

Vergaderjaar 2022–2023

32 317

JBZ-Raad

Nr. 800

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2022

Op de JBZ-Raad van 8 december a.s. zullen naar alle waarschijnlijkheid de Raadsbesluiten worden geagendeerd betreffende de volledige toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis in Roemenië, Bulgarije en Kroatië. Hierbij informeren wij uw Kamer over het kabinetsstandpunt ter zake. Voorts informeren wij u hierbij over de kabinetsappreciatie ten aanzien van de op 16 november jl. gepresenteerde mededeling van de Europese Commissie «*Making Schengen stronger with the full participation of Bulgaria, Romania and Croatia in the area without internal border controls*»¹ en het op 22 november jl. gepresenteerde rapport als onderdeel van het Coöperatie- en Verificatiemechanisme (CVM) over Roemenië.

Gezien de verwachte besluitvorming tijdens de JBZ-Raad vervangt deze brief het reguliere BNC-fiche. Deze brief dient tevens als de geannoteerde agenda voor het agendapunt Schengentoetreding op de JBZ-Raad. Ten aanzien van de andere agendapunten komt uw Kamer de geannoteerde agenda separaat toe.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van een Raadsbesluit dat leidt tot de Schengentoetreding van Kroatië, evenals Roemenië, mede indachtig motie van het lid Van Wijngaarden². Het kabinet acht het echter te vroeg om tijdens de aanstaande JBZ-Raad te besluiten tot de Schengentoetreding van Bulgarije en de opheffing van de binnengrenscontroles. Hierna wordt dit nader toegelicht.

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, 16 november 2022, COM(2022) 636 final.

² Kamerstuk 21 501-20, nr. 1849.

Inleiding

De Commissie geeft in haar mededeling aan dat het Schengengebied, zonder controles aan de binnengrenzen, één van de meest tastbare verwezenlijkingen is van de Europese integratie: het drijft de economie aan en biedt mensen de vrijheid om zonder grenscontroles door het Schengengebied te reizen. Volgens de Commissie is in de huidige uitdagende geopolitieke en economische context een volledig functionerend en voltooid Schengengebied essentieel voor stabiliteit, veerkracht en economisch herstel. Om toe te kunnen treden tot het Schengengebied, dienen lidstaten het volledige Schengenacquis te implementeren. Voorwaarden die uit het Schengenacquis volgen zijn onder andere het beschikken over capaciteit, middelen en procedures om de gezamenlijke buitengrenzen effectief te beheren en uniforme Schengenvisa af te geven. De beoordeling of een lidstaat aan alle eisen voldoet om het Schengenacquis uit te kunnen voeren, behoeft naast een positieve evaluatie op alle beleidsterreinen van het Schengenacquis, de unanieme goedkeuring van de Raad.

In de mededeling gaat de Commissie korthedshalve in op de voortgang die Roemenië, Bulgarije en Kroatië de afgelopen jaren hebben geboekt. Hieronder wordt daar per lidstaat op ingegaan. De Commissie concludeert dat alle drie de lidstaten voldoen aan de voorwaarden voor Schengentoe-treding. Ze stelt dat in de drie lidstaten de noodzakelijke instrumenten, structuren en procedures aanwezig zijn om de overschrijding van de buitengrenzen door personen en mogelijke veiligheidsdreigingen aan die grenzen efficiënt te beheren, en zo bij te dragen aan de aanpak van zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. De Commissie roept de Raad op om tijdens de JBZ-Raad van 8 december 2022 te besluiten om de betreffende lidstaten in staat te stellen volledig deel te nemen aan het Schengengebied. De Commissie voert daarbij ook aan dat het Schengen-gebied de afgelopen tijd is versterkt dankzij onder andere de geïntensi-veerde Schengen *governance*, de Schengenraad, en het voorstel tot wijziging van de Schengengrenscore.

Zoals uw Kamer bekend volgt het kabinet de trajecten tot Schengentoe-treding kritisch en beoordeelt daarbij elke lidstaat op zijn merites.³ Dat betekent dat toetreding alleen plaats kan vinden als een lidstaat aan alle eisen van het Schengenacquis voldoet. Het kabinet onderstreept in dit verband het belang van naleving van fundamentele rechten bij de uitvoering van het Schengenacquis, in het bijzonder gedurende (buiten)-grensbeheer. Daarnaast hecht het kabinet aan een rapport van het Coöperatie- en Verificatiemechanisme (CVM) waaruit blijkt dat significante voortgang is geboekt op het gebied van de rechtsstaat. Een goed functionerende rechtsstaat met voldoende instrumenten om corruptie en, voor Bulgarije, georganiseerde misdaad aan te pakken is immers essentieel voor onderlinge samenwerking tussen EU-lidstaten en het functioneren van het Schengengebied. Het kabinet hecht eraan dat politieke besluiten over Schengentoe-treding worden genomen op basis van recente informatie en blijvende monitoring. De afgelopen periode heeft het kabinet dan ook uitgedragen actuele informatie nodig te hebben om een besluit te kunnen nemen. Dat geldt, waar van toepassing, ook voor het CVM.

³ GA JBZ-Raad oktober 2022 (Kamerstuk 32 137, nr. 772) evenals verslag JBZ-Raad maart 2022 (Kamerstuk 32 317, nr. 751).

Kroatië

Beoordeling Commissie in de Mededeling

De Commissie licht toe dat het in 2019 reeds concludeerde dat Kroatië de nodige maatregelen heeft genomen om aan het Schengenacquis te kunnen voldoen. In 2021 heeft de Commissie, na meerdere evaluatiebezoeken die de afgelopen jaren zijn afgelegd, het aanvullende actieplan van Kroatië afgesloten. Tijdens de JBZ-Raad in december 2021 bevestigden de lidstaten dat Kroatië voldoet aan de technische voorwaarden voor de toepassing van alle onderdelen van het Schengenacquis. Daarbij werd ook, op instigatie van Nederland, aangetekend dat Kroatië diende te blijven werken aan de tenuitvoerlegging van het Schengenacquis en de daarbij behorende verplichtingen. Het ontwerpbesluit van de Raad voor toetreding kreeg op 10 november 2022 een positief advies van het Europees Parlement. Het CVM is op Kroatië niet van toepassing.

Indachtig de bovengenoemde verplichtingen die verbonden zijn aan het naleven van het Schengenacquis gaat de Commissie in de mededeling in op de inspanningen van Kroatië om ervoor te zorgen dat fundamentele rechten worden gerespecteerd tijdens controles aan de buitengrenzen. De Commissie stelt dat het land zich heeft gecommitteerd aan *zero tolerance* ten aanzien van geweld van welke aard dan ook. Ook stelt de Commissie naar tevredenheid vast dat Kroatië in juni 2021 een onafhankelijk monitoringsmechanisme heeft ingesteld, waarmee grenswachten en politie kunnen worden geobserveerd, om eventuele schendingen van de grondrechten aan de grens aan de orde kunnen stellen. Ook besteedt het mechanisme aandacht aan de opleiding van grenswachten en politieagenten over de toepasselijke wetten en het waarborgen van de fundamentele rechten. Een onafhankelijke Adviesraad, die bestaat uit twee ombudsmannen, vertegenwoordigers van de Europese Commissie en het EU-grondrechtenagentschap (FRA), geeft richting aan het werk van het mechanisme. Inmiddels heeft het monitoringsmechanisme diverse rapporten met aanbevelingen opgeleverd en heeft de Kroatische regering de uitvoering van aanbevelingen ter hand genomen.

De Commissie verwelkomt de toezegging van de Kroatische autoriteiten om het mechanisme te behouden en te blijven toepassen en stelt positief vast dat de aanbevelingen van de Adviesraad worden weergegeven in de nieuwe overeenkomst van het monitoringsmechanisme, die op 4 november 2022 is ondertekend.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet onderschrijft de mededeling van de Commissie op dit punt. Voor Kroatië, dat recent reeds positief is geëvalueerd op de technische implementatie van het Schengenacquis, is het voor het kabinet belangrijk dat de Commissie bevestigt dat Kroatië de eerder geconstateerde misstanden aan de buitengrens adresseert. In lijn met de motie van het lid Ceder,⁴ hecht het kabinet aan het opzetten van een stabiel monitoringsmechanisme aan de grens waarmee doorlopend toezicht wordt gehouden op de naleving van fundamentele rechten. Het is positief dat Kroatië zich de afgelopen periode heeft ingespannen om dit mechanisme op te zetten. Hiermee is Kroatië de eerste EU-lidstaat met een monitoringsmechanisme. Het kabinet waardeert dat Kroatië actie heeft ondernomen om de aanbevelingen in de rapporten van het monitoringsmechanisme te implementeren, en de adviezen van de Adviesraad heeft overgenomen. Het kabinet verwelkomt tevens de briefwisseling tussen de Kroatische Premier Plenković en Commissievoorzitter Von der Leyen, waarin de

⁴ Kamerstuk 32 317, nr. 743.

toewijding van de Kroatische regering aan consequente inspanningen om fundamentele rechten aan de grens te waarborgen wordt onderstreept. Tot slot is het relevant te noemen dat in de nieuwe Schengenevaluatieverordening het aspect fundamentele rechten is versterkt. Zo kunnen makkelijker onaangekondigde Schengenevaluaties plaatsvinden als er signalen zijn van misstanden aan de buitengrenzen. Kroatië zal na toetreding ook onder deze verordening vallen. Het kabinet verwelkomt dat Kroatië een jaar na toetreding geëvalueerd zal worden.

Het kabinet concludeert dat Kroatië de afgelopen periode de inspanningen ten aanzien van fundamentele rechten heeft geïntensiveerd en eerder geconstateerde misstanden aantoonbaar heeft geadresseerd. Het zal Kroatië blijven aanmoedigen om dit beleid voort te zetten, en te intensiveren waar nodig. Gezien het feit dat Kroatië hiermee heeft voldaan aan de gewenste inspanning zoals omschreven in de Raadconclusies uit december 2021, kan het kabinet instemmen met het Raadsbesluit dat leidt tot de Schengentoetreding van Kroatië.

Roemenië en Bulgarije

Beoordeling Commissie in de Mededeling

De Commissie licht toe dat in 2011 het Schengenevaluatieproces van Roemenië en Bulgarije is afgerond. Tijdens de JBZ-Raad van 3 maart 2022 boden Roemenië en Bulgarije aan om op vrijwillige basis een team van experts van de lidstaten (onder coördinatie van de Commissie) uit te nodigen om de correcte toepassing van de laatste ontwikkelingen van het Schengenacquis sinds deze laatste Schengenevaluatie uit 2011 te verzekeren. De nadruk lag hierbij op buitengrenzen en politiesamenwerking. Ook werd gekeken naar de manier waarop de landen hun terugkeeraanpak hebben ingericht en de mate waarin het Schengeninformatiesysteem (SIS) is ingebed. De evaluatiebezoeken vonden plaats van 9 tot 11 oktober 2022 in Roemenië en van 12 tot 14 oktober 2022 in Bulgarije. Het team van deze *fact-finding* missie bestond uit deskundigen uit de lidstaten en waarnemers van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), Europol en het EU-grondrechtenagentschap (FRA). De Commissie geeft aan dat deze *fact-finding* missie de conclusies uit 2011 bevestigt en dat Roemenië en Bulgarije niet alleen zijn doorgegaan met uitvoering van de regelgeving, maar ook nieuwe wetgeving, bijvoorbeeld in relatie tot het SIS, hebben geïmplementeerd en algehele toepassing van het Schengenacquis hebben versterkt.

In de mededeling wordt daarbij voor Roemenië specifiek ingegaan op het hoge kwaliteitsgehalte van het grensbeheer, inclusief grenssurveillance en systematische controles. De Commissie beschrijft dat ook de internationale politiesamenwerking met de buurlanden goed functioneert, net zoals de intensieve samenwerking met Frontex, dat al geruime tijd in Roemenië opereert. De Commissie stelt dat terugkeer(beleid) wordt uitgevoerd als een prioritaire actie ter bestrijding van irreguliere migratie en ongeoorloofde secundaire bewegingen, wat resulteert in een coherente aanpak van terugkeer en overname. De Commissie beschrijft dat de strijd tegen illegale migratie en mensenhandel twee prioriteiten zijn waarop Roemenië bijzonder actief is. Wel wordt in het rapport aandacht gevraagd voor de uitdaging die Roemenië heeft alle vacatures van de grenspolitie te vullen. De Commissie verwelkomt dat Roemenië in reactie daarop het nodige personeel van de grenspolitie aan de binnengrenzen zal overplaatsen naar de buitengrenzen, zodra de controles aan de binnengrenzen zijn opgeheven en er zo meer aandacht is om irreguliere migratie tegen te gaan. Tot slot stelt de Commissie dat wat de eerbiediging van de grondrechten betreft, Roemenië over doeltreffende

structuren beschikt om de toegang tot internationale bescherming te garanderen en om ervoor te zorgen dat het beginsel van non-refoulement wordt nageleefd.

Voor wat betreft Bulgarije stelt de Commissie dat het vanwege de grens met Turkije een sleutelrol speelt bij het beschermen van de buitengrenzen van de EU en het handhaven van een hoog niveau van interne veiligheid. De Commissie beschrijft dat Bulgarije daartoe effectieve grenscontroles en surveillance heeft ingevoerd. Zoals blijkt uit het onderzoeksrapport, wordt Bulgarije nog aangemoedigd om het nationale situatiebeeld verder te verbeteren door het gemeenschappelijke model voor geïntegreerde risicoanalyse volledig toe te passen. Ook blijkt uit het rapport dat er uitdagingen zijn op het gebied van terugkeer, met name vanwege een toename aan asielaanvragen dit jaar. Ondanks deze situatie hanteert Bulgarije volgens de Commissie een coherente aanpak om derdelanders zonder verblijfsrecht terug te sturen en zo ongeoorloofde secundaire criminaliteit heeft verder prioriteit, waarbij actieve internationale politiesamenwerking wordt ingezet, onder meer via en met Europol, en via operationele overeenkomsten die Bulgarije heeft gesloten met buurlanden die grensoverschrijdende bewaking en achtervolging mogelijk maken. Ook concludeert de Commissie dat wat eerbiediging van de grondrechten betreft, Bulgarije over de juiste structuren beschikt om de toegang tot internationale bescherming te garanderen en om ervoor te zorgen dat het beginsel van non-refoulement wordt nageleefd.

Stand van zaken CVM Roemenië

Op 22 november jl. presenteerde de Commissie een rapport waarin de voortgang van Roemenië ten aanzien van het CVM wordt besproken. Voor het eerste ijkpunt (onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en justitiële hervormingen) oordeelt de Commissie dat er goede voortgang is geboekt op het merendeel van de aanbevelingen. Zo acht de Commissie onder andere de aanbevelingen inzake de herziening van justitiëwetgeving en het onderzoek naar strafbare feiten afgerond. De Venetië Commissie heeft evenwel geadviseerd om verdere gerichte aanpassingen door te voeren, evenals waarborgen in het nieuwe systeem van onderzoek naar misstanden in de rechtspraak. Desondanks concludeert de Commissie dat aan de aanbevelingen voldoende is voldaan, en dat verdere monitoring plaats kan vinden met behulp van het EU-rechtsstaatinstrumentarium, zoals het jaarlijkse EU-rechtsstaatrappport en de mijlpalen in het herstelplan. De aanbevelingen onder het tweede ijkpunt (het integriteitsraamwerk en het Nationaal Agentschap voor Integriteitsbewaking (ANI)) acht de Commissie afgerond, evenals de aanbevelingen van het derde ijkpunt (strijd tegen corruptie op hoog niveau). Ten aanzien van het vierde ijkpunt (strijd tegen corruptie op alle niveaus) stelt de Commissie dat de nationale anti-corruptie strategie 2021–2025 is goedgekeurd en de implementatie gaande is. Een tussentijds rapport wordt tijdens het eerste trimester van 2023 verwacht. De Commissie ziet dit als voldoende om de aanbeveling als afgerond te beschouwen.

De Commissie concludeert dus dat aan alle vier de ijkpunten voldoende is voldaan. Ook spreekt het rapport van de Commissie waardering uit over de intenties van Roemeense regering om verder opvolging te geven aan de aanbevelingen, evenals de recente Opinie van de Venetië Commissie. Ook stelt de Commissie dat de voortgang die is geboekt door Roemenië onder het CVM voldoende is om te voldoen aan de bij toetreding tot de EU aangegane verplichtingen.

Voor het CVM officieel kan worden afgerond, zal de Commissie de observaties van de Raad en het Europees Parlement in overweging nemen, om bij haar besluit om de CVM-beschikking met betrekking tot Roemenië in te trekken.

Stand van zaken CVM Bulgarije

Voor Bulgarije is geen nieuw CVM-rapport opgesteld, ondanks aandringen van Nederland en gelijkgezinde lidstaten. Eind 2019 constateerde de Commissie dat Bulgarije voldoende voortgang heeft geboekt onder het CVM om te voldoen aan de ten tijde van de EU-toetreding aangegane verplichtingen op het gebied van de rechtsstaat, bestrijding van corruptie en bestrijding van georganiseerde misdaad. Wel diende Bulgarije volgens de Commissie te blijven werken aan het omzetten van deze verplichtingen in concrete wetgeving en verdere implementatie. De Commissie heeft de CVM-beschikking met betrekking tot Bulgarije nog niet ingetrokken.

Kabinetsappreciatie Roemenië

Het kabinet heeft ten aanzien van Roemenië steeds aangegeven actuele informatie over de toepassing van het volledige Schengenacquis door Roemenië noodzakelijk te achten voordat een politiek besluit over toetreding kan worden genomen. Ook hecht het kabinet aan een positief CVM-rapport waaruit blijkt dat significante voortgang is geboekt op het gebied van de rechtsstaat en corruptiebestrijding.

Het kabinet is steeds van mening geweest dat op basis van een Schengen-evaluatie uit 2011 geen besluit over toetreding kan worden genomen. Het kabinet verwelkomde dan ook het initiatief van Roemenië en Bulgarije om een *fact-finding* missie uit te nodigen om de correcte toepassing van het Schengenacquis sinds de laatste evaluatie te verzekeren. Daarbij heeft het kabinet steeds benadrukt dat dit een grondige evaluatie moet zijn waarbij alle relevante beleidsterreinen aan de orde komen, op vergelijkbare wijze als bij een Schengenevaluatie. Vanwege de beperkte reikwijdte van de *fact-finding* missie heeft het kabinet aangedrongen op een aanvullende missie onder leiding van de Commissie, die zou zien op de in de eerste missie ontbrekende beleidsterreinen visumbeleid, gegevensbescherming en judiciële samenwerking in strafzaken, mede indachtig motie van het lid Van Wijngaarden⁵. In de week van 15 november jl. heeft de Commissie deze aanvullende missie georganiseerd. Nederlandse experts hebben deelgenomen aan deze aanvullende missie naar Roemenië. Op 22 november jl. heeft de Commissie het rapport met de lidstaten gedeeld. Uit de aanvullende *fact-finding* missie blijkt dat het team van experts geen substantiële tekortkomingen heeft geconstateerd op het gebied van visumbeleid, gegevensbescherming en justitiële samenwerking in strafzaken.

Het kabinet verwelkomt de gecombineerde resultaten van beide *fact-finding* missies en kan zich vinden in de conclusies die door de experts van de lidstaten en de Commissie zijn beschreven. Het laat zien dat Roemenië de afgelopen jaren is blijven investeren in het grensbeleid, en dat het nieuwe wetgeving sinds 2011 correct heeft geïmplementeerd. Ook heeft Roemenië daarbij recente uitdagingen het hoofd geboden, zoals de grote toestroom van Oekraïense vluchtelingen aan de grens. Met het huidige aantal opgeleide grenspolitieagenten, grenscontroleapparatuur en -technologieën zorgt Roemenië voor degelijke grensbewaking en grenscontroles, inclusief systematische controles van alle passagiers in de relevante databases. Een aandachtspunt zal blijven om voldoende

⁵ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1849.

grensagenten beschikbaar te houden. Het kabinet zal het belang hiervan benadrukken. Eveneens zal het kabinet elke maatregel die Roemenië neemt om het buitengrensbeheer verder te versterken en die bijdraagt aan het reduceren van secundaire migratiestromen binnen de Unie verwelkomen. Het kabinet acht het van groot belang dat secundaire migratie wordt tegengegaan. In dat licht onderstreept het kabinet het belang van stevige buitengrenzen, goede Dublinsamenwerking, screening- en asielgrensprocedures, en andere maatregelen die daaraan bijdragen. Het kabinet stelt intussen vast dat de bilaterale politesamenwerking tussen Roemenië en Nederland goed verloopt. Het kabinet concludeert dat op basis van de recente evaluaties, Roemenië voldoet aan de vereisten onder het huidige Schengenacquis.

Met het oog op het CVM waardeert het kabinet de welwillende houding van de Roemeense regering en verwelkomt het kabinet dat er vele positieve stappen zijn gezet op het gebied van rechtsstaat en corruptiebestrijding. Desalniettemin ziet het kabinet ook dat een aantal aanbevelingen niet volledig is opgevolgd, zoals blijkt uit het CVM-rapport. Wel lijken de ontwikkelingen over het geheel genomen in de juiste richting te bewegen.

Al het voorgaande in ogenschouw genomen is het kabinet voornemens in te stemmen met de Schengentoetreding van Roemenië. Daarbij is een belangrijke overweging dat sinds de totstandkoming van het CVM het EU-rechtsstaatsinstrumentarium is uitgebreid en versterkt, bijvoorbeeld met het jaarlijkse rechtsstaatrapport van de Commissie, de MFK-rechtsstaatverordening, de herstelplannen, en het Europees Openbaar Ministerie waar Roemenië, Bulgarije en Kroatië aan meedoen. Hierdoor is voortdurende aandacht voor de rechtsstaat en corruptie beter geborgd en kunnen hervormingen op de resterende aandachtspunten via dit instrumentarium worden afgedwongen.

Kabinetsappreciatie Bulgarije

Het kabinet hanteert dezelfde voorwaarden voor toetreding tot het Schengengebied voor Bulgarije als voor Roemenië. Ook ten aanzien van Bulgarije moet dus actuele informatie van de Commissie dat Bulgarije voldoet aan het volledige Schengenacquis beschikbaar zijn. Ook hecht het kabinet aan een recent CVM-rapport waaruit blijkt dat significante voortgang is geboekt op het gebied van de rechtsstaat, corruptiebestrijding en, in het geval van Bulgarije, bestrijding van georganiseerde misdaad.

Het kabinet is steeds van mening geweest dat op basis van een Schengen-evaluatie uit 2011 geen besluit over toetreding kan worden genomen. Het kabinet verwelkomde dan ook het initiatief van Roemenië en Bulgarije om een *fact-finding* missie uit te nodigen om de correcte toepassing van de laatste ontwikkelingen van het Schengenacquis sinds de laatste evaluatie te verzekeren.

Ondanks het feit dat het kabinet de reikwijdte van de eerste *fact-finding* missie niet breed genoeg achtte, erkent het kabinet de positieve resultaten van deze missie. Ook Bulgarije is volgens het evaluatie sinds 2011 doorgestaan met het implementeren van nieuwe Schengenwetgeving, waarbij Bulgarije ten aanzien van de in de eerste missie onderzochte elementen aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoet. Verder waardeert het kabinet dat de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit prioriteit heeft en dat op internationaal vlak actief wordt samengewerkt aan de bestrijding ervan. Vanzelfsprekend blijven er ook nog uitdagingen bestaan die ook de Commissie in de mededeling onderkent, bijvoorbeeld op het vlak van terugkeer. Dit betreffen echter tekortko-

mingen die volgens de Commissie geen afbreuk doen aan de algehele inzet van Bulgarije op grensbeheer. Wel blijven er bij het kabinet zorgen bestaan over corruptie aan de Bulgaars-Turkse grens. Zo is in oktober een aantal agenten van de grenspolitie aangeklaagd op verdenking van corruptie.

Ook voor Bulgarije besloot de Commissie tot een vervolgmis­sie in november om de ontbrekende elementen (visa, judi­ciële samenwerking in strafzaken en gegevensbescherming) te onderzoeken. Wat het kabinet betreft kwam dit besluit te vroeg. Het kabinet heeft naar voren gebracht dat een aanvullende missie naar Bulgarije voor Nederland pas relevant is wanneer er zicht is op een nieuw CVM-rapport (of een geloofwaardig alternatief). Nederland heeft daarom besloten geen experts mee te sturen op de aanvullende *fact-finding* missie naar Bulgarije. De Europese Commissie stelt in haar rapport over deze tweede missie dat ook op de drie resterende beleids­velden Bulgarije aan de technische vereisten van het Schengenacquis voldoet.

Het laatste CVM-rapport voor Bulgarije dateert uit 2019⁶. Het kabinet deelt de conclusie van de Commissie die in dat rapport stelt dat het CVM voor Bulgarije kan worden afgerond, niet. Het kabinet houdt, met het oog op de uitvoering van Schengen, zorgen over de corruptie en rechtsstaat in Bulgarije. Het kabinet is net als voorgaande jaren van mening dat het CVM voor Bulgarije pas kan worden afgerond indien uit een recent CVM-rapport blijkt dat volledig is voldaan aan alle ijkpunten en aanbevelingen en de doorgevoerde hervormingen als duurzaam en onomkeerbaar kunnen worden beschouwd. Het kabinet betreurt dat er na 2019 geen CVM-rapportage is opgesteld voor Bulgarije.

Gezien de zorgen die het kabinet nog heeft ten aanzien van de rechtsstaat en bestrijding van corruptie in Bulgarije, vanwege de relatie tot het functioneren van het Schengengebied en grensbeheer, en een nieuw CVM-rapport op korte termijn niet voorzien is, acht het kabinet het te vroeg om tijdens de aanstaande JBZ-Raad te besluiten over Schengentoe­tre­ding van Bulgarije. Het kabinet heeft, met het oog op de uitvoering van Schengen, nog steeds zorgen, met name over het ontbreken van een track record in de aanpak en berechting van corruptiezaken, en over de anti-corruptiecommissie. Het kabinet zal de Bulgaarse regering aanmoedigen om door te gaan met de hervormingen en het versterken van de rechtsstaat, de aanpak van corruptie en de bestrijding van georganiseerde misdaad, en de Bulgaarse regering daarbij aansporen zichtbare en concrete resultaten te laten zien, zodat zeker gesteld kan worden dat grenscontroles gewaarborgd zijn.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Met betrekking tot de Commissiemededeling heeft het kabinet een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling heeft betrekking op de ruimte van vrijheid, veiligheid, en recht. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, VWEU). Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de Commissiemededeling. De mededeling heeft tot doel inzicht te geven in de stand van zaken en voortgang van Roemenië, Bulgarije en Kroatië omtrent toetreding tot Schengen. Aangezien de toetreding tot Schengen een unaniem besluit van de Raad vergt en dus op EU-niveau plaatsvindt, acht het kabinet het gerechtvaardigd dat het informeren over de stand van zaken met betrekking tot een eventuele Schengentoe­tre­ding tevens op EU-niveau

⁶ Kamerstuk 23 987, nr. 390.

plaatsvindt. Ten aanzien van de proportionaliteit heeft het kabinet eveneens een positieve grondhouding. Het voorgestelde optreden is volgens het kabinet geschikt om deze doelstelling te bereiken omdat het naar mening van het kabinet zorgt voor duidelijkheid ten aanzien van de positie van zaken met betrekking tot eventuele Schengentoetreding van Roemenië, Bulgarije en Kroatië. Bovendien gaat het daarbij niet verder dan noodzakelijk.

Krachtenveld

Het is de verwachting dat onder de lidstaten brede steun bestaat voor de Schengentoetreding van de drie lidstaten. Een enkele lidstaat heeft nog openstaande bezwaren. Het Europees Parlement heeft erop aangedrongen dat de Raad spoedig instemt met de Schengentoetreding van Roemenië, Bulgarije en Kroatië.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra