

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3163

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juli 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening Raamwerk Europese Digitale Identiteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3161)

Fiche: Mededeling Schengen Strategie (Kamerstuk 22 112, nr. 3162)

Fiche: Verordening voor het Schengenevaluatie- en monitoringsmechanisme

Fiche: Mededeling prestatiekader EU-begroting in het MFK 2021–2027. Tevens in reactie op het verzoek van de Vaste Kamercommissie EuZa (Kamerstuk 22 112, nr. 3164)

Fiche: Mededeling Strategische richtsnoeren EU-aquacultuur (Kamerstuk 22 112, nr. 3165)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

Fiche: Verordening voor het Schengenevaluatie- en monitoringsmechanisme

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Council Regulation on the establishment and operation of an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing Regulation (EU) No 1053/2013
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
2 juni 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 278
- d) *EUR-lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0278>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2021) 119
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 70 VWEU
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *rol Europees Parlement*
Raadpleging¹

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 2 juni 2021 heeft de Commissie het voorstel voor de herziening van het Schengenevaluatie- en monitoringsmechanisme gepubliceerd. Dit voorstel volgt uit de Schengen-strategie², die ook op 2 juni 2021 is gepresenteerd. Het evaluatie- en monitoringsmechanisme voor het Schengenacquis werd in 2013 voor het laatst gewijzigd³. Het mechanisme bestaat om te controleren in hoeverre lidstaten het Schengenacquis juist toepassen, het vertrouwen tussen lidstaten te versterken en om na te gaan of aan de voorwaarden voor toepassing van alle onderdelen van het Schengenacquis is voldaan in lidstaten die (nog) geen onderdeel zijn van Schengen. Een onderlinge evaluatiemethode is hiervoor de basis.

De Commissie heeft in 2020 een evaluatie uitgevoerd van het huidige mechanisme. Hierin concludeert de Commissie dat hoewel de verordening een solide basis vormt voor de toepassing van het mechanisme en ervoor heeft gezorgd dat lidstaten het Schengenacquis over het algemeen adequaat toepassen, er gelijktijdig tekortkomingen bestaan die de effectiviteit van het mechanisme belemmeren. De Commissie stelt daarom voor om het mechanisme toekomstbestendig te maken. Het Europees Parlement en de Raad delen dit standpunt. De Raad heeft de

¹ Zoals opgenomen in een verklaring bij de verordening 1053/2013 van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie: OJ L 295, 6.11.2013, p. 37.

² Voor de mededeling over de Schengen-strategie is een apart BNC-fiche opgesteld. Kamerstuk 22 112, nr. 3162

³ De verordening betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengen-acquis (1053/2013)

Commissie daarom uitgenodigd met een voorstel te komen. Dat is het onderhavige voorstel.

Het voorstel van de Commissie bevat vier hoofdlijnen om de tekortkomingen aan te pakken.

De eerste hoofdlijn is dat de Commissie de strategische focus van het mechanisme wil verbeteren en een meer strategisch gebruik van de verschillende soorten evaluatie-instrumenten wil verzekeren. De Commissie stelt voor om de flexibiliteit van de programmering van de evaluaties te vergroten, de evaluatiecyclus van vijf naar zeven jaar te verlengen, meer onaangekondigde bezoeken mogelijk te maken, ten minste één thematische evaluatie per jaar uit te voeren en de afbakening van evaluaties tot specifieke beleidsterreinen weg te nemen. In de huidige verordening worden lidstaten op zes beleidsterreinen geëvalueerd⁴. Deze beleidsterreinen zijn volgens de Commissie niet meer toekomstbestendig, gezien nieuwe (wettelijke) ontwikkelingen. Tevens stelt de Commissie voor dat de onaangekondigde bezoeken als algemene regel niet meer van tevoren worden gemeld aan de lidstaten. Dit geldt in het bijzonder bij een evaluatie van de (afwezigheid van) binnengrenscontroles, als de Commissie zich bewust wordt van systematische problemen met een negatieve impact op Schengen of als er signalen zijn van serieuze grondrechtenschendingen. Dit is in tegenstelling tot de huidige verordening waarin onaangekondigde evaluaties 24 uur van tevoren worden gemeld. In het nieuwe voorstel is opgenomen dat deze melding vooraf enkel plaatsvindt bij routine-evaluaties. Alle evaluaties worden daarnaast volledig gebaseerd op risico's door uitkomsten van andere evaluatie- en monitoringsmechanismen mee te nemen, zoals de kwetsbaarheidsanalyses van Frontex en EMPACT⁵. Omdat lidstaten samenwerken met private partijen, alsmede met EU-instellingen en agentschappen, stelt de Commissie voor dat hun activiteiten worden geëvalueerd als onderdeel van de Schengenevaluatie van de lidstaten en wanneer deze actoren betrokken zijn bij de toepassing van het Schengenacquis. In de huidige praktijk wordt dit al toegepast, bijvoorbeeld door de infrastructuur beheerd door luchthavens te evalueren. De aanbevelingen hiervoor worden gegeven aan de lidstaat.

