EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

VOORLOPIGE VERSIE
2005/0159(COD)

9.1.2006

***I
ONTWERPVERSLAG

over het voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen, gebaseerd op de eenzijdige erkenning door de lidstaten, met het oog op doorreis over hun grondgebied, van bepaalde door Zwitserland en Liechtenstein afgegeven verblijfstitels
(COM(2005)0381 – C6-0254/2005 – 2005/0159(COD))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Michael Cashman

Verklaring van de gebruikte tekens

*	Raadplegingsprocedure *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**I	Samenwerkingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
**II	Samenwerkingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***	Instemming *Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen*
***I	Medebeslissingsprocedure (eerste lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen*
***II	Medebeslissingsprocedure (tweede lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt* *Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt*
***III	Medebeslissingsprocedure (derde lezing) *Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerptekst*

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

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

INHOUD

Blz.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 5

TOELICHTING 7

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een vereenvoudigde regeling voor de controle van personen aan de buitengrenzen, gebaseerd op de eenzijdige erkenning door de lidstaten, met het oog op doorreis over hun grondgebied, van bepaalde door Zwitserland en Liechtenstein afgegeven verblijfstitels
(COM(2005)0381 – C6-0254/2005 – 2005/0159(COD))

(Medebeslissingsprocedure: eerste lezing)

Het Europees Parlement,

– gezien het voorstel van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad (COM(2005)0381)[1],

– gelet op artikel 251, lid 2 en artikel 62, lid 2, onder a) van het EG-Verdrag, op grond waarvan het voorstel door de Commissie bij het Parlement is ingediend (C6-0254/2005),

– gelet op artikel 51 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A6-0000/2006),

1. hecht zijn goedkeuring aan het Commissievoorstel, als geamendeerd door het Parlement;

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 de Commissie.

Door de Commissie voorgestelde tekst	Amendementen van het Parlement
	Amendement 1 Artikel 1, alinea 1 bis (nieuw)
	De uitvoering van deze beschikking is niet van invloed op de personencontroles die aan de buitengrenzen worden uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 6 t/m 13 en 18 t/m 19 van Verordening (EG) nr. ..../2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door

[1] Nog niet in het PB gepubliceerd.

personen (Schengengrenscode).

Amendement 2
Artikel 1, alinea 1

Lidstaten die het Schengenacquis volledig toepassen, moeten de in de bijlage vermelde, door Zwitserland en Liechtenstein afgegeven verblijfstitels, eenzijdig erkennen.	Lidstaten die het Schengenacquis volledig toepassen, moeten de in de bijlage vermelde, door Zwitserland en Liechtenstein afgegeven verblijfstitels, eenzijdig erkennen. ***In de zin van deze beschikking worden onder "lidstaten die het Schengenacquis volledig toepassen" ook verstaan de derde landen die worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis en die het Schengenacquis volledig toepassen.***

Motivering

Dit amendement hangt samen met de specifieke positie van IJsland en Noorwegen, derde landen die worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis en die het Schengenacquis volledig toepassen. Deze landen moeten ook de door Zwitserland en Liechtenstein afgegeven verblijfstitels erkennen.

TOELICHTING

Het huidige Schengenacquis[1] legt het beginsel vast van de wederzijdse erkenning, met het oog op een kort verblijf of een doorreis, van eenvormige visa, van visa voor verblijf van langere duur en van verblijfstitels die zijn afgegeven door lidstaten die het Schengenacquis volledig toepassen. Dit is een van de grondbeginselen voor het instellen van een gebied zonder binnengrenzen. Het moet het voor onderdanen van derde landen die in het bezit zijn van bepaalde documenten die zijn afgegeven door een lidstaat die volledig aan het Schengen-gebied deelneemt, mogelijk maken om de gemeenschappelijke ruimte binnen te komen en/of zich er vrij te bewegen zonder aan extra voorwaarden te moeten voldoen.

Wat betreft verblijfstitels die zijn afgegeven door Zwitserland en Liechtenstein is het de lidstaten die het Schengenacquis volledig toepassen op grond van datzelfde Schengenacquis niet toegestaan om deze te erkennen met het oog op doorreis naar het Schengen-grondgebied.

Daarnaast zijn de nieuwe lidstaten verplicht om Verordening (EG) nr. 539/2001[2] toe te passen en dus de onderdanen van de in bijlage 1 bij die verordening genoemde derde landen (bijvoorbeeld Algerije, Tunesië, Marokko, Turkije, Servië Montenegro enz.) aan een visumplicht te onderwerpen, zelfs wanneer zij in het bezit zijn van geldige verblijfstitels van Zwitserland/Liechtenstein.

Praktisch voorbeeld: een Albanees uit Kosovo die in het bezit is van een Zwitserse verblijfstitel wil voor vakantie terugkeren naar zijn land. Hij moet daarvoor door Italië en Slovenië reizen en heeft daarom een Schengen-doorreisvisum en ook een Sloveense visum nodig.

