient te worden gebaseerd op nauwe samenwerking tussen de Commissie en de betrokken lidstaten.

Amendement 6

Voorstel voor een verordening Overweging 6

Door de Commissie voorgestelde tekst

(6) Het in 1998 ingestelde evaluatiemechanisme dient derhalve te worden herzien wat betreft het tweede deel

Amendement

(6) Het in 1998 ingestelde evaluatiemechanisme dient derhalve te worden herzien **zowel wat betreft het**

van het mandaat van de permanente commissie. ***Het eerste deel van het mandaat van de permanente commissie dient van kracht te blijven overeenkomstig deel I van het besluit van 16 september 1998.***

eerste als wat betreft het tweede deel van het mandaat van de permanente commissie, ***om voor één uniform mechanisme te zorgen dat berust op dezelfde criteria voor kandidaatlanden en lidstaten die het Schengenacquis al toepassen.***

Motivering

Doel is een uniform mechanisme voor kandidaatlanden en lidstaten van het Schengengebied om te voorkomen dat met twee maten wordt gemeten.

Amendement 7

Voorstel voor een verordening Overweging 6 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(6 bis) Een kandidaatland dat aan alle in het Schengenacquis opgenomen voorschriften voldoet, moet zonder grotere vertraging lid kunnen worden.

Amendement 8

Voorstel voor een verordening Overweging 7

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(7) De ervaring met eerdere evaluaties heeft geleerd dat er een coherent ***evaluatiemechanisme*** nodig is dat alle onderdelen van het Schengenacquis bestrijkt, behalve die waarvoor al een specifiek evaluatiemechanisme bestaat in het kader van het EU-recht.

(7) De ervaring met eerdere evaluaties heeft geleerd dat er een coherent, ***transparant en uniform evaluatie- en toezichtmechanisme*** nodig is dat alle onderdelen van het Schengenacquis bestrijkt, behalve die waarvoor al een specifiek evaluatiemechanisme bestaat in het kader van het EU-recht.

Motivering

De ervaring die bij eerdere evaluaties is opgedaan, leert ook dat er behoefte is aan meer transparantie en voorspelbaarheid, die de garantie bieden dat de evaluatie van de toepassing van het Schengenacquis aan de hand van duidelijke, uniforme criteria wordt uitgevoerd.

Amendement 9

Voorstel voor een verordening Overweging 8

Door de Commissie voorgestelde tekst

(8) De lidstaten dienen nauw betrokken te zijn bij het *evaluatieproces*. **De uitvoeringsmaatregelen voor deze verordening dienen te worden vastgesteld volgens de beheersprocedure als bedoeld in artikel 4 van Besluit 1999/468/EG van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden.**

Amendement

(8) De lidstaten dienen nauw betrokken te zijn bij het *evaluatie- en toezichtproces*. **Om uniforme voorwaarden voor de uitvoering van deze verordening te garanderen, met name voor de goedkeuring en aanpassing van het meerjarige evaluatieprogramma en van het eerste deel van het jaarlijkse evaluatieprogramma, voor het opstellen van de evaluatieverslagen en het doen van aanbevelingen inzake de classificatie van de bevindingen in die verslagen en voor de programmering van aangekondigde en onaangekondigde controles tijdens het evaluatieproces, en om toe te zien op de uitvoering van het actieplan dat een lidstaat goedkeurt om de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen, dienen aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden te worden toegekend. Deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren¹. Volgens artikel 2, lid 2, onder b), punt iii), van die verordening is de onderzoeksprocedure van toepassing.**

¹ PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13.

Amendement 10

Voorstel voor een verordening Overweging 9

Door de Commissie voorgestelde tekst

(9) Het **evaluatiemechanisme** dient transparante, efficiënte en duidelijke regels te omvatten inzake de te volgen evaluatiemethode, de inzet van hooggekwalificeerde deskundigen voor controles ter plaatse en de follow-up van de evaluatiebevindingen. De methode dient met name te voorzien in onaangekondigde controles ter plaatse ter aanvulling op de aangekondigde controles ter plaatse, vooral wat betreft grenscontroles en visa.

Amendement

(9) Het **evaluatie- en toezichtmechanisme** dient **op een Uniebenadering te berusten en** transparante, efficiënte en duidelijke regels te omvatten inzake de te volgen evaluatiemethode, de inzet van hooggekwalificeerde deskundigen voor controles ter plaatse en de follow-up van de evaluatiebevindingen. De methode dient met name te voorzien in onaangekondigde controles ter plaatse ter aanvulling op de aangekondigde controles ter plaatse, vooral wat betreft grenscontroles en visa.

Amendement 11

Voorstel voor een verordening

Overweging 10

Door de Commissie voorgestelde tekst

(10) Het **evaluatiemechanisme** dient ook de controle te omvatten van de relevante wetgeving inzake de opheffing van de controles aan de binnengrenzen en controles op het nationale grondgebied. **Gelet op de specifieke aard van deze bepalingen, die niet van invloed zijn op de binnenlandse veiligheid van de lidstaten, dienen** de betrokken controles ter plaatse **uitsluitend** aan de Commissie te worden toevertrouwd.

Amendement

(10) Het **evaluatie- en toezichtmechanisme** dient ook de controle te omvatten van de relevante wetgeving inzake de opheffing van de controles aan de binnengrenzen en controles op het nationale grondgebied. De betrokken controles ter plaatse **dienen** aan **vertegenwoordigers van de Commissie in samenwerking met deskundigen van de lidstaten en vertegenwoordigers van het Europees Parlement** te worden toevertrouwd.

Amendement 12

Voorstel voor een verordening

Overweging 10 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(10 bis) De Commissie speelt een bijzonder belangrijke rol bij het monitoren en coördineren van de evaluatieprogramma's en van de follow-

upprocedure. Verder dient de Commissie tijdens het evaluatieproces toe te zien op onafhankelijkheid, transparantie en verantwoordingsplicht en moet zij het wederzijdse vertrouwen tussen de betrokken partijen versterken.

Amendement 13

Voorstel voor een verordening Overweging 11

Door de Commissie voorgestelde tekst

(11) Bij de evaluatie dient in het bijzonder aandacht te worden besteed aan de eerbiediging van de grondrechten bij de toepassing van het Schengenacquis.

Amendement

(11) Bij de evaluatie **en het toezicht** dient in het bijzonder aandacht te worden besteed aan de eerbiediging van de grondrechten **en de gegevensbescherming** bij de toepassing van het Schengenacquis.

Amendement 14

Voorstel voor een verordening Overweging 11 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(11 bis) De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en de nationale toezichthoudende autoriteiten dienen elk binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden deel te nemen aan controles ter plaatse met betrekking tot de bescherming van gegevens.

Amendement 15

Voorstel voor een verordening Overweging 11 ter (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(11 ter) De evaluatie dient te waarborgen dat de lidstaten de Schengenregels daadwerkelijk toepassen overeenkomstig de grondbeginselen en -regels. De evaluatie moet zich daarom uitstrekken tot

alle relevante wetgeving en operationele activiteiten die bijdragen tot de werking van een ruimte zonder grenstoezicht aan de binnengrenzen en die gelden voor alle lidstaten die het Schengenacquis geheel of gedeeltelijk toepassen.

Amendement 16

Voorstel voor een verordening Overweging 13 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(13 bis) Het evaluatie- en toezichtmechanisme dient te voorzien in een steunregeling voor het geval dat er bij de toepassing van het acquis een ernstig gebrek wordt vastgesteld. Er moeten stappen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat de betrokken lidstaat die het Schengenacquis geheel of gedeeltelijk toepast, gedurende zes maanden passende ondersteuning ontvangt van de Commissie, met technische bijstand van Frontex en andere relevante agentschappen van de Unie. Wanneer de omstandigheden zodanig zijn dat zij een ernstige bedreiging vormen voor het openbare beleid of de binnenlandse veiligheid, moet als laatste redmiddel de mogelijkheid bestaan om grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw in te voeren voor zover en zolang als dit nodig is om die gebreken te verhelpen. Bij de invoering van grenscontroles dient de Commissie ter ondersteuning van de betrokken lidstaten financiële compensatiemaatregelen te nemen.

Amendement 17

Voorstel voor een verordening Overweging 16 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(16 bis) De lidstaten waarvoor het Schengenacquis overeenkomstig Besluit 2000/365/EG en Besluit 2002/192/EG slechts gedeeltelijk geldt, moeten worden onderworpen aan evaluaties die betrekking hebben op de onderdelen van het acquis waaraan zij deelnemen, en hun deskundigen moeten aan die evaluaties kunnen deelnemen.

Amendement 18

Voorstel voor een verordening Artikel 1 – alinea 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

Bij deze verordening wordt een ***evaluatiemechanisme*** ingesteld voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis in de lidstaten waarop het Schengenacquis volledig van toepassing is.

Bij deze verordening wordt een ***evaluatie- en toezichtmechanisme*** ingesteld voor de ***volgende doeleinden:***

- vaststellen of aan alle voorwaarden is voldaan om het Schengenacquis in een kandidaatland in werking te stellen;***
- controle op de toepassing van het Schengenacquis in de lidstaten waarop het Schengenacquis volledig van toepassing is; alsmede***
- controle op de toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis door de lidstaten die dit acquis overeenkomstig Besluit 2000/365/EG en Besluit 2002/192/EG slechts gedeeltelijk toepassen, waarbij de controle beperkt blijft tot de omvang van hun deelname aan het Schengenacquis.***

Amendement 19

Voorstel voor een verordening Artikel 1 – alinea 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

Van de lidstaten die overeenkomstig hun Toetredingsakte het Schengenacquis nog niet volledig toepassen, nemen wel deskundigen deel aan de evaluatie van alle onderdelen van het Schengenacquis.

Amendement

Van de lidstaten die overeenkomstig hun Toetredingsakte het Schengenacquis nog niet volledig toepassen, nemen wel deskundigen deel aan de evaluatie van **en het toezicht op** alle onderdelen van het Schengenacquis.

De deskundigen van de lidstaten die het Schengenacquis overeenkomstig Besluit 2000/365/EG en Besluit 2002/192/EG slechts gedeeltelijk toepassen, nemen slechts deel aan de evaluatie van de onderdelen van het acquis die voor die lidstaten gelden.

Amendement 20

Voorstel voor een verordening Artikel 3 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

1. De Commissie is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van dit **evaluatiemechanisme** in nauwe samenwerking met de lidstaten en bijgestaan door de Europese organen, overeenkomstig deze verordening.

Amendement

1. De Commissie is verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van dit **evaluatie- en toezichtmechanisme** in nauwe samenwerking met de lidstaten en bijgestaan door de Europese organen, overeenkomstig deze verordening, **waaronder Frontex, Europol en Eurojust.**

Amendement 21

Voorstel voor een verordening Artikel 5 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

1. De Commissie stelt een meerjarig evaluatieprogramma voor een periode van vijf jaar op **overeenkomstig de in artikel 15, lid 2, bedoelde procedure**; zij doet dit uiterlijk zes maanden voor de aanvang van

Amendement

1. De Commissie stelt een meerjarig evaluatieprogramma voor een periode van vijf jaar op; zij doet dit uiterlijk zes maanden voor de aanvang van de volgende periode van vijf jaar. **De**

de volgende periode van vijf jaar.

uitvoeringshandelingen tot vaststelling van dat programma worden volgens de in artikel 15, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

Amendement 22

Voorstel voor een verordening Artikel 5 – lid 3 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

3 bis. Het meerjarenprogramma kan verwijzingen bevatten naar thematische en/of regionale evaluaties, als bedoeld in artikel 8, lid 1.

Amendement 23

Voorstel voor een verordening Artikel 6 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

1. Frontex dient jaarlijks uiterlijk op 30 september bij de Commissie een risicoanalyse in waarin rekening wordt gehouden met de migratiedruk en waarin prioriteiten worden aanbevolen voor de evaluaties van het komende jaar. In de aanbevelingen worden specifieke delen van de buitengrenzen en specifieke grensdoorlaatposten genoemd die het komende jaar in het kader van het meerjarenprogramma moeten worden geëvalueerd. De Commissie stelt deze risicoanalyse beschikbaar aan de lidstaten.

1. Frontex dient jaarlijks uiterlijk op 30 september bij de Commissie een risicoanalyse in waarin rekening wordt gehouden met de migratiedruk en waarin prioriteiten worden aanbevolen voor de evaluaties van het komende jaar. In de aanbevelingen worden specifieke delen van de buitengrenzen en specifieke grensdoorlaatposten genoemd die het komende jaar in het kader van het meerjarenprogramma moeten worden geëvalueerd. De Commissie stelt deze risicoanalyse ***onverwijld*** beschikbaar aan de lidstaten ***en het Europees Parlement***.

Amendement 24

Voorstel voor een verordening Artikel 6 – lid 1 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

1 bis. Uiterlijk op de in lid 1 vermelde

datum dient Europol bij de Commissie een risicoanalyse in betreffende corruptie en de georganiseerde misdaad, voor zover corruptie en de georganiseerde misdaad de toepassing van het Schengenacquis door de lidstaten kunnen ondermijnen, vergezeld van aanbevelingen voor prioriteiten voor de evaluaties van het komende jaar. In de aanbevelingen worden specifieke delen van de buitengrenzen en specifieke grensdoorlaatposten genoemd die het volgende jaar in het kader van het meerjarenprogramma moeten worden geëvalueerd. De Commissie stelt deze risicoanalyse onverwijld beschikbaar aan de lidstaten en het Europees Parlement.

Amendement 25

Voorstel voor een verordening Artikel 6 – lid 1 ter (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

1 ter. Uiterlijk op de in lid 1 vermelde datum dient het Bureau voor de grondrechten bij de Commissie een risicoanalyse in betreffende de grondrechtensituatie aan de buiten- en binnengrenzen, waarin bijzondere aandacht wordt besteed aan de naleving van de verplichting tot afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en prioriteiten worden aanbevolen voor de evaluaties van het volgende jaar. De Commissie stelt deze risicoanalyse onverwijld beschikbaar aan de lidstaten en het Europees Parlement.

Amendement 26

Voorstel voor een verordening Artikel 6 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

2. Voor dezelfde termijn als in lid 1 legt

2. Voor dezelfde termijn als in lid 1 legt

Frontex de Commissie een afzonderlijke risicoanalyse voor waarin prioriteiten worden aanbevolen voor evaluaties die in het komende jaar in de vorm van onaangekondigde controles ter plaatse moeten worden verricht. Deze aanbevelingen kunnen betrekking hebben op elke regio of een specifiek gebied en bevatten een lijst van ten minste tien specifieke delen van de buitengrenzen en tien specifieke grensdoorlaatposten.

Frontex de Commissie een afzonderlijke risicoanalyse voor waarin prioriteiten worden aanbevolen voor evaluaties die in het komende jaar in de vorm van onaangekondigde controles ter plaatse moeten worden verricht. Deze aanbevelingen, ***waarin rekening kan worden gehouden met het jaarverslag van Frontex***, kunnen betrekking hebben op elke regio of een specifiek gebied en bevatten een lijst van ten minste tien specifieke delen van de buitengrenzen en tien specifieke grensdoorlaatposten. ***De Commissie kan Frontex of Europol te allen tijde verzoeken om een risicoanalyse die berust op de daadwerkelijke risico's voor de werking van het Schengengebied en aanbevelingen bevat voor evaluaties in de vorm van onaangekondigde controles ter plaatse.***

Amendement 27

Voorstel voor een verordening Artikel 7 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

1. De Commissie zendt de lidstaten die het komende jaar worden beoordeeld, uiterlijk op 15 augustus van het jaar daarvoor een standaardvragenlijst toe. De standaardvragenlijsten hebben betrekking op de betrokken wetgeving, de organisatorische en technische middelen die beschikbaar zijn voor de tenuitvoerlegging van het Schengenacquis, en statistische gegevens inzake alle onderdelen van de evaluatie.

Amendement

1. De Commissie zendt de lidstaten die het komende jaar worden beoordeeld, uiterlijk op 15 augustus van het jaar daarvoor een standaardvragenlijst toe. De standaardvragenlijsten ***worden in nauwe samenwerking met de lidstaten opgesteld en*** hebben betrekking op de betrokken wetgeving, de organisatorische en technische middelen die beschikbaar zijn voor de tenuitvoerlegging van het Schengenacquis, en statistische gegevens inzake alle onderdelen van de evaluatie.

Amendement 28

Voorstel voor een verordening Artikel 7 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

2. De lidstaten dienen binnen zes weken na de toezending van de vragenlijst hun antwoorden in bij de Commissie. De Commissie stelt deze antwoorden ter beschikking van de overige lidstaten.

Amendement

2. De lidstaten dienen binnen zes weken na de toezending van de vragenlijst hun antwoorden in bij de Commissie. De Commissie stelt deze antwoorden ter beschikking van de overige lidstaten **en het Europees Parlement**.

Amendement 29

Voorstel voor een verordening Artikel 8 – lid 1 – inleidende formule

Door de Commissie voorgestelde tekst

1. Op basis van de risicoanalyse die Frontex overeenkomstig artikel 6 verstrekt, de antwoorden op de in artikel 7 bedoelde vragenlijst en, waar nodig, andere bronnen, stelt de Commissie uiterlijk op 30 november een jaarlijks evaluatieprogramma op voor het daaropvolgende jaar. Het programma kan voorzien in de evaluatie van:

Amendement

1. Op basis van de risicoanalyse die Frontex overeenkomstig artikel 6 verstrekt, de antwoorden op de in artikel 7 bedoelde vragenlijst en, waar nodig, **de risicoanalyse die wordt verstrekt door Europol, het Bureau voor de grondrechten of** andere bronnen, stelt de Commissie uiterlijk op 30 november een jaarlijks evaluatieprogramma op voor het daaropvolgende jaar. Het programma kan voorzien in de evaluatie van:

Amendement 30

Voorstel voor een verordening Artikel 8 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

2. In een eerste deel van het programma, **dat volgens de in artikel 15, lid 2, bedoelde procedure wordt opgesteld**, worden de lidstaten vermeld die volgens het meerjarenprogramma in het komende jaar moeten worden geëvalueerd. In dit deel worden de te evalueren gebieden vermeld, alsmede de geplande controles ter plaatse.

Amendement

2. In een eerste deel van het programma worden de lidstaten vermeld die volgens het meerjarenprogramma in het komende jaar moeten worden geëvalueerd. In dit **door de Commissie goed te keuren** deel worden de te evalueren gebieden vermeld, alsmede de geplande controles ter plaatse. **De desbetreffende uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 15, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.**

Amendement 31

Voorstel voor een verordening Artikel 9

Door de Commissie voorgestelde tekst

1. De Commissie stelt een lijst op van deskundigen die door de lidstaten zijn aangewezen voor deelname aan controles ter plaatse. Deze lijst wordt meegedeeld aan de lidstaten.

2. De lidstaten vermelden op welke van de in de bijlage bij deze verordening genoemde terreinen elke deskundige deskundig is. De lidstaten stellen de Commissie zo spoedig mogelijk in kennis van eventuele wijzigingen.

3. De lidstaten vermelden welke deskundigen beschikbaar kunnen worden gesteld voor onaangekondigde controles ter plaatse overeenkomstig de vereisten van artikel 10, lid 5.

4. De deskundigen moeten zowel beschikken over de nodige kwalificaties, waaronder een gedegen theoretische kennis van en praktische ervaring op de gebieden die onder het evaluatiemechanisme vallen, als over een grondige kennis van evaluatiebeginselen, -procedures en -technieken, en zij moeten doeltreffend kunnen communiceren in een gemeenschappelijke taal.

