TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

**Inleiding**

De EU wordt geconfronteerd met een ongekende migratie- en vluchtelingencrisis door de sterke toename van gemengde migratiestromen sinds de zomer van 2015, die tot grote problemen heeft geleid met het waarborgen van doeltreffend toezicht aan de buitengrenzen overeenkomstig het Schengenacquis en met het opvangen en verwerken van arriverende migranten. Tijdens deze crisis is gebleken dat er nog andere structurele gebreken zijn in de wijze waarop de buitengrenzen van de Unie worden beschermd.

Griekenland wordt hierdoor voornamelijk vanwege zijn geografische situatie in het bijzonder getroffen en zag het aantal migranten dat op de eilanden in de Egeïsche Zee aankwam dramatisch stijgen. De massale instroom is van dien aard dat de controle van de buitengrens van gelijk welke lidstaat hierdoor onder grote druk zou komen te staan.

**Schengenevaluatiemechanisme**

Overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad[[1]](#footnote-1) en het jaarlijkse evaluatieprogramma voor 2015[[2]](#footnote-2) vond van 10 tot 13 november 2015 een onaangekondigd bezoek plaats om te beoordelen hoe Griekenland het Schengenacquis met betrekking tot het buitengrensbeheer toepast aan zijn landgrenzen (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) en zeegrenzen (de eilanden Chios en Samos) met Turkije.

Op 2 februari 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een uitvoeringsbesluit tot vaststelling van een evaluatieverslag over de wijze waarop Griekenland het Schengenacquis met betrekking tot het buitengrensbeheer toepast[[3]](#footnote-3), waarin werd geconcludeerd dat de uitvoering van het toezicht aan de buitengrenzen ernstige gebreken vertoont, die de Griekse autoriteiten moeten verhelpen. Deze ernstige gebreken vormen wat betreft de uitvoering van het toezicht aan de buitengrenzen een situatie waarin de lidstaat tekortschiet in zijn verplichtingen als bedoeld in artikel 16, leden 1 en 4, van Verordening (EU) nr. 1053/2013.

Op 12 februari 2016 heeft de Raad overeenkomstig artikel 15 van Verordening (EU) nr. 1053/2013 aanbevelingen gedaan betreffende naar prioriteit gerangschikte acties om de tijdens de evaluatie vastgestelde ernstige gebreken te verhelpen. De Griekse autoriteiten moeten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat het grenstoezicht aan alle buitengrenzen van Griekenland wordt uitgevoerd volgens en in overeenstemming wordt gebracht met het Schengenacquis om de werking van het Schengensysteem niet in gevaar te brengen.

Op 24 februari 2016 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 19 ter van Verordening (EG) nr. 562/2006 van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen[[4]](#footnote-4) (de op dat moment geldende Schengengrenscode) aanbevelingen gedaan voor specifieke maatregelen die Griekenland naar aanleiding van het evaluatieverslag van 2 februari 2016 moet nemen teneinde te voldoen aan de aanbevelingen van de Raad van 12 februari 2016.

Op 12 maart 2016 diende Griekenland overeenkomstig artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1053/2013 zijn actieplan in om de in het evaluatieverslag vastgestelde gebreken te verhelpen, overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad. De Commissie presenteerde op 12 april 2016 haar beoordeling van de toereikendheid van het actieplan van Griekenland aan de Raad, overeenkomstig artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1053/2013. De Commissie oordeelde dat "*Griekenland weliswaar aanzienlijke vorderingen heeft geboekt, maar dat het door de Griekse autoriteiten ingediende actieplan verder moet worden verbeterd om de in de evaluatie van november 2015 vastgestelde gebreken grondig aan te pakken. Voor veel acties moet met name meer duidelijkheid worden verschaft over het tijdschema, de verantwoordelijkheid en de financiële planning. Sommige acties kunnen nog niet toereikend of voltooid worden geacht."[[5]](#footnote-5)*

**Huidige tijdelijke controles aan de binnengrenzen**

Het recordaantal migranten dat sinds 2015 in de Europese Unie aankomt en de gebreken die in de evaluatie van november 2015 zijn geconstateerd aan delen van de Griekse buitengrens, hebben geleid tot grootschalige secundaire bewegingen, die verschillende lidstaten ertoe hebben gebracht tijdelijk opnieuw grenstoezicht in te voeren aan alle of sommige van hun binnengrenzen, vanwege een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid als gevolg van de ongecontroleerde toestroom van personen die niet over de juiste documenten beschikken en/of niet op de juiste manier zijn geregistreerd bij hun aankomst in de eerste EU-lidstaat.

Momenteel hebben vijf Schengenlanden de Commissie laten weten dat zij tijdelijk grenstoezicht aan hun binnengrenzen uitvoeren vanwege een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid die wordt veroorzaakt door secundaire bewegingen van irreguliere migranten als gevolg van ernstige gebreken in het buitengrenstoezicht. Al deze landen hebben dit grenstoezicht verscheidene malen verlengd, overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van de Schengengrenscode. Dit is de situatie volgens de laatste kennisgevingen:

* Duitsland heeft meegedeeld tussen 13 september 2015 en 13 mei 2016 toezicht te zullen uitoefenen aan alle binnengrenzen, met bijzondere aandacht voor de landgrens tussen Oostenrijk en Duitsland. Als reden werd opgegeven dat er sprake was van een ernstige bedreiging van de binnenlandse veiligheid en de openbare orde als gevolg van de massale toestroom van irreguliere migranten waarvoor bij hun aankomst in de EU in een andere lidstaat de identificatie, afname van vingerafdrukken en registratie niet op de juiste wijze zijn uitgevoerd.
* Oostenrijk heeft meegedeeld tussen 16 september 2015 en 16 mei 2016 toezicht te zullen uitoefenen aan alle binnengrenzen, met bijzondere aandacht voor de landgrenzen tussen Oostenrijk en Slovenië en tussen Oostenrijk en Hongarije. Als reden werd opgegeven dat er sprake was van een massale toestroom van onderdanen van derde landen die extreme druk zet op de noodhulpdiensten en de publieke infrastructuur.
* Zweden heeft meegedeeld tussen 12 november 2015 en 8 mei 2016 toezicht te zullen uitoefenen aan alle binnengrenzen, met bijzondere aandacht voor bepaalde havens in de politieregio's Zuid en West en de Sontbrug. Als reden werd in eerste instantie opgegeven dat er sprake was van ongekende gemengde migrantenstromen die problemen opleverden voor het functioneren van de Zweedse samenleving. Inmiddels wordt het grote aantal asielzoekers als reden opgegeven, en de gevolgen van het ongekend hoge aantal asielaanvragen in 2015.
* Noorwegen heeft meegedeeld tussen 26 november 2015 en 12 mei 2016 toezicht te zullen uitoefenen aan alle binnengrenzen, met bijzondere aandacht voor alle havens met een veerbootverbinding met Zweden, Duitsland of Denemarken. Zowel voor het besluit tot herinvoering van het toezicht als voor de verlengingen werden de gevolgen van de onvoorspelbare migratiedruk als reden opgegeven, alsmede de problemen die deze opleverden voor het functioneren van de Noorse samenleving.
* Denemarken heeft meegedeeld tussen 4 januari 2016 en 2 juni 2016 toezicht te zullen uitoefenen aan alle binnengrenzen, met bijzondere aandacht voor veerboten die uit Duitsland komen en voor de landgrens tussen Denemarken en Duitsland. Als reden voor het initiële besluit werd de onverwachte migratiedruk opgegeven, evenals de grensmaatregelen die door de buurlanden werden getroffen, die ertoe zouden kunnen leiden dat een zeer groot aantal irreguliere migranten zou stranden in Kopenhagen en omgeving. In de laatste kennisgeving werd de nadruk gelegd op de onzekerheden met betrekking tot het grote aantal vluchtelingen en migranten dat reeds in de EU is.

Voor Duitsland en Oostenrijk heeft de Commissie in haar advies van 23 oktober 2015[[6]](#footnote-6) de noodzakelijkheid en evenredigheid van de getroffen maatregelen specifiek erkend. Op grond van de door de Duitse en Oostenrijkse autoriteiten verstrekte informatie kwam de Commissie tot de conclusie dat de herinvoering van binnengrenstoezicht een adequate reactie was op de vastgestelde bedreiging voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde en in overeenstemming is met de Schengengrenscode. Deze conclusie is bevestigd door naderhand ontvangen informatie en gegevens van de genoemde en andere lidstaten, de betrokken EU-agentschappen en ‑organen en de teams van de Commissie in de hotspots.

De Commissie volgt de situatie in alle betrokken lidstaten om te controleren of het heringevoerde grenstoezicht wordt beperkt tot het noodzakelijke minimum. Het grenstoezicht heeft niet geleid tot grote verstoringen of onnodige beperkingen van het vrije verkeer van personen en goederen binnen het Schengengebied. Uit de beschikbare informatie blijkt ook dat de maatregelen efficiënt hebben bijgedragen tot het herstellen van de orde in de stromen personen die bepaalde grenzen oversteken, waardoor de secundaire bewegingen zijn beteugeld.

**Naar een gecoördineerde aanpak van het binnengrenstoezicht**

In haar mededeling "Terug naar Schengen – Een stappenplan"[[7]](#footnote-7) noemde de Commissie het noodzakelijk om, als de migratiedruk en de ernstige gebreken in het beheer van de buitengrenzen na 12 mei 2016 aanhouden, overeenkomstig artikel 29 van 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[[8]](#footnote-8) (de momenteel geldende Schengengrenscode) bij de Raad een voorstel in te dienen voor een aanbeveling inzake een samenhangende EU-aanpak voor het toezicht aan de binnengrenzen, totdat de structurele gebreken van het toezicht aan de buitengrenzen zijn verbeterd of verholpen. In de mededeling worden de maatregelen beschreven die moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat het Schengengebied uiterlijk eind 2016 weer normaal functioneert.

Artikel 29 van de Schengengrenscode voorziet in een specifieke procedure voor uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar komt als gevolg van aanhoudende ernstige gebreken in het buitengrenstoezicht, die in een evaluatieverslag over een lidstaat zijn vastgesteld, en voor zover die omstandigheden een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid binnen het Schengengebied of binnen delen daarvan, en indien alle andere maatregelen niet volstaan om de ernstige bedreiging daadwerkelijk te verminderen. In dergelijke gevallen kan de Raad, als uiterste middel ter bescherming van de gemeenschappelijke belangen van het Schengengebied, aanbevelen dat een of meer lidstaten het grenstoezicht aan alle of bepaalde delen van hun binnengrenzen opnieuw invoeren voor een periode van maximaal zes maanden (waarbij eventuele verlengingen mogelijk zijn tot een totale periode van maximaal twee jaar).

**Evaluatie van de situatie tegen 12 mei 2016**

Als de betrokken lidstaat, overeenkomstig artikel 16, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1053/2013, binnen drie maanden verslag dient uit te brengen over de uitvoering van het actieplan, en indien de Commissie na het verstrijken van die termijn van drie maanden vaststelt dat de situatie ongewijzigd is, kan zij de in artikel 29 van de Schengengrenscode bedoelde procedure inleiden, overeenkomstig artikel 21, lid 3, van de Schengengrenscode.

Aangezien de in de Schengengrenscode vastgestelde maximale duur voor eenzijdige herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen door sommige lidstaten medio mei afloopt (zie hierboven) en aangezien Griekenland het in artikel 16, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1053/2013 bedoelde verslag reeds heeft ingediend, hoeft de Commissie niet te wachten tot het einde van de periode van drie maanden alvorens te beoordelen of de situatie op 12 mei 2016 ongewijzigd is, zeker aangezien de Commissie over aanzienlijke hoeveelheden informatie beschikt over de situatie met betrekking tot het buitengrenstoezicht in Griekenland.

Deze beoordeling zal onder andere worden gebaseerd op gedetailleerde informatie die is verstrekt door de betrokken lidstaat (lidstaten) en EU-agentschappen of die is verkregen tijdens bezoeken ter plaatse. Hiertoe behoort onder andere de informatie die is verstrekt door de teams van de Commissie die werkzaam zijn in de hotspots in Griekenland, de informatie die is verzameld tijdens een aangekondigd Schengenevaluatiebezoek aan Griekenland van 10 tot 16 april 2016 om na te gaan hoe Griekenland het Schengenacquis met betrekking tot het buitengrensbeheer toepast, overeenkomstig het jaarlijks evaluatieprogramma voor 2016[[9]](#footnote-9), en de informatie die de Commissie heeft verzameld in het kader van de voorbereiding van recente verslagen over de migratiesituatie in Griekenland[[10]](#footnote-10).

In haar mededeling over de beoordeling van het Griekse actieplan voor het verhelpen van de ernstige gebreken die zijn vastgesteld tijdens de in 2015 uitgevoerde evaluatie van de wijze waarop Griekenland het Schengenacquis met betrekking tot het buitengrensbeheer toepast, heeft de Commissie Griekenland verzocht om uiterlijk op 26 april 2016 aanvullende informatie en toelichting te verstrekken aangezien zij van mening was dat het door de Griekse autoriteiten gepresenteerde actieplan verder moest worden verbeterd om de in de evaluatie van november 2015 vastgestelde gebreken grondig aan te pakken. Voor veel acties moet met name meer duidelijkheid worden verschaft over het tijdschema, de verantwoordelijkheid en de financiële planning. Sommige acties kunnen nog niet toereikend of voltooid worden geacht en voor andere is nog aanzienlijke aanvullende informatie of toelichting nodig. Overeenkomstig artikel 16, lid 4, van de verordening inzake het Schengenevaluatiemechanisme moet Griekenland binnen de genoemde periode van drie maanden verslag uitbrengen over de uitvoerig van zijn actieplan.

Op 26 april 2016 heeft Griekenland de Commissie de gevraagde aanvullende informatie en toelichting op zijn actieplan verstrekt. Op 29 april 2016 heeft Griekenland zijn verslag over de uitvoering van het actieplan bij de Commissie ingediend.

Griekenland heeft aanzienlijke technische en financiële steun ontvangen van zowel de Commissie als de EU-lidstaten. De Commissie heeft sinds begin 2015 voor 181 miljoen EUR aan noodhulp verstrekt. Deze noodhulp komt bovenop de 509 miljoen EUR die al aan Griekenland was toegewezen in het kader van de nationale programma's voor migratie en grensbeheer voor de periode 2014-2020. Frontex heeft meegeholpen bij de inzet van apparatuur en personeel uit andere lidstaten om effectief toezicht aan en effectieve bescherming van de Griekse land- en zeebuitengrenzen te waarborgen, met name door de gezamenlijke operaties Poseidon Sea en Rapid Intervention Poseidon aan de zeegrenzen en door coördinatie van de gezamenlijke operaties Flexible Operational Activities en Focal Points Land aan de landbuitengrenzen. Frontex heeft ook meebetaald aan de interne herverdeling van apparatuur en grenswachten binnen Griekenland. Ten slotte werken de Commissie, het EASO, Frontex, Europol en Eurojust ter plaatse samen met de Griekse autoriteiten om hen te helpen te voldoen aan hun verplichtingen in het kader van het EU-recht om arriverende migranten in de hotspots snel te identificeren en te registreren en snel hun vingerafdrukken te nemen.

Griekenland heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de aanpak van de gebreken in het beheer van de buitengrenzen die werden vastgesteld tijdens de evaluatie van november 2015. De start van de uitvoering van de verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016[[11]](#footnote-11), in combinatie met de lopende operaties van Frontex en de NAVO, hebben geleid tot een scherpe daling van het aantal irreguliere migranten en asielzoekers die vanuit Turkije oversteken naar Griekenland. Dankzij de aanzienlijke daling van de instroom van irreguliere migranten en asielzoekers in Griekenland, in combinatie met de ondersteuning door EU-agentschappen en andere EU-lidstaten in de hotspots, heeft Griekenland de registratie van arriverende irreguliere migranten en asielzoekers aanzienlijk kunnen verbeteren. Of de afname van de migrantenstroom blijft aanhouden, moet nog worden afgewacht. De vooruitgang met betrekking tot terugkeer kan alleen worden geconsolideerd als de aanzienlijke daling van de migrantenstroom aanhoudt en als Griekenland de nodige structuren opzet en in stand houdt en passende middelen ter beschikking stelt om ervoor te zorgen dat irreguliere migranten daadwerkelijk terugkeren.

Na analyse van de door Griekenland verstrekte informatie, de conclusies van de deskundigen van de Commissie naar aanleiding van hun Schengenevaluatiebezoek ter plaatse in april 2016 (zonder vooruit te lopen op het evaluatieverslag over dit bezoek dat wordt opgesteld overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) nr. 1053/2013) en de informatie waarover de Commissie beschikt door de aanwezigheid van haar diensten in de hotspots, luidt het oordeel van de Commissie als volgt:

* Met de steun van de betrokken EU-agentschappen (Frontex en het EASO), zowel in de vorm van apparatuur als personeel, is het registratieproces van irreguliere migranten op de bezochte Griekse eilanden (Lesbos, Samos, Kos en Simi) en aan de landgrens met Turkije (registratiecentrum Fylakio) aanzienlijk verbeterd. Arriverende irreguliere migranten worden volledig geïdentificeerd, hun vingerafdrukken worden genomen en hun gegevens worden geregistreerd in Eurodac. De migranten en hun reisdocumenten worden onderworpen aan een veiligheidscontrole. De opvang van deze migranten is veranderd sinds 20 maart 2016, door de start van de toepassing van de verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016.
* Het Griekse nationale grensbeheersysteem beschikt momenteel niet over voldoende operationele en administratieve capaciteit om de buitengrenzen te beheren volgens de normen van de Schengengrenscode, hoewel eraan gewerkt wordt om deze capaciteit te creëren. Enkele kerntaken, zoals risicoanalyse, worden op dit moment niet volledig uitgevoerd en de aanpak van het grensbeheer is versnipperd. Niet alle nationale capaciteit die kan worden ingezet voor grensbewaking (het leger, de marine) wordt ten volle benut door Griekenland.
* Voor de bewaking van de zeegrens met Turkije is Griekenland sterk afhankelijk van de steun van de EU, Frontex en andere lidstaten. Zonder deze steun zou Griekenland evenwel niet in staat zijn de zeegrenzen adequaat te bewaken. Voor het situationele bewustzijn is de Griekse kustwacht (de grensautoriteit die verantwoordelijk is voor de bewaking van de zeegrens) afhankelijk van de informatie die wordt doorgestuurd door de Griekse marine en het Griekse leger, naast een beperkt aantal eigen patrouilleboten en observatieposten. De responscapaciteit wordt onvoldoende geacht gezien de nabijheid van Turkije en het risico van irreguliere migratie ondanks de uitvoering van de verklaring EU-Turkije. Er is geen betrouwbaar beeld in near-realtime van de situatie op regionaal en lokaal niveau en de betrokken grensbewakingsautoriteiten beschikken niet over een beveiligd netwerk voor mobiele communicatie.
* Voor de bewaking van de landgrens met Turkije en Albanië zijn het aantal personeelsleden, de mate van situationeel bewustzijn, de responscapaciteit en de apparatuur voldoende, hoewel enkele punten voor verbetering vatbaar zijn. Aan de landgrens met de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (politiedirectoraat Kilkis, verantwoordelijk voor de bewaking van de grens over 87 km) voldoet de grensbewaking momenteel niet volledig aan de Schengengrenscode. Daarnaast is er geen geautomatiseerd videobewakingssysteem geïnstalleerd aan de grens, het situationele bewustzijn is zeer beperkt en er is geen goed algemeen operationeel beeld beschikbaar. In deze regio aangetroffen migranten die niet zijn geregistreerd bij aankomst in Griekenland, worden niet systematisch geregistreerd.

Ondanks de aanzienlijke inspanningen die Griekenland heeft geleverd en de aanzienlijke vooruitgang die is geboekt, zullen de in de evaluatie van november 2015 vastgestelde gebreken in het beheer van de buitengrenzen derhalve niet adequaat en grondig zijn aangepakt binnen de in artikel 21, lid 3, van de Schengengrenscode vastgestelde termijn van drie maanden. Het beheer van de buitengrenzen vertoont nog steeds enkele ernstige gebreken, die de algemene werking van de ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen in gevaar brengen.

Goed functionerende grensbewaking, systematische identificatie en registratie van irreguliere migranten en adequate opvang en terugkeerprocedures blijven onontbeerlijk voor de goede werking van het Schengengebied. Daarnaast verblijft nog steeds een aanzienlijk aantal niet-geregistreerde migranten in Griekenland, die mogelijk zullen proberen irregulier naar andere lidstaten te reizen.

Sommige van de ernstige gebreken in het beheer van de buitengrenzen die leidden tot secundaire bewegingen van irreguliere migranten en verschillende lidstaten ertoe brachten tijdelijk opnieuw binnengrenstoezicht in te voeren omwille van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, zijn dus nog niet verholpen en vormen een risico voor de algemene werking van de ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen. Dit aanhoudende risico van secundaire bewegingen vereist een coherente, gecoördineerde en duurzame aanpak van het tijdelijke toezicht aan de binnengrenzen.

Aangezien alle andere maatregelen niet hebben volstaan om de vastgestelde ernstige bedreiging te verminderen, is in dit geval voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 29 van de Schengengrenscode als uiterste middel.

**Toepassingsgebied van de voorgestelde aanbeveling**

Artikel 29 van de Schengengrenscode is een maatregel om de algemene werking van het Schengengebied te waarborgen. Het gaat hier niet om een sanctie tegen een lidstaat en het is niet de bedoeling om welke lidstaat ook van het Schengengebied te isoleren of uit te sluiten, maar om ernstige bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid binnen het Schengengebied te verminderen. Op dit moment reizen irreguliere migranten nog niet in groten getale per vliegtuig of boot vanuit Griekenland naar andere lidstaten. De herinvoering van controles op deze passagiers zou de bedreiging dan ook niet verminderen en derhalve geen evenredige maatregel zijn. Het voorstel voorziet dan ook niet in de invoering van controles aan de binnengrenzen van alle lidstaten van passagiers aan boord van vliegtuigen of schepen die afkomstig zijn uit of op weg zijn naar Griekenland. Artikel 29 is een maatregel die zowel in toepassingsgebied als in duur beperkt blijft tot wat strikt noodzakelijk is om de bedreiging die een gevaar vormt voor de algemene werking van de ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen, aan te pakken.

Wat betreft het toepassingsgebied van het tijdelijke toezicht aan de binnengrenzen dat wordt aanbevolen volgens artikel 29, moet op basis van de momenteel beschikbare informatie de lidstaten die momenteel controles aan de binnengrenzen uitvoeren, worden toegestaan deze voort te zetten, aangezien hiermee de ernstige bedreiging van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid als gevolg van de secundaire bewegingen van irreguliere migranten uit Griekenland adequaat wordt aangepakt; dit betreft Duitsland, Denemarken, Oostenrijk en Zweden, evenals het geassocieerde land Noorwegen. De binnengrenzen waaraan momenteel controles worden uitgevoerd, betreffen inderdaad de geconstateerde migratieroutes en bedreigingen, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan specifieke delen van de landgrens of specifieke havens.

Als een lidstaat overeenkomstig de onderhavige aanbeveling besluit om binnengrenstoezicht uit te voeren, moet hij de andere lidstaten, het Europees Parlement en de Europese Commissie daarvan in kennis stellen.

Binnengrenstoezicht moet alleen worden uitgevoerd voor zover nodig en de intensiteit moet worden beperkt tot het strikt noodzakelijke minimum; het toezicht mag het grensverkeer voor de gewone burger zo min mogelijk verstoren. Daarom moeten alleen gerichte controles worden uitgevoerd. De noodzaak van deze controles en de delen van de grens waaraan zij plaatsvinden, moeten in samenwerking met de betrokken lidstaten regelmatig opnieuw worden bekeken om te zien of de situatie veranderd is.

Binnengrenscontroles moeten alleen worden uitgevoerd gedurende de tijd die noodzakelijk is om de ernstige gebreken in het beheer van de buitengrenzen van de Unie te verhelpen. Daarnaast moeten verschillende wetgevingsinitiatieven en acties die de Unie onderneemt om het beheer van haar buitengrenzen te versterken (Europese kust‑ en grenswacht, terugkeer naar volledige toepassing van het EU-asielrecht door Griekenland, intensivering van de uitvoering van het noodherplaatsingsmechanisme, de verklaring EU-Turkije) onverwijld gereed en volledig operationeel zijn, zodat deze verder kunnen bijdragen tot aanzienlijke vermindering van de secundaire bewegingen van irreguliere migranten.

De Commissie zal toezicht houden op de toepassing van deze aanbeveling en op de situatie ter plaatse en indien nodig voorstellen doen voor wijziging van deze aanbeveling in verband met veranderingen in de migratiestroom.

De Commissie zal vier maanden na de vaststelling van deze aanbeveling verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing en bij die gelegenheid voorstellen doen voor wijzigingen op basis van de ervaring tot dan toe en de omstandigheden op dat moment.

• Samenhang met de huidige bepalingen op dit beleidsgebied

Deze aanbeveling is gericht op de tenuitvoerlegging van de bestaande bepalingen op het beleidsterrein.

• Samenhang met andere beleidsgebieden van de Unie

Deze aanbeveling hangt samen met het beleid van de Unie inzake de interne markt en het asiel- en migratiebeleid.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Artikel 29 van 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.

• Subsidiariteit (voor niet-exclusieve bevoegdheden)

Op grond van artikel 29 van Verordening (EU) 2016/399 doet de Raad een aanbeveling inzake tijdelijk binnengrenstoezicht op voorstel van de Commissie.

Optreden op het niveau van de Unie is vereist wanneer de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar komt.

• Evenredigheid

Het voorstel gaat niet verder dan nodig is om de beoogde doelstelling te verwezenlijken.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

• Ex-postevaluaties/geschiktheidscontroles van bestaande wetgeving

N.v.t.

• Raadplegingen van belanghebbenden

N.v.t.

• Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid

N.v.t.

• Effectbeoordeling

N.v.t.

• Gezonde regelgeving en vereenvoudiging

N.v.t.

• Grondrechten

Bij het opstellen van het voorstel is rekening gehouden met de bescherming van de grondrechten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

N.v.t.

5. OVERIGE ELEMENTEN

N.v.t.

2016/0140 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot vaststelling van een aanbeveling inzake tijdelijk 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 (Schengengrenscode)[[12]](#footnote-12), en met name artikel 29,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) De EU wordt geconfronteerd met een ongekende migratie- en vluchtelingencrisis door de sterke toename van gemengde migratiestromen sinds 2015. Dit heeft tot grote problemen geleid met het waarborgen van doeltreffend toezicht aan de buitengrenzen overeenkomstig het Schengenacquis en met het opvangen en verwerken van arriverende migranten. Tijdens deze crisis is gebleken dat er nog andere structurele gebreken zijn in de wijze waarop de buitengrenzen van de Unie worden beschermd.

(2) Griekenland wordt hierdoor voornamelijk vanwege zijn geografische situatie in het bijzonder getroffen en zag het aantal migranten dat op de eilanden in de Egeïsche Zee aankwam dramatisch stijgen.

(3) Overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad[[13]](#footnote-13) en het jaarlijkse evaluatieprogramma voor 2015[[14]](#footnote-14) vond van 10 tot en met 13 november 2015 een onaangekondigd bezoek plaats om te evalueren hoe Griekenland het Schengenacquis met betrekking tot het buitengrensbeheer toepast aan zijn landgrenzen (Orestiada, Fylakio, Kastanies, Nea Vyssa) en zeegrenzen (de eilanden Chios en Samos) met Turkije.

(4) Op 2 februari 2016 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een uitvoeringsbesluit tot vaststelling van een evaluatieverslag over de wijze waarop Griekenland het Schengenacquis met betrekking tot het buitengrensbeheer toepast[[15]](#footnote-15), waarin werd geconcludeerd dat de uitvoering van het toezicht aan de buitengrenzen ernstige gebreken vertoont, die de Griekse autoriteiten moeten verhelpen.

(5) Op 12 februari 2016 heeft de Raad aanbevelingen gedaan betreffende naar prioriteit gerangschikte acties om de tijdens de evaluatie vastgestelde ernstige gebreken te verhelpen. De Griekse autoriteiten moeten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat het grenstoezicht aan alle buitengrenzen van Griekenland wordt uitgevoerd volgens en in overeenstemming wordt gebracht met het Schengenacquis om de werking van het Schengensysteem niet in gevaar te brengen.

(6) Op 24 februari 2016 heeft de Commissie aanbevelingen gedaan voor specifieke maatregelen die Griekenland naar aanleiding van het evaluatieverslag van 2 februari 2016 moet nemen teneinde te voldoen aan de aanbevelingen van de Raad van 12 februari 2016.

(7) Op 12 maart 2016 heeft Griekenland zijn actieplan ingediend waarmee de in het evaluatieverslag vastgestelde gebreken moeten worden verholpen, overeenkomstig de aanbevelingen van de Raad. Op 12 april 2016 heeft de Commissie aan de Raad haar beoordeling gepresenteerd van de geschiktheid van het actieplan van Griekenland. Hoewel de Commissie concludeerde dat Griekenland aanzienlijke vorderingen heeft geboekt, moet het actieplan verder worden verbeterd om de in het evaluatieverslag vastgestelde gebreken grondig aan te pakken. Griekenland werd verzocht uiterlijk op 26 april aanvullende informatie en toelichting te verstrekken over zijn actieplan.

(8) Op 26 april 2016 heeft Griekenland de Commissie de gevraagde aanvullende informatie en toelichting op zijn actieplan verstrekt. Op 29 april 2016 heeft Griekenland zijn verslag over de uitvoering van het actieplan bij de Commissie ingediend, overeenkomstig artikel 16, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1053/2013.

(9) Overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad en het jaarlijkse evaluatieprogramma voor 2016 vond tussen 10 en 16 april 2016 een aangekondigd bezoek plaats in Griekenland[[16]](#footnote-16).

(10) Het recordaantal migranten dat sinds 2015 in de Europese Unie aankomt en de gebreken die in de evaluatie van november 2015 zijn geconstateerd aan delen van de buitengrens van de Unie, hebben geleid tot grootschalige secundaire bewegingen, die in verschillende lidstaten hebben geleid tot een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid.

(11) Momenteel wordt in vijf Schengenlanden (Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen) tijdelijk grenstoezicht aan de binnengrenzen uitgevoerd vanwege een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid die wordt veroorzaakt door secundaire bewegingen van irreguliere migranten als gevolg van ernstige tekortkomingen in het buitengrenstoezicht. De herinvoering van binnengrenstoezicht is een adequate reactie op de vastgestelde bedreiging voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde en is in overeenstemming met de Schengengrenscode; de maatregelen zijn daarom noodzakelijk en worden evenredig geacht. Op 23 oktober 2015 heeft de Commissie een advies uitgebracht over de noodzakelijkheid en evenredigheid van de herinvoering van binnengrenstoezicht door Duitsland en Oostenrijk[[17]](#footnote-17), waarin zij concludeerde dat de herinvoering van het toezicht, alsmede de verlengingen, in overeenstemming waren met de Schengengrenscode.

(12) In haar mededeling "Terug naar Schengen – Een stappenplan"[[18]](#footnote-18) noemde de Commissie het noodzakelijk om, als de migratiedruk en de ernstige gebreken in het beheer van de buitengrenzen na 12 mei 2016 aanhouden, overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de Schengengrenscode bij de Raad een voorstel in te dienen voor een aanbeveling inzake een samenhangende EU-aanpak voor het toezicht aan de binnengrenzen, totdat de structurele gebreken van het toezicht aan de buitengrenzen zijn verbeterd of verholpen. In de mededeling worden de maatregelen beschreven die moeten worden getroffen om ervoor te zorgen dat het Schengengebied uiterlijk eind 2016 weer normaal functioneert.

(13) Griekenland heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de aanpak van de gebreken in het beheer van de buitengrenzen die werden vastgesteld tijdens de evaluatie van november 2015. De start van de uitvoering van de verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016[[19]](#footnote-19), in combinatie met de lopende operaties van Frontex en de NAVO, hebben geleid tot een scherpe daling van het aantal irreguliere migranten en asielzoekers die vanuit Turkije oversteken naar Griekenland. Dankzij de aanzienlijke daling van de instroom van irreguliere migranten en asielzoekers in Griekenland, in combinatie met de ondersteuning door EU-agentschappen en andere EU-lidstaten in de hotspots, heeft Griekenland de registratie van arriverende irreguliere migranten en asielzoekers aanzienlijk kunnen verbeteren. Of de daling van de migrantenstroom blijft aanhouden, moet nog worden afgewacht.

(14) Ondanks de aanzienlijke vooruitgang konden niet alle vastgestelde gebreken adequaat en grondig worden aangepakt binnen de in artikel 21, lid 3, van Verordening (EU) 2016/399 vastgestelde termijn van drie maanden. Het beheer van de buitengrenzen vertoont nog steeds enkele ernstige gebreken, die de algemene werking van de ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen in gevaar brengen. Griekenland heeft met name de structurele gebreken in het buitengrenstoezicht wat betreft het algemene grensbeheersysteem, het grenstoezicht en het situationele bewustzijn niet kunnen verhelpen. Daarnaast is er een groot aantal niet-geregistreerde personen die irregulier op het Griekse grondgebied verblijven en mogelijk zullen proberen irregulier naar andere lidstaten te reizen. Dit risico van secundaire bewegingen is bijzonder groot voor irreguliere migranten die niet in passende opvangfaciliteiten zijn ondergebracht. Hoewel de Raad Griekenland had aanbevolen passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat aan alle buitengrenzen toezicht wordt uitgevoerd en dat het toezicht in overeenstemming wordt gebracht met het Schengenacquis, voldoet de grensbewaking aan de grens met de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië momenteel niet volledig aan de Schengengrenscode. Griekenland heeft geen gevolg gegeven aan de aanbeveling van de Commissie om verdere maatregelen te treffen aan de grens met de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië om ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen het Griekse grondgebied alleen via bepaalde grensdoorlaatposten kunnen verlaten. Hierdoor wordt het risico op secundaire bewegingen van migranten naar andere lidstaten nog groter.

(15) Sommige van de ernstige gebreken in het beheer van de buitengrenzen die leidden tot secundaire bewegingen van irreguliere migranten en verschillende lidstaten ertoe brachten tijdelijk opnieuw binnengrenstoezicht in te voeren omwille van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, zijn dus nog niet verholpen en vormen een risico voor de algemene werking van de ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen. Dit aanhoudende risico van secundaire bewegingen vereist een coherente, gecoördineerde en duurzame aanpak van het tijdelijke toezicht aan de binnengrenzen.

(16) Aangezien alle andere maatregelen niet hebben volstaan om de vastgestelde ernstige bedreiging te verminderen, is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 29 van de Schengengrenscode als uiterste middel.

(17) Daarom moet op basis van de beschikbare informatie een aanbeveling tot uitvoering van binnengrenstoezicht overeenkomstig artikel 29 van de Schengengrenscode worden gericht tot de lidstaten die momenteel binnengrenstoezicht uitvoeren vanwege een ernstige bedreiging van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid als gevolg van de secundaire bewegingen van irreguliere migranten, namelijk Duitsland, Denemarken, Oostenrijk en Zweden, evenals het geassocieerde land Noorwegen. De genoemde lidstaten moet worden toegestaan om het binnengrenstoezicht voort te zetten aangezien hiermee de ernstige bedreiging van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid als gevolg van de secundaire bewegingen van irreguliere migranten adequaat wordt aangepakt. De binnengrenzen waaraan momenteel controles worden uitgevoerd, betreffen de geconstateerde migratieroutes en bedreigingen, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan specifieke delen van de landgrens of specifieke havens.

(18) Als een lidstaat op grond van de onderhavige aanbeveling besluit om binnengrenstoezicht uit te voeren, moet hij de andere lidstaten, het Europees Parlement en de Europese Commissie daarvan in kennis stellen.

(19) Binnengrenstoezicht op grond van artikel 29 van de Schengengrenscode moet alleen worden uitgevoerd voor zover nodig en de intensiteit moet beperkt tot het strikt noodzakelijke minimum; het toezicht mag het grensverkeer voor de gewone burger zo min mogelijk verstoren. Daarom moeten alleen gerichte controles worden uitgevoerd. De noodzaak van deze controles en de delen van de grens waaraan zij plaatsvinden, moeten in samenwerking met de betrokken lidstaten regelmatig opnieuw worden bekeken.

(20) Het toezicht moet alleen plaatsvinden gedurende de tijd die noodzakelijk is om de bedreiging van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid aan te pakken. Daarnaast moeten verschillende wetgevingsinitiatieven en acties die de Unie onderneemt om het beheer van haar buitengrenzen te versterken (Europese kust‑ en grenswacht, terugkeer naar volledige toepassing van het EU-asielrecht door Griekenland, intensivering van de uitvoering van het noodherplaatsingsmechanisme, de verklaring EU-Turkije) onverwijld gereed en volledig operationeel zijn, zodat deze verder kunnen bijdragen tot aanzienlijke vermindering van de secundaire bewegingen van irreguliere migranten.

(21) De Raad neemt kennis van het feit dat de Commissie toezicht zal houden op de toepassing van deze aanbeveling en waar nodig voorstellen zal doen voor wijzigingen in verband met veranderingen in de migratiestroom.

(22) De Commissie heeft ook aangekondigd dat zij vier maanden na de vaststelling van deze aanbeveling verslag zal uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing en bij die gelegenheid voorstellen zal doen voor wijzigingen op basis van de ervaring tot dan toe en de omstandigheden op dat moment,

BEVEELT AAN:

1. Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen wordt aanbevolen het evenredige binnengrenstoezicht te handhaven gedurende maximaal zes 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 Sontbrug;

- Noorwegen in de Noorse havens met een veerbootverbinding met Denemarken, Duitsland en Zweden.

2. De betrokken lidstaten zouden de andere lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie dienovereenkomstig in kennis moeten stellen.

3. Het grenstoezicht zou gericht moeten zijn en zou wat betreft toepassingsgebied, frequentie, locatie en tijd moeten worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is om de ernstige bedreiging aan te pakken en de openbare orde en de binnenlandse veiligheid te waarborgen. De lidstaat die binnengrenstoezicht op grond van dit uitvoeringsbesluit uitvoert, zou de noodzaak, frequentie, locatie en tijd daarvan regelmatig moeten evalueren, het toezicht moeten aanpassen aan het dreigingsniveau en afbouwen wanneer dat passend is, en elke twee maanden verslag moeten uitbrengen aan de Commissie.

Gedaan te Brussel,

 Voor de Raad

 De voorzitter

1. Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en houdende intrekking van het besluit van 16 september 1998 tot oprichting van de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27). [↑](#footnote-ref-1)
2. Uitvoeringsbesluit van de Commissie C(2014) 8377 final van 14 november 2014 tot vaststelling van het jaarlijks evaluatieprogramma van onaangekondigde bezoeken voor 2015 overeenkomstig artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis. [↑](#footnote-ref-2)
3. C(2016) 450 van 2 februari 2016. [↑](#footnote-ref-3)
4. PB L 105 van 13.4.2006, blz. 1. [↑](#footnote-ref-4)
5. COM(2016) 220 final van 12 april 2016 (alleen in het Engels beschikbaar). [↑](#footnote-ref-5)
6. C(2015) 7100 final. [↑](#footnote-ref-6)
7. COM(2016) 120 final. [↑](#footnote-ref-7)
8. PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1. [↑](#footnote-ref-8)
9. C(2015) 8537 van 9.12.2015. [↑](#footnote-ref-9)
10. Eerste verslag over herplaatsing en hervestiging van 16 maart 2016 (COM(2016) 165 final), Progress report on the implementation of the hotspot approach in Greece van 4 maart 2016 (COM(2016) 141 final, alleen in het Engels beschikbaar), Second report on relocation and resettlement van 12 april 2016 (COM(2016) 222 final, alleen in het Engels beschikbaar), Eerste verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de verklaring EU-Turkije van 20 april 2016 (COM(2016) 231 final). [↑](#footnote-ref-10)
11. SN 38/16 van 18.3.2016. [↑](#footnote-ref-11)
12. PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1. [↑](#footnote-ref-12)
13. Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en houdende intrekking van het besluit van 16 september 1998 tot oprichting van de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27). [↑](#footnote-ref-13)
14. Uitvoeringsbesluit van de Commissie C(2014) 8377 final van 14 november 2014 tot vaststelling van het jaarlijks evaluatieprogramma van onaangekondigde bezoeken voor 2015 overeenkomstig artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis. [↑](#footnote-ref-14)
15. C(2016) 450 van 2 februari 2016. [↑](#footnote-ref-15)
16. C(2015) 8537 van 9 december 2015. [↑](#footnote-ref-16)
17. C(2015) 7100 van 23 oktober 2015. [↑](#footnote-ref-17)
18. COM(2016) 120 final. [↑](#footnote-ref-18)
19. SN 38/16 van 18.3.2016. [↑](#footnote-ref-19)