De tweede hoofdlijn is het verkorten en versimpelen van de procedures voor een effectiever en efficiënter proces. De evaluatierapporten en de Raadsaanbevelingen worden op dit moment in twee stappen vastgesteld. Eerst wordt het evaluatierapport vastgesteld door de Commissie met een uitvoeringshandeling. Vervolgens stelt de Commissie aanbevelingen voor aan de Raad, waarop de Raad deze aanneemt. Volgens de Commissie resulteert dit in een lang proces. De Commissie stelt daarom voor om de evaluatierapporten en de aanbevelingen in één stap door de Commissie aan te nemen. De aanbevelingen worden in dit voorstel enkel door de Raad vastgesteld wanneer het gaat om thematische evaluaties, eerste evaluaties van lidstaten die het Schengenacquis nog niet (geheel) uitvoeren en bij serieuze tekortkomingen. Er wordt tevens een snelle procedure voorgesteld voor serieuze tekortkomingen, waarin de betreffende lidstaat meteen begint met de implementatie van de aanbevelingen, de Raad de aanbevelingen binnen twee en een halve maand aanneemt en

⁴ De zes beleidsterreinen zijn: buitengrenzen, terugkeer, gezamenlijk visumbeleid, Schengen Informatie Systeem, politiesamenwerking en dataprotectie.

⁵ European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats («EMPACT») is gericht op versterking van de operationele samenwerking tussen autoriteiten met als doel de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Hiervoor worden onder andere criminaliteit-analyses en intelligencebeelden opgesteld.

deadlines zet voor de opvolging, en een vervolfbezoek binnen een jaar plaatsvindt.

De derde hoofdlijn betreft het verbeteren van de deelname van experts en samenwerking met EU instellingen en agentschappen. De Commissie stelt voor een pool van experts samen te stellen, waarvoor zij jaarlijks een uitvraag zal doen bij de lidstaten en beslist welke experts worden ingezet voor de evaluaties. In het huidige systeem vindt er voor elke evaluatie een uitvraag plaats en nomineert de lidstaat de relevante experts. Volgens de Commissie is dit een tijdrovende exercitie en levert het bovendien niet altijd voldoende experts op. De samenwerking met relevante EU-instellingen en agentschappen⁶ wordt verbeterd door wederzijdse informatie-uitwisseling. Daarnaast wordt de synergie met andere evaluatie- en monitoringsmechanismen en beleidsterreinen versterkt, bijvoorbeeld de kwetsbaarheidsanalyse van Frontex, nationale kwaliteitscontrolemechanismen, het voorgestelde monitoringsmechanisme vanuit de screeningverordening en EMPACT.

Tot slot stelt de Commissie voor om de evaluatie van grondrechten in het Schengenacquis te versterken. Hiervoor doet de Commissie de suggestie om de uitwisseling van risicoanalyses van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (EU Fundamental Rights Agency / FRA) met het evaluatieteam te bevorderen, het grondrechtendeel in de training voor Schengenevaluatoren te versterken en eventuele rapporten of informatie van derden te betrekken bij de evaluaties.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft op basis van de beschikbare data en resultaten van een stakeholderconsultatie vier beleidsopties omschreven die uit een aantal maatregelen bestaan om de gewenste doelstellingen te bereiken. Het voorstel van de Commissie bevat de uitwerking van de vierde optie, genaamd de «gecombineerde aanpak», welke een aantal van de nodige operationele en juridische elementen van de eerdere opties combineert om een flexibel en toekomstbestendig mechanisme te creëren op basis van duidelijke juridische kaders. Alhoewel alleen indirect te duiden, heeft het voorstel volgens de Commissie een positieve impact op het functioneren van Schengen, op het vrije verkeer van personen en goederen en de interne veiligheid en, daarmee, tevens een positieve impact op de interne markt en de maatschappij. Een van de belangrijkste doelen van het Commissievoorstel is om de evaluatie van de grondrechten te versterken, waarmee een positieve impact op de bescherming van de grondrechten wordt gewaarborgd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet erkent al geruime tijd de noodzaak om Schengen te versterken. Dit is tevens verwoordt in «A Renewed European Agenda on Migration»⁷. Het vrije verkeer van personen, goederen en diensten in het Schengengebied is een van de grootste verworvenheden van de EU. Het kabinet acht het dan ook van belang dat deze worden gewaarborgd, en dat tegelijkertijd gewerkt wordt aan het toekomst- en crisisbestendiger maken van het Schengengebied. Daarvoor is het van belang dat gekeken

