COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.7.2007
COM(2007) 373 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Verslag over de uitvoering van het Haags programma – 2006

{SEC(2007)896}
{SEC(2007)897}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Verslag over de uitvoering van het Haags programma - 2006

1. Deze mededeling vloeit voort uit de wens van de Raad om jaarlijks van de Commissie een verslag te krijgen over de uitvoering van het Haags programma en het bijbehorende actieplan[1]. Voor dit verslag is dezelfde methode gevolgd als voor het eerste jaarlijkse verslag (over 2005)[2].

2. Bedoeling van het verslag is **na te gaan hoe het staat met de goedkeuring van de maatregelen die in het Haags programma waren gepland**. Daarbij wordt ook gekeken naar het drugsactieplan, de strategie voor de externe aspecten van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en het actieplan ter bestrijding van terrorisme, die een aanvulling vormen op het actieplan ter uitvoering van het Haags programma, en naar het tijdschema voor de geplande maatregelen. In deze mededeling worden dus alle maatregelen die voor 2006 waren gepland tegen het licht gehouden, alsmede de maatregelen die in 2005 niet werden genomen **(deel I en bijlage 1)**. Daarnaast komen enkele maatregelen aan de orde die verband houden met de maatregelen van het actieplan maar daar niet in waren opgenomen. De situatie in 2007 en daarna zal in volgende jaarlijkse verslagen worden behandeld.

3. Evenals het verslag over 2005 heeft deze mededeling zowel betrekking op de goedkeuring op EU-niveau als op de **nationale uitvoering van het beleid (deel II en bijlage 2)**.

1. MAATREGELEN DIE VOOR 2006 WAREN GEPLAND IN HET HAAGS PROGRAMMA

4. Over het geheel genomen is het beeld gemengd[3]. 53% van de beoordeelde maatregelen is uitgevoerd; niet op alle beleidsterreinen zijn echter evenveel vorderingen geboekt. Uit het verslag over 2006 blijkt dat de resultaten minder zijn dan in 2005 en dat 27% meer maatregelen dan het vorige jaar moest worden uitgesteld. Tabel 1 geeft een overzicht van de stand van zaken voor de maatregelen die voor 2006 waren gepland (of die in 2005 nog niet waren genomen) en voor lopende maatregelen.

5. Op de volgende gebieden zijn de **resultaten bevredigend**: eerbiediging en bescherming van de grondrechten, Europees burgerschap, justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, Europese drugsstrategie, asiel en migratie, visum- en grensbeleid en terrorismebestrijding.

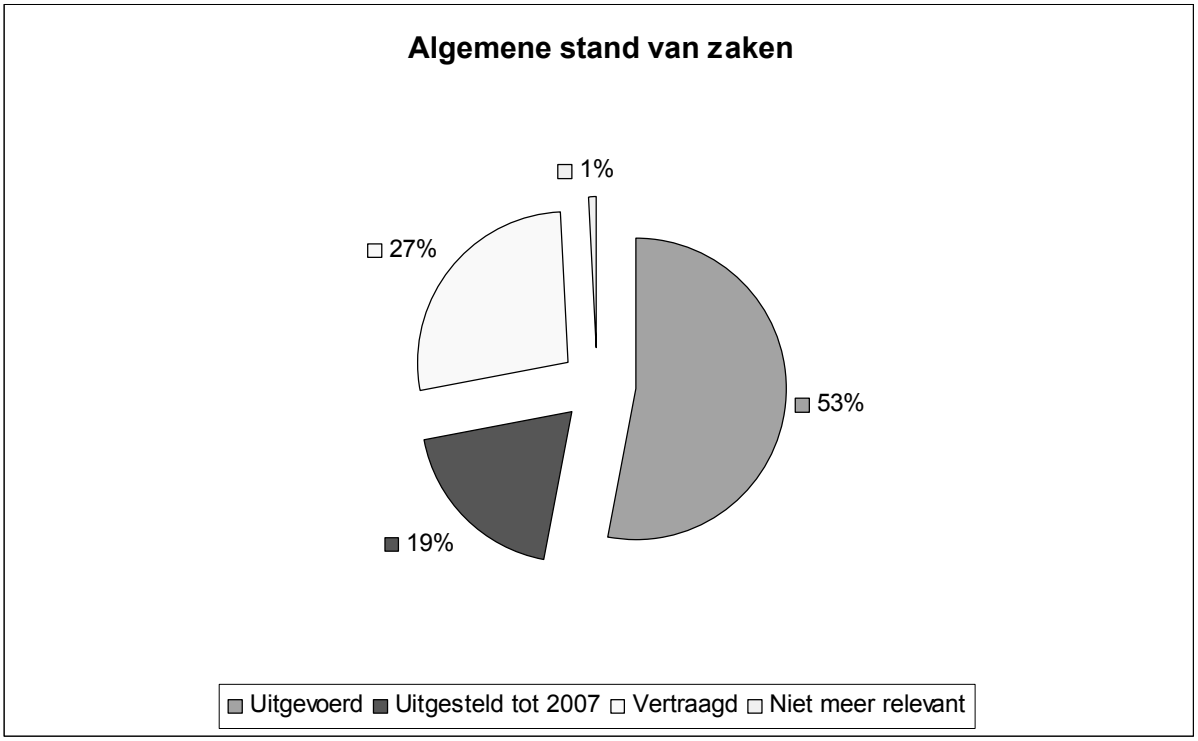
---

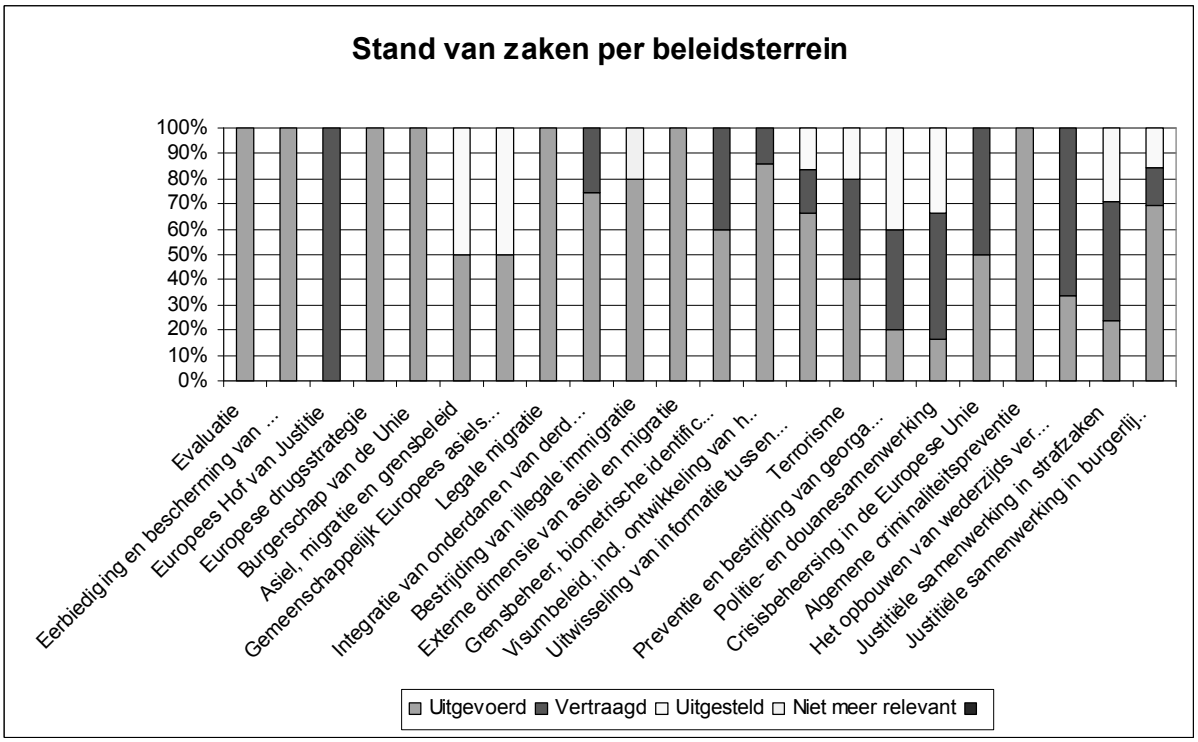
1 Het Haags programma: - Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (PB C 53 van 3.3.2005, blz. 1) en het Actieplan van de Raad en de Commissie ter uitvoering van het Haags programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (PB C 198 van 12.8.2005, blz. 1).

