



Brussel, 2.6.2021
COM(2021) 277 final

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

"Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied"

“We moeten de vier vrijheden herstellen – volledig en zo snel mogelijk. Dit vereist een goed werkende Schengenruimte met vrij verkeer van personen. Wij zullen dit hoog op onze politieke agenda zetten, samen met het Parlement en de lidstaten, en wij zullen een nieuwe strategie voor de toekomst van Schengen voorstellen.” Voorzitter Von der Leyen, toespraak over de staat van de Unie 2020

1. INLEIDING: SCHENGEN – EEN ESSENTIËLE VERWORVENHEID VAN DE EU

Het gebied waar geen controles plaatsvinden aan de binnengrenzen (“het Schengengebied”) is het grootste gebied ter wereld waar mensen vrij kunnen rondreizen. 420 miljoen mensen kunnen vrij reizen en goederen en diensten kunnen ongehinderd circuleren. Door de grenscontroles tussen de lidstaten af te schaffen, is het Schengengebied deel gaan uitmaken van onze Europese manier van leven. Het is een symbool van de verwevenheid van Europa en van de banden tussen de Europese volkeren¹. Het Schengengebied draagt ook bij tot de efficiënte werking van de eengemaakte markt en zodoende tot de groei van de economie van de Unie.

Het Schengengebied is een van de grootste prestaties van de Europese integratie en de fundamentele rol ervan in de opbouw van de Europese Unie staat buiten kijf². De afgelopen jaren werd het gebied echter herhaaldelijk op de proef gesteld door een reeks crises en uitdagingen. De ongekende vluchtelingen crisis van 2015 heeft tekortkomingen aan het licht gebracht op het gebied van het beheer van de buitengrenzen en van migratie door de Unie, wat een aantal lidstaten ertoe heeft gebracht opnieuw controles aan de binnengrenzen in te voeren. Ook naar aanleiding van de aanhoudende terroristische dreiging na een recente golf van aanslagen op Europese bodem werden opnieuw controles aan de binnengrenzen ingevoerd. Dit alles heeft het klimaat van vertrouwen ondermijnd dat nodig is om een ruimte zonder controles aan de binnengrenzen in stand te houden.

Het afgelopen jaar is duidelijk geworden dat, hoewel de fundamenten van Schengen Europa ontegensprekelijk in het DNA zitten, Schengen niet langer als vanzelfsprekend kan worden beschouwd. De COVID-19-pandemie vormt een nooit eerder geziene uitdaging en heeft het Schengengebied zwaar onder druk gezet, waardoor veel meer lidstaten opnieuw controles aan de binnengrenzen hebben ingevoerd, hetgeen soms ten koste gaat van de goede werking van de eengemaakte markt. Het effect van deze controles was vooral voelbaar door het gebrek aan coördinatie, met name in grensgebieden. Bij de hervatting van de controles aan de binnengrenzen hadden vrachtwagens te maken met lange wachtrijen om van de ene lidstaat

¹ Speciale Eurobarometer 474: Het Schengengebied, beschikbaar op: https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG

² De noodzaak voor de Unie om haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen te bieden, is verankerd in de Verdragen – artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 67 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

naar de andere te rijden, waardoor de toeleveringsketens binnen de EU ernstig werden verstoord. Als zodanig heeft de COVID-19-pandemie duidelijkheid gebracht over de economische implicaties van Schengen en de intrinsieke relatie ervan met de eengemaakte markt. Bovendien vormen grenssluitingen een reëel probleem voor burgers in met name grensregio's, aangezien hun dagelijkse leven daardoor concreet werd beïnvloed.

Belangrijkste feiten met betrekking tot het Schengengebied:

- Het Schengengebied omvat 26 Europese landen³ en is goed voor een bevolking van ongeveer 420 miljoen inwoners⁴.
- Het Schengengebied heeft 42 673 km zee- en 7 721 km landgrenzen⁵.
- Bijna 1,7 miljoen mensen wonen in een Schengenland en werken in een ander Schengenland, en dagelijks overschrijden ongeveer 3,5 miljoen mensen binnengrenzen van het Schengengebied⁶.
- Elk jaar vinden ongeveer 24 miljoen zakenreizen plaats binnen het Schengengebied⁷.
- Mensen die in het Schengengebied wonen, maken jaarlijks meer dan 1,25 miljard reizen binnen het Schengengebied⁸.
- Ongeveer 150 miljoen inwoners van het Schengengebied, d.w.z. 30 % van de EU-bevolking, wonen in grensregio's⁹.
- Grensregio's beslaan 40 % van het grondgebied van de EU¹⁰.

In de loop der tijd zijn grote inspanningen geleverd om de impact van de binnengrenscontroles te matigen; daartoe heeft de Commissie twee aanbevelingen gedaan¹¹, en met name de inzet van meer politiecontroles in grensregio's aangemoedigd als alternatief voor controles in verband met migratie en veiligheid. Meer recentelijk is een nieuwe reeks richtsnoeren en aanbevelingen ontwikkeld in verband met de COVID-19-pandemie¹²,

³ België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Zweden en Zwitserland. Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië zijn wettelijk verplicht om in de toekomst toe te treden tot het gebied; Ierland behoudt een opt-out, maar neemt deel aan de delen van het Schengenacquis die betrekking hebben op het Schengeninformatiesysteem en politieke en justitiële samenwerking.

⁴ Het Schengengebied, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>

⁵ Ibidem.

⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

⁷ Ibidem.

⁸ Het Schengengebied, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>

⁹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, "Groeï en cohesie stimuleren in grensregio's van de EU" van 20 september 2017, COM(2017) 534 final.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Aanbeveling (EU) 2017/820 van de Commissie van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politieke samenwerking in het Schengengebied (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 grenstoezicht aan de binnengrenzen in het Schengengebied (PB L 259 van 7.10.2017, blz. 25).

¹² Bv. Richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen ter bescherming van de gezondheid en waarborging van de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten, C(2020) 1753, Richtsnoeren betreffende het vrije verkeer van werknemers, COM(2017) 571, en voor noodhulp voor grensoverschrijdende samenwerking in de gezondheidszorg, C(2020) 2153, Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad

waaronder de invoering van een systeem van “green lanes” om ervoor te zorgen dat de grenzen open bleven voor alle vrachtoertuigen, zodat personen en bedrijven bevoorraad bleven met goederen en diensten. De Commissie beval aan een coördinatiesysteem op Unieniveau op te zetten en te zorgen voor evenredige maatregelen, om een versnippering van de benaderingen ten aanzien van reizen binnen en van buiten de Unie te vermijden.

Unilaterale en ongecoördineerde maatregelen dreigen burgers hun rechten te ontnemen en kunnen het herstel van Europa in de weg staan. Volgens een analyse door de Commissie van de directe economische kosten van niet-Schengen¹³ zouden vertragingen aan de grenzen aanzienlijke gevolgen hebben voor grensoverschrijdende dienstverlening, vervoer, toerisme, overheidsdiensten, grensarbeiders en reizigers. Voor deze categorieën kunnen de directe kosten naar schatting tussen 5 en 18 miljard euro per jaar bedragen. De indirecte kosten op middellange termijn van niet-Schengen zouden aanzienlijk hoger kunnen uitvallen dan deze directe ramingen, aangezien de effecten op de handel, investeringen en mobiliteit binnen de EU ongekend zouden zijn.

Het herstel van het Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen is van uitermate groot belang voor de Europese Unie als geheel. Dit werd erkend door het Europees Parlement¹⁴ en de Europese Raad¹⁵, die pleitten voor de terugkeer naar de normale werking van het Schengengebied.

De strategie weerspiegelt het intensieve overleg dat de Commissie het afgelopen jaar heeft gevoerd met het Europees Parlement, de lidstaten en andere belangrijke belanghebbenden en is gebaseerd op de conclusies van de twee Schengenfora van november 2020 en mei 2021. Of de strategie succesvol wordt uitgevoerd, zal afhangen van meer politieke betrokkenheid en dialoog om steeds nauwere samenwerking tot stand te brengen.

De noodzaak van een brede strategie ter ondersteuning van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

Het Schengengebied is een van de duidelijkste uitingen van de steeds hechtere Unie tussen de lidstaten en burgers. Het begon in 1985 als een intergouvernementeel project tussen slechts

betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie, en de wijziging daarvan (EU) 2021/119.