Al sinds 2000 erkent Zwitserland echter eenzijdig verblijfstitels van oude Schengen-lidstaten voor doorreis en kort verblijf, en momenteel treft het land voorbereidingen voor de noodzakelijke wetgeving om dit uit te breiden tot alle 25 lidstaten.

2. Inhoud van het voorstel

Het onderhavige voorstel zal het voor lidstaten die het Schengenacquis volledig toepassen, met inbegrip van de derde landen die worden betrokken bij het Schengenacquis en die het volledig toepassen (zoals Noorwegen en IJsland) en nieuwe lidstaten mogelijk maken om de controle aan de buitengrenzen te vereenvoudigen door verblijfstitels afgegeven door Zwitserland en Liechtenstein eenzijdig te erkennen met het oog op doorreis over hun grondgebied.

---

[1] Art. 10, 18 en 21 van de Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland, en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (de "Schengenuitvoeringsovereenkomst") dat wordt bevestigd door artikel 2 van Verordening (EG) nr. 539/2000

[2] Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, PB L 81 van 21.3.2003, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 851/2005, PB L 141 van 04.06.2005, blz. 3.

De voorgestelde regeling blijft beperkt tot doorreis; zij is niet van invloed op de mogelijkheid van lidstaten om meervoudige visa voor een kort verblijf af te geven.

De doorreis mag niet langer duren dan vijf dagen - deze bepaling is afgestemd op de huidige voorschriften betreffende doorreisvisa in de gemeenschappelijke visuminstructies, alsmede de geografische situatie van nieuwe lidstaten.

De voorgestelde regeling is verplicht voor lidstaten die het Schengenacquis volledig toepassen, en voor Noorwegen en IJsland, en facultatief voor nieuwe lidstaten gedurende de overgangsperiode die loopt tot de datum van hun volledig opneming in het gemeenschappelijke gebied, waarna de regeling betreffende wederzijdse erkenning verplicht wordt. Het is noodzakelijk om dit onderscheid te maken om te voorkomen dat nieuwe lidstaten gedurende deze periode aanvullende verplichtingen opgelegd krijgen. Tot die tijd hebben nieuwe lidstaten de mogelijkheid om te kiezen tussen uitvoering van het nieuwe instrument en voortzetting van de afgifte van nationale visa als vereist op grond van de Toetredingsakte. Wanneer een nieuwe lidstaten eenmaal besluit om de beschikking toe te passen, bestaat er geen mogelijkheid om deze op te schorten en wel om de regeling niet te compliceren.

De nieuwe lidstaten dienen de Commissie binnen 10 werkdagen na de inwerkingtreding van deze beschikking mee te delen of zij besluiten om deze toe te passen. In een later stadium bestaat er geen mogelijkheid om over te gaan tot facultatieve toepassing.

De voorgestelde regeling beantwoordt aan een dringende behoefte, maar heeft slechts een tijdelijk karakter, omdat Zwitserland spoedig deel uit zal maken van het Schengen-gebied. Bij referendum hebben de Zwitsers in juni 2005 de bilaterale overeenkomsten betreffende Schengen en Dublin goedgekeurd, en dit besluit werd in september 2005 bekrachtigd. Liechtenstein heeft op zijn beurt een open grens met Zwitserland sinds de totstandkoming van een douaneovereenkomst in 1923. Om de instelling van controles aan die gemeenschappelijke grens te voorkomen voert ook het Vorstendom momenteel onderhandelingen met de EU over zijn deelneming aan het Schengenacquis.

3. Gevolgen met betrekking tot de verschillende protocollen die als bijlage bij het Verdrag zijn gevoegd

Het voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad betreffende de eenzijdige erkenning door de lidstaten van bepaalde door Zwitserland en Liechtenstein afgegeven verblijfstitels als zijnde gelijkwaardig met de doorreisvisa, valt onder Titel IV van het Verdrag, en valt derhalve onder de "variabele geometrie" zoals die voortvloeit uit de Protocollen met betrekking tot de positie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken.

Het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen geen deel aan de goedkeuring van deze beschikking en zijn daaraan niet gebonden of onderworpen aan de toepassing ervan, omdat zij niet deelnemen aan de ontwikkeling van het Schengenacquis.

Denemarken

Omdat deze beschikking een ontwikkeling is van het Schengenacquis moet Denemarken binnen zes maanden een besluit nemen over de vraag of het deze beschikking omzet in zijn nationale wetgeving.[1]

Noorwegen en IJsland

Overeenkomstig de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengen-acquis[2] worden de bepalingen van alle besluiten en maatregelen tot wijziging of ontwikkeling van het geïntegreerde Schengenacquis door Noorwegen en IJsland uit gevoerd en toegepast.

Noorwegen en IJsland hebben tevens de mogelijkheid om in het in artikel 4 van de overeenkomst bedoelde "gemengde comité" een toelichting te geven op de problemen die zij met betrekking tot de toepassing van de maatregel tegenkomen en uitspraken te doen over eventuele vraagstukken met betrekking tot de ontwikkeling van de voor hen van belang zijnde bepalingen of de uitvoering daarvan.

