



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 25 mei 2022
(OR. en)

9478/22

JAI 741
SCHENGEN 53
SCH-EVAL 61
FRONT 209
IXIM 135
MIGR 154
ASILE 65
ENFOPOL 291
COMIX 256

BEGELEIDENDE NOTA

| | |
|------------|--|
| van: | de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur |
| ingekomen: | 24 mei 2022 |
| aan: | het secretariaat-generaal van de Raad |

| | |
|--------------|---------------------|
| nr. Comdoc.: | COM(2022) 301 final |
|--------------|---------------------|

| | |
|----------|---|
| Betreft: | MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Verslag over de staat van Schengen 2022 |
|----------|---|

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 301 final.

Bijlage: COM(2022) 301 final



Brussel, 24.5.2022
COM(2022) 301 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Verslag over de staat van Schengen 2022

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Verslag over de staat van Schengen 2022

De Schengenruimte zonder binnengrenscontroles (het “Schengengebied”) is een historische prestatie van de Europese integratie. Sinds in 1985 de basis voor het Schengengebied werd gelegd, heeft het de dagelijkse realiteit van miljoenen mensen veranderd. Het Schengenproject heeft belemmeringen weggenomen, mensen dichterbij elkaar gebracht en de Europese economieën versterkt. De snelheid waarmee mensen, goederen en diensten zich binnen de EU kunnen verplaatsen, draagt bij aan het Europese concurrentievermogen en helpt banen en groei te creëren.

De totstandbrenging van het Schengengebied heeft het continent ook verenigd, door de opzet van een ruimte zonder grenzen, die symbolisch is voor alle Europeanen. Het Schengenproject geniet enorme steun¹. Een hele generatie Europeanen kan zich nog nauwelijks voorstellen aan de binnengrenzen van de EU aan grenscontroles te worden onderworpen. Dankzij Schengen kunnen burgers naadloos reizen tussen de lidstaten om ze te verkennen of er te gaan studeren of werken. Als er geen Schengengebied zou zijn, zou dat bovendien enorme kosten met zich brengen², zoals de COVID-19-pandemie recentelijk op dramatische wijze heeft bewezen.

Diverse crises hebben de afgelopen jaren aangetoond dat deze verwezenlijking niet voor lief mag worden genomen. Het Schengengebied werd voor het eerst zwaar op de proef gesteld in 2015, door de migratiecrisis en een aantal ernstige bedreigingen voor de veiligheid. Recenter zijn er nieuwe uitdagingen gerezen, zoals de pandemie, maar ook het grote aantal mensen dat in het Schengengebied is aangekomen door de oorlog in Oekraïne.

Dankzij de vastberadenheid van de EU en de lidstaten en de vorderingen die de afgelopen jaren zijn gemaakt, heeft Schengen zijn veerkracht bewezen en is het sterker uit deze uitdagingen gekomen. Hoewel er nog steeds uitdagingen bestaan, werkt Schengen over het algemeen goed. Dat wordt ook bevestigd door de resultaten van de regelmatige Schengenevaluaties, die slechts een paar systematische tekortkomingen aan het licht brengen, en door andere instrumenten waarover wij beschikken om de werking van het Schengengebied en de nationale capaciteiten voor grenstoezicht in de lidstaten te beoordelen.

De afgelopen jaren is het Schengensysteem op de proef gesteld door diverse crises, die tot politieke ad-hocdiscussies over Schengen hebben geleid. Het is meer dan ooit duidelijk geworden dat de verwezenlijkingen van Schengen niet voor lief mogen worden genomen. Alle recente uitdagingen hebben onderstreept dat er daadkrachtige stappen moeten worden ondernomen om de governancestructuur van het Schengengebied te verbeteren, om zo de goede werking ervan te waarborgen. De Commissie heeft in november 2020 het jaarlijkse Schengenforum opgezet als eerste stap om een inclusief politiek debat te stimuleren om een sterker Schengengebied op basis van wederzijds vertrouwen op te bouwen. Politieke uitwisselingen op hoog niveau bevestigden dat er behoefte was aan een sterkere governance voor Schengen, wat ook bleek tijdens het tweede Schengenforum van mei 2021.

In dit verband heeft de Commissie een nieuw governancemodel voor het Schengengebied ontwikkeld in de vorm van een “Schengencyclus”, die een regelmatige “gezondheidscontrole” van de staat van Schengen moet verzekeren. Na gesprekken op de JBZ-raad in Rijsel kregen deze ideeën concreet vorm, en de eerste Schengenraad werd gehouden op 3 maart 2022. Schengen is een gedeeld project en vergt dus ook een gemeenschappelijke respons op huidige en toekomstige

¹ Eurobarometer winter 2021/2022.

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf

uitdagingen en de inzet van de lidstaten, de EU-instellingen en de relevante agentschappen. De nieuwe verordening tot hervorming van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme moet verder bijdragen aan deze doelstelling, door te verzekeren dat tekortkomingen snel worden vastgesteld en te voorzien in efficiënte follow-upprocedures.

*Deze versterkte governance is van cruciaal belang om gevolg te geven aan de ambitieuze agenda die is vastgesteld voor Schengen in de **Schengenstrategie die in juni 2021 door de Commissie werd voorgesteld**. Een dringende vaststelling van het versterkte wetgevingskader en de uitvoering ervan zijn noodzakelijk om het Schengengebied sterker en veerkrachtiger te maken.*

In dit verslag over de staat van Schengen worden de belangrijkste elementen van het nieuwe governancemodel voor het Schengengebied geïdentificeerd, wordt een stand van zaken opgemaakt van de uitvoering van de Schengenstrategie in het algemeen en van de individuele componenten ervan, en worden de prioriteiten voor het Schengengebied in 2022/2023 vastgesteld. Het verslag komt ook tegemoet aan de wettelijke verplichtingen van de Commissie³ om verslag uit te brengen over de situatie met betrekking tot het ontbreken van binnengrenscontroles, de resultaten van de Schengenevaluaties en de staat van uitvoering van de aanbevelingen. Dit verslag dient als model voor de toekomst: als eerste stap in de jaarlijkse Schengencyclus dient met elk toekomstig verslag over de staat van Schengen een jaarlijkse rapportage-oefening te worden gestart om de staat van Schengen toe te lichten, waarin de prioriteiten voor het komende jaar worden vastgesteld en waarmee een debat over de vorderingen die aan het eind van een gegeven jaar zijn gemaakt, wordt verzekerd. Het verslag over de staat van Schengen moet de basis vormen voor meer politieke dialoog, toezicht en een versterking van het Schengenacquis.

1. De governance van het Schengengebied versterken

Een gebied dat afhangt van het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten en uiteindelijk ook van een correcte en efficiënte uitvoering van het rechtskader van Schengen, vereist een sterke en gestructureerde governance. Naar aanleiding van gesprekken tijdens het eerste⁴ en het tweede⁵ Schengenforum⁶ en teneinde Schengen echt te versterken met het oog op de lange termijn, is een nieuw model van Schengengovernance opgezet. Tijdens de eerste Schengenraad van maart 2022 hebben de lidstaten nogmaals bevestigd dat dit noodzakelijk was en hebben zij de door de Commissie voorgestelde **Schengencyclus** bekrachtigd. Met deze cyclus wordt voorzien in een periodieke “gezondheidscontrole” van de staat van Schengen, waardoor problemen snel kunnen worden vastgesteld teneinde een gedeelde verantwoordelijkheid tot stand te brengen en het nemen van passende maatregelen te bevorderen.

Het beginpunt van de jaarlijkse Schengencyclus is het jaarlijkse verslag over de staat van Schengen, waarmee de Commissie het governanceproces inleidt, door de belangrijkste uitdagingen voor het Schengengebied vast te stellen, evenals prioritaire maatregelen die zowel op

³ Dit verslag komt tegemoet aan de wettelijke verplichting van de Commissie om een verslag voor te leggen overeenkomstig artikel 20 van Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en overeenkomstig artikel 33 van de Schengengrenscodes (Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen). Het moet ook het verband leggen met andere, soortgelijke verslagen, die tot nu toe zijn opgesteld over diverse elementen in verband met de staat van Schengen, de mededeling “Terug naar Schengen”, de periodieke verslagen over de uitvoering van de Europese migratieagenda, de verslagen over migratie en asiel, het verslag over de systematische controles, de interoperabiliteitsverslagen en het voortgangsverslag over de Veiligheidsunie.

⁴ 30 november 2020.

⁵ 17 mei 2021.

⁶ De Commissie heeft het Schengenforum opgezet om meer concrete samenwerking en meer wederzijds vertrouwen te stimuleren teneinde politiek momentum te creëren, door een stand van zaken op te maken van de verwezenlijkingen en de belemmeringen en door de verdere koers voor Schengen uit te stippelen.

nationaal als op Europees niveau moeten worden getroffen. In het kader van de Schengencyclus zal de Commissie, om een actueel beeld te geven van de staat van Schengen, regelmatig een Schengenbarometer voorleggen⁷.

Interinstitutionele gesprekken tijdens het **Schengenforum** en de politieke beraadslagingen tijdens de **Schengenraad**⁸ van juni zullen de nodige politieke impuls verschaffen met betrekking tot de belangrijkste strategische kwesties. Iedereen zal moeten meewerken aan de uitvoering van de prioritaire maatregelen. Het Schengengovernancemodel biedt een kader om een gepaste follow-up te verzekeren, met regelmatige uitwisselingen over gemeenschappelijke uitdagingen, gecoördineerde oplossingen en het delen van goede praktijken, om zo het pad te effenen voor een effectieve en tijdige uitvoering van de nodige maatregelen. Tijdens de laatste fasen, aan het einde van het jaar, zullen de gesprekken worden toegespitst op het monitoren van hoe de belangrijkste uitdagingen voor Schengen zijn aangepakt, met inbegrip van richtsnoeren voor de activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (“Frontex”). Dit zal een sterker politiek engagement ten aanzien van de gemeenschappelijke Europese governance van het Schengengebied helpen verzekeren en bijdragen aan de vaststelling van de nodige stappen voor de volgende jaarlijkse cyclus.

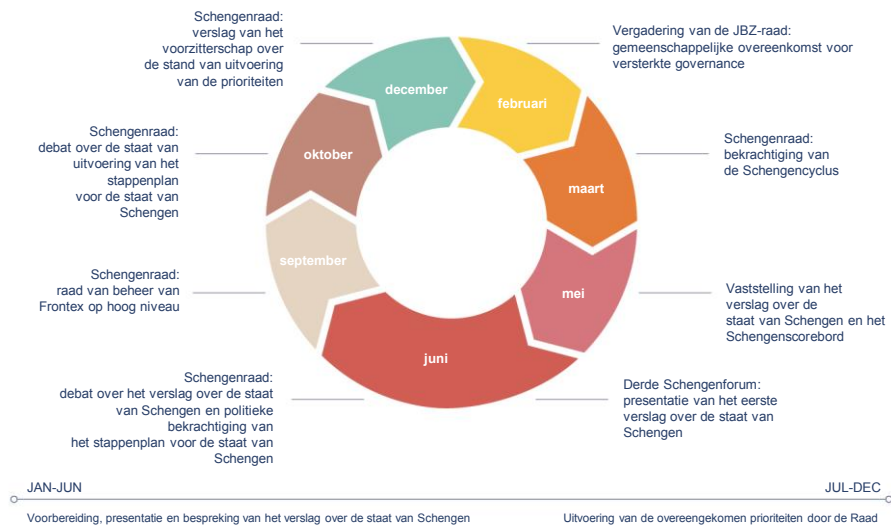
Het nieuwe **Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme**, dat de Commissie in juni 2021 heeft voorgesteld en dat recent werd aangenomen door de Raad, zal een cruciale rol spelen in dit nieuwe Schengengovernancemodel. Het zal het belangrijkste mechanisme zijn om vast te stellen met welke uitdagingen de lidstaten worden geconfronteerd en om snelle remediërende maatregelen te verzekeren. Dit zal helpen voorkomen dat problemen bij de uitvoering, in het bijzonder wanneer het gaat om ernstige tekortkomingen, overloopeffecten hebben in het gehele Schengengebied. De snelle uitvoering van deze hervormingen zal waarborgen dat het Schengengebied kan rekenen op een efficiënter, strategisch en flexibel instrument om nieuwe uitdagingen aan te pakken, te reageren op de veranderende realiteit en zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden. De Commissie onderneemt nu al de nodige stappen om de tijdige, effectieve toepassing ervan te verzekeren.

De **Schengencoördinator** van de Commissie zal de Schengencyclus aansturen en coördineren, samen met de lidstaten.

⁷ De Commissie heeft tijdens de eerste Schengenraad in maart 2022 een Schengenbarometer voorgesteld.

⁸ De Schengenraad is een initiatief van het Franse voorzitterschap van de Raad van de EU dat werd opgezet in het kader van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken in de vorm van een gemengd comité (d.w.z. dat ook de geassocieerde Schengenlanden IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein erbij betrokken zijn) en bedoeld is om kwesties in verband met Schengen op hoog politiek niveau te bespreken met alle relevante actoren, in het bijzonder de agentschappen.

Versterkte Schengengovernance: EERSTE SCHENGENCYCLUS 2022



9

⁹ Vanaf 2023 zal de Schengencyclus in februari worden gestart, met de vaststelling van het verslag over de staat van Schengen.

Kader 1. Eerste Schengencyclus — Prioriteiten voor 2022/2023

De belangrijkste prioritaire maatregelen voor het Schengengebied zijn:

1. het beheer van de **buitengrenzen** versterken;
2. ervoor zorgen dat **binnengrenscntroles** een **uiterste middel** blijven, dat slechts voor een beperkte periode wordt gehanteerd en indien nodig vergezeld gaat van verzachtende maatregelen;
3. de interne **veiligheid** versterken door een versterkte politieke samenwerking binnen de EU.

Om deze doelstellingen te bereiken, is het absoluut noodzakelijk dat de volgende prioritaire maatregelen snel worden uitgevoerd:

- de vaststelling en uitvoering van het meerjarig strategisch beleid voor **Europees geïntegreerd grensbeheer**;
- het verzekeren van systematische controles aan de buitengrenzen van alle reizigers;
- de tijdige invoering van **nieuwe IT-architectuur** en **interoperabiliteit voor grensbeheer** tegen 2023;
- de toepassing van het nieuwe **Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme**;
- het verzekeren van de volledige uitvoering van het mandaat van **Frontex** en **Europol**;
- het versterken van de nationale terugkeersystemen;
- het volledige gebruik van de beschikbare instrumenten voor **grensoverschrijdende politieke samenwerking**;
- het opheffen van alle langdurige **binnengrenscntroles**.

Een andere belangrijke prioriteit om het rechtskader te verbeteren is de snelle aanneming van de voorstellen van de Commissie, waaronder:

- de wijziging van de **Schengengrenscntcode**;
- de voorstellen inzake **politieke samenwerking**;
- het voorstel inzake **screening**.

2. Vorderingen in het kader van de Schengenstrategie

In de Schengenstrategie heeft de Commissie de maatregelen voor de goede werking van het Schengengebied beschreven. Sinds de strategie in juni 2021 werd vastgesteld, heeft de Commissie haar belofte ingelost en ervoor gezorgd dat de instrumenten die het Schengengebied ondersteunen snel worden opgeleverd. De drie pijlers waarop het Schengengebied berust (een **effectief beheer van de buitengrenzen**, **maatregelen om de afwezigheid van controles aan de binnengrenzen te compenseren** en een **robuuste governance**) zijn allemaal versterkt en toegerust met geactualiseerde instrumenten om ze geschikt te maken om op doeltreffende wijze om te gaan met nieuwe omstandigheden. Nu is het moment aangebroken om de hangende voorstellen en verbintenissen in de praktijk te brengen, waarbij de betrokkenheid van de lidstaten en van andere belanghebbenden absoluut noodzakelijk is om een gedeelde verantwoordelijkheid te verzekeren.

De implementatie van een van 's werelds meest technologisch geavanceerde systemen voor grensbeheer blijft een essentiële prioriteit. Het afgelopen jaar hebben de lidstaten, eu-LISA¹⁰ en de Commissie hun inspanningen opgevoerd om de **nieuwe IT-architectuur en interoperabiliteit** toe te passen binnen de overeengekomen termijnen. Nu is het van het allergegrootste belang ervoor te zorgen dat alle belanghebbenden binnen het kader van hun verantwoordelijkheden de nodige

¹⁰ Eu-LISA is het agentschap van de Europese Unie dat zich bezighoudt met het operationele beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

stappen zetten om nieuwe vertragingen te voorkomen¹¹, die het globale tijdsfad om de volledige nieuwe architectuur en interoperabiliteit vóór eind 2023 te verwezenlijken in gevaar zouden brengen. Vertragingen bij leveringen, slecht uitgeruste grensdoorlaatposten en kwaliteitsproblemen kunnen een domino-effect hebben op andere systemen en functionaliteiten.

Er zijn belangrijke stappen gezet om het indienen en verwerken van visumaanvragen te moderniseren en efficiënter te maken en tegelijkertijd de veiligheid van het Schengengebied te verbeteren. Digitale documentatie is zowel efficiënter als veiliger. Op 27 april 2022 heeft de Commissie een voorstel voor de **digitalisering van visumprocedures** ingediend.

In december 2021 heeft de Commissie een reeks voorstellen inzake Schengen en politieële samenwerking vastgesteld. Het voorstel voor een herziening van de **Schengengrenscodex**¹² moet meer duidelijkheid scheppen over de regels inzake de herinvoering van binnengrenscontroles en het gebruik van alternatieve maatregelen. Er wordt ook voorgesteld om gemeenschappelijke instrumenten vast te stellen om de buitengrenzen efficiënter te beheren in crisissituaties, bijvoorbeeld bij een volksgezondheids crisis of in een situatie waarin migranten worden geïnstrumentaliseerd voor politieke doeleinden.

Deze maatregelen worden aangevuld met wetgevende voorstellen om de interne veiligheid van de Europese Unie te versterken, in lijn met de strategie voor de veiligheidsunie. Die **voorstellen inzake politieële samenwerking**¹³ bieden een samenhangend EU-rechtskader om ervoor te zorgen dat rechtshandavingsautoriteiten in de strijd tegen criminaliteit en terrorisme adequate toegang hebben tot informatie die in het bezit is van andere lidstaten. Een efficiënte en vlotte politieële samenwerking zal het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten in de EU helpen stimuleren, wat de veiligheid voor iedereen die in het Schengengebied woont of reist, zal verbeteren. De gemeenschappelijke normen voor gezamenlijke patrouilles zullen de werkzaamheden van de deelnemende politieagenten die actief zijn op het grondgebied van andere EU-landen vergemakkelijken en tegelijkertijd een gemeenschappelijke EU-politiecultuur bevorderen. Snelle vorderingen bij de vaststelling ervan zullen bijdragen aan de goede werking van het Schengengebied. Het onderhandelingsproces zal naar verwachting in 2023 worden afgerond.

Om de veiligheid te versterken in een ruimte zonder binnengrenscontroles, zijn veilige buitengrenzen nodig. Sinds 2017 moeten de lidstaten en de geassocieerde Schengenlanden **stelselmatige controles aan de hand van de relevante databanken uitvoeren op alle personen die de buitengrenzen van de EU overschrijden**¹⁴, met inbegrip van personen die onder het recht van vrij verkeer vallen. Deze maatregel moest de interne veiligheid van de EU versterken na

¹¹ De inwerkingtreding van het vernieuwde Schengeninformatiesysteem (SIS) staat gepland voor september 2022, en de Commissie zal een besluit aannemen om de precieze datum voor de volledige toepassing van de nieuwe verordeningen vast te stellen, zodra aan de vereisten is voldaan (artikel 66 van Verordening (EU) 2018/1861 en artikel 79 van Verordening (EU) 2018/1862). De inwerkingtreding van het inreis-uitreisysteem (EES) is uitgesteld tot november 2022. De inwerkingtreding van het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (Etias) is gepland voor mei 2023.

¹² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen, COM(2021) 891, 14.12.2021.

¹³ Concreet gaat het om een voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake operationele politieële samenwerking (COM/2021/780 final), een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten (COM/2021/782 final) en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende geautomatiseerde gegevensuitwisseling ten behoeve van politieële samenwerking (COM/2021/784 final).

¹⁴ Verordening (EU) 2017/458 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen (PB L 74 van 18.3.2017, blz. 1).

vaststellingen dat er zich onder buitenlandse terroristische strijders die naar de EU terugkeerden ook EU-burgers bevonden. In het verslag aan het Europees Parlement en de Raad worden de uitvoering en de effecten van deze stelselmatige controles geanalyseerd. Er wordt vastgesteld dat met de toepassing van stelselmatige controles aan de hand van de relevante databanken op personen die op grond van het EU-recht onder het recht van vrij verkeer vallen een belangrijke leemte in de regelgeving werd opgevuld, hoewel de lidstaten met uitdagingen worden geconfronteerd bij de uitvoering van deze regels. De Commissie is voornemens die uitdagingen aan te pakken en de lidstaten te ondersteunen met behulp van “zachte wetgeving”, in het bijzonder de toekomstige herziening van het Praktisch handboek voor grenswachters¹⁵, dat door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten wordt gebruikt bij het uitvoeren van grenscontroles op personen.

Kader 2. Europese grens- en kustwacht — Belangrijkste ontwikkelingen

- Er zijn aanzienlijke vorderingen gemaakt om de verordening inzake de Europese grens- en kustwacht van 2019 in de praktijk te brengen¹⁶.
- Sinds 1 januari 2021 biedt Frontex via het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht steun aan de lidstaten bij de bescherming van de buitengrenzen en bij terugkeeroperaties. Het permanente korps bestaat ondertussen uit meer dan 6 000 functionarissen en zal tegen 2027 zijn volledige capaciteit van 10 000 functionarissen bereiken. Momenteel zet Frontex elke dag gemiddeld 2 000 functionarissen in aan de zee-, land- en luchtbuitengrenzen en ter ondersteuning van terugkeeroperaties.
- Een nieuwe strategische beleidscyclus moet een doeltreffend en samenhangend gebruik waarborgen van de Europese grens- en kustwacht, die meer dan 120 000 grens- en kustwachters en terugkeerdeskundigen van de lidstaten en Frontex telt. Met dit kader zullen diverse beleidslijnen en instrumenten beter op elkaar worden aangesloten en zullen lacunes op het gebied van grensbeveiliging, veiligheid, terugkeer en migratie worden gevuld, waarbij tegelijkertijd de bescherming van de grondrechten zal worden verzekerd.
- Na de raadpleging van het Europees Parlement en de Raad die vandaag van start gaat, is de Commissie voornemens tegen eind 2022 het eerste meerjarig strategisch beleid inzake het Europees geïntegreerd grensbeheer vast te stellen, dat zal moeten worden uitgevoerd en aangevuld met de strategieën die zullen worden vastgesteld door Frontex en de nationale autoriteiten.
- Tijdens een vergadering op hoog niveau van de raad van bestuur van het Agentschap zullen aanvullende strategische richtsnoeren worden verstrekt. De vergaderingen van de Schengenraad bieden eveneens de gelegenheid om eenmaal per jaar op politiek niveau besprekingen te voeren over kwesties in verband met de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer door de Europese grens- en kustwacht, met inbegrip van Frontex.
- Op 21 december 2021 heeft de Commissie ook een model vastgesteld voor de werkregelingen die Frontex moet hanteren in de samenwerking met derde landen, evenals een modelstatusovereenkomst om de inzet van teams van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht in derde landen te regelen.
- Wat terugkeeroperaties betreft, heeft Frontex ook grote vorderingen gemaakt bij de ontwikkeling van zijn capaciteit om de lidstaten te ondersteunen op het gebied van terugkeer en re-integratie. Zo is in februari 2022 een adjunct-directeur-generaal voor terugkeer en operaties aan de slag gegaan, die de leiding heeft over een nieuwe afdeling Terugkeer.
- De lidstaten krijgen meer ondersteuning op het gebied van vrijwillige terugkeer en de gezamenlijke re-integratiediensten van Frontex zijn uitgerold om vanaf april 2022 ondersteuning op het gebied van re-integratie te bieden aan de lidstaten.
- Frontex maakt vorderingen bij de opbouw van zijn capaciteit om terugkeeroperaties te

¹⁵ C(2019) 7131 final van 8.10.2019.

¹⁶ Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624 (PB L 295 van 14.11.2019).

organiseren op het initiatief van het Agentschap, en in januari 2022 is een eerste geslaagde vlucht naar Albanië georganiseerd.

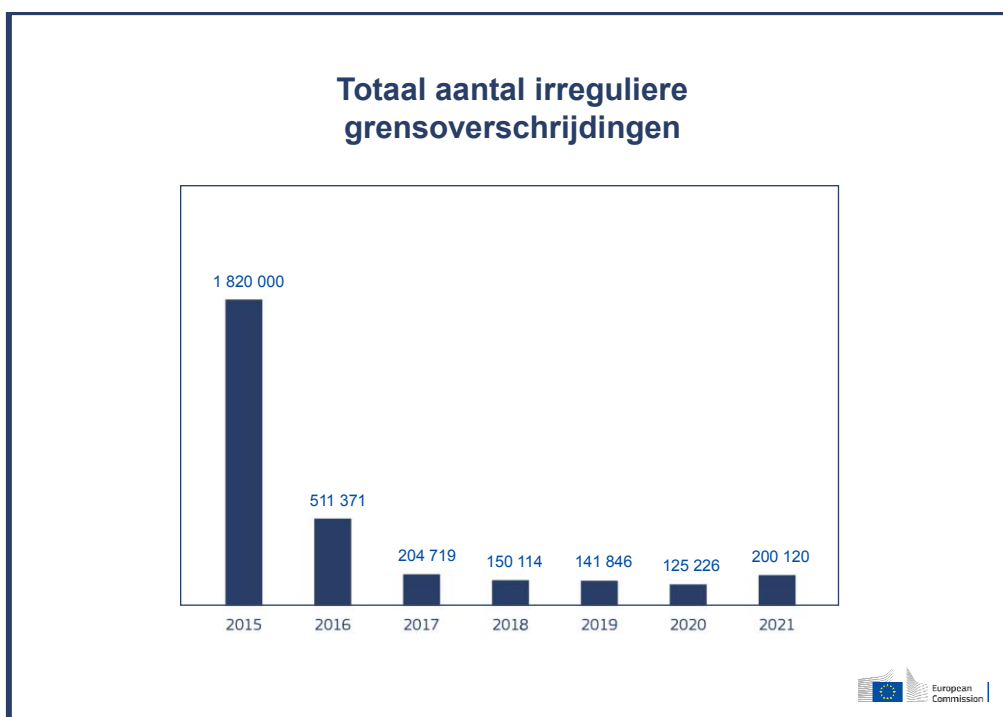
- Het Agentschap heeft belangrijke structurele veranderingen ondergaan. Zo hebben in november 2021, januari 2022 en februari 2022 drie plaatsvervangende uitvoerend directeurs hun ambt opgenomen.
- Al de belangrijkste bouwstenen voor een volledig werkend monitoringsysteem zijn gelegd om te waarborgen dat de activiteiten van Frontex stroken met de grondrechten. Zo zijn in juni 2021 en maart 2022 een nieuwe grondrechtenfunctionaris en een nieuwe plaatsvervangend grondrechtenfunctionaris in functie getreden. Hun werkzaamheden worden ondersteund door 20 toezichthouders voor de grondrechten, en voor het eind van de zomer zal dat aantal worden opgetrokken tot 46.
- Frontex vervult een taak van kritiek belang door de lidstaten te ondersteunen bij het beheer van de gemeenschappelijke buitengrenzen van de Europese Unie. Om de volledige continuïteit van het Agentschap te verzekeren, zal de Commissie snel het wervingsproces inzetten om een nieuwe uitvoerend directeur te benoemen.
- De raad van bestuur van Frontex zal het toezicht op het interne beheer en de activiteiten van het Agentschap verder versterken. Tegelijkertijd moet het Agentschap, gelet op het versterkte mandaat en de aanzienlijk hogere middelen, de volledige verantwoording ten aanzien van de EU-instellingen waarborgen. In de aanloop naar de toekomstige evaluatie van de werking van het Agentschap zal de Commissie een dialoog met het Europees Parlement en de Raad opzetten over de governance van het Agentschap.

3. Staat van het Schengengebied

3.1. Situatie aan de buitengrenzen

Elk jaar steken honderden miljoenen mensen de buitengrenzen van de EU over, wat de EU tot de meest gastvrije bestemming ter wereld maakt. Vandaag de dag is wereldwijd een zestigtal landen — met ca. 1,3 miljard inwoners — vrijgesteld van de visumplicht voor inreis in de Europese Unie.

Hoewel de meeste onderdanen van derde landen op een toegelaten manier naar de EU komen, blijft irreguliere migratie een uitdaging. In 2021 meldde Frontex 200 000 irreguliere grensoverschrijdingen. Dat jaar lag het aantal irreguliere binnenkomsten in Litouwen, Polen en Letland tien keer hoger dan in 2020, door de **instrumentalisering** van migranten voor politieke doeleinden door het Belarussische regime. Door het vastberaden en daadkrachtige optreden van de EU is de situatie ondertussen echter gestabiliseerd en is het aantal binnenkomsten uit Belarus aanzienlijk gedaald.



Wat de trends betreft, was de **centrale Middellandse Zeeroute, met Italië als belangrijkste land van bestemming**, in 2021 opnieuw de vaakst gebruikte migratieroute voor irreguliere migratie naar de EU (34 % van de gemelde irreguliere grensoverschrijdingen). Deze trend zette zich in 2022 voort: tot 8 mei 2022 werden bijna 11 800 binnenkomsten gemeld op deze route, een afname met 7,6 % ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar. Op 8 mei bedroeg het totale aantal irreguliere grensoverschrijdingen in 2022 11 797 naar Italië en slechts 1 naar Malta. Ook het aantal binnenkomsten in Spanje via de **route door het westelijke Middellandse Zeegebied** en de **West-Afrikaanse route** bleef hoog: op 8 mei 2022 waren 10 475 irreguliere grensoverschrijdingen geregistreerd, 32 % meer dan in dezelfde periode van 2021. Hoewel de binnenkomsten op het Spaanse vasteland in 2022 afnamen in vergelijking met dezelfde periode van 2021, was er een aanzienlijke toename (53 %) te zien van het aantal binnenkomsten op de Canarische Eilanden.

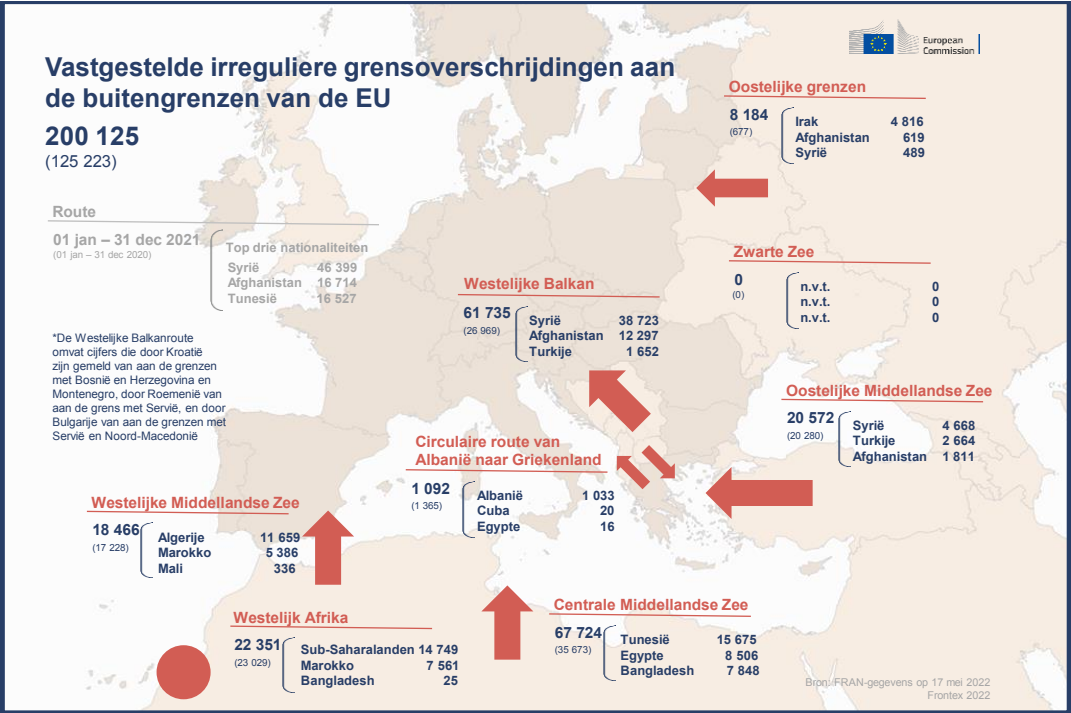
Terwijl in **Griekenland** de migratiedruk bleef afnemen, nam het aantal binnenkomsten op **Cyprus** in 2021 aanmerkelijk toe (met 123 %) ten opzichte van 2020. In 2022 waren op 8 mei 3 031 binnenkomsten in Griekenland gemeld (een stijging met 24 % ten opzichte van dezelfde periode van 2021) en 6 755 op Cyprus (een toename met 142 %).

De druk nam eveneens toe langs de **Westelijke Balkanroute**, waar in de eerste drie maanden van 2022 19 029 irreguliere grensoverschrijdingen werden gemeld, een toename met 125 % in vergelijking met dezelfde periode van het jaar ervoor.

De irreguliere binnenkomsten in de EU uit **Afghanistan** zijn toegenomen sinds de machtsgreep door de Taliban in augustus 2021, maar bleven op een matig niveau.

Volgens Europol¹⁷ maakt meer dan 90 % van de irreguliere migranten die de EU bereiken tijdens een deel van hun reis of tijdens de gehele reis gebruik van smokkelaars. Twee derde van hen voldoet niet aan de criteria om in eerste aanleg internationale bescherming te krijgen en zal uiteindelijk moeten worden teruggestuurd.

¹⁷ [Facilitering van illegale immigratie | Europol \(europa.eu\)](https://europa.eu)



Kader 3. Russische aanval op Oekraïne — de grootste Europese ontheemding sinds de Tweede Wereldoorlog en de onmiddellijke reactie van de EU

Sinds het begin van de militaire invasie van Rusland in Oekraïne zijn ongeveer 6 miljoen mensen de Europese Unie binnengekomen vanuit Oekraïne en Moldavië, van wie 200 000 niet-Oekraïense onderdanen van derde landen. Oekraïners met een biometrisch paspoort komen aan als reizigers voor wie geen visumplicht geldt en vervoegen vaak hun familie en vrienden in verschillende lidstaten.

De EU heeft de enorme gevolgen effectief beheerd door gebruik te maken van maatregelen binnen en buiten het Schengenacquis:

- Gelet op de uitzonderlijke situatie aan de grenzen van de Unie met Oekraïne heeft de Commissie operationele richtsnoeren opgesteld¹⁸ om de grenswachters van de lidstaten te helpen om de aankomsten aan de **grenzen efficiënt** te beheren en tegelijkertijd een hoge mate van veiligheid te handhaven.
- Op 4 maart 2022 heeft de Raad, op voorstel van de Commissie, voor het eerst met eenparigheid van stemmen het uitvoeringsbesluit¹⁹ vastgesteld tot invoering van tijdelijke bescherming²⁰ naar aanleiding van de massale toestroom van mensen die Oekraïne ontvluchten ten gevolge van de oorlog.
- De activiteiten van het EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie (het “Blauwdruknetwerk”)²¹ zijn geïntensiveerd om een voortdurende uitwisseling van informatie en een gecoördineerde respons op de uitdagingen die dergelijke gebeurtenissen met zich brengen, te verzekeren.
- De Commissie heeft ook het **solidariteitsplatform** opgezet, waarin lidstaten en geassocieerde Schengenlanden, EU-agentschappen en internationale organisaties zijn samengebracht en waaraan ook Oekraïne en Moldavië deelnemen, om de steun voor mensen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten en voor de landen die hen opvangen, te coördineren.
- Tijdens de buitengewone Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 28 maart heeft de Commissie een actieplan met tien punten²² voorgesteld, dat vooraf was afgesproken met het Franse voorzitterschap van de Raad van de EU, om een sterkere Europese coördinatie bij het verwelkomen van mensen die op de vlucht zijn voor de oorlog in Oekraïne, te bevorderen.
- Diverse **EU-agentschappen** hebben snel concrete steun verleend:
 - **Frontex** heeft meteen extra personeel naar de grenzen van de EU met Oekraïne gestuurd, in het kader van de bestaande gezamenlijke operatie Terra²³ en na verzoeken van de lidstaten. Sinds 27 april 2022 worden aan de oostelijke buitengrenzen van de EU (met onder meer Oekraïne, Moldavië, Rusland en Belarus) 297 leden van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht ingezet. Frontex heeft ook 718 onderdanen van derde landen die op de vlucht waren voor de oorlog geholpen om veilig terug te keren naar hun land van oorsprong.
 - Frontex verleent actieve ondersteuning op het terrein aan de Moldavische autoriteiten om de

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=EN)

¹⁹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan.

