

Brussel, 3 juni 2021
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2021/0140(CNS)

9442/21
ADD 3

SCH-EVAL 65
DATAPROTECT 154
ENFOPOL 214
FRONT 213
MIGR 105
SIRIS 53
VISA 116
IXIM 109
COMIX 299

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	2 juni 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2021) 120 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij Voorstel voor een Verordening van de Raad betreffende de instelling en de werking van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengen <i>acquis</i> en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1053/2013

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2021) 120 final.

Bijlage: SWD(2021) 120 final

Brussel, 2.6.2021
SWD(2021) 120 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een Verordening van de Raad

**betreffende de instelling en de werking van een evaluatiemechanisme voor de controle
van en het toezicht op de toepassing van het Schengen*acquis* en tot intrekking van
Verordening (EU) nr. 1053/2013**

{COM(2021) 278 final} - {SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final}

Samenvatting
Effectbeoordeling van de herziening van het Schengenevaluatie- en -toezichtmechanisme
A. De noodzaak om actie te ondernemen
Waarom? Wat is het probleem?
Schengen is een van de belangrijkste verworvenheden van de Europese integratie: een ruimte zonder grenscontroles, met vrij verkeer voor meer dan 420 miljoen mensen en met vrij verkeer van goederen en diensten. Schengen draagt bij tot de werking van de interne markt en de totstandbrenging ervan heeft de Europese samenleving sociale en economische voordelen opgeleverd¹. Het gebied zonder binnengrenscontroles functioneert alleen goed als de lidstaten² het Schengenrechtskader doeltreffend en doelmatig toepassen. Het vereist gemeenschappelijke inspanningen om een hoge mate van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten in stand te houden. In verband met de instabiliteit binnen en buiten de Europese nabuurschap, de vluchtelingencrisis van 2015 en de gevolgen daarvan, de COVID-19-pandemie en de aanhoudende terroristische dreiging heeft een aantal lidstaten weer binnengrenscontroles ingevoerd. In sommige gevallen zijn de controles sinds 2015 meermaals verlengd. Deze ontwikkelingen hebben duidelijk gemaakt dat verbetering geboden is van zowel het functioneren van het Schengengebied als de beschikbare instrumenten om Schengen te laten werken, waaronder het Schengenevaluatie- en -monitoringmechanisme. Met dat mechanisme – een van de drie pijlers van de Schengengovernance – wordt gecontroleerd of en erop toegezien dat de lidstaten het Schengenacquis correct toepassen. De twee overige pijlers omvatten de maatregelen aan de buitengrenzen (beheer van de buitengrenzen) en de compenserende maatregelen (gemeenschappelijk visumbeleid, politieke samenwerking, terugkeerbeleid en het Schengeninformatiesysteem). Hoewel het mechanisme een technisch instrument is, heeft het ten doel de politieke dialoog over de stand van Schengen te bevorderen. In de eerste vijfjarige evaluatiecyclus ging er van het mechanisme echter onvoldoende politieke druk uit op de lidstaten om tekortkomingen te verhelpen en het leidde niet tot brede politieke besprekingen over Schengen. Hoewel in de eerste vijfjarige evaluatiecyclus (2015-2019) gebleken is dat het mechanisme een meerwaarde heeft voor het functioneren van het Schengengebied, werkte het mechanisme als gevolg van een aantal tekortkomingen niet zo doeltreffend als zou kunnen en moeten; hierdoor werd het potentieel ervan niet ten volle benut. Er zijn met name drie onderling samenhangende problemen die voortvloeien uit gebreken in het ontwerp van het mechanisme en bij de toepassing ervan: • beperkte strategische focus en aanzienlijke versnippering, waardoor er geen overzicht is van het functioneren van Schengen als geheel – een dergelijk overzicht zou het politieke overleg nochtans vergemakkelijken; • onvoldoende capaciteit om nieuwe omstandigheden en nieuwe ontwikkelingen en tendensen op wetgevingsgebied – met name schendingen van de grondrechten aan de buitengrenzen – te identificeren en daarop te reageren; en • trage aanpassing en toepassing van oplossingen, doordat de onderlinge druk achterbleef bij de verwachtingen. Deze problemen en hun oorzaken (die uitvoerig worden beschreven in de effectbeoordeling) hebben nadelige gevolgen voor het functioneren van het mechanisme en tasten over het geheel genomen de veerkracht van het Schengengebied aan.
Wat is het beoogde doel van dit initiatief?
Naar aanleiding van de recente uitdagingen heeft de Commissie in het nieuwe asiel- en migratiepact de goedkeuring van een Schengenstrategie aangekondigd die erop gericht is Schengen door een combinatie van wetgevings- en operationele initiatieven sterker en veerkrachtiger te maken. De herziening van het mechanisme

¹ Volgens een schatting uit 2016 zou de volledige herinvoering van binnengrenscontroles jaarlijks rechtstreeks 5 tot 18 miljard EUR kosten, (COM(2016) 120 final) van 4.3.2016, blz. 3.

² Naast EU-lidstaten behoren ook IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein (de zogenoemde “geassocieerde Schengenlanden”) tot het Schengengebied. Ierland maakt geen deel uit van het gebied zonder binnengrenscontroles, maar past het Schengenacquis sinds 1 januari 2021 gedeeltelijk toe. Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië zijn door het Schengenacquis gebonden. Voor deze lidstaten zijn de controles aan de binnengrenzen evenwel nog niet opgeheven. In deze effectbeoordeling worden onder “lidstaten” al deze landen verstaan.

is zo'n initiatief. De **algemene doelstelling** van dit initiatief bestaat erin het mechanisme beter te laten functioneren, een krachtige impuls te geven aan de doeltreffendheid daarvan en de monitoringpijler van de Schengengovernance te versterken. SCH-EVAL moet het mogelijk maken om de belangrijkste tekortkomingen tijdig op te merken en snel te verhelpen, en daaraan conclusies te verbinden over de stand van Schengen, als aanzet tot politiek overleg. Naar aanleiding van voornoemde problemen beoogt dit initiatief de volgende **specifieke doelstellingen** te verwezenlijken:

- **Specifieke doelstelling nr. 1:** Lacunes voorkomen en strategische focus verbeteren. De eerste specifieke doelstelling heeft vooral betrekking op het eerste probleem;
- **Specifieke doelstelling nr. 2:** Taken en verantwoordelijkheden verstandiger verdelen en het proces en de procedures vereenvoudigen en versnellen. De tweede specifieke doelstelling heeft vooral betrekking op het tweede en derde probleem;
- **Specifieke doelstelling nr. 3:** De toepassing van de waarborgen inzake de grondrechten in het kader van het Schengenacquis versterken. De derde specifieke doelstelling heeft vooral betrekking op het tweede probleem;
- **Specifieke doelstelling nr. 4:** Zowel de deelname van deskundigen uit de lidstaten en de betrokkenheid van EU-organen en -agentschappen als de synergieën met andere instrumenten optimaliseren. De vierde specifieke doelstelling heeft vooral betrekking op het eerste en tweede probleem.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

De **EU-meerwaarde** van het initiatief betreft het feit dat het van belang is het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten te versterken, zodat alle bepalingen van het Schengenacquis correct en adequaat worden uitgevoerd. Een op EU-niveau gecoördineerde evaluatie maakt het gemakkelijker om de uitvoeringspraktijken van de lidstaten te vergelijken en de gecombineerde effecten van de uitvoering in de verschillende lidstaten te beoordelen. Een dergelijke evaluatie maakt het ook mogelijk om tekortkomingen op te sporen die voortvloeien uit asymmetrieën en verschillen bij de toepassing van het Schengenacquis en die de integriteit van Schengen in gevaar kunnen brengen. De onderlinge druk die uit het mechanisme voortvloeit, kan een extra stimulans vormen om de Schengenregels correct toe te passen.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

De Commissie heeft een aantal wetgevings- en niet-wetgevingsopties ontwikkeld op basis van de aanbevelingen van alle belanghebbenden en van de vijfjaarlijkse evaluatie van de tenuitvoerlegging van de vigerende verordening. Na een voorselectie waarbij een aantal opties terzijde is geschoven, zijn de volgende **beleidsopties** uitvoerig beoordeeld als alternatief voor het basisscenario:

- **Optie 1:** - Deze optie omvat **operationele wijzigingen** die de reikwijdte van de evaluaties aanpassen, maar waarbij het beleidsterrein versnipperd blijft (om probleem 1 op te lossen en specifieke doelstelling 1 te verwezenlijken), het evaluatieproces versnellen en tegelijkertijd de huidige procedures voor besluitvorming en follow-up handhaven (problemen 2 en 3, en doelstelling 2), de deskundigen van de lidstaten en de EU-organen/-agentschappen nauwer bij de werkzaamheden betrekken (problemen 1 en 2, en doelstelling 4), en de evaluatie uit het oogpunt van de grondrechten versterken (probleem 2 en doelstelling 3).
- **Optie 2** - Voortbouwend op de operationele veranderingen (van optie 1), omvat deze optie **gerichte wetgevingsveranderingen** om de rechtszekerheid te vergroten. Zij leidt tot meer flexibiliteit wat betreft zowel de geëvalueerde gebieden en actoren als de programmering (probleem 1 en doelstelling 1). Zij vereenvoudigt procedures en verplichtingen en creëert een duidelijk tijdschema voor alle betrokken actoren, terwijl de institutionele balans gelijk blijft (problemen 2 en 3, en doelstelling 3). Zij zorgt voor flexibiliteit wat betreft de omvang van het evaluatieteam en verbetert de coördinatie met de EU-organen en -agentschappen (problemen 1 en 2, en doelstelling 4). Bovendien vergroot zij de rechtszekerheid met betrekking tot de elementen die van belang zijn voor de evaluatie van de grondrechten en benadrukt zij de prominente plaats en het politieke belang daarvan (probleem 2 en doelstelling 3).
- **Optie 3** - Deze optie omvat **ambitieuze wetswijzigingen** om de maatregelen van de opties 1 en 2 vast te leggen en combineert deze met aanvullende wijzigingen in de opzet en werking van SCH-EVAL. Het toepassingsgebied van het mechanisme wordt uitgebreid tot specifieke gebieden die niet onder het Schengenacquis vallen, er wordt voorzien in uitgebreide evaluaties die niet per beleidsterrein plaatsvinden, maar per lidstaat (op basis van risicoanalyses en situationeel bewustzijn), de evaluatiecyclus wordt verlengd tot zeven jaar en er komen nieuwe doeltreffende instrumenten voor evaluatie en toezicht bij (problemen 1 en 2, en doelstelling 1). De institutionele balans wordt veranderd bij het besluitvormingsproces (gecombineerde

goedkeuring van evaluatieverslagen en aanbevelingen van de Commissie, waarbij de Raad zich richt op de vaststelling van aanbevelingen in politiek relevante gevallen, namelijk “ernstige tekortkomingen”, “eerste evaluaties” en “thematische evaluaties”) en bij de follow-upprocedures. Ook komt er een snelle procedure voor ernstige tekortkomingen (probleem 3 en doelstelling 2). Het proces om deskundigen van lidstaten aan te wijzen wordt veranderd, mede door een pool van deskundigen samen te stellen, en de EU-organen en -agentschappen en andere kwaliteitscontrolemechanismen worden optimaal gecoördineerd (problemen 1 en 2, en doelstelling 4). En er worden specifieke evaluaties inzake grondrechten ingevoerd (probleem 2 en doelstelling 3).

- **Optie 4** - Deze optie is een **combinatie** van de maatregelen van de andere opties (niet als alternatieven, maar cumulatief), afhankelijk van het actiegebied en het ambitieniveau. Daarbij wordt het huidige toepassingsgebied gehandhaafd dat alle aspecten van het Schengenacquis bestrijkt, maar worden de prioriteiten (beleidsterreinen) door middel van een flexibelere programmering aangepast aan de nieuwe realiteit en actoren (als bij optie 2; probleem 1 aanpakken en doelstelling 1 verwezenlijken) en wordt de evaluatiecyclus verlengd tot zeven jaar (als bij optie 3; probleem 1 en doelstelling 1). Er komen nieuwe instrumenten bij en de criteria en voorwaarden voor het gebruik daarvan worden verduidelijkt (als bij optie 3; problemen 1 en 2, en doelstelling 1). Deze optie omvat maatregelen die de procedures versnellen en vereenvoudigen (als bij optie 2; probleem 3 en doelstelling 2), verandert het besluitvormingsproces en creëert een versnelde procedure voor ernstige tekortkomingen (als bij optie 3; problemen 2 en 3, en doelstelling 2). Alle maatregelen van andere opties worden gecombineerd om de deelname van de deskundigen van de lidstaten te optimaliseren en ook de organen en agentschappen van de EU beter bij de werkzaamheden te betrekken (problemen 1 en 2, en doelstelling 4). Optie 4 zorgt voor meer rechtszekerheid over elementen die relevant zijn uit het oogpunt van de grondrechten (als bij optie 2; probleem 2 en doelstelling 3).

Na een gedetailleerde beoordeling en vergelijking van het effect van alle beleidsopties, en rekening houden met de aanbevelingen van de geraadpleegde belanghebbenden, heeft **beleidsoptie 4 de voorkeur**. Die keuze van optie 4 is ingegeven door de volgende factoren: de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen; het potentieel voor vereenvoudiging en voor beperking van de administratieve lasten; realistische beoordeling van standpunten van verschillende groepen van belanghebbenden, rekening houdend met de praktische en juridische haalbaarheid van de voorgestelde maatregelen. De overige beleidsopties worden buiten beschouwing gelaten omdat zij de problemen slechts tot op zekere hoogte aanpakken en/of moeilijk zijn aan te passen/uit te voeren.

Wie steunt welke optie?

De Commissie heeft bij het ontwikkelen van de beleidsopties rekening gehouden met de aanbevelingen die zij in het kader de raadpleging heeft gekregen van belangrijke belanghebbenden (Europees Parlement, lidstaten, EU-organen en agentschappen, maatschappelijke organisaties). Alle belanghebbenden waren het eens met de operationele veranderingen van optie 1. De wetgevingsmaatregelen van optie 2 konden rekenen op brede steun onder alle belanghebbenden. Verscheidene belanghebbenden steunden een aantal maatregelen van optie 3. De lidstaten waren echter bijzonder verdeeld over de mogelijkheid om het toepassingsgebied van het mechanisme tot buiten het Schengenacquis uit te breiden en alomvattende, op risico gebaseerde evaluaties in het leven te roepen. De belanghebbenden waren er geen voorstander van een specifieke evaluatie inzake de grondrechten in te voeren. Optie 4 combineert de maatregelen uit hoofde van de drie andere opties die over het geheel genomen op de meeste steun van de belanghebbenden konden rekenen. De invoering van alomvattende evaluaties wordt voorzichtiger benaderd, aangezien de lidstaten hier verdeeld over zijn. Bij deze optie blijft de Raad ook betrokken bij de vaststelling van de politiek gezien meest relevante aanbevelingen en wordt zijn rol bij de follow-up van en het toezicht op de uitvoering van de aanbevelingen aanzienlijk vergroot. Bovendien houdt optie 4 in dat de aandacht voor de grondrechten beter wordt geïntegreerd in de evaluaties, zonder dat er een afzonderlijk veld wordt toegevoegd (een mogelijkheid waar bij de raadpleging geen steun voor bleek te zijn).

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie biedt een oplossing voor de vastgestelde problemen en beantwoordt effectief aan de algemene en specifieke doelstellingen van dit initiatief. Doordat deze optie bijdraagt tot het goede functioneren van Schengen, is de reikwijdte van de potentiële directe en indirecte effecten zeer groot. Daarbij gaat het ook om gunstige economische en sociale effecten. Bij de effectbeoordeling is echter niet geprobeerd om de indirecte economische effecten te kwantificeren. Er is veeleer gekeken naar de belangrijkste voordelen van de vier beleidsopties voor de lidstaten, de Commissie en de EU-organen en instanties bij de activiteiten die het grootste beslag op middelen leggen. De voorkeursoptie verbetert de kwaliteit van de evaluaties en zorgt ervoor dat de lidstaten beter worden geïnformeerd over de feitelijke situatie in andere lidstaten. Dit komt de resultaten van de

evaluaties ten goede en sterkt het vertrouwen tussen de lidstaten. Door optimaal gebruik te maken van deskundigen, hoeven de lidstaten bij de evaluaties minder geld voor vervoer, voeding en ambtenaren uit te trekken. De lidstaten kunnen baat hebben bij een onpartijdige beoordeling van hun overheidsdiensten en van aanbevelingen betreffende de gebieden die wellicht voor verbetering vatbaar zijn. Ook wordt het mogelijk kennis en beste praktijken te delen. De Commissie heeft baat bij de coördinatie van en deelname aan een verbeterd mechanisme, aangezien de toepassing en uitvoering van het EU-recht in de lidstaten daardoor beter kunnen worden gemonitord. Ook blijft de Commissie hierdoor op de hoogte van nieuwe problemen en uitdagingen, die voor haar aanleiding kunnen zijn voor nieuwe wetgevingsinitiatieven. Dankzij doeltreffender evaluaties verwerven de deskundigen van de Commissie extra expertise die gunstig is voor hun functie. De voorkeursoptie komt de EU-organen en -agentschappen ten goede. Door de grotere betrokkenheid en synergieën verzamelen de EU-organen en -agentschappen bij de evaluaties aanvullende informatie en ook is er gelegenheid tot uitwisseling van beste praktijken en netwerkvorming met collega's bij de overheid van de lidstaten. De voorkeursoptie omvat een aantal maatregelen die vereenvoudiging mogelijk maken en de administratieve lasten voor de Commissie, de lidstaten en de Raad verminderen.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; zo niet, wat zijn de voordelen van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie is erop gericht het gebruik van de beschikbare middelen te optimaliseren. De algehele lasten voor de lidstaten en de Commissie zouden lager uitvallen, aangezien deze optie voorziet in verschillende maatregelen die de procedures vereenvoudigen en de administratieve kosten verminderen, met het oog op een doeltreffender gebruik van alle evaluatie-instrumenten. Dit initiatief brengt extra verplichtingen mee voor de EU-organen en -agentschappen, maar afgezet tegen de aanzienlijke positieve effecten zijn de extra kosten beperkt.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?

Dit initiatief zal naar verwachting een positief economisch effect sorteren, aangezien het bijdraagt tot de versterking van het Schengengebied, wat weer voordelen oplevert voor de interne markt in het algemeen en het bedrijfsleven, met inbegrip van kmo's, in het bijzonder. De beleidsopties hebben derhalve waarschijnlijk geen rechtstreekse gevolgen voor het bedrijfsleven.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De behaalde bezuinigingen zouden aanzienlijk kunnen zijn voor bepaalde kleinere overheidsdiensten en lidstaten die momenteel onevenredig worden belast wat de werking van het mechanisme betreft (wegens de onevenwichtige bijdrage van deskundigen door de lidstaten).

Zijn er andere significante gevolgen?

Het mechanisme moet ervoor zorgen dat de relevante verplichtingen op het gebied van de grondrechten bij de toepassing van het Schengenacquis in acht worden genomen en dat het Handvest van de grondrechten van de EU wordt nageleefd. Alle beleidsopties hebben een positief effect op de bescherming van de grondrechten, doordat zij de evaluaties op alle gebieden versterken, met inbegrip van gegevensbescherming. Gerichte maatregelen zouden ook lacunes verhelpen bij de integratie van de bescherming van de grondrechten met betrekking tot bepaalde praktijken die het mechanisme momenteel wellicht onvoldoende bestrijkt. Er worden geen noemenswaardige effecten op milieugebied verwacht.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

Overeenkomstig de regels voor betere regelgeving wordt de evaluatie van de werking van het mechanisme gebaseerd op een gedetailleerd programma voor het monitoren van de outputs, resultaten en effecten. De Commissie zal het algemene succes van het initiatief beoordelen aan het eind van de eerste op de nieuwe bepalingen gebaseerde evaluatiecyclus, wanneer alle lidstaten ten minste een keer zijn geëvalueerd. Vervolgens zal zij een verslag indienen bij de Raad en het Europees Parlement.