

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 13.10.2010
COM(2010) 554 definitief

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

**betreffende de toepassing van Titel III (Binnengrenzen) van Verordening (EG)
nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding
van de grenzen door personen (Schengengrenscode)**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de toepassing van Titel III (Binnengrenzen) van Verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex)

1. INLEIDING

Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (de Schengengrenscodex, hierna "de Code" genoemd)¹ is op 13 oktober 2006 in werking getreden. Met deze Code werd het Schengenacquis geconsolideerd en verder uitgebouwd, in het bijzonder voor de relevante bepalingen van de Schengenovereenkomst² en het Gemeenschappelijke Handboek³. In titel III van de Code is bevestigd dat geen controles plaatsvinden op personen die de binnengrenzen tussen Schengenlidstaten overschrijden. De totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen, waarbinnen het vrij verkeer van personen is gegarandeerd, is een van de meest tastbare resultaten van de Unie.

De Code omvat criteria om vast te stellen of het uitoefenen van politiebevoegdheden in de binnengrenszones al dan niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles. Uit hoofde van de Code omvat de afschaffing van de binnengrenzen ook de verplichting voor de lidstaten om aan de binnengrenzen belemmeringen voor het wegverkeer bij wegdoorlaatposten te verwijderen. In uitzonderlijke omstandigheden die verband houden met een ernstige bedreiging van de openbare orde of de interne veiligheid van een lidstaat kan aan de binnengrenzen voor een beperkte tijdsduur, in overeenstemming met de procedures van de Code opnieuw grenstoezicht worden ingevoerd.

Artikel 38 van de Code luidt: "*Uiterlijk op 13 oktober 2009 dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de toepassing van titel III.*"

De Commissie heeft de lidstaten een vragenlijst toegezonden om informatie op te vragen over de toepassing van titel III. Dit verslag werd opgesteld op basis van de antwoorden van 23 lidstaten. Twee lidstaten (HU en MT) hebben de gevraagde informatie niet verstrekt. Wel bevat het verslag informatie die burgers en leden van het Europees Parlement de Commissie hebben gegeven, waarin wordt gewezen op vermeende grenscontroles aan de binnengrenzen.

¹ PB L 105 van 13.4.2006, blz. 1.

² Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, PB L 239 van 22.9.2000, blz. 19.

³ PB C 313 van 16.12.2002, blz. 97. Het Gemeenschappelijk Handboek is als gevolg van de aanneming van de Code ingetrokken.

2. AFSCHAFFING VAN HET TOEZICHT AAN DE BINNENGRENZEN (ARTIKEL 20)

De Code bevestigt dat de binnengrenzen op iedere plaats kunnen worden overschreden zonder dat personen, ongeacht hun nationaliteit, worden gecontroleerd. De afschaffing van het grenstoezicht aan de binnengrenzen omvat tevens het afschaffen van de grensbewaking. Er zij op gewezen dat de verplichting van vervoerders om over land, door de lucht of over zee vervoerde passagiers terug te brengen, niet van toepassing is op de interne verkeersverbindingen binnen het Schengengebied⁴.

3. PRAKTISCHE TOEPASSING VAN DE BEPALINGEN MET BETREKKING TOT CONTROLES BINNEN HET GRONDGEBIED VAN DE LIDSTATEN EN DAARBIJ VASTGESTELDE MOEILIKHEDEN (ARTIKEL 21)

3.1. UITOEFENING VAN POLITIEBEVOEGDHEID (ARTIKEL 21(A))

3.1.1. RECHTSGRONDSLAG

In beginsel dient het overschrijden van een binnengrens tussen twee lidstaten op gelijke wijze te worden behandeld als het reizen tussen districten of regio's binnen een lidstaat. Aangezien de lidstaten evenwel verantwoordelijk zijn voor het handhaven van recht en orde en instaan voor de interne veiligheid, kunnen zij op basis van een risico-evaluatie controles op geheel hun grondgebied uitvoeren, daarbij inbegrepen de grenszones. De frequentie van dergelijke controles kan uiteenlopen, afhankelijk van het specifieke gebied.

In de uitoefening van de politiebevoegdheid door de bevoegde instanties van de lidstaten overeenkomstig de nationale wetgeving zijn controles van personen toegestaan voor zover de uitoefening van die bevoegdheid niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles. De Code bevat een niet-uitputtende lijst van criteria om te beoordelen of de uitoefening van de politiebevoegdheid al dan niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles. Politie maatregelen hebben met name niet hetzelfde effect als de uitoefening van grenscontroles indien zij:

niet grenstoezicht tot doel hebben,

gebaseerd zijn op algemene politie-informatie en –ervaring met betrekking tot mogelijke bedreigingen van de openbare veiligheid en met name bedoeld zijn ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit,

worden gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van de systematische controles van personen aan de buitengrenzen,

op basis van controles ter plaatse worden uitgevoerd.

3.1.2. TOEPASSING VAN DE CRITERIA

Om duidelijk te maken dat binnengrenzen en grensgebieden geen zones zijn waar controles niet mogen worden uitgeoefend, zijn er dus enkele criteria opgesteld om te toetsen of controles al dan niet hetzelfde effect hebben als grenscontroles. Grenszones zijn vaak extra

⁴ Artikel 26 van de Schengenovereenkomst en Richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, PB L 187 van 10.7.2001, blz. 45.

gevoelig voor grensoverschrijdende criminaliteit, zodat de frequentie en intensiteit van politiecontroles er wellicht hoger zal liggen dan in andere delen van het grondgebied. Deze controles dienen evenwel doelgericht te zijn en moeten gebaseerd zijn op concrete en feitelijke politie-informatie en –ervaring met betrekking tot bedreigingen van de openbare veiligheid en mogen niet stelselmatig worden uitgevoerd. De politie-informatie moet op feiten gebaseerd zijn en voortdurend opnieuw worden beoordeeld. Daarom mogen controles afhankelijk van de risico-evaluatie alleen steekproefsgewijs plaatsvinden.

De meeste lidstaten verklaren dat zij niet-systematische, als steekproef uitgevoerde politiecontroles verrichten op basis van risico-inschattingen van de veiligheidssituatie (vooral het risico van illegale immigratie of inbreuken op de strafwetgeving, veiligheidsvoorschriften of verkeersregels), en op basis van informatie die op nationaal, regionaal of lokaal niveau wordt uitgewisseld, alsook op basis van profiling. Deze controles vloeien veelal voort uit internationale samenwerking tussen buurlanden (geregelde bijeenkomsten en uitwisseling van politie-informatie via nationale contactpunten) en kunnen in de vorm van gemeenschappelijke patrouilles gaan die het resultaat van akkoorden voor politiewerking zijn.

Het is niet moeilijk vast te stellen dat een controle wordt uitgevoerd om de verkeersvoorschriften te doen naleven en niet als grenscontrole, bijvoorbeeld wanneer autobestuurders die van een in de nabijheid van een binnengrens gelegen discotheek komen, ademtesten moeten ondergaan, wat kan inhouden dat de identiteit van een persoon moet worden vastgesteld, maar het is niet zo eenvoudig in te schatten wat de aard is van controles die gericht zijn op het handhaven van de immigratievoorschriften.

Belangrijk is ook de doelstelling van een controle, die veeleer op goederen dan op personen betrekking kan hebben. Bij het beoordelen van mogelijke inbreuken op de Schengengrenscore of op de EU-bepalingen inzake het vrij verkeer van goederen is de doelstelling van de controle de doorslaggevende factor. Daarentegen doet niet ter zake welke nationale instantie de controle uitvoert, aangezien de lidstaten uiteenlopende verantwoordelijkheden aan uiteenlopende instanties kunnen toekennen. Zo is het mogelijk dat een douaneambtenaar gerechtigd is de wettigheid van een verblijf na te gaan en dat een politieambtenaar controles met betrekking tot goederen kan uitoefenen.

3.1.3. FREQUENTIE VAN DE CONTROLES – NIET-SYSTEMATISCHE CONTROLES

Een belangrijk element bij het vaststellen of politiecontroles geen verkapte grenscontroles zijn, is de frequentie van de controles die in de binnengrenszones worden uitgevoerd, vergeleken met die in andere delen van het grondgebied waar een soortgelijke situatie bestaat. De meeste lidstaten beschikken evenwel niet over gegevens betreffende de frequentie van de controles in grensgebieden. Enkele achten het niet mogelijk de frequentie van controles in grensgebieden en in de rest van hun grondgebied te vergelijken, aangezien de praktijk en de prioriteiten in de grensgebieden anders liggen. Enkele lidstaten verklaren dat de frequentie van de politiecontroles in de nabijheid van de binnengrenzen dezelfde is als die elders in hun grondgebied.

Exact bepalen wat de gepaste frequentie en regelmaat voor controles is, is niet goed mogelijk, aangezien deze afhangt van de veiligheidssituatie op het grondgebied van de betrokken lidstaat. Ofschoon een hogere controlefrequentie een aanwijzing kan zijn, blijft het moeilijk in individuele gevallen te beoordelen of er sprake is van hetzelfde effect als systematische grenscontroles.

3.1.4. TOEZICHT OP DE CORRECTE TOEPASSING VAN DE CRITERIA

Op 22 juni 2010 heeft het Europees Hof van Justitie in een richtinggevend vonnis⁵ verduidelijkt dat een nationale wettelijke regeling waarbij aan de politieautoriteiten van een lidstaat de bevoegdheid wordt verleend om uitsluitend binnen een twintig kilometer diep gebied langs een binnengrens de identiteit van eenieder te controleren, ongeacht het gedrag van de betrokkene en los van specifieke omstandigheden waarvan een risico op aantasting van de openbare orde uitgaat, ten einde de naleving van de verplichtingen ter zake van het houden en het dragen van de bij wet voorziene titels en documenten te verifiëren, zonder dat die regeling in het noodzakelijke kader voor die bevoegdheid voorziet om te waarborgen dat de feitelijke uitoefening ervan niet hetzelfde effect kan hebben als grenscontroles, een inbreuk vormt op artikel 67, lid 2, VWEU en de artikelen 20 en 21 van de Schengengrenscore.

Tegen de achtergrond van dit vonnis verzoekt de Commissie de lidstaten in voorkomend geval hun nationale wettelijke bepalingen die aan de nationale politieautoriteiten in binnengrenszones specifieke bevoegdheden verlenen, dienovereenkomstig aan te passen.

Om te kunnen weten of politiecontroles al dan niet hetzelfde effect hebben als grenscontroles zou volgens de Commissie meer informatie van de lidstaten moeten komen over de redenen en de frequentie van de in die binnengrenszones uitgevoerde controles. Deze informatie is nodig om de situatie in grensstreken te kunnen opvolgen en in te kunnen gaan op klachten van burgers en vragen die door leden van het Europees Parlement aan de Commissie worden gericht over het feit dat reizigers in bepaalde gebieden langs binnengrenzen regelmatig of zelfs stelselmatig worden gecontroleerd. Ook sommige lidstaten kunnen zich moeilijk een oordeel vormen over het doel van de controles die hun buurlanden stelselmatig op hun eigen burgers uitvoeren wanneer deze de gemeenschappelijke binnengrens overschrijden.

De Commissie zal deze klachten derhalve zorgvuldig blijven bestuderen en van de lidstaten uitleg vragen. Indien deze uitleg niet bevredigend is, zal de Commissie alle beschikbare middelen inzetten, zoals het inleiden van inbreukprocedures, om een correcte toepassing van het EU-recht af te dwingen.

De Commissie zal de lidstaten daarom ook verzoeken om statistieken inzake politiecontroles die op hun grondgebied en inzonderheid in de grensstreken zijn uitgevoerd.

Om in de praktijk de frequentie van de controles na te gaan en zicht te krijgen op de algemene informatie op grond waarvan een specifieke controle is uitgevoerd, had de Commissie in haar voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme om de toepassing van het Schengenacquis te controleren, voorzien in onaangekondigde controles ter plaatse⁶. De Commissie zal in het herwerkte voorstel na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon aan dit idee van onaangekondigde bezoeken blijven vasthouden⁷.

Wanneer het gezien de veiligheids situatie op hun grondgebieden tenslotte echt nodig blijkt te zijn regelmatige en stelselmatige controles uit te voeren, dienen de lidstaten bij de tijdelijke herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen artikel 23 en volgende van de Code in acht te nemen.

⁵ Gevoegde zaken C-188/10 en C-189/10, Melki e.a.

⁶ COM(2009) 102 definitief.

⁷ De Commissie zal het herziene voorstel in oktober 2010 indienen.

3.2. VEILIGHEIDSCONTROLES BIJ PERSONEN (ARTIKEL 21, LID B)

De afschaffing van grenscontroles aan de binnengrenzen doet niets af aan de *uitoefening van de veiligheidscontroles bij personen door de overeenkomstig de wetgeving van elke lidstaat bevoegde instanties, de verantwoordelijke instanties in de havens of luchthavens of de vervoersondernemingen, voor zover deze controles ook worden verricht bij personen die binnen de lidstaat reizen*. Het personeel van luchthavens, havens of vervoersondernemingen controleert de identiteit van passagiers in de loop van veiligheidscontroles, ofwel bij het inchecken of het binnengaan van de veiligheidszone van de luchthaven, ofwel vóór het instappen in een vliegtuig, dan wel op meerdere van deze punten. De Commissie betwist weliswaar niet dat deze controles gecombineerd kunnen plaatsvinden, maar zij beveelt toch aan dit niet te doen aangezien de burgers dit soort controles veelal als belemmeringen op hun recht op vrij verkeer zien.

Bij deze controles mag alleen de identiteit van de reiziger op basis van een reisdocument worden gecontroleerd. Burgers van de EU kunnen zich aan de hand van hun paspoort of identiteitskaart legitimeren. Vervoersondernemingen zijn er niet toe verplicht andere documenten zoals rijbewijzen, bankkaarten en dergelijke te aanvaarden, aangezien dit geen identiteitsdocumenten zijn, maar zij kunnen dit wel. Onderdanen van derde landen kunnen zich identificeren met behulp van een paspoort. Met de controles mag niet worden nagegaan of een onderdaan uit een derde land in het bezit is van een visum of een verblijfsvergunning, aangezien de controles niet anders zijn dan identiteitscontroles om commerciële redenen of ten behoeve van de veiligheid van het vervoer. Lidstaten kunnen geen bijkomende controles verlangen, en vervoersondernemingen zijn niet verantwoordelijk wanneer zij personen vervoeren die niet voldoen aan de voorwaarden van binnenkomst of verblijf in andere Schengenlidstaten. Het is dus niet aan vervoersondernemingen om onderdanen van derde landen ertoe te verplichten de wettigheid van hun verblijf te bewijzen door een visum of verblijfsvergunning te tonen. Het opnemen van de verplichting daartoe in de vervoersovereenkomst met de reiziger zou neerkomen op het omzeilen van de afschaffing van grenstoezicht aan de binnengrenzen.

3.3. DE VERPLICHTING IN HET BEZIT TE ZIJN VAN BEPAALDE TITELS OF DOCUMENTEN EN DEZE BIJ ZICH TE DRAGEN (ARTIKEL 21, C)

Het afschaffen van het grenstoezicht aan de binnengrenzen is niet van invloed op de *mogelijkheid voor de lidstaten om personen wettelijk te verplichten in het bezit te zijn van bepaalde titels of documenten en deze bij zich te dragen*. Indien lidstaten een dergelijke verplichting opleggen, dienen zij dit ofwel voor geheel hun grondgebied, ofwel alleen in de zones aan de buitengrenzen toe te passen. Het mag niet worden beperkt tot alleen de binnengrenszones, aangezien zulks noodzakelijkerwijze leidt tot controles die alleen in deze zones worden verricht, hetgeen hetzelfde effect zou hebben als grenscontroles.

3.4. DE VERPLICHTING ZIJN AANWEZIGHEID TE MELDEN (ARTIKEL 21, D)

Het afschaffen van grenstoezicht aan de binnengrenzen doet tenslotte niet af aan de *verplichting van de onderdanen van derde landen om hun aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat te melden overeenkomstig artikel 22 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst*. Enkele lidstaten passen deze bepaling niet toe (SE, EE, DE, FI, LT, DK, NO), andere lidstaten erkennen de praktische moeilijkheden bij het toezicht op de naleving, terwijl weer andere het nuttig achten om daarmee gegevens te verkrijgen over het aantal onderdanen uit derde landen dat op hun grondgebied aanwezig is. De Commissie is

van mening dat de toepassing van deze bepaling in de praktijk moeilijkheden oproept en betwijfelt vanuit een oogpunt van kosten/baten of deze verplichting om te rapporteren wel nut heeft voor het identificeren van illegale inwijkelingen. De Commissie zal daarom een wijziging op de Schengenovereenkomst voorstellen om te verbieden dat onderdanen van derde landen bij binnenkomst op het grondgebied van lidstaten verplicht worden hun aanwezigheid te melden.

4. NAKOMING VAN DE VERPLICHTING TOT VERWIJDERING VAN BELEMMERINGEN VOOR HET VERKEER AAN WEGDOORLAATPOSTEN AAN DE BINNENGRENZEN (ARTIKEL 22)

Artikel 22 van de Code luidt: *"De lidstaten maken alle belemmeringen voor een vlotte verkeersstroom aan de wegdoorlaatposten aan de binnengrenzen ongedaan, en met name snelheidsbeperkingen die niet uitsluitend door verkeersveiligheidsoverwegingen zijn ingegeven."* Terzelfder tijd dienen de lidstaten in controlefaciliteiten te voorzien voor het geval dat tijdelijk, in overeenstemming met de artikelen 23 tot en met 31 van de Code, opnieuw toezicht aan de binnengrenzen wordt ingesteld⁸.

De Commissie heeft van haar burgers tal van klachten ontvangen over het voortduren van belemmeringen voor een vlotte verkeersstroom aan bepaalde wegdoorlaatposten aan de binnengrenzen, in het bijzonder vanwege oude infrastructuur (bv. gebouwen, controlehuisjes, afdaken over de weg of mobiele uitrusting zoals afbakeningskegels, slagbomen, beperking van het aantal rijvakken, verkeerslichten of verkeersborden) en de daaruit voortvloeiende aanzienlijke snelheidsbeperkingen.

In de meeste gevallen werd het merendeel van de belemmeringen die terstond konden worden ontmanteld, door de lidstaten meteen na de opheffing van het interne grenstoezicht verwijderd. Sommige belemmeringen zijn als gevolg van technische moeilijkheden slechts geleidelijk verwijderd, en enkele belemmeringen worden nog steeds gehandhaafd. Lidstaten die in december 2007 tot het Schengengebied zijn toegetreden, hebben deze verplichting gefaseerd doorgevoerd, afhankelijk van de moeilijkheden bij het verwijderen van de belemmeringen (de meeste belemmeringen zoals verkeersborden werden terstond na het opheffen van het grenstoezicht aan de binnengrenzen verwijderd, terwijl het verwijderen of aanpassen van grootschalige infrastructuur nog steeds gaande is). In het algemeen worden kosten, problemen met eigendomsrechten, planning van toekomstige heraanleg of grotere werkzaamheden in verband met de reorganisatie van wegdoorlaatposten als vaakst voorkomende redenen voor vertragingen bij de nakoming van deze verplichting aangemerkt. De Commissie betreurt dat dit ook geldt voor enkele lidstaten die al langer lid van het Schengengebied waren. Om de correcte toepassing van het EU-recht te verzekeren heeft de Commissie een inbreukprocedure ingeleid wegens niet-naleving van artikel 22. Deze procedure loopt nog.

Sommige lidstaten (PT, CZ, EL, EE, FR, AT, FI, LT, LV, SI, LU) hebben de oude infrastructuur bij enkele wegdoorlaatposten voor een eventuele tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht behouden. Enkele van die lidstaten behouden ook de infrastructuur ten behoeve

⁸ Aangezien de geassocieerde Schengenlanden geen lid zijn van de douane-unie, worden aan hun grenzen met Schengenlidstaten nog steeds douanecontroles uitgevoerd. Deze geassocieerde landen is het toegestaan de daartoe geschikte infrastructuur te handhaven, met inbegrip van de daaruit voortvloeiende snelheidsbeperkingen.

van douanecontroles of om vrachtwagens te controleren (LU)⁹, terwijl andere lidstaten plannen om daarvoor mobiele uitrusting in te zetten ingeval grenscontroles worden heringevoerd (CZ, FR, LT, LV). Andere lidstaten (DE, PL, DK, IT) hebben alle infrastructuur voor zover mogelijk ontmanteld en gebruiken bij een tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht uitsluitend mobiele uitrusting. De Commissie is van oordeel dat met het oog op een eventuele herinvoering van grenstoezicht voor zover nodig permanente infrastructuur mag worden gehandhaafd zolang deze geen belemmering vormt voor een vlotte verkeersstroom en de snelheid niet wordt beperkt. In ieder geval benadrukt de Commissie dat faciliteiten voor de herinvoering van grenstoezicht tevens mobiele infrastructuur en -uitrusting kunnen omvatten en dat dit zelfs goedkoper kan zijn dan het handhaven van permanente infrastructuur.

Het merendeel der lidstaten stelt dat snelheidsbeperkingen uitsluitend zijn gebaseerd op overwegingen van verkeersveiligheid (bv. de technische toestand van de weg, wegwerkzaamheden of wanneer de wegdoorlaatpost in stedelijk of in bergachtig gebied is gelegen). De Commissie acht het evenwel onaanvaardbaar dat sommige lidstaten, vooral wanneer de oude infrastructuur bij de wegdoorlaatposten nog steeds aanwezig is, (samen met wegneembare belemmeringen zoals afbakeningskegels of slagbomen), snelheidsbeperkingen handhaven, in enkele gevallen zelfs tot 10 km per uur, of dat zij enkele rijvakken gesloten houden, zagezegd ten behoeve van de "verkeersveiligheid". De bedoeling van artikel 22 is toch om de verkeersstroom bij de wegdoorlaatposten aan de binnengrenzen vlot te laten verlopen. Hiertoe dienen, afgezien van de verplichting om niet uitsluitend op overwegingen van verkeersveiligheid gebaseerde snelheidsbeperkingen ongedaan te maken, andere maatregelen te worden genomen, met name wat betreft de bestaande infrastructuur. Volgens de Commissie is handhaving van grootschalige infrastructuur geen geldig verkeersveiligheidsargument. Het is te begrijpen dat de infrastructuur aan de voormalige grensdoorlaatposten niet toelaat dat de snelheidsbeperking wordt opgetrokken tot de voor die bepaalde categorie wegen de maximum toegelaten snelheid. Doch na afschaffing van het interne grenstoezicht is de lidstaat verplicht de situatie aan de voormalige grensdoorlaatposten aan te passen. Dit geldt ook wanneer grotere projecten worden gepland om de omgeving van de voormalige wegdoorlaatposten opnieuw aan te leggen terwijl de oude infrastructuur gelijktijdig wordt gehandhaafd. De Commissie verlangt van de lidstaten in deze gevallen alle *tijdelijke* maatregelen die voor een vlotte verkeersstroom nodig zijn.

Een lidstaat mag ten slotte de overgebleven infrastructuur bij een voormalige wegdoorlaatpost aan een binnengrens wel voor politiecontroles gebruiken (zie 3.1.), maar deze voormalige grensdoorlaatposten mogen voor het uitvoeren van dergelijke controles niet de enige locatie zijn. Ook mogen de praktische voordelen van zo'n locatie niet doorslaggevend zijn voor het uitvoeren van politiecontroles.

5. TIJDELIJKE HERINVOERING VAN HET GRENSTOEZICHT AAN DE BINNENGRENZEN (DE ARTIKELEN 23 TOT 31)

5.1. PROCEDURE

Sedert de inwerkingtreding van de Code hebben twaalf lidstaten aan de binnengrenzen tijdelijk opnieuw controles op personen ingevoerd, zowel vanwege voorzienbare gebeurtenissen alsook voor gevallen waarin een urgent optreden vereist was (FR, ES, DE, AT,

⁹ De Commissie benadrukt dat douanecontroles op vrachtwagens moeten worden uitgevoerd in overeenstemming met de EU-voorschriften inzake het vrij verkeer van goederen en vervoer.

IT, DK, FI, EE, LV, MT, NO, IS). Buurlanden hebben informatie verstrekt over hun samenwerking gedurende de herinvoering van grenstoezicht (PT, PL, CZ, SK, SI, NL, LU, CH). Geen enkele lidstaat heeft gemeld dat hij gebruik maakte van de bepalingen voor verlenging van een geplande tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen. Bijlage I geeft een overzicht van de kennisgevingen van de lidstaten betreffende de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan hun binnengrenzen, met inbegrip van de redenen ervoor en de looptijd ervan.

De Commissie stelt vast dat de tijd (tussen kennisgeving door lidstaten en daadwerkelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen bij voorzienbare gebeurtenissen) waarin zij haar advies zou kunnen geven met het oog op formeel overleg tussen de lidstaten en de Commissie, te kort is¹⁰. Bovendien bevatten de kennisgevingen veelal niet voldoende informatie om het de Commissie mogelijk te maken een advies uit te brengen. Zij heeft daarom tot dusverre nog nooit een advies gegeven.

Daar komt bij dat de verstrekte informatie over tijdelijke herinvoering veelal erg algemeen is en geen correcte inschatting van de effectiviteit van de maatregelen met betrekking tot de bedreiging van de openbare orde of de interne veiligheid mogelijk maakt. De Commissie verzoekt de lidstaten om meer substantiële informatie zodra deze beschikbaar is, alsmede passende actualiseringen, om haar in staat te stellen correct te beoordelen of de voorgenomen maatregelen adequaat zijn. Hiertoe zal de Commissie een standaardformulier opstellen voor het melden van de tijdelijke herinvoering van intern grenstoezicht. Toch denkt de Commissie op basis van de beschikbare informatie niet dat de lidstaten de mogelijkheid tot herinvoering van grenscontroles hebben misbruikt.

Gedurende de fase van tenuitvoerlegging houden de moeilijkheden die door de lidstaten worden gemeld verband met de noodzaak om personeel, materiaal of technische hulpmiddelen naargelang van de toestand aan de grenzen te herschikken. In de meeste gevallen werd de samenwerking met de buurlanden gedurende de herinvoering van grenstoezicht positief bevonden. Vooral vroegtijdig overleg en de coördinatie van geplande maatregelen (met name voor operationele steun) met buurlanden alsmede regelmatige contacten en uitwisseling van informatie tussen autoriteiten op alle niveaus dragen aan het succes van de operaties bij. In enkele gevallen begint operationele samenwerking reeds met een gezamenlijke risico-inschatting en kan zij in de vorm gaan van gemeenschappelijke controles met gebruikmaking van gezamenlijke controlepunten of de inzet van verbindingsambtenaren. Ook worden installaties aan de doorlaatposten aan beide zijden van de grens aangepast voor de herinvoering van grenstoezicht (door plaatsing van borden voor snelheidsbegrenzing of door verplaatsbare hindernissen). Enkele lidstaten hebben echter te kennen gegeven dat zij nauwer bij het proces betrokken willen worden, vooral om het publiek te kunnen informeren.

5.2. TOEPASSELIJKE WETGEVING

Conform artikel 28 zijn, wanneer het grenstoezicht aan de binnengrenzen wordt heringevoerd, de desbetreffende bepalingen van titel II mutatis mutandis van toepassing. De toepasselijke bepalingen zijn niet nader omschreven zodat het de lidstaten mogelijk is naar de situatie te handelen en grenscontroles op flexibele wijze uit te voeren, met een intensiteit die evenredig is aan de gestelde dreiging. De gedurende de herinvoering van het grenstoezicht genomen

¹⁰ In enkele gevallen werd de kennisgeving slechts enkele dagen vóór de herinvoering van het grenstoezicht verzonden.

maatregelen dienen te worden beperkt tot hetgeen nodig is voor de openbare orde of de interne veiligheid van de lidstaat. Afhankelijk van de dreiging behoeven niet alle personen per se aan de grenzen te worden gecontroleerd. De controles dienen in termen van tijd en plaats op evenredige wijze te worden uitgevoerd en te worden gebaseerd op een risico-inschatting en op beschikbare inlichtingen, en moeten de reden om opnieuw grenstoezicht in te voeren als focus hebben.

De lidstaten kunnen besluiten in welke mate zij de behoefte gevoelen opnieuw grensbewaking in te voeren.

Besluiten om toegang te weigeren mogen alleen worden genomen om redenen die verband houden met de herinvoering van grenstoezicht. Het standaardformulier uit deel B van bijlage V bij de Code mag niet aan EU-burgers worden afgegeven, aangezien EU-burgers alleen toegang mag worden geweigerd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid, en met inachtneming van de procedurele waarborgen van Richtlijn 2004/38/EG¹¹. Indien aan onderdanen uit een derde land vanwege illegaal verblijf de toegang wordt geweigerd, dient overeenkomstig Richtlijn 2008/115/EG een procedure te worden ingeleid¹². Wanneer er tijdelijk opnieuw grenstoezicht wordt ingevoerd, worden de binnengrenzen niet hetzelfde als buitengrenzen. Zo zijn sommige voorschriften, bv. over het afstempelen van paspoorten (artikel 10 van de Code) of de aansprakelijkheid van vervoersondernemingen, niet van toepassing. Bovendien herinnert de Commissie eraan dat FRONTEX gedurende de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen niet bij operaties kan worden betrokken, aangezien het mandaat van FRONTEX is beperkt tot grenstoezicht aan de buitengrenzen.

5.3. INFORMATIE AAN HET PUBLIEK

De Code kent de verplichting, behoudens veiligheidsoverwegingen, het publiek volledig in kennis te stellen van de geplande herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen. Lidstaten geven hier op verschillende wijze uitvoering aan, afhankelijk van de aard van het gebeuren (geplande herinvoering of urgent optreden). Er vindt tevoren een informatiecampagne plaats, afhankelijk van de beschikbare tijd en met de inzet van alle beschikbare media (zoals tv, radio, kranten, internet of persdiensten van de betrokken nationale instanties). De burgers worden hoofdzakelijk geïnformeerd over de verplichting om bij grensoverschrijding reisdocumenten bij zich te hebben en over het waarom en de omvang van de controles. In de meeste gevallen lijkt het publiek afdoende geïnformeerd te zijn. Geen enkele lidstaat (buiten FI) deed nog een beroep op de vertrouwelijkheidsclausule krachtens artikel 31, ofschoon deze bepaling zeer belangrijk wordt geacht indien de behoefte aan toepassing ervan zich mocht voordoen.

De Commissie acht het huidige rechtskader voor de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen algemeen gesproken toereikend, doch verzoekt de lidstaten om tijdig meer substantiële informatie te verschaffen.

¹¹ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77.

¹² Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, [moet door de lidstaten uiterlijk 24 december 2010 te zijn omgezet], PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98.

6. CONCLUSIES

1. De Commissie betreurt dat de termijn voor de indiening van dit verslag vanwege de late indiening van informatie door verscheidene lidstaten niet kon worden aangehouden.
2. De Commissie heeft drie specifieke zorgpunten bij de toepassing van titel III vastgesteld:
 - 2.1. Het tot stand brengen van een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd, is een van de meest tastbare kernverworvenheden van de Unie. Beperkingen zoals politiecontroles in de nabijheid van binnengrenzen zien de burgers als belemmeringen van hun recht op vrij verkeer. Het overschrijden van een binnengrens is op zich geen reden personen te controleren, noch aan de grens zelf noch in de grensstreken.

De Commissie is ongelukkig met de ergernissen waarvan reizigers gewag maken vanwege geregelde en stelselmatige controles die in enkele binnengrenszones zouden worden uitgevoerd. Zij blijft de situatie in de binnengrenszones aandachtig volgen. Hiertoe zal zij de klachten van burgers zorgvuldig onderzoeken en de lidstaten om uitleg vragen. Voor een correcte toepassing van het EU-recht is de Commissie bereid alle beschikbare middelen in te zetten, ook het inleiden van inbreukprocedures telkens wanneer hiertoe aanleiding bestaat.

Zij zal de lidstaten derhalve verzoeken statistieken inzake politiecontroles op hun grondgebied en met name in de binnengrenszones over te leggen.

De Commissie herinnert eraan dat indien de veiligheidssituatie voor de lidstaten aanleiding is om geregelde en stelselmatige controles uit te voeren, die lidstaten zich bij de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen aan de bepalingen van artikel 23 en volgende van de code dienen te houden.

In haar voorstel voor een herzien Schengenevaluatiemechanisme neemt de Commissie zich voor onaangekondigde controles ter plaatse uit te voeren om na te gaan of controles aan de binnengrenzen achterwege worden gelaten.

Tevens benadrukt de Commissie dat lidstaten wier nationale wetgeving specifieke bevoegdheden aan nationale politie-instanties binnen de binnengrenszones verleent, verzocht worden deze wetgeving zo spoedig mogelijk in overeenstemming te brengen met het arrest van het Hof van Justitie in de zaak-Melki.

- 2.2 De lidstaten dienen alle belemmeringen voor een vlotte verkeersstroom bij wegdoorlaatposten aan de binnengrenzen ongedaan te maken, inzonderheid snelheidsbeperkingen die niet uitsluitend door verkeersveiligheidsoverwegingen zijn ingegeven. De handleiding van grootschalige infrastructuur, die vaak leidt tot aanzienlijke snelheidsbeperkingen, acht de Commissie geen afdoende verkeersveiligheidsargument.
- 2.3 De Commissie dringt aan op vroegtijdige kennisgeving van elke geplande herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen en verzoekt de lidstaten in overeenstemming met artikel 24 gedetailleerde informatie te verstrekken om de

Commissie ertoe in staat te stellen zo nodig advies uit te brengen, alsmede om tussen de lidstaten en de Commissie tot formeel overleg te kunnen overgaan.

BIJLAGE I

Kennisgevingen van de lidstaten van de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen krachtens artikel 23 e.v. van de Schengengrenscod

| Lidstaat | Looptijd | Redenen |
|-----------|---------------------------|---|
| Frankrijk | 21/10/2006, 8u — 20:00 | Jongerendagen van radicale jonge Basken te Saint-Pée-sur-Nivelle en Bayonne en door het steuncomité Philippe Bidart georganiseerde demonstratie. De FR-ES-landgrens (grensdoorlaatpost aan de snelweg A63 te Biriadou, brug St. Jacques, brug Béhobie, station Hendaye). |
| Finland | 9–21/10/2006 | Informeel bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders te Lahti. Controles hoofdzakelijk aan de luchthavens van Helsinki-Vantaa, Turku en Tampere-Pirkkala, aan de havens van Helsinki, Hanko en Turku, en aan de FI-SE- en de FI-NO-landgrenzen. |
| Finland | 13–29/11/2006 | EUROMED-bijeenkomst te Tampere. Controles hoofdzakelijk aan de luchthavens van Helsinki-Vantaa, Turku en Tampere-Pirkkala, aan de havens van Helsinki, Hanko en Turku, en aan de FI-SE- en de FI-NO-landgrenzen. |
| Frankrijk | 12–16/2/2007 | Conferentie van staatshoofden van Afrika en Frankrijk te Cannes (13-16/2/2007). De FR-IT-grens (gedetailleerde informatie in de kennisgeving) |
| Duitsland | 25/5–9/6/2007 | G8-topconferentie te Heiligendamm in Mecklenburg-Voorpommeren (6-8/6/2007). Land-, lucht- en zee grenzen. |
| IJsland | 2–3/11/2007 | Deelneming van de <i>MC Hells Angels</i> aan de inhuldiging van de IJslandse Motorcycleclub te Reykjavik (1-4/11/2007). De luchtgrenzen (14 vluchten uit SE, DK, FI, DE en NO gecontroleerd). |

| | | |
|------------|---------------------------|---|
| Oostenrijk | 2/6/2008– 1/7/2008 | Europees kampioenschap voetbal EURO 2008, AT — CH (7/6-29/6/2008). Land- en luchtgrenzen. |
| Frankrijk | 27/9/2008, 8u — 18:45 | Demonstratie op 27 september tet 16:00 uur te Bayonne, onder leiding van Batasuna. Vijf FR-ES-grensdorlaatposten (Hendaye: snelweg A63, internationale brug St. Jacques, internationale brug Béhobie, station Hendaye, haven van Hendaye). |
| Finland | 24/11/2008– 5/12/2008 | Bijeenkomst van de Raad van Ministers van de OVSE te Helsinki (4-5/12/2008). Controles hoofdzakelijk aan de luchthaven Helsinki-Vantaa en de havens van Helsinki en Turku. |
| IJsland | 5-7/3/2009 | Bezoek van de <i>MC Hells Angels</i> aan de IJslandse Motorcycleclub te Reykjavik. De luchtgrenzen (16 vluchten uit SE, DK, NL, FR, DE en NO gecontroleerd). |
| Duitsland | 20/3/2009– 5/4/2009 | NAVO-topconferentie te Straatsburg, Baden-Baden en Kehl (3-4/4/2009). Land-, lucht- en watergrenzen. |
| Frankrijk | 30/3/2009– 5/4/2009 | NAVO-topconferentie te Straatsburg (3-4/4/2009). Land- en luchtgrenzen met BE, LU, DE, CH, IT en ES. |
| Italië | 28/6/2009– 15/7/2009 | G8-topconferentie te L'Aquila (10-12/7/2009). Land-, lucht- en zee­grenzen. |
| Frankrijk | 19/9/2009, 13u — 19:40 | Demonstratie van Batasuna te Bayonne. Vijf FR-ES-grensdorlaatposten (snelweg A63, internationale brug St. Jacques, internationale brug Béhobie, station Hendaye, haven van Hendaye). |
| Spanje | 26-27/9/2009 | Viering van de "dag van de Baskische strijder" in Baskenland en Navarra (ES) en in Pyrénées-Orientales (FR). De ES-FR-landgrenzen in de provincies Guipuzcoa en Navarra. |

| | | |
|------------|---------------------------|--|
| Frankrijk | 27/9/2009 | 50 ^e verjaardag van de ETA. De FR-ES-landgrenzen, het BCP-grenscomplex van Hendaye tot Arneguy (14 grensdoorlaatposten). |
| Noorwegen | 27/11/2009– 12/12/2009 | Uitreiking vredesnobelprijs te Oslo (10/12/2009). De grenzen NO–DE en NO–DK alsmede gerichte vluchten uit NO en andere Schengenlanden. |
| Denemarken | 1-18/12/2009 | De VN-klimaatconferentie van Kopenhagen (7-18/12/2009). De DK-DE- en DK-SE-grenzen. |
| Malta | 5-18/4/2010 | Bezoek van paus Benedictus XVI (17-18/4/2010). Malta International Airport en Valletta Sea Passenger Terminal. |
| Estland | 17-23/4/2010 | Informeel NAVO-bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken te Tallinn (22-23/4/2010). De land-, water- en luchtgrenzen (gedetailleerde informatie in de kennisgeving). |
| Frankrijk | 28/5-2/6/2010 | De Franco-Afrikaanse topconferentie te Nice (31/5-1/6/2010). De FR-IT-grens (gedetailleerde informatie in de bijlage). |
| Letland | 24/5-1/6/2010 | Parlementaire assemblee van de NAVO te Riga (28/5-1/6/2010). De landgrenzen LV-EE en LV-LT, de haven van Riga en de internationale luchthaven van Riga. |