

Brussel, 12 mei 2016  
(OR. en)

8835/16

---

**Interinstitutioneel dossier:  
2016/0140 (NLE)**

---

**SCH-EVAL 78  
FRONT 204  
COMIX 358**

## **RESULTAAT BESPREKINGEN**

|                 |                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| van:            | het secretariaat-generaal van de Raad                                                                                                                                                                                 |
| d.d.:           | 12 mei 2016                                                                                                                                                                                                           |
| aan:            | de delegaties                                                                                                                                                                                                         |
| nr. vorig doc.: | 8746/16                                                                                                                                                                                                               |
| Betreft:        | 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 |

Voor de delegaties gaat in bijlage dezes het 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, dat de Raad in zijn 3462e zitting op 12 mei 2016 heeft vastgesteld.

**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) nr. 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016  
betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengen-  
grenscode)<sup>1</sup>, en met name artikel 29,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De EU wordt geconfronteerd met een ongekennde 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.

---

<sup>1</sup> PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1.

- (3) Overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad<sup>2</sup> en het jaarlijkse evaluatieprogramma voor 2015<sup>3</sup> 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.
- (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<sup>4</sup> toepast, 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.

---

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> C(2016) 450 van 2 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<sup>5</sup>.
- (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 Schengengrenscore; de maatregelen zijn daarom noodzakelijk en worden evenredig geacht.

---

<sup>5</sup> C(2015) 8537 van 9 december 2015.

Op 23 oktober 2015 heeft de Commissie een advies uitgebracht over de noodzakelijkheid en evenredigheid van de herinvoering van binnengrenstoezicht door Duitsland en Oostenrijk<sup>6</sup>, waarin zij concludeerde dat de herinvoering van het toezicht, alsmede de verlengingen, in overeenstemming waren met de Schengengrenscore.

- (12) In haar mededeling "Terug naar Schengen – Een stappenplan"<sup>7</sup> 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 Schengengrenscore 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<sup>8</sup>, in combinatie met de lopende operaties van Frontex en de NAVO, hebben daarnaast 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.

---

<sup>6</sup> C(2015) 7100 van 23 oktober 2015.

<sup>7</sup> COM(2016) 120 final.

<sup>8</sup> SN 38/16 van 18.3.2016.

- (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. Het gaat daarbij met name om structurele tekortkomingen in de controle van de buitengrenzen in verband met het algemene systeem van grensbeheer, grensbewaking en situatiekennis, die nog niet zijn verholpen. Daarnaast is er een 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 opvang-faciliteiten 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 Schengengrenscore. 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 Schengengrenscore 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 er nota van dat de Commissie toezicht zal houden op de uitvoering van deze aanbeveling en, indien zulks noodzakelijk en evenredig is, aanpassingen zal voorstellen om rekening te houden met veranderingen in de specifieke omstandigheden die hebben geleid tot de aanneming van deze aanbeveling, overeenkomstig de bepalingen van artikel 29 van de Schengengrenscore.
- (22) De Commissie heeft ook aangekondigd dat zij vier maanden na de vaststelling van deze aanbeveling, of eerder indien mogelijk, verslag zal uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing en bij die gelegenheid voorstellen kan 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 Öresundbrug (Sontbrug);
- Noorwegen in de Noorse havens met een veerbootverbinding met Denemarken, Duitsland en Zweden.

Alvorens dergelijk toezicht in te voeren, dient de betrokken lidstaat met de relevante aangrenzende lidstaat of lidstaten van gedachten te wisselen om te garanderen dat het binnengrenstoezicht alleen plaatsvindt aan de delen van de binnengrens waar dat noodzakelijk en evenredig wordt geacht, in overeenstemming met de Schengengrenscore.

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

3. Het grenstoezicht dient gericht te zijn en dient wat betreft toepassingsgebied, frequentie, locatie en tijd te 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 binnen-grenstoezicht op grond van dit uitvoeringsbesluit uitvoert, dient de noodzaak, frequentie, locatie en tijd daarvan regelmatig te evalueren, het toezicht aan te passen aan het dreigingsniveau en af te bouwen wanneer dat passend is, en elke twee maanden verslag uit te brengen aan de Commissie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*

---