5. De lidstaten zien erop toe dat de door hen aangewezen deskundigen voldoen aan de in het vorige lid omschreven vereisten; hiertoe vermelden zij onder meer de opleiding die de deskundigen hebben genoten. Voorts zien de lidstaten erop toe dat de deskundigen voortdurend worden bijgeschoold, zodat zij aan deze vereisten blijven voldoen.

Amendement

De deskundigen **die deelnemen aan controles ter plaatse**, moeten zowel beschikken over de nodige kwalificaties, waaronder een gedegen theoretische kennis van en praktische ervaring op de gebieden die onder het evaluatiemechanisme vallen, **o.a. eerbiediging van grondrechten**, als over een grondige kennis van evaluatiebeginselen, -procedures en -technieken, en zij moeten doeltreffend kunnen communiceren in een gemeenschappelijke taal. **Te dien einde** zien de lidstaten **er in samenwerking met Frontex op** toe dat de deskundigen **relevante bijscholing ontvangen**.

Amendement 32

Voorstel voor een verordening Artikel 10 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

1. ***Door de Commissie aangestelde teams verrichten controles ter plaatse.*** De teams bestaan uit deskundigen ***van de in artikel 9 bedoelde lijst van deskundigen*** en uit ***ambtenaren*** van de Commissie. ***De Commissie ziet erop toe dat elk team geografisch evenwichtig is samengesteld en vergewist zich ervan dat de deskundigen kennis van zaken hebben.*** De deskundigen van de lidstaten mogen niet deelnemen aan een controle ter plaatse in de lidstaat waar zij werkzaam zijn.

Amendement

1. De ***met de controles ter plaatse belaste*** teams bestaan uit deskundigen ***die door de lidstaten zijn aangewezen***, en uit ***vertegenwoordigers*** van de Commissie. De deskundigen van de lidstaten mogen niet deelnemen aan een controle ter plaatse in de lidstaat waar zij werkzaam zijn.

Amendement 33

Voorstel voor een verordening Artikel 10 – lid 1 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

1 bis. De Commissie verzoekt de lidstaten deskundigen aan te wijzen die beschikbaar zijn voor deelname aan de respectieve controles ter plaatse, en daarbij aan te geven op welk terrein zij deskundig zijn. In het geval van aangekondigde controles verzoekt de Commissie de lidstaten uiterlijk zes weken voor de geplande datum van de controle ter plaatse de deskundigen aan te wijzen. De lidstaten wijzen de deskundigen binnen een week na ontvangst van dat verzoek aan. In het geval van onaangekondigde controles verzoekt de Commissie de lidstaten uiterlijk twee weken voor de geplande datum van de controle ter plaatse de deskundigen aan te wijzen. De lidstaten wijzen de deskundigen binnen 72 uur na ontvangst van dat verzoek aan. De lidstaten en de

aangewezen deskundigen verplichten zich ertoe om ten aanzien van de onaangekondigde controles ter plaatse vertrouwelijkheid in acht te nemen.

Amendement 34

Voorstel voor een verordening Artikel 10 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

2. De Commissie **kan** Frontex, Europol, Eurojust of andere Europese organen **verzoeken** een vertegenwoordiger aan te wijzen om als waarnemer deel te nemen aan een controle ter plaatse waarbij een gebied dat onder hun mandaat valt, wordt geëvalueerd.

Amendement

2. De Commissie **verzoekt het Europees Parlement**, Frontex **en eventueel** Europol, Eurojust of andere Europese organen een vertegenwoordiger aan te wijzen om als waarnemer deel te nemen aan een controle ter plaatse waarbij een gebied dat onder hun mandaat valt, wordt geëvalueerd. **De Commissie stelt voor de deelnemende vertegenwoordigers een duidelijk mandaat vast waarin ook duur, verantwoordelijkheden en functies worden geregeld.**

Amendement 35

Voorstel voor een verordening Artikel 10 – lid 2 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

2 bis. De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming en de nationale toezichthoudende autoriteiten worden elk binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden uitgenodigd om deel te nemen aan controles ter plaatse met betrekking tot de bescherming van gegevens.

Amendement 36

Voorstel voor een verordening Artikel 10 – lid 3

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

3. Aan controles ter plaatse nemen maximaal acht deskundigen (***waarnemers inbegrepen***) deel als het gaat om aangekondigde controles ter plaatse en maximaal zes als het gaat om onaangekondigde controles ter plaatse.

3. Aan controles ter plaatse nemen maximaal acht deskundigen ***van de lidstaten*** deel als het gaat om aangekondigde controles ter plaatse en maximaal zes als het gaat om onaangekondigde controles ter plaatse. ***Indien de lidstaten meer dan het maximumaantal deskundigen hebben aangewezen, benoemt de Commissie na overleg met de betrokken lidstaten de leden van het team, uitgaande van een geografisch evenwichtige samenstelling en van de vakbekwaamheid van de deskundigen.***

Amendement 37

Voorstel voor een verordening Artikel 10 – lid 4

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

4. In het geval van aangekondigde controles ter plaatse stelt de Commissie de lidstaten waarvan de deskundigen overeenkomstig lid 1 zijn aangesteld, daarvan minstens vier weken voor de geplande controle ter plaatse in kennis. De lidstaten bevestigen de beschikbaarheid van de deskundigen binnen een week.

Schrappen

Motivering

Is nu in lid 1 verwerkt.

Amendement 38

Voorstel voor een verordening Artikel 10 – lid 5

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

5. In het geval van onaangekondigde controles ter plaatse stelt de Commissie de

Schrappen

lidstaten waarvan de deskundigen overeenkomstig lid 1 zijn aangesteld, daarvan minstens een week voor de geplande controle ter plaatse in kennis. De lidstaten bevestigen de beschikbaarheid van de deskundigen binnen 48 uur.

Motivering

Is nu in lid 1 verwerkt.

Amendement 39

Voorstel voor een verordening Artikel 10 – lid 6

Door de Commissie voorgestelde tekst

6. Voorafgaand aan de controle ter plaatse wijzen de leden van het team in onderlinge overeenstemming een **ambtenaar** van de Commissie en een deskundige van een van de lidstaten aan als leidinggevend voor de controle ter plaatse.

Amendement

6. Voorafgaand aan de controle ter plaatse wijzen de leden van het team in onderlinge overeenstemming een **vertegenwoordiger** van de Commissie en een deskundige van een van de lidstaten aan als leidinggevend voor de controle ter plaatse.

Amendement 40

Voorstel voor een verordening Artikel 11 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

2. De **lidstaten worden ingelicht**:

– minstens twee maanden voor een aangekondigde controle ter plaatse plaatsvindt;

– **minstens 48 uur voor een onaangekondigde controle ter plaatse plaatsvindt.**

Amendement

2. De **betrokken lidstaat wordt** minstens twee maanden voor een aangekondigde controle ter plaatse plaatsvindt, **ingelicht**.

Amendement 41

Voorstel voor een verordening Artikel 11 – lid 2 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

2 bis. De betrokken lidstaat wordt niet ingelicht voordat een onaangekondigde controle ter plaatse plaatsvindt.

Amendement 42

Voorstel voor een verordening Artikel 11 – lid 4

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

4. De betrokken lidstaat ziet erop toe dat het team van deskundigen zich rechtstreeks tot de juiste personen kan wenden. Hij ziet erop toe dat het team toegang heeft tot alle gebieden, lokalen en documenten die nodig zijn voor de evaluatie. Hij ziet erop toe dat het team zijn opdracht om de activiteiten op de te evalueren gebieden te controleren, kan vervullen.

4. De betrokken lidstaat ziet erop toe dat het team van deskundigen zich rechtstreeks tot de juiste personen kan wenden. Hij ziet erop toe dat het team toegang heeft tot alle gebieden, lokalen en documenten die nodig zijn voor de evaluatie. Hij ziet erop toe dat het team zijn opdracht om de activiteiten op de te evalueren gebieden te controleren, kan vervullen, ***met name door ad-hocvertaling en -vertolking te verzorgen vanuit de taal van de betrokken lidstaat in de gemeenschappelijke taal, als bedoeld in artikel 9, lid 4.***

Amendement 43

Voorstel voor een verordening Artikel 11 – lid 7

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

7. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het regelen van de reis en het verblijf van hun deskundigen. De reis- en verblijfkosten van deskundigen die aan de controlebezoeken deelnemen, worden door de Commissie vergoed.

7. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het regelen van de reis en het verblijf van hun deskundigen. De reis- en verblijfkosten van deskundigen die aan de controlebezoeken deelnemen, worden door de Commissie vergoed. ***Voor onaangekondigde controles ter plaatse wijst de Commissie een contactpunt aan dat de praktische regelingen in verband***

met de controle treft.

Motivering

In geval van onaangekondigde controles ter plaatse is de beschikbare tijd zeer beperkt en daarom moet de Commissie de verantwoordelijkheid krijgen voor het aanwijzen van een contactpunt voor de praktische regelingen in verband met de controle.

Amendement 44

**Voorstel voor een verordening
Artikel 12**

Door de Commissie voorgestelde tekst

In afwijking van artikel 10 bestaan teams voor onaangekondigde controle ter plaatse die controleren of er geen controles aan de binnengrenzen worden gehouden, **uitsluitend** uit **ambtenaren** van de Commissie.

Amendement

In afwijking van artikel 10 bestaan teams voor onaangekondigde controle ter plaatse die controleren of er geen controles aan de binnengrenzen worden gehouden, uit **drie vertegenwoordigers** van de Commissie **en drie deskundigen uit de lidstaten**.

Motivering

Om te onderstrepen dat het evaluatiemechanisme berust op het beginsel van nauwe samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten, moeten er ook deskundigen uit de lidstaten worden betrokken bij de inspecties ter plaatse op de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen. Zie het amendement op overweging 10.