²⁰ Tijdelijke bescherming biedt mensen die op de vlucht zijn voor oorlog het recht op een verblijfsvergunning, toegang tot geschikte accommodatie, de arbeidsmarkt, medische zorgen, sociale bijstand, onderwijs en mogelijkheden voor gezinnen om zich in bepaalde omstandigheden te herenigen, onverminderd het recht van toegang tot de asielprocedure.

²¹ Aanbeveling (EU) 2020/1366 van de Commissie van 23 september 2020 over een EU-mechanisme voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie.

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en

²³ De door Frontex georganiseerde gezamenlijke operatie Terra 2022 vindt plaats in 12 EU-lidstaten en bestrijkt 62 grensdoorlaatposten. In het totaal ondersteunen meer dan 450 functionarissen van het permanente korps uit 28 EU- en Schengenlanden de nationale autoriteiten bij het grensbeheer. Het doel van de operatie is het grenstoezicht aan de landgrenzen van de EU te versterken, landen bij te staan in de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit en de interne veiligheid van de EU te versterken.

dubbele uitdaging het hoofd te bieden de instroom en latere uitstroom van honderdduizenden vluchtelingen uit Oekraïne in goede banen te leiden. Nadat in recordtijd een statusovereenkomst werd gesloten met Moldavië, zijn sinds 27 april zeventig functionarissen van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht actief in Moldavië.

- De deskundigen en uitgezonden functionarissen van **Europol** die aan de buitengrenzen van de EU worden ingezet, ondersteunen de lidstaten, versterken de secundaire veiligheidscontroles en analyseren recherche-informatie om onderzoeken te kunnen ondersteunen en een volledig criminele-inlichtingenbeeld en een geconsolideerde gegevensanalyse te kunnen opstellen.
- Het **Bureau voor de grondrechten** heeft alle lidstaten die aan Oekraïne en Moldavië grenzen, bezocht en heeft de grondrechtensituatie aan de grensdoorlaatposten en registratie-/opvangcentra geobserveerd en geanalyseerd.
- Naar aanleiding van het voorstel van de Commissie heeft de Raad een **gedeeltelijke schorsing van de visumversoepelingsovereenkomst tussen de EU en Rusland** met ingang van 25 februari 2022 goedgekeurd.

Over het algemeen heeft het loutere bestaan van een Schengengebied zonder grenzen Europa een unieke kans geboden om op samenhangende wijze op de uitdagingen te reageren, door zowel personen op de vlucht de gelegenheid te bieden bescherming te krijgen in het land dat hen het beste schikt als solidariteitsaanbiedingen en overdrachten van lidstaten in de frontlinie naar andere lidstaten te vergemakkelijken.

3.2. Situatie aan de binnengrenzen

Sinds september 2015 werden meer dan 280 keer opnieuw controles aan de binnengrenzen ingevoerd. Er zijn drie belangrijke rechtvaardigingsgronden waarom de lidstaten tijdelijk opnieuw binnengrenscontroles in het Schengengebied aanmeldten bij de Commissie: 1. controles die werden heringevoerd in samenhang met de vluchtelingencrisis van 2015 op grond van secundaire verplaatsingen, 2. controles die werden heringevoerd om terrorisme te bestrijden, en 3. controles die werden ingevoerd om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan.

In de loop der jaren heeft de Commissie een intensieve politieke en technische dialoog onderhouden met de lidstaten die de controles aan de binnengrenzen langdurig aanhouden, om inzicht te krijgen in de situatie en na te gaan of er specifieke alternatieve maatregelen mogelijk zijn. In 2017 stelde de Commissie voor om de toepasselijke regels te wijzigen, voortbouwend op de aanbevelingen van de Commissie²⁴ die in datzelfde jaar werden vastgesteld om het pad te effenen voor het opheffen van de langdurige controles aan de binnengrenzen. Dat voorstel kreeg echter onvoldoende steun in de Raad. Aansluitend op die gesprekken en op basis van raadplegingen van de lidstaten en belanghebbenden²⁵ heeft de Commissie in december 2021 nieuwe wijzigingen van de Schengengrenscodes voorgesteld, ter vervanging van haar eerdere voorstel. De voorgestelde gerichte wijzigingen bouwen voort op de lessen die zijn geleerd en op de ervaringen tijdens de COVID-19-pandemie; zij komen tegemoet aan de zorgen van de lidstaten, maar houden tegelijkertijd het Schengengebied in stand, waar binnengrenscontroles een uiterste middel moeten blijven.

²⁴ Aanbeveling (EU) 2017/820 van de Commissie van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politieke samenwerking in het Schengengebied, C(2017) 3349 (PB L 122 van 13.5.2017, blz. 79) en Aanbeveling (EU) 2017/1804 van de Commissie van 3 oktober 2017 over de uitvoering van de bepalingen van de Schengengrenscodes inzake de tijdelijke herinvoering van het grensoezicht aan de binnengrenzen in het Schengengebied, C(2017) 6560 (PB L 259 van 7.10.2017, blz. 25).

²⁵ Zoals aangegeven in bijlage 2 bij de effectbeoordeling bij het voorstel COM(2021) 891, vond tussen november 2020 en februari 2021 een gerichte raadpleging van belanghebbenden plaats in de vorm van het Schengenforum en van thematische workshops die waren ingedeeld op basis van het onderwerp en de betrokken belanghebbenden. Hiertoe behoorden lidstaten, het Europees Parlement, vervoerders en ngo's.

In zijn recente arrest in de gevoegde zaken C-368/20 en C-369/20²⁶ heeft het Hof van Justitie benadrukt dat de mogelijkheid van herinvoering van binnengrenstoezicht als uitzonderlijke maatregel strikt moet worden uitgelegd²⁷. De Commissie en de Raad hebben gesprekken met de lidstaten aangeknoopt over de gevolgen van het arrest. De Commissie behandelt ondertussen de meest recente aanmeldingen van binnengrenscontroles in het licht van het arrest.

Kader 4. Impact van COVID-19

De COVID-19-pandemie heeft de noodzaak van een stabiel kader voor coördinatie en besluitvorming aan de buitengrenzen en binnen het Schengengebied in crisissituaties in het licht gesteld. Aan het begin van de pandemie voerden de meeste lidstaten opnieuw binnengrenscontroles in, waarbij de onderlinge coördinatie pas later volgde, wat bij momenten de goede werking van de interne markt in het gedrang bracht. Als reactie verzocht de Commissie de Raad om een gecoördineerd besluit²⁸ over reisbeperkingen voor niet-essentiële reizen vanuit derde landen naar het Schengengebied. Alle EU-lidstaten (met uitzondering van Ierland) en alle geassocieerde Schengenlanden gaven gevolg aan dat verzoek, en het werd later opgenomen in een aanbeveling van de Raad²⁹. De lidstaten hebben deze aanbeveling evenwel op bijzonder uiteenlopende manieren toegepast, waardoor de algemene werking van het Schengengebied in gevaar werd gebracht. De ad-hoccoördinatiemaatregelen die de afgelopen twee jaar door de Commissie werden ingevoerd, hebben de crisis op een meer ordentelijke manier helpen beheersen. De Commissie heeft ook samengewerkt met de lidstaten om hun behoeften te identificeren om de pandemie op doeltreffende wijze aan te pakken, in het bijzonder in de context van de geïntegreerde regeling politieke crisisrespons (IPCR) van de Raad. De crisis toonde echter ook aan dat er behoefte was aan een specifiek rechtskader voor dergelijke maatregelen aan de buitengrenzen in soortgelijke situaties in de toekomst, en dit maakt deel uit van het voorstel van de Commissie voor een wijziging van de Schengengrenscodes dat in december 2021 werd vastgesteld. De omstandigheden tijdens de pandemie hadden ook gevolgen voor de planning en uitvoering van het Schengenevaluatie- en toezichtproces, in het bijzonder op het gebied van het gemeenschappelijke visumbeleid.

3.3. Voltooiing van het Schengengebied

Sinds 2011 heeft de Commissie actief gepleit voor de voltooiing van Schengen en heeft zij er bij de lidstaten op aangedrongen snel de nodige stappen te ondernemen om de toetreding mogelijk te maken van die EU-lidstaten die nog niet volledig deel uitmaken van de ruimte zonder controles aan de binnengrenzen. Dit zal de interne veiligheid van de gehele EU ten goede komen.

De afgelopen maanden zijn belangrijke politieke stappen gezet. In december 2021 erkende de Raad³⁰ dat Kroatië aan de nodige voorwaarden voldeed om alle delen van het Schengenacquis toe te passen. Het is nu aan de Raad om een ontwerpbesluit³¹ in te dienen over de opheffing van binnengrenscontroles en om het Europees Parlement te raadplegen.

Voorts wachten ook Roemenië en Bulgarije op het besluit van de Raad, terwijl zij het Schengenacquis actief blijven toepassen, in het bijzonder met betrekking tot het beheer van de

²⁶ Het arrest betreft de rechtmatigheid van verlengingen van het binnengrenscontroles na de termijnen die in de Schengengrenscodes zijn vastgesteld en verschaft belangrijke toelichtingen daaromtrent.

²⁷ Zie punt 69 van arrest C-368/20.

²⁸ COM(2020) 115 final.

²⁹ Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking, 30.06.2020.

³⁰ Conclusies van de Raad over de vervulling van de nodige voorwaarden voor de volledige toepassing van het Schengenacquis in Kroatië.

³¹ Dit besluit moet met eenparigheid van stemmen worden goedgekeurd door de leden van de Raad die de lidstaten vertegenwoordigen die de relevante bepalingen reeds toepassen, alsook door de toetredende lidstaat.

buitengrenzen met Oekraïne. De Commissie heeft in 2011 bevestigd dat Bulgarije en Roemenië aan de nodige voorwaarden voldoen om toe te treden tot Schengen. Beide lidstaten hebben in de context van het hervormde Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme een gezamenlijke verklaring aan de Raad afgelegd³² waarin zij hun verbintenis uiten om het Schengenacquis correct toe te passen en bij te dragen aan de goede werking van de ruimte zonder binnengrenscntroles. Om die belofte kracht bij te zetten en het wederzijdse vertrouwen te versterken, hebben zij op vrijwillige basis een door de Commissie gecoördineerd team uitgenodigd om de toepassing van de laatste ontwikkelingen van het Schengenacquis sinds de evaluaties van 2011 te beoordelen, met bijzondere aandacht voor het beheer van de buitengrenzen en voor politieke samenwerking. De Commissie is bereid om deze vrijwillige beoordelingen te coördineren en uit te voeren. De Commissie verzoekt de Raad opnieuw om de nodige stappen te zetten om het Schengengebied te consolideren door het besluit vast te stellen dat Bulgarije, Kroatië en Roemenië in staat stelt om formeel toe te treden tot het gebied³³.

Het Schengenevaluatieproces om na te gaan of een land klaar is om toe te treden tot het Schengengebied loopt ook voor Cyprus. Op 3 mei 2022 heeft het Europees Parlement, op basis van het voorstel van de Commissie, het verslag betreffende de toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis met betrekking tot het Schengeninformatiesysteem in Cyprus met een ruime meerderheid aangenomen. Als volgende stap zal de Raad naar verwachting in de tweede helft van 2022 een besluit vaststellen over de toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis met betrekking tot het Schengeninformatiesysteem in Cyprus, gevolgd door een evaluatie van de werking van het systeem.

4. Prioriteiten op basis van de Schengenevaluaties

Naast op een robuuste governance berust een goed werkend Schengengebied op de correcte en tijdige uitvoering van het Schengenacquis. Deze regels zorgen ervoor dat alle lidstaten gelijkvormige criteria inzake de controles bij inreis en uitreis aan de gemeenschappelijke buitengrenzen toepassen, samenwerking tussen de grenswachters, de nationale politie en de rechterlijke instanties ontwikkelen, passende systemen voor informatie-uitwisseling gebruiken en een gemeenschappelijk terugkeerbeleid uitvoeren. Zij zorgen voor geharmoniseerde inreisvoorwaarden en een gemeenschappelijk visumbeleid om een hoge mate van interne veiligheid te verzekeren, met de mogelijkheid om te reizen zonder aan binnengrenscntroles te worden onderworpen. Gelet op de grote hoeveelheid persoonsgegevens die worden verwerkt, is de eerbiediging van de voorschriften inzake gegevensbescherming van cruciaal belang. De correcte uitvoering van al deze regels waarborgt niet alleen de veiligheid van de burgers in een ruimte zonder binnengrenstoezicht, maar brengt ook synergieën tot stand tussen nationale autoriteiten.

De financiële steun uit de EU-financiering (het Fonds voor interne veiligheid, het Instrument voor grensbeheer en visa, en het Fonds voor asiel, migratie en integratie) bevordert ook de correcte uitvoering van het Schengenacquis. De Commissie wil ervoor zorgen dat de lidstaten over voldoende middelen beschikken om de aanbevelingen met financiële gevolgen die voortvloeien uit de Schengenevaluaties toe te passen. Rekening houdend met het tijdsplan van de evaluaties, worden de lidstaten er daarom toe aangemoedigd in hun nationale programma's de nodige middelen te reserveren om prioriteit te kunnen verlenen aan de tekortkomingen die in de evaluatieverslagen zijn vastgesteld, in het bijzonder indien ernstige tekortkomingen zijn vastgesteld.

³² BEKNOPT VERSLAG COMITÉ VAN PERMANENTE VERTEGENWOORDIGERS 28 februari, 2 en 4 maart 2022 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf>, punt 26.

³³ Zoals voorgeschreven door de Toetredingsakten besluit de Raad met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement.

Hoewel uit de Schengenevaluaties van de afgelopen jaren is gebleken dat de lidstaten het Schengenacquis over het algemeen naar behoren toepassen, zijn er nog steeds belangrijke tekortkomingen en maatregelen die als prioriteit moeten worden behandeld. Er moet niet naar de afzonderlijke tekortkomingen worden gekeken, maar naar de wisselwerking ervan met diverse gebieden die onder het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme vallen en het potentieel ervan om het Schengengebied als geheel te ondermijnen. Sommige van deze tekortkomingen zijn horizontale tekortkomingen die meerdere beleidsterreinen betreffen en die, vanwege de vele implicaties, een groter effect kunnen hebben op de goede werking van het Schengengebied.

Tijdens de eerste cyclus van Schengenevaluaties (2015-2019) werden ernstige tekortkomingen vastgesteld bij tien evaluaties op drie gebieden³⁴, en voor de periode 2020-2021 werd nog een geval vastgesteld op een vierde beleidsgebied³⁵. Deze ernstige tekortkomingen houden in sommige gevallen verband met tekortkomingen die de algemene werking van het Schengengebied in het gedrang brengen, of vormen in andere gevallen een ernstig risico voor de grondrechten. Wanneer er ernstige tekortkomingen zijn vastgesteld, worden de lidstaten nauw gevolgd om te verzekeren dat er snel remediërende maatregelen worden getroffen, onder meer door nieuwe bezoeken te organiseren. Met het hervormde Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme zal een nog robuuster toezichtstelsel tot stand worden gebracht, dat het hele proces zal versnellen, in het bijzonder wanneer er ernstige tekortkomingen worden vastgesteld, waarvoor in een specifieke versnelde procedure wordt voorzien.

4.1. Beheer van de buitengrenzen

De buitengrenzen moeten efficiënt worden beschermd en beheerd, waarbij moet worden gewaarborgd dat de rechten van mensen die bescherming wensen, volledig worden geëerbiedigd. Een vlotte overschrijding van de grenzen moet hand in hand gaan met een hoge mate van veiligheid. Efficiënte en op de veiligheid gerichte procedures voor grenstoezicht op basis van omvattende informatie vóór aankomst en zoekopdrachten in relevante databanken om stelselmatige controles op alle personen die de buitengrenzen overschrijden te verzekeren, zijn de regel. De lidstaten moeten ook zorgen voor een omvattend mechanisme voor het toezicht aan de buitengrenzen en voor effectieve grensbewaking om een volledig situationeel bewustzijn te verzekeren en een passende respons te bieden, onder meer door levens te redden op zee.

Een bijzondere uitdaging is de instrumentalisering van migranten voor politieke doeleinden. De Commissie heeft in december 2021 specifieke voorstellen in dat verband ingediend, als reactie op het verzoek van de Europese Raad: de wijziging van de Schengengrenscodex om een definitie van instrumentalisering van migratie op te nemen³⁶ en een nieuw instrument om situaties van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel aan te pakken³⁷. De vaststelling van deze voorstellen zal naar verwachting een degelijk kader voor toekomstige gevallen van

³⁴ Verslag over de werking van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme ingevolge artikel 22 van Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad Eerste meerjarig evaluatieprogramma (2015-2019) (COM(2020) 779 final) en de effectbeoordeling die is verricht ter voorbereiding van het voorstel voor een hervorming van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme (SWD/2021/119 final).

³⁵ In de eerste evaluatiecyclus werden in het kader van het mechanisme ernstige tekortkomingen vastgesteld bij tien evaluaties op drie gebieden: het beheer van de buitengrenzen (Griekenland, IJsland, Spanje en Zweden); het gemeenschappelijk visumbeleid (Finland en Nederland); het Schengeninformatiesysteem (België, Frankrijk, Spanje en het VK). Voor de periode 2020-2021 werden ernstige tekortkomingen op het gebied van terugkeer vastgesteld voor Griekenland.

³⁶ COM(2021) 891.

³⁷ COM(2021) 890.

instrumentalisering scheppen, waardoor het gebruik van ad-hocmaatregelen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU overbodig zal worden³⁸.

Europees geïntegreerd grensbeheer is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle lidstaten en geassocieerde Schengenlanden, van EU-instellingen en -agentschappen. In deze context speelt de Europese grens- en kustwacht een essentiële rol, door relevante nationale autoriteiten en Frontex samen te brengen. Tekortkomingen aan de buitengrenzen van één land kunnen gevolgen hebben voor alle landen en vervolgens een bedreiging vormen voor de werking van het Schengengebied. Het grensbeheer van de lidstaten moet daarom onderling worden geïntegreerd om een effectief, efficiënt en gecoördineerd grensbeheer aan de buitengrenzen van de EU op te zetten.

Uit de Schengenevaluaties is gebleken dat de lidstaten de afgelopen jaren aanzienlijk hebben geïnvesteerd om de buitengrenzen beter te beschermen, wat tot verbeteringen heeft geleid die tijdens de tweede evaluatiecyclus (die begon in 2020) naar voren zijn gekomen, alsook tot een passend niveau van beheer van de buitengrenzen in het algemeen. Bij de evaluaties zijn evenwel bepaalde tekortkomingen vastgesteld, waaronder het feit dat er over het algemeen **geen sprake is van passende strategische governance en planning van de nationale capaciteiten**. Dit leidt tot minder interinstitutionele samenwerking, overlappende bevoegdheden tussen verschillende autoriteiten voor de buitengrenzen en een versnipperde toewijzing van middelen. Dit houdt met name verband met de langetermijnplanning van **personele middelen en opleidingen**, alsook met het systematische gebruik van informatiesystemen voor grenstoezicht, waaronder een **beperkte mate van connectiviteit** op sommige locaties om stelselmatige controles van de relevante databanken te verzekeren. De uiteenlopende uitvoering en kwaliteit van risicoanalyses en kwetsbaarheidsbeoordelingen in de lidstaten strekken tot bezorgdheid.

Wat het grenstoezicht (grenscontroles en grensbewaking) betreft, is uit de Schengenevaluaties gebleken dat de toepassing van het Schengenacquis door de lidstaten over het algemeen toereikend is. De Schengenevaluatie gaf ook aan dat de lidstaten goede praktijken en innovatieve activiteiten toepassen om de Schengencriteria efficiënt toe te passen. Ondanks de over het algemeen goede vorderingen, is er bij sommige grensdoorlaatposten sprake van herhaaldelijke tekortkomingen bij de bewaking van de buitengrenzen en van gebrekkige procedures voor grenscontroles. Het grenstoezicht wordt in de meeste lidstaten verricht overeenkomstig een omvattende risicoanalyse; toch zijn er nog tekortkomingen vastgesteld in de manier waarop sommige lidstaten het Europese model voor risicoanalyse voor grenstoezicht³⁹ toepassen, wat tot een gebrekkige situationele kennis, een versnipperde planning van middelen en ontoereikende operationele acties leidt.

Aan sommige grensdoorlaatposten worden niet stelselmatig grenscontroles verricht en zijn deze controles niet conform. Dit houdt voornamelijk verband met onvoldoende personele middelen, een gebrek aan naar behoren opgeleide grenswachters en een slechte aansluiting op de databanken, waardoor controles van de relevante databanken, waaronder het Schengeninformatiesysteem en de Interpol-databank voor gestolen en verloren reisdocumenten (SLTD-databank), niet op gelijkvormige en stelselmatige wijze kunnen worden uitgevoerd, wat tot belangrijke lacunes in de veiligheid leidt. Dit zou een bedreiging kunnen vormen voor de openbare orde, de interne veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van individuele lidstaten of van de EU in haar geheel.

³⁸ Op 1 december 2021 heeft de Commissie een op artikel 78, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) gebaseerd voorstel voor een besluit van de Raad aangenomen, dat ten doel heeft Letland, Litouwen en Polen te ondersteunen door te voorzien in de maatregelen en operationele steun die nodig zijn om de aankomst van door Belarus geïnstrumentaliseerde personen ordelijk en waardig te laten verlopen, met volledige inachtneming van de grondrechten.

³⁹ Het gemeenschappelijk model voor geïntegreerde risicoanalyse <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>

Dit wordt nog versterkt door de gebrekkige uitvoering en toepassing van de aansprakelijkheid van de vervoerder⁴⁰ en de **richtlijnen inzake vooraf te verstrekken passagiersgegevens**⁴¹ in sommige lidstaten. Om irreguliere immigratie te bestrijden en doeltreffende grenscontroles te verzekeren, moeten luchtvervoerders voor het eind van de instapcontroles de autoriteiten die belast zijn met de controle van personen aan de buitengrenzen desgevraagd informatie verstrekken over de passagiers die zij zullen vervoeren naar een aangewezen grensdoorlaatpost via welke deze personen het grondgebied van een lidstaat binnenkomen. Indien dit niet gebeurt, beschikken grenswachters niet over alle nodige informatie om adequate grenscontroles te kunnen verrichten. Tegen eind 2022 wordt een herziening van de richtlijn inzake vooraf te verstrekken passagiersgegevens beoogd⁴² teneinde de leemten op te vullen die ook sinds de evaluatie van 2020 aan het licht zijn gekomen en teneinde de nodige voorwaarden te scheppen voor een adequate uitvoering van de richtlijn.

Verschillende lidstaten hebben een **versnipperd nationaal situatiebeeld**, een verminderde opsporingscapaciteit en beperkte responscapaciteit, in het bijzonder aan de zee- en landgrenzen, door een gebrek aan geïntegreerde grensbewakingssystemen, onvoldoende coördinatie en samenwerking tussen hun nationale grenscontroleautoriteiten en een versnipperde **uitvoering van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur)**⁴³, wat de kwaliteit van het grenstoezicht aantast. Deze tekortkomingen zouden de operationele efficiëntie bij het beheer van de buitengrenzen en de responscapaciteit kunnen verminderen en zo het Schengengebied in gevaar kunnen brengen. Dat geldt met name aan de zee- en landgrenzen, vanwege beperkte capaciteit en systemen voor geïntegreerde grensbewaking, wat de kwaliteit van het grenstoezicht aantast. Deze tekortkomingen zouden de operationele efficiëntie bij het beheer van de buitengrenzen en de responscapaciteit kunnen verminderen en zo het Schengengebied in gevaar kunnen brengen.

De eerbiediging van de grondrechten en met name het beginsel van non-refoulement vormt een essentieel beginsel van het beheer van de buitengrenzen van de EU. In 2020 begonnen waarnemers van het Bureau voor de grondrechten van de Europese Unie deel te nemen aan de Schengenevaluaties op het gebied van buitengrenzen. Zij hebben tekortkomingen helpen vaststellen en hebben bijgedragen aan aanbevelingen voor verbeteringen. Aantijgingen van schendingen van de grondrechten aan de buitengrenzen strekken altijd tot bezorgdheid. Een effectieve beoordeling van alle vermeende schendingen en snelle, onafhankelijke onderzoeken wanneer dat nodig blijkt, zijn van essentieel belang om te verzekeren dat de grondrechten worden beschermd aan de buitengrenzen. Onafhankelijke mechanismen voor toezicht op de grondrechten zijn in dat verband een goede praktijk, die de Commissie zal blijven ondersteunen en financieren. De eerbiediging van de grondrechten is een aspect dat aan bod komt in het nieuwe Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme, dat ervoor zal zorgen dat maatregelen worden genomen om eventuele tekortkomingen te voorkomen en aan te pakken.

Kader 5. Prioriteiten voor het beheer van de Europese buitengrenzen

- Efficiënte uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer.
- Frequenter gebruik van risicoanalyse bij grenstoezicht, evenals de volledige integratie van de resultaten van kwetsbaarheidsbeoordelingen in de planning en werking van de Europese grens- en kustwacht.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven.

⁴² Zie bijlage I bij het werkprogramma van de Commissie voor 2022, COM(2021) 645 van 19.10.2021.

⁴³ Het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) is een kader voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de lidstaten en Frontex om de situationele kennis te verbeteren en de reactiecapaciteit aan de buitengrenzen te vergroten.

- Verbetering van de kwaliteit van grenscontroles door op informatie gebaseerde procedures toe te passen en intensiever gebruik van informatie vóór aankomst door informatiesystemen voor grenstoezicht in te voeren, waaronder de vaststelling door de Commissie van een voorstel voor een herziening van de richtlijn inzake vooraf te verstrekken passagiersgegevens.
- Versterking van de nationale geïntegreerde grensbewakingssystemen en de samenwerking tussen instanties.
- Invoering van degelijke nationale opleidingsstelsels voor grenstoezicht⁴⁴.
- Toepassing van nationale toezichtmechanismen voor de grondrechten.

4.2. Visumbeleid

Het Schengengebied kan niet efficiënt werken zonder gemeenschappelijk visumbeleid. Het is een instrument om de binnenkomst van legale bezoekers, zoals toeristen en zakenreizigers, te vergemakkelijken en tegelijkertijd veiligheidsrisico's en het risico van irreguliere migratie naar de EU te beperken. In de visumcode⁴⁵ zijn geharmoniseerde procedures en voorwaarden voor de verwerking van visumaanvragen en de afgifte van visa vastgesteld, terwijl het Visuminformatiesysteem⁴⁶ waarborgt dat consulaten, grenswachten, rechtshandavingsautoriteiten, immigratie- en andere relevante autoriteiten toegang hebben tot gegevens van visumaanvragers.

De reisbeperkingen in verband met de COVID-19-pandemie hebben tot een enorme daling van het aantal aanvragen van Schengenvisa geleid. Terwijl de consulaten van de landen die deelnemen aan het Schengengebied vóór de pandemie nog 16 miljoen visumaanvragen ontvingen in 2018 en 17 miljoen in 2019, daalde het aantal aanvragen tot 3 miljoen in 2020 en 2,5 miljoen in 2021.

De pandemie zette ook de Schengenevaluaties op dit beleidsgebied onder druk, aangezien de evaluaties plaatsvinden in consulaten van de lidstaten in visumplichtige derde landen. In 2020 en 2021 konden slechts twee evaluaties worden verricht. Veel lidstaten maakten echter goede vorderingen bij de uitvoering van hun actieplannen in verband met eerdere evaluaties. De afronding van twaalf actieplannen de afgelopen twee jaar betekent dat een aanzienlijk aantal vastgestelde tekortkomingen met succes werd verholpen.

De lidstaten voeren het gemeenschappelijk visumbeleid in grote mate naar behoren uit, met beslissingen tot afgifte of weigering van een visum die over het algemeen goed onderbouwd zijn. Een aantal van de belangrijkste zorgen houdt verband met:

- het feit dat de praktijken van de lidstaten bij het bepalen van de geldigheid van visa of van de gevraagde ondersteunende documenten nog steeds uiteenlopen, ondanks de regels over de geldigheid van visa in de visumcode en de door de Commissie vastgestelde juridisch bindende geharmoniseerde lijsten van ondersteunende documenten;
- een gebrek aan opleiding en personeelstekorten, met procedurefouten tot gevolg;
- het feit dat op grote schaal gebruik wordt gemaakt van externe dienstverleners, maar dat er onvoldoende toezicht is op hun activiteiten;
- een niet-optimaal gebruik van het Visuminformatiesysteem door de soms ontoereikende kwaliteit van de in het systeem ingevoerde gegevens, het feit dat de nationale systemen voor de afhandeling van dossiers niet altijd zijn aangepast aan de werkstroom van de

⁴⁴ De gemeenschappelijke basisinhoud voor de opleiding van grens- en kustwachten in de EU is het enige curriculum waarin de kernleernormen voor het operationele niveau van grensbewaking in de lidstaten van de Europese Unie zijn vastgesteld. De Commissie en Frontex hebben de lidstaten voortdurend aangespoord er gebruik van te maken.

⁴⁵ Verordening (EG) nr. 810/2009 (PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1).

⁴⁶ Verordening (EG) nr. 767/2008 (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 60).

visumcode en het Visuminformatiesysteem, het gebrek aan adequate IT-opleiding en de beperkte kennis van bepaalde functies en voordelen van het systeem.

In het kader van het toezichtproces van eerdere evaluaties heeft de Commissie de lidstaten herhaaldelijk verzocht om deze problemen aan te pakken, en er is passende financiële steun vrijgemaakt uit het Instrument voor grensbeheer en visa van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer (2021-27) om relevante maatregelen te ondersteunen.

Op 27 april 2022 heeft de Commissie een **voorstel voor de digitalisering van visumprocedures** ingediend om het indienen en verwerken van visumaanvragen te moderniseren en efficiënter te maken en tegelijkertijd de veiligheid van het Schengengebied te verbeteren. Diezelfde dag heeft de Commissie voorgesteld om de visumplicht voor onderdanen van Koeweit en Qatar af te schaffen. De komende maanden zal zij een evaluatie verrichten van de herziene visumcode die in februari 2020 in werking is getreden. Zij zal nauw blijven toezien op derde landen die visumvrije toegang tot de EU hebben gekregen, in het bijzonder via het verslag over het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht⁴⁷, en zij zal ook nauw samenwerken met de betrokken lidstaten en met de Verenigde Staten om volledige wederkerigheid van vrijstelling van de visumplicht te verkrijgen voor de resterende lidstaten, te weten Bulgarije, Cyprus en Roemenië. Voorts ziet de Commissie, in coördinatie met de lidstaten, nauw toe op de burgerschapsregelingen voor investeerders van visumvrije derde landen, aangezien begunstigden van deze regelingen vrijelijk toegang kunnen krijgen tot het Schengengebied. Recentelijk heeft de Raad, op voorstel van de Commissie, besloten om de vereisten inzake vrijstelling van de visumplicht voor houders van na 2015 uitgegeven paspoorten van Vanuatu tijdelijk te schorsen vanwege risico's in verband met de burgerschapsregeling voor investeerders van dat land⁴⁸. De lidstaten zullen nauw moeten blijven samenwerken met eu-LISA en de Commissie om hun IT-systemen voor de verwerking van visa te upgraden om ze in overeenstemming te brengen met de upgrade van het Visuminformatiesysteem. De Schengenevaluaties op dit beleidsterrein zullen in juni 2022 worden hervat, rekening houdend met de evoluerende epidemiologische situatie.

Kader 6. Prioriteiten voor het visumbeleid

- Snelle vorderingen in de onderhandelingen over het voorstel voor de digitalisering van visumprocedures.
- Snelle vorderingen in de onderhandelingen over het voorstel voor visumvrijstelling voor Koeweit en Qatar.
- Voorbereiding van de uitvoering van het herziene Visuminformatiesysteem.
- Intensivering van het toezicht op derde landen die visumvrije toegang tot de EU hebben gekregen.
- Intensivering van het toezicht op regelingen van derde landen inzake burgerschap en verblijfsrecht voor investeerders, in overeenstemming met aanbeveling C/2022/2028⁴⁹.
- Hervatting van de Schengenevaluaties in juni 2022.

4.3. Terugkeer van personen die geen recht van verblijf hebben

⁴⁷ De Commissie moet jaarlijks verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over de voortdurende naleving van de vereisten voor visumvrijstelling door de landen waarvan de onderdanen minder dan zeven jaar geleden visumvrije toegang hebben gekregen naar aanleiding van de succesvolle afronding van een dialoog over visumliberalisering (de Republiek Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, de Republiek Noord-Macedonië, de Republiek Servië, Georgië, de Republiek Moldavië, Oekraïne). Het vierde verslag over het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht is vastgesteld op 4 augustus 2021 (COM(2021) 602).

⁴⁸ EU 2022/366.

⁴⁹ C(2022) 724 final.

Het opvoeren van de inspanningen om irreguliere migratie naar de EU te beperken en de buitengrenzen beter te beschermen dient gepaard te gaan met maatregelen om onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven daadwerkelijk **terug te zenden**. Elk jaar krijgen ongeveer 400 000 onderdanen van derde landen het bevel het grondgebied te verlaten, maar slechts 140 000 van hen (minder in 2020, ook vanwege de restrictieve maatregelen om de pandemie in te dijken) keren daadwerkelijk terug naar een derde land, waarvan ongeveer 45 % dat vrijwillig doet. De doeltreffendheid van de terugkeersystemen van de lidstaten verbeteren is ook een belangrijk aspect van de werkzaamheden voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer zoals beschreven in het asiel- en migratiepact, waarbij sterkere structuren binnen de EU, met name een versterkt rechtskader binnen de herschikte terugkeerrichtlijn, worden gecombineerd met een doeltreffendere samenwerking met derde landen. Voorts wordt in lijn met de in april 2021 vastgestelde EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie een meer gelijkvormige en gecoördineerde aanpak tussen de lidstaten ontwikkeld om het volledige potentieel van vrijwillige terugkeer en re-integratie te ontsluiten, teneinde de doeltreffendheid en duurzaamheid van het gemeenschappelijke EU-systeem voor terugkeer te bevorderen, ten bate van de terugkeerders, de EU en de derde landen.

De Schengenevaluaties hebben aangetoond dat er verbeteringen zijn op dit gebied en dat de nationale wetgeving en praktijken van de lidstaten nu beter zijn afgestemd op de voorschriften van de terugkeerrichtlijn. Er is evenwel nog ruimte voor verbetering om de volledige eerbiediging van de grondrechten te verzekeren. In één lidstaat zijn ernstige tekortkomingen vastgesteld, wegens slechte detentieomstandigheden en gebrekkige procedurele waarborgen.

Wat de doeltreffendheid van de terugkeersystemen betreft, is bovendien gebleken dat niet alle lidstaten stelselmatig terugkeerbesluiten uitvoeren ten aanzien van onderdanen van derde landen die onrechtmatig in de EU verblijven. Er bestaan uiteenlopende praktijken ten aanzien van het inreisverbod, dat niet stelselmatig wordt uitgevaardigd wanneer onderdanen van derde landen de terugkeerverplichting niet nakomen, waardoor het ontradend effect ervan beperkt blijft.

De **daadwerkelijke handhaving van terugkeerbesluiten blijft een uitdaging**, ook door de beperkte medewerking van derde landen bij de overname. Ondanks deze externe uitdagingen hebben de Schengenevaluaties belemmeringen in de nationale stelsels aan het licht gebracht die de doeltreffendheid van de terugkeersystemen van de lidstaten ondergraven. Bovendien moet de verzameling van gegevens over de behoeften op het gebied van terugkeer worden verbeterd om een betere beleidsvorming, -uitvoering en -evaluatie mogelijk te maken. De belangrijkste problemen die in een aantal lidstaten zijn vastgesteld, houden verband met:

- beperkte/onvoldoende middelen voor terugkeer, wat personeel en wat infrastructuur betreft;
- een gebrek aan of ondoeltreffend toezicht op de uitvoering van terugkeerbesluiten, onder meer via IT-casemanagementsystemen op het gebied van terugkeer;
- de beperkte beschikbaarheid en het beperkte gebruik van de programma's voor vrijwillige terugkeer en re-integratie (onder meer met betrekking tot begeleiding bij terugkeer);
- een beperkt gebruik van alternatieven voor detentie om onderduiking te voorkomen en een gebrek aan voldoende gespecialiseerde detentiecapaciteit.

De Commissie werkt nauw samen met de lidstaten om de volledige uitvoering van de terugkeerregels te verzekeren, en zij zorgt voor de nodige follow-up, onder meer via inbreukprocedures. Bijzondere aandacht wordt geschonken aan de uitvoering van de terugkeerprocedures, zoals de afgifte en daadwerkelijke handhaving van terugkeerbesluiten, ook wat de eerbiediging van de rechten van migranten — en in het bijzonder kinderen en kwetsbare personen — tijdens alle stappen van het terugkeerproces betreft.

Op 2 maart 2022 heeft de Commissie de eerste EU-terugkeercoördinator benoemd. De terugkeercoördinator zal de verschillende onderdelen van het terugkeerbeleid van de EU op elkaar afstemmen. Hij zal daarbij voortbouwen op de positieve ervaringen die de lidstaten bij het beheren van terugkeer hebben opgedaan en een naadloze en geïntegreerde uitvoering van het terugkeerproces bevorderen. De Commissie is bezig met het opzetten van het netwerk op hoog niveau voor terugkeer, dat de terugkeercoördinator zal ondersteunen bij het bevorderen van de praktische samenwerking tussen de lidstaten, de Commissie en Frontex en als vertrouwde ruimte zal fungeren voor een constructieve uitwisseling en dialoog op hoog niveau over terugkeerkwesities.

Kader 7. Prioriteiten voor het terugkeerbeleid

- Snelle vaststelling van het vernieuwde rechtskader voor terugkeer, op basis van de beschikbare terugkeerrichtlijn.
- Bevordering van vrijwillige terugkeer en re-integratie als integraal onderdeel van een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer, in overeenstemming met de EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie.
- Volledige benutting van de operationele en praktische ondersteuning die Frontex op dit vlak kan bieden.

4.4. Politie samenwerking⁵⁰

In een ruimte zonder binnengrenscontroles is een gedegen **politie samenwerking** tussen de lidstaten van onmisbaar belang om de veiligheid en het vertrouwen binnen het Schengengebied te verzekeren, met name in grensregio's. Volgens de door Europol gepubliceerde EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit (EU-Socta) van 2021 is bijna 70 % van de georganiseerde criminele netwerken actief in meer dan drie lidstaten. Politieagenten moeten doeltreffend, snel en stelselmatig kunnen samenwerken in de gehele EU om transnationale criminaliteit te bestrijden.

De Schengenevaluaties die tot dusver zijn uitgevoerd op het gebied van politie samenwerking, hebben uitgewezen dat de lidstaten over het algemeen rechtens wel aan het Schengenacquis voldoen, maar dat er **een aantal belemmeringen is voor het praktische gebruik van bepaalde instrumenten voor grensoverschrijdende politie samenwerking** die ter beschikking van de lidstaten staan.

Grensoverschrijdende politie samenwerking zoals beschreven in het voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake operationele politie samenwerking wordt bemoeilijkt door het feit dat er in veel lidstaten verschillende politieke organen naast elkaar bestaan, bv. militaire politie, civiele politie, nationale, regionale of lokale politie. Het is van essentieel belang dat elke lidstaat zijn interne coördinatie zo organiseert dat alle relevante diensten kunnen deelnemen aan grensoverschrijdende en internationale politieke samenwerking. Daartoe hebben bijna alle lidstaten één dienst aangewezen als **centraal contactpunt**⁵¹ dat bevoegd is voor alle operationele samenwerking en informatie-uitwisselingen op het gebied van grensoverschrijdende en internationale rechtshandhaving. De centrale contactpunten, die de hoeksteen vormen van de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en operationele informatie-uitwisseling, kampen met een gebrek aan integratie en opleidingen op maat voor het

⁵⁰ Bij politieke samenwerking zijn alle bevoegde autoriteiten van de lidstaten betrokken, met inbegrip van de politie, de douane en andere gespecialiseerde wetshandhavingdiensten die belast zijn met het voorkomen, opsporen en onderzoeken van strafbare feiten (artikel 87 VWEU).

⁵¹ Het centraal contactpunt is de nationale centrale autoriteit die met internationale politiesamenwerking is belast, als bedoeld in artikel 39, lid 3, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.

personeel, wat de voordelen van de sterke toename van de informatie-uitwisselingen de afgelopen jaren beperkt.

Efficiënte grensoverschrijdende samenwerking vereist interoperabele communicatiemiddelen en mobiele toegang tot relevante databanken, met inachtneming van de nodige waarborgen. Er moeten nationaal gebruikte technische systemen beschikbaar zijn voor beveiligde grensoverschrijdende informatie-uitwisseling, met inbegrip van beveiligde e-mails en radiocommunicatiesystemen, in het bijzonder bij achtervolgingen. Doordat het ontbreekt aan passende technische hulpmiddelen, maken politieagenten in de meeste lidstaten gebruik van niet-beveiligde radiocommunicatiemiddelen of mobiele telefoons om contact op te nemen met hun respectieve centrale voor achtergrondonderzoeken. Dit houdt het risico in van uitval van de communicatie (wat vaak voorkomt in berggebieden) en van misverstanden (bv. bij transliteratieproblemen). Die risico's zijn er ook bij een gebrek aan adequate mobiele toegang tot databanken voor politieagenten op het terrein. Wanneer politieagenten een persoon controleren tijdens een gezamenlijke patrouille of tijdens gerichte gezamenlijke acties in grensgebieden, moeten zij onmiddellijke adequate toegang hebben tot de nationale en internationale databanken waartoe zij krachtens het nationale recht toegang hebben. Indien de beschikbare informatie of de te ondernemen acties niet correct worden weergegeven, kunnen gezochte criminelen bijvoorbeeld onopgemerkt meerdere landen doorkruisen. Naast de politieagenten op het terrein, moeten ook rechercheurs meer directe toegang krijgen tot de relevante internationale databanken. Aangezien de meeste criminelen over de grenzen heen opereren, is een snelle opsporing van internationale banden van cruciaal belang voor een geslaagd strafrechtelijk onderzoek.

Tot slot varieert de mate waarin **grensoverschrijdende operationele politie-activiteiten** (zoals achtervolgingen of grensoverschrijdende surveillance) worden bevorderd aanzienlijk in de EU. Terwijl sommige landen ruime wederzijdse toegang toelaten tot elkaars rechtshandavingsdatabanken (ook van de douane en van de grenswachten), leggen andere al te strikte geografische of temporele beperkingen op voor achtervolgingen of laten zij buitenlandse politieagenten niet toe verdachten aan te houden op hun grondgebied tijdens een achtervolging.

De Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (Schengenuitvoeringsovereenkomst)⁵² waarin de basisbeginselen voor politieke samenwerking zijn vastgesteld en het Zweedse Kaderbesluit 2006/960/JBZ betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandavingsautoriteiten maken beide deel uit van het Schengenacquis. De bepalingen van de overeenkomst bieden de overeenkomstsluitende staten een aanzienlijke flexibiliteit bij de manier waarop zij de overeenkomst uitvoeren. In de praktijk wordt stelselmatig gebruikgemaakt van bilaterale of multilaterale overeenkomsten om deze gemeenschappelijke basis verder te ontwikkelen⁵³. Er zijn momenteel ongeveer zestig dergelijke overeenkomsten tussen EU-lidstaten.

Een belangrijke uitdaging op het gebied van politieke samenwerking is dat het rechtskader versnipperd is en de lidstaten aanzienlijke flexibiliteit biedt ten aanzien van hoe zij dit rechtskader willen uitvoeren. De voorstellen inzake politieke samenwerking⁵⁴ moeten dit probleem aanpakken en de politieke samenwerking versterken door duidelijke kanalen en tijdspaden voor de

⁵² Artikelen 39-47 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.

⁵³ Artikel 39, lid 5, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst.

⁵⁴ Concreet gaat het om een voorstel voor een aanbeveling van de Raad inzake operationele politieke samenwerking (COM/2021/780 final), een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten (COM/2021/782 final), en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende geautomatiseerde gegevensuitwisseling ten behoeve van politieke samenwerking (COM/2021/784 final).

uitwisseling van informatie te verschaffen en Europol een sterkere rol toe te bedelen. De Commissie is ingenomen met de vorderingen die zijn gemaakt door de Raad, die voornemens is in juni 2022 zijn algemene aanpak met betrekking tot de richtlijn en de verordening vast te stellen en de aanbeveling inzake operationele politieke samenwerking te bekrachtigen. De dialoog voor deze voorstellen zouden derhalve nog dit jaar kunnen starten, waarna de voorstellen naar verwachting vóór eind 2023 zullen kunnen worden aangenomen.

Het is van essentieel belang om de instrumenten waarover politieautoriteiten beschikken, te blijven ontwikkelen. Het gebruik en de uitwisseling van vooraf te verstrekken passagiersgegevens in combinatie met persoonsgegevens van passagiers heeft al tastbare resultaten opgeleverd in de strijd tegen terrorisme en ernstige criminaliteit. Er wordt een nieuw wetgevingsinitiatief voorbereid om het gebruik van vooraf te verstrekken passagiersgegevens ook voor rechtshandavingsdoeleinden te verbeteren door de rechtszekerheid te versterken en de leemten die naar voren zijn gekomen uit de evaluatie van de richtlijn inzake vooraf te verstrekken passagiersgegevens⁵⁵ van 2020 op te vullen, en tegelijkertijd de nodige waarborgen te bieden. Het is de bedoeling dat het initiatief tegen eind 2022 wordt voorgesteld.

Kader 8. Prioriteiten voor politieke samenwerking

- Snelle vaststelling van de voorstellen inzake politieke samenwerking, en uitvoering van de aanbeveling inzake politieke samenwerking die naar verwachting in juni door de Raad zal worden vastgesteld.
- Aanneming tegen eind 2022 door de Commissie van een voorstel voor een nieuwe wetgevende maatregel inzake vooraf te verstrekken passagiersgegevens om het gebruik ervan voor rechtshandavingsdoeleinden te versterken.
- Nadere integratie van de kanalen voor internationale samenwerking, verbetering van de casemanagementsystemen en automatisering van processen in de centrale contactpunten.
- Efficiënte, directe onlinetoegang tot nationale, EU- en internationale rechtshandavingsdatabanken voor het personeel van de centrale contactpunten, rechercheurs en politieagenten op het terrein, voor zover dit noodzakelijk is voor hun taken.
- Efficiënte mobiele toegang tot (inter)nationale databanken voor politieagenten op het terrein, in het bijzonder in grensregio's.
- Interoperabiliteit van radiocommunicatiemiddelen.

4.5. Schengeninformatiesysteem

Het Schengeninformatiesysteem (SIS) is de belangrijkste maatregel om de afschaffing van het binnengrenscontroles te compenseren, aangezien het essentiële ondersteuning biedt aan het migratie- en veiligheidsbeleid in het gehele Schengengebied en aan de buitengrenzen ervan.

Het belang van het SIS voor de veiligheid en het grensbeheer in Europa neemt steeds verder toe. Hoewel het gebruik van het systeem werd beïnvloed door de COVID-19-crisis, door de daarmee gepaard gaande afname van het reizen en het lagere aantal grenscontroles dat gedurende die periode werd verricht, neemt het gebruik van SIS in Europa ondertussen gestaag toe, waarbij eind 2021 een piek werd bereikt van bijna 90 miljoen signaleringen⁵⁶ die door de lidstaten in de databank van het Schengeninformatiesysteem werden ingevoerd⁵⁷. Tegen december 2019, net voor het begin van de pandemie, bereikte het aantal zoekopdrachten in het

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=NL>

⁵⁶ Onder "signalering" wordt verstaan een in het Schengeninformatiesysteem ingevoerde reeks gegevens aan de hand waarvan de bevoegde autoriteiten een persoon of een voorwerp kunnen identificeren met het oog op het uitvoeren van een specifieke actie.

⁵⁷ Dit is een toename met bijna 20 miljoen extra signaleringen in vergelijking met de gegevens van vier jaar geleden (71 miljoen tegen december 2016).

Schengeninformatiesysteem met 6,6 miljard een nieuw record, en er werd een recordaantal van 283 713 hits⁵⁸ bereikt (meer dan dubbel zoveel als in 2014, toen het aantal hits 128 598 bedroeg). In 2021 werden meer dan 7 miljard zoekopdrachten verricht in het SIS⁵⁹, met 222 967 hits, die ertoe bijdroegen dat evenveel zaken werden opgelost in de Europese landen die het systeem gebruiken.

Op basis van de verrichte Schengenevaluaties kan worden besloten dat **de lidstaten het Schengeninformatiesysteem over het algemeen op doeltreffende en gelijkvormige wijze hebben ingevoerd en gebruikt**. Hoewel er ernstige tekortkomingen bij de uitvoering van het Schengeninformatiesysteem werden vastgesteld in sommige lidstaten, hebben die landen snel en actief gewerkt aan het verhelpen van de tekortkomingen.

Tijdens de evaluaties zijn bepaalde **terugkerende tekortkomingen** aan het licht gekomen:

- De lidstaten voeren niet alle relevante informatie in het Schengeninformatiesysteem in. Zo worden niet altijd vingerafdrukken en foto's bijgevoegd, zelfs als die gegevens op landelijk niveau beschikbaar zijn. In sommige gevallen is dat te wijten aan een gebrek aan technische hulpmiddelen of verplichte procedures op landelijk niveau die de signalerende autoriteiten verplichten om deze gegevens bij te voegen wanneer zij beschikbaar zijn.
- Niet alle informatie die beschikbaar is in een signalering in het Schengeninformatiesysteem (bijvoorbeeld een beschikbare foto van een persoon) wordt getoond aan de eindgebruikers, d.w.z. politieagenten, grenswachten en andere gebruikers, wanneer zij het systeem raadplegen. Dat maakt het moeilijk om de persoon op wie een signalering betrekking heeft correct te identificeren en de nodige maatregelen te treffen.
- In sommige lidstaten is er onvoldoende vooruitgang in het gebruik van nieuwe hulpmiddelen, zoals de zoekfunctie voor vingerafdrukken van SIS. Dat heeft belangrijke gevolgen, die tot veiligheidslacunes leiden.
- De Sirene-bureaus, de administratieve structuren die instaan voor de uitwisseling van aanvullende informatie naast de signaleringen in het Schengeninformatiesysteem, spelen een centrale rol in de werking van het Schengeninformatiesysteem maar beschikken niet altijd over voldoende personeel en technische middelen, met inbegrip van geautomatiseerde en geïntegreerde workflowinstrumenten, om hen in staat te stellen die informatie op doeltreffende wijze uit te wisselen.
- Doordat de personele en technische middelen van de Sirene-bureaus maar beperkt worden versterkt, worden deze structuren vaak tot het uiterste van hun capaciteit gedreven. Zowel de kwaliteit en snelheid van de informatie-uitwisseling als de operationele samenwerking tussen bureaus is van cruciaal belang in de follow-up van hits om bijvoorbeeld de bescherming van vermiste en kwetsbare personen te verzekeren.
- Sommige lidstaten hebben hun systemen voor automatische kentekenplaatherkenning niet op het Schengeninformatiesysteem aangesloten, wat de algemene veiligheid binnen Schengen en aan de buitengrenzen beperkt.

Kader 9. Prioriteiten voor het Schengeninformatiesysteem

- Zo snel mogelijk het vernieuwde Schengeninformatiesysteem invoeren, dat nieuwe signaleringscategorieën zal omvatten en nieuwe functies zal bieden die de doeltreffendheid van het Schengeninformatiesysteem verder zullen verhogen.
- Meer werk maken van het nodige personeel en de nodige middelen voor de Sirene-bureaus van de lidstaten, waarbij de workflow moet worden geautomatiseerd om het grote aantal

⁵⁸ Onder "hit" wordt verstaan een match die voldoet aan de volgende criteria: a) hij is bevestigd door: i) de eindgebruiker, of ii) de bevoegde autoriteit overeenkomstig de nationale procedures, indien de betrokken match gebaseerd was op de vergelijking van biometrische gegevens, en b) er wordt om verdere acties verzocht.

⁵⁹ In 2019 werden in het SIS 6,6 miljard zoekopdrachten verricht, en in 2021 7,0 miljard.

inkomende hits te verwerken en de kwaliteit en snelheid van de informatie-uitwisseling en samenwerking te verzekeren.

- Volledig gebruikmaken van de zoekfunctie voor vingerafdrukken van het Schengeninformatiesysteem.

4.6. Gegevensbescherming

Een volgend belangrijk onderdeel van het Schengenacquis zijn de regels betreffende de bescherming van persoonsgegevens. De specifieke bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens in het acquis van het Schengeninformatiesysteem en het Visuminformatiesysteem en, in de toekomst, van de nieuwe informatiesystemen (inreis-uitreisysteem, Etias, interoperabiliteit), de bepalingen van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG)⁶⁰ waarnaar in het acquis van die systemen wordt verwezen en de richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving (LED⁶¹) zijn de belangrijkste wettelijke voorschriften die van toepassing zijn op dit gebied.

Beoordelen op welke wijze de lidstaten het Schengenacquis uitvoeren en toepassen, met name in verband met het SIS en het VIS tegen de achtergrond van de gegevensbeschermingsvoorschriften, vormt een essentiële waarborg.

Hoewel er tijdens de Schengenevaluatie geen ernstige tekortkomingen werden vastgesteld en de naleving van de toepasselijke handelingen van het EU-recht in individuele gevallen voor elk geval afzonderlijk moet worden beoordeeld, zijn er nog steeds **terugkerende problemen** die moeten worden aangepakt:

- Sommige nationale gegevensbeschermingsautoriteiten beschikken over onvoldoende personele en financiële middelen, wat hun mogelijkheden beperkt om hun taken in verband met het Schengeninformatiesysteem en het Visuminformatiesysteem uit te voeren.
- Sommige nationale gegevensbeschermingsautoriteiten dreigen het slachtoffer te worden van externe inmenging in hun werkzaamheden, wat hun onafhankelijkheid kan aantasten.
- Niet alle gegevensbeschermingsautoriteiten hebben effectieve corrigerende bevoegdheden gekregen ten aanzien van rechtshandhavingsautoriteiten.
- In sommige lidstaten werden frequentere, meer omvattende inspecties door de gegevensbeschermingsautoriteiten noodzakelijk geacht opdat zij hun taak van toezicht op de rechtmatigheid van de verwerking van gegevens uit het Schengeninformatiesysteem en het Visuminformatiesysteem zouden kunnen vervullen.
- Vaak voldeden de gegevensbeschermingsautoriteiten niet aan het vereiste om ten minste om de vier jaar een audit van de gegevensverwerkende handelingen in het Schengeninformatiesysteem en het Visuminformatiesysteem uit te voeren.
- Vaak zijn er verbeteringen nodig met betrekking tot de informatieverstrekking over de rechten van de betrokkene in verband met het Schengeninformatiesysteem en het Visuminformatiesysteem en de procedure om die rechten te doen gelden.
- De bewaarperiode voor logbestanden van de zoekopdrachten in de informatiesystemen is in sommige gevallen nog steeds niet in overeenstemming met het Schengenacquis.
- Vaak wordt door verwerkingsverantwoordelijken geen proactieve zelfcontrole uitgevoerd wat betreft de naleving van de regels inzake gegevensbescherming en worden logbestanden niet regelmatig gecontroleerd.

⁶⁰ Verordening (EU) 2016/679 (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

⁶¹ Richtlijn (EU) 2016/680 (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 89).

- Tot slot worden niet altijd regelmatige en continue opleidingen op het gebied van gegevensbescherming en gegevensbeveiliging aangeboden voor alle operationele personeelsleden met toegang tot de informatiesystemen.

Kader 10. Prioriteiten voor gegevensbescherming

- De lidstaten moeten voldoende middelen verstrekken aan de gegevensbeschermingsautoriteiten opdat zij al hun taken in verband met het Schengeninformatiesysteem en het Visuminformatiesysteem kunnen verrichten.
- Gegevensbeschermingsautoriteiten moeten ervoor zorgen dat de audits van de gegevensverwerkende handelingen in het Schengeninformatiesysteem en het Visuminformatiesysteem ten minste om de vier jaar worden uitgevoerd.
- De bevoegde autoriteiten voor het Schengeninformatiesysteem en het Visuminformatiesysteem moeten gevolg geven aan de aanbevelingen, in het bijzonder met betrekking tot zelfcontroles en opleiding.
- Bij de uitvoering van de nieuwe informatiesystemen voor grenstoezicht (inreis-uitreisysteem, Etias, interoperabiliteit) moeten alle verantwoordelijke autoriteiten volledig voor de “privacy by design”-aanpak kiezen. Er moet voor worden gezorgd dat de voorschriften inzake gegevensbescherming volledig worden geïntegreerd en dat zij van bij het begin van het gebruik van de systemen worden geëerbiedigd.

5. Volgende stappen

Hoewel we vandaag beter zijn toegerust om de huidige en toekomstige uitdagingen het hoofd te bieden, staat of valt een wetshandeling of kader met de tijdige en doeltreffende uitvoering ervan.

De Schengenevaluaties die de afgelopen jaren werden verricht, hebben bevestigd dat de lidstaten het Schengenacquis naar behoren toepassen op de verschillende beleidsgebieden en dat het mechanisme het gewenste en beoogde effect heeft gehad. Toch zijn er tekortkomingen en gebreken vastgesteld en moeten er op sommige vlakken nog vorderingen worden gemaakt. In dit verslag zijn de belangrijkste prioritaire gebieden vastgesteld waarop dringend verbeteringen nodig zijn en wordt onderstreept dat een snelle, adequate toepassing van alle beschikbare instrumenten nodig is.

Met de Schengencyclus beschikt het Schengengebied nu over een **versterkte, robuuste governance**, die voorziet in de nodige politieke sturing om een adequate uitvoering van en regelmatig toezicht op de wetgeving te verzekeren. Na de eerste stappen in de uitvoering van de cyclus moeten verdere maatregelen worden genomen om de gezamenlijke inspanningen en gedeelde betrokkenheid van de lidstaten en de instellingen en agentschappen van de EU voor het proces te blijven garanderen op weg naar de volgende jaarlijkse cyclus van 2023.

Het is van essentieel belang werk te maken van een volledig **doeltreffend Europees geïntegreerd grensbeheer**, waarbij alle relevante actoren op zowel Europees als nationaal niveau worden betrokken. In een ruimte zonder binnengrenscontroles zijn een gedegen **politiële samenwerking** tussen de lidstaten, samen met een doeltreffende toepassing van de grootschalige informatiesystemen, met name het **Schengeninformatiesysteem**, en een effectief **terugkeer- en gemeenschappelijk visumbeleid** onmisbaar.

Bovendien is het van cruciaal belang dat de nodige inspanningen worden gedaan om de nieuwe IT-architectuur tegen eind 2023 volledig te implementeren. De EU heeft een van 's werelds meest **technologisch geavanceerde** systemen voor grensbeheer ontworpen, en wij moeten dit ambitieuze project op tijd opleveren.

Voldoende middelen en opleiding verstrekken aan diegenen die het Schengenacquis uitvoeren en handhaven is van cruciaal belang om te verzekeren dat onze wettelijke verbintenissen effectief

in de praktijk worden gebracht. In dat verband spelen de EU-agentschappen een essentiële rol en is het belangrijk ervoor te zorgen dat de mogelijkheden die in hun mandaat besloten liggen, ten volle worden gebruikt.

Tot slot is een snelle en doeltreffende uitvoering van de **aanbevelingen** in de Schengenevaluaties van cruciaal belang.

Grotere politieke betrokkenheid op basis van overleg en regelmatig toezicht zal ervoor zorgen dat de prioriteiten voor het Schengengebied worden uitgevoerd. De Commissie roept de lidstaten en de EU-agentschappen dan ook op de nodige stappen te ondernemen om deze prioriteiten te verwezenlijken en de nodige follow-upmaatregelen te nemen.

In dat verband verzoekt de Commissie de Schengenraad van juni om de belangrijkste elementen van het nieuwe Schengengovernancemodel en de in dit verslag beschreven prioriteiten voor 2022-2023 te bekrachtigen. De Commissie zal dit proces op de voet volgen, zowel op politiek als op technisch niveau, en zal aan het einde van de jaarlijkse cyclus verslag uitbrengen over de vorderingen en de follow-upmaatregelen.