



Straatsburg, 15.12.2015
COM(2015) 675 final

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

Achtste halfjaarlijks verslag over het functioneren van het Schengengebied

1 mei - 10 december 2015

1. INLEIDING

De Commissie stelt sinds 2011 halfjaarlijkse verslagen over het functioneren van het Schengengebied op, die bij het Europees Parlement en de Raad worden ingediend. Dit systeem van verslaglegging werd in september 2011 ingevoerd om de samenwerking in het Schengengebied te verbeteren en als basis te dienen voor het debat en de besluitvorming, zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie over Schengengovernance¹. De Raad sprak op 8 maart 2012 zijn steun uit voor het systeem. Om rekening te houden met de tragische gebeurtenissen in Parijs op 13 november en andere belangrijke ontwikkelingen, is de verslagperiode van dit achtste verslag verlengd tot 10 december 2015.

In de tot nog toe uitgebrachte verslagen is een zo breed mogelijk overzicht gegeven van de ontwikkelingen in het Schengengebied en van alle aspecten van het functioneren ervan. In het licht van de huidige migratiecrisis wil de Commissie zich nu echter focussen op de ontwikkelingen die de grootste impact hebben gehad op het functioneren van het Schengengebied. Zoals aangegeven in de conclusies van de Raad van 9 november 2015 moet het verslag als basis dienen voor een uitvoerig debat over deze ontwikkelingen en over de lering die is getrokken uit tijdelijke herinvoeringen van controles aan de binnengrenzen. In het verslag moet ook worden onderzocht hoe de feiten die erin aan bod komen, het Schengengebied en het functioneren ervan beïnvloeden, en, indien relevant, hoe de gevolgen kunnen worden aangepakt.

De belangrijkste kwesties die met betrekking tot deze verslagperiode moeten worden behandeld, zijn de maatregelen die de lidstaten aan hun binnen- en buitengrenzen hebben genomen in het licht van: 1) het ongekeende aantal migranten dat in het Schengengebied is aangekomen en hun secundaire bewegingen; en 2) de meervoudige terreuraanslagen in Parijs op 13 november 2015 en de vrijdelde terreuraanslag op de Thalys van Amsterdam naar Parijs op 21 augustus 2015. Deze kwesties worden hieronder in detail geanalyseerd. Tot slot wordt in dit verslag ook aandacht besteed aan de ervaring met het nieuwe Schengenevaluatiemechanisme.

2. ONGEKENDE MIGRATIEDRUK

2.1. *Migratiestromen aan de buitengrenzen*

Het aantal irreguliere migranten en verzoekers om internationale bescherming dat in de EU aankomt, is fors toegenomen. Het aantal gevallen van irreguliere grensoverschrijding dat tot op heden in 2015 is vastgesteld (1 553 614)², ligt aanzienlijk hoger dan het totale aantal irreguliere grensoverschrijdingen in de periode 2009-2014 (813 044). In de periode januari-

¹ COM(2011) 561 definitief.

² De gegevens voor januari-oktober 2015 (1 284 549) zijn afkomstig van het Frontex-netwerk voor risicoanalyse (FRAN) en bestrijken het Schengengebied en de kandidaat-Schengenlanden. De gegevens hebben uitsluitend betrekking op onderdanen van derde landen die aan de buitengrenzen (de tijdelijke buitengrenzen niet inbegrepen) zijn opgemerkt bij het illegaal, buiten een grensdoorlaatpost om binnenkomen van het Schengengebied, of bij een poging daartoe. De gegevens met betrekking tot november zijn afkomstig van de Joint Operations Reporting Application (JORA) en het Kroatische ministerie van Binnenlandse Zaken (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); voor de routes waarvoor nog geen gegevens beschikbaar zijn, zijn ramingen gebruikt.

november 2015 vond de overgrote meerderheid van het aantal irreguliere grensoverschrijdingen naar de EU plaats via de drie belangrijkste routes: de route door het oostelijke Middellandse Zeegebied (716 202 vaststellingen), de route langs de Westelijke Balkan (667 147) en de route door het centrale Middellandse Zeegebied (144 300). Met betrekking tot deze cijfers dient te worden opgemerkt dat een deel van de irreguliere migranten die gebruikmaken van de route langs de Westelijke Balkan, ook is opgenomen in de cijfers van de route door het oostelijke Middellandse Zeegebied, die door Griekenland loopt.

Veel mensen die in de EU aankomen, zijn op de vlucht voor conflicten in hun regio en verzoeken daarom om internationale bescherming. Hoewel de asielwetgeving geen deel uitmaakt van het Schengenacquis, spreekt het voor zich dat de vluchtelingencrisis aanzienlijke gevolgen heeft voor de situatie aan de buitengrenzen van de EU en binnen het Schengengebied.

De forse toename van het aantal personen dat de EU bereikt, heeft voor immense druk gezorgd op het grenstoezicht en de asielstelsels van de betrokken landen. Als reactie heeft de Commissie de **hotspot-aanpak** geïntroduceerd, in het kader waarvan de EU-agentschappen de lidstaten die het zwaarst onder druk staan, bijstand kunnen verlenen. Zij kunnen bijvoorbeeld hulp bieden voor het spoedig registreren, screenen en debriefen van arriverende migranten en voor de asielprocedures, en kunnen terugkeeroperaties coördineren. Italië en Griekenland zijn de eerste twee lidstaten waar het hotspot-concept wordt uitgevoerd³. De Commissie heeft ook eigen personeel naar deze landen gestuurd ter ondersteuning en voor praktische coördinatie. De ondersteuningsteams voor migratiebeheer die in de hotspots werken, zijn afhankelijk van de bijdragen die de lidstaten leveren in respons op de verzoeken van Frontex en het EASO om deskundigen en uitrusting.

In september heeft de Raad ingestemd met de voorstellen van de Commissie voor de **herplaatsing** van 160 000 verzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, uit Italië, Griekenland en eventueel andere lidstaten die rechtstreeks de gevolgen ondervinden van de vluchtelingencrisis⁴. De volledige uitvoering van het herplaatsingsmechanisme en de volledige inwerkingstelling van de hotspots zouden de druk op deze landen moeten verlichten.

Bovenop de lopende **gezamenlijke Frontex-operaties** Triton (Italië) en Poseidon (Griekenland), waarvan de financiële toewijzingen met het oog op meer bewakings- en reddingscapaciteit zijn verdrievoudigd, is de EU op 22 juni een operatie in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid gestart in het zuidelijke deel van het centrale Middellandse Zeegebied. Deze operatie is er specifiek op gericht het bedrijfsmodel van netwerken van mensensmokkel en mensenhandel te verstoren.

Lidstaten die plots met uitzonderlijke druk worden geconfronteerd, kunnen ook om steun verzoeken van de snelle-grensinterventieteams (**RABITs**), waarin de Frontex-verordening

³ Zie de voortgangsverslagen over de uitvoering van de hotspots in Griekenland (COM(2015) 678 final) en Italië (COM(2015) 679 final).

⁴ Besluit (EU) 2015/1523 van de Raad (PB L 239 van 15.9.2015, blz. 146) en Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad (PB L 248 van 24.9.2015, blz. 80).

voorziet. Op 3 december heeft Griekenland bij Frontex een formeel verzoek ingediend om de inzet van snelle-grensoverschrijdingsteams voor onmiddellijke ondersteuning van de grenswacht aan zijn buitengrens aan de eilanden in de Egeïsche Zee. Op 10 december heeft Frontex de noodzakelijke besluiten genomen om deze operatie te starten en om onmiddellijk met de Griekse autoriteiten een operationeel plan overeen te komen binnen hetzelfde operationele gebied als Poseidon.

Hongarije heeft een hek geplaatst langs zijn buitengrens met Servië. Het **plaatsen van hekken** ten behoeve van het grensoezicht is op zich geen schending van het EU-recht. De toegepaste maatregelen moeten echter evenredig zijn en in overeenstemming zijn met de mensenrechten en de rechten die voortvloeien uit het EU-acquis inzake asiel, met name het beginsel van non-refoulement. De Commissie blijft erop toezien dat het plaatsen van hekken deze rechten, en met name het recht van daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure aan de grensdoorlaatposten, niet belemmert.

Hongarije heeft ook een hek geplaatst aan zijn grens met een EU-lidstaat, namelijk Kroatië, dat in de toekomst tot het Schengengebied zou moeten toetreden. Ook langs bepaalde delen van de grens tussen Slovenië en Kroatië is een dergelijke installatie geplaatst. Hoewel het EU-recht niet uitdrukkelijk verbiedt dat een hek wordt geplaatst aan wat nu nog een buitengrens is van het Schengengebied, merkt de Commissie op dat dit haaks staat op de doelstelling van Kroatië om in de toekomst tot het Schengengebied toe te treden. Verder blijft de Commissie de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot het Schengengebied ten volle ondersteunen, zoals uiteengezet in het zevende halfjaarlijkse verslag⁵.

Het is van uitermate groot belang dat iedereen die de buitengrenzen overschrijdt, in overeenstemming met de bestaande wetgeving wordt gecontroleerd. Personen die irregulier de grens overschrijden, moeten naar behoren worden **geregistreerd** en er moet voor deze personen naargelang van het geval een asiel- of terugkeerprocedure worden gestart. Op dit moment wordt de verplichting uit hoofde van de Eurodac-verordening⁶ om vingerafdrukken te nemen, niet altijd nageleefd. Van alle personen die de grens irregulier hebben overschreden, is van naar schatting 23 %⁷ vingerafdrukken genomen (overeenkomstig artikel 14 van de Eurodac-verordening). Het percentage varieert sterk naargelang van de lidstaat. De Commissie neemt maatregelen om ervoor te zorgen dat het EU-recht op dit gebied ten volle wordt nageleefd⁸. De volledige naleving van deze verplichting en de in de hotspots en de

⁵ COM(2015) 236 final.

⁶ Verordening (EU) nr. 603/2013 (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 1).

⁷ Gegevens voor januari-oktober 2015 voor de Schengenlanden en kandidaat-Schengenlanden die ten minste één irreguliere grensoverschrijding hebben gemeld. Nauwkeurige vergelijking van de Eurodac-gegevens (totale aantal vingerafdrukken van categorie 2, zonder fouten, aan alle soorten buitengrenzen) en de FRAN-gegevens (uitsluitend irreguliere overschrijding van de land- en zeebuitengrenzen) is niet mogelijk. Alleen van personen van 14 jaar of ouder die niet zijn teruggestuurd en die niet zijn vastgehouden gedurende de gehele periode tussen de aanhouding en de verwijdering, worden in toepassing van de Eurodac-verordening vingerafdrukken genomen (zie artikel 14). FRAN-gegevens hebben daarentegen betrekking op irreguliere grensoverschrijdingen van alle onderdanen van derde landen, zoals uitgelegd in de tweede voetnoot.

⁸ In deze verslagperiode heeft de Commissie vier met redenen omklede adviezen, 42 aanmaningsbrieven en acht administratieve brieven verstuurd op het gebied van asiel, met betrekking tot de uitvoering van de Eurodac-verordening en de omzetting en naleving van de herschikte richtlijn asielprocedures en de herschikte richtlijn opvangvoorzieningen.

herplaatsingsregeling opgenomen screeningprocedures zijn essentieel om de veiligheidsrisico's te beheersen die ontstaan door het grote aantal personen dat de buitengrens van de EU op irreguliere wijze overschrijdt.

Personen die niet in aanmerking komen voor internationale bescherming, mogen geen toestemming krijgen om verder te reizen en moeten **snel worden teruggestuurd**. In 2014 is minder dan 40 % van de irreguliere migranten die het bevel kregen om de EU te verlaten, daadwerkelijk vertrokken. Waar mogelijk geniet vrijwillige terugkeer de voorkeur, maar dit werkt alleen als gedwongen terugkeer een reëel vooruitzicht is. In september 2015 heeft de Commissie een EU-actieplan inzake terugkeer⁹ en het terugkeerhandboek¹⁰ gepresenteerd, die maatregelen omvatten om het terugkeersysteem van de EU doeltreffender te maken. Daarnaast heeft de Commissie tien lidstaten verzoeken toegezonden om verduidelijking over de toepassing van de terugkeerrichtlijn, met name met betrekking tot de uitvaardiging en uitvoering van terugkeerbesluiten.

Er dient te worden opgemerkt dat de huidige crisis ook gevolgen heeft voor andere rechtshandavingsinstanties die betrokken zijn bij het beheer van de buitengrenzen. Wanneer douanebeambten andere autoriteiten bijstand verlenen om de crisis het hoofd te bieden (deze bijstand hangt af van de nationale organisatiestructuren en de omvang van het probleem), hebben zij minder capaciteit om naar behoren goederencontroles uit te voeren.

2.2. Situatie aan de binnengrenzen

De vluchtelingen crisis heeft niet alleen gezorgd voor een grote toeloop aan de buitengrenzen, maar ook voor aanzienlijke secundaire bewegingen binnen het Schengengebied. De verzoekers om internationale bescherming reisden namelijk door naar hun land van voorkeur in de plaats van hun verzoek in te dienen bij de lidstaat die op grond van de Dublinregels verantwoordelijk is. Om secundaire bewegingen te voorkomen, moeten de lidstaten van eerste binnenkomst de verzoekers correct registreren en in opvangvoorzieningen voorzien die in overeenstemming zijn met het EU-recht en de grondrechten, zodat de verzoekers volgens het Dublinsysteem kunnen worden teruggenomen¹¹. Mensen moeten worden ontmoedigd om tijdens het onderzoek van hun asielverzoek naar andere lidstaten te reizen. Ook zouden geen documenten mogen worden afgegeven waarmee deze personen naar een andere lidstaat kunnen reizen, tenzij dat om ernstige humanitaire redenen aangewezen is. In deze context moet ook worden verwezen naar de situatie in Calais, waar mensen illegaal in het Schengengebied verblijven in de hoop via de Kanaaltunnel het Verenigd Koninkrijk te bereiken.

De bovengenoemde gebreken in de uitvoering van het EU-acquis hebben geleid tot de **tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht** aan de Duitse, Oostenrijkse, Sloveense,

⁹ COM(2015) 453 final.

¹⁰ Aanbeveling C(2015) 6250 final van de Commissie van 1.10.2015.

¹¹ Sinds 2011 zijn naar aanleiding van uitspraken van het Europees Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de Dublinoverdrachten naar Griekenland geschorst omdat door de aanhoudende gebreken van het Griekse asielstelsel een dergelijke overdracht een schending zou betekenen van de grondrechten van de betrokkene. De Commissie heeft Griekenland aanzienlijke middelen verstrekt om deze gebreken aan te pakken. Als aan alle voorwaarden is voldaan, zal de Commissie de Europese Raad de aanbeveling doen de hervatting van Dublinoverdrachten te bevestigen.

Hongaarse, Zweedse en Noorse binnengrenzen. De tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen is een laatste redmiddel waarin de Schengengrenscore uitdrukkelijk voorziet in geval van ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, zowel met betrekking tot voorzienbare gebeurtenissen als in dringende situaties. De maatregel moet beperkt zijn in tijd en moet evenredig zijn met de ernst van de bedreiging.

De beslissing om het toezicht aan de binnengrenzen opnieuw in te voeren, valt onder de bevoegdheid van de lidstaten. Zij moeten nagaan in welke mate deze maatregel een passende oplossing biedt voor de bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, en of de maatregel evenredig is met de bedreiging. Bij de beoordeling van de evenredigheid moet rekening worden gehouden met de verwachte gevolgen van de bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid en de verwachte impact van de maatregel op het vrije verkeer van personen binnen de ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen. De Commissie kan een advies uitbrengen over de noodzakelijkheid en evenredigheid van de maatregelen en heeft dat op 23 oktober 2015¹² gedaan met betrekking tot Oostenrijk en Duitsland¹³. Zij concludeerde in haar advies dat de initiële herinvoering en de verlengingen noodzakelijk waren en evenredig met de ernstige bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde en derhalve in overeenstemming waren met de Schengengrenscore.

Hoewel de wetgevers in 2013 overeenkwamen dat migratiestromen de herinvoering van het grenstoezicht aan de buitengrenzen niet per se rechtvaardigen, is de Commissie van mening dat de ongecontroleerde toestroom van een groot aantal personen die niet over de juiste documenten beschikken en die niet bij eerste binnenkomst in de EU worden geregistreerd, een ernstige bedreiging kan vormen voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid en bijgevolg de toepassing van deze uitzonderlijke maatregel waarin de Schengengrenscore voorziet, kan rechtvaardigen.

In alle bovengenoemde gevallen werd het toezicht aan de grenzen opnieuw ingevoerd (en in het geval van drie lidstaten verlengd) op grond van artikel 25 van de Schengengrenscore (gevallen die urgent optreden vereisen, maximale duur van de maatregel bedraagt twee maanden). Duitsland en Oostenrijk hebben de Commissie echter al meegedeeld dat zij nog drie maanden langer grenstoezicht zullen toepassen, op basis van artikel 23 van de Schengengrenscore. Voorts heeft Zweden in zijn meest recente kennisgeving van verlenging van het grenstoezicht tot 20 december 2015 op basis van artikel 25 van de Schengengrenscore meegedeeld dat het, indien de situatie niet betert, verder grenstoezicht zal toepassen, op basis van artikel 23 van de Schengengrenscore. Het opeenvolgende gebruik van artikel 25 en artikel 23 van de Schengengrenscore is mogelijk op voorwaarde dat de lidstaat aantoonst dat het grenstoezicht en de verlenging ervan noodzakelijk, passend en evenredig zijn voor het verhelpen van de ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid.

¹² Advies C(2015) 7100 final van de Commissie van 23.10.2015.

¹³ Slovenië stopte het toezicht aan de binnengrenzen vóór de goedkeuring van het advies. Hongarije heeft op 17 oktober 2015 voor tien dagen het grenstoezicht opnieuw ingevoerd. Zweden heeft op 12 november opnieuw grenstoezicht ingevoerd voor een initiële duur van tien dagen en heeft bij de meest recente verlenging gemeld dat het deze maatregel tot zeker 20 december zal toepassen. Noorwegen voerde opnieuw grenstoezicht in voor een initiële periode van 26 november tot 6 december en verlengde deze periode tot 26 december.

Op grond van artikel 23 van de Schengengrenscore kan met betrekking tot voorzienbare gebeurtenissen gedurende een periode van ten hoogste 30 dagen, dan wel voor de voorzienbare duur van de ernstige bedreiging, grenstoezicht opnieuw worden ingevoerd, met een totale periode van maximaal zes maanden. Tijdens de verslagperiode is verschillende keren gebruikgemaakt van deze bepaling, onder meer door Duitsland (van 16 mei tot 15 juni 2015) ter gelegenheid van de G7-top, door Malta (van 9 tot 29 november 2015) in verband met de top over migratie en de bijeenkomst van regeringsleiders van het Gemenebest van Naties in Valetta, en door Frankrijk in verband met de COP21.

Op 9 december 2015 heeft Frankrijk de Commissie ervan in kennis gesteld dat het in de context van de noodtoestand die in Frankrijk van kracht is en wegens het ernstige gevaar voor de binnenlandse veiligheid, van 14 december 2015 tot 26 februari 2016 opnieuw toezicht zal houden aan zijn grenzen.

Op 25 november heeft Malta meegedeeld dat het van plan is het grenstoezicht aan de Maltese binnengrenzen te handhaven in verband met de globale terreurdreiging en de maatregelen die het momenteel neemt om een smokkelbende aan te pakken die zich op Malta richt als bestemming voor irreguliere migranten die vanuit elders in het Schengengebied reizen. De Commissie heeft om gedetailleerde informatie en cijfers gevraagd die de noodzaak en evenredigheid van deze maatregel rechtvaardigen.

De Commissie zal nauwgezet controleren of alle gronden voor het opnieuw invoeren en het verlengen van het tijdelijke grenstoezicht op grond van alle bepalingen van de Schengengrenscore (nog steeds) gelden. De Commissie verwacht van de lidstaten dat zij regelmatig controleren of de voorwaarden voor het opnieuw invoeren van het grenstoezicht nog steeds zijn vervuld en dat zij het toezicht onverwijld opheffen wanneer dat niet het geval is. Indien nodig zal de Commissie hierover een advies uitbrengen.

Sinds 2013 in het op grond van artikel 26 van de Schengengrenscore mogelijk opnieuw toezicht aan de binnengrenzen in te voeren wanneer de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt. De Raad neemt dan, op voorstel van de Commissie, een aanbeveling aan die tot één of meerdere lidstaten is gericht. Artikel 26 kan enkel worden ingeschakeld als uit een Schengenevaluatie is gebleken dat er aanhoudende ernstige gebreken zijn met betrekking tot het buitengrenstoezicht.

Met betrekking tot de installaties die de Oostenrijkse autoriteiten aan de Oostenrijks-Sloveense grens hebben geplaatst, wordt opgemerkt dat deze niet bedoeld zijn om grensoverschrijding te voorkomen, maar wel om de arriverende mensen op een ordelijke manier te kunnen begeleiden en op een georganiseerde manier medische zorg, voedsel en vervoer te kunnen bieden. Op dit moment zijn deze installaties niet in strijd met de Schengengrenscore. Het is echter wel van belang dat deze installaties tijdelijk blijven, net als het grenstoezicht. De Commissie zal erop toezien dat alle verdere maatregelen aan de binnengrenzen in overeenstemming zijn met het Schengenacquis.

2.3. *Lessen voor de toekomst*

Er kunnen uit de huidige crisis verschillende conclusies worden getrokken. Ten eerste hebben de huidige crisis en de in het volgende punt beschreven terreuraanslagen aangetoond dat het

van uitermate groot belang is dat het beheer van de buitengrens, waaronder de registratie en screening van personen die de grens op irreguliere wijze overschrijden, volledig volgens de wetgeving en de normen van de EU plaatsvindt. Als de buitengrens van een lidstaat onder hoge druk komt te staan, in die mate dat de nationale grenswacht de situatie niet langer alleen aankan, is het van belang dat de betrokken lidstaat voor het oplossen van de noodsituatie ten volle gebruikmaakt van alle beschikbare middelen, bijvoorbeeld door de EU-agentschappen, en met name Frontex, om bijstand te verzoeken. De Commissie is van mening dat met het oog op een betere, snellere en meer adequate behandeling van dergelijke verzoeken, er duidelijk behoefte is aan de instelling van een Europese grens- en kustwacht, zoals voorgesteld in het grenspakket¹⁴.

Ten tweede dient te worden opgemerkt dat hoewel de tijdelijke herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen niet per se een invloed heeft op het totale aantal migranten of asielzoekers dat in het Schengengebied aankomt, deze maatregel het wel mogelijk maakt hun secundaire bewegingen op een gestructureerde manier te doen verlopen, zodat de beschikbare middelen voor registratie, opvang, herplaatsing en (indien van toepassing) terugkeer zo goed mogelijk worden benut. De herinvoering van het grenstoezicht moet dan ook een tijdelijke maatregel blijven, gericht op het herstel van de normale situatie.

Ten derde is duidelijk nodig dat op alle fronten helder wordt gecommuniceerd en uitgedragen dat de EU-wetgeving moet worden nageleefd, dat verzoekers om internationale bescherming niet het recht hebben zelf te kiezen in welke lidstaat hun verzoek wordt behandeld en dat registratie en het nemen van vingerafdrukken verplicht zijn. In deze context is het ook relevant op te merken dat landen personen die niet te kennen geven dat zij een verzoek om internationale bescherming wensen in te dienen, de toegang mogen weigeren, op voorwaarde dat er eerst een non-refoulement- en evenredigheidsonderzoek is verricht. In verband daarmee geldt het beginsel van "geen registratie, geen rechten": registratie van migranten (ongeacht hun status) is de voorwaarde voor een goed beheer van de migratiestromen en het vaststellen van de rechten en plichten van de migranten.

Tot slot moeten de lidstaten, aangezien er aan bepaalde delen van de buitengrens dagelijks duizenden mensen aankomen, in staat zijn de situatie te volgen (situatiebewustzijn) en op passende wijze te reageren (reactievermogen). De nationale coördinatiecentra die op grond van de Eurosur-verordening¹⁵ zijn ingesteld, kunnen een belangrijke rol spelen op dit vlak, en de lidstaten zouden deze centra beter moeten benutten voor het versterken van hun reactiecapaciteit.

Er zij aan herinnerd dat de Commissie in reactie op de huidige crisis twee pakketten ter uitvoering van de Europese migratieagenda heeft aangenomen (in mei en in september). De pakketten omvatten maatregelen die de druk op de lidstaten die de zwaarste gevolgen ondervinden, moeten helpen verlichten, en die de hele Unie beter moeten voorbereiden op soortgelijke uitdagingen.

¹⁴ Zie COM(2015) 673 final en COM(2015) 671 final.

¹⁵ Verordening (EU) nr. 1052/2013 (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 11).

3. TERREURDREIGING IN HET SCHENGENGEBIED

De **terreuraanslagen in Parijs** op 13 november 2015 en de vrijdelde aanslag op de Thalys op 21 augustus 2015 bewijzen de ernst van de terreurdreiging waarmee de EU wordt geconfronteerd. De dreiging beperkt zich niet tot één enkele lidstaat en er zijn tal van maatregelen nodig om deze op alomvattende wijze aan te pakken en het Schengengebied te beschermen.

De aanslagen in Parijs en eerdere aanslagen hebben aangetoond dat het belangrijk is valse documenten te detecteren en ten volle gebruik te maken van de beschikbare instrumenten, zoals databanken en samenwerking tussen instanties op nationaal, Europees en internationaal niveau. Tevens is gebleken dat een persoon ook kan radicaliseren zonder zijn lidstaat van verblijf te verlaten. Terrorisme is daarmee een zeer breed probleem dat ook aspecten omvat die buiten het Schengenacquis vallen.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de aankomst in het Schengengebied ordelijk verloopt en de mensen worden geïdentificeerd en geregistreerd. De volledige uitvoering van de hotspot-aanpak en het herplaatsingsmechanisme zal bijdragen tot meer veiligheid, zoals uitgelegd in punt 2.

Het fenomeen van **buitenlandse terroristische strijders** blijft een belangrijke bron van zorg, des te meer daar er nog steeds EU-burgers naar Syrië en Irak vertrekken om terroristische groepen te ondersteunen. Het opsporen en voorkomen van reizen van en naar conflictgebieden is als een prioriteit aangemerkt.

De Europese Commissie heeft in dat verband consequent gepleit voor een sterker Schengenkader en voor het gebruik van alle mogelijke maatregelen die in dat kader mogelijk zijn. Zoals aangekondigd in de Europese veiligheidsagenda¹⁶ heeft de Commissie in juni 2015 een eerste lijst **gemeenschappelijke risico-indicatoren** inzake buitenlandse terroristische strijders opgesteld, die grenswachten kunnen gebruiken bij het uitvoeren van controles. De lijst is gebaseerd op reistendensen, patronen en specifieke kenmerken van dergelijke personen, en werd samengesteld met bijdragen van de lidstaten, de Europese Dienst voor extern optreden, Europol en Frontex, met inachtneming van de grondrechten.

Het delen van informatie is essentieel om de doeltreffendheid en coördinatie van het grenstoezicht en de rechtshandhaving te garanderen. Het **Schengeninformatiesysteem (SIS)** speelt als platform voor de uitwisseling van informatie een centrale rol in het opsporen van personen die verdacht worden van terrorisme en vervoermiddelen die voor terrorisme en zware criminaliteit worden gebruikt. Met name **signaleringen met het oog op onopvallende of gerichte controles** overeenkomstig artikel 36 van Kaderbesluit 2007/533/JBZ van de Raad¹⁷, kunnen in dat verband nuttig zijn. Deze signaleringen zijn van onschatbare waarde voor het verzamelen van informatie over de reisroutes van terroristen en andere criminelen, maar vormen evenwel geen aanhoudingsbevel.

¹⁶ COM(2015) 185.

¹⁷ Besluit 2007/533/JBZ van de Raad (PB L 205 van 7.8.2007, blz. 63).

De gestage toename van het aantal signaleringen met het oog op onopvallende of gerichte controles en de treffers op basis van deze signaleringen zorgen voor een aanzienlijke hoeveelheid extra informatie, die de Sirene-bureaus¹⁸ prioritair moeten uitwisselen. Voorts is het sinds de inwerkingtreding van het gewijzigde Sirene-handboek¹⁹ op 30 januari 2015 verplicht treffers in verband met terrorisme onmiddellijk op nationaal en Europees niveau te melden. De meeste lidstaten maken gebruik van de technische en wettelijke verbeteringen van het SIS²⁰, met name de mogelijkheden voor snelle informatie-uitwisseling en visualisering van het feit dat een identificatiedocument onbruikbaar is gemaakt voor reisdoeleinden waardoor de houder ervan het Schengengebied niet kan inkomen of verlaten. Het is van uitermate groot belang dat wanneer een met terrorisme verband houdende signalering wordt gecreëerd, de lidstaten via Sirene relevante informatie uitwisselen, en dat de Sirene-bureaus voldoende uitgerust zijn om hun taken uit te voeren. Ook is het belangrijk dat de lidstaten de nieuwe functies van het SIS ten volle uitvoeren, met name de functie om links te creëren en de fotoweergave. De links die lidstaten tussen signaleringen creëren, moeten zichtbaar zijn voor eindgebruikers in alle landen van het Schengengebied. De eindgebruikers moeten ook op de elektronische apparatuur die zij voor controles gebruiken het bestaan van vingerafdrukken en van een Europees aanhoudingsbevel kunnen zien.

Er zijn verdere verbeteringen mogelijk om terrorisme en reizen van buitenlandse terroristische strijders van en naar conflictgebieden te helpen voorkomen, zoals de opsporing van valse, vervalste en ongeldig gemaakte documenten (met name via systematische raadpleging van de Interpol-databank van gestolen en verloren reisdocumenten en het documentgedeelte van het SIS), het volledige gebruik van de bepalingen van de Schengengrenscore met betrekking tot de controle van personen (onder meer aan de hand van de bovenvermelde gemeenschappelijke risico-indicatoren), de volledige controle aan de hand van het SIS van personen die niet op grond van het Unierecht het recht van vrij verkeer genieten, en de kruiscontrole van op voorhand te verstrekken passagiersgegevens (API) of PNR-gegevens, indien beschikbaar, aan de hand van de relevante databanken. Tot slot heeft de Commissie, om de veiligheid verder te verbeteren, een voorstel gepresenteerd voor een gerichte wijziging van de Schengengrenscore²¹, die inhoudt dat personen die het recht van vrij verkeer genieten aan de buitengrenzen van de EU systematisch aan de hand van relevante databanken moeten worden gecontroleerd.

De recente terreuraanslagen hebben de aandacht gevestigd op de wijze waarop criminelen in Europa aan **vuurwapens**, waaronder ook vuurwapens voor militaire doeleinden, kunnen komen. In de ruimte zonder controles aan de binnengrenzen is het belangrijk dat er passende instrumenten zijn om dergelijke wapens te detecteren. Daarom is bijzondere aandacht besteed aan het verbeteren van de signaleringen inzake op te sporen en in beslag te nemen vuurwapens. Er zijn twee projecten gestart om het SIS en de Interpol-databank inzake vuurwapens, iArms, op elkaar af te stemmen, zodat zij parallel kunnen worden gebruikt. Dat zou het mogelijk maken het SIS optimaal te benutten en vuurwapens wereldwijd te traceren.

¹⁸ "Sirene" staat voor Supplementary Information REquest at the National Entries.

¹⁹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/219 van de Commissie (PB L 44 van 18.2.2015, blz. 75).

²⁰ Zie voor meer informatie punt 4.1 van het zevende halfjaarlijks verslag over het functioneren van het Schengengebied (COM(2015) 236 final).

²¹ COM(2015) 670 final.

Tot slot heeft de Commissie op 2 december 2015 het veiligheidspakket aangenomen, dat een mededeling over een actieplan inzake de handel in vuurwapens en explosieven en een voorstel voor een richtlijn inzake terrorismebestrijding omvat.

4. SCHENGENEVALUATIEMECHANISME

Het is van cruciaal belang dat alle lidstaten de Schengennormen ten volle naleven, zodat de EU de huidige migratiecrisis kan aanpakken en de terrorismedreiging in het Schengengebied kan indammen. De goede werking van het **Schengenevaluatiemechanisme blijft een prioriteit voor de Commissie**. Via aangekondigde en onaangekondigde bezoeken en follow-up daarvan kunnen gebreken in de uitvoering van Schengenacquis snel worden geïdentificeerd en verholpen.

Het nieuwe Schengenevaluatiemechanisme heeft ook tijdens deze verslagperiode goed gefunctioneerd. De uitvoering van het mechanisme is afhankelijk van een **tijdig en kwalitatief hoogwaardig antwoord** van de geëvalueerde lidstaten **op de Schengenvragenlijst**. Op dat gebied waren de ervaringen tijdens deze verslagperiode gemengd: de helft van de lidstaten die in 2016 moesten worden geëvalueerd, heeft het tijdschema voor het invullen van de vragenlijst niet nageleefd (ook niet na verlenging van de termijn) en soms was de kwaliteit van de antwoorden onvoldoende of werden niet alle vragen beantwoord. Dit kan wijzen op gebreken in (een aantal) nationale systemen voor Schengengovernance.

Om een efficiënte werking van het nieuwe mechanisme te garanderen, werden een gids inzake Schengenevaluatie en algemene richtsnoeren inzake praktische regelingen voor onaangekondigde bezoeken aan de binnengrenzen overeengekomen.

Tijdens de verslagperiode zijn **aangekondigde bezoeken** gebracht aan Duitsland en Nederland met betrekking tot alle beleidsgebieden. De aanbevelingen naar aanleiding van deze bezoeken zijn nog niet beschikbaar. Wel zijn inmiddels de **resultaten van eerdere bezoeken**, aan Oostenrijk en België, beschikbaar.

Met betrekking tot **Oostenrijk** heeft de Commissie alle voorstellen voor een aanbeveling van de Raad aangenomen, behalve die met betrekking tot gegevensbescherming. Bijzondere punten die werden vastgesteld, zijn de goede ontwikkeling en uitvoering van het Oostenrijkse systeem voor geïntegreerd grensbeheer, de hoogwaardige technische infrastructuur van het N.SIS en het Sirene-bureau en de korte gemiddelde duur van inbewaringstelling met het oog op terugkeer. De belangrijkste aanbevelingen betreffen de correcte toepassing van het Schengenacquis en een kwalitatief hoogwaardiger uitvoering ervan (bv. bij de controle van onderdanen van derde landen aan de grens moeten alle voorwaarden worden gecontroleerd, de zoekfuncties van het N.SIS moeten verder worden ontwikkeld en de grenspolitie moet beter worden opgeleid op het gebied van kwetsbare groepen). Wat terugkeer betreft, werd vastgesteld dat geen inreisverboden worden uitgevaardigd in gevallen waarin dat volgens de terugkeerrichtlijn wel moet gebeuren. De aanbevelingen inzake de buitengrenzen en visa zijn inmiddels door de Raad goedgekeurd.

De belangrijkste uitdagingen op het gebied van grensbeheer voor **België** houden verband met de capaciteit voor het beheer van de situatie aan de luchtgrenzen, secundaire bewegingen op

het grondgebied en irreguliere migratie naar het Verenigd Koninkrijk via de Noordzee. De vastgestelde gebreken betreffen een gebrek aan middelen en de uitvoering van grenscontroles. Een aantal belangrijke instrumenten, zoals de ontwikkeling van het nationaal geïntegreerd grensbeheer (IBM) en het API-systeem, is nog niet uitgevoerd. Er zijn in België ook nog geen nationale wetgeving en procedures van kracht voor de verwerking van signaleringen binnen het SIS van de tweede generatie en het ontbreekt nog aan een schriftelijk vastgelegd bindend veiligheidskader voor het SIS. Andere ernstige tekorten hebben betrekking op de uitvoering van het SIS voor eindgebruikers. De diensten van de Commissie werken momenteel aan de voorstellen voor een aanbeveling van de Raad met betrekking tot de bezoeken aan België.

In het kader van het vorige Schengenevaluatiemechanisme werden ernstige tekorten vastgesteld in verband met de uitvoering van het **SIS in Polen**²², met name aan de buitengrenzen. Tijdens een nieuw bezoek aan Polen is gebleken dat grote vooruitgang is geboekt door de invoering van een nieuw, stabiel N.SIS, een nieuwe Sirene-toepassing en een nieuwe toepassing voor grenswachters. Polen werd aanbevolen ervoor te zorgen dat het SIS voor 99,99 % beschikbaar is, het feit dat er geen discrepantie is tussen de gegevens van het nationale SIS en het centrale SIS te handhaven, aan signaleringen toegevoegde foto's zichtbaar te maken voor eindgebruikers en ervoor te zorgen dat het zoeken in het SIS standaard op de mobiele apparaten van de politie wordt geïnstalleerd.

De resultaten van het onaangekondigde bezoek aan **Zweden** (luchthaven Arlanda) in de vorige verslagperiode (maart 2015) zijn inmiddels beschikbaar. Het besluit om deze luchthaven aan een evaluatie te onderwerpen, kwam er nadat uit een Frontex-risicoanalyse bleek dat het aantal weigeringen van toegang en gedetecteerde frauduleuze documenten buitengewoon laag was. Tijdens het bezoek zijn gebreken met betrekking tot de beschikbare middelen, opleiding en de uitvoering van de grenscontroles vastgesteld.

Tijdens de verslagperiode hebben in verband met het beheer van de buitengrenzen **onaangekondigde bezoeken** plaatsgevonden in Spanje, Hongarije en Polen. De bevindingen met betrekking tot Hongarije en Polen zijn afgerond op deskundigenniveau en zijn met het oog op opmerkingen aan de betrokken lidstaten toegezonden. Zonder vooruit te lopen op de resultaten van de evaluatie kan in het algemeen worden opgemerkt dat de grenscontroles op de bezochte locaties met de nodige professionaliteit gebeuren en in overeenstemming zijn met het Schengenacquis. Ook de resultaten van het bezoek aan Spanje worden momenteel op deskundigenniveau afgerond. Met betrekking tot Spanje wordt opgemerkt dat alle elementen van het grensbeheersysteem in Algeciras volledig moeten worden uitgevoerd en dat alle instrumenten volledig operationeel moeten zijn.

In november vond een onaangekondigd bezoek plaats aan de Griek-Turkse landgrens en aan de zeegrens (Chios en Samos). Er zijn verdere inspanningen nodig voor de daadwerkelijke terugkeer van irreguliere migranten en het voorkomen van secundaire bewegingen.

De conclusies van deze twee bezoeken worden momenteel op deskundigenniveau afgerond. De Commissie zal de situatie van nabij blijven volgen en zal daarbij ook aandacht besteden aan de veranderende situatie aan de grens tussen Griekenland en de voormalige

²² Zie punt 4.1 van COM(2014) 711 final en COM(2015) 236 final.

Joegoslavische republiek Macedonië. Het risico van spanningen aan deze grens neemt toe, onder meer door de plaatsing van een hek ten behoeve van het grensbeheer en door de beslissing van de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië om net als andere landen de doorgang enkel toe te staan voor bepaalde nationaliteiten. Er wordt ook weinig betrokkenheid getoond bij bilaterale grensmaatregelen die het vertrouwen moeten bevorderen, maar de dagelijkse contacten tussen de grensinstanties zijn verbeterd. Op 3 december is overeengekomen dat Frontex Griekenland zal helpen bij de identificatie en registratie van migranten aan de grens tussen Griekenland en de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië.

Afhankelijk van de resultaten van de bovengenoemde Schengenevaluaties kunnen specifieke maatregelen zoals bedoeld in artikel 19 bis van de Schengengrenscodex worden aanbevolen.

Als wordt vastgesteld dat een geëvalueerde lidstaat ernstig in zijn verplichtingen tekortschiet en onvoldoende vooruitgang boekt om de situatie te verhelpen, kan een beroep worden gedaan op artikel 26 van de Schengengrenscodex (zoals beschreven in punt 2.2 van dit verslag) om opnieuw toezicht in te voeren aan de binnengrenzen wanneer de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt.

Het Schengenevaluatiemechanisme omvat nu ook onaangekondigde bezoeken aan de binnengrenzen. De eerste onaangekondigde bezoeken aan de binnengrenzen hebben plaatsgevonden aan de Letse grens (aan de binnengrens met Litouwen en de haven van Riga) en aan de grens tussen Duitsland en Frankrijk. Met betrekking tot het bezoek aan de grens tussen Duitsland en Frankrijk wordt momenteel een voorstel voor een aanbeveling van de Raad voorbereid, dat betrekking heeft op kleine verbeteringen van de infrastructuur. Voor Letland waren geen aanbevelingen nodig. Het meest recente bezoek aan de binnengrenzen vond in november plaats aan de grens tussen Zwitserland en Italië. De bevindingen ervan worden momenteel op deskundigenniveau afgrond.

5. CONCLUSIE

De Commissie heeft herhaaldelijk benadrukt dat het Schengenkader niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor de huidige crisis. Integendeel, Schengen kan deel uitmaken van de oplossing. Om de twee grootste uitdagingen in het Schengengebied – de vluchtelingencrisis en de terreurdreiging – aan te pakken, is de volledige en correcte uitvoering nodig van de maatregelen die zijn vastgelegd in de twee pakketten die de Commissie in het voorjaar heeft gepresenteerd: de Europese migratieagenda en de Europese veiligheidsagenda. De maatregelen van deze agenda's zijn er onder meer op gericht het goede functioneren van het Schengenacquis en het Schengengebied te garanderen. Volgens de Commissie is het dan ook van uitermate groot belang alle maatregelen van deze agenda's snel en doeltreffend uit te voeren.

Een betere bescherming van de buitengrenzen van de EU is een belangrijke eerste vereiste voor het doeltreffend aanpakken van de huidige crisis. Via het nieuwe Schengenevaluatiemechanisme kunnen lacunes en zwakke punten, bijvoorbeeld met betrekking tot de bescherming van de buitengrenzen, beter worden geïdentificeerd, en kunnen aanbevelingen worden gedaan voor doeltreffende oplossingen. Daarnaast zijn er nog een

aantal andere instrumenten die bestemd zijn om de lidstaten die zwaar onder druk staan, te helpen (bv. hotspots, RABITs en gezamenlijke operaties). De lidstaten mogen niet aarzelen om deze instrumenten ten volle te benutten. Parallel met de goedkeuring van dit verslag heeft de Commissie een gerichte wijziging van de Schengengrenscore voorgesteld, die erin voorziet dat alle reizigers aan alle buitengrenzen systematisch moeten worden gecontroleerd aan de hand van de relevante databanken.

Tegelijkertijd is het belangrijk dat de EU, wanneer lidstaten met een noodsituatie worden geconfronteerd en de nationale grenswacht de situatie niet alleen aankan, snel kan optreden om de situatie doeltreffend aan te pakken. Daarom heeft de Commissie (parallel met de goedkeuring van dit verslag) een voorstel gepresenteerd voor de oprichting van een Europese grens- en kustwacht. Het nieuwe agentschap voor de Europese grens- en kustwacht, dat het huidige agentschap Frontex zou vervangen en aanzienlijk zou versterken, zal samenwerken met de relevante instanties van de lidstaten om een geïntegreerd beheer en de bescherming van de buitengrenzen van de EU te waarborgen, op basis van het beginsel van gedeelde verantwoordelijkheid.