¹³ D.w.z. de situatie waarin gedurende een langere periode opnieuw grenscontroles plaatsvinden. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad, “Terug naar Schengen – Een stappenplan”, COM(2016) 120 final van 4 maart 2016.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld de resolutie van het Europees Parlement van 19 januari 2021 over de situatie in het Schengengebied als gevolg van de COVID-19-pandemie, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_NL.html; Resolutie van het Europees Parlement van 20 januari 2021 over de controle op de toepassing van het EU-recht in 2017, 2018 en 2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_NL.html, en het verslag van 17 december 2020 over de toepassing van het EU-recht in 2017, 2018 en 2019 (2019/2132(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_NL.html.

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/21777/st00001nl16.pdf>, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>, <https://www.consilium.europa.eu/media/39955/20-21-euco-final-conclusions-nl.pdf>

vijf lidstaten. Ondanks de uitdagingen werd het steeds groter en dieper en breidde het zich uit tot 26 landen. Het vormt een integrerend onderdeel van het rechtskader van de EU waarop alle nieuwe leden zich moeten afstemmen. De toekomst van Schengen moet worden gekenmerkt door een blijvend engagement om deze essentiële vrijheid en drijvende kracht voor economische groei in stand te houden en te versterken. Die nabije toekomst moet ook worden gekenmerkt door een verdere uitbreiding tot de EU-lidstaten die nog geen deel uitmaken van het gebied zonder controles aan de binnengrenzen.

Om de voordelen van Schengen in stand te houden, moet gemeenschappelijk worden opgetreden op het niveau van de Unie en moeten alle lidstaten aanhoudende inspanningen leveren. Bovenal is daarvoor inzet en wederzijds vertrouwen nodig. De afgelopen 36 jaar zijn geleidelijk een omvattend rechtskader voor Schengen alsook gemeenschappelijke operationele instrumenten ontwikkeld om het gebied zonder binnengrenscontroles beter te beschermen. Over het algemeen zijn de fundamentele van Schengen solide en voldoen de lidstaten in grote lijnen aan de essentiële bepalingen die ten grondslag liggen aan de goede werking van Schengen, gaande van een doeltreffend beheer van de buitengrenzen, het gemeenschappelijk visum- en terugkeerbeleid, tot politieke samenwerking en het Schengeninformatiesysteem, alsook de voorschriften inzake gegevensbescherming¹⁶. In 2019 alleen al werden ruim 17 miljoen Schengenvisa uitgereikt; daarmee is Europa een van de regio's in de wereld waar het meest naartoe wordt gereisd. Het feit dat deze systemen dit probleemloos het hoofd kunnen bieden, toont precies aan wat een goed geoliede machine de Unie is.

Geen enkel systeem kan echter de tand des tijds doorstaan zonder vernieuwing. Het rechtskader voor Schengen moet voortdurend worden ondersteund en versterkt om het hoofd te kunnen bieden aan de realiteit en uitdagingen van vandaag en morgen. Het Schengengebied wordt geschaagd door drie belangrijke pijlers: 1) een **doeltreffend beheer van de buitengrenzen**, 2) **maatregelen die het ontbreken van controles aan de binnengrenzen compenseren** (gemeenschappelijk visumbeleid, terugkeerbeleid, relevante instrumenten voor politieke samenwerking en diverse IT-systemen, en de daarmee verband houdende voorschriften inzake gegevensbescherming), en 3) **solide governance**, met inbegrip van een efficiënt evaluatie- en toezichtmechanisme, en grotere paraatheid. **Op alle drie de gebieden zijn maatregelen nodig om de integriteit van het Schengengebied te beschermen en de werking ervan te verbeteren.** Daarnaast vereist de instandhouding van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht doeltreffende maatregelen op het gebied van veiligheid, politieke en justitiële samenwerking en migratie. Zonder formeel deel uit te maken van het Schengenacquis, zijn ook deze maatregelen van essentieel belang voor het bevorderen van wederzijds vertrouwen en het waarborgen van de daadwerkelijke uitoefening van de fundamentele vrijheden binnen de Unie.

¹⁶ Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement 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.

In deze strategie wordt de balans opgemaakt van de vooruitgang die is geboekt met betrekking tot deze essentiële pijlers en andere belangrijke maatregelen voor de instandhouding van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en worden aanvullende acties voorgesteld om de ruimte zonder controles aan de binnengrenzen volledig functionerend en veerkrachtiger te maken.

2. EEN MODERN EN DOELTREFFEND BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN VAN DE UNIE

Centraal in Schengen staat het ontbreken van controles aan de binnengrenzen. Echter, aangezien iedereen die de buitengrenzen oversteekt – door de lucht, over land of over zee – vrij naar en binnen de andere lidstaten kan reizen, veronderstelt het bestaan van Schengen een hoge mate van vertrouwen in een degelijk beheer van de buitengrenzen. Voor de totstandbrenging van het Schengengebied moest daarom een uitgebreide reeks Unieregels worden ontwikkeld die toelaten onze gemeenschappelijke buitengrenzen gemeenschappelijk en op zeer efficiënte wijze te beheren als een gedeelde verantwoordelijkheid van alle lidstaten en geassocieerde Schengenlanden, alsook van de EU, om de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen te compenseren.

Dit ging gepaard met nauwe samenwerking met onze partnerlanden in de Westelijke Balkan en het bredere nabuurschap van de Unie, waardoor het niveau van informatie-uitwisseling en politieke en justitiële samenwerking met de lidstaten en de agentschappen voor justitie en binnenlandse zaken is verbeterd. Met het oog op de toekomst moeten we het vertrouwen in de soliditeit van het beheer van de buitengrenzen van de Unie blijven versterken.

Daartoe zijn een geïntegreerde en strategische aanpak van het beheer van de buitengrenzen nodig, systematische grensbewaking, moderne en onderling verbonden IT-systemen, procedures die in toenemende mate gedigitaliseerd zijn, en voortgezette samenwerking met derde landen.

Een geïntegreerde benadering van het beheer van de buitengrenzen

Een efficiënt en gecoördineerd beheer van de buitengrenzen is van essentieel belang voor het vertrouwen tussen de lidstaten om de doelstelling van open, maar goed gecontroleerde en veilige grenzen te verwezenlijken. Nieuwe gemeenschappelijke capaciteiten, IT-systemen en moderne technologieën kunnen slechts ten volle effect sorteren als de algemene benadering van het beheer van de buitengrenzen strategisch is en alle aspecten van grensbeheer, veiligheid en migratie daarin volledig worden geïntegreerd en uitgevoerd. De Unie en de lidstaten moeten gezamenlijk streven naar een volledig doeltreffend Europees geïntegreerd grensbeheer in de praktijk, waarbij alle relevante actoren op zowel Europees als nationaal niveau worden samengebracht. Het doel is te voorzien in zowel het strategisch kader als de operationele componenten die nodig zijn om onze beleidslijnen beter op elkaar af te stemmen

en aldus leemten tussen grensbescherming, veiligheid, terugkeer en migratie weg te werken en tegelijkertijd de bescherming van de grondrechten te waarborgen¹⁷.

Daartoe zal de Commissie binnenkort met het Europees Parlement en de Raad besprekingen starten over het **meerjarig strategisch beleid voor Europees geïntegreerd grensbeheer**¹⁸. Dit proces zal verder worden uitgevoerd via de door de raad van bestuur van Frontex vastgestelde technische en operationele strategie en de nationale strategieën van de lidstaten.

Systematische bewaking van de buitengrenzen

Om volledig uitvoering te geven aan de verplichtingen in het kader van Schengen, en tegen de achtergrond van de recente uitdagingen en de mogelijkheden die nieuwe technologische ontwikkelingen met zich meebrengen, heeft de Europese Unie de afgelopen jaren baanbrekende besluiten genomen om de buitengrenzen te versterken, met als doel het beheer van de buitengrenzen van de Unie om te vormen tot een van de best presterende systemen ter wereld. Het versterkte mandaat van Frontex in 2019 en de oprichting van het **permanente korps van de Europese grens- en kustwacht** zijn een reëel voorbeeld van Europese integratie op het gebied van het beheer van de buitengrenzen. Voor het eerst ooit heeft de Unie een eigen dienst met geüniformeerd personeel ter ondersteuning van het Europees beheer van de gemeenschappelijke buitengrenzen en een doeltreffend terugkeerbeleid van de EU. Dit nieuwe permanente korps, bestaande uit 10 000 Frontex- en nationale functionarissen, zal te allen tijde in staat zijn om lidstaten te ondersteunen die met problemen aan de gemeenschappelijke buitengrenzen te maken hebben en om terugkeer doeltreffender te laten verlopen.

De Commissie is vastbesloten ervoor te zorgen dat het nieuwe mandaat van Frontex volledig en tijdig wordt geïmplementeerd en is ingenomen met het feit dat de eerste teams van het permanente korps klaar zijn om te worden ingezet, met volledige beschikbaarheid van het korps naar verwachting eind 2027. De Commissie zal met Frontex samenwerken om het toezicht voort te zetten en er samen met de lidstaten voor zorgen dat de intern overeengekomen routekaart voor de uitvoering van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht van 2019 wordt geïmplementeerd.

Sinds 2017¹⁹ is uit hoofde van de Schengengrenscoderequirements vereist dat alle personen, ongeacht hun nationaliteit, **bij de inreis in en de uitreis uit het Schengengebied systematisch worden**

¹⁷ 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, blz. 1) (de “verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht”).

¹⁸ Verordening (EU) 2019/1896, artikel 8. Een cyclus voor meerjarig strategisch beleid moet ervoor zorgen dat het Europees geïntegreerd grensbeheer door de Europese grens- en kustwacht doeltreffend wordt uitgevoerd.

¹⁹ Verordening (EU) 2017/458 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 (de Schengengrenscoderequirements) inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen (PB L 74 van 18.3.2017, blz. 1).

gecontroleerd aan de hand van relevante databanken om na te gaan of deze personen geen bedreiging vormen voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid. Bij de uitvoering van deze nieuwe regels zijn echter verschillende problemen vastgesteld die moeten worden aangepakt. De nieuwe regels voorzien onder bepaalde voorwaarden weliswaar in afwijkingen van systematische controles, maar een inconsistente toepassing van deze uitzonderingen kan de doeltreffendheid van het instrument ondermijnen. Om aan de hoogste veiligheidsnormen te voldoen, is het van cruciaal belang dat de lidstaten alle reizigers aan de buitengrenzen systematisch controleren aan de hand van relevante databanken en eventuele afwijkingen op uniforme wijze toepassen. Bovendien moet de raadpleging worden verbeterd van kennisgevingen en opsporingsverzoeken van Interpol die relevant zijn voor de bestrijding van terrorisme en ernstige misdrijven aan de eerstelijnscontroles. Om deze tweeledige doelstelling te ondersteunen, zal de Commissie uiterlijk eind 2021 in samenwerking met de lidstaten richtsnoeren opstellen om ervoor te zorgen dat de regels uniform en afwijkingen beperkt worden toegepast.

Voorts heeft de Commissie aanvullende maatregelen ter versterking van het beheer van de buitengrenzen op tafel gelegd, met name door in september 2020 een voorstel in te dienen voor een **voorafgaande screening** van onderdanen van derde landen die de buitengrens op irreguliere wijze overschrijden²⁰. Zodra de regels zijn vastgesteld, zullen zij van toepassing zijn op alle onderdanen van derde landen die de buitengrens zonder toestemming overschrijden. Zij zullen fungeren als een eerste stap in de algemene asiel- en terugkeerstelsels en het proces versnellen tot bepaling van de status van een persoon en het soort procedure dat op de situatie van die persoon van toepassing moet zijn. De screening vóór binnenkomst zal het beheer van de buitengrenzen van de Unie verder versterken, met volledige inachtneming van alle verplichtingen op het gebied van de grondrechten. De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad dan ook op vaart te zetten achter de onderhandelingen om de verordening snel goed te keuren.

Een belangrijk onderdeel van het geavanceerde grensbeheer is de **volledige eerbiediging van de grondrechten**, met inbegrip van de rechten van het kind, door alle betrokken actoren en aan alle grenzen. Gezien de grotere rol voor Frontex, versterkt de nieuwe verordening ook aanzienlijk het rechtskader voor de grondrechten van het Agentschap. Recentelijk werd een nieuwe **grondrechtenfunctionaris van Frontex** benoemd, wiens werk zal worden ondersteund door 40 toezichthouders op de grondrechten ter plaatse, en die volledig onafhankelijk te werk zal gaan. De grondrechten zullen ook een essentieel onderdeel vormen van de meerjarige strategische beleidscyclus voor het Europees geïntegreerd grensbeheer. Daarnaast zal Frontex, in samenwerking met en voortbouwend op de werkzaamheden van het Bureau voor de grondrechten, **nadere richtsnoeren verstrekken over de uitvoering van grenscontroles en grensbewaking**, met name op zee.

²⁰ Voorstel voor een verordening tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen, COM(2020) 612 final van 23 september 2020.

Op basis van het voorstel van de Commissie voor een voorafgaande screening van onderdanen van derde landen die de buitengrens op irreguliere wijze overschrijden, wordt van alle lidstaten verwacht dat zij een nationaal toezichtmechanisme instellen om de bescherming van de grondrechten te versterken en ervoor te zorgen dat schendingen doeltreffend worden onderzocht. Het Bureau voor de grondrechten zal **richtsnoeren voor dit toezichtmechanisme** opstellen en de lidstaten op hun verzoek ondersteunen bij de ontwikkeling van hun nationale toezichtmechanismen.

Implementatie van een van de meest technologisch geavanceerde grensbeheersystemen ter wereld

Er is enorme vooruitgang geboekt op het gebied van de informatiesystemen van de Unie die nodig zijn in het kader van interne veiligheid, migratie en gezondheid, zowel aan de buitengrenzen als binnen het Schengengebied. Van wat oorspronkelijk slechts één informatiesysteem was – het Schengeninformatiesysteem – heeft de Unie een gemeenschappelijke Europese IT-architectuur gecreëerd met nieuwe onderling verbonden systemen in het kader van grensbeheer, migratie en rechtshandhaving. 2021 is een zeer belangrijk jaar voor de ontwikkeling van deze nieuwe informatiesystemen en de algemene IT-architectuur.

In maart van dit jaar is gestart met het testen van het inreis-uitreissysteem (EES)²¹ en dit zal tot eind 2021 worden voortgezet met als doel het inreis-uitreissysteem vanaf het tweede kwartaal van 2022 volledig operationeel te maken. Het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias)²² zal eind 2022 operationeel worden. Bovendien moet de uitvoering van het herziene Schengeninformatiesysteem (SIS)²³ en het herziene visuminformatiesysteem uiterlijk eind 2021 respectievelijk eind 2023 voltooid zijn. De nieuwe IT-architectuur moet uiterlijk eind 2023 volledig interoperabel zijn. Interoperabiliteit zal alle Europese systemen voor grenzen, migratie, veiligheid en justitie met elkaar verbinden en ervoor zorgen dat zij met elkaar “communiceren”, dat geen controle wordt overgeslagen doordat losse informatie niet met elkaar in verband wordt gebracht, en dat de nationale autoriteiten over de volledige, betrouwbare en nauwkeurige inlichtingen beschikken die zij nodig hebben, met volledige inachtneming van de voorschriften inzake gegevensbescherming. Het zal ook essentieel zijn als oplossing voor bonafide reizen.

²¹ Het inreis-uitreissysteem (EES) zal een geautomatiseerd IT-systeem zijn voor de registratie van reizigers uit derde landen, zowel houders van een visum voor kort verblijf als niet-visumplichtige reizigers, telkens wanneer zij een EU-buitengrens overschrijden. Zie https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en

²² Met Etias komt er een grotendeels geautomatiseerd IT-systeem dat risico's met betrekking tot veiligheid en irreguliere migratie of hoge epidemiologische risico's moet opsporen bij mensen die visumvrij naar Schengenstaten kunnen reizen. Tegelijk moet het hierdoor voor de overgrote groep reizigers die geen risico vormen, makkelijker worden om grenzen te overschrijden. Zie https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en

²³ Het Schengeninformatiesysteem (SIS) is het meest gebruikte en grootste informatie-uitwisselingssysteem voor veiligheid en grensbeheer in Europa. Zie https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

De volledige invoering van alle nieuwe en geactualiseerde IT-systemen alsook de interoperabiliteit ervan binnen de gestelde termijnen is allesbehalve eenvoudig. De lidstaten, de Commissie en eu-LISA hebben getoond hun uiterste best te doen om deze doelstelling te verwezenlijken. Bovendien heeft de Commissie, samen met eu-LISA, operationele steun verleend aan de lidstaten, en zij zal dat blijven doen. De vooruitgang wordt nauwlettend gevolgd door middel van een volgsysteem op basis van een scorebord en er zijn instrumenten voorhanden om snel te kunnen reageren op eventuele nieuwe uitdagingen. De IT-systemen kunnen slechts in werking treden als alle lidstaten en geassocieerde Schengenlanden tegelijkertijd klaar zijn. Vertraging in slechts één land zou verhinderen dat de systemen overall in het Schengengebied in gebruik kunnen worden genomen. Bovendien zou, gezien de onderlinge afhankelijkheid van de systemen, vertraging bij de invoering van één systeem het algemene tijdschema voor de gehele IT-systeemarchitectuur kunnen doen achterlopen. Wij hebben een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om tijdig uitvoering te geven aan dit ambitieuze project, zodat wij over volledig functionerende instrumenten kunnen beschikken om te reageren op plotse en voortdurend veranderende uitdagingen.

Daarnaast moet de IT-architectuur zo snel mogelijk worden voltooid, met name door het herziene Eurodac-systeem toe te voegen. In het kader van het nieuwe migratie- en asielpact heeft de Commissie in september 2020 een upgrade van **Eurodac**²⁴ voorgesteld; deze zal onder meer bijdragen tot het volgen van niet-toegestane verplaatsingen, bij de aanpak van irreguliere migratie en het verbeteren van terugkeer. De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad op vaart te zetten achter de onderhandelingen om dit voorstel zo snel mogelijk goed te keuren.

Naar een digitalisering van de procedures aan de buitengrenzen

Zodra het wereldwijde reizigersverkeer zich herstelt van de COVID-19-pandemie, zullen de passagiersstromen naar verwachting sterk toenemen. Dit zal een nieuwe impuls geven aan het digitaliseringsproces waarmee reeds voor de pandemie van start is gegaan, en zal innovatieve manieren vergen om de grenscontroles in internationale havens van binnenkomst te vergemakkelijken en te versnellen. Digitale documentatie is zowel efficiënter als veiliger. Uiterlijk eind 2021 zal de Commissie een **voorstel doen voor een verordening betreffende de digitalisering van de visumprocedure**, met als doel de Schengenvisumprocedure volledig te digitaliseren. Als volgende stap is de Commissie voornemens in 2023, na een grondige beoordeling en de noodzakelijke raadplegingen, een **voorstel in te dienen voor een verordening betreffende de digitalisering van reisdocumenten en het faciliteren van reizen**.

²⁴ Gewijzigd voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van “Eurodac” voor de vergelijking van biometrische gegevens, COM(2020) 614 final.

Samenwerking met derde landen

Om de buitengrenzen van de Unie te beschermen, moet ook nauw worden samengewerkt in partnerschap met buurlanden en partnerlanden. Een dergelijke samenwerking maakt inherent deel uit van het geïntegreerd grensbeheer van de EU. Sterke, brede, wederzijds voordelige en op maat gesneden partnerschappen in overeenstemming met het nieuwe migratie- en asielpact dragen bij tot beter beheerde migratie en intensievere samenwerking op het gebied van grensbeheer. Zoals ook wordt benadrukt in de gezamenlijke mededeling over een hernieuwd partnerschap met het Zuidelijk Nabuurschap²⁵, is een sterke wederzijdse inzet voor, met name, **de versterking van het grensbeheer in derde landen, alsook het opvoeren van de inspanningen bij de bestrijding van criminele netwerken die verantwoordelijk zijn voor migrantensmokkel en mensenhandel**, een essentieel element. Deze prioriteit zal verder worden aangescherpt via het komende EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025).

In het nieuwe pact is bepaald dat de EU alle instrumenten die zij ter beschikking heeft, moet gebruiken om de nieuwe partnerschappen operationeel te ondersteunen, onder meer door de EU-agentschappen daar veel nauwer bij te betrekken. De Europese Unie heeft ook de verantwoordelijkheid om haar hoge normen op het gebied van grensbescherming, onder meer wat betreft de grondrechten, tegenover derde landen te ondersteunen en te bevorderen. De EU-agentschappen zouden ook intensiever met de partnerlanden moeten samenwerken. Het versterkte mandaat van Frontex maakt specifieke operationele en technische ondersteuning en samenwerking met derde landen mogelijk. Dankzij samenwerking met de Westelijke Balkan, onder meer via EU-statusovereenkomsten met de partners van de Westelijke Balkan²⁶, zullen grenswachten van Frontex kunnen samenwerken met nationale grenswachten op het grondgebied van een partnerland. Frontex kan nu ook praktische steun verlenen om de grensbeheercapaciteit van de partners te ontwikkelen en met de partners samen te werken om de vrijwillige terugkeer te optimaliseren. Voorts zal de Commissie de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en naburige partnerlanden ondersteunen **door de lidstaten een aanbeveling voor te leggen inzake de modelbepalingen voor de uitwisseling van informatie** over situationeel bewustzijn, voor gebruik in bilaterale en multilaterale overeenkomsten met derde landen. Zij zal ook een nieuwe **modelstatusovereenkomst** opstellen om Frontex in staat te stellen gezamenlijke operaties in derde landen uit te voeren, **alsook een modelwerkregeling** om het kader voor de praktische samenwerking met deze

²⁵ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Hernieuwd partnerschap met het Zuidelijk Nabuurschap – Een nieuwe agenda voor het Middellandse Zeegebied" van 9 februari 2021, JOIN (2021) 2 final.

²⁶ De statusovereenkomst met Albanië is op 1 mei 2019 in werking getreden en sinds 22 mei 2019 worden Frontex-teams ingezet. De overeenkomst met Montenegro, die in oktober 2019 werd ondertekend, is op 1 juli 2020 in werking getreden. Op 15 juli 2020 is een gezamenlijke operatie van start gegaan. De overeenkomst met Servië werd in november 2019 ondertekend en tijdens een buitengewone zitting van het Parlement op 25 februari 2021 geratificeerd. Het Europees Parlement en de Raad hebben de overeenkomst respectievelijk op 11 en 25 mei 2020 goedgekeurd. Naar verwachting zal op 16 juni 2021 worden gestart met operaties. Een statusovereenkomst die de inzet van Europese grenswachteams aan de grens tussen Kroatië en Bosnië en Herzegovina mogelijk zou maken, is twee jaar geleden, in januari 2019, geparafeerd en is nog te ondertekenen door Bosnië en Herzegovina. Ook de overeenkomst met Noord-Macedonië is nog te ondertekenen.

landen te harmoniseren. Dit zal een uniforme manier van samenwerking met de externe partners van de EU mogelijk helpen maken.

Kernacties voor een beter beheer van de buitengrenzen

De Commissie zal het volgende voorstellen:

- een beleidsdocument (4e kwartaal 2021), gevolgd door een mededeling tot vaststelling van het meerjarig strategisch beleid voor Europees geïntegreerd grensbeheer (2022);
- een voorstel voor een verordening betreffende de digitalisering van de visumprocedure (4e kwartaal 2021);
- een voorstel voor een verordening betreffende de digitalisering van reisdocumenten en het faciliteren van reizen (2023);
- een verslag over de uitvoering van de systematische controles aan de hand van databanken (4e kwartaal 2021);
- richtsnoeren inzake de systematische controles aan de hand van relevante databanken bij inreis in en uitreis uit het Schengengebied (4e kwartaal 2021);
- een EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025) (3e kwartaal 2021);
- een aanbeveling aan de lidstaten inzake de modelbepalingen voor de uitwisseling van informatie over situatiebewustzijn voor gebruik in bilaterale en multilaterale overeenkomsten met derde landen (3e kwartaal 2021);
- een modelstatusovereenkomst en modelwerkregelingen met derde landen (3e kwartaal 2021).

Het Europees Grens- en kustwachtagentschap moet het volgende doen:

- de technische en operationele strategie voor geïntegreerd grensbeheer vaststellen;
- alle nodige maatregelen blijven nemen om uiterlijk in