2 COM(2006) 333 definitief.

3 De resultaatbeoordeling heeft zowel betrekking op voorstellen en initiatieven van de Commissie als op de goedkeuring ervan door de Raad en het Europees Parlement.

6. Op de volgende gebieden zijn de **resultaten onvoldoende**: politie- en douanesamenwerking, preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit en justitiële samenwerking in strafzaken.





1.1. Algemene beleidslijnen

1.1.1. Evaluatie

7. Evaluatie van het beleid is belangrijk. De JBZ-Raad[4] van 4 december 2006 erkende dat de bestaande evaluatiemechanismen moeten worden verbeterd, zonder dat dubbel werk wordt verricht op EU-niveau en op nationaal niveau. Het voorzitterschap van de Raad en de Commissie werd verzocht de vorm en toepassing van het evaluatiemechanisme verder te bespreken. In mei is een ad-hocvergadering gehouden in de Raad. Waarschijnlijk komt de deskundigengroep Evaluatie in 2007 bijeen en kan het eerste evaluatieverslag in juni 2008 worden verwacht.

1.1.2. Eerbiediging en bevordering van de grondrechten

8. Op dit gebied zijn de resultaten **over het geheel genomen bevredigend**. De meeste maatregelen die voor 2006 waren gepland, zijn of worden binnenkort uitgevoerd.

9. De rechtsgrond[5] voor het Bureau voor de grondrechten is op 15 februari 2007 door de Raad vastgesteld. Het Bureau is op 1 maart 2007 opgericht. Op 4 juli 2006 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan de mededeling "**Naar een EU-strategie voor de rechten van het kind**", die oorspronkelijk voor 2005 was gepland. De mededeling was uitgesteld tot 2006 omdat er veel voorbereiding nodig was en omdat rekening moest worden gehouden met verschillende belangen. Een aantal projecten met betrekking tot preventieve maatregelen om geweld tegen vrouwen te voorkomen is in 2005 gefinancierd en in 2006 uitgevoerd.

10. Op het gebied van gegevensbescherming is de mededeling over de follow-up van het Werkprogramma voor een betere toepassing van de Richtlijn gegevensbescherming, oorspronkelijk gepland voor 2005, op 7 maart 2007[6] goedgekeurd en de mededeling over **privacybevorderende technologie** (PET) in mei 2007.

1.1.3. Europees Hof van Justitie

11. Er wordt gesproken over de mogelijkheid om het **Europees Hof van Justitie** de bevoegdheid te geven prejudiciële vragen op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te behandelen. De discussie is gebaseerd op mogelijkheden die het Europees Hof van Justitie najaar 2006 heeft geschetst en op de mededeling van de Commissie van 28 juni 2006[7].

1.1.4. Europese drugsstrategie

12. **Alle maatregelen** die op dit gebied voor 2006 waren gepland, **zijn uitgevoerd**.

13. Het actieplan bij het Haags programma beklemtoont dat het drugsprobleem moet worden aangepakt met een integrale, evenwichtige en multidisciplinaire benadering. De Unie heeft in december 2004 een drugsstrategie 2005-2012 vastgesteld en in juni 2005 een EU-drugsactieplan (2005-2008). Omdat het nieuwe actieplan van recente datum is, heeft de Commissie op 21 december 2006 een eerste evaluatie ingediend.

14. Daarnaast heeft de Commissie op 26 juni 2006 haar goedkeuring gehecht aan een **Groenboek over de rol van het maatschappelijk middenveld in het drugsbeleid in de EU.** Daarin werd de vraag gesteld hoe er het beste een **gestructureerde** en

---

4 Zie conclusies van de JBZ-Raad van 4 december 2006.
5 Verordening (EG) 2007/168.
6 COM(2007) 87 definitief.
7 COM(2006) 333 definitief.

permanente dialoog kan worden opgezet tussen de Commissie en het maatschappelijk middenveld om degenen die direct te maken hebben met de drugsproblematiek, te betrekken bij het beleidsvormingsproces op EU-niveau. Naar aanleiding van de positieve reacties op de raadpleging zal de Commissie een drugsforum opzetten.

1.2. Versterking van vrijheid

1.2.1. Het burgerschap van de Unie

15. De **meeste** maatregelen in deze categorie, die van groot praktisch belang is voor de EU-burgers, zijn **uitgevoerd**.

16. Op 5 april 2006 heeft de Commissie een verslag gepubliceerd over de toepassing van de Richtlijnen 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG betreffende vrij verkeer en verblijf en betreffende de situatie van de onderdanen van de nieuwe lidstaten. De Commissie volgt de omzetting van de richtlijnen van nabij en begint zo nodig inbreukprocedures tegen de lidstaten die hun omzettingsverplichtingen niet nakomen (zie punt 2.2).

17. Op 12 december 2006 heeft de Commissie een **mededeling over de Europese verkiezingen 2004** goedgekeurd, bestaande uit een verslag over de deelname aan die verkiezingen door EU-burgers in de lidstaat van verblijf en over verkiezingsprocedures en uit een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 93/109/EG van 6 december 1993, een maatregel die oorspronkelijk was gepland voor 2005.

18. Op 28 november 2006 heeft de Commissie een **Groenboek over diplomatieke en consulaire bescherming** uitgebracht. Dit kan worden beschouwd als een voorbereidende actie voor het strategisch initiatief dat voor het laatste kwartaal van 2007 is gepland en dat voorlichtingscampagnes en andere concrete maatregelen zal omvatten om EU-burgers te wijzen op hun recht op consulaire en diplomatieke bescherming.

1.2.2. Asiel, migratie en grensbeleid - Gemeenschappelijke analyse van alle aspecten van migratieverschijnselen

19. Op dit vlak hebben de **vorderingen** zich **voortgezet**.

20. De EU-kaderverordening over het verzamelen van statistieken op het gebied van migratie en asiel (oorspronkelijk gepland voor 2005) is in juni 2007 goedgekeurd nadat de Raad en het Europees Parlement in december 2006 een politiek compromis hadden bereikt over het voorstel van de Commissie.

21. Op 28 november 2005 heeft de Commissie een groenboek over het Europees migratienetwerk goedgekeurd, dat in 2007 zal worden gevolgd door een wetgevingsvoorstel over het opzetten van dit netwerk.

