



Brussel, 31.5.2013  
COM(2013) 326 final

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

**Derde halfjaarlijks verslag over het functioneren van het Schengengebied  
1 november 2012 - 30 april 2013**

# **VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

## **Derde halfjaarlijks verslag over het functioneren van het Schengengebied 1 november 2012 - 30 april 2013**

### **1. INLEIDING**

Zoals de Commissie op 16 september 2011 heeft aangekondigd in haar mededeling over Schengengovernance<sup>1</sup> en op 8 maart 2012 door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken/het Gemengd Comité is bepleit, stelt de Commissie halfjaarlijkse verslagen aan het Europees Parlement en de Raad vast over het functioneren van het Schengengebied. Dit derde verslag bestrijkt de periode van 1 november 2012 tot en met 30 april 2013.

### **2. SITUATIESCHETS**

#### **2.1. Situatie aan de Schengenbuitengrenzen<sup>2</sup>**

In de periode oktober-december 2012 werden 13 613 illegale grensoverschrijdingen vastgesteld, een afname van 52% ten opzichte van het vierde kwartaal van 2011. Dit cijfer is het laagste sinds de start van de gegevensverzameling door Frontex begin 2008. De grote afname was voornamelijk het resultaat van de Griekse operatie Shield die op 30 juli 2012 is begonnen en waarbij 1 800 politieagenten werden ingezet aan de Grieks-Turkse landgrens. Ten gevolge van deze operatie daalde het aantal vastgestelde illegale grensoverschrijdingen van 2 000 tijdens de eerste week van augustus 2012 tot 200 in de tweede week, en tot 10 in de laatste week van oktober.

De meeste illegale grensoverschrijdingen werden vastgesteld aan de maritieme buitengrens van de EU (59%). Tijdens de periode juli-september 2012 rapporteerde Griekenland meer dan de helft van het totale aantal vastgestelde illegale grensoverschrijdingen, maar de situatie veranderde na de start van de operatie Shield. In de periode oktober-december 2012 rapporteerde Italië 31% van alle illegale grensoverschrijdingen (4 231 personen). Griekenland volgde op de tweede plaats met 30% van het totale aantal illegale grensoverschrijdingen (4 035 personen). Het aantal illegale grensoverschrijdingen aan de Griekse maritieme grens met Turkije en aan de Bulgaarse landgrens met Turkije nam toe. Wellicht ging het om een verplaatsingseffect ten gevolge van de operatie aan de Grieks-Turkse landgrens. De meeste personen die illegaal de grens probeerden te overschrijden, waren migranten uit Afghanistan. Voor de periode oktober-december 2012 waren dat er in totaal 1 969. Ondanks de kritieke situatie in Syrië daalde het aantal Syrische onderdanen dat illegaal probeerde de grens te overschrijden tot 1 241. Dit is een daling van twee derde in vergelijking met de periode juli-september 2012.

#### **2.2. Situatie binnen het Schengengebied**

In de periode oktober-december 2012 waren er voornamelijk secundaire bewegingen van Griekenland naar andere EU-lidstaten. Deze bewegingen kwamen vooral tot uiting in<sup>3</sup>:

- illegale overschrijdingen van de landgrenzen in de Westelijke Balkan;
- migranten aan de maritieme grens van Zuid-Italië;

<sup>1</sup> COM(2011) 561 definitief.

<sup>2</sup> Frontex-risicoanalyse voor oktober-december 2012.

<sup>3</sup> Frontex-risicoanalyse voor oktober-december 2012.

- illegale migranten aan boord van veerboten met bestemming Italië;
- migranten die per vliegtuig met valse documenten van Griekse luchthavens naar een groot aantal belangrijke luchthavens in de EU reisden.

Van 22 oktober tot 4 november 2012 vond in 25 lidstaten<sup>4</sup> alsook in Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland, de operatie Aphrodite plaats, waarbij de meest recente informatie werd verzameld inzake migratiestromen in de EU/het Schengengebied. Het doel van de operatie bestond in het bestrijden van illegale migratie door de aandacht te richten op illegale grensoverschrijding, secundaire bewegingen van illegale migranten in de EU/het Schengengebied en door illegale migranten gebruikte routes. Volgens de door de deelnemende lidstaten verstrekte gegevens, die Cyprus heeft verzameld en in december 2012 heeft meegedeeld<sup>5</sup>, werden in deze twee weken 5 298 onderdanen van 130 verschillende derde landen aangehouden. Het grootste aantal illegale migranten binnen het Schengengebied werd aangetroffen in Duitsland (1 510 personen) en Spanje (468 personen). Dit waren ook de belangrijkste landen van bestemming<sup>6</sup>.

In de periode februari-april 2013 coördineerde het Europees netwerk van wetshandhavingsdiensten op luchthavens (AIRPOL) een operatie tegen mensenhandel en -smokkel, het gebruik van valse documenten, identiteitsdiefstal, georganiseerde misdaad en terrorisme. De deelnemende luchthavens voerden gedurende 24 uur gerichte metingen uit voor risicovluchten binnen de EU en gaven de resultaten voor verdere analyse door aan AIRPOL. Een verslag met aanbevolen maatregelen is gepland voor de zomer van 2013.

Hoewel in het kader van de bovenstaande operaties nuttige gegevens werden verzameld, is er nog behoefte aan een betere gegevensverzameling en analyse van de illegale migratiestromen in de EU. Na een bijeenkomst van deskundigen op 2 oktober 2012 hebben de Commissie en Frontex de feedback van de lidstaten over de beschikbaarheid van gegevens besproken en overwogen wat de beste aanpak is voor de toekomst. Tijdens een tweede bijeenkomst op 29 april 2013 werd besloten in de tweede helft van het jaar een proefproject op basis van beschikbare informatie uit te voeren. Het doel is om vanaf begin 2014 op regelmatige basis specifieke gegevens te verzamelen en te analyseren. Frontex zal de coördinatie op zich nemen.

### **3. TOEPASSING VAN HET SCHENGENACQUIS**

#### **3.1. Gevallen van tijdelijke herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen**

Volgens artikel 23, lid 1, van de Schengengrenscore<sup>7</sup> kan een lidstaat in geval van een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid bij wijze van uitzondering tijdelijk opnieuw grenstoezicht aan zijn binnengrenzen invoeren. In de periode van 1 november 2012 tot en met 30 april 2013 is het toezicht aan de binnengrenzen slechts één keer opnieuw ingevoerd.

Op 30 november 2012 stelde Noorwegen de Commissie ervan in kennis dat het ter gelegenheid van de ceremonie voor de uitreiking van de Nobelprijs voor de vrede in Oslo op 10 december 2012 het toezicht aan de binnengrenzen opnieuw zou invoeren van 3 tot 12 december 2012. Tijdens deze periode voerde Noorwegen grenscontroles uit bij 3 136

<sup>4</sup> Frankrijk en Griekenland namen niet deel.

<sup>5</sup> Presentatie door het Cypriotische voorzitterschap in de Groep grenzen van de Raad in december 2012.

<sup>6</sup> Daarnaast werden 728 personen tegengehouden in het Verenigd Koninkrijk, het belangrijkste land van bestemming in de EU.

<sup>7</sup> Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore).

personen, waarvan er 19 binnenkomst werd geweigerd, 8 werden aangehouden en 9 een asielaanvraag indienden<sup>8</sup>.

### **3.2. Handhaving van binnengrenzen zonder toezicht**

De meeste vermeende schendingen van het Schengenacquis hebben nog steeds betrekking op de vraag of de uitvoering van politiecontroles dicht bij de binnengrenzen hetzelfde effect heeft als grenscontroles (artikel 21 van de Schengengrenscore) en op de verplichting om alle belemmeringen voor een vlotte verkeersstroom, zoals snelheidsbeperkingen, aan de wegdoorlaatposten aan de binnengrenzen ongedaan te maken (artikel 22 van de Schengengrenscore). In de periode van 1 november 2012 tot en met 30 april 2013 heeft de Commissie in twee nieuwe zaken om informatie verzocht over mogelijke schendingen van de artikelen 21 en/of 22 van de Schengengrenscore (betreffende Duitsland en Spanje), rondde zij vijf zaken af (betreffende Duitsland, Letland, Litouwen en Nederland) en zette zij het onderzoek voort van vier lopende zaken (betreffende Oostenrijk, Slowakije, Tsjechië en Zweden).

### **3.3. Vermeende schendingen van andere delen van het Schengenacquis**

#### *Omzetting van de terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) in nationale wetgeving*

De uiterste termijn voor de omzetting van de terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) verstreek op 24 december 2010. Alle door de richtlijn gebonden EU-lidstaten en alle geassocieerde landen, met uitzondering van IJsland, hebben meegedeeld dat de richtlijn volledig in nationaal recht is omgezet. De Commissie voert op dit moment een gedetailleerd onderzoek uit van de wettelijke omzetting en praktische toepassing in de lidstaten en zal tegen eind 2013 haar eerste verslag over de toepassing voorstellen.

#### *Tenuitvoerlegging van de verordening betreffende klein grensverkeer (Verordening (EG) nr. 1931/2006)*

De Commissie houdt sinds de inwerkingtreding van de regeling inzake klein grensverkeer in 2007 toezicht op de tenuitvoerlegging ervan. In juli 2012 besloot de Commissie drie lidstaten (Letland, Polen en Slovenië) om informatie te verzoeken over de bilaterale overeenkomsten die ze hebben gesloten met aangrenzende derde landen. De Commissie legt de laatste hand aan de interne behandeling van de in oktober en november 2012 ingediende antwoorden.

#### *Toepassing van het Schengenacquis tijdens zeegrensbewaking*

Op 23 februari 2012 oordeelde het Europees Hof voor de rechten van de mens dat Italië door migranten tegen te houden op volle zee en hen terug te sturen naar Libië, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens schond<sup>9</sup>. De Commissie onderzocht samen met de Italiaanse autoriteiten de feiten in deze zaak. In het kader daarvan analyseerde de Commissie de implicaties van de uitspraak en onderzocht ze welke maatregelen Italië zou treffen om zich ernaar te schikken. Italië heeft kenbaar gemaakt dat het de bindende uitspraak zal naleven, vooral met betrekking tot de huidige en toekomstige werkafspraken met Libië. In het licht van de garanties die Italië heeft gegeven, heeft de Commissie besloten de zaak te sluiten. De Commissie heeft de analyse van de uitspraak in aanmerking genomen bij haar voorstel voor een verordening tot vaststelling van regels voor operaties op zee die door Frontex worden gecoördineerd, die het nietig verklaarde Besluit van de Raad nr. 2010/252/EU moet vervangen<sup>10</sup>. Dit voorstel werd op 12 april 2013<sup>11</sup> goedgekeurd en er zijn gesprekken gestart met het Europees Parlement en de Raad.

<sup>8</sup> Document van de Raad nr. 6346/13 FRONT 9 COMIX 90.

<sup>9</sup> Zaak Hirsi Jamaa en anderen tegen Italië. Verzoek nr. 27765/09.

<sup>10</sup> Arrest van 5 september 2012 in zaak C-355/10, Europees Parlement/Raad.

### **3.4. In het kader van het Schengenevaluatiemechanisme vastgestelde gebreken**

De toepassing van het Schengenacquis door de lidstaten wordt in het kader van het bestaande Schengenevaluatiemechanisme<sup>12</sup> regelmatig geëvalueerd door deskundigen van de lidstaten, van het secretariaat-generaal van de Raad, en van de Commissie.

In de periode van 1 november 2012 tot en met 30 april 2013 werden Schengenevaluaties uitgevoerd met betrekking tot:

- politieke samenwerking in Estland, Letland en Litouwen;
- luchtgrenzen in Polen, Slowakije en Tsjechië;
- landgrenzen in Estland, Letland en Litouwen;
- visa in Estland, Polen en Slowakije.

De verslagen zijn nog niet afgerond, maar zullen waarschijnlijk zowel positieve als negatieve opmerkingen bevatten, alsmede aanbevelingen betreffende zaken als opleiding, risicoanalyse, gegevensuitwisseling, internationale samenwerking en infrastructuur bij grensdoorlaatposten en ambassades/consulaten. Net als tijdens de voorgaande zes maanden is er in het algemeen ruimte voor verbetering, maar zijn geen tekortkomingen vastgesteld die een onmiddellijk optreden van de Commissie vereisen.

Naar aanleiding van haar laatste bezoek van februari 2013 verzoekt de Commissie Griekenland om door te gaan met de uitvoering van zijn Schengenactieplan en verklaart ze zich andermaal bereid Griekenland te helpen bij zijn inspanningen op het gebied van het beheer van de buitengrenzen, onder meer door middel van het Buitengrenzenfonds en Frontex-bijstand.

Zie bijlage I voor een indicatieve kalender van de Schengenevaluaties van mei tot en met oktober 2013.

### **3.5. Opheffing van het toezicht aan de binnengrenzen met Bulgarije en Roemenië**

Nadat de Raad in juni 2011 had besloten dat zowel Bulgarije als Roemenië voldeden aan de criteria voor de volledige toepassing van het Schengenacquis, werden verdere maatregelen getroffen voor hun toetreding. Toch heeft de Raad nog geen besluit kunnen nemen tot opheffing van het toezicht aan de binnengrenzen met deze landen. De Commissie blijft de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot het Schengengebied, en de inspanningen die het voorzitterschap hiertoe levert, ten volle ondersteunen.

## **4. FLANKERENDE MAATREGELEN**

### **4.1. Gebruik van het Schengeninformatiesysteem**

Het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) is op 9 april 2013 in gebruik genomen en biedt de lidstaten betere en nieuwe functies en signaleringscategorieën. Om de praktische samenwerking van de Sirene-bureaus (die werden opgericht om aanvullende informatie te verstrekken over signaleringen in SIS) aan de SIS II-omgeving aan te passen en op deze manier het potentieel van SIS II ten volle te benutten, heeft de Commissie samen met de lidstaten het Sirene-handboek bijgewerkt. Voorts heeft de Commissie het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA) ondersteund bij het opstellen van de opleidingsmodules voor de technische toepassing van SIS II. In samenwerking met de Europese Politieacademie (CEPOL) en deskundigen uit de lidstaten zijn initiële cursussen op

---

<sup>11</sup> COM(2013) 197 final.

<sup>12</sup> SCH/Com-ex (98) 26 def.

locatie en e-learningcursussen georganiseerd. Deze cursussen moeten verder worden georganiseerd na de overdracht van het operationeel beheer van SIS II aan eu-LISA in mei 2013. De inwerkingtreding van SIS II ging gepaard met een informatiecampaagne over de doelstellingen van het nieuwe systeem en over de gegevensbescherming bij het gebruik ervan.

#### **4.2. Gebruik van het visuminformatiesysteem**

Het visuminformatiesysteem (VIS)<sup>13</sup> is een systeem voor de uitwisseling van informatie over visa voor kort verblijf. Op 14 maart 2013 werd het gelanceerd in een vierde en vijfde regio (respectievelijk West-Afrika en Centraal-Afrika), nadat het eerder in Noord-Afrika, het Nabije Oosten en de Golf werd ingevoerd<sup>14</sup>. Op 6 juni 2013 zal het VIS in een zesde en zevende regio operationeel worden (Oost-Afrika en Zuidelijk Afrika), op 5 september 2013 in een achtste regio (Zuid-Amerika) en op 14 november 2013 in een negende, tiende en elfde regio (Centraal-Azië, Zuidoost-Azië en bezet Palestijns gebied). De volgorde voor de invoering in de overblijvende regio's en mogelijk de data worden besproken met de lidstaten en zullen in de komende maanden worden vastgelegd.

Het VIS functioneert goed. Op 6 mei 2013 waren via het systeem al 2,9 miljoen visumaanvragen verwerkt, waarbij 2,4 miljoen visa zijn afgegeven en 348 000 visa zijn geweigerd. Ondanks de voortdurende inspanningen van de lidstaten worden door de betrokken consulaire autoriteiten soms gegevens (zowel biometrische als alfanumerieke) van niet-optimale kwaliteit ingevoerd in het VIS. Het effect hiervan op de middellange en lange termijn blijft het voornaamste punt van zorg. Sinds 1 december 2012 wordt het VIS beheerd door eu-LISA.

#### **4.3. Visumbeleid en overnameovereenkomsten**

##### *Monitoringmechanisme na visumliberalisering voor landen van de Westelijke Balkan<sup>15</sup>*

Volgens het Frontex-verslag voor de periode van 31 december 2012 tot en met 3 februari 2013 lag het aantal asielverzoeken van onderdanen uit de Westelijke Balkan in de vijf EU-lidstaten/Schengenlanden met de meeste asielverzoeken in januari 2013 44% lager dan in dezelfde maand in 2012. Terwijl het aantal asielzoekers uit Servië, Montenegro en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië daalde (-61% voor Servië, -45% voor Montenegro en -46% voor de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië), werd een aanzienlijke toename genoteerd van het aantal asielzoekers uit Albanië (+74%) en Bosnië en Herzegovina (+51%). Duitsland blijft het belangrijkste land van bestemming, gevolgd door Zweden, België, Zwitserland en Luxemburg.

---

<sup>13</sup> Beschikking van de Raad van 8 juni 2004 betreffende het opzetten van het Visuminformatiesysteem (VIS) (2004/512/EG).

<sup>14</sup> Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 21 september 2011 tot vaststelling van de datum waarop de werkzaamheden van het Visuminformatiesysteem (VIS) in een eerste regio beginnen (2011/636/EU), uitvoeringsbesluit van de Commissie van 21 september 2012 tot vaststelling van de datum waarop de werkzaamheden van het Visuminformatiesysteem (VIS) in een derde regio beginnen (2012/512/EU), uitvoeringsbesluit van de Commissie van 7 maart 2013 tot vaststelling van de datum waarop de werkzaamheden van het Visuminformatiesysteem (VIS) in een vierde en vijfde regio beginnen (2013/122/EU).

<sup>15</sup> Sinds 19 december 2009 zijn onderdanen van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Servië die in het bezit zijn van een biometrisch paspoort vrijgesteld van de visumplicht voor het reizen naar de EU-lidstaten, in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 539/2001. Sinds 15 december 2010 kunnen ook onderdanen van Albanië en Bosnië en Herzegovina onder dezelfde voorwaarden zonder visum naar de EU-lidstaten reizen.

### *Overnameovereenkomsten*

Om de overname van illegaal in een lidstaat verblijvende personen door hun land van herkomst te vergemakkelijken, heeft de Commissie in april 2012 een overnameovereenkomst met Kaapverdië geparafeerd. In februari 2013 gaf de Raad machtiging tot ondertekening. De overnameovereenkomst met Turkije werd in juni 2012 geparafeerd. Naar verwachting volgen nu de ondertekening ervan en het begin van de dialoog over visumliberalisering. In oktober 2012 werd een overnameovereenkomst met Armenië geparafeerd. De Commissie streeft er nu naar om de overeenkomst zo snel mogelijk te ondertekenen en te sluiten. Verder zijn onderhandelingen over visumversoepelings- en overnameovereenkomsten van start gegaan met Azerbeidzjan.

**BIJLAGE I: indicatieve kalender van Schengenevaluaties in de periode mei-oktober 2013<sup>16</sup>**

| <b>Tijdstip</b>               | <b>Lidstaten</b>              | <b>Onderwerp</b> |
|-------------------------------|-------------------------------|------------------|
| 2-10 juni 2013                | Estland, Letland,<br>Litouwen | SIS/Sirene       |
| 7-18 juli 2013                | Polen, Slowakije              | Landgrenzen      |
| 8-14 september 2013           | Malta, Slovenië               | SIS/Sirene       |
| 29 september - 9 oktober 2013 | Hongarije, Slovenië           | Landgrenzen      |
| 6-12 oktober 2013             | Tsjechië, Slowakije           | SIS/Sirene       |

---

<sup>16</sup>

Document van de Raad nr. 12032/12 SCH-EVAL 99 COMIX 423.