Amendement 45

**Voorstel voor een verordening
Artikel 13 – lid 1 – letter b**

Door de Commissie voorgestelde tekst

(b) In het geval van aangekondigde controles ter plaatse wordt het verslag gedurende het controlebezoek opgesteld door het team. De **ambtenaar** van de Commissie draagt de algehele verantwoordelijkheid voor het schrijven, de integriteit en kwaliteit van het verslag. In geval van onenigheid probeert het team tot een compromis te komen. **Het verslag mag** afwijkende meningen **bevatten**.

Amendement

(b) In het geval van aangekondigde controles ter plaatse wordt het verslag gedurende het controlebezoek opgesteld door het team. De **vertegenwoordiger** van de Commissie draagt de algehele verantwoordelijkheid voor het schrijven, de integriteit en kwaliteit van het verslag. In geval van onenigheid probeert het team tot een compromis te komen. Afwijkende meningen **worden in het verslag opgenomen**.

Amendement 46

Voorstel voor een verordening Artikel 13 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

2. In het verslag worden de kwalitatieve, kwantitatieve, operationele, administratieve en/of organisatorische aspecten geanalyseerd en de tijdens de evaluatie vastgestelde tekortkomingen of zwakke punten vermeld. Het verslag bevat aanbevelingen voor corrigerende maatregelen en termijnen voor de tenuitvoerlegging daarvan.

Amendement

2. In het verslag worden de kwalitatieve, kwantitatieve, operationele, administratieve en/of organisatorische aspecten geanalyseerd en de tijdens de evaluatie vastgestelde tekortkomingen of zwakke punten **waarop de betrokken lidstaten al dan niet greep hebben**, vermeld. Het verslag bevat aanbevelingen voor corrigerende **of aanvullende** maatregelen en termijnen voor de tenuitvoerlegging daarvan.

Amendement 47

Voorstel voor een verordening Artikel 13 – lid 4

Door de Commissie voorgestelde tekst

4. De Commissie brengt het **verslag** binnen **zes weken** na de controle ter plaatse of de ontvangst van de antwoorden op de vragenlijst ter kennis van de betrokken lidstaat. De betrokken lidstaat maakt zijn opmerkingen over het verslag binnen twee weken kenbaar.

Amendement

4. De Commissie brengt het **ontwerpverslag** binnen **vier weken** na de controle ter plaatse of de ontvangst van de antwoorden op de vragenlijst ter kennis van de betrokken lidstaat. De betrokken lidstaat maakt zijn opmerkingen over het verslag binnen twee weken kenbaar.

Motivering

Bij ernstige tekortkomingen in het systeem is een snelle reactie vereist om het vertrouwen in het Schengensysteem te handhaven.

Amendement 48

Voorstel voor een verordening Artikel 13 – lid 5 – alinea 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

De deskundige van de Commissie legt het **verslag** en het antwoord van de lidstaat

Amendement

De deskundige van de Commissie legt het **ontwerpverslag** en het antwoord van de

voor aan het overeenkomstig artikel 15 opgerichte comité. De lidstaten wordt verzocht te reageren op de antwoorden op de vragenlijst, het *verslag* en de opmerkingen van de betrokken lidstaat.

lidstaat voor aan het overeenkomstig artikel 15 opgerichte comité. De lidstaten wordt verzocht te reageren op de antwoorden op de vragenlijst, het *ontwerpverslag* en de opmerkingen van de betrokken lidstaat.

Amendement 49

Voorstel voor een verordening Artikel 13 – lid 5 – alinea 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

De aanbevelingen betreffende de in lid 3 bedoelde classificatie van de bevindingen worden *door de Commissie* vastgesteld volgens de in artikel 15, lid 2, bedoelde *procedure*.

Amendement

Op grond hiervan neemt de Commissie een besluit over het evaluatieverslag en de aanbevelingen betreffende de in lid 3 bedoelde classificatie van de bevindingen. De desbetreffende uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in artikel 15, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure.

Amendement 50

Voorstel voor een verordening Artikel 13 – lid 5 – alinea 3

Door de Commissie voorgestelde tekst

Binnen een maand na de goedkeuring van het verslag dient de betrokken lidstaat een actieplan in bij de Commissie om de zwakke punten te verhelpen.

Amendement

Binnen een maand na de goedkeuring van het verslag dient de betrokken lidstaat een actieplan in bij de Commissie om de zwakke punten te verhelpen. *Als het verslag is gebaseerd op thematische of regionale evaluaties en meer dan een lidstaat betreft, worden de actieplannen van de betrokken lidstaten gecoördineerd.*

Amendement 51

Voorstel voor een verordening Artikel 13 – lid 5 – alinea 4

Door de Commissie voorgestelde tekst

De Commissie deelt het overeenkomstig

Amendement

De Commissie deelt het overeenkomstig

artikel 15 opgerichte comité na raadpleging van het team van deskundigen mee of zij het actieplan toereikend vindt. De lidstaten wordt verzocht opmerkingen te maken over het actieplan.

artikel 17 opgerichte comité na raadpleging van het team van deskundigen **binnen een maand na de ontvangst van het actieplan van de betrokken lidstaat** mee of zij het actieplan toereikend vindt. De lidstaten wordt verzocht opmerkingen te maken over het actieplan. **Het Europees Parlement wordt ook op verzoek op de hoogte gesteld van het oordeel van de Commissie over de toereikendheid van het actieplan.**

Amendement 52

Voorstel voor een verordening Artikel 13 – lid 6 – alinea 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

6. Binnen **zes maanden** na ontvangst van het verslag brengt de betrokken lidstaat verslag uit aan de Commissie over de tenuitvoerlegging van het actieplan, en hij blijft dit vervolgens elke drie maanden doen, tot het actieplan geheel ten uitvoer is gelegd. Afhankelijk van de ernst van de vastgestelde zwakke punten en de maatregelen die zijn getroffen om deze te verhelpen, **kan** de Commissie **volgens de in artikel 15, lid 2 bedoelde procedure** aangekondigde controles ter plaatse **plannen** om de tenuitvoerlegging van het actieplan te controleren. De Commissie kan ook onaangekondigde controles ter plaatse plannen.

Amendement

6. Binnen **vier maanden** na ontvangst van het verslag brengt de betrokken lidstaat verslag uit aan de Commissie over de tenuitvoerlegging van het actieplan, en hij blijft dit vervolgens elke drie maanden doen, tot het actieplan geheel ten uitvoer is gelegd. Afhankelijk van de ernst van de vastgestelde zwakke punten en de maatregelen die zijn getroffen om deze te verhelpen, **besluit** de Commissie **om over te gaan tot** aangekondigde controles ter plaatse om de tenuitvoerlegging van het actieplan te controleren. **De desbetreffende uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 15, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.** De Commissie kan ook onaangekondigde controles ter plaatse plannen.

Amendement 53

Voorstel voor een verordening Artikel 13 – lid 6 – alinea 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

De Commissie houdt het overeenkomstig artikel 15 opgerichte comité regelmatig op de hoogte van de tenuitvoerlegging van het

Amendement

De Commissie houdt het overeenkomstig artikel 15 opgerichte comité regelmatig op de hoogte van de tenuitvoerlegging van het actieplan. **Het Europees Parlement kan de**

actieplan.

Commissie ook verzoeken onverwijld verslag uit te brengen over het stadium dat bij de tenuitvoerlegging van het actieplan is bereikt.

Motivering

Het Europees Parlement moet de Commissie om informatie kunnen vragen over de vooruitgang bij de tenuitvoerlegging van de actieplannen die de lidstaten hebben opgesteld naar aanleiding van gebreken bij de toepassing van het Schengenacquis.

Amendement 54

Voorstel voor een verordening Artikel 13 – lid 7

Door de Commissie voorgestelde tekst

7. Als bij een controle ter plaatse een ernstig gebrek wordt ontdekt dat waarschijnlijk belangrijke gevolgen zal hebben voor de algehele veiligheid van een of meer lidstaten, stelt de Commissie, op eigen initiatief of op verzoek van een lidstaat, het Europees Parlement en de Raad hiervan zo spoedig mogelijk in kennis.

Amendement

7. Als bij een controle ter plaatse een ernstig gebrek wordt ontdekt dat waarschijnlijk belangrijke gevolgen zal hebben voor de algehele veiligheid van een of meer lidstaten, stelt de Commissie, op eigen initiatief of op verzoek ***van het Europees Parlement of*** van een lidstaat, het Europees Parlement en de Raad hiervan zo spoedig mogelijk in kennis ***en houdt hen regelmatig op de hoogte tijdens de steunperiode van zes maanden, als bedoeld in artikel 13 bis, en na het nemen van een besluit over een eventueel vervolg overeenkomstig artikel 13 ter.***

Amendement 55

Voorstel voor een verordening Artikel 13 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

Artikel 13 bis

Steunmaatregelen aan de buitengrenzen
Indien een ernstig gebrek in de zin van artikel 13, lid 7, wordt vastgesteld, stelt Frontex een deskundigenteam samen dat gedurende zes maanden na de vaststelling van het ernstige gebrek de betrokken

lidstaat ondersteunt bij het verhelpen van dit gebrek. Deskundigen uit de lidstaten kunnen deel uitmaken van het team. De Commissie kan ook financiële steunmaatregelen vaststellen om de betrokken lidstaat te helpen.

Motivering

Ernstige gebreken die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de algehele veiligheid van een of meer lidstaten, moeten met spoed worden verholpen om het wederzijdse vertrouwen te herstellen. Frontex kan als gespecialiseerd agentschap van de EU een cruciale rol spelen en de betrokken lidstaat ondersteunen bij de aanpak van het gebrek.

Amendement 56

Voorstel voor een verordening Artikel 13 ter (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

Artikel 13 ter

Maatregelen aan de buitengrenzen en ondersteuning door Frontex

1. Als er in het evaluatieverslag ernstige gebreken worden vastgesteld bij de uitvoering van het grenstoezicht aan de buitengrenzen, kan de Commissie, teneinde te waarborgen dat de in artikel 13, lid 5, bedoelde aanbevelingen worden opgevolgd, besluiten om de geëvalueerde lidstaat te verzoeken een aantal specifieke maatregelen te nemen, waaronder een of meer van de volgende:

- een begin maken met de inzet van Europese grenswachtteams overeenkomstig Verordening (EG) nr. 2007/2004;***
- zijn strategische beslissingen over risico-evaluatie en plannen voor de inzet van technische apparatuur ter goedkeuring aan Frontex voorleggen;***
- een specifieke grensdoorlaatpost voor beperkte tijd sluiten, tot de gebreken zijn verholpen.***

De desbetreffende uitvoeringshandelingen

worden volgens de in artikel 15, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

2. De Commissie houdt het overeenkomstig artikel 15 opgerichte comité regelmatig op de hoogte van de tenuitvoerlegging van de in lid 1 bedoelde maatregelen en van het effect ervan op de vastgestelde gebreken. Het Europees Parlement wordt ook onverwijld door de Commissie op de hoogte gesteld.

Motivering

Indien een lidstaat ondanks steun van Frontex het ernstige gebrek niet binnen zes maanden heeft verholpen, moet de Commissie in samenwerking met het comité van nationale vertegenwoordigers kunnen besluiten vervolgmaatregelen te nemen, waaronder sancties.

Amendement 57

Voorstel voor een verordening Artikel 13 quater (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

Artikel 13 quater

Ernstige gebreken bij controles aan de buitengrenzen

1. Indien in het in artikel 13, lid 5, bedoelde evaluatieverslag wordt geconcludeerd dat de geëvalueerde lidstaat zijn verplichting om grenstoezicht aan de buitengrenzen uit te voeren ernstig verwaarloost, brengt deze lidstaat, niettegenstaande de in artikel 13, lid 6, vermelde verplichting om binnen een periode van vier maanden verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging van een actieplan, binnen drie maanden na de ontvangst van het evaluatieverslag verslag uit over de uitvoering van het actieplan.

2. Indien de Commissie na het verstrijken van de in lid 1 bedoelde periode van drie maanden vaststelt dat de situatie voortduurt, zijn de artikelen 23 bis en 26 van Verordening (EG) nr. 562/2006 van

het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode)¹ van toepassing.

¹ PB L 105 van 13.4.2006, blz. 1.

Amendement 58

Voorstel voor een verordening Artikel 14

Door de Commissie voorgestelde tekst

De teams dienen alle informatie die zij bij het verrichten van hun taken verkrijgen als vertrouwelijk te beschouwen. De na de controles ter plaatse opgestelde verslagen worden gerubriceerd als "restreint". Na overleg met de betrokken lidstaat besluit de Commissie welk deel van het verslag openbaar mag worden gemaakt.

Amendement

De teams dienen alle informatie die zij bij het verrichten van hun taken verkrijgen als vertrouwelijk te beschouwen. De na de controles ter plaatse opgestelde verslagen worden gerubriceerd als "restreint". **Die rubricering belet niet dat het verslag volledig beschikbaar wordt gesteld aan het Europees Parlement.** Na overleg met de betrokken lidstaat besluit de Commissie welk deel van het verslag openbaar mag worden gemaakt.

Amendement 59

Voorstel voor een verordening Artikel 15 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité **dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten en wordt voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie.**

Amendement

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité. **Het betreft een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.**

Motivering

Dit amendement moet waarborgen dat de nieuwe regels voor de comitéprocedure conform het Verdrag van Lissabon toegepast worden.

Amendement 60

Voorstel voor een verordening Artikel 15 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, ***zijn de artikelen 4, 7 en 8 van Besluit 1999/468/EG*** van toepassing.

Amendement

2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, ***is artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing. Wanneer het comité geen advies uitbrengt, keurt de Commissie de ontwerpuitvoeringshandeling niet goed en is de derde alinea van artikel 5, lid 4, van Verordening (EU) Nr. 182/2011 van toepassing.***

Motivering

Dit amendement moet waarborgen dat de nieuwe regels voor de comitéprocedure conform het Verdrag van Lissabon toegepast worden. Om een adequate inbreng van de vertegenwoordigers van de lidstaten te waarborgen, moet worden gekozen voor de onderzoeksprocedure, als bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Deze procedure garandeert dat de voorstellen van de Commissie worden gesteund door een gekwalificeerde meerderheid van de deskundigen in het comité. Volgens de in artikel 4 omschreven raadplegingsprocedure kan de Commissie daarentegen een uitvoeringshandeling goedkeuren, ook al spreekt een meerderheid van de vertegenwoordigers van de lidstaten zich daartegen uit.

Amendement 61

Voorstel voor een verordening Artikel 16 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

2. De eerste overeenkomstig artikel 6 ***door Frontex*** te verstrekken risicoanalyse wordt uiterlijk drie maanden na de inwerkingtreding van deze verordening aan de Commissie voorgelegd.

Amendement

2. De eerste overeenkomstig artikel 6 te verstrekken risicoanalyse wordt uiterlijk drie maanden na de inwerkingtreding van deze verordening aan de Commissie voorgelegd.

Amendement 62

Voorstel voor een verordening Artikel 17

Door de Commissie voorgestelde tekst

Artikel 17

Informatieverstrekking aan het Europees Parlement

De Commissie stelt het Europees Parlement in kennis van de aanbevelingen die zij overeenkomstig artikel 13, lid 5, heeft vastgesteld.

Amendement

Artikel 17

Informatieverstrekking aan het Europees Parlement ***en de Raad***

De Commissie stelt het Europees Parlement ***en de Raad*** in kennis van de aanbevelingen die zij overeenkomstig artikel 13, lid 5, heeft vastgesteld.

Amendement 63

Voorstel voor een verordening Artikel 18 – inleidende formule

Door de Commissie voorgestelde tekst

De Commissie legt jaarlijks een verslag voor aan het Europees Parlement en de Raad over de op grond van deze verordening verrichte evaluaties. Het verslag wordt openbaar gemaakt en bevat informatie over:

Amendement

De Commissie legt jaarlijks een ***uitgebreid*** verslag voor aan het Europees Parlement en de Raad over de op grond van deze verordening verrichte evaluaties. Het verslag wordt openbaar gemaakt en bevat informatie over:

Amendement 64

Voorstel voor een verordening Artikel 19

Door de Commissie voorgestelde tekst

Deel II van het Besluit van het Uitvoerend Comité van 16 september 1998 tot oprichting van een Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie (SCH/Com-ex (98) 26 def.), getiteld ‘Toepassingscommissie voor de staten die de overeenkomst reeds toepassen’, wordt met ingang van een jaar na de inwerkingtreding van deze verordening ingetrokken.

Amendement

Het besluit van het Uitvoerend Comité van 16 september 1998 tot oprichting van een Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie (SCH/Com-ex (98) 26 def.), getiteld ‘Toepassingscommissie voor de staten die de overeenkomst reeds toepassen’, wordt met ingang van een jaar na de inwerkingtreding van deze verordening ingetrokken.

Motivering

De rapporteur is van mening dat er op basis van de onderhavige verordening een uniform evaluatiemechanisme moet komen. Daarom moet niet alleen deel II van het besluit van het Uitvoerend Comité, maar ook deel I worden ingetrokken.

Amendement 65

Voorstel voor een verordening Artikel 20

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

De Raad kan besluiten de Schengenevaluaties als bedoeld in toetredingsaktes die worden gesloten na de inwerkingtreding van deze verordening, te verrichten overeenkomstig deze verordening.

Schrappen

Motivering

Aangezien het amendement op artikel 1, lid 1, er al op gericht is de kandidaatlanden van meet af aan in het nieuwe Schengenevaluatiemechanisme op te nemen, is artikel 20 overbodig geworden.

Amendement 66

Voorstel voor een verordening Artikel 21 – alinea 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig **het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.**

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig **de Verdragen.**

TOELICHTING

Achtergrond

De oprichting van het Schengengebied, eind jaren '80 - begin jaren '90, is een van de grootste successen geweest in de Europese geschiedenis. Het Schengengebied impliceerde de opheffing van de controles aan de grenzen tussen de deelnemende landen en de invoering van vrij verkeer in dit gebied. Parallel zijn diverse compenserende maatregelen getroffen, waaronder de verscherping van de controles aan de buitengrenzen, versterkte samenwerking tussen politie, douane en gerechtelijke instanties en de invoering van het Schengeninformatiesysteem (SIS).

Een vereiste voor de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen is dat de lidstaten volledig vertrouwen hebben in elkaars vermogen om de flankerende maatregelen die opheffing van de controles mogelijk maken, onverkort uit te voeren. De veiligheid van het Schengengebied hangt namelijk af van de nauwkeurigheid en efficiency waarmee een lidstaat de controles aan zijn buitengrenzen uitvoert, en van de kwaliteit en de snelheid van de informatie-uitwisseling via het SIS. Als een van deze elementen zwak is of niet adequaat functioneert, betekent dat een risico voor de veiligheid van de Europese Unie en de efficiency van het Schengengebied.

In 1998 is er een permanente commissie opgericht, die tot taak had de lidstaten in twee afzonderlijke fasen te evalueren:

- tijdens de inwerkingstelling: de commissie moest controleren of aan alle randvoorwaarden voor de uitvoering van het Schengenacquis was voldaan, zodat de grenscontroles konden worden opgeheven;
- tijdens de tenuitvoerlegging: het wederzijdse vertrouwen na de opheffing van controles aan de binnengrenzen moest in stand worden gehouden en versterkt door controles op de uitvoering van het Schengenacquis door de lidstaten.

Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in 1999 en de opnemings van het Schengenacquis in de EU werd de naam van de commissie veranderd in Werkgroep Schengenevaluatie (SCH-EVAL). Het mandaat bleef echter ongewijzigd en het bleef een intergouvernementele groep.

In het kader van het Haags programma is de Commissie verzocht een voorstel in te dienen om het bestaande evaluatiemechanisme voor Schengen aan te vullen en de daarin vastgestelde tekortkomingen weg te nemen. In maart 2009 heeft de Commissie twee voorstellen ingediend, namelijk voor een verordening van de Raad en een besluit van de Raad, betreffende de vaststelling van het rechtskader voor één enkel evaluatiemechanisme met het oog op de controle en het toezicht op de correcte toepassing van het Schengenacquis. In de verordening van de Raad gaat het om de activiteiten in verband met vrij verkeer en grenscontroles, zoals geregeld in het Schengenacquis. Het besluit van de Raad behelst de politimaatregelen ter compensatie van de opheffing van grenscontroles aan de binnengrenzen.

De voorstellen moesten ook een antwoord bieden op de gewijzigde juridische situatie na de opnemings van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie, waarbij elke bepaling van het acquis is voorzien van een rechtsgrond binnen de eerste of derde pijler.

Het Europees Parlement is over deze twee voorstellen geraadpleegd en kwam, uitgaande van het

advies van zijn Juridische Dienst over de vraag of de Commissie de meest geschikte rechtsgrond had gekozen, tot de conclusie dat voor het verordeningvoorstel de medebeslissingsprocedure had moet worden gekozen. Aangezien beide voorstellen dezelfde tekortkomingen vertoonden en, juridisch gezien, twee kanten van dezelfde medaille waren, namelijk de instelling van één enkel Schengenevaluatiesysteem, hadden zij als pakket moeten worden behandeld. In oktober 2009 verwierp het Europees Parlement de twee voorstellen en verzocht het de Commissie deze voorstellen in te trekken, met nieuwe, ingrijpend verbeterde voorstellen te komen en daarbij de medebeslissingsprocedure in acht te nemen en rekening te houden met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon was het voorstel binnen de derde pijler achterhaald en is dan ook geschrapt in de "omnibusmededeling" van december 2009. Tegelijkertijd werd ook het resterende voorstel (de eerstelijnerverordening) ingetrokken.

Reikwijdte van het nieuwe voorstel

In november 2010 is één nieuw voorstel ingediend dat moet leiden tot de vaststelling van een rechtskader voor evaluaties waarin wordt nagegaan of het Schengenacquis correct is toegepast. Dit evaluatiemechanisme moet ervoor zorgen dat de lidstaten blijven vertrouwen op elkaars vermogen om de begeleidende maatregelen die handhaving van een gebied zonder binnengrenzen mogelijk maken, effectief en efficiënt toe te passen.

Als wetgevingsprocedure wordt de medebeslissingsprocedure voorgesteld, omdat het Europees Parlement een volwaardig medespeler is op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Om de transparantie te vergroten, wordt voorgesteld de Raad en het Europees Parlement regelmatig op de hoogte te houden van de verrichte evaluaties, de daaruit getrokken conclusies en de follow-upmaatregelen die door de betrokken lidstaten worden genomen.

Met het voorstel wordt verder beoogd het evaluatiemechanisme voor het Schengengebied efficiënter te maken, en zo een transparante, doeltreffende en consistente toepassing van het Schengenacquis te verzekeren.

De basis voor dit nieuwe evaluatiemechanisme moet worden gevormd door vragenlijsten en al dan niet aangekondigde bezoeken ter plaatse, en er is sprake van een gefaseerde organisatie. Er moet een meerjarenprogramma komen dat een periode van vijf jaar bestrijkt (in deze periode moet elke lidstaat ten minste eenmaal worden geëvalueerd), met een lijst van de te evalueren landen (voorbereidingsfase). Het ontwerpprogramma dient via een comitéprocedure te worden goedgekeurd.

Hetzelfde moet gelden voor het jaarprogramma, dat gebaseerd moet worden op de risicoanalyse van Frontex. In dit programma moeten de evaluaties worden vastgesteld die per land moeten worden uitgevoerd, al dan niet met voorafgaande kennisgeving (in dit geval moet de lijst met landen vertrouwelijk blijven).

Standpunt van de rapporteur

De rapporteur is verheugd dat de Commissie dit nieuwe voorstel heeft ingediend, waarin niet alleen een aantal eerdere kritiekpunten van het Parlement zijn verwerkt, maar dat ook – terecht – op een rechtsgrond berust (artikel 77, lid 2, onder e), van het VWEU) die inhoudt dat de

medebeslissingsprocedure (de gewone wetgevingsprocedure) moet worden gevolgd.

Een nieuw Schengenevaluatiemechanisme moet aan de volgende eisen voldoen:

- het moet sterker communautair van opzet zijn (met een Europese benadering en betrokkenheid van de communautaire instellingen in plaats van een zuiver intergouvernementele benadering);
- het moet transparanter zijn (dus met de verplichting Raad en Parlement op de hoogte te houden van de resultaten van inspectiebezoeken, de aanbevelingen van de Commissie het gevolg dat daaraan wordt gegeven);
- het moet voor meer samenwerking zorgen (door middel van een evenwichtige deelname van de Commissie en de lidstaten door Europese en nationale deskundigen ten volle te laten meewerken);
- het moet voor een beter middelengebruik zorgen (door Frontex een rol te geven en te profiteren van zijn ervaring en risicoanalyses);
- het moet doeltreffender worden (de teams moeten minder "log" worden);
- het moet strenger worden (zodat de mate van naleving van de Schengenregels nauwkeurig kan worden beoordeeld en snel corrigerend wordt opgetreden om een eventueel gevoel van straffeloosheid de kop in te drukken).

De rapporteur is gekant tegen een systeem waarin "met twee maten wordt gemeten", zodat kandidaatlanden zeer streng zouden worden behandeld en landen die al deel uitmaken van het Schengengebied, zeer soepel. Hij is daarom van mening dat de regels steeds hetzelfde moeten blijven en dat voor het evaluatiesysteem als uitgangspunt moet gelden dat deze regels voortdurend moeten worden nageleefd en niet alleen op het moment van toetreding. Het is daarom niet zinvol voor leden en kandidaten uiteenlopende criteria en beoordelingssystemen te hanteren.

De rapporteur wil nogmaals de aandacht vestigen op het belang van wederzijds vertrouwen, dat het fundament is waarop het gehele Schengenstelsel berust.

Tot slot heeft hij getracht een gedeeltelijke deelname van het Verenigd Koninkrijk en Ierland te bewerkstelligen, zodat deze landen kunnen worden geëvalueerd op het punt van politiesamenwerking, SIS/SIRENE-operaties en gegevensbescherming.

ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN INZAKE DE RECHTSGRONDSLAG

De heer Juan Fernando López Aguilar
Voorzitter
Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken
BRUSSEL

Betreft: Advies inzake de rechtsgrondslag van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis (COM(2010)0624 – C7-0370/2010 – 2010/0312(COD))

Geachte heer López Aguilar,

Bij brief van 31 mei 2012 heeft u de Commissie juridische zaken in kennis gesteld van het feit dat uw rapporteur, Carlos Coelho, voorstelt de rechtsgrondslag van het voorstel te wijzigen in artikel 77, lid 2, VWEU jo. artikel 74 VWEU en heeft u de Commissie juridische zaken overeenkomstig artikel 37 van het Reglement verzocht deze kwestie te onderzoeken en haar oordeel over de voorgestelde wijziging uit te spreken. Tijdens haar vergadering van 11 juni 2012 heeft de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken inmiddels over het voorstel gestemd en besloten de rechtsgrondslag te wijzigen conform het voorstel van de rapporteur.

De Commissie heeft haar voorstel voor een verordening betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis gebaseerd op artikel 77, lid 2, onder e), VWEU. Op grond daarvan werd het voorstel bij het Parlement ingediend overeenkomstig de gewone wetgevingsprocedure.

Bij brief d.d. 12 juli 2011 heeft de Juridische Dienst van het Parlement op verzoek van de Commissie LIBE een juridisch advies verstrekt, waarin met betrekking tot de rechtsgrond werd geconcludeerd dat het voorstel gebaseerd dient te worden op artikel 77, lid 2, VWEU jo. artikel 74 VWEU. Bij brief d.d. 14 juni 2012 bekrachtigt de Juridische Dienst dit standpunt, daarbij rekening houdend met nieuwe elementen in het rapport van de Commissie LIBE.

Achtergrond

I. Het voorstel

De eerste Commissievoorstellen over een herziening van het Schengenevaluatiemechanisme (de verordening betreffende de eerste pijler¹, en het besluit inzake de derde pijler²), daterend uit

¹ Voorstel van de Commissie van 4 maart 2009 voor een verordening van de Raad betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme om de toepassing van het Schengenacquis te controleren (COM(2009)0102).

² Voorstel van de Commissie van 4 maart 2009 voor een besluit van de Raad betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor toezicht op de toepassing van het Schengenacquis (COM(2009)0105).

maart 2009, werden door het Parlement op 20 oktober 2009 verworpen vanwege het feit dat toepassing van de raadplegingsprocedure niet passend werd geacht. De Commissie deelde in haar omnibusmededeling naar aanleiding van de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon¹ mee het voorstel betreffende de derde pijler in te trekken² en de rechtsgrond voor het voorstel betreffende de eerste pijler te wijzigen in artikel 74 VWEU³.

Met het voorstel voor een verordening betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis van 16 november 2010⁴ werd ook het deel betreffende de eerste pijler ingetrokken. Het voorstel van 16 november 2010 is gebaseerd op artikel 77, lid 2, onder e), VWEU. Op 16 september 2011⁵ presenteerde de Commissie een gewijzigd voorstel, waarbij de rechtsgrondslag echter ongewijzigd bleef.

Het oorspronkelijke voorstel omvat evaluaties op basis van vragenlijsten en aangekondigde of onaangekondigde controles ter plaatse (artikel 4), een meerjarig evaluatieprogramma voor een periode van vijf jaar (artikel 5) en een risicoanalyse, in te dienen door Frontex (artikel 6). Verder omvat het voorstel bijzonderheden inzake de vragenlijst (artikel 7), een jaarlijks evaluatieprogramma (artikel 8) en bepalingen betreffende het vaststellen van de lijst van deskundigen (artikel 9), het aanstellen van teams belast met controles ter plaatse (artikel 10), de uitvoering van die controles (artikel 11), alsmede bepalingen over het opstellen van evaluatieverslagen (artikel 13), en de verplichting voor de lidstaten om een actieplan op te stellen om zwakke punten te verhelpen en aan de Commissie verslag uit te brengen over de tenuitvoerlegging van dat plan. Het voorstel voorziet in een comitéprocedure voor het opstellen van het meerjarig evaluatieprogramma (artikel 5, lid 1), het jaarprogramma (artikel 8, lid 2) en het vaststellen van aanbevelingen in evaluatieverslagen (artikel 13, lid 5, tweede alinea). Als bij een controle ter plaatse een ernstig gebrek wordt ontdekt dat waarschijnlijk belangrijke gevolgen zal hebben voor de algehele veiligheid van een of meer lidstaten worden het Europees Parlement en de Raad hierover geïnformeerd (artikel 13, lid 7). Verder is vastgelegd dat de Commissie jaarlijks verslag uitbrengt aan het Parlement en de Raad (artikel 18).

In het gewijzigde voorstel wordt een verwijzing naar "toezicht" ingevoerd (zie artikel 1 en 3). De bepalingen inzake de comitéprocedure worden vervangen door bepalingen inzake uitvoeringshandelingen. Een belangrijk nieuw element is de mogelijkheid specifieke maatregelen te nemen als in een evaluatieverslag ernstige gebreken in een bepaalde lidstaat worden vastgesteld (artikel 14). De Commissie kan overeenkomstig dit artikel bijvoorbeeld besluiten om de desbetreffende lidstaat te verzoeken om overeenkomstig de bepalingen van de Frontex-verordening teams van Europese grenswachten in te zetten, strategische plannen aan Frontex voor te leggen om de situatie te verhelpen, of een specifieke grensdoorlaatpost tijdelijk te sluiten tot de gebreken zijn verholpen. Indien in een evaluatieverslag wordt geconcludeerd dat een bepaalde lidstaat zijn verplichting om procedures voor toezicht aan de buitengrenzen of terugkeer uit te voeren ernstig verwaarloost, moet de lidstaat binnen drie maanden na ontvangst van het evaluatieverslag verslag uitbrengen over de tenuitvoerlegging van het actieplan. Indien de Commissie vaststelt dat de situatie blijft bestaan, zijn de artikelen van de Schengengrenscodes⁶

¹ Mededeling van de Commissie van 2 december 2009 "Gevolgen van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon voor de lopende interinstitutionele besluitvormingsprocedures" (COM(2009)0665).

² Bijlage 2 bij COM(2009)0665.

³ Bijlage 4 bij COM(2009)0665.

⁴ COM(2010)0624.

⁵ COM(2011)0559.

⁶ Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een

inzake de tijdelijke herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen van toepassing.

Tegelijkertijd met dit gewijzigde voorstel tot wijziging van het Schengenevaluatiemechanisme diende de Commissie een voorstel in tot wijziging van de Schengengrenscore¹. Dit voorstel voorziet in de herinvoering - in een beperkt aantal gevallen - van toezicht aan de binnengrenzen door middel van een uitvoeringshandeling van de Commissie, met gebruikmaking van de onderzoeksprocedure, en in de mogelijkheid voor lidstaten om unilateraal over te gaan tot herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen als onmiddellijk optreden is geboden. In het gewijzigde voorstel tot wijziging van het Schengenevaluatiemechanisme wordt verwezen naar deze nieuwe bepalingen in de Schengengrenscore.

2. Verslag goedgekeurd in LIBE op 11 juni 2012

Het verslag dat is goedgekeurd in de Commissie LIBE neemt een aantal wijzigingen uit het gewijzigde Commissievoorstel over, maar wijkt ook op enkele punten af. De belangrijkste punten zijn:

- Het verslag van LIBE bevat bepalingen waarin de inhoud van de nieuwe artikelen 14 en 15 van het gewijzigde Commissievoorstel wordt overgenomen, zoals de mogelijkheid om in geval van ernstige gebreken door middel van uitvoeringshandelingen van de Commissie maatregelen te nemen aan de buitengrenzen (betrokkenheid van Frontex, het sluiten van grensdoorlaatposten), en de mogelijkheid om in geval van uiterste noodzaak en bij een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid over te gaan tot herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen (AM 16, 56, 57). LIBE voegt een bepaling toe over ondersteuning van de betrokken lidstaat door deskundigen van Frontex (AM 55).
- Aan de Commissie worden uitvoeringsbevoegdheden toegekend met betrekking tot goedkeuring en aanpassing van het meerjarige evaluatieprogramma en van het eerste deel van het jaarlijkse evaluatieprogramma, voor het opstellen van de evaluatieverslagen en voor het doen van aanbevelingen inzake de classificatie van de bevindingen in de evaluatieverslagen en voor de planning van aangekondigde en onaangekondigde controles tijdens het evaluatieproces en voor controles op de tenuitvoerlegging van actieplannen die door lidstaten zijn vastgesteld om zwakke punten te verhelpen (AM 9, 21, 49, 52), en bij ernstige tekortkomingen (zie hierboven).
- Het door het gewijzigde voorstel geïntroduceerde element "toezicht" wordt eveneens tot uitdrukking gebracht (AM 10, 11, 13, 20), waarbij de bevoegdheid in dezen expliciet aan de Commissie wordt toegekend (AM 12).
- Er worden vereisten gesteld inzake de verplichting om het Europees Parlement te informeren, bijvoorbeeld over de risicoanalyse (AM 23), de antwoorden op de vragenlijst (AM 28), het oordeel van de Commissie over de toereikendheid van de actieplannen van de lidstaten (AM 51), bij controle ter plaatse geconstateerde ernstige gebreken (AM 54) en gerubriceerde verslagen van controles ter plaatse (AM 58).
- Aan Eurojust en het Bureau voor de grondrechten wordt opgedragen bepaalde risicoanalyses uit te voeren (AM 24, 25, 29, 61).
- Er wordt ten opzichte van de onderliggende Commissievoorstellen een belangrijker rol toegekend aan de lidstaten, bijvoorbeeld bij het opstellen van de vragenlijst (AM 27) en waar het gaat om de deelname van deskundigen van de lidstaten aan controles ter plaatse en

communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB L 105 van 13.4.2006, blz.1).

¹ 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 teneinde te voorzien in gemeenschappelijke regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden.

verslaglegging (AM 28, 36, 44, 45).

- Aan controles ter plaatse wordt ook deelgenomen door andere actoren, waaronder het Europees Parlement (AM 34) en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (AM 35).

II. De te beoordelen rechtsgrondslagen

1. De rechtsgrondslag van het voorstel

De twee voorstellen van de Commissie, het oorspronkelijke voorstel en het gewijzigde voorstel, zijn gebaseerd op artikel 77, lid 2, onder e), dat luidt:

"2. Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor

[...]

e) het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen."

Artikel 77, lid 1, VWEU, waarnaar in lid 2 wordt verwezen, luidt:

"1. De Unie ontwikkelt een beleid dat tot doel heeft:

a) het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen;

b) te zorgen voor personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen;

c) geleidelijk een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen op te zetten."

2. Voorgestelde wijziging van de rechtsgrondslag

De Commissie LIBE noemt in haar verzoek om een advies aan JURI artikel 77, lid 2, VWEU juncto artikel 74 VWEU als rechtsgrondslag voor het voorstel, en verwijst daarbij naar het advies van de Juridische Dienst van 2011. Artikel 74 VWEU luidt als volgt:

"De Raad stelt maatregelen vast voor de administratieve samenwerking tussen de diensten van de lidstaten die bevoegd zijn op de door deze titel bestreken gebieden, en tussen deze diensten en de Commissie. De Raad besluit op voorstel van de Commissie, onder voorbehoud van artikel 76, en na raadpleging van het Europees Parlement."

De volledige tekst van artikel 77, lid 2, VWEU luidt als volgt:

"2. Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor

a) het gemeenschappelijk beleid inzake visa en andere verblijfstitels van korte duur;

b) de controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen worden onderworpen;

c) de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen gedurende een korte periode vrij in

de Unie kunnen reizen;

d) de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen;

e) het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen."

III. Analyse

Ten aanzien van de keuze van de rechtsgrondslag valt uit de vaste rechtspraak van het Hof een aantal beginselen af te leiden. Allereerst is de keuze van de juiste rechtsgrond van constitutioneel belang, gelet op de gevolgen van de rechtsgrond voor de fundamentele bevoegdheden en de procedure¹. Ten tweede handelt iedere instelling volgens artikel 13, lid 2, VEU binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld². Ten derde moet volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie "de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling [...] berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling"³. Ten aanzien van een meervoudige rechtsgrondslag geldt ten slotte dat, indien uit onderzoek van een handeling van de EU blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat de inhoud ervan bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als een hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts bijkomend is, de handeling op één enkele rechtsgrondslag gebaseerd moet worden, te weten die welke vereist is gezien het hoofddoel of de voornaamste component⁴. Anderzijds geldt dat wanneer een handeling verschillende doelstellingen of componenten tegelijk heeft die onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, deze handeling op de verschillende desbetreffende verdragsbepalingen moet worden gebaseerd⁵.

De mogelijke rechtsgrondslagen in casu zijn de artikelen 77, lid 2, onder e) of artikel 77, lid 2, juncto artikel 74 VWEU.

