

Vergaderjaar 1997–1998

25 622

Goedkeuring van de op 19 december 1996 te Brussel tot stand gekomen verdragen betreffende de toetreding van het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden tot het op 14 juni 1985 te Schengen tot stand gekomen Akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen en de op 19 juni 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van dat Akkoord, en de op 19 december 1996 tot stand gekomen Samenwerkingsovereenkomst tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Portugese Republiek, de Helleense Republiek, de Republiek Oostenrijk, het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden, Partijen bij het Akkoord en bij de Overeenkomst van Schengen, en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen, betreffende de afschaffing van de personencontroles aan de gemeenschappelijke grenzen

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 29 mei 1998

Met belangstelling is door de regering kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en de algemene commissie voor Europese Zaken. De in het verslag gestelde vragen zullen zoveel mogelijk in de volgorde van het verslag worden beantwoord. In het algemeen merken wij op het logisch te vinden dat leden vragen hebben gesteld over de verhouding tussen de onderhavige verdragen en het Verdrag van Amsterdam. Het Verdrag van Amsterdam heeft voor de Schengensamenwerking in zijn algemeenheid en voor de samenwerking met Noorwegen en IJsland in het bijzonder, verstrekkende gevolgen. Het Verdrag van Amsterdam legt immers de basis voor de geleidelijke ontwikkeling van het vrij verkeer van personen binnen het kader van de Unie. In dat kader wordt het vrij personenverkeer overgeheveld van de derde naar de eerste pijler. De totstandkoming van het Verdrag van

Amsterdam na de totstandkoming van het Samenwerkingsverdrag met Noorwegen en IJsland heeft weliswaar grote betekenis voor de samenwerking met deze twee landen, maar dat betekent niet dat het Samenwerkingsverdrag zijn betekenis heeft verloren. Wel heeft het de voorkeur van de regering om alle vragen die betrekking hebben op het Verdrag van Amsterdam in het kader van de goedkeuring van dat Verdrag te behandelen.

De opstelling van de nota heeft enige tijd in beslag genomen, omdat voor de opgenomen informatie met betrekking tot de Noordse landen gewacht moest worden op de beantwoording door de verschillende landen.

Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar een verhandeling over en een vergelijking met de afspraken die destijds in EER-kader zijn gemaakt over het vrij verkeer van goederen met de toenmalige EFTA-landen. Deze leden zien daarbij een verband tussen afspraken voor het vrij verkeer van goederen en die van personen.

Hierop antwoorden wij als volgt. Denemarken, Finland en Zweden wensten bij toetreding tot Schengen de samenwerking binnen de Noordse Paspoort Unie, die zich beperkt tot het vrij verkeer van personen, te behouden. Hiervoor was het dus noodzakelijk om met de Schengen-landen afspraken te maken over het vrij verkeer van personen. De in 1992 tot stand gekomen Overeenkomst inzake de vorming van een Europese Economische Ruimte (EER) is gesloten tussen de EEG, de EGKS en de lidstaten, enerzijds, en de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), anderzijds. Bij het EER-verdrag zijn dus andere landen partij dan bij de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst; immers het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Liechtenstein zijn wel partij bij het EER-verdrag maar niet bij de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst.

Het EER-verdrag omvat het vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en werknemers, maar bevat geen afspraken omtrent het vrij verkeer van personen, met uitzondering van werknemers. Eventuele wijziging van het EER-verdrag waardoor ook het vrij verkeer van personen onder de werking van het EER-verdrag zou worden gebracht, behoeft uiteraard de medewerking van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Liechtenstein. Gegeven de bijzondere positie die het Verenigd Koninkrijk en Ierland innemen met betrekking tot het vrij verkeer van personen, lagen onderhandelingen over een dergelijke wijziging van het EER-verdrag niet voor de hand. Daarom is in de memorie van toelichting ook geen verhandeling opgenomen over de afspraken die in EER-kader zijn gemaakt.

Tevens vragen deze leden waarom in afwijking van de EER-constructie het Samenwerkingsverdrag wordt beëindigd in het geval Noorwegen en IJsland niet kunnen instemmen met de besluitvorming.

Het Samenwerkingsverdrag, zo antwoorden wij, voorziet in toepassing door Noorwegen en IJsland van het bestaande en zich in de toekomst ontwikkelende Schengen-acquis. Uitgangspunt van het Samenwerkingsverdrag is dat samenwerking op het gebied van het vrij verkeer van personen gewenst is. Om dit te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat alle partijen bij het Samenwerkingsverdrag gebonden zijn aan dezelfde regels terzake, onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat Noorwegen en IJsland de samenwerking in Schengen-verband, noch de samenwerking in de EU kunnen belemmeren. Zij zijn immers geen partij. Indien Noorwegen en IJsland de mogelijkheid zouden hebben om vrijelijk te bepalen aan welke besluiten men zich zou willen binden, zouden er tussen de Schengen-landen onderling andere regels gaan gelden dan tussen de Schengen-landen en Noorwegen en IJsland. Het behoeft geen betoog dat een dergelijke situatie niet wenselijk is.

In aansluiting hierop vragen deze leden of door Noorwegen en IJsland ook uitspraken van het EU-Hof inzake het vrij verkeer van personen zullen worden aanvaard. Ook door de leden van de fractie van het CDA is gevraagd naar een toelichting op de consequenties van het Samenwerkingsverdrag voor de positie van het Hof.

Hierop antwoorden wij dat wat de positie van het Hof van Justitie betreft moet worden vastgesteld dat het Hof terzake van de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst niet de bevoegdheid heeft prejudiciële vragen te beantwoorden en de betrokkenheid van het Hof van Justitie in verband met de Schengen-samenwerking geen onderdeel uitmaakt van het Schengen-acquis zoals dat door Noorwegen en IJsland in december 1996 werd geaccepteerd.

Wel dient daarbij te worden opgemerkt dat de arresten van het Hof geen zelfstandige bron van algemene verplichtingen zijn, maar bestaande verplichtingen interpreteren. Een arrest van het Hof van Justitie interpreteert in voorkomend geval verdragsverplichtingen waaraan Noorwegen en IJsland reeds zijn gebonden. Uit dien hoofde zullen zij ook de desbetreffende interpretatie volgen.

Ook al zijn Noorwegen en IJsland niet gebonden aan uitspraken van het Hof als zodanig, betekent dit nog niet dat daardoor de Schengen-samenwerking wordt gefrustreerd. Indien het voor de samenwerking met Noorwegen en IJsland noodzakelijk wordt geacht dat ook deze landen aan de gevolgen van een uitspraak van het Hof worden gebonden kan dit bijvoorbeeld geschieden langs de weg van artikel 3 van het Samenwerkingsverdrag, dat voorziet in aanvaarding door Noorwegen en IJsland van besluiten van het Uitvoerend Comité.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de PvdA naar de integratie van het Schengen-acquis in het EU-Verdrag, wijzen ondergetekenden er op dat voor de integratie van het Schengen-acquis in het Verdrag van Amsterdam aparte bepalingen zijn opgenomen, die bij de goedkeuring van dat verdrag aan de orde zullen komen (zie ook memorie van toelichting bij het Verdrag van Amsterdam, kamerstukken II 97/98, 25 922 (R1613), nr. 3, blz. 22).

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de regering de relatie, inhoudelijk en in tijd, tussen de Franse blokkade, de ratificatie van het verdrag van Amsterdam en de ratificatie van de nu voorliggende verdragen ziet. Hierop antwoorden wij als volgt.

Frankrijk heeft een beroep gedaan op artikel 2, tweede lid, van de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst welke bepaalt dat een lidstaat op grond van de openbare orde of de nationale veiligheid, na raadpleging van de overige partijen kan besluiten dat gedurende een beperkte periode aan de binnengrenzen aan de situatie aangepaste nationale grenscontroles kunnen worden uitgeoefend.

Volgens de bijlage bij het Protocol bij het Verdrag van Amsterdam tot opnemng van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, valt de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst onder het Schengen-acquis, zoals dat door de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in het EU-kader wordt opgenomen. Dit betekent dat ook na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een beroep kan worden gedaan op deze bepaling van de Uitvoeringsovereenkomst.

In het bij het Verdrag van Amsterdam behorende Schengen-Protocol is een voorziening getroffen voor het geval dat de toetredingsverdragen nog niet in werking zijn getreden.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de oplossingen en regelingen die nu beschikbaar zijn voor de problematiek van de gescheiden personencontrole en van de controle op de handbagage op de luchthavens in de verschillende landen, waarbij deze leden tevens vragen naar

de bijzondere positie van de Faröer en Groenland. Ook de leden van de fractie van het CDA vragen naar deze uitvoeringsproblemen, met name op luchthavens als Schiphol. De leden van de CDA-fractie vragen daarbij of er op grond van de werkingssfeer van het Samenwerkingsverdrag, naast de reeds bestaande EU/niet-EU en Schengen/niet-Schengen, nu ook nog een aparte afhandeling op Schiphol bestaat voor de twee Scandinavische landen.

Hierop kan geantwoord worden dat tijdens de onderhandelingen over het Samenwerkingsverdrag tussen Schengen en Noorwegen en IJsland, bewust ervoor werd gekozen om de kwestie van de scheiding van controles van personen en goederen op een later tijdstip te regelen. Het is noodzakelijk dat een en ander geregeld is vóór de inwerkingtreding van het Samenwerkingsverdrag. Immers, op grond van de EG-bagageverordening zal de bagage uit Noorwegen en IJsland bij binnenkomst in de EU moeten worden gecontroleerd. Door deze gang van zaken ontstaat op de EU-luchthavens een vierde passagiersstroom, te weten niet-EU/Schengen, naast de drie bestaande passagiersstromen (EU/Schengen, EU/niet-Schengen en niet-EU/niet-Schengen). Dit probleem zal zich niet voordoen met Groenland en de Faröer-eilanden aangezien er geen directe vluchten zijn van en naar Amsterdam.

Een praktische oplossing zou liggen in uitbreiding van de werking van de EG-bagageverordening tot (de niet EU-landen) Noorwegen en IJsland. In het verleden heeft de Europese Commissie, gesteund door enkele lidstaten, zich om formele redenen hier tegen gekeerd. De kwestie van de bagagecontrole zal opnieuw aan de orde worden gesteld in de Raadswerkgroep Noorwegen/IJsland.

Op de vraag van deze leden wat verstaan moet worden onder de term «compenserende maatregelen», kan op het volgende gewezen worden. In het kader van de Schengen-verdragen wordt beoogd het vrij personenverkeer te realiseren door middel van opheffing van de binnengrenscontroles. Ter compensatie voor deze opheffing wordt het toezicht op het vreemdelingenverkeer en de rechtshandhaving door politie en justitie versterkt middels maatregelen op het gebied van personenverkeer (onder meer visumbeleid, asielbeleid, immigratiebeleid en overname-beleid), politie en veiligheid (onder meer samenwerking tussen politie en justitie, harmonisatie van wetgeving op het gebied van vuurwapens en munitie, en verdovende middelen in het kader van politieke en justitiële samenwerking) en uitwisseling van gegevens via het Schengen-Informatiesysteem (SIS). Dit geheel aan maatregelen wordt aangeduid als compenserende maatregelen.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de Schengen-documenten, melden wij dat het hier met name gaat om vragenlijsten die door de toetredende landen zijn ingevuld in het kader van de onderhandelingen voor de onderhavige verdragen. Deze documenten liggen ter inzage bij de griffie van de Tweede Kamer. In de Centrale Groep van 23 februari 1998 werd de Noordse landen gevraagd een update van de vragenlijst op te stellen.

De leden van de CDA-fractie stellen vragen over een mogelijke herinvoering van de binnengrenscontrole en een beoordeling van de buitengrenscontrole van de nieuwe toetreders en van Noorwegen en IJsland. Ook de leden van de fractie van de VVD vragen naar de buitengrenscontrole. Hierop antwoorden wij als volgt.

In mei 1997 bracht de bezoekcommissie buitengrenzen een eerste bezoek aan de Noordse landen. Het rapport (SCH/I-Grenzen (97)com 5, 2e herz.) is de Kamer eerder toegegaan in de aanloop naar het Uitvoerend Comité (UC) te Wenen op 15 december 1997.

De commissie komt in het rapport tot de algemene conclusie dat de controles aan de grenzen van Denemarken, Zweden en Noorwegen een aantal knelpunten vertonen. De controle aan de grenzen van Finland wordt daarentegen als zeer positief beoordeeld. De commissie beveelt onder meer aan dat alle landen van de Noordse Paspootunie investeren in extra personele en materiële middelen met het oog op de verwachte groei in veerbootpassagiers en vrachtverkeer. Daarnaast zouden aanvullende maatregelen moeten worden genomen ter ontdekking van valse en vervalste documenten.

Het rapport werd ter kennisneming aan het UC voorgelegd. Het is vooral bedoeld om met het oog op de toekomstige inwerkingstelling van de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst in Denemarken, Zweden en Finland, te inventariseren wat de kwaliteit van de controle aan de buitengrenzen is en welke maatregelen er eventueel moeten worden genomen om de kwaliteit te verbeteren. Deze nadere maatregelen zullen samen met de Noordse landen worden uitgewerkt en worden voorgelegd aan het UC. Op grond van het parlementaire instemmingsrecht zal de Kamer voorafgaand aan het UC terzake worden geïnformeerd.

Door de leden van de fractie van het CDA is gevraagd naar een toelichting op de stelling dat de samenwerking met Noorwegen en IJsland er niet toe kan leiden dat de voortgang van de Schengen-samenwerking of verdere afspraken binnen de Europese Unie kunnen worden tegengehouden. Naar aanleiding van deze vraag zij erop gewezen dat de uitgangspunten van de samenwerking zijn dat, enerzijds, Noorwegen en IJsland te allen tijde hun soevereiniteit behouden en, anderzijds, dat deze landen de voortgang van de Schengen-samenwerking tussen de lidstaten van de EU niet kunnen belemmeren. Hieruit volgt dat het Samenwerkingsverdrag waar het betreft de Schengen-samenwerking wel voorziet in betrokkenheid van Noorwegen en IJsland bij de voorbereiding van het besluit maar niet bij de besluitvorming zelf. A fortiori kunnen Noorwegen en IJsland deze besluitvorming dus ook niet tegenhouden. Weliswaar dienen Noorwegen en IJsland te besluiten over aanvaarding van ondermeer besluiten van het Uitvoerend Comité (artikel 3, eerste lid, van het Samenwerkingsverdrag), doch indien Noorwegen of IJsland een besluit niet aanvaarden staat dit gelijk aan opzegging van het Samenwerkingsverdrag. Wat betreft de besluitvorming in de Europese Unie moet worden opgemerkt dat Noorwegen en IJsland hier in het geheel niet bij betrokken zijn. Op de Schengen-landen rust de verplichting tot overleg met Noorwegen en IJsland met betrekking tot de binnen de organen van de Europese Unie besproken aangelegenheden welke verband houden met het Samenwerkingsverdrag (artikel 2, derde lid, van het Samenwerkingsverdrag).

De leden van de fractie van D66 zouden graag inzicht willen hebben in de positie van de Noordse landen bij integratie van Schengen in het Verdrag van Amsterdam. Ook de leden van VVD-fractie vragen op welke wijze Noorwegen en IJsland bij de besluitvorming zullen worden betrokken nu Schengen opgaat in de Europese Unie. In het geval deze landen op ad hoc basis deel gaan uitmaken van de JBZ-Raad, gezien het intergouvernementele karakter van de JBZ-Raad, welke positie nemen Noorwegen en IJsland dan in de besluitvorming in, vragen de leden van de VVD-fractie zich af.

Hierop antwoorden wij dat de wijze van besluitvorming met Noorwegen en IJsland wordt uitgewerkt in het kader van de voorbereiding op de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam. Conform het Schengen-Protocol bij het Verdrag van Amsterdam dient dit gereed te zijn op het moment dat het Verdrag van Amsterdam in werking treedt (zie ook memorie van toelichting bij het Verdrag van Amsterdam, kamerstukken II 1997/98, 25 922 (R1613), nr. 3, blz. 23).

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de maatregelen ter verbetering van de buitengrenscontroles en het asielbeleid van de Noordse landen. De Zweedse autoriteiten, zo antwoorden wij, erkennen de conclusies uit het rapport van de bezoekcommissie buitengrenzen, namelijk dat de controles aan de buitengrenzen verbetering behoeven. De nodige financiële middelen zijn vrijgemaakt voor de inzet van meer personeel en materieel en de procedure voor parlementaire goedkeuring van de extra middelen is reeds in gang gezet.

Ook Denemarken heeft naar aanleiding van het rapport van de bezoekcommissie buitengrenzen besloten de noodzakelijke aanpassingen te verrichten om aan de vereisten voor Schengen te voldoen. De invulling van de overige maatregelen is momenteel nog onderwerp van gesprek tussen de betrokken autoriteiten. Ten aanzien van de buitengrenscontrole van Finland wordt in het rapport van de bezoekcommissie buitengrenzen geconstateerd dat deze zeer effectief is. Noorwegen en IJsland zullen naar aanleiding van het verzoek tot de update van de vragenlijst nader aangeven welke maatregelen zij aan de buitengrenzen hebben genomen.

Het door de leden van de VVD gevraagde overzicht kon worden samengesteld op basis van de door de betrokken autoriteiten verstrekte gegevens. Teneinde een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen zijn de gegevens aangevuld met data uit het jaarrapport van de Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration policies in Europe (IGC).

		illegale grens- overschrijdingen ¹	aangemelde asiel- zoekers	geaccepteerde asielzoekers	uitgewezen asiel- zoekers ²
Zweden	1995		9 047	5 701	5 560
	1996		5 774	4 832	3 104
	1997	3 650	9 064	8 944	5 673 ³
Denemarken	1995		5 104	20 347	3 496
	1996		5 893	8 629 ⁴	2 212
	1997		5 100	5 954	4 866
Finland	1995		854	4	269
	1996		711	11	248
	1997		973	4 ⁵	278
Noorwegen	1995		1 460	29	1 414
	1996		1 778	6	1 410
	1997	2 400	1 012 ⁶	83	1 531
IJsland	1995	0-5	5	5	0
	1996	0-5	4	1	3
	1997	0-5	6	4	1

¹ Deze cijfers zijn per definitie schattingen.

² Formeel uitgewezen, hetgeen niet hoeft te betekenen dat de vreemdeling daadwerkelijk over de grens is gezet (bijvoorbeeld bij hoger beroep).

³ Cijfers over de eerste drie kwartalen van 1997.

⁴ Asielzoekers en groepen met een andere status.

⁵ Gedefinieerd als asielzoekers in de betekenis van de Geneefse Conventie.

⁶ Cijfers tot oktober 1997.

Voorts kan gemeld worden dat alle Noordse landen partij zijn bij het op 28 juli 1951 te Geneve tot stand gekomen Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1954, 88). De vreemdelingenwetgeving in deze landen, die onder meer van toepassing is op asielzoekers, biedt in al deze landen voldoende waarborgen voor de bescherming van vluchtelingen. Ook kennen deze landen beroepsmogelijkheden tegen een uitzettingsbevel.

Wat betreft het door deze leden gevraagde overzicht van landen waarmee de nieuwe toetreders terug- en overname-overeenkomsten hebben gesloten, kan het volgende worden gemeld:

land	terug- en overname-overeenkomsten met:
Denemarken	Duitsland, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Noorwegen, Somalië en Zweden
Finland	Denemarken, Estland, Letland, Litouwen, Noorwegen en Zweden
Zweden	Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, voormalig Joegoslavië, Letland, Litouwen, Noorwegen en Roemenië
Noorwegen	Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Letland, Litouwen, IJsland en Zweden
IJsland	Denemarken, Estland, Finland, Letland, Litouwen, Noorwegen en Zweden

ARTIKELSGEWIJS VERSLAG

I Toetredingsprotocollen en toetredingsverdragen met Denemarken, Finland en Zweden

De leden van de fracties van de PvdA, CDA, VVD en D66 stellen de positie van de Faeröer en Groenland aan de orde. Hierbij wijzen wij op het volgende.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het toetredingsverdrag met Denemarken betreft de toetreding van Denemarken tot Schengen niet de Faeröer en Groenland, terwijl op basis van artikel 5, tweede lid, van het toetredingsverdrag personen die de grens van deze gebieden met de Schengen-landen overschrijden, niet aan personencontrole worden onderworpen. Achtergrond van deze regeling is, enerzijds, de omstandigheid dat de bepalingen van de Noordse Paspoortunie wel op deze gebieden van toepassing zijn, terwijl zij, anderzijds, beschikken over een vergaande mate van autonomie op grond waarvan zij niet onder de werking van dit verdrag konden worden begrepen. Duidelijk is evenwel dat de opheffing van de personencontroles aan de onderlinge grenzen maatregelen noodzakelijk maakt om de gevolgen daarvan op te vangen. De Schengen-Uitvoeringsovereenkomst voorziet daartoe in de zogenoemde compenserende maatregelen. Ook in geval van de Faeröer en Groenland zijn dergelijke maatregelen noodzakelijk om de personencontrole te kunnen opheffen. Dit oordeel is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Verklaring inzake artikel 7 van het toetredingsverdrag. De tweede alinea van deze verklaring bepaalt dat het toetredingsverdrag eerst in werking kan worden gesteld nadat het Uitvoerend Comité zal hebben vastgesteld dat de regelingen welke het noodzakelijk acht voor de verwezenlijking van een doelmatige controle en bewaking aan de buitengrenzen van de Faeröer en Groenland, alsmede de compenserende maatregelen, met inbegrip van de toepassing van het SIS, toepassing zullen hebben gevonden en effectief zijn. Aldus is vastgelegd dat de toepasselijkheid van compenserende maatregelen op Faeröer en Groenland voorwaarde is voor de inwerkingstelling van het toetredingsverdrag. Op de daadwerkelijke vervulling van deze verplichting wordt door het Uitvoerend Comité toezicht uitgeoefend. Op deze wijze is verzekerd dat de noodzakelijke compenserende maatregelen ook daadwerkelijk zullen worden getroffen. Deze constructie respecteert de autonomie die deze gebieden hebben binnen het Koninkrijk Denemarken, terwijl ook de belangen van de Schengen-landen bij een adequate regeling worden verzekerd alvorens het toetredingsverdrag in werking wordt gesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke partijen de gemeenschappelijke verklaring inzake uitlevering hebben ondertekend en welke verplicht-

tingen hieruit voortvloeien. De partijen die de gemeenschappelijke verklaring hebben afgelegd, zo antwoorden wij, zijn alle Schengen-landen en de drie toetreders, dat wil zeggen België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje en Zweden. Het Verdrag betreffende uitlevering tussen de Lid-Staten van de Europese Unie, waar de verklaring naar verwijst, is namelijk door alle EU-lidstaten ondertekend.

II Het Samenwerkingsverdrag

De leden van de PvdA-fractie vragen welke aanvullende samenwerking de Noordse Paspoortunie de vijf lidstaten nog te bieden heeft na inwerking-treding van de voorliggende verdragen over integratie van die samenwerking in Schengen-kader. Ook de leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de afspraken die de landen van de Noordse Paspoortunie onderling hebben gemaakt, afwijken van de afspraken in Schengen-verband.

Hierop antwoorden wij dat, indien de bepalingen van het verdrag van de Noordse Paspoortunie (NPU) als uitgangspunt worden genomen, kan worden gesteld dat de formele samenwerking tussen de Noordse landen beperkt blijft tot een gezamenlijk beleid ten aanzien van visa, toegangs-verlening en circulatie. In dat geval heeft de NPU niet meer te bieden dan hetgeen in de voorliggende verdragen wordt geregeld. Echter, de samenwerking op basis van de voorliggende verdragen gaat verder dan het verdrag van de NPU. Dit omvat in principe het gehele Schengen-acquis.

Hierbij wordt opgemerkt dat het wel zo is dat de Schengen-samenwerking prevaleert op grond van artikel 4 van het Samenwerkingsverdrag.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de consequenties voor Noorwegen en IJsland van de opzegging van het Samenwerkingsverdrag voor zowel het voortbestaan van de Noordse Paspoortunie als voor de grenscontrole tussen Noorwegen, enerzijds, en Zweden en Finland, anderzijds. Tevens vragen zij of de opzegging door Noorwegen of IJsland niet (indirect) dezelfde gevolgen voor het Schengengebied heeft, gezien het feit dat zij deel uitmaken van de Paspoortunie en dit dientengevolge ook de Noordse Schengen-lidstaten direct raakt.

Hierop antwoorden wij dat, indien Noorwegen en IJsland het Samenwerkingsverdrag opzeggen, er formeel niet langer sprake zal zijn van een vrij personenverkeer tussen deze twee landen en de Schengen-landen hetgeen bijvoorbeeld tot gevolg heeft dat paspoortcontroles van luchtverkeerreizigers van en naar Noorwegen en IJsland worden gehandhaafd, dan wel opnieuw ingevoerd. Zowel in de toetredings-verdragen met Denemarken, Finland en Zweden, als in het Samenwerkingsverdrag is vastgelegd dat de Schengensamenwerking prioriteit heeft ten opzichte van de Noordse Paspoortunie. De beëindiging van het Samenwerkingsverdrag betekent feitelijk ook het einde van de NPU.

Op de vraag van de leden van de PvdA over de inwerkingstelling van alle toetredingsverdragen en van het samenwerkingsverdrag, antwoorden wij dat het niet anders kan dan dat deze verdragen alle tegelijk in werking worden gesteld.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie in hoeverre de landen van de Noordse Paspoortunie verplicht zijn bij eventuele wijzigingen in hun verdrag, de Schengen-landen, dan wel in het vervolg de EU-landen te raadplegen, antwoorden wij dat een dergelijke verplichting niet is opgenomen in het Samenwerkingsverdrag en ook niet nodig wordt geacht, omdat ingevolge artikel 4 van het Samenwerkingsverdrag de

samenwerking binnen de Noordse Paspoortunie niet mag indruisen tegen of een belemmering mag vormen voor de toepassing van het Samenwerkingsverdrag.

De leden van de VVD-fractie vragen of het er in de praktijk toe kan leiden dat de uitzonderingspositie die Noorwegen en IJsland is toebedeeld voor betrokken landen meer oplevert dan de reguliere positie, omdat deze landen kunnen dreigen met opzegging van het Samenwerkingsverdrag. Hier wijzen wij er op dat eerder sprake is van het tegendeel. De uitzonderingspositie van Noorwegen en IJsland leidt er toe dat beide landen wel mogen deelnemen aan de bijeenkomsten van het Uitvoerend Comité, de Gemeenschappelijke Controle Autoriteit die toeziet op de werking van het Schengen Informatiesysteem (SIS), de Centrale Groep en de diverse werkgroepen en subgroepen, maar niet mogen meebeslissen. Alhoewel Noorwegen en IJsland ieder afzonderlijk de mogelijkheid hebben om het Samenwerkingsverdrag op te zeggen, zal hier in de praktijk zeer moeilijk gebruik van kunnen worden gemaakt, gezien de consequenties voor bijvoorbeeld de relatie met de drie EU-lidstaten die tevens lid zijn van de Noordse Paspoortunie.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
M. Patijn

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz