

Vergaderjaar 2006–2007 A

**31 010**

**Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, met bijlagen; Luxemburg, 26 oktober 2004 (Trb. 2006, 83)**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2007

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 16 april 2007.

De wens dat het verdrag aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens één van de Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 16 mei 2007.

Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, eerste lid, en artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 26 oktober 2004 te Luxemburg tostandgekomen Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, met bijlagen (Trb. 2006, 83).

Een toelichtende nota bij de Overeenkomst treft u eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen

### Inleiding

Op 26 oktober 2004 is te Luxemburg tot stand gekomen de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, met bijlagen (Trb. 2006, 83) Dit verdrag vormt een onderdeel van een groot pakket van verdragen die, afhankelijk van het onderwerp, door de Europese Unie (EU) en/of de Europese Gemeenschap (EG) tegelijkertijd zijn gesloten met Zwitserland.

Sinds Zwitserland, als lid van de Europese Vrijhandelsorganisatie, in een referendum in 1992 toetreding tot de Europees Economische Ruimte (EER) afwees, kwam een proces van bilaterale onderhandelingen tussen de EU en Zwitserland op gang. Deze onderhandelingen resulteerden in twee pakketten van overeenkomsten inzake de interne markt: de zogenaamde «Bilateralen I» en «Bilateralen II»-pakketten. Op 1 juni 2003 trad het Bilateralen I-pakket in werking, bestaande uit zeven overeenkomsten op het gebied van het vrij verkeer van personen, overheidsaanbestedingen, luchtvervoer, weg- en spoorwegvervoer, landbouwproducten, wederzijdse erkenning van normen en wetenschappelijke en technologische samenwerking.

Op 26 oktober 2004 werden de overeenkomsten in het Bilateralen II-pakket ondertekend. Dit pakket, bestaande uit acht overeenkomsten en één intentieverklaring, gaat niet alleen de interne markt aan, maar handelt ook over nieuwe onderwerpen, zoals de onderhavige Overeenkomst inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis. Dit verdrag werd in een referendum aan de Zwitserse bevolking voorgelegd en werd op 5 juni 2005 met een meerderheid van 54,6% goedgekeurd.

De overige onderwerpen uit dit pakket betreffen:

1. Spaartegoeden: Zwitserland gaat bronbelasting heffen op spaargelden van EU-burgers. Een groot deel van de opbrengst gaat naar de betrokken EU-lidstaten. Zwitserland kan op deze manier het bankgeheim behouden. Dit verdrag trad op 1 juli 2005 in werking (PbEG L 385 van 29 december 2004).
2. Fraude: juridische en administratieve samenwerking op het gebied van bestrijding van diverse vormen van fraude, waaronder witwassen van criminele vermogens (Trb. 2004, 332).
3. Agrarische producten: vrijere handel met Zwitserland. Dit verdrag trad op 30 maart 2005 in werking (PbEG L 23 van 26 januari 2005).
4. Milieu: Zwitserland treedt toe tot het Europees Milieu-agentschap. Dit verdrag trad op 1 april 2006 in werking (PbEG L 90 van 28 maart 2006).
5. Statistiek: Zwitserland gaat deelnemen in het Europees Statistisch Systeem. Dit verdrag zal op 1 januari 2007 in werking treden (PbEG L 90 van 28 maart 2006).
6. Media: Zwitserland gaat deelnemen in het Europese mediaprogramma. Dit verdrag trad op 1 april 2006 in werking (PbEG L 90 van maart 2006).
7. Pensioenen: dubbele belastingheffing van in Zwitserland woonachtige gepensioneerde EU-ambtenaren wordt afgeschaft. Dit verdrag trad op 31 mei 2005 in werking.
8. Onderwijs: Zwitserland neemt deel aan EU onderwijsprogramma's.

De onderhandelingen over de liberalisering van diensten zullen, gezien de complexiteit van de dossiers, separaat van Bilateralen II worden voortgezet.

Vanaf 2006 gaat Zwitserland voor een periode van vijf jaar jaarlijks € 130

miljoen bijdragen aan het sociaal en economisch beleid van de 10 nieuwe lidstaten. De Europese Commissie stelde zich namelijk op het standpunt dat na de uitbreiding van de EU in 2004 de afzetmarkt voor EFTA landen aanzienlijk was verruimd en dat daarom EFTA-landen daar financieel iets tegenover moeten stellen.

