



*Commissie juridische zaken
De voorzitter*

10.1.2020

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

Betreft: Advies inzake de rechtsgrond van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over het systeem voor fraudedocumenten en authentieke documenten online (FADO) en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 98/700/JBZ van de Raad ((COM(2018)0631 – C8-0150/2019 – 2018/0330B(COD))

Geachte Voorzitter,

Bij schrijven van 19 november 2019¹ hebt u, overeenkomstig artikel 40, lid 2, van het Reglement, de Commissie juridische zaken verzocht de juistheid na te gaan van de rechtsgrond van het voorlopig algemeen compromispakket over het ontwerp van verordening van het Europees Parlement en de Raad over het systeem voor fraudedocumenten en authentieke documenten online (FADO) en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 98/700/JBZ van de Raad, zoals het Parlement is toegestuurd door de Raad op 4 december 2019.

De Commissie juridische zaken heeft deze kwestie tijdens haar vergadering van 9 januari 2020 behandeld.

I – Achtergrond

Op 13 november 2019 hebben de medewetgevers het voorstel voor een Europees Grens- en kustwachtagentschap (EGKW) vastgesteld als Verordening (EU) 2019/1896, met als rechtsgrond artikel 77, lid 2, onder b) en d), VWEU, alsmede artikel 79, lid 2, onder c), VWEU. Deze dubbele rechtsgrond omvat beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie, en voorziet in de gewone wetgevingsprocedure. De EGKW-verordening houdt in dat de bepalingen van het Schengenacquis, waaraan Ierland niet deelneemt, ontwikkeld

¹ D 316178/JURI-advies inzake wijziging van de rechtsgrond van procedure 2018/0330B.

worden overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad.² Daarom nam Ierland evenmin deel aan de vaststelling van de EGKW-verordening, die niet bindend is voor deze lidstaat. Wanneer de bepaling inzake FADO blijft staan in de EGKW-verordening, zoals de Commissie oorspronkelijk voorstelde, zou Ierland niet kunnen blijven deelnemen aan het FADO-systeem. Daarom heeft de Raad op 20 februari 2019 ingestemd met het mandaat voor afzonderlijke onderhandelingen met het Europees Parlement over de ontwerpverordening FADO.³ De Raad stelde artikel 87, lid 2, onder a), VWEU, voor als rechtsgrond voor de FADO-verordening, dat in de gewone wetgevingsprocedure voorziet.

II - De relevante Verdragsbepalingen

De voorgestelde rechtsgrond voor de ontwerpverordening FADO is artikel 87, lid 2, onder a), VWEU, inzake politie samenwerking waarbij alle bevoegde autoriteiten van de lidstaten betrokken zijn, met inbegrip van de politie, de douane en andere gespecialiseerde rechtshandavingsdiensten, met betrekking tot preventie, opsporing en onderzoek van strafbare feiten. De bepaling luidt als volgt:

Artikel 87 *(oud artikel 30 VEU)*

[...]

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

a) de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie;

[...]

III – Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende de keuze van de rechtsgrond

Het Hof van Justitie beschouwt de keuze van de juiste rechtsgrond vanouds als een kwestie van constitutioneel belang die een rol speelt als het gaat om de naleving van het beginsel van bevoegdheidstoedeling (artikel 5 VEU) en die bepalend is voor de aard en omvang van de bevoegdheid van de Unie.⁴ Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie moet "*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*".⁵ De keuze van een onjuiste rechtsgrond kan dan ook aanleiding geven tot de nietigverklaring van de desbetreffende handeling. Zonder betekenis in dit verband zijn de wens van een instelling om intensiever deel te nemen aan de vaststelling van een bepaalde handeling, de context waarbinnen de handeling is vastgesteld, of het werk dat op

² PB L 064 van 7.3.2002, blz. 20.

³ Raadsmandaat nr. 11479/19 van 24 juli 2019 voor onderhandelingen met het Europees Parlement.

⁴ Advies 2/00, ECLI:EU:C:2001:664, punt 5.

⁵ Arrest in zaak C-411/06, Commissie/Parlement en Raad, EU:C:2009:518, punt 45 en de aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook zaak C-130/10, Parlement/Raad, EU:C:2012:472, punt 42 en de aldaar aangehaalde rechtspraak.

het werkterrein waaronder de handeling valt, op een andere grond is verricht.⁶

Indien bij het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, moet die handeling op één enkele rechtsgrond worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist.⁷

⁶ Arrest in zaak C-269/97, Commissie/Raad, ECLI:EU:C:2000:183, punt 44.

⁷ Arrest in zaak C-137/12, Commissie/Raad, EU:C:2013:675, punt 53; Zaak C-411/06, Commissie/Parlement en Raad, EU:C:2009:518, punt 46 en de aldaar aangehaalde rechtspraak; zaak C-490/10, Parlement/Raad, EU:C:2012:525, punt 45; zaak C-155/07, Parlement/Raad, EU:C:2008:605, punt 34.

IV – Doel en inhoud van de voorgestelde handeling

Het doel van de ontwerpverordening FADO is geformuleerd in het voorlopig algemeen compromispakket, dat het Parlement ontving op 4 december 2019: het ontwikkelen van een systeem dat bijdraagt aan de bestrijding van document- en identiteitsfraude door het uitwisselen van informatie over de beveiligings- en mogelijke fraudekenmerken in authentieke en fraudedocumenten tussen de bevoegde nationale autoriteiten, en het uitwisselen van informatie over authentieke documenten met het grote publiek (artikel 1).

In overweging 1 van het voorlopig algemeen compromispakket staat dat het FADO-systeem in het leven is geroepen om de uitwisseling van informatie over authentieke documenten en bekende vervalsingsmethoden tussen de autoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie te vergemakkelijken door te voorzien in de elektronische opslag, snelle uitwisseling en validering van informatie over authentieke en fraudedocumenten. Het beheer van het FADO-systeem is evenwel achterhaald. Daarom moet het FADO-systeem worden ingetrokken en vervangen door een nieuw instrument, zodat nog steeds voldaan wordt aan de doelstellingen van Gemeenschappelijk Optreden 98/700/JBZ. Overeenkomstig overweging 4 ressorteert de strijd tegen fraudedocumenten onder de politieke samenwerking. Fraudedocumenten zijn namelijk een veelzijdig crimineel middel, aangezien zij herhaaldelijk kunnen worden gebruikt ter ondersteuning van verschillende criminele activiteiten, waaronder witwassen en terrorisme. Daarom draagt het voorstel voor een FADO-verordening bij aan de handhaving van een hoog veiligheidsniveau in het Schengengebied en de toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis, zoals opgenomen in het kader van de Europese Unie, door politie, grenswacht, douane en andere rechtshandavingsinstanties van de lidstaten te ondersteunen bij de bestrijding van documentfraude (overweging 5). In dit kader moeten de autoriteiten van de lidstaten die bevoegd zijn voor documentfraude en andere relevante nationale autoriteiten toegang krijgen tot het FADO-systeem, al naargelang hun behoeften op een "need-to-know"-basis (overweging 11).

Inhoudelijk worden in artikel 2, ondersteund door overweging 8, de werkingssfeer van het voorstel voor een verordening en de typen officiële documenten die onder FADO vallen vastgesteld, alsmede de informatie over deze documenten en de vervalsingen ervan die beschikbaar gesteld moeten worden door de lidstaten of door de Europese Unie, zoals informatie over en afbeeldingen van authentieke en vervalste documenten, informatie over vervalsingstechnieken en informatie over beveiligingskenmerken van authentieke documenten. In artikel 3 van het voorlopig algemeen compromispakket wordt bepaald dat het beheer van het FADO-systeem komt te berusten bij het Agentschap dat is opgericht uit hoofde van artikel 79 van Verordening 2019/1896 (EGKW-verordening). De artikelen 4 en 5 betreffen respectievelijk de uiteenlopende toegangsrechten van diverse actoren tot FADO, alsmede de verwerking van persoonsgegevens door het Agentschap. In de artikelen 6, 7 en 8 staat dat de Commissie de mogelijkheid heeft uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen vast te stellen. De artikelen 9 en 10 bevatten ten slotte intrekking- en overgangsbepalingen alsook informatie over de inwerkingtreding van het voorstel voor een verordening.

V - Analyse en vaststelling van de juiste rechtsgrondslag

De tekst die de medewetgevers oorspronkelijk overeen zijn gekomen over de invoering van het FADO-systeem berust op artikel 87, lid 2, onder a), VWEU, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 5 betreffende politieke samenwerking, en voorziet erin dat het Europees Parlement en de Raad, handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure, onder meer maatregelen kunnen vaststellen betreffende de vergaring, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie in het kader van de politieke samenwerking, waarbij de bevoegde autoriteiten van alle lidstaten betrokken zijn. Artikel 87, lid 2, onder a), VWEU, wordt dus beschouwd als passende rechtsgrond voor het verlenen van toegang aan nationale rechtshandhavingsautoriteiten tot het FADO-systeem.

Met het voorstel wordt beoogd een Europees beeldopslagsysteem in te voeren dat informatie bevat over authentieke documenten die zijn afgegeven door de lidstaten, de Europese Unie, derde landen, territoriale entiteiten, internationale organisaties en andere onder het internationale recht vallende entiteiten, alsook over vervalsingen van deze documenten. In dit licht bezien lijkt de voornaamste doelstelling van de ontwerpverordening FADO de bestrijding van fraude – een strafbaar feit – door middel van uitwisseling van informatie over vervalste en authentieke documenten te zijn. Het systeem maakt het voor de autoriteiten in de lidstaten gemakkelijker om informatie uit te wisselen over authentieke documenten en over bekende vervalsingsmethoden, en voorziet in de elektronische opslag, snelle uitwisseling en validering van informatie over authentieke en fraudedocumenten met als doel bij te dragen aan de handhaving van een hoog veiligheidsniveau in het Schengengebied door de bestrijding van documentfraude door politie, grenswacht, douane en andere rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten te ondersteunen,

VI – Conclusie en aanbeveling

Op haar vergadering van 9 januari 2020 besloot de Commissie juridische zaken dienovereenkomstig met 21 stemmen voor en 0 stemmen tegen, bij 1 onthouding⁸ aan te bevelen dat artikel 87, lid 2, onder a), VWEU, de juiste rechtsgrond is voor het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over het systeem voor fraudedocumenten en authentieke documenten online (FADO) en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 98/700/JBZ van de Raad.

Hoogachtend,

Lucy Nethsingha

⁸ Bij de eindstemming waren aanwezig: Lucy Nethsingha (voorzitter), Marion Walsmann (ondervoorzitter), Ibán García Del Blanco (ondervoorzitter), Raffaele Stancanelli (ondervoorzitter), Franco Roberti (rapporteur voor advies), Gunnar Beck, Patrick Breyer, Geoffroy Didier, Angel Dzhambazki, Evelyne Gebhardt, Esteban González Pons, Jackie Jones, Mislav Kolakušić, Gilles Lebreton, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, Jiří Pospíšil, Liesje Schreinemacher, Marie Toussaint, Edina Tóth (plaatsvervangend voor József Szájer overeenkomstig artikel 209, lid 7, van het Reglement), Bettina Vollath en Axel Voss.