4. Standpunt rapporteur

Het EU-acquis betreffende de interne en externe grenzen is momenteel in volle ontwikkeling. Het onderhavige voorstel is de meest recente bijdrage in het kader van een voortdurende ontwikkeling van het acquis. Andere ontwikkelingen zijn: de richtlijn van 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, de door het Parlement en de Raad in juni 2005 goedgekeurde Schengengrenscode, het in juni 2005 officieel ingestelde agentschap voor het beheer van de buitengrenzen en de zeer recente verordening betreffende klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten.

De rapporteur is ingenomen met het onderhavige voorstel dat tot doel heeft een oplossing te bieden voor de zeer ernstige problemen die zijn ontstaan als gevolg van de situatie dat de lidstaten de verblijfstitels niet kunnen erkennen die door Zwitserland/Liechtenstein zijn afgegeven aan onderdanen van derde landen zoals die worden genoemd in bijlage 1 van Verordening (EG) nr. 539/2001[3].

Een groot aantal van de in bijlage 1 van Verordening (EG) nr. 539/2001 bedoelde onderdanen van derde landen wonen in Zwitserland en Liechtenstein en zijn in het bezit van geldige verblijfstitels. In Zwitserland bijvoorbeeld zijn grofweg 1,5 miljoen buitenlanders met een

[1] Artikel 5 van het aan het EG-Verdrag gehechte protocol betreffende de positie van Denemarken.
[2] Overeenkomst op basis van artikel 6, eerste alinea, van het Protocol tot opneming van het Schengen-acquis, PB L 176 van 10.7.1999, blz. 35.
[3] Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, PB L 81 van 21.3.2003, blz. 1. Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 851/2005, PB L 141 van 04.06.2005, blz. 3.

wettelijke verblijfsstatus[1] en volgens een onderzoek van het Zwitserse Ausländerzentralregister van april 2003 zijn 514.250 personen betrokken bij seizoensdoorreis.

De huidige situatie komt neer op een enorme administratieve belasting voor de consulaire bureaus van de lidstaten in Zwitserland en Liechtenstein. Voor de vakantieperiodes moeten deze consulaten tijdig duizenden visumaanvragen behandelen. In het verleden kregen de Italiaanse consulaten bijvoorbeeld soms 300.000 aanvragen in behandeling. Andere overbelaste consulaten zijn die van Oostenrijk, Frankrijk, Algerije en Slovenië. Dit brengt enorme kosten met zich, waarvoor geavanceerde diensten en veel personeel moeten worden ingezet, en dat is vooral een belasting voor geografisch gezien kleine doorreislanden.

Bovendien betekent de huidige regeling dat er sprake is van belastende administratieve procedures en kosten voor burgers van derde landen, omdat zij een compleet aanvraagdossier moeten samenstellen, lang in de rij moeten staan op ambassades en hoge kosten moeten maken door de prijs van het visum zelf en de bijkomende kosten (telefoon, reizen naar de stad waar de consulaten zijn gevestigd, enz.). Al deze formaliteiten kunnen weken of zelfs maanden in beslag nemen, soms worden mensen gedwongen om vrijaf te nemen of reisplannen om te gooien en soms worden mensen er zelfs van weerhouden om naar het buitenland te gaan om in dringende gevallen gezinsleden te bezoeken. Deze regeling heeft duidelijk negatieve gevolgen voor gezins- en culturele betrekkingen, omdat het de toegang van onderdanen van derde landen die in Zwitserland en Liechtenstein verblijven tot hun thuisland kan beperken.

Deze situatie is des te moeilijker te begrijpen, omdat het gaat om mensen die geen enkel risico van illegale immigratie opleveren en geen enkele bedreiging vormen voor de openbare orde, omdat zij voor de afgifte van de verblijfstitel door de autoriteiten van Zwitserland/Liechtenstein zijn onderworpen aan controles en screening. Bovendien moeten de controles aan de buitengrenzen toch worden uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 6 t/m 13 en 18 t/m 19 van Verordening (EG) nr. ..../2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen en overeenkomstig artikel 5, lid 1 van diezelfde verordening moet dan ook worden voldaan aan de navolgende toegangsvoorwaarden:

- in het bezit zijn van een of meer geldige reisdocumenten die recht geven op grensoverschrijding;
- het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden kunnen staven, alsmede beschikken over voldoende middelen van bestaan;
- niet met het oog op weigering van toegang in het SIS gesignaleerd zijn;
- niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de Schengen-lidstaten.

Om al deze redenen is het thans noodzakelijk om deze beschikking aan te nemen, op grond waarvan de lidstaten die het Schengenacquis volledig uitvoeren en nieuwe lidstaten door Zwitserland en Liechtenstein afgegeven verblijfstitels eenzijdig kunnen erkennen met het oog op doorreis over hun grondgebied.

[1] Bundesamt für Migration (BFM).