⁶ Frontex, Europees agentschap voor grootschalige IT-systemen (eu-LISA), Europol, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS)

⁷ Bijlage bij Kamerstuk 21 501-20, nr. 1450.

wordt naar gebleken tekortkomingen van Schengen. Deze tekortkomingen leiden ertoe dat verschillende lidstaten het al geruime tijd noodzakelijk achten interne grenscontroles toe te passen. Wat het kabinet betreft moeten deze geadresseerd worden. Het kabinet constateert tekortkomingen in de vorm van secundaire migratiestromen, veiligheidsdreigingen, onvoldoende implementatie en handhaving van de regels, en een gebrek aan alternatieven voor interne grenscontroles. Prioriteiten voor het kabinet zijn daarom het versterken van de buitengrenzen, het verbeteren van analyse en risico-gestuurde monitoring aan de binnengrenzen, het versterken van de *governance* van de Schengenzone en het versterken van waarborgen in tijden van crisis.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de nieuwe verordening en herkent de constatering van de Commissie dat het mechanisme zich bewezen heeft als een adequaat instrument, maar dat het wenselijk is verdere verbeteringen door te voeren. De belangrijkste verbeteringen die volgens het kabinet kunnen worden aangebracht zijn het versterken van de rol van de Raad, het verkorten van de procedures, het versterken van de aan asiel gerelateerde componenten, het functioneren van autoriteiten en de grondrechten. Een aantal van deze verbeteringen zijn gereflecteerd in het voorstel, waaronder het verkorten van procedures, terwijl sommige van deze verbeteringen niet terugkomen, zoals de aan asiel gerelateerde componenten en het functioneren van autoriteiten.

Strategische focus van het mechanisme en het gebruik van evaluatie-instrumenten

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie om de flexibiliteit in de programmering te vergroten en de betrokken EU-agentschappen en private partijen te evalueren. Het kabinet is voorstander van het beperken van de administratieve druk op de lidstaten. Hoewel het voorstel van de Commissie elementen bevat om deze druk te beperken, zoals het verminderen van de rapportagefrequentie van de actieplannen, heeft het ook elementen die de druk vergroten. Het kabinet staat niet negatief tegenover het voorstel om de algehele termijn van de cyclus aan te passen. Echter, het kabinet is geen voorstander van de verplichting dat lidstaten in zeven jaar tijd naast een periodieke evaluatie, te maken krijgen met in ieder geval een onaangekondigde of een thematische evaluatie. Verder zal het kabinet verduidelijking vragen of conform artikel 13 elke lidstaat jaarlijks een thematische evaluatie zal krijgen. Het kabinet vindt dat dit de flexibiliteit van de evaluaties juist beperkt omdat deze gebaseerd zouden moeten zijn op risicoanalyse, (nieuwe) ontwikkelingen en de situatie per lidstaat, en daarbij de administratieve en organisatorische druk op de lidstaten vergroot.

Net als de Commissie, vindt het kabinet dat de huidige beleidsterreinen moeten worden aangevuld met nieuwe en toekomstige (wettelijke) ontwikkelingen, zoals de screeningprocedure. Het behouden van specifieke beleidsterreinen is voor het kabinet van belang om het voor lidstaten mogelijk te maken de evaluaties adequaat voor te bereiden. De samenhang tussen verschillende beleidsterreinen kan worden opgevangen door de thematische evaluaties. Ondanks dat het asielacquis buiten de reikwijdte van het mechanisme valt, vindt het kabinet dat de componenten in het mechanisme die betrekking hebben op asiel en secundaire migratiestromen dienen te worden versterkt, zoals het wijzigingsmechanisme aan de grens, registratie en identificatie.

Het kabinet begrijpt de noodzaak om in specifieke situaties in lidstaten, zoals bij grondrechtenschendingen en systematische tekortkomingen door lidstaten, onaangekondigde bezoeken af te leggen. De ervaring van Nederland met het huidige instrument is dat de vooraankondiging van 24 uur minimaal vereist is om de nodige logistieke en personele voorbereidingen te treffen om het evaluatieteam te kunnen faciliteren, bijvoorbeeld voor het regelen van toegang tot (hoog) beveiligde locaties. Lidstaten zijn bovendien vanuit de verordening ook verplicht om de Commissie en het team zo goed mogelijk te faciliteren zodat evaluaties effectief kunnen worden uitgevoerd. Het kabinet pleit daarom voor een tijdslimiet voor de aankondiging van dergelijke evaluaties en vraagt daarnaast verduidelijking over welke criteria de Commissie heeft gehanteerd voor de specifieke situaties waarin geen melding vooraf plaatsvindt.

Het verkorten en versimpelen van procedures voor een effectiever en efficiënter proces

De Commissie constateert dat de termijnen en procedures van het mechanisme efficiënter kunnen. Het kabinet steunt dit en verwelkomt dan ook het voorstel om een snelle procedure te ontwikkelen voor de serieuze tekortkomingen. Het kabinet zal verduidelijking vragen aan de Commissie over de juridische basis van deze snelle procedure waarbij van lidstaten verwacht wordt dat zij maatregelen nemen voordat het evaluatierapport en aanbevelingen zijn vastgesteld. Daarnaast stelt de Commissie voor om, met uitzondering van specifieke evaluaties, de aanbevelingen samen met de evaluatierapporten vast te stellen middels een uitvoeringshandeling van de Commissie. De Schengenevaluaties en de opvolging ervan zijn een gedeelde verantwoordelijkheid van de Commissie en de lidstaten, waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor implementatie van het Schengenacquis bij de lidstaten ligt. Daarom pleit het kabinet ervoor dat de Raad een rol blijft vervullen bij het vaststellen van alle aanbevelingen. Uit de evaluatie van het mechanisme bleek bovendien dat de grootste vertraging in de opvolging van evaluaties wordt veroorzaakt door het interne besluitvormingsproces van de Commissie in plaats van door de Raad⁸. Tevens is het kabinet voorstander van een sterkere rol van de Raad inzake de actieplannen en de besluitvorming bij de afronding ervan, die volgen uit een eerste evaluatie van een lidstaat die nog niet formeel onderdeel is van Schengen. Deze lidstaten moeten volgens het kabinet geëvalueerd worden als onderdeel van de meerjarige evaluatiecyclus totdat de feitelijke toetreding plaatsvindt. Hierdoor kunnen, net als bij Schengenlidstaten, de evaluaties ingezet worden om het grensbeheer continue te verbeteren.

Het verbeteren van deelname van experts en samenwerking met EU instellingen en agentschappen

Het kabinet vindt dat de Commissie de uitvraag van experts in combinatie met de jaarlijkse planning eerder met de lidstaten moet delen zodat de lidstaten tijdig hun experts voor specifieke evaluaties kunnen indelen, in plaats van de coördinatie bij de Commissie te beleggen. Het kabinet verwelkomt het voorstel om de informatie-uitwisseling met EU-agentschappen en -instellingen te verbeteren en synergiën met andere evaluatie- en monitoringsmechanismen te versterken, waarbij overlap wordt voorkomen. Het betrekken van EMPACT bij de Schengenevaluaties is volgens het kabinet wenselijk voor zover deze informatie raakt aan de doelstellingen van het Schengenacquis. Ten slotte moeten lidstaten zelf de keuze behouden of zij uitkomsten van hun nationale kwaliteitscontrolemechanisme met het evaluatieteam willen delen.