### **Belang van de bilaterale pakketten tussen de EU en Zwitserland**

Naast het gegeven dat Zwitserland ingesloten is door lidstaten van de EU, is Zwitserland ná de VS de grootste handelspartner van de Unie. Verder wonen meer dan 800 000 EU burgers in Zwitserland en dagelijks is er intensief grensverkeer met Zwitserland. Dit illustreert het algemene belang van vergaande samenwerking voor de EU met Zwitserland. Voor Zwitserland, centraal gelegen tussen landen met een steeds verder integrerende interne markt, was de neutraliteitspolitiek na de val van de muur niet langer houdbaar en zijn overeenkomsten inzake vergaande toegang tot de interne markt van economisch levensbelang. Afspraken binnen Bilateralen II hebben voor Zwitserland concrete voordelen opgeleverd op het gebied van de financiële sector, de voedingsindustrie (verlaagde douaneheffingen) en stimulering van toerisme door Schengenvisa.

### **Omvang van de gevraagde goedkeuring**

Het voorliggende verdrag heeft een gemengd karakter, in die zin dat zowel de Europese Gemeenschap als de Europese Unie optreden als partij tegenover Zwitserland. Dat is het gevolg van het Protocol tot opname van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie (voortaan: Schengen Protocol) behorende bij het op 2 oktober 1997 te Amsterdam tot stand gekomen Verdrag van Amsterdam houdende wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en sommige bijbehorende Akten (Trb. 1998, 11). Het Schengen Protocol bevat de machtiging aan een aantal lidstaten om in het kader van nauwere samenwerking het Schengenacquis toe te passen en verder te ontwikkelen. Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen een bijzondere positie in, die is vastgelegd in separate protocollen bij het Verdrag van Amsterdam. Artikel 2, eerste lid, tweede alinea, van het Schengen Protocol bepaalt dat de Raad voor elk van de bepalingen en besluiten die het Schengenacquis vormen de rechtsgrondslag in hetzij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap hetzij het Verdrag betreffende de Europese Unie vaststelt. Ter uitvoering daarvan heeft de Raad bij besluiten van 20 mei 1999 1999/435/EG en 1999/436/EG (PbEG L 176/17 van 10 juli 1999) de rechtsgrondslagen van de bepalingen of besluiten die tot het Schengenacquis behoren, vastgesteld; in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (waarvan de geconsolideerde tekst is geplaatst in Trb. 2003, 150) (voortaan: VEG) en het Verdrag betreffende de Europese Unie (waarvan de geconsolideerde tekst is geplaatst in Trb. 2003, 151) (voortaan: VEU). Met andere woorden, van alle onderdelen van het Schengenacquis, die niet reeds hun geldigheid hadden verloren, is vastgelegd in welk verdrag het zijn rechtsgrondslag vindt.

In grote lijnen komt deze indeling erop neer dat de bepalingen en besluiten op het terrein van het personenverkeer (Titel II), de vuurwapens (Titel III, hoofdstuk 7) en de bepalingen over vervoer en goederenverkeer (Titel V) geacht worden te zijn gebaseerd op Titel IV van het VEG. De Schengenregelingen inzake Politie en Veiligheid (Titel III, met uitzondering van hoofdstuk 7) en het Schengen-informatiesysteem (Titel IV) vallen binnen de werkingssfeer van Titel VI van het VEU. Aangezien het onderhavige verdrag betrekking heeft op het gehele Schengenacquis vindt ook het

verdrag zelf zijn rechtsbasis in beide verdragen, te weten voor het communautaire deel in artikel 300 van het VEG en voor het overige in artikelen 38 *juncto* 24 VEU.

De binding van de Europese Unie aan het onderhavige verdrag komt zodoende op een wijze tot stand, die op het eerste oog zeer ingewikkeld lijkt. Voorzover de inhoud van het verdrag onder de werking van het gemeenschapsrecht valt is artikel 300 VEG, dat de te volgen procedure beschrijft, van toepassing. Voorzover het verdrag materie bevat waarvoor het VEU de rechtsbasis vormt, moet het bepaalde in artikel 24 VEU in acht worden genomen. Daaruit blijkt dat een verdrag niet bindend is voor een lidstaat die heeft verklaard eerst zijn interne procedures te moeten doorlopen. Aangezien het verdrag niet alleen verplichtingen schept voor de instellingen van de Unie maar ook voor Nederland, heeft de regering het nodig geacht een dergelijke verklaring af te leggen; het verdrag behoeft in dat geval immers de goedkeuring van de Staten-Generaal.

