

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 2.7.2008  
COM(2008) 373 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES  
PARLEMENT**

**Verslag over de uitvoering van het Haags Programma - 2007**

**{SEC(2008) 2048}**

**{SEC(2008) 2049}**

(door de Commissie ingediend)

# MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

## Verslag over de uitvoering van het Haags Programma - 2007

1. Deze mededeling vloeit voort uit de wens van de Raad om jaarlijks van de Commissie een verslag te krijgen over de uitvoering van het Haags Programma en het bijbehorende actieplan<sup>1</sup>. Voor dit verslag is dezelfde methode gevolgd als voor het eerste jaarlijkse verslag (over 2005)<sup>2</sup>.
2. Bedoeling van dit verslag is **na te gaan hoe het staat met de goedkeuring van de maatregelen** die in het Haags Programma waren gepland, zowel op **institutioneel niveau** (deel I en bijlage 1) als wat hun uitvoering op **nationaal niveau** betreft (deel II en bijlage 2). Daarbij wordt ook gekeken naar het drugsactieplan, de strategie voor de externe aspecten van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en het actieplan ter bestrijding van terrorisme, die een aanvulling vormen op het actieplan ter uitvoering van het Haags Programma, en naar het tijdschema voor de geplande maatregelen.
3. Alle maatregelen die voor 2007 waren voorgesteld, en de maatregelen die sedert 2005 nog steeds niet zijn genomen, worden derhalve tegen het licht gehouden. Indien relevant komen in deze mededeling ook andere maatregelen aan bod die weliswaar niet in het actieplan waren opgenomen, doch die niettemin de werkzaamheden op de respectieve beleidsterreinen van het Haags Programma hebben aangevuld.

### 1. MAATREGELEN DIE VOOR 2007 WAREN GEPLAND IN HET HAAGS PROGRAMMA

4. **Over het geheel genomen zijn de resultaten eerder onbevredigend<sup>3</sup>**. Heel wat maatregelen die in het actieplan waren opgenomen (zie met name de maatregelen in de punten 1.3.3 en 1.4.2) moesten worden opgegeven of vertraagd, hetzij omdat zij door gebeurtenissen achterhaald waren, hetzij omdat aan andere gebieden prioriteit moest worden gegeven. Voorts moest het tijdschema voor sommige maatregelen opnieuw worden bekeken teneinde rekening te houden met mogelijke ontwikkelingen op institutioneel vlak.
5. Uit het verslag over 2007 blijkt dat er **minder resultaten zijn geboekt (38 % van de maatregelen zijn genomen)** dan in 2006 (53 % van de maatregelen) en dat heel wat meer maatregelen vertraging opliepen: 41 % ten opzichte van 27 % in 2006.

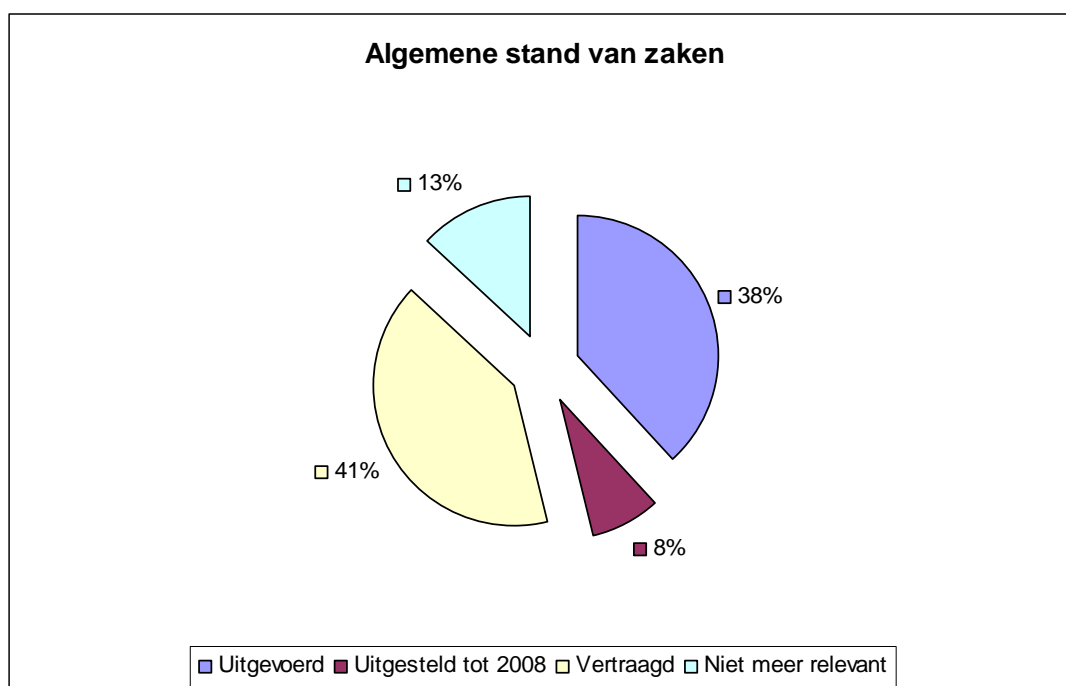
---

<sup>1</sup> Het Haags Programma - Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (PB C 53 van 3.3.2005, blz. 1) en het actieplan van de Raad en de Commissie ter uitvoering van het Haags Programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (PB C 198 van 12.8.2005, blz. 1).

<sup>2</sup> COM(2006) 333 definitief.

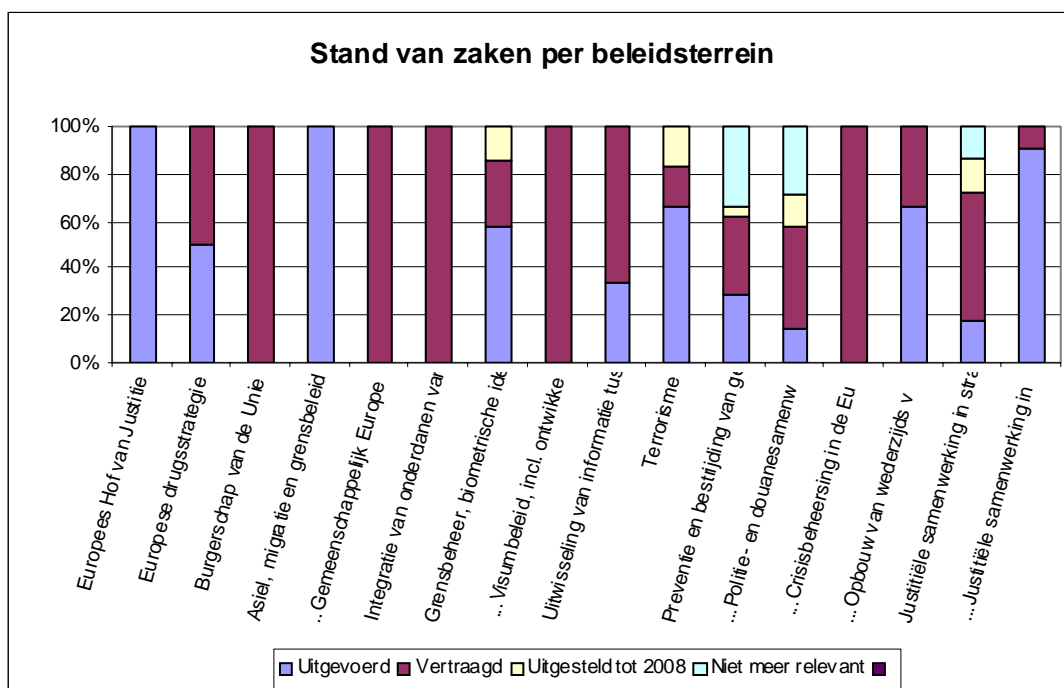
<sup>3</sup> De resultaatbeoordeling heeft zowel betrekking op voorstellen en initiatieven van de Commissie als op de goedkeuring daarvan door de Raad en het Europees Parlement.

6. **Tabel 1** geeft een overzicht van de stand van zaken voor de institutionele maatregelen die voor 2007 waren gepland (of die in de vorige jaren nog niet waren genomen) en voor lopende maatregelen<sup>4</sup> in het Haags actieplan.
7. Voornamelijk op de volgende gebieden zijn de **resultaten bevredigend**: migratie en grensbeleid, terrorisme, opbouwen van wederzijds vertrouwen en justitiële samenwerking in burgerlijke zaken.
8. Op de volgende gebieden zijn de **resultaten duidelijk onvoldoende**: visumbeleid, uitwisseling van informatie tussen wetshandhavings- en justitiële autoriteiten, preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, crisisbeheersing in de Europese Unie, politie- en douanesamenwerking en justitiële samenwerking in strafzaken.



---

<sup>4</sup> Net als in de vorige verslagen zijn de lopende maatregelen niet in de tabellen opgenomen. Informatie over deze maatregelen kan echter worden gevonden in de bijlagen en de tekst van de mededeling.



## 1.1. Algemene beleidslijnen

### 1.1.1. Europees Hof van Justitie

9. Op 1 maart 2008 heeft het Europees Hof van Justitie een nieuwe procedure aangenomen waardoor het zeer dringende verzoeken om een prejudiciële uitspraak **sneller kan behandelen**. Tijdens de besprekingen van het Haags Programma was gebleken dat hieraan behoefte bestond. Dankzij deze innovatie zal er minder tijd nodig zijn voor het behandelen van zaken in verband met de uitlegging van titel IV van het derde deel van het EG-Verdrag of titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

### 1.1.2. Europese drugsstrategie

10. De **maatregelen** voor 2007 die in het EU-drugsactieplan (2005-2008) waren opgenomen, zijn **gedeeltelijk genomen**.
11. Op 10 december werd een mededeling over het voortgangsverslag 2007 over de tenuitvoerlegging van het EU-drugsactieplan (2005-2008) goedgekeurd. In 2008 zullen de eindevaluatie en een voorstel voor een nieuw actieplan worden ingediend.
12. De publicatie van het verslag over de uitvoering en werking van het kaderbesluit betreffende drugshandel, dat voor 2007 gepland was, heeft enige vertraging opgelopen. De Commissie zal dit verslag tegen mei 2009 voorleggen, omdat het ten behoeve van een correcte evaluatie verkieslijk wordt geacht dat het in artikel 9, lid 2, van het kaderbesluit opgenomen tijdschema in acht wordt genomen.

## 1.2. Versterking van de vrijheid

### 1.2.1. *Het burgerschap van de Unie*

13. Op dit gebied is **enige vooruitgang** geboekt. De Commissie heeft op 5 december 2007 een mededeling over effectieve consulaire bescherming in derde landen<sup>5</sup> aangenomen, die het vervolg vormt op haar groenboek van 2006. Het voor 2007 geplande Europese burgerinitiatief kon echter niet worden voorgesteld, omdat de huidige verdragen geen rechtsgrondslag bieden voor de bepalingen en voorwaarden die nodig zijn voor een dergelijk initiatief.

### 1.2.2. *Asiel-, migratie- en grenzenbeleid - Gemeenschappelijke analyse van alle aspecten van migratieverschijnselen*

14. De ontwikkelingen op dit gebied zijn **bevredigend**. Op 10 augustus 2007 heeft de Commissie het voorstel betreffende het opzetten van een Europees migratienetwerk ingediend en vervolgens heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 6 december 2007 een akkoord bereikt over een algemene aanpak voor een ontwerpbesluit betreffende het opzetten van een Europees migratienetwerk. De formele goedkeuring door de Raad zou in de eerste helft van 2008 moeten plaatsvinden.

### 1.2.3. *Gemeenschappelijk Europees asielstelsel*

15. Op dit gebied kan enige vooruitgang in de richting van verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel worden gemeld, doch globaal genomen zijn de **resultaten gemengd**.
16. In 2007 werd een evaluatie verricht van de omzetting en tenuitvoerlegging van de rechtsinstrumenten (met inbegrip van de rechtsinstrumenten inzake migratie) van de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Onder meer de evaluatieverslagen van het Dublinstelsel en de richtlijn betreffende de opvangvoorwaarden werden in 2007 gepubliceerd. In 2008 zullen de eindresultaten worden beoordeeld en ter beschikking gesteld als onderdeel van het beleidsplan (zie hieronder punt 17).
17. In 2007 werd een groenboek over de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel gepubliceerd en de resultaten van een brede raadpleging worden omgezet in een asielactieplan dat in 2008 zal worden voorgesteld. Voorts werd een voorstel tot wijziging van de richtlijn betreffende langdurig ingezetenen<sup>6</sup> gedaan, teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten.
18. De aanvankelijk voor 2006 geplande studie naar de gezamenlijke behandeling van asielverzoeken binnen de Unie is vertraagd.

---

<sup>5</sup> Effectieve consulaire bescherming in derde landen: bijdrage van de Europese Unie - Actieplan 2007-2009, COM(2007) 767 definitief.

<sup>6</sup> COM(2007) 298 definitief.

#### 1.2.4. *Legale migratie*

19. Niet alleen de evaluatie van en het toezicht op de omzetting en uitvoering van de richtlijnen over legale migratie van de eerste fase hebben **in 2007** plaatsgevonden (zie hierboven punt 16), er zijn ook **verschillende initiatieven** genomen die niet in het actieplan waren opgenomen, met name een mededeling over circulaire migratie en mobiliteitspartnerschappen tussen de Europese Unie en derde landen<sup>7</sup> en twee grote wetgevingsvoorstellen<sup>8</sup> die op 23 oktober zijn ingediend. Met Moldavië en Kaapverdië hebben reeds informele contacten plaatsgevonden met het oog op het sluiten van mogelijke mobiliteitspartnerschappen met elk van deze landen.

#### 1.2.5. *Integratie van onderdanen van derde landen*

20. In september 2007 heeft de Commissie het **derde jaarverslag over migratie en integratie** goedgekeurd. De ontwikkeling van een **website over integratie**, die aanvankelijk voor 2006 was gepland, is uitgesteld en zal thans in het vierde kwartaal van 2008 worden gestart.

#### 1.2.6. *Bestrijding van illegale immigratie*

21. Op dit gebied is **voortdurend** vooruitgang geboekt vanuit de invalshoek dat zolang er geen doeltreffende maatregelen tot bestrijding van illegale immigratie worden genomen, de geloofwaardigheid van het Europese migratiebeleid onherstelbaar wordt ondermijnd. In dit kader is het belangrijkste initiatief een voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen<sup>9</sup>. Maatregelen tegen illegale tewerkstelling waren weliswaar niet in het actieplan voor 2007 opgenomen, maar de Commissie heeft besloten dit voorstel in te dienen, omdat zij illegale tewerkstelling de belangrijkste drijvende kracht achter illegale immigratie acht. Het doel van het voorstel is ervoor te zorgen dat alle lidstaten soortgelijke preventieve maatregelen en sancties invoeren en die doeltreffend handhaven. Het is immers van vitaal belang dat alle EU-lidstaten alle noodzakelijke maatregelen nemen om de rechtsstaat en de legaliteit in de EU te doen eerbiedigen.
22. In 2007 werden nog andere activiteiten in gang gezet, namelijk verdere werkzaamheden in verband met de mogelijkheid van **grotere betrokkenheid van FRONTEX** in de ontwikkeling van netwerken van verbindingsofficieren en de publicatie van het tweede jaarverslag over het gemeenschappelijk beleid inzake illegale migratie.
23. De onderhandelingen en de sluiting van **zes overnameovereenkomsten** met Oekraïne, Moldavië, Servië, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië,

---

<sup>7</sup> COM(2007) 248 definitief.

<sup>8</sup> Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (COM(2007) 637 definitief) en voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een aanvraagprocedure voor een vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te wonen en te werken en betreffende een gemeenschappelijke reeks rechten voor onderdanen van een derde land die wettelijk in een lidstaat verblijven (COM(2007) 638 definitief, Brussel, 23.10.2007).

<sup>9</sup> COM(2007) 249 definitief.

Bosnië en Herzegovina en Montenegro werden eind 2007 voltooid. Al deze overeenkomsten zijn op 1 januari 2008 in werking getreden.

*1.2.7. Grensbeheer, biometrische identificatiemiddelen, informatiesystemen en visumbeleid*

24. Op dit gebied is **goede vooruitgang** geboekt.
25. In september 2007 werden **evaluaties van het Schengeninformatiesysteem** verricht in overeenstemming met de relevante Schengenevaluatieprocedures. Voorts heeft de Raad op 6 december 2007 het besluit aangenomen betreffende het **opheffen van controles aan de land- en zee grenzen met en tussen de nieuwe lidstaten**. De ontmanteling van de **luchtgrenzen** werd op 31 maart 2008 **voltooid**. In december 2007 zijn negen lidstaten (CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK) tot het Schengegebied toegetreden.
26. Op 11 juli 2007 werd een voorstel van de Commissie tot instelling van een mechanisme voor de oprichting van **snelle-grensinterventieteams** door het Europees Parlement en de Raad aangenomen. Voorts werd op 13 februari 2008 een evaluatieverslag over het **agentschap voor het beheer van de buitengrenzen** ingediend, als onderdeel van het grenspakket van de Commissie, dat ook nog twee mededelingen omvat, de ene over mogelijke nieuwe instrumenten voor de ontwikkeling van grensbeheer en de andere over een Europees grensbewakingssysteem.
27. Op 17 april 2008 vond de formele goedkeuring plaats van de verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een **uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen**.

*1.2.8. Visumbeleid, inclusief de ontwikkeling van het visuminformatiesysteem (VIS)*

28. De resultaten op dit gebied zijn **gemengd**.
29. De visumversoepelingsovereenkomst met Rusland is op 1 juni 2007 in werking getreden. Voorts zijn de visumversoepelingsovereenkomsten met Oekraïne, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Servië, Montenegro, Bosnië en Herzegovina, Albanië en Moldavië in 2007 onderhandeld en ondertekend en op 1 januari 2008 in werking getreden.
30. De Commissie is zich blijven inspannen om ervoor te zorgen dat de burgers van alle lidstaten kunnen reizen zonder visum voor kort verblijf naar alle derde landen waarvan de onderdanen zonder visum naar de EU kunnen reizen. Er is weliswaar vooruitgang geboekt met sommige derde landen (Australië, Canada), maar er blijven andere derde landen waarmee wederkerig visumvrij reizen voor burgers van alle lidstaten nog niet is bereikt.
31. Nadat in juni 2007 een **politiek akkoord** over het wetgevingspakket voor het visuminformatiesysteem werd bereikt, is een nieuw tijdschema voor het project opgesteld, volgens hetwelk het centrale visuminformatiesysteem tegen eind mei 2009 operationeel moet zijn.
32. Op lange termijn voorziet het Haags Programma in de oprichting van **gemeenschappelijke visumkantoren**, waarbij rekening moet worden gehouden met



de besprekingen over de oprichting van een Europese dienst voor extern optreden. Als eerste stap werd de Commissie verzocht een voorstel betreffende de oprichting van gemeenschappelijke aanvraagcentra in te dienen. In 2006 heeft de Commissie een voorstel tot wijziging van de Gemeenschappelijke Visuminstructies in die zin ingediend, dat momenteel in de Raad en in het Europees Parlement wordt besproken. Voorts is de Commissie actief betrokken bij de oprichting van de eerste twee van dergelijke centra, die in de consulaten van de lidstaten in Moldavië en Montenegro zijn ondergebracht.

### **1.3. Versterking van veiligheid**

#### *1.3.1. Uitwisseling van informatie tussen wetshandhavingsautoriteiten en rechterlijke instanties, waarbij een goed evenwicht moet worden gevonden tussen privacy en veiligheid*

33. De versterking van vrijheid, veiligheid en recht vereist een innovatieve aanpak van grensoverschrijdende uitwisseling van wetshandhavingsinformatie. Op dit gebied is **enige vooruitgang** geboekt.

34. In juni 2007 werd een politiek akkoord bereikt over het Duitse initiatief voor een besluit om de meeste niet-Schengenbepalingen van de derde pijler uit het **Verdrag van Prüm** te integreren in de institutionele mechanismen van de Europese Unie (zoals vingerafdrukken, DNA en voertuigenregistratie). Wanneer deze tekst wordt goedgekeurd, kan dit worden beschouwd als een gedeeltelijke toepassing van het beschikbaarheidsbeginsel. Voorts werd in oktober 2007 verdere uitvoeringswetgeving ingediend (zie bijlage 1).

35. Na uitgebreid overleg met de lidstaten en met nationale en internationale verenigingen heeft de Commissie op 6 november 2007 in het kader van een uitgebreid terrorismebestrijdingspakket (zie hieronder punt 41) het voorstel aangenomen betreffende een gemeenschappelijke EU-aanpak van het gebruik van persoonsgegevens van passagiers ten behoeve van de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit (**PNR-regeling**).

36. Voorts wordt nog gewerkt aan de totstandbrenging van koppelingen tussen SIS II en het Europolinformatiesysteem, wat in 2006 in gang was gezet. Opgemerkt zij dat **Europol reeds aan SISone4all is gekoppeld**.

#### *1.3.2. Terrorismebestrijding*

37. Op dit gebied zijn **aanzienlijke inspanningen** geleverd. Opgemerkt zij dat de tenuitvoerlegging van het actieplan van de Europese Unie inzake de bestrijding van terrorisme op alle vier gebieden is voortgezet (preventie, bescherming, vervolging en reactie).

38. Op basis van informatie die is verzameld in een studieverlag over een grensoverschrijdend crisisnetwerk voor lidstaten, dat in januari 2008 werd voltooid, heeft de Commissie besloten zich niet langer in te zetten voor de oprichting van een **Europees Rechtshandhavingsnetwerk (LEN)**.

39. In de loop van 2007 heeft de Raad het verslag over het **mechanisme voor onderlinge evaluatie** besproken, dat door het secretariaat-generaal van de Raad was

opgesteld. In het licht van de aanbevelingen van de onderlinge evaluatie van de nationale terrorismebestrijdingsmaatregelen zijn verschillende maatregelen vastgesteld voor de versterking van de nationale capaciteit op het gebied van terrorismebestrijding.

40. De Commissie blijft werken aan de voorkoming van de productie en proliferatie van chemische, nucleaire en biologische wapens. De Commissie bereidt tegen juni 2009 een **uitgebreid beleidspakket over CBRN** voor, waarin de deskundigheid van de respectieve diensten van de Commissie zal worden samengebracht. Het zal bestaan uit een mededeling over CBRN, een actieplan inzake bioparaatheid, een actieplan inzake radiologische en nucleaire bedreigingen, een werkdocument van de diensten van de Commissie betreffende veiligheid en gezondheid, en een groenboek over de beheersing van chemische bedreigingen.
41. Ten slotte moet worden vermeld dat er naast de initiatieven in het Haags actieplan aanvullende initiatieven zijn genomen, met name door de goedkeuring op 6 november 2007 van een uitgebreid terrorismebestrijdingspakket, waaronder het voorstel betreffende **PNR** (zie hierboven punt 35), een actieplan inzake explosieven, en een voorstel tot herziening van het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding (op basis van het evaluatieverslag betreffende het kaderbesluit). Dit laatste initiatief, waarvoor de Raad al in april 2008 een gemeenschappelijke aanpak heeft afgesproken, wil de nationale bepalingen inzake publiekelijke uitlokking van het plegen van terroristische misdrijven en werving en training voor terrorisme harmoniseren, zodat deze vormen van gedrag in de hele EU strafbaar worden, ook als ze worden gepleegd via internet, en ervoor zorgen dat bestaande bepalingen inzake straffen, aansprakelijkheid van rechtspersonen, rechtsmacht en vervolging die van toepassing zijn op terroristische misdrijven, ook gelden voor dergelijke gedragingen.

### *1.3.3. Preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit*

42. **Op dit gebied zijn verschillende maatregelen genomen:** de goedkeuring van het jaarlijkse dreigingsanalyseverslag van Europol (juni 2007), de oprichting van een stuurgroep financiële onderzoeken, de evaluatie van de tenuitvoerlegging van de wetgeving betreffende mensenhandel, het verslag over de tenuitvoerlegging van het kaderbesluit inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen, en het verslag van het werkprogramma voor douanesamenwerking.
43. Globaal genomen is de vooruitgang op dit gebied echter **grotendeels onbevredigend**. De voornaamste reden voor dit gebrek aan vooruitgang is dat na onderzoek door de Commissie verschillende maatregelen [zoals het werkdocument over wetshandhaving op basis van inlichtingen over criminaliteit, de aanbevelingen voor een standaardmethode voor crime proofing (toetsing van de criminaliteitsbestendigheid), de aanbeveling en/of het voorstel ter verbetering van de transparantie van juridische entiteiten teneinde de kwetsbaarheid voor penetratie door de georganiseerde criminaliteit te doen afnemen) niet langer haalbaar werden geacht of werden aangemerkt als maatregelen die beter op het niveau van de lidstaten kunnen worden ontwikkeld.
44. Sommige andere maatregelen moesten worden **uitgesteld**. Hierbij onder meer de indiening van een uitgebreid verslag over de criminaliteit in Europa en de

vaststelling van een gemeenschappelijke reeks opleidingsnormen in verband met vaardigheden op het gebied van financieel onderzoek (nu gepland voor 2009), alsook de aanneming van een kaderbesluit over deelneming aan een criminele organisatie, waarover politieke overeenstemming was bereikt tijdens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van juni 2006, doch dat nog niet formeel werd goedgekeurd ingevolge een parlementair voorbehoud in één lidstaat.

#### 1.3.4. *Politie- en douanesamenwerking*

45. Op dit gebied is **onvoldoende vooruitgang** geboekt. Na zorgvuldige overweging heeft de Commissie geconcludeerd dat sommige maatregelen **niet langer haalbaar** zijn (de mededeling betreffende de bestrijding van de illegale grensoverschrijdende handel in goederen waarop verboden of beperkingen van toepassing zijn) of door andere maatregelen achterhaald zijn (dit is het geval met het voorstel voor een richtlijn inzake de verbetering van de veiligheid van het vervoer en een toegenomen beveiliging door de totstandbrenging van een ruimte van politieke en justitiële samenwerking met betrekking tot de trans-Europese vervoersnetwerken, dat wordt aangepakt met het initiatief dat hieronder in punt 58 wordt besproken). Andere maatregelen zijn **uitgesteld**.
46. In 2007 heeft de Raad zijn verslag over de uitvoering en evaluatie van het werkprogramma betreffende douanesamenwerking voor de periode 2004-2006 voorgesteld.
47. Onder leiding van de Commissie vinden nog steeds besprekingen plaats over de ontwikkeling van een gemeenschappelijke methode en de instelling van kortdurende politie- en douaneoperaties en/of multidisciplinaire gemeenschappelijke teams.
48. In juni 2007 is op het niveau van de Raad politieke overeenstemming bereikt over het Duitse voorstel voor een **Europees netwerk van corruptiebestrijdingsautoriteiten**. De oprichting van dit netwerk moest worden uitgesteld, omdat de goedkeuring in de Raad met inachtneming van het advies van het Europees Parlement in de loop van 2008 wordt verwacht.
49. De werkzaamheden voor de uitvoering van de conclusies van de Raad van 2004 over de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit in de **Westelijke Balkan** zijn aan de gang. De nieuwe overeenkomst over het Zuidoost-Europees samenwerkingsinitiatief (SECI), waardoor het SECI nauwer met Europol zal kunnen samenwerken, wordt onder het Sloveense voorzitterschap met het oog op goedkeuring voltooid.

#### 1.3.5. *Beheersing van crises binnen de Europese Unie*

50. De Commissie wil de inspanningen in de lidstaten coördineren en ervoor zorgen dat er doeltreffende waarschuwings- en informatiesystemen worden ingevoerd om de voornaamste onderdelen van kritieke infrastructuur te beschermen. Het wetgevingsvoorstel van de Commissie over het opzetten van een **waarschuwings- en informatienetwerk op het gebied van kritieke infrastructuur** (CIWIN), dat aanvankelijk voor 2005 was gepland, **heeft vertraging opgelopen** en kan tegen eind 2008 worden ingediend. In januari 2008 werd aan de lidstaten een prototypesysteem voorgesteld.

### 1.3.6. *Algemene criminaliteitspreventie*

51. **Op dit gebied zijn ontwikkelingen aan de gang.** De voorbije twee jaar zijn verschillende groepen van deskundigen samengekomen om de invoering van Europese instrumenten voor het verzamelen, analyseren en vergelijken van informatie over criminaliteit en slachtofferschap te bespreken, rekening houdend met de respectieve tendensen in de lidstaten. De groepen bestuderen of het haalbaar is om hiervoor verschillende instrumenten te gebruiken. Er zijn specifieke maatregelen genomen, met name om geweld bij sportmanifestaties (hooliganisme) te voorkomen: de Commissie heeft dienaangaande op 28 en 29 november een conferentie op hoog niveau georganiseerd en actief deelgenomen in de verschillende groepen van deskundigen in beveiliging en veiligheid bij sportevenementen.

## 1.4. **Versterking van het recht**

### 1.4.1. *Het opbouwen van wederzijds vertrouwen*

52. Op dit gebied was de vooruitgang **bevredigend**. De justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken kon nog verder worden versterkt door het opbouwen van wederzijds vertrouwen en de geleidelijke ontwikkeling van een Europese justitiële cultuur, die op de diversiteit van de rechtsstelsels van de lidstaten en eenheid via het Europese recht berust.
53. In 2006 werd het **Europees opleidingsnetwerk voor justitiële autoriteiten** formeel opgericht volgens het Belgische recht. Op gezette tijden organiseren het Europees Opleidingsinstituut en het Europees opleidingsnetwerk voor justitiële autoriteiten diverse EU-workshops om de samenwerking tussen de juridische beroepsbeoefenaren met het oog op de vaststelling van beproefde methoden te bevorderen.
54. Op 4 februari 2008 heeft de Commissie een mededeling **over de oprichting van een Forum voor de bespreking van het justitiële beleid en de justitiële praktijk in de EU** aangenomen. In dit Forum zullen juridische beroepsbeoefenaars, academici en vertegenwoordigers van justitiële administraties samenkomen om de Commissie feedback en input voor het evaluatiemechanisme te verstrekken.

### 1.4.2. *Justitiële samenwerking in strafzaken*

55. Op dit beleidsterrein zijn **niet veel resultaten** geboekt.
56. Teneinde rekening te houden met mogelijke institutionele ontwikkelingen op deze gebieden moest het tijdschema voor verschillende maatregelen (zoals het voorstel voor de ontzegging van rijbevoegdheid, het voorstel voor de voltooiing van het Europese bewijsverkrijgingsbevel en het groenboek over het omgaan met bewijs) worden herzien.
57. In andere gevallen zijn maatregelen vervangen door andere maatregelen die meer geschikt werden geacht (zoals het groenboek en het voorstel over verstekvonnissen na indiening van een wetgevingsinitiatief door het Sloveense voorzitterschap). In andere gevallen werd het niet aangewezen geacht om met wetgeving op EU-niveau door te gaan, omdat de toegevoegde waarde van EU-maatregelen niet voldoende kon worden aangetoond (zie bijvoorbeeld de resultaten van de effectbeoordeling van het

voorstel over de bescherming van getuigen en personen die met justitie samenwerken).

58. Op 19 maart 2008 heeft de Commissie een voorstel aangenomen voor een richtlijn die de grensoverschrijdende handhaving van **verkeersovertredingen** moet vergemakkelijken **door middel van technische maatregelen** waardoor chauffeurs uit de EU geïdentificeerd kunnen worden en sancties kunnen krijgen voor overtredingen die zij hebben begaan in een andere lidstaat dan die waar het voertuig ingeschreven is.
59. Op 11 juli 2007 heeft de Commissie het tweede verslag over de uitvoering van het **kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering** tussen de lidstaten aangenomen.
60. Omdat verschillende lidstaten geen informatie hebben verstrekt, moest het verslag over de uitvoering van het kaderbesluit van 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken tot 2008 worden uitgesteld.
61. Omdat de lidstaten geen overeenstemming kunnen bereiken, maakt het voorstel van de Commissie over het namens de EG sluiten en ondertekenen van het **Verdrag van de Raad van Europa over het witwassen van geld en terrorismefinanciering** (Verdrag van Warschau) geen vooruitgang in de Raad en bijgevolg moest de goedkeuring ervan worden uitgesteld.
62. Bij het voorstel van de Commissie over het sluiten van het protocol van de Verenigde Naties tot bestrijding van de illegale vervaardiging van en handel in vuurwapens, met inbegrip van delen en onderdelen, en munitie zijn de verdragingen te wijten aan het feit dat moet worden gewacht totdat de lidstaten de relevante wetgeving, namelijk Richtlijn 91/477/EEG, ten uitvoer hebben gelegd en de ontwerpverordening betreffende een stelsel van in- en uitvoervergunningen wordt goedgekeurd. De ratificatie van het VN-Protocol betreffende vuurwapens zal derhalve mogelijk zijn zodra de bepalingen van de richtlijn in nationale wetgeving zijn omgezet (tegen 2010) en de verordening is goedgekeurd en in werking getreden (in beginsel niet voor eind 2009).

#### *1.4.3. Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken*

63. Op dit gebied is **aanzienlijke vooruitgang** geboekt.
64. Op 11 juli 2007 hebben het Europees Parlement en de Raad de verordening betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen („Rome II”) aangenomen
65. Op 7 februari 2007 heeft de Commissie het groenboek over de herziening van het acquis betreffende het gemeenschappelijke referentiekader op het gebied van het Europese consumentenovereenkomstenrecht aangenomen. Het tweede groenboek over de efficiënte tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in de Europese Unie, waarin de transparantie van het vermogen van schuldenaars aan bod komt, werd op 6 maart 2008 aangenomen.

66. De **richtlijn betreffende bepaalde aspecten van bemiddeling/mediation in burgerlijke en handelszaken** zou na een akkoord tussen de medewetgevers in tweede lezing tegen juni 2008 formeel moeten worden aangenomen (op 23 april 2008 bevestigde het Europees Parlement het gemeenschappelijke standpunt van de Raad).
67. In november 2007 werd op de XXIste plenaire (diplomatieke) vergadering van de Haagse Conferentie inzake internationaal privaatrecht definitieve overeenstemming bereikt in de onderhandelingen over het verdrag inzake onderhoudsverplichtingen. Het nieuwe **Verdrag van Lugano** betreffende rechterlijke bevoegdheid, erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, dat door de Gemeenschap en Noorwegen, IJsland en Zwitserland is gesloten, werd op 30 oktober 2007 ondertekend. De Commissie heeft reeds voorgesteld dat dit verdrag door de Gemeenschap wordt geratificeerd.

## 2. OMZETTING IN DE LIDSTATEN

### 2.1. Methode

68. In dit onderdeel wordt in de eerste plaats gekeken naar de wetgevingsinstrumenten die moeten worden omgezet door de lidstaten, dus naar de **richtlijnen** en de **kaderbesluiten**. Als einddatum werd voor dit verslag **31 maart 2008** aangehouden.
69. De tabel in bijlage 2 geeft een overzicht van alle instrumenten waarvan de omzettingstermijn op de einddatum was verstreken.
70. Voor dit verslag is dezelfde **methode** gevolgd als voor het verslag over de uitvoering van het Haags programma over 2005.

### 2.2. Overzicht per beleidsterrein

#### 2.2.1. Algemene richtsnoeren

71. Wat de **grondrechten** betreft, zijn de doelstellingen van Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van persoonsgegevens verwezenlijkt. Sommige lidstaten hebben echter bepaalde belangrijke bepalingen van de richtlijn nog altijd niet in hun wetgeving opgenomen, terwijl de omzetting of de praktijk in andere lidstaten niet met de richtlijn in overeenstemming is. Er zijn enkele inbreukprocedures wegens niet-nakoming of onjuiste toepassing ingeleid en tegen één lidstaat is een zaak bij het Hof aanhangig gemaakt.

#### 2.2.2. Burgerschap van de Unie

72. Met ingang van 30 april 2006 is een aantal rechtsinstrumenten op het gebied van vrij verkeer van EU-burgers en onderdanen van derde landen ingetrokken en vervangen door Richtlijn 2004/38/EG, waarin het recht van vrij verkeer van burgers van de Unie en hun familieleden geconsolideerd en bijgesteld is. Nadat de omzetting aanvankelijk vertraging had opgelopen, zijn de inspanningen voor omzetting thans opgevoerd. Verschillende lidstaten hebben echter slechts ten dele aan hun mededelingsverplichting voldaan. Bijgevolg zijn enkele inbreukprocedures nog

steeds aan de gang, waarbij tegen sommige lidstaten een zaak bij het Hof aanhangig is gemaakt<sup>10</sup>.

73. In verband met de vorige Gemeenschapswetgeving op het gebied van vrij verkeer van personen, die Richtlijn 2004/38/EG geconsolideerd heeft, zijn nog tegen drie lidstaten inbreukprocedures wegens niet-nakoming of onjuiste toepassing aan de gang. Al deze zaken zijn in een vergevorderd stadium: er zijn reeds met redenen omklede adviezen op grond van artikel 228 van het EG-Verdrag uitgebracht.

### 2.2.3. *Asiel, migratie, grenzen*

74. Op het gebied van **asiel** gebeurt de mededeling van omzettingsmaatregelen doorgaans **eerder traag**. Inmiddels is de richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de meerderheid van de lidstaten op bevredigende wijze omgezet. Negen lidstaten hebben echter nog niet voldaan aan hun mededelingsverplichting in verband met de richtlijn inzake minimumnormen voor de erkenning als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft. Dertien lidstaten hebben nog geen maatregelen tot volledige omzetting van de recentere richtlijn over asielprocedures medegedeeld.
75. Op het gebied van **legale migratie** zijn de inspanningen opgevoerd opdat meer omzettingsmaatregelen zouden worden medegedeeld voor de richtlijn inzake het recht op gezinshereniging en die betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen. Meer dan twee jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn hebben echter respectievelijk één en drie lidstaten nog niet aan hun verplichting voldaan. Het Hof heeft de meeste van deze lidstaten wegens niet-mededeling van de omzettingsmaatregelen veroordeeld. Voor drie richtlijnen, namelijk twee betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie of vergelijkbare activiteiten enerzijds of met het oog op wetenschappelijk onderzoek anderzijds, en een derde betreffende onderdanen van derde landen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie, hebben respectievelijk drie, tien en twee lidstaten de omzettingstermijn overschreden.
76. Op het gebied van illegale immigratie is vooruitgang geboekt bij de voltooiing van de omzetting van de drie minst recente instrumenten<sup>11</sup>. Bij de recentere instrumenten is de **voortgang bij de omzetting gemengd**. Drie lidstaten lijken bijzondere moeilijkheden te ondervinden bij de volledige omzetting van de richtlijn betreffende de ondersteuning bij doorgeleiding in het kader van maatregelen tot verwijdering door de lucht en het Hof heeft hen wegens niet-mededeling veroordeeld. Voor de richtlijn betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven hebben nog steeds twee lidstaten de omzettingstermijn overschreden.

---

<sup>10</sup> De „oude” instrumenten op het gebied van vrij verkeer zijn inmiddels verstreken en hun bepalingen zijn overgenomen en geconsolideerd door Richtlijn 2004/38/EG.

<sup>11</sup> De richtlijn betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen, de richtlijn tot aanvulling van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en de richtlijn tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.

#### 2.2.4. Veiligheid

77. De toepassing van de instrumenten voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en voor politie- en douanesamenwerking, met name de verdragen en protocollen die op grond van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn vastgesteld, is moeilijk te toetsen, omdat de lidstaten formeel niet verplicht zijn de nationale maatregelen mede te delen en er ook geen verslag over de uitvoering op nationaal niveau hoeft te worden opgesteld. **Spoedige ratificatie blijft topprioriteit.**
78. Het is dus **erg moeilijk om na te gaan** in hoeverre de rechtsinstrumenten betreffende terrorisme en de preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit in de lidstaten worden nageleefd en/of toegepast, omdat er meestal geen verslagen worden opgesteld en de lidstaten niet verplicht zijn de nationale maatregelen mede te delen. Voor het besluit inzake een regeling voor samenwerking tussen de financiële inlichtingeneenheden kan worden geconcludeerd dat de meeste lidstaten grotendeels de belangrijkste bepalingen van het besluit hebben nageleefd.
79. Op het gebied van politie- en douanesamenwerking is vooruitgang geboekt bij de ratificatie van de Napels II-overeenkomst. Een aantal lidstaten moet nog maatregelen nemen om het gemeenschappelijk standpunt over de uitwisseling van gegevens met Interpol verder om te zetten.

#### 2.2.5. Justitie

##### 2.2.5.1. Strafrecht

80. Net als op het gebied van veiligheid (zie hierboven punt 2.2.4) is de evaluatie van de nationale tenuitvoerlegging op dit beleidsterrein vanwege de aard van de aangenomen instrumenten en de beperktere bevoegdheden van de Commissie en het Hof van Justitie moeilijk.
81. Op het gebied van **wederzijdse erkenning** is het Europese aanhoudingsbevel in alle lidstaten operationeel, al moeten heel wat lidstaten nog inspanningen leveren om volledig aan het kaderbesluit te voldoen.
82. De uitvoering van het kaderbesluit inzake de tenuitvoerlegging van beslissingen tot bevoering van voorwerpen of bewijsstukken blijft teleurstellend. Meer dan twee jaar na het verstrijken van de termijn hebben twaalf lidstaten nog helemaal niet of slechts ten dele aan hun mededelingsverplichting voldaan.
83. Over het kaderbesluit inzake geldelijke sancties is tot dusver nog geen informatie beschikbaar.
84. Over de harmonisatie-instrumenten op het gebied van de justitiële samenwerking in strafzaken heeft de Commissie in de referentieperiode waarop deze mededeling betrekking heeft, een beperkt aantal verslagen opgesteld. De verslagen over de instrumenten ter bescherming van de euro tegen valsemunterij, ter bestrijding van corruptie in de privésector en inzake hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven wijzen er doorgaans op dat de omzetting in de geëvalueerde lidstaten globaal genomen onbevredigend is. Voorts varieert het aantal lidstaten dat nog geen omzettingsmaatregelen heeft medegedeeld, doch het blijft hoog.



85. Voor het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding hebben alle lidstaten hun omzettingsmaatregelen medegedeeld. De tenuitvoerlegging van de belangrijkste bepalingen kan bevredigend worden genoemd, doch er blijven leemten bestaan.
86. Nog eens vier EU-12 lidstaten<sup>12</sup> hebben vooruitgang geboekt bij de ratificatie van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen en de protocollen daarbij. Het tweede protocol is helaas nog niet in werking getreden omdat het door één lidstaat nog niet geratificeerd is.

#### 2.2.5.2. Civiel recht

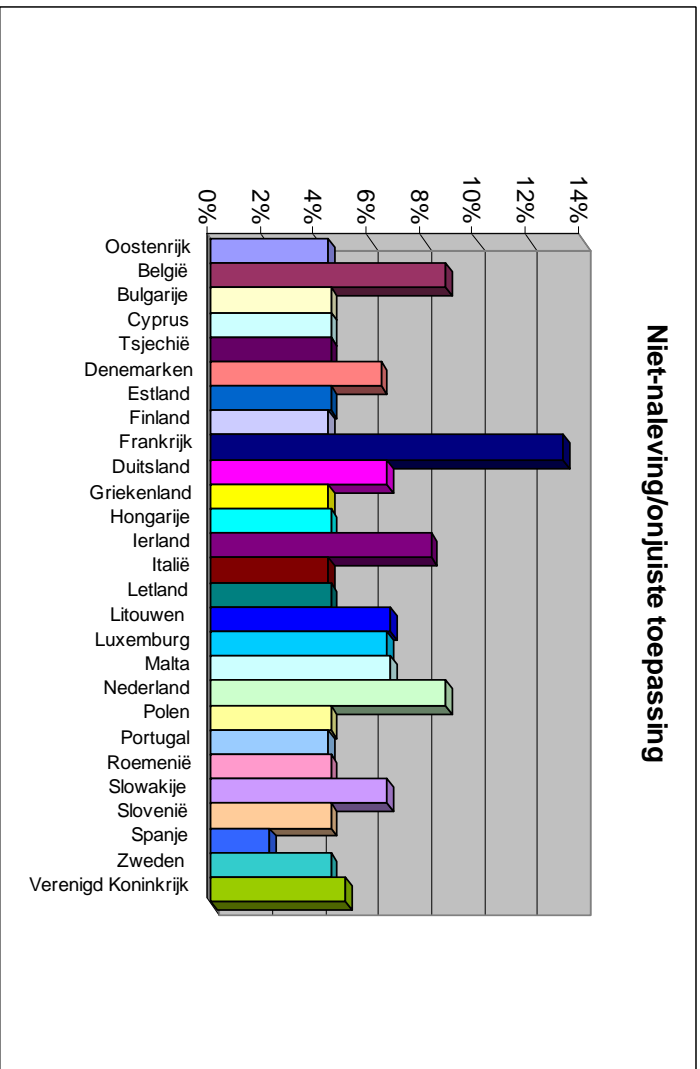
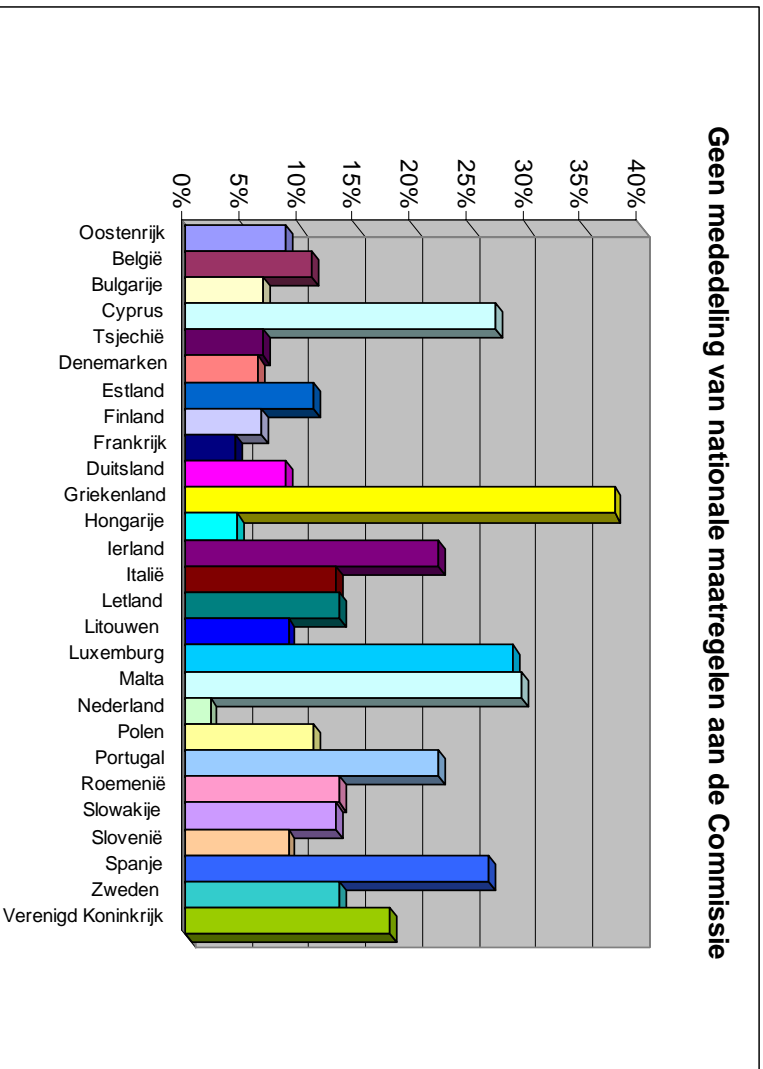
87. De omzetting van twee richtlijnen betreffende rechtsbijstand en de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven heeft vooruitgang geboekt, doch met één lidstaat lijken er zich bijzondere moeilijkheden voor te doen.
88. Het algemene niveau van toepassing van twee verordeningen – de ene betreffende de samenwerking tussen de gerechten van de lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken en de andere betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken – kan bevredigend worden genoemd.

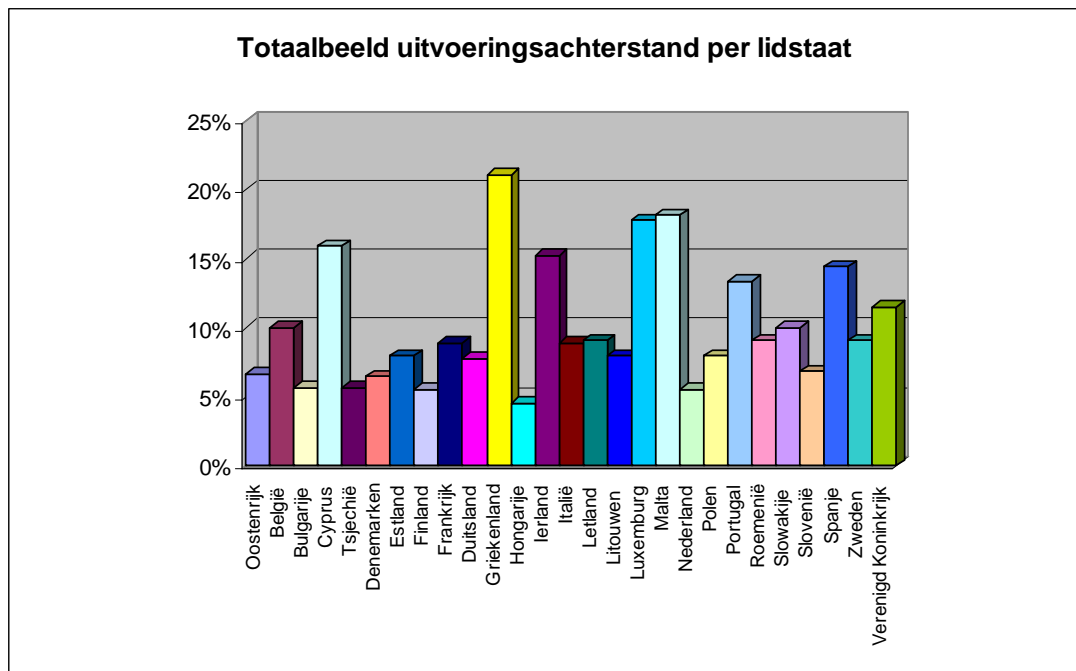
### 2.3. Overzicht per lidstaat

89. De onderstaande gegevens komen uit alle beschikbare instrumenten en kunnen worden afgeleid uit de twee indicatoren van de tabel in bijlage 2. De eerste tabel laat per lidstaat zien in hoeverre de nationale omzettingsmaatregelen niet zijn medegedeeld, de tweede geeft aan in welke mate sprake is van onjuiste omzetting of toepassing. In de derde tabel zijn de gegevens voor beide categorieën samengevoegd.

---

<sup>12</sup> Dit verwijst naar de lidstaten die in 2004 en 2007 tot de EU zijn toegetreden.





### 3. CONCLUSIES

90. Het derde jaarverslag over de uitvoering van het Haags actieplan bevestigt **in grote lijnen de tendensen van de vorige jaren**.
91. Net als in 2005 en 2006 is er **onvoldoende vooruitgang geboekt, voornamelijk op gebieden die met de „derde pijler” verband houden**, zoals preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit, politie- en douanesamenwerking en justitiële samenwerking in strafzaken. Het enige gebied van de derde pijler waarop veel vooruitgang is geboekt, is de **bestrijding van terrorisme**, wat een van de belangrijkste politieke prioriteiten van het beleidsterrein justitie en binnenlandse zaken blijft.
92. Net als in 2005 en 2006 zijn de meeste resultaten geboekt met maatregelen die met de **„eerste pijler”** verband houden. De **opmerkelijkste ontwikkelingen** deden zich voor op de gebieden met hoge politieke prioriteit, zoals migratie, grensbeheer en justitiële samenwerking in burgerlijke zaken.
93. Wat de rechtsinstrumenten in het kader van titel IV van het derde deel van het EG-Verdrag betreft, is door sommige lidstaten (zoals Duitsland of Italië) bij de mededeling van nationale omzettingsmaatregelen aanzienlijke vooruitgang geboekt ten opzichte van de situatie die in het verslag van vorig jaar werd onderzocht. Het blijft echter ontgoochelend dat verschillende lidstaten de omzettingstermijnen niet naleven en dat de omzetting vaak met meer dan een jaar en soms zelfs met meerdere jaren vertraagd wordt.
94. Voor de rechtsinstrumenten in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie moeten meer inspanningen worden geleverd om de instrumenten tijdig en volledig ten uitvoer te leggen. Voor sommige rechtsinstrumenten hebben de lidstaten het afgelopen jaar weliswaar vooruitgang geboekt, maar voor bepaalde kaderbesluiten zijn er grote achterstanden in de mededeling van de nationale

omzettingsmaatregelen. Die achterstanden lopen soms tot meerdere jaren op en doordat de EU-instrumenten niet op nationaal niveau worden omgezet, is er op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken een „virtueel” wetgevingskader ontstaan. Voorts blijkt uit het onderzoek van de omzetting door de lidstaten dat er vaak sprake is van onvolledige of onjuiste omzetting.

95. Ook al vallen er verschillende redenen aan te voeren voor de globale stagnering in 2007, de trage vooruitgang in aangelegenheden van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie bevestigt de bezorgdheid die de Commissie in haar vorige verslagen heeft geuit, alsook dat de **besluitvorming** op deze gebieden **moet worden verbeterd**.
96. Om de **EU-maatregelen te doen herleven en een nieuwe dynamiek te geven**, met name op die gebieden waarop de voorbije jaren weinig vooruitgang is geboekt, is de Commissie voornemens in 2009 een **mededeling over de toekomst van het beleid op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid** te presenteren. Deze mededeling zal het uitgangspunt vormen voor de besprekingen en voorbereidingen van het nieuwe meerjarenprogramma op het gebied van JLS voor de periode 2010-2014 en zal de opvolger van de programma's van Tampere en Den Haag zijn.
97. De **mededeling over immigratie en het beleidsplan inzake asiel**, die op 17 juni zijn aangenomen, zullen dienen als aanzet voor het debat over toekomstige ontwikkelingen op deze gebieden, waarvan de resultaten zullen worden verwerkt in de mededeling van 2009 over het nieuwe meerjarenprogramma.