1.2.3. Gemeenschappelijk Europees asielstelsel

22. Op dit gebied zijn de resultaten gemengd.

23. Het voorstel over de status van langdurig ingezetene voor personen die internationale bescherming genieten, dat oorspronkelijk was gepland voor 2005, is uitgesteld tot 2007; op 6 juni 2007[8] is het uiteindelijk goedgekeurd. De studies over de effecten, de

[8] COM(2007) 298.

opportuniteit en de haalbaarheid van de gezamenlijke behandeling van asielverzoeken zullen eind 2007 worden uitgevoerd.

24. Op 24 mei 2006 heeft de Commissie een gewijzigd voorstel goedgekeurd voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma "Solidariteit en beheer van de migratiestromen". De Raad en het Europees Parlement hebben in december 2006 politieke overeenstemming over het voorstel bereikt.

25. Twee maatregelen met betrekking tot het **Europees Vluchtelingenfonds** die waren overgeheveld van 2005, zijn in 2006 uitgevoerd. Ten eerste is op 8 december 2006 het eindverslag over het Europees Vluchtelingenfonds goedgekeurd. Ten tweede is in december 2006 het voorstel om het Europees Vluchtelingenfonds te wijzigen om de lidstaten te helpen bepaalde categorieën onderdanen van derde landen op te vangen, in eerste lezing goedgekeurd.

1.2.4. Legale migratie

26. In december 2006 heeft de Commissie een **mededeling over de algehele aanpak van migratie** goedgekeurd[9]. Dit stond niet in het Haags actieplan, maar was de basis voor de conclusies van de Europese Raad van 14 en 15 december 2006. Daarin wordt aangedrongen op een goed beheer van het migratiebeleid, met inachtneming van de nationale bevoegdheden, om de lidstaten te helpen in hun huidige en toekomstige behoeften te voorzien en tegelijkertijd bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling van alle landen.

27. In het actieplan stond voor 2006 maar één actie op het gebied van legale migratie gepland: evaluatie van en toezicht op de omzetting en toepassing van de richtlijnen over legale migratie van de eerste fase. De Commissie heeft een studie gefinancierd (die ook betrekking heeft op asielinstrumenten), die eind 2007 zal worden afgerond.

1.2.5. Integratie van onderdanen van derde landen

28. **De meeste maatregelen** die op dit gebied voor 2006 waren gepland, **zijn uitgevoerd**.

29. Uitwisseling van informatie en ervaringen op het gebied van integratie stond centraal. De INTI-projecten (integratie van onderdanen van derde landen) die waren geselecteerd uit de voorstellen van 2005 worden momenteel uitgevoerd. De projecten van 2006 zijn geselecteerd en worden ook uitgevoerd.

30. Op 30 juni 2006 heeft de Commissie het **tweede jaarverslag over migratie en integratie** [10]gepresenteerd; het bevat een overzicht van migratietrends in de Europese Unie, met een analyse van de veranderingen en een beschrijving van de maatregelen die in 2004 op nationaal en op EU-niveau zijn genomen met betrekking tot de toelating en de integratie van immigranten.

31. De Commissie heeft in 2006 ook een eerste editie uitgegeven van het **Handboek Integratie** (de tweede editie is in mei 2007 verschenen) en werkt momenteel aan een website over integratie.

---

9 COM(2006) 735 definitief. Deze mededeling werd gevolgd door een tweede, waarin de algehele aanpak wordt uitgebreid tot Oost- en Zuid-Europese landen (COM(2007) 247).

10 SEC(2006) 892;

1.2.6. Bestrijding van illegale immigratie

32. In 2006 zijn op dit gebied een aantal **grote vorderingen** geboekt.

33. Het tweede jaarverslag over het gemeenschappelijk beleid inzake illegale migratie is op 19 juli 2006 gepresenteerd en aan de mededeling van de Commissie over de beleidsprioriteiten bij de bestrijding van illegale immigratie van onderdanen van derde landen gehecht.

34. De conclusies van de Europese Raad van 14 december 2006 bouwden hierop voort met een voorstel voor een richtlijn over sancties tegen werkgevers van illegale immigranten, dat op 16 mei 2007 is goedgekeurd.

35. Op het gebied van het **overnamebeleid** werden **goede vorderingen** geboekt. De EG heeft overnameovereenkomsten met Hongkong, Macau, Sri Lanka en Albanië. De overnameovereenkomst met Rusland is op 25 mei 2006 ondertekend en na afronding van de noodzakelijke procedures op 1 juni 2007 in werking getreden. De overeenkomst met Oekraïne is op 27 oktober 2006 geparafeerd en wordt naar verwachting formeel ondertekend in juni 2007. De onderhandelingen over een overnameovereenkomst met Servië, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro en Moldavië zijn in het voorjaar van 2007 afgerond.

1.2.7. Externe dimensie van asiel en migratie

36. De Commissie heeft een **kader** voorgesteld voor de **ontwikkeling van regionale beschermingsprogramma's van de EU**, dat gunstig is onthaald door de lidstaten. Begin 2007 zijn modelprojecten van start gegaan in Tanzania en de Westelijke Nieuwe Onafhankelijke Staten.

1.2.8. Grensbeheer, biometrische identificatiemiddelen, informatiesystemen en visumbeleid

37. Op dit terrein hebben zich **belangrijke ontwikkelingen** voorgedaan.

38. Op 6 november 2006 heeft de Commissie de aanbeveling tot vaststelling van het **praktisch handboek voor grenswachters** goedgekeurd, een belangrijke stap in de ontwikkeling van een geïntegreerd beheersysteem voor de buitengrenzen.

39. Op 20 december 2006 hebben het Europees Parlement en de Raad hun goedkeuring gehecht aan **Verordening nr. 1987/2006** betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het **Schengeninformatiesysteem** van de tweede generatie **(SIS II)**[11] en aan **Verordening nr. 1986/2006** betreffende de toegang tot het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) voor de instanties die in de lidstaten belast zijn met de afgifte van kentekenbewijzen van voertuigen[12]. Het derdepijlerbesluit[13] dat deel uitmaakt van dit wetgevingspakket moet in de loop van 2007 worden goedgekeurd, omdat enkele lidstaten een parlementair voorbehoud hebben gemaakt.

40. Op 10 maart 2006 heeft de Commissie een gewijzigd voorstel ingediend voor een verordening van de Raad betreffende het **gebruik van biometrische gegevens in verblijfsvergunningen**. Op 28 juni 2006 heeft de Commissie een beschikking goedgekeurd tot vaststelling van de technische specificaties in verband met de

---

11 PB L 381 van 28.12.2006, blz. 4.
12 PB L 381 van 28.12.2006, blz. 1.
13 COM(2005) 230 definitief.

normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten.

41. Op 24 november 2005 heeft de Commissie een mededeling goedgekeurd over de verbetering van de doeltreffendheid, de interoperabiliteit en de synergie van de Europese gegevensbanken op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Daarmee voldeed zij aan het verzoek in het Haags programma om met een mededeling te komen over de interoperabiliteit tussen SIS II, VIS en Eurodac.

1.2.9. Visumbeleid, inclusief de ontwikkeling van het visuminformatiesysteem (VIS)

42. Ook op dit gebied is **veel vooruitgang** geboekt. Een aantal voor 2005 geplande maatregelen zijn in 2006 uitgevoerd.

43. Daarbij gaat het om voorstellen voor de noodzakelijke wijzigingen om het visumbeleid verder te ontwikkelen en gemeenschappelijke visumaanvraagcentra op te zetten, de Gemeenschappelijke Visuminstructies te wijzigen voorzover het de leges betreft en de Gemeenschappelijke Visuminstructies te herzien, met name ten aanzien van de plaatselijke consulaire samenwerking.

44. Op 19 december 2006 heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening nr. 539/2001 voor de regelmatige herziening van de visumlijst.

45. Het verslag over de werking van de doorreisregeling voor Kaliningrad is door de Commissie op 22 december 2006 ingediend.

46. Het is nog niet duidelijk wanneer het visuminformatiesysteem (VIS) volledig operationeel zal zijn, omdat de Raad en het Europees Parlement pas in juni 2007 politieke overeenstemming hebben bereikt over de rechtsgrond voor het systeem, de VIS-verordening. Het definitieve tijdschema zal worden vastgesteld zodra de rechtsgrond is goedgekeurd (zie ook punt 49 over het VIS-besluit betreffende de toegang tot het VIS voor de nationale veiligheidsdiensten).

47. Met Rusland en met Oekraïne is een visumversoepelingsovereenkomst ondertekend. De onderhandelingen over een visumversoepelingsovereenkomst met Albanië, Bosnië en Herzegovina, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro, Servië en Moldavië zijn in het voorjaar van 2007 afgerond. Deze overeenkomsten zullen naar verwachting voor eind 2007 worden gesloten.

1.3. Versterking van veiligheid

1.3.1. Uitwisseling van informatie tussen wetshandhavingsautoriteiten en rechterlijke instanties, waarbij een goed evenwicht moet worden gevonden tussen privacy en veiligheid

48. Op dit gebied zijn de **resultaten gemengd**.

49. Op 24 november 2005 heeft de Commissie het ontwerpvoorstel ingediend voor een besluit van de Raad over de toegang tot het visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door de nationale veiligheidsdiensten van de lidstaten en Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten. De goedkeuring van dit besluit is gekoppeld aan de goedkeuring van de VIS-verordening. Het Europees Parlement en de Raad hebben in juni 2007 politieke overeenstemming over dit besluit bereikt.

50. Het kaderbesluit over **vereenvoudiging van de uitwisseling van gegevens en inlichtingen** is door de Raad op 18 december 2006 goedgekeurd (2006/9060/JBZ). Het Duitse initiatief van 2007 voor een besluit om de meeste niet-Schengenbepalingen van de derde pijler uit het **Verdrag van Prüm** te integreren in de institutionele mechanismen van de Europese Unie (zoals vingerafdrukken, DNA en voertuigenregistratie) kan worden beschouwd als een gedeeltelijke toepassing van het **beschikbaarheidsbeginsel**. Ook de toegang tot het VIS voor de politie zou een stap in de richting van de toepassing van dit beginsel zijn.

51. Er wordt nog gewerkt aan het voorstel betreffende een gemeenschappelijke EU-aanpak van het gebruik van passagiersgegevens ten behoeve van grensbeveiliging en luchtvaartbeveiliging, alsmede voor andere wetshandhavingsdoeleinden. Er wordt overleg gepleegd met de lidstaten en met nationale en internationale betrokken partijen.

1.3.2. Terrorismebestrijding

52. Op dit vlak hebben de **vorderingen** zich **voortgezet**.

53. De lidstaten moeten samenwerken. Het Haags programma stelt dat de lidstaten terrorisme alleen effectief kunnen voorkomen en bestrijden en daarbij de grondrechten onverkort kunnen eerbiedigen als zij zich niet alleen op hun eigen veiligheid richten maar ook naar de veiligheid van de Unie als geheel kijken.

54. Eerder dan gepland, heeft de Commissie op 29 november 2005 een **mededeling** goedgekeurd **over de voorkoming en bestrijding van terrorismefinanciering** door betere coördinatie op nationaal niveau en een grotere transparantie van de non-profitsector.

55. De opzet van het **Europees rechtshandhavingsnetwerk** (**LEN**) moest worden stopgezet omdat de lidstaten er niet achter stonden.

56. De discussie over het wetgevingsinitiatief van Oostenrijk voor een besluit van de Raad over de **ATLAS-samenwerking** (een netwerk voor samenwerking bij terrorismebestrijding) is opgeschort omdat de Raad van mening is dat sommige aspecten ervan ook deel uitmaken van het initiatief tot integratie van de niet-Schengenbepalingen van de derde pijler uit het Verdrag van Prüm. Oostenrijk buigt zich momenteel opnieuw over het initiatief.

57. In overeenstemming met het Haags programma investeert de Commissie in de opbouw van instellingen en capaciteit in derde landen om terrorisme te bestrijden. De Commissie is bezig activiteiten die verband houden met terrorismebestrijding tot onderdeel van al het externe beleid te maken. In alle overeenkomsten waarover wordt onderhandeld of die worden gesloten, wordt een standaardbepaling over terrorismebestrijding opgenomen, evenals in de actieplannen in het kader van het **Europees nabuurschapsbeleid**. De Commissie steunt maatregelen voor de opbouw van instellingen en capaciteit in derde landen op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid die tegelijkertijd bijdragen tot de bestrijding van terrorisme (bv. justitie, politie, witwaspraktijken, enz.).

58. Op verzoek van de Europese Raad heeft de Commissie geprobeerd **terrorismebestrijdingsdoelstellingen** op te nemen in de nationale en regionale strategiedocumenten en actieplannen, voorzover de desbetreffende instrumenten voor externe bijstand dat toelaten.

59. Het secretariaat-generaal van de Raad heeft een verslag opgesteld op basis van de reacties van de lidstaten op de aanbevelingen die de evaluatieteams in het kader van de eerste ronde van de onderlinge evaluatie van de terrorismebestrijdingsmaatregelen hebben gedaan. Het verslag is in maart 2007 goedgekeurd door de werkgroep Terrorisme en bestaat uit twee delen: een algemene beoordeling van de uitvoering van de aanbevelingen en een overzicht van de stand van zaken per lidstaat.

60. Als gevolg van onenigheid tussen de lidstaten zit er geen schot in het voorstel voor de sluiting en ondertekening van het Verdrag van de Raad van Europa over het witwassen van geld en terrorismefinanciering.

61. Op 13 december 2006 heeft de Commissie een ontwerpbesluit aangenomen over de financiering van een reeks maatregelen ter vergroting van de capaciteit van de Europese Commissie om bij te dragen aan het crisisbeheer van de EU, met name als het gaat om terroristische aanvallen, campagnes of bedreigingen[14]. Dit houdt in dat de crisisbeheersingscapaciteit moet worden ontwikkeld, tegelijkertijd met het geïntegreerde EU-crisisbeheersingsmechanisme.

62. De mededeling over een **Europees programma voor de bescherming van kritieke infrastructuur**[15] is op 12 december 2006 goedgekeurd. Dit programma moet de bescherming van de kritieke infrastructuur verbeteren door middel van de opzet van een EU-kader voor de bescherming van kritieke infrastructuur.

63. Het wetgevingsvoorstel over het opzetten van een **waarschuwings- en informatienetwerk op het gebied van kritieke infrastructuur (CIWIN)**, waarin de reacties op het groenboek over de bescherming van de infrastructuur zijn verwerkt, was oorspronkelijk gepland voor 2006 maar moest worden uitgesteld tot 2008.

64. Eind 2006 is een politiek akkoord bereikt over het financieringsinstrument voor civiele bescherming, waarna op 5 maart 2007 de beschikking van de Raad[16] formeel werd vastgesteld.

1.3.3. Preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit

65. De **resultaten** zijn op dit gebied in 2006 **slechter** dan vorig jaar.

66. Op 2 mei 2006 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan het **verslag over de uitvoering van het kaderbesluit van de Raad inzake bestrijding van mensenhandel**. Binnenkort wordt een besluit van de Commissie verwacht over de oprichting van een deskundigengroep mensenhandel.

67. De mededeling "Ontwikkeling van een algemene en coherente EU-strategie voor het meten van de omvang van de criminaliteit en het strafrecht: een EU-actieplan 2006 – 2010", die oorspronkelijk was gepland voor 2005, is op 7 augustus 2006 goedgekeurd en wordt nu uitgevoerd. Het werkdocument van de Commissie over wetshandhaving op basis van inlichtingen over criminaliteit dat voor 2005 was gepland, moest verder worden uitgesteld.

---

14 C(2006) 6507.
15 COM(2006) 786.
16 Beschikking 2007/162/EG, Euratom, van de Raad.

68. **Europol** heeft in 2006 de eerste **dreigingsanalyse georganiseerde criminaliteit** opgesteld en de Raad heeft de conclusies over de strategische prioriteiten in jun 2006 goedgekeurd.

69. Vanwege het ontbreken van consensus konden de meeste maatregelen die de Commissie heeft voorgesteld op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, de versterking van de instrumenten om de financiële aspecten van georganiseerde criminaliteit aan te pakken, de verbetering van de wetgeving en de herziening van de bestaande rechtsinstrumenten niet in 2006 worden uitgevoerd. Ten aanzien van het kaderbesluit over de deelname aan een criminele organisatie geldt nog een parlementair voorbehoud.

70. De mededeling van de Commissie over de ontwikkeling van een algemeen beleid inzake de **bestrijding van computercriminaliteit**, gepland voor 2006, is op 22 mei 2007 goedgekeurd. Het voorstel om namens de EG het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van corruptie te sluiten is op 22 februari 2006 goedgekeurd.

1.3.4. Politie- en douanesamenwerking

71. Op dit vlak zijn **weinig vorderingen** gemaakt.

72. In december 2006 heeft de Commissie een voorstel ingediend tot oprichting van Europol op basis van een besluit van de Raad, waarin niet alleen alle amendementen van de drie protocollen zijn verwerkt maar ook verdere verbeteringen zijn opgenomen die ervoor moeten zorgen dat Europol goed is toegerust voor de nieuwe problemen waarmee het wordt geconfronteerd en de rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten effectiever kan ondersteunen.

73. Er is bijzonder weinig vooruitgang geboekt met de maatregelen ter verbetering van de samenwerking bij de rechtshandhaving en de ontwikkeling van het **Schengenacquis** op het gebied van grensoverschrijdende operationele rechtshandhaving. Datzelfde geldt voor de maatregelen met betrekking tot de uitwisselingsprogramma's voor personeel van rechtshandhavingsinstanties.

74. Er is wel vooruitgang geboekt bij de operationele samenwerking. In mei 2006 is een reeks aanbevelingen over het **Douane IT-systeem** goedgekeurd en de werkzaamheden ter bevordering van de samenwerking op het gebied van de rechtshandhaving in de westelijke Balkanlanden, waarbij SECI (Zuidoost-Europees Samenwerkingsinitiatief) een belangrijk instrument is, worden voortgezet. De Raad heeft de conclusies over de verdere ontwikkeling van het SECI op 4-5 december 2006 goedgekeurd. Er wordt nog steeds geprobeerd Europol de middelen te geven om een centrale rol te spelen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

75. De omschrijving van de rol van het veiligheidscomité (COSI) is gekoppeld aan de inwerkingtreding van het grondwettelijk verdrag.

1.3.5. Beheersing van crises binnen de Europese Unie

76. Zie punt 61-63.

1.3.6. Algemene criminaliteitspreventie

77. In 2006 heeft de Commissie gewerkt aan de intensivering en de professionalisering van de criminaliteitspreventie en aan de vergroting van de rol van het **Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (EUCPN)**. Bij besluit van 7 augustus 2006

is een deskundigengroep inzake de beleidsbehoeften op het gebied van criminaliteits- en strafrechtelijke gegevens opgericht.

1.3.7. Het opbouwen van wederzijds vertrouwen

78. Zoals gepland in het Haags actieplan heeft de Commissie op 29 juni 2006 een mededeling over de justitiële opleiding goedgekeurd. Daarnaast heeft de Commissie op 11 juli 2006 een besluit goedgekeurd over de voorbereidende actie ter uitvoering van het uitwisselingsprogramma voor justitiële autoriteiten. De uitwisselingen beginnen in mei 2007; er zullen 400 rechters en openbaar aanklagers aan deelnemen. Voor 2007 staat een evaluatie van het modelproject gepland.

1.3.8. Justitiële samenwerking in strafzaken

79. In het algemeen zijn op dit gebied **weinig vorderingen** geboekt; verschillende maatregelen zijn uitgesteld.

80. De klemtoon lag in 2006 op de verdere toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning. Op 4 juli 2006 heeft de Commissie een werkdocument over de haalbaarheid van een index van in de Europese Unie veroordeelde onderdanen van derde landen goedgekeurd. En op 29 augustus 2006 een voorstel over wederzijdse erkenning van niet tot vrijheidsbeneming strekkende controlemaatregelen in afwachting van het proces.

81. Het tweede verslag over de uitvoering van het **kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering** tussen de lidstaten wordt in het vierde kwartaal van 2007 verwacht. Het verslag over de uitvoering van het Kaderbesluit van 22 juli 2003 over de bevriezing van voorwerpen of bewijsstukken en het voorstel over ontzegging van rijbevoegdheid moesten worden uitgesteld tot 2008. Het initiatief ter vereenvoudiging van de vervolging van verkeersovertredingen wordt in het tweede kwartaal van 2007 verwacht.

82. Het **Groenboek over verstekvonnissen (in absentia)** moest worden uitgesteld. Dat geldt ook voor de aanbeveling over minimumnormen voor het verzamelen en uitwisselen van elektronische gegevens en voor de verdere ontwikkeling van het **Europees justitieel netwerk in strafzaken**.

83. Op het gebied van harmonisatie heeft de Commissie op 26 april 2006 het **groenboek over het vermoeden van onschuld**, dat was gepland voor 2005, goedgekeurd. Het tweede verslag over de uitvoering van het kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure, dat ook voor 2005 was gepland, moest echter opnieuw worden uitgesteld, tot 2008, omdat de lidstaten onvoldoende informatie hebben verstrekt.

1.3.9. Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken

84. Op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken zijn in 2006 **opmerkelijke resultaten** geboekt.

85. In het Haags programma wordt groot belang gehecht aan de verdere uitbouw van de justitiële samenwerking in civielrechtelijke aangelegenheden en aan de voltooiing van het in 2000 aangenomen programma van wederzijdse erkenning.

86. Er zijn twee groenboeken opgesteld, een over collisieregels op het gebied van huwelijksvermogensstelsels, met inbegrip van de kwestie van de rechterlijke bevoegdheid en van de wederzijdse erkenning, op 17 juli 2006, en een over de doeltreffende tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, op 24 oktober 2006.

87. Op 12 december 2006 is de verordening tot vaststelling van een **Europese betalingsbevelprocedure** goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement. De goedkeuring van de richtlijn betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling in burgerlijke en handelszaken heeft echter vertraging opgelopen omdat de discussie hierover in het Europees Parlement nog niet is afgerond.

88. Het verslag over de werking van het **Europees justitieel netwerk (EJN) in burgerlijke en handelszaken (2005)** is op 16 mei 2006 goedgekeurd. Tevens is op basis van dit verslag een gewijzigd voorstel gepland voor het vierde kwartaal van 2007. Er zijn ook vorderingen geboekt met de werkzaamheden van het EJN in burgerlijke zaken en de databases over jurisprudentie over Europese instrumenten.

89. Het Haags programma dringt aan op coherentie tussen de EU en de internationale rechtsorde en op een permanent streven naar nauwere betrekkingen en samenwerking met internationale organisaties.

90. De Raad heeft op 5 oktober 2006 een besluit vastgesteld over de toetreding van de Gemeenschap tot de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht. De toetreding was op 3 april 2007 een feit.

91. De ratificatie van het Verdrag van Den Haag van 1996 inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen ligt momenteel stil als gevolg van de kwestie-Gibraltar tussen het Verenigd Koninkrijk en Spanje. De onderhandelingen hierover worden voortgezet.

2. OMZETTING IN DE LIDSTATEN

2.1. Methode

92. In dit onderdeel wordt gekeken naar de rechtsinstrumenten die moeten worden omgezet door de lidstaten, dus naar de **richtlijnen en de kaderbesluiten**. Als einddatum wordt voor dit verslag **31 maart 2007** aangehouden.

93. Tabel 2 geeft een overzicht van alle instrumenten waarvan de omzettingstermijn was verstreken op de einddatum.

94. Voor dit verslag is dezelfde **methode** gevolgd als voor het verslag over de uitvoering van het Haags programma 2005[17].

2.2. Overzicht per beleidsterrein

2.2.1. Algemene beleidslijnen

95. Voor de **grondrechten** gaat het in dit stadium alleen over Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van persoonsgegevens. Het doel van deze richtlijn is bereikt: zij biedt een hoog niveau van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de burgers en neemt de belemmeringen voor het vrije verkeer van persoonsgegevens in de Unie weg. Volgens de mededeling over de follow-up van het Werkprogramma voor een betere toepassing van de Richtlijn gegevensbescherming, die is goedgekeurd op 7 maart 2007[18], hebben alle lidstaten de nationale omzettingsmaatregelen meegedeeld. De tenuitvoerlegging laat echter in sommige lidstaten te wensen over. Sommige lidstaten hebben een aantal belangrijke

[17] COM(2006) 333 definitief.
[18] COM(2007) 87 definitief.

bepalingen van de richtlijn niet omgezet. In andere gevallen is de omzetting of de praktijk niet in overeenstemming met de richtlijn of gaat zij de vrijheid die aan de lidstaten is gelaten te buiten. Er loopt een aantal inbreukprocedures wegens niet-naleving of onjuiste toepassing, waarvan er een het stadium van een met redenen omkleed advies heeft bereikt.

96. Tien lidstaten hebben nog geen maatregelen meegedeeld met betrekking tot het kaderbesluit betreffende de bestanddelen van strafbare feiten en de straffen op het gebied van **illegale drugshandel**.

2.2.2. Burgerschap van de Unie

97. Met ingang van 30 april 2006 is een aantal rechtsinstrumenten op het gebied van vrij verkeer van EU-burgers en onderdanen van derde landen ingetrokken en vervangen door Richtlijn 2004/38/EG, waarin het **recht van vrij verkeer van burgers van de Unie en hun familieleden** is geconsolideerd en bijgesteld. Dit rechtsinstrument betekent een **belangrijke stap vooruit in het recht van vrij verkeer** voor EU-burgers en hun familieleden. Na enige vertraging bij de omzetting (minstens dertien lidstaten hebben wegens niet-mededeling op 15 december 2006 een met redenen omkleed advies ontvangen) is het tempo nu opgevoerd; vier lidstaten hebben nog geen omzettingsmaatregelen meegedeeld en van een aantal lidstaten worden de meegedeelde maatregelen nog door de Commissie bestudeerd.

98. Voor het nu vervallen Gemeenschapsrecht over het vrij verkeer van personen lopen tegen vijf lidstaten nog inbreukprocedures wegens niet-naleving of onjuiste toepassing, waarvan sommige in het stadium van de aanmaning krachtens artikel 228 van het EG-Verdrag verkeren.

2.2.3. Asiel, migratie, grenzen

99. Het verslag over 2006 laat op het gebied van **asiel** opnieuw **zeer bevredigende resultaten** zien ten aanzien van Eurodac. De mededeling van de omzettingsmaatregelen voor instrumenten zoals de richtlijn betreffende minimumnormen voor de opvang van asielzoekers is echter **teleurstellend**. Vijf lidstaten schieten nog tekort en het afgelopen jaar zijn slechts geringe vorderingen geboekt. Een aantal niet-mededelingsinbreuken is aanhangig gemaakt. Voor de recentere richtlijn over minimumnormen voor de erkenning en de status van vluchtelingen of personen die internationale bescherming behoeven, hebben zestien lidstaten nog geen omzettingsmaatregelen meegedeeld, waardoor inbreukprocedures zijn ingeleid.

100. Op het gebied van **legale migratie** hebben respectievelijk acht en elf lidstaten een jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn nog geen nationale omzettingsmaatregelen meegedeeld voor de richtlijn inzake gezinshereniging en die over de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen. Voor de recente richtlijnen over de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen worden toegelaten voor studiedoeleinden of vergelijkbare activiteiten en over onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of van hulp bij illegale immigratie is de omzettingstermijn verstreken in de referentieperiode. Respectievelijk zeventien en elf lidstaten hebben de omzettingstermijn echter overschreden.

101. Op het gebied van **illegale immigratie** zijn vorderingen geboekt bij de omzetting van de drie minst recente instrumenten, waarbij zich in één lidstaat echter veel problemen blijken voor te doen. Bij de recentere instrumenten zijn de omzettingsresultaten

teleurstellend: zeven lidstaten hebben nog niet voldaan aan hun omzettingsverplichting voor de richtlijn betreffende de ondersteuning bij doorgeleiding in het kader van maatregelen tot verwijdering door de lucht; in een aantal gevallen is de zaak aanhangig gemaakt bij het Hof. Voor de richtlijn over de verplichte doorgifte van passagiersgegevens door vervoerders hebben negen lidstaten zich niet aan de omzettingstermijn gehouden.

2.2.4. Veiligheid

102. De toepassing van de instrumenten voor de **bestrijding van georganiseerde criminaliteit** en voor de **samenwerking van politie en douane**, en met name de verdragen en protocollen die op basis van titel VI van het EU-Verdrag zijn vastgesteld, is moeilijk te toetsen, omdat de lidstaten formeel niet verplicht zijn de nationale maatregelen mee te delen en er ook geen verslag over de uitvoering op nationaal niveau hoeft te worden opgesteld. **Spoedige ratificatie** blijft topprioriteit.

103. Het is dus erg moeilijk om na te gaan in hoeverre de rechtsinstrumenten voor de voorkoming en bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit in de lidstaten worden nageleefd en/of toegepast, omdat er meestal geen verslagen hoeven te worden opgesteld en de lidstaten niet verplicht zijn de nationale maatregelen mee te delen. Voor de kaderbesluiten over de samenwerking tussen financiële inlichtingeneenheden hebben vijf lidstaten nog geen nationale omzettingsmaatregelen meegedeeld, terwijl de omzettingstermijn al bijna zeven jaar is verstreken.

104. Op het gebied van de **politie- en douanesamenwerking** zijn vorderingen geboekt bij de ratificatie van de Napels II-overeenkomst. Een aantal lidstaten moet nog maatregelen nemen om het gemeenschappelijk standpunt over de uitwisseling van gegevens met Interpol verder om te zetten.

2.2.5. Recht

2.2.5.1. Strafrecht

105. Op het gebied van de **wederzijdse erkenning** hebben alle lidstaten de nationale omzettingsmaatregelen meegedeeld voor het Europees aanhoudingsbevel. Ten minste vier lidstaten zouden echter nog maatregelen moeten nemen om volledig aan dit kaderbesluit te voldoen. Midden 2007 zal de Raad met een verslag komen over de praktische toepassing van dit kaderbesluit, met daarin de belangrijkste bevindingen in een tiental lidstaten.

106. De uitvoering van het kaderbesluit over de tenuitvoerlegging van beslissingen tot bevriezing van voorwerpen of bewijsstukken is teleurstellend. Ruim achttien maanden na het verstrijken van de termijn hebben dertien lidstaten nog helemaal niet of slechts gedeeltelijk voldaan aan de verplichting om de nationale omzettingsmaatregelen mee te delen.

107. Over het kaderbesluit over geldelijke sancties is nog geen informatie beschikbaar.

108. Over de harmonisatie-instrumenten op het gebied van de **justitiële samenwerking** in strafzaken heeft de Commissie in de referentieperiode een beperkt aantal verslagen opgesteld. De verslagen over de instrumenten betreffende andere betaalmiddelen dan contanten, het witwassen van geld, hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven, mensenhandel en onrechtmatige toegang, doorreis en verblijf melden in het algemeen een onbevredigende omzetting in de beoordeelde lidstaten. Het aantal lidstaten dat nog geen omzettingsmaatregelen heeft meegedeeld varieert, maar blijft hoog.

109. Voor het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding hebben alle EU-25 lidstaten hun omzettingsmaatregelen meegedeeld, hoewel de omzetting niet altijd volledig is. In het tweede verslag, dat betrekking heeft op alle EU-lidstaten en dat midden 2007 wordt verwacht, worden meer gegevens verstrekt.

110. Vier EU-10 lidstaten hebben vorderingen geboekt bij de ratificatie van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en de protocollen daarbij.

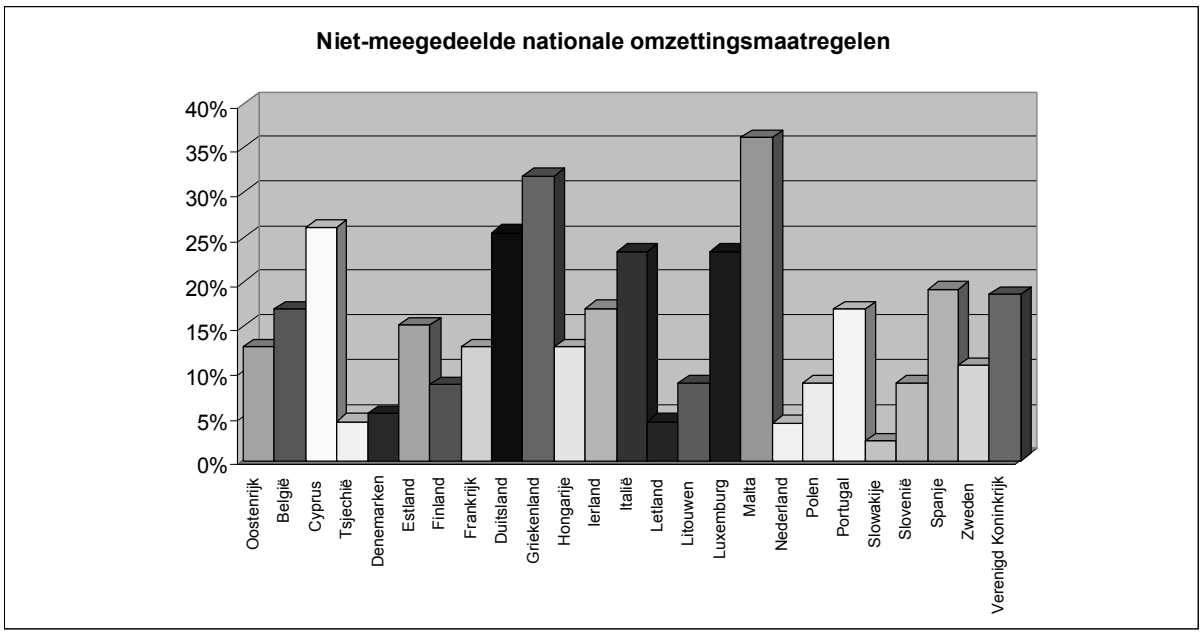
2.2.5.2. Civiel recht

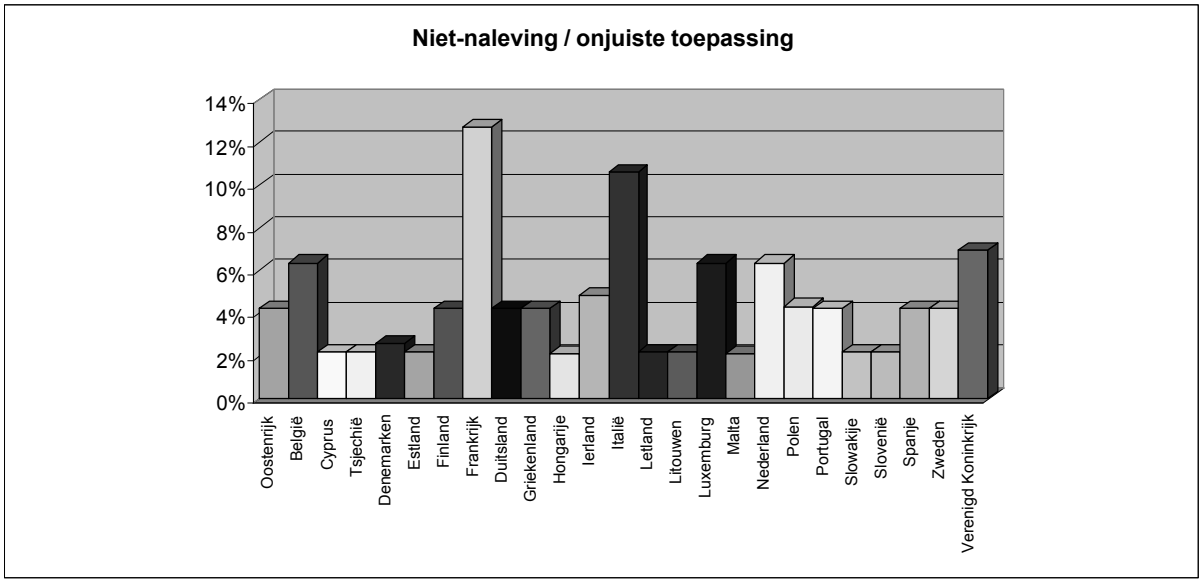
111. De omzetting van de richtlijn over **rechtsbijstand** en de richtlijn over de **schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven** is bevredigend, hoewel respectievelijk één en vier lidstaten nog niet volledig hebben voldaan aan hun verplichting om de omzettingsmaatregelen mee te delen.

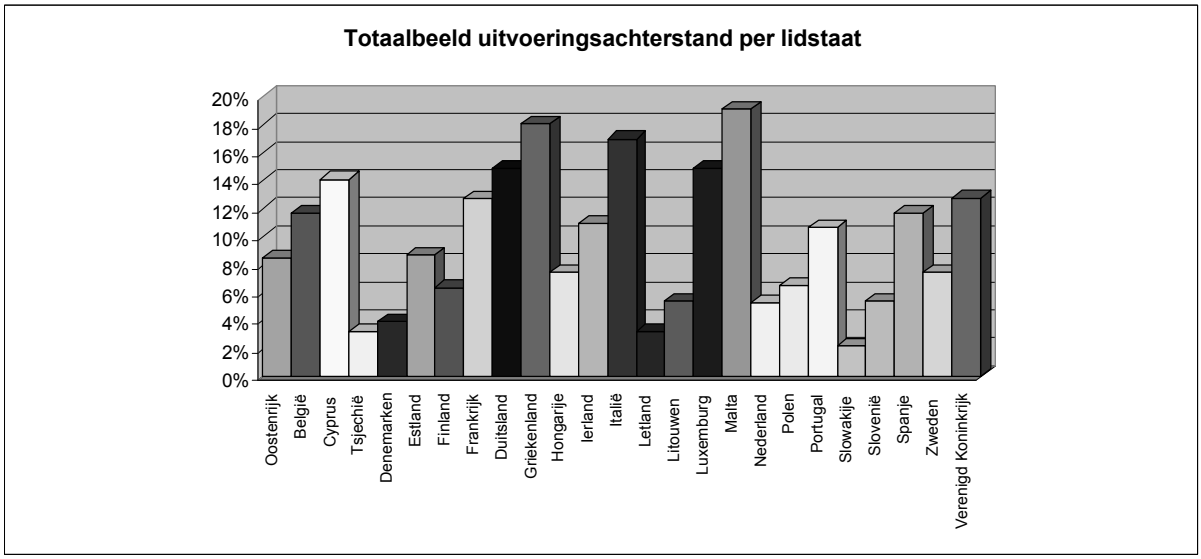
112. De toepassing van twee verordeningen – een over de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken en een over de rechterlijke bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken – wordt in de loop van 2007 geëvalueerd. Voor de "Verordening Brussel-II" (betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid) hebben alle lidstaten de gegevens over bevoegde rechters en beroepsprocedures verstrekt.

2.3. Overzicht per lidstaat

113. De onderstaande gegevens komen uit alle beschikbare instrumenten en kunnen worden afgeleid uit de twee indicatoren van het overzicht in bijlage 2. Het eerste overzicht laat per lidstaat zien in hoeverre de nationale omzettingsmaatregelen niet zijn meegedeeld, het tweede geeft aan in welke mate sprake is van onjuiste omzetting of toepassing. Het derde overzicht geeft per lidstaat de tekortkomingen weer voor beide indicatoren samen.







3. CONCLUSIES

114. Dit tweede verslag over de uitvoering van het Haags programma laat zien dat er **grote verschillen** bestaan tussen de vorderingen bij de goedkeuring op EU-niveau en de **toepassing in de lidstaten**. Het beeld van de goedkeuring door de instellingen is voor de zaken die onder titel IV van het EG-Verdrag vallen, over het algemeen positief, maar de nationale uitvoering is duidelijk voor verbetering vatbaar.

115. Hoewel op EU-niveau veel vooruitgang is geboekt, **valt de totale uitvoering van het programma slechter uit dan in 2005**. Dit is vooral het gevolg van **onvoldoende vorderingen** op de gebieden die onder de derde pijler vallen, zoals de preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, de samenwerking van politie en douane, de crisisbeheersing in de EU en de justitiële samenwerking in strafzaken.

116. Toch zijn er belangrijke resultaten behaald. Vergeleken met 2005 zijn dit jaar **meer maatregelen uitgevoerd op de gebieden** – vooral in de eerste pijler - die verband houden met de eerbiediging en bescherming van de grondrechten, het drugsbeleid, migratie en asiel, visum- en grensbeleid en justitiële samenwerking in burgerlijke zaken.

117. Op het gebied van de **rechtsinstrumenten die onder titel IV van het EG-Verdrag vallen** en de mededeling van nationale omzettingmaatregelen is door sommige EU-15 lidstaten enige vooruitgang geboekt ten opzichte van vorig jaar. Over het geheel genomen hebben ook de EU-10 lidstaten meer nationale maatregelen meegedeeld. Anderzijds blijft het aantal lidstaten dat zich niet aan de omzettingstermijn houdt teleurstellend, evenals de achterstand bij de omzetting, die vaak meer dan een jaar bedraagt en soms oploopt tot meerdere jaren.

118. Voor de **rechtsinstrumenten die onder titel VI van het EU-Verdrag vallen** moeten meer inspanningen worden gedaan om de instrumenten tijdig en volledig toe te passen. Hoewel de lidstaten het afgelopen jaar ten aanzien van sommige rechtsinstrumenten vooruitgang hebben geboekt, zijn er grote achterstanden bij de mededeling van nationale omzettingsmaatregelen voor bepaalde kaderbesluiten. Die achterstand bedraagt in sommige gevallen meerdere jaren. Door dergelijke achterstanden en het niet omzetten van EU-instrumenten op nationaal niveau ontstaat een **"virtueel" rechtskader** op het gebied van politiële en justitiële samenwerking in strafzaken. Daarnaast is vaak sprake van onvolledige of onjuiste omzetting.

119. Er zijn verschillende redenen voor de tegenvallende resultaten in 2006, maar de geringe vorderingen op de gebieden die onder titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallen, **bevestigen de bedenkingen** die de Commissie heeft geformuleerd in haar jaarverslag over 2005.

120. Deze negatieve tendens bewijst het gelijk van de Commissie, die in haar mededeling van 28 juni 2006 "Uitvoering van het Haags programma: koersbepaling" oordeelde dat de **besluitvorming** op de gebieden die onder titel VI van het EU-Verdrag vallen, **moet worden verbeterd**.

121. Zoals de Europese Raad van december 2006 heeft opgemerkt, dragen de besluitvormingsprocedures op het gebied van justitie en binnenlandse zaken niet altijd bij tot een effectieve en efficiënte besluitvorming. De Commissie blijft van mening dat voor verdere vorderingen bij de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht de besluitvormingsprocedures op de gebieden die onder titel VI van het EU-Verdrag vallen effectiever, transparanter en controleerbaarder moeten worden.