Samengevat betekent het voorgaande in procedurele zin, dat het onderhavige verdrag ter goedkeuring wordt voorgelegd, uitsluitend voorzover dat verdrag kan worden aangemerkt als een verdrag in de zin van artikel 38 *juncto* 24 VEU. In meer inhoudelijke zin betreft de goedkeuring de voorgenomen samenwerking met Zwitserland op die terreinen van het Schengenacquis die zijn terug te voeren op Titel VI VEU. Welke onderdelen dat zijn, kan met behulp van het bovenbedoelde besluit van de Raad uit 1999 worden vastgesteld. Ter vergemakkelijking van het inzicht daarin is als bijlage aan deze toelichtende nota gehecht de bij de Overeenkomst behorende bijlagen, waarin het VEU gedeelte vet is gedrukt<sup>1</sup>.

### **Voorlopige toepassing**

De artikelen 1, 3, 4, 5 en 6 en artikel 7, tweede lid, onder a, laatste zin, van het verdrag, die alle uitsluitend betrekking hebben op het gemengd comité, worden voorlopig toegepast. De reden hiervoor is dat het Schengenacquis een dynamisch karakter heeft omdat het verder wordt ontwikkeld. In het verdrag met Zwitserland is het Schengenacquis beschreven zoals het bestond op het moment van ondertekening van het verdrag. Tussen dat moment en het moment van de inwerkingtreding van het verdrag kan het Schengenacquis wijzigingen ondergaan. Het is de bedoeling dat Zwitserland ook aan die wijzigingen zal worden gebonden. Teneinde dat te verzekeren is het nodig dat Zwitserland betrokken wordt bij de totstandkoming ervan en dat vindt plaats door vergaderingen van het gemengd comité.

### **Inhoud verdrag**

Zoals uit de preambule blijkt, strekt het verdrag ertoe tussen de EU-lidstaten die zijn gebonden aan het Schengenacquis, en Zwitserland het Schengenacquis uit te voeren, toe te passen en te ontwikkelen op dezelfde voet waarop dat al enige jaren gebeurt tussen de betrokken EU-lidstaten en Noorwegen en IJsland. Dit betekent dat het geografisch zo centraal gelegen Zwitserland de binnengrenscontrole gaat opheffen en gaat participeren in de toepassing van alle daaruit voortvloeiende besluiten en maatregelen. Het Schengenacquis is beschreven in de bijlagen bij de Overeenkomst.

Zoals hierboven aangegeven, voorziet het verdrag met het oog op de participatie van Zwitserland in de verdere ontwikkeling van het Schengenacquis in de instelling van een gemengd comité. In het gemengd comité wordt overleg gevoerd over alle zaken die de toepassing van het

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Schengenacquis raken en over de voorstellen die in EG- of EU-kader zijn gedaan en een verdere ontwikkeling van het Schengenacquis inhouden.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1**

Met de in het eerste lid bedoelde gebieden is bedoeld het Schengen-acquis.

### **Artikel 2**

De in het eerste lid bedoelde bijlage A bestaat uit drie delen. Deel I betreft de beide Schengenverdragen van respectievelijk 1985 en 1990. De bepalingen van de Uitvoeringsovereenkomst van Schengen van 1990 die worden uitgezonderd en die vallen binnen onderdelen van het Schengen-acquis waarop de goedkeuring betrekking heeft, zijn de artikelen 60, 70 en 74. Reden voor die uitzondering is, dat ten aanzien van deze bepalingen bij bovengenoemd besluit 1999/436/EG is vastgesteld, dat zij niet langer onderdeel van het Schengenacquis vormden.

Deel 2 bevat alle verdragen tot toetreding tot de Schengen-verdragen, met uitzondering van de onderdelen, waarvan eveneens in 1999 is vastgesteld, dat deze niet langer onderdeel van het Schengenacquis vormden. De toetredingsverdragen zijn in de eerste plaats opgenomen, omdat ze onderdeel van het Schengenacquis vormen, maar ook omdat Italië, Spanje, Portugal, Griekenland, Oostenrijk, Denemarken, Finland en Zweden via deze verdragen aan de Schengenverdragen zijn gebonden. Deel 3 bevat alle nog geldende besluiten en verklaringen van voorheen het Uitvoerend Comité en de Centrale Groep van Schengen, waarvan, zoals uit de vetgedrukte onderdelen blijkt, slechts een klein aantal betrekking heeft op onderdelen van het Schengenacquis die onder de werking van het EU-verdrag vallen.

De in het tweede lid bedoelde bijlage B bevat de rechtsinstrumenten die sinds de incorporatie van het Schengenacquis in het Unierecht tot stand zijn gekomen en strekken tot de verdere ontwikkeling van het Schengen-acquis. Uit de bijlage blijkt, dat slechts een paar van de opgesomde instrumenten het VEU als rechtsbasis hebben. Ten aanzien van de in de lijst opgenomen Uitvoeringsovereenkomst van Schengen en het protocol inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken is van belang, dat in deze verdragen precies is aangegeven welke bepalingen als verdere ontwikkeling van het Schengenacquis worden beschouwd. Hetzelfde geldt voor de genoemde EU-overeenkomsten betreffende uitlevering.

De bijlagen A en B vormen een integrerend onderdeel van het verdrag en zijn aan te merken als zijnde van uitvoerende aard. Verdragen tot wijziging van de bijlagen behoeven op grond van artikel 7, onderdeel f, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring, tenzij de Staten-Generaal zich thans het recht tot goedkeuring terzake voorbehouden.

De Slotakte bevat drie verklaringen betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken die relevant zijn voor de goedkeuring. De gemeenschappelijke verklaring strekt ertoe Zwitserland dezelfde uitzonderingspositie te geven als die welke aan Luxemburg in het zevende lid van de genoemde bepaling is toegestaan. Op de eerste verklaring van Zwitserland betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken wordt in de artikelsgewijze toelichting ingegaan. De tweede verklaring terzake van Zwitserland betekent dat Zwitserland geen beroep kan doen op voorbehouden die het

heeft gemaakt bij de twee genoemde Raad van Europa verdragen voorzover die niet verenigbaar zijn met het onderhavige verdrag.

### **Artikel 3**

Deze bepaling bevat de verplichting tot instelling van een gemengd comité. Dit comité is een duplicaat van het bestaande gemengde comité, waarin Noorwegen en IJsland participeren. Gelet op het feit dat in laatstbedoeld comité dezelfde materie aan de orde zal komen als in het onderhavige gemengd comité is besloten dat beide comité's gezamenlijk zullen vergaderen, zoals blijkt uit de gemeenschappelijke verklaring over gezamenlijke vergaderingen, die het laatste onderdeel vormt van de bijlagen bij het verdrag.

### **Artikel 4**

Uit deze bepaling blijkt de rol die Zwitserland binnen het gemengd comité kan vervullen.

### **Artikel 7**

Onderhavig artikel regelt de wijze waarop Zwitserland gebonden wordt aan maatregelen die in EG- of EU-kader zijn getroffen op nagenoeg dezelfde wijze als dit voor Noorwegen en IJsland geldt. De afwijking van die regeling, zo blijkt uit het tweede lid, onderdeel b, bestaat erin dat rekening is gehouden met het feit dat in Zwitserland de grondwettelijke verplichting bestaat om over bepaalde aangelegenheden referenda te houden voordat de Zwitserse Bondstaat zich daaraan kan binden. Enerzijds mag Zwitserland er uiterlijk twee jaren over doen om dat referendum te houden, en anderzijds is het verplicht zoveel mogelijk de aan een referendum te onderwerpen maatregel voorlopig toe te passen.

Tijdens de onderhandelingen is gebleken dat in Zwitserland referenda uitsluitend betrekking kunnen hebben op formele wetgeving. Verder heeft de Zwitserse Bondstaat in de wetsvoorstellen tot goedkeuring en uitvoering van het onderhavige verdrag zeer ruime delegatiebepalingen opgenomen. Beide wetsvoorstellen zijn inmiddels goedgekeurd door het Zwitserse parlement.

In het vierde lid is vastgelegd dat het verdrag van rechtswege wordt beëindigd, wanneer de binding van Zwitserland aan een maatregel niet tot stand komt.

