

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0065/2001

27 februari 2001

*

VERSLAG

over het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen
(13968/2000 – C5-0004/2001 – 2000/0819(CNS))

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Hartmut Nassauer

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 ontwerp tekst

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

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP.....	4
WETGEVINGSVOORSTEL.....	6
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE.....	6
TOELICHTING	7
ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCRIFTEN	8

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 27 juli 2000 verzocht de Raad, overeenkomstig artikel 67 van het EG-Verdrag, het Parlement om advies inzake het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen (10130/2000 – 2000/0819(CNS)).

Op 4 september 2000 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit initiatief naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale (C5-0398/2000).

Op 27 oktober 2000 maakte de Voorzitter van het Parlement bekend dat het initiatief eveneens verwezen was naar de Commissie verzoekschriften als medeadviserende commissie.

Op 7 november 2000 besloot de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken om de Commissie juridische zaken en interne markt te raadplegen over de rechtsgrondslag, overeenkomstig artikel 63, lid 2 van het Reglement.

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde op haar vergadering van 14 september 2000 Hartmut Nassauer tot rapporteur.

De commissie behandelde het initiatief van de Franse Republiek en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 11 oktober 2000, 7 november 2000 en 5 december 2000.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan een ontwerpwetgevingsresolutie tot verwerping van het initiatief.

Het verslag werd op 11 december 2000 ingediend (A5-0394/2000), samen met de adviezen van de Commissie verzoekschriften en de Commissie juridische zaken en interne markt.

Bij schrijven van 11 januari 2001 verzocht de Raad, overeenkomstig artikel 67 van het EG-Verdrag, het Parlement om advies inzake het gewijzigde initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen (13968/2000 – 2000/0819(CNS)).

Op 18 januari 2001 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit gewijzigde initiatief naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale en naar de Commissie verzoekschriften als medeadviserende commissie (C5-0004/2001).

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken behandelde het gewijzigde initiatief van de Franse Republiek en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 23 januari en 27 februari 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de ontwerpwetgevingsresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Graham R. Watson (voorzitter), Robert J.E. Evans en Bernd Posselt (ondervoorzitters), Hartmut Nassauer (rapporteur), Christian Ulrik von Boetticher, Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero (verving Adeline Hazan), Ozan Ceyhun, Carlos Coelho, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Giorgos Dimitrakopoulos (verving Mary Elizabeth Banotti), Francesco Fiori (verving Enrico Ferri overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Pernille Frahm, Vitaliano Gemelli (verving Rocco Buttiglione overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Jorge Salvador Hernández Mollar, Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Jean Lambert (verving Alima Boumediene-Thiery), Baroness Sarah Ludford, Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Heide Rühle (verving Patsy Sørensen overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Ingo Schmitt (verving Eva Klamt), Charles Tannock (verving Daniel J. Hannan overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (verving Marco Cappato) en Jan-Kees Wiebenga.

De Commissie verzoekschriften heeft bij schrijven van 5 februari 2001 haar reeds uitgebrachte advies geldig verklaard voor de nieuwe tekst van het initiatief; het is bij dit verslag gevoegd.

Het verslag werd ingediend op 27 februari 2001.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

WETGEVINGSVOORSTEL

Initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen (13968/2000 – C5-0004/2001 – 2000/0819(CNS))

Het initiatief wordt verworpen.

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE

Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen (13968/2000 – C5-0004/2001 – 2000/0819(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gezien het initiatief van de Franse Republiek (10130/2000¹),
 - gezien het gewijzigde initiatief van de Franse Republiek (13968/2000²),
 - gelet op artikel 63, lid 3 van het EG-Verdrag,
 - geraadpleegd door de Raad overeenkomstig artikel 67 van het EG-Verdrag (C5-0004/2001),
 - gelet op artikel 67 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken en het advies van de Commissie verzoekschriften (A5-0065/2001),
1. verwerpt het initiatief van de Franse Republiek;
 2. verzoekt de Franse Republiek haar initiatief in te trekken;
 3. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad, de Commissie en de regering van de Franse Republiek.

¹ PB C 243 van 24.8.2000, blz. 11.

² Nog niet gepubliceerd in PB.

TOELICHTING

1. De thans voorliggende versie van de ontwerprichtlijn verschilt op een aantal punten van het in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen d.d. 24.8.2000 gepubliceerde initiatief van de Franse Republiek (2000/C 243/01). In de nieuwe versie lijkt het ontwerp juridisch en taalkundig gezien grondig te zijn herschreven en te zijn verduidelijkt, waardoor de wetgevingskwaliteit ervan duidelijk is verbeterd. Het doel van het initiatief is nog steeds de wederzijdse erkenning van verwijderingsbesluiten.

2. Samenvatting van de wijzigingen:
 - 2.1. De commissie had in haar op 5 december 2000 met algemene stemmen goedgekeurd verslag weliswaar ingestemd met de juridische doelstelling van de ontwerprichtlijn, maar had dit ontwerp wegens het ontbreken van een rechtsgrondslag in de Europese Verdragen afgewezen en had bovendien kritiek geuit op het feit dat de werkingssfeer van de richtlijn beperkt is tot administratieve besluiten van de bevoegde instanties en dat deze daarom niet toegepast moet worden op gerechtelijke besluiten.
 - 2.2. De nieuwe versie van het ontwerp, die uit het oogpunt van de wetgevingstechniek instemming verdient, heeft niets veranderd aan de rechtsgrondslag noch aan de werkingssfeer, gezien de beperking tot administratieve besluiten.
 - 2.3. De commissie heeft opnieuw beraadslaagd over het initiatief, maar zij blijft bij haar eerdere standpunt. Zij wijst er nogmaals met nadruk op dat zij de juridische doelstelling van de wederzijdse erkenning van de verwijderingsbesluiten ten volle blijft steunen. Volgens de commissie kan de oplossing van dit probleem echter alleen liggen in de gebruikmaking van de in artikel 63, paragraaf 3, sub b) vervatte machtiging om een richtlijn uit te vaardigen over de repatriëring van personen die illegaal in een lidstaat verblijven. Het Franse initiatief houdt naar het oordeel van de commissie het gevaar in dat het praktische doel ervan alleen daardoor al wordt gemist omdat tegen administratieve verwijderingsbesluiten beroep kan worden aangetekend bij de administratieve rechtbanken of omdat bezwaar kan worden gemaakt tegen de onbekende rechtsgrondslag van een dergelijk besluit.

Conclusie:

3. De commissie blijft bij haar aanbeveling om het initiatief van de Franse Republiek te verwerpen en de Franse Republiek te verzoeken haar initiatief in te trekken.

28 november 2000

ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCRIFTEN

aan de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

over het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen
(10130/2000 – C5-0398/2000 – 13968/2000 – C5-0004/2001 – 2000/0819 (CNS))

Rapporteur voor advies: Luciana Sbarbati

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie verzoekschriften benoemde op haar vergadering van 9 oktober 2000 Luciana Sbarbati tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergadering van 27 en 28 november 2000.

Op dezelfde vergadering hechtte zij met 8 stemmen voor en 1 tegen bij 1 onthouding haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Roy Perry, waarnemend voorzitter en eerste ondervoorzitter; Proinsias De Rossa, tweede ondervoorzitter; Luciana Sbarbati, derde ondervoorzitter en rapporteur, Herbert Bösch, Felipe Camisón Asensio, Laura González Álvarez, Jean Lambert, Ioannis Marinou, Véronique Mathieu en María Sornosa Martínez.

BEKNOPTE MOTIVERING

1. Doel van de richtlijn

Het initiatief van de Franse regering is bedoeld om de uitvoering van de nationale bestuursrechtelijke besluiten tot verwijdering van onderdanen van derde landen ook dan mogelijk te maken, wanneer de betrokkene zich in een andere lidstaat bevindt. De vaststelling van deze richtlijn en de huidige formulering ervan lijken op het eerste gezicht verdedigbaar, omdat hiermee voorkomen wordt dat buitenlanders tegen wie een besluit tot verwijdering is uitgevaardigd, zich ongecontroleerd van de ene naar de andere lidstaat kunnen begeven. Bovendien lijkt een en ander op het eerste oog te sporen met de conclusies van de Europese Raad van Tampere (oktober 1999) met betrekking tot een beter beheer van migratiestromen. Maar bij een nauwkeuriger bestudering van de tekst en zijn rechtsgrondslag en van de politieke en mediatieke context waarin het debat over immigratie zich in onze lidstaten afspeelt en de ter zake te nemen maatregelen gestalte krijgen, blijkt hoe tweeslachtig en oppervlakkig het voorstel eigenlijk is, hoe overhaast het tot stand gekomen is en hoeveel juridische lacunes het bevat.

Als de Gemeenschap werkelijk een ruimte van **vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid** tot stand wil brengen, dan moeten de te nemen maatregelen in twee richtingen gaan en niet alleen tot doel hebben een **afschermingsbeleid** in het leven te roepen waarin voor de buitenlander – beschouwd als een potentieel of reëel gevaar – geen sprake is van werkelijk gewaarborgde **vrijheden**, m.a.w. het woord **rechtvaardigheid** moet geen leeg begrip zijn. Maar soms krijgt men de indruk dat onze samenleving bewust of onbewust dankzij haar verfijnde en doeltreffende juridische en administratieve instrumenten letterlijk en figuurlijk een **samenleving van uitsluiting en verstoting** aan het worden is.

2. De Commissie verzoekschriften luistert naar mensen in nood

De Commissie verzoekschriften luistert naar de burger, ook als die afkomstig is uit een niet-communautair land; zij ontvangt talrijke verzoekschriften van niet-communautaire burgers die verwijderd worden of dreigen te worden en komt zo rechtstreeks in aanraking met de tragische situatie waarin mannen, vrouwen en kinderen komen te verkeren wanneer zij het goedbewaakte grondgebied van onze Gemeenschap betreden en het daar om de een of andere reden aan de stok krijgen met de autoriteiten. Deze menselijke aspecten, die nooit vergeten mogen worden wanneer het over immigratie gaat, verhinderen ons overigens niet om een meer neutrale analyse te maken van de juridische en politieke aspecten van deze complexe materie. Het is algemeen bekend dat er in de Gemeenschap twee stromingen bestaan die door de media op de spits worden gedreven en waartussen het moeilijk kiezen is: enerzijds het besef dat het vanwege het vaak enorme demografisch tekort op korte termijn onvermijdelijk zal zijn massaal immigranten toe te laten om de economische, sociale en menselijke teloorgang van ons oude, vergrijzende Europa te voorkomen. Tegenover deze visie, waarin immigratie zowel een uitdaging als een nieuwe kans inhoudt, staat de zienswijze van degenen die bevangen worden door angst en *"nachtmerries hebben over horden barbaren die van onze welvaart komen profiteren en onze beschaving en cultuur komen vernietigen"*. Deze twee zienswijzen vertonen zowel raakpunten als tegenstellingen, naar gelang van de omstandigheden, de landen en hun politieke situaties. "Moeten we niet kiezen voor

immigranten die een bepaalde godsdienst aanhangen en dus aanhangers van bepaalde andere godsdiensten uitsluiten?" Over die vraag wordt momenteel druk gediscussieerd in een van de lidstaten. In een ander land wordt gedebatteerd over de vraag of *"ons land wel een immigratieland is en of onze cultuur niet voor iedereen een Leitkultur moet vormen"*. *"Moeten de opvangcentra waar te verwijderen immigranten en vluchtelingen worden samengebracht, niet op economisch rendabele wijze gerund worden door particulieren?"*, is de vraag die men zich in weer een ander land stelt. En velen zullen zich herinneren hoe in de zomer van 2000 de woedende bevolking van een dorpje in een van de lidstaten dagenlang jacht maakte op clandestiene immigranten. En dat zijn nog maar enkele van de talrijke voorbeelden ...

3. Lacunes en tekortkomingen in de richtlijn

De belangrijkste tekortkoming van deze richtlijn is dat zij geen algemene Europese wetgeving inzake immigratie brengt (met als onderdelen het beleid inzake asiel, visa, vrij verkeer, bestrijding van clandestiene immigratie – en van de slavenhandelaars die zich daarmee verrijken – regularisatie, integratie en opvang), maar slechts een poging vormt om het communautaire recht te gebruiken als instrument om de werkingssfeer van nationale verwijderingsbesluiten uit te breiden tot andere lidstaten.

Het is natuurlijk aan de juristen om uit te pluizen op welke punten de richtlijn tekortschiet, maar wij willen hier graag uiting geven aan bepaalde twijfels die binnen onze commissie leven, onder meer over de juridische coherentie en de fundamenten waarop de richtlijn steunt.

- Waarom wordt alleen artikel 163 van het EEG-Verdrag als rechtsgrondslag gebruikt en niet ook de voorschriften van het Verdrag betreffende de Europese Unie?
- Hoe zit het met de verwijderingsmaatregelen waartegen de betrokkenen in beroep zijn gegaan bij de rechtbank: moeten administratieve maatregelen ook worden uitgevoerd als de rechtbanken zich daartegen hebben uitgesproken?
- Mag de staat waar de buitenlander tegen wie een verwijderingsbesluit loopt, eerst nagaan of dat besluit niet in strijd is met het Gemeenschapshandvest van de grondrechten en of het wel strookt met de Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens of het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen?
- Mag de staat waar de te verwijderen persoon zich bevindt, in bepaalde gevallen weigeren het besluit uit te voeren? Mag die staat de betrokkene de status van politieke vluchteling verlenen?
- Lopen wij hier niet het gevaar dat de strengste en meest restrictieve wetgeving, als die op starre wijze wordt toegepast, uiteindelijk op uniforme wijze in de hele Unie gaat gelden en dat de ongeschreven wet van Gresham dat de slechte wet de goede verdringt bewaarheid wordt?

4. Opvangcentra of gevangenenkampen?

Het zij ons toegestaan om, als commissie die het harde voorrecht geniet om rechtstreekse getuigenissen te ontvangen van mensen in nood, hier kort in te gaan op de **opvangcentra** waar eventueel te verwijderen personen en asielzoekers worden ondergebracht. Eigenlijk zou het dichter bij de werkelijkheid en minder hypocriet zijn om in plaats van "opvangcentra" het woord "gevangenenkampen" te gebruiken. Het enige verschil met gevangenissen voor onze

eigen burgers is er in deze plaatsen geen enkele regel of wet heerst. Ironisch genoeg staat in de wetgeving van een van de lidstaten te lezen dat de betrokken buitenlanders *moeten worden opgevangen in ruimten die met die van een hotel vergelijkbare diensten verlenen*. In een andere lidstaat – waar NGO's en advocaten niet tot de centra worden toegelaten – is een discussie gaande over de vraag of deze centra niet aan particulieren kunnen worden toevertrouwd. Zal het ooit zo ver komen dat we gaan spreken van twee- of driesterrenkampen?

Een fraai bouwwerk, dat Europese "fort" waar anderen moeilijk en vrijwel alleen in het geniep binnen kunnen komen en waarvan de ophaalbruggen alleen open gaan om ongewenste personen naar buiten te werken! Is dat de manier waarop wij aan de rest van de wereld al die humanitaire en universele waarden tonen die wij na zo veel politieke en maatschappelijke veldslagen verworven hebben en uitdragen en waarvan het Europese Handvest van de grondrechten de bekroning zou moeten vormen? Zijn dat de waarden waaraan de Voorzitter van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa, Lord Russel-Johnston, in zijn openingsrede dacht toen hij verklaarde dat *menselijkheid geen nationaliteit kent*?

5. Een ongewenst en verwerpelijk initiatief

Het beleid van "nul immigratie" en de beperking van het asielrecht (vaak in strijd met de internationale verdragen) werken clandestiene immigratie in de hand; clandestiene immigranten zijn meer blootgesteld aan uitbuiting maar ook eerder geneigd de wet te overtreden. Maar de ervaring leert dat de bestuurlijke instanties, ook wanneer het een legale migrant is die de een of andere wet overtreedt, al snel geneigd zijn te denken dat er sprake is van die *"ernstige en daadwerkelijke bedreiging van de openbare orde of van de nationale of binnenlandse veiligheid"* waarover in artikel 3 van de richtlijn wordt gesproken (vanwege een soort *crimen faciei*) en tot bestuursrechtelijke besluiten tot verwijdering over te gaan.

Onze commissie is in de eerste plaats van oordeel dat elke rechtsregel inzake immigratie moet worden voorgesteld door de Europese Commissie, die daartoe van oudsher bevoegd is: zij weet deze bevoegdheid op verantwoorde wijze uit te oefenen en daarbij rekening te houden met de algehele coherentie van het communautaire bouwwerk, waarvan zij de institutionele hoedster is. Zo zou de vervelende indruk worden weggenomen dat de landen die het voorzitterschap bekleden initiatieven nemen die in hun eigen straatje passen en dat het Parlement zich vervolgens de rol moet aanmeten van de rechter die de politieke, juridische en morele kanten van het voorstel beoordeelt en op grond daarvan de voorgestelde wetgeving verwierpt. Dat is overigens ook wat uw rapporteur zal voorstellen, daarin gesterkt door het advies van de fractiecoördinatoren en door de wijze woorden die de heer Nassauer, rapporteur namens de ten principale bevoegde Commissie openbare vrijheden, ten overstaan van de Commissie verzoekschriften heeft gesproken.

CONCLUSIES

De Commissie verzoekschriften,

- gezien de talrijke verzoekschriften die aan het Europees Parlement worden gericht door burgers uit derde landen die het slachtoffer zijn of dreigen te worden van verwijderingsmaatregelen,
- overwegende dat de Unie een maatregelenpakket tot stand moet brengen met betrekking tot immigratie, mede om rekening te houden met haar demografische terugloop en de vergrijzing van haar bevolking,
- gelet op het Gemeenschapshandvest van de grondrechten en naar zijn besluit van 14 november 2000 over dit onderwerp (doc. A5-0325/2000),
- overwegende dat de Unie ook in de praktijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid wenst te blijven,
- overwegende dat uitwijzingsmaatregelen in het Gemeenschapsrecht moeten worden opgenomen en deel moeten uitmaken van een samenhangend geheel van juridisch correcte en politiek aanvaardbare voorschriften, waarin niet alleen de repressieve aspecten vooropstaan,
- overwegende dat buitenlanders tegen wie een uitwijzingsprocedure loopt, in opvangkampen worden geplaatst waar de omstandigheden vaak mensonwaardig zijn,
- herinnerend aan de bevoegdheid van de Commissie tot het nemen van wetgevingsinitiatieven,
- overwegende dat het initiatief van de Franse regering zowel uit politiek als uit juridisch, cultureel en menselijk oogpunt ongewenst is,

verzoekt de ten principale bevoegde Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken onderstaande amendementen in haar verslag op te nemen:

AMENDEMENTEN

Initiatief van de Franse Republiek¹

Amendementen van het Parlement

(Amendement 1)

Ontwerpwetgevingsresolutie, paragraaf 1

verwerpt het initiatief van de Franse Republiek.

Motivering

Het merendeel van de leden van de Commissie verzoekschriften is van oordeel dat het Europees Parlement het door de Franse regering ingediende voorstel voor een richtlijn moet

¹ PB C 243 van 24.8.2000.

verwerpen, omdat zij het zowel politiek als juridisch, cultureel en menselijk gezien ongewenst acht.

(Amendement 2)
Ontwerpwetgevingsresolutie, paragraaf 2

verzoekt de Franse Republiek haar initiatief in te trekken.

Motivering

Het merendeel van de leden van de Commissie verzochtschriften is van oordeel dat de Franse regering haar voorstel moet intrekken, omdat alles wat met immigratie te maken heeft moet worden behandeld op grond van een initiatief van de Commissie, in het kader van een globale aanpak.