⁸ COM(2020) 779, 25.11.2020

De evaluatie van grondrechten in het Schengenacquis versterken

Net als de Commissie, ziet het kabinet dat het onderdeel met betrekking tot de grondrechten in de evaluaties kan worden verbeterd. Het is van belang dat de naleving van grondrechten goed wordt gemonitord. Daarom steunt het kabinet het voorstel om uitwisseling met het FRA en het grondrechtenonderdeel in de opleiding van de Schengenevaluatoren te versterken. Naast de grondrechten, kan de component over het functioneren van autoriteiten, zoals integriteitsbeleid en corruptiebestrijding, volgens het kabinet worden versterkt in de evaluaties. Het voorstel van de Commissie om rapporten en informatie van derden mee te nemen in de evaluatie, moet volgens het kabinet voldoende garanties bieden dat het om geverifieerde bronnen en informatie gaat.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel geeft nadere invulling aan de consultatie van de Raad door het Fins voorzitterschap in 2019⁹ en de resolutie van het Europees Parlement in 2017¹⁰. Een groot aantal lidstaten verwelkomt de versterking van het mechanisme en de herziening van de verordening, maar heeft daarbij een aantal kanttekeningen. Het merendeel van de lidstaten steunt de voorstellen die zorgen dat het proces efficiënter wordt ingericht, de opvolging van aanbevelingen effectiever wordt, er meer politieke discussie wordt bewerkstelligd en de rol van de Raad wordt versterkt. Een groep lidstaten, waaronder Nederland, heeft aandacht voor de link tussen het asiel- en Schengenacquis. Een (kleiner) aantal lidstaten vindt dat het mechanisme niet buiten de reikwijdte van het Schengenacquis moet gaan en daarom niet aan het asielacquis moet worden gekoppeld. Het Europees Parlement is voorstander van versterking van de grondrechten in het mechanisme, het verbeteren van de informatie-uitwisseling met derden en van de transparantie en het mogelijk maken van onaangekondigde bezoeken.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid als positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 70 VWEU, dat tevens de grondslag is voor de huidige verordening 1053/2013. De Raad heeft op basis van artikel 70 VWEU de bevoegdheid om, op voorstel van de Commissie, maatregelen vast te stellen die bepalen dat de lidstaten in samenwerking met de Commissie objectieve en onpartijdige evaluaties uitvoeren van de uitvoering van het beleid van de Unie op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht door de lidstaten. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, sub j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het voorstel van de Commissie zorgt ervoor dat er kan worden geëvalueerd en gemonitord of de uitvoering van Europese wetgeving, namelijk het Schengenacquis, naar behoren plaatsvindt en daarbij een hoge mate van vertrouwen blijft bestaan tussen de lidstaten die onderdeel uitmaken van Schengen. Dit dient op EU-niveau plaats te vinden omdat de implementatie van het Schengenacquis een gezamenlijke opgave is en ervoor moet worden

⁹ Raadsdocument 13244/2019

¹⁰ Rapport van het jaarlijkse rapport over het functioneren van Schengen (2017/2256(INI))

gezorgd dat de *governance* hiervan goed functioneert. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan bovendien slechts op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Het kabinet ziet de versterking van het mechanisme, en daarmee een van de pijlers van Schengen, als noodzakelijk om het Schengengebied te versterken, toekomstbestendig te maken en de samenwerking te verbeteren. Het voorstel van de Commissie is volgens het kabinet over het algemeen geschikt om het doel te bereiken. Het kabinet verwacht dat het voorstel een positieve bijdrage gaat leveren aan de effectieve toepassing van het Schengenacquis, er voor zal zorgen dat er meer verantwoordelijkheid is voor de resultaten en er vertrouwen wordt gecreëerd tussen de lidstaten. Zoals beschreven in de Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel en de beoordeling van de gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, heeft het kabinet aandachtspunten bij het voorstel van de Commissie, met name ten aanzien van het vaststellen van de aanbevelingen door de Commissie.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De financiële consequenties voor het MFK 2021–2027 als gevolg van het voorstel zijn 22,5 miljoen euro. Dit bedrag bevat kosten voor de financiering van experts van de lidstaten en de Commissie voor de evaluaties à 10 miljoen euro (MFK-rubriek migratie en grensmanagement) en personele kosten à 12,4 miljoen euro (MFK-rubriek administratieve uitgaven). De benodigde kosten worden gedekt binnen de huidige reeds beschikbare budgetten van de thematische faciliteit voor het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (BMVI)¹¹. Daarnaast hebben de lidstaten de verplichting om kwetsbaarheden of risico's geïdentificeerd door de Schengenevaluatie te financieren via hun programma's van het BMVI.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of mede overheden

De mogelijke budgettaire gevolgen zien met name op de deelname van Nederlands personeel aan Schengenevaluaties van andere lidstaten, deelname aan de verschillende overleggen van de Raad in Brussel, en de voorbereiding, organisatie en opvolging van Schengenevaluaties in Nederland. De Commissie vergoedt de financiële kosten van de deelname van personeel van de lidstaten aan de Schengenevaluaties. De Commissie verwacht daarnaast dat het voorstel de kosten zal reduceren ten opzichte van de huidige situatie, bijvoorbeeld omdat er wordt gewerkt met kleinere teams en de periodieke evaluaties minder zullen plaatsvinden. Tegelijkertijd zullen onaangekondigde en thematische evaluaties toenemen, maar de Commissie verwacht, op basis van voorgaande jaren, dat deze evaluaties minder budgettaire gevolgen hebben. Het kabinet verwacht dat

¹¹ Begrotingslijn 11 02 01

het voorstel om meerdere evaluaties in zeven jaar tijd uit te voeren en de beleidsterreinen te verruimen personele en financiële consequenties zal hebben. De omvang van de financiële consequenties is naar verwachting wel beperkt. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Niet van toepassing

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Hoewel burgers en ondernemingen uiteindelijk zullen profiteren van een betere uitvoering van het Schengenacquis en de belangrijkste begunstigden van dit initiatief zijn, heeft de verordening voor hen geen directe of praktische gevolgen. De Commissie verwacht dat verschillende elementen van het voorstel de administratieve lasten voor de lidstaten, de Commissie en Raad verminderen, door bijvoorbeeld minder frequente rapportagevereisten over de uitvoering van de actieplannen en de vereenvoudigde procedures ten aanzien van de evaluaties en de goedkeuring van evaluatieverslagen. Doordat de Commissie voorstelt om meerdere evaluaties uit te voeren in zeven jaar tijd, zullen de administratieve lasten volgens het kabinet naar verwachting hierop toenemen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Er is geen toename van de regeldruk en administratieve lasten als gevolg van de mededeling. Ten aanzien van geopolitieke aspecten wordt opgemerkt dat de voorstellen van de Commissie om de EU-buitengrenzen te verstevigen, invloed heeft op het beheer van de buitengrenzen van Schengen, en daarmee de weerbaarheid van de EU. Dit raakt de betrekkingen en impact die zij heeft met en op derde, partner- en buurlanden in het bijzonder.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Niet van toepassing

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel kent de Commissie de bevoegdheid toe om verschillende uitvoeringshandelingen vast te stellen overeenkomstig artikel 291 VWEU en Verordening (EU) nr. 182/2011.

De Commissie stelt in artikel 12 en 13 voor om een meerjarig en een jaarlijks evaluatieprogramma vast te stellen door middel van een uitvoeringshandeling conform de onderzoeksprocedure, zoals bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Het kabinet staat positief tegenover het verlenen van een bevoegdheid middels een uitvoeringshandeling. Deze bevoegdheid betreft de vaststelling van niet essentiële onderdelen van de basishandeling. Met deze uitvoeringshandelingen kan de Commissie vaststellen hoe de evaluaties dienen te worden uitgevoerd volgens eenvormige voorwaarden waardoor uitvoering in plaats van delegatie voor de hand ligt. De toepassing van de onderzoeksprocedure is

hier op zijn plaats aangezien het gaat om een uitvoeringshandeling van algemene strekking, in de zin van artikel 2, tweede lid, onder a, van Verordening (EU) nr. 182/2011.

De Commissie stelt in artikel 14 voor om een standaard vragenlijst vast te stellen voor de evaluaties middels de raadplegingsprocedure, zoals voorzien in artikel 4, van Verordening (EU) nr. 182/2011. Deze bevoegdheid betreft de vaststelling van niet essentiële onderdelen van de basishandeling. De bevoegdheid is gericht op het stellen van eenvormige voorwaarden, waardoor uitvoering in plaats van delegatie voor de hand ligt. In artikel 14, eerste lid van de verordening is opgenomen dat de relevante organisaties kunnen worden betrokken bij het voorbereiden van deze uitvoeringshandeling. Echter, het kabinet acht het wenselijk om voor de vaststelling van de vragenlijst de onderzoeksprocedure van artikel 5, van de Verordening (EU) nr. 182/2011 te hanteren, zoals ook het geval is in de huidige verordening. Het gaat om een uitvoeringshandeling met aanzienlijke implicaties gelet op de potentiële administratieve last voor de lidstaten en overlap met andere informatiebronnen. Daarnaast betreft het ook een uitvoeringshandeling van algemene strekking aangezien de bij de uitvoeringshandeling vast te stellen vragenlijst zal worden verstuurd naar alle lidstaten die geëvalueerd worden. Het kabinet zal hier gedurende de onderhandelingen aandacht voor vragen.

De Commissie stelt in artikelen 21, 23 en 24 voor om de evaluatierapporten, inclusief de evaluatierapporten met een serieuze tekortkoming en de rapporten van vervolgbezoeken, middels een uitvoeringshandeling van de Commissie aan te nemen. Deze bevoegdheid betreft de vaststelling van niet essentiële onderdelen van de basishandeling. Het kabinet kan instemmen met deze bevoegdheid om de evaluatierapporten vast te stellen middels een uitvoeringshandeling gelet op de uitvoering middels eenvormige voorwaarden. Voor de vaststelling van evaluatierapporten geldt de onderzoeksprocedure. Evaluatierapporten worden in het huidige mechanisme ook middels de onderzoeksprocedure vastgesteld. Voor de rapporten met een serieuze tekortkoming geldt dat de uitvoeringshandeling zonder voorafgaande voorlegging aan een comité wordt aangenomen via de spoedprocedure. Het comité heeft achteraf pas de mogelijkheid om een negatief oordeel te geven, waarna de Commissie de uitvoeringshandeling intrekt. Het kabinet begrijpt het belang van de Commissie om in situaties waar er sprake is van serieuze tekortkomingen de termijn om de vaststelling van het rapport te verkorten. Echter ziet het kabinet ook andere mogelijkheden om deze gewenste snelheid te bereiken, namelijk met strakkere tijdslimieten voor het vaststellen van alle evaluatierapporten middels de onderzoeksprocedure. In dat geval wordt behouden dat het comité van tevoren een oordeel kan geven over de voorgestelde handeling. Het kabinet acht daarom de toepassing van de spoedprocedure van artikel 8, van Verordening (EU) nr. 182/2011 niet noodzakelijk. Het kabinet zal hier gedurende de onderhandelingen aandacht voor vragen.

Tot slot is in artikel 21 is opgenomen dat niet alleen vaststelling van een evaluatierapport maar ook de vaststelling van de aanbevelingen door de Commissie plaatsvindt middels een uitvoeringshandeling. Alleen bij thematische evaluaties, eerste evaluaties en evaluaties van serieuze tekortkomingen stelt de Raad de aanbevelingen afzonderlijk vast. Het kabinet is geen voorstander van het voorstel van de Commissie om de aanbevelingen aan te nemen middels een uitvoeringshandeling waarbij de Raad een beperkte rol heeft. Dit verzwakt het uitgangspunt dat lidstaten en de Commissie een gedeelde verantwoordelijkheid hebben voor de evaluaties en de opvolging ervan en het feit dat de primaire verantwoordelijkheid voor de implementatie van het Schengenacquis bij

de lidstaten ligt. Het kabinet zal er daarom voor pleiten dat de aanbevelingen niet via een uitvoeringshandeling van de Commissie worden aangenomen, maar dat de Raad deze aanbeveling op voorstel van de Commissie aanneemt, zoals dat nu het geval is in Verordening 1053/2013.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het voorstel is om de verordening vanaf 1 september 2022 in werking te laten treden. Het kabinet acht dit haalbaar vanwege de naar verwachting beperkte (directe) gevolgen voor nationale situatie.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt voor om binnen zes maanden, nadat de eerste meerjarige cyclus is afgerond, een evaluatie uit voeren en deze te delen met de Raad. Het kabinet beoordeelt deze termijn wenselijk, omdat na het afronden van de eerste meerjarige cyclus er voldoende ervaring is opgedaan met de verordening.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De uitvoering van de evaluaties is een gedeelde verantwoordelijkheid van de Commissie en de lidstaten. Het kabinet zet vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de hoeveelheid evaluaties in de cyclus van zeven jaar, de jaarlijkse thematische evaluatie en de onaangekondigde bezoeken zonder vooraankondiging. Naar verwachting betekent dit een grotere druk op de lidstaten ten opzichte van de huidige situatie, met name in de voorbereiding en de opvolging van de evaluaties. Ook is het van belang dat de onderlinge samenhang met andere Europese mechanismen wordt bewaakt zodat overlap wordt voorkomen en een coherente boodschap over politieke en wettelijke verplichtingen aan uitvoeringsinstanties wordt afgegeven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing