

UITVOERINGSBESLUIT (EU) 2016/1989 VAN DE RAAD**van 11 november 2016****tot vaststelling van een aanbeveling inzake de verlenging van het tijdelijke toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) ⁽¹⁾, en met name artikel 29,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 12 mei 2016 heeft de Raad overeenkomstig artikel 29 van de Schengengrenscore een uitvoeringsbesluit aangenomen tot vaststelling van een aanbeveling inzake tijdelijk toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt.
- (2) De Raad deed een aanbeveling aan vijf Schengenlanden (Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen) om het evenredige binnengrenstoezicht te handhaven gedurende maximaal zes maanden, te rekenen vanaf de dag van vaststelling van het uitvoeringsbesluit, met het oog op de aanpak van de ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in die landen door een combinatie van tekortkomingen in het toezicht aan de buitengrenzen in Griekenland en secundaire bewegingen van irreguliere migranten die het Schengengebied via Griekenland waren binnengekomen en van plan waren naar andere Schengenlanden door te reizen.
- (3) De Commissie heeft op 28 september 2016 verslag uitgebracht over de tenuitvoerlegging van het uitvoeringsbesluit. Daarin kwam de Commissie tot de conclusie dat het binnengrenstoezicht door Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen evenredig was en in overeenstemming was met de aanbeveling van de Raad. Voorts stelde de Commissie op basis van de beschikbare informatie en de verslagen van de betrokken landen vast dat er op dat moment geen redenen waren om een wijziging van het uitvoeringsbesluit voor te stellen.
- (4) Op 18 en 21 oktober 2016 hebben de betrokken Schengenlanden voor de tweede keer bij de Commissie verslag uitgebracht over de manier waarop de aanbeveling van de Raad ten uitvoer is gelegd. Uit de verstrekte informatie komt eenzelfde trend naar voren als uit de gegevens in het eerste verslag (minder weigeringen van toegang en minder asielaanvragen), wat wijst op een geleidelijke stabilisering van de situatie.
- (5) Hoewel er inmiddels beduidend minder irreguliere migranten en asielzoekers in de Europese Unie aankomen, bevindt zich nog een groot aantal irreguliere migranten in Griekenland en in de lidstaten waarnaar veel irreguliere migranten vanuit Griekenland doorreizen. Op basis van trends in het verleden kan met reden worden verondersteld dat die personen irregulier naar andere lidstaten zullen reizen zodra de grenscontroles worden opgeheven en hun doorreis niet langer wordt verhinderd.
- (6) Het totale aantal asielaanvragen dat sinds het begin van de migratiecrisis is ingediend en dat nog steeds blijft toenemen, legt een zware druk op de nationale overheden en diensten in alle EU-lidstaten, vooral in de Schengenlanden die onder het uitvoeringsbesluit vallen.
- (7) Het binnengrenstoezicht kan niet los worden gezien van andere belangrijke factoren. De Commissie heeft in haar mededeling „Terug naar Schengen — Een stappenplan” ⁽²⁾ de verschillende beleidsmaatregelen geïdentificeerd die moeten worden ingevoerd om de werking van het Schengengebied volledig te herstellen.

⁽¹⁾ PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1.

⁽²⁾ COM(2016) 120 final.

- (8) Het stappenplan voorzag met name in de vaststelling en tenuitvoerlegging van een rechtshandeling inzake de Europese grens- en kustwacht. Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad en Besluit 2005/267/EG van de Raad ⁽¹⁾ is op 6 oktober 2016 in werking getreden, d.i. binnen negen maanden na het voorstel van de Commissie, waaruit blijkt dat het alle betrokken actoren ernst is. De snel inzetbare pools, die zowel personele middelen als technische uitrusting omvatten, en de pools voor snelle terugkeer zullen naar verwachting uiterlijk op 7 december 2016 respectievelijk 7 januari 2017 opgericht en operationeel zijn.
- (9) In het stappenplan „Terug naar Schengen” wordt ook gewezen op de succesvolle uitvoering van de verklaring EU-Turkije. Zoals blijkt uit het derde voortgangsverslag over de verklaring ⁽²⁾, worden onverminderd resultaten geboekt; het is echter van belang ervoor te zorgen dat de verklaring ook in de toekomst blijft werken. Bovendien blijft de samenwerking waarover overeenstemming is bereikt tijdens de topbijeenkomst inzake de Westelijke Balkanroute, onontbeerlijk.
- (10) Uit het bovenstaande volgt dat er al gestaag goede vorderingen worden gemaakt op de in het stappenplan „Terug naar Schengen” genoemde terreinen en dat de situatie zich geleidelijk stabiliseert; er is echter meer tijd nodig om de maatregelen volledig uit te voeren en resultaten te boeken.
- (11) Er is nog steeds sprake van uitzonderlijke omstandigheden die een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid en waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt.
- (12) De huidige situatie in Griekenland is nog fragiel en er blijft een zekere druk bestaan in de lidstaten die het meest worden geconfronteerd met de secundaire stromen irreguliere migranten vanuit Griekenland; het lijkt dan ook gerechtvaardigd een evenredige verlenging toe te staan van het tijdelijke binnengrenstoezicht door de Schengenlanden die zulk toezicht uitoefenen, namelijk Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en het geassocieerde land Noorwegen, als uiterste middel vanwege een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, overeenkomstig artikel 29 van de Schengengrenscode.
- (13) Op basis van de feiten die in dit stadium beschikbaar zijn, zou die verlenging maximaal drie maanden mogen duren vanaf de vaststelling van dit uitvoeringsbesluit.
- (14) Als een lidstaat besluit om op grond van dit uitvoeringsbesluit het binnengrenstoezicht te verlengen, zou hij de andere lidstaten, het Europees Parlement en de Europese Commissie daarvan in kennis moeten stellen.
- (15) Alvorens voor verlenging te kiezen zou de betrokken lidstaat moeten onderzoeken of geen andere maatregelen dan grenscontroles de vastgestelde bedreiging doeltreffend kunnen verhelpen. De betrokken lidstaat zou in zijn kennisgeving het resultaat van die afweging moeten vermelden, alsmede de redenen waarom hij voor grenstoezicht kiest.
- (16) Zoals vermeld in de conclusies van de Europese Raad over migratie van 20 oktober 2016 vereist het herstel van Schengen een aanpassing van het tijdelijke binnengrenstoezicht om in te spelen op de huidige behoeften. Binnengrenstoezicht op grond van dit uitvoeringsbesluit zou alleen mogen worden uitgeoefend voor zover nodig en de intensiteit zou moeten worden beperkt tot het strikt noodzakelijke minimum. Tijdens een periode waarin de migratiestroom onbeduidend is, is aan bepaalde delen van de grens wellicht niet eens toezicht nodig. Om ervoor te zorgen dat het toezicht het grensverkeer aan de betrokken binnengrenzen het algemene publiek zo min mogelijk hindert bij het overschrijden van de binnengrenzen, zouden alleen gerichte controles op basis van een risicoanalyse en inlichtingen mogen worden verricht. Voorts zou de noodzaak van die controles aan de betrokken delen van de grens regelmatig in samenwerking met alle betrokken lidstaten moeten worden onderzocht en opnieuw worden beoordeeld met als doel de controles geleidelijk te beperken.
- (17) Op het einde van elke maand waarin dit uitvoeringsbesluit is uitgevoerd, zou een volledig verslag over de resultaten van de controles naar de Commissie moeten worden gestuurd, indien van toepassing samen met een beoordeling of die controles nog noodzakelijk zijn. Dat verslag zou de volgende informatie moeten bevatten: het totale aantal gecontroleerde personen, het totale aantal toegangswegeringen op basis van de controles, het totale aantal terugkeerbesluiten naar aanleiding van de controles en het totale aantal asielaanvragen dat is ingediend aan de binnengrens waar de controles plaatsvinden.
- (18) De Raad neemt er nota van dat de Commissie heeft aangekondigd dat zij nauwlettend toezicht zal houden op de toepassing van dit uitvoeringsbesluit,

⁽¹⁾ PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1.

⁽²⁾ Derde verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de verklaring EU-Turkije (COM(2016) 634).

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

1. Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen verlengen het evenredige, tijdelijke binnengrenstoezicht voor maximaal drie maanden, te rekenen vanaf de dag van vaststelling van dit uitvoeringsbesluit, aan de volgende binnengrenzen:
 - Oostenrijk aan de landgrenzen met Hongarije en Slovenië;
 - Duitsland aan de landgrens met Oostenrijk;
 - Denemarken in de Deense havens met een veerbootverbinding met Duitsland en aan de landgrens met Duitsland;
 - Zweden in bepaalde havens in de politieregio's Zuid en West en de Öresundbrug (Sontbrug);
 - Noorwegen in de Noorse havens met een veerverbinding met Denemarken, Duitsland en Zweden.
2. Alvorens het toezicht te verlengen, zou de betrokken lidstaat met de relevante lidstaat of lidstaten van gedachten moeten wisselen om te garanderen dat het binnengrenstoezicht alleen plaatsvindt waar dat noodzakelijk en evenredig wordt geacht. De betrokken lidstaat zou eveneens moeten garanderen dat het binnengrenstoezicht alleen wordt uitgeoefend als uiterste middel wanneer met alternatieve maatregelen niet dezelfde resultaten kunnen worden bereikt, en alleen aan de delen van de binnengrenzen waar dat noodzakelijk en evenredig wordt geacht, in overeenstemming met de Schengengrenscodex. De betrokken lidstaten zouden de andere lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie hiervan in kennis moeten stellen.
3. Het grenstoezicht zou steeds gericht moeten zijn, op basis van een risicoanalyse en inlichtingen, en zou wat betreft toepassingsgebied, frequentie, locatie en tijd moeten worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is om de ernstige dreiging aan te pakken en de openbare orde en de binnenlandse veiligheid te waarborgen. De lidstaat die op grond van dit uitvoeringsbesluit binnengrenstoezicht uitoefent, zou de noodzaak, frequentie, locatie en tijd daarvan wekelijks moeten evalueren, de intensiteit van het toezicht moeten aanpassen aan het dreigingsniveau en het toezicht geleidelijk moeten beëindigen wanneer dat passend is, en zou elke maand verslag moeten uitbrengen aan de Commissie.

Gedaan te Brussel, 11 november 2016.

Voor de Raad
De voorzitter
P. ŽIGA