Ten aanzien van het doel en de inhoud van de handeling in kwestie wordt in overweging 3, zoals die door LIBE is aangenomen (AM 5), gesteld dat een specifiek evaluatie- en toezichtmechanisme nodig is om te waarborgen dat de praktische toepassing van het Schengenacquis aan strenge uniforme normen voldoet en dat er tussen de lidstaten die deel uitmaken van een gebied zonder controles aan de binnengrenzen een hoge mate van wederzijds vertrouwen heerst. Verder worden in artikel 1, lid 1, zoals dat door LIBE is aangenomen (AM 18), als doelstellingen van het evaluatie- en toezichtmechanisme genoemd: het "vaststellen of aan alle voorwaarden is voldaan om het Schengenacquis in een kandidaatland in werking te stellen, en controle uit te oefenen op de toepassing van het Schengenacquis in de lidstaten waarop het Schengenacquis volledig van toepassing is, en in de lidstaten waarop [...] het Schengenacquis gedeeltelijk van toepassing is".

¹ Advies 2/00 *Protocol van Cartagena*, Jurispr. 2001, blz. I-9713, punt 5; Zaak C-370/07 *Commissie/Raad*, Jurispr. 2009, blz. I-8917, punten 46-49; Advies 1/08, *Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten*, Jurispr. 2009 blz. I-11129, punt 110.

² Zaak C-403/05 *Parlement/Commissie*, Jurispr. 2007, blz. I-9045, punt 49 en de daarin aangehaalde jurisprudentie.

³ Zie meest recentelijk Zaak C-411/06 *Commissie/Parlement en Raad*, Jurispr. 2009, blz. I-7585.

⁴ Zaak C-42/97 *Parlement/Raad*, Jurispr. 1999, blz. I-868, punten 39-40; Zaak C-36/98 *Koninkrijk Spanje/Raad*, Jurispr. 2001, blz. I-779, punt 59; Zaak C-211/01, *Commissie/Raad*, Jurispr. 2003, blz. I-8913, punt 39.

⁵ Zaak C-165/87 *Commissie/Raad*, Jurispr. 1988, blz. 5545, punt 11; Zaak C-178/03 *Commissie/Europees Parlement en Raad*, Jurispr. 2006, blz. I-107, punten 43-56.

De Commissie geeft in haar voorstel aan dat zij van oordeel is dat de voorgestelde handelingen gebaseerd dienen te worden op artikel 77, lid 2, onder e), VWEU, omdat correcte toepassing van het Schengenacquis het mogelijk maakt een gebied zonder controles aan de binnengrenzen in stand te houden, en omdat de controle op de toepassing van het Schengenacquis het uiteindelijke beleidsdoel, namelijk de handhaving van een gebied zonder binnengrenscontroles, dient¹.

Artikel 77, lid 2, onder e), VWEU heeft echter alleen betrekking op maatregelen gericht op het voorkomen van controles aan de binnengrenzen als zodanig, terwijl lid 2, onder a), b), c) en d) betrekking hebben op maatregelen die "voor de toepassing van [artikel 77] lid 1" kunnen worden vastgesteld inzake visa, controles aan de buitengrenzen, vrij verkeer voor onderdanen van derde landen, alsmede maatregelen gericht op de invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen, d.w.z. maatregelen waarmee gewaarborgd wordt dat er geen controles aan de binnengrenzen worden gehouden, maatregelen voor de controle van personen en bewaking van de buitengrenzen en voor de geleidelijke invoering van een geïntegreerd beheerssysteem.

Aangezien de tekst, zoals die door LIBE is aangenomen, verwijst naar controle op de toepassing van het gehele Schengenacquis (zie ook AM 15, dat een nieuwe overweging 11 ter invoert waarin wordt gesproken over "alle relevante wetgeving en operationele activiteiten die bijdragen tot de werking van een ruimte zonder grenstoezicht"), dient de rechtsgrondslag gevormd te worden door artikel 77, lid 2, VWEU in zijn geheel.

Artikel 74, het artikel dat volgens LIBE als rechtsgrondslag dient te worden toegevoegd, voorziet in de mogelijkheid maatregelen vast te stellen voor de administratieve samenwerking tussen de diensten van de lidstaten onderling en tussen deze diensten en de Commissie op de gebieden die vallen onder titel V VWEU. Titel V VWEU heeft betrekking op "beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie" (Hoofdstuk 2), "justitiële samenwerking in strafzaken" (Hoofdstuk 4) en "politiële samenwerking" (Hoofdstuk 5). Deze gebieden maken deel uit van het Schengenacquis, waarvan de toepassing krachtens dit voorstel voor een verordening wordt geëvalueerd.

Beoordeeld moet worden of het nodig is om artikel 74 VWEU op te nemen als rechtsgrondslag naast artikel 77, lid 2, VWEU. Allereerst zij opgemerkt dat de toepassing van het Schengenacquis meer omvat dan de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het nemen van maatregelen met betrekking tot de buitengrenzen en het visumbeleid, en zich bijvoorbeeld ook uitstrekt tot maatregelen op het gebied van politieke samenwerking en justitiële samenwerking in strafzaken. Het lijkt daarom noodzakelijk gebruik te maken van een rechtsgrondslag met een bredere werkingssfeer, zoals artikel 74 VWEU.

Vervolgens moet worden onderzocht of artikel 74 VWEU de juiste rechtsgrondslag kan bieden voor de maatregelen zoals voorzien in de door LIBE aangenomen tekst. Het evaluatiemechanisme dat ten grondslag ligt aan de door LIBE aangenomen tekst is een mechanisme dat gebaseerd is op samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie, waarbij de rol van de lidstaten iets versterkt wordt ten opzichte van het Commissievoorstel, en tegelijkertijd aan de Commissie een toezichthoudende rol wordt toegekend (zie hierboven onder II. 2). Er hoeft niet onderzocht te worden of dit mechanisme zich inderdaad beperkt tot zuivere samenwerking. Mocht het namelijk zo zijn dat het mechanisme elementen omvat die verder gaan dan de samenwerking als bedoeld in artikel 74 VWEU, dan kunnen deze elementen in ieder geval gebaseerd worden op artikel 77, lid 2, VWEU.

¹ Toelichting COM(2010)0624, blz. 8; COM(2011)0559, blz. 4.

Er zij opgemerkt dat in onderhavig geval het gebruik van een dubbele rechtsgrondslag niet bij voorbaat al is uitgesloten vanwege het feit dat de procedures die voor de twee rechtsgrondslagen voorgeschreven zijn, onverenigbaar zijn¹. Het gebruik van een dubbele rechtsgrondslag is geoorloofd als dat niet leidt tot aantasting van de rechten van het Europees Parlement. In onderhavig geval voorziet artikel 77, lid 2, VWEU in de toepassing van de gewone wetgevingsprocedure, en artikel 74 VWEU slechts in raadpleging van het Parlement. Het Hof heeft bepaald dat in een dergelijke situatie de gewone wetgevingsprocedure voorrang heeft, aangezien gebruikmaking daarvan een grotere betrokkenheid van het Parlement impliceert².

De commissie behandelde deze kwestie op haar vergadering van 19 juni 2012. Op deze vergadering heeft zij met algemene stemmen³ besloten om de aanbeveling te doen het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis te baseren op artikel 77, lid 2, juncto artikel 74 VWEU, overeenkomstig de door LIBE goedgekeurde tekst, daarbij concluderend dat de door LIBE voorgestelde wijziging van de rechtsgrondslag passend is.

Hoogachtend,

Klaus-Heiner Lehne

¹ Zaak C-178/03 *Commissie/Europees Parlement en Raad*, Jurispr. 2006, blz. I-107, punt 57; Zaak C-300/89 *Commissie/Raad* ("titaandioxide"), Jurispr. 1991, blz. I-2867, punten 17-25.

² Zaak C-155/07 *Europees Parlement/Raad*, Jurispr. 2008 blz. I-8103, punten 75-79.

³ Bij de eindstemming waren aanwezig: Raffaele Baldassarre (ondervoorzitter), Luigi Berlinguer, Sebastian Valentin Bodu (ondervoorzitter), Piotr Borys, Cristian Silviu Buşoi, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Klaus-Heiner Lehne (voorzitter), Eva Lichtenberger, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Evelyn Regner (ondervoorzitter), Dagmar Roth-Behrendt, Francesco Enrico Speroni, Keith Taylor, Alexandra Thein, Patrice Tirolien (overeenkomstig artikel 187, lid 2), Axel Voss (rapporteur voor advies), Cecilia Wikström, Tadeusz Zwiefka.

PROCEDURE

Titel	Instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis
Document- en procedurenummers	COM(2011)0559 – C7-0370/2010 – COM(2010)0624 – 2010/0312(COD)
Datum indiening bij EP	16.9.2011
Commissie ten principale Datum bekendmaking	LIBE 23.11.2010
Medeadviserende commissie(s) Datum bekendmaking	BUDG 23.11.2010
Geen advies Datum besluit	BUDG 24.11.2010
Rapporteur(s) Datum benoeming	Carlos Coelho 9.12.2010
Betwisting rechtsgrondslag Datum JURI-advies	JURI 19.6.2012
Datum goedkeuring	11.6.2012
Uitslag eindstemming	+: 48 –: 0 0: 3
Bij de eindstemming aanwezige leden	Jan Philipp Albrecht, Roberta Angelilli, Edit Bauer, Mario Borghezio, Rita Borsellino, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Simon Busuttil, Carlos Coelho, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Ioan Enciu, Frank Engel, Cornelia Ernst, Tanja Fajon, Héléne Flautre, Kinga Gál, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Juan Fernando López Aguilar, Clemente Mastella, Véronique Mathieu, Anthea McIntyre, Louis Michel, Claude Moraes, Jan Mulder, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Renate Sommer, Kyriacos Triantaphyllides, Axel Voss, Renate Weber, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Alexander Alvaro, Anna Maria Corazza Bildt, Silvia Costa, Mariya Gabriel, Evelyne Gebhardt, Franziska Keller, Ádám Kósa, Hubert Pirker, Jens Rohde
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 187, lid 2)	Marina Yannakoudakis
Datum indiening	12.7.2012