Een uitzondering daarop vormt het vijfde lid dat betrekking heeft op een mogelijke toekomstige wijziging van artikel 51 van de eerder genoemde Uitvoeringsovereenkomst van Schengen (voortaan: SUO). Artikel 51 betreft het doen van huiszoeking en inbeslagneming op grond van een rechtshulpverzoek van een andere staat. De bepaling stelt in de onderdelen a en b dat de verplichting om aan een dergelijk verzoek te voldoen slechts afhankelijk kan worden gesteld van twee nauw omschreven voorwaarden. In dit kader is onderdeel a van belang. Dit houdt in, dat het feit dat aan het rechtshulpverzoek ten grondslag ligt strafbaar is gesteld naar het recht van beide staten en is bedreigd met een vrijheidsstraf van ten minste zes maanden óf naar het recht van het ene land strafbaar is gesteld met een strafbedreiging van zes maanden en naar het recht van de andere staat als een vergrijp tegen de openbare orde wordt afgedaan en er daarbij een beroep op een ook in strafzaken bevoegde rechter open staat.

Uit het vijfde lid, onderdeel a, van de onderhavige bepaling blijkt dat Zwitserland niet verplicht is maatregelen uit te voeren die er toe strekken de in artikel 51 SUO vastgelegde regeling zodanig te wijzigen dat het vereiste van dubbele strafbaarheid niet meer zou gelden voor delicten die verband houden met directe belastingen. In dit verband is tevens van belang de in de slotakte opgenomen verklaring van Zwitserland betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, waaruit blijkt dat op basis van het huidige Zwitserse recht de vervolging van overtredingen van de wetgeving inzake directe belastingen geen aangelegenheid is, die onder de werking van artikel 51 SUO valt. De werking van de verklaring is beperkt in de tijd, omdat deze alleen ziet op het recht op het moment van inwerkingtreding van de Overeenkomst.

Het vijfde lid, onderdeel b, bevat de procedure die dient te worden gevolgd indien Zwitserland van de in het onderdeel a van het vijfde lid geboden mogelijkheid gebruik maakt.

### **Artikel 8**

Deze bepaling strekt ertoe de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG ook voor Zwitserland toegankelijk te maken en voorts Zwitserland de bevoegdheid te geven om te interveniëren wanneer een rechter uit een van de lidstaten een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de EG voorlegt.

### **Artikel 9**

Dit artikel bevat een verzekerd toezicht op de naleving door Zwitserland van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG.

### **Artikel 11**

Onderhavig artikel bevat de regeling inzake de financiële verplichtingen voor Zwitserland. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het bedrag van 8 100 000 Euro is terug te voeren op de begroting van 1999 voor het oude Schengen – secretariaat. Hetzelfde bedrag werd in 1999 als uitgangspunt genomen in de Overeenkomst met Noorwegen en IJsland.

### **Artikel 13**

Het eerste lid is het gevolg van het feit dat Denemarken niet participeert in de samenwerking die in EU-kader tot stand wordt gebracht op het terrein van Titel IV VEG.

Uit het tweede lid blijkt, dat op Zwitserland de verplichting rust om een verdrag te sluiten met Noorwegen en IJsland over de toepassing van het Schengenacquis.

### **Artikel 14**

Het eerste lid bevat de gebruikelijke regeling voor de inwerkingtreding van een verdrag. Van belang is om deze bepaling te lezen in samenhang met artikel 15.

Op de ratio van de in het tweede lid voorziene voorlopige toepassing werd hierboven al ingegaan.

Het derde lid strekt ertoe te regelen hoe Zwitserland wordt gebonden aan maatregelen die zijn getroffen in de periode die ligt tussen het moment van ondertekening en dat van inwerkingtreding van het verdrag.

## **Artikel 15**

Uit deze bepaling blijkt dat de inwerkingtreding van de Overeenkomst geen automatisch verval van de binnengrenscontrole inhoudt. Zoals indertijd voor de Schengenlanden en de latere toetreders en voor Noorwegen en IJsland gold, vervalt de binnengrenscontrole met Zwitserland pas nadat is onderzocht of Zwitserland aan alle voorwaarden voor toepassing van het Schengenacquis voldoet. Het daartoe strekkende besluit moet in het gemengd comité worden genomen met eenparigheid van stemmen.

## **Artikel 16**

Dit artikel bepaalt dat Liechtenstein tot het onderhavige verdrag kan toetreden. Het protocol terzake met Liechtenstein is in een vergevorderd stadium, en zal te zijner tijd worden aangehaald als een uitvoeringsverdrag in de zin van artikel 7, onderdeel b, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen en zal, behoudens het bepaalde in artikel 8 van die Rijkswet, geen parlementaire goedkeuring behoeven.

## **Koninkrijkspositie**

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal dit verdrag alleen voor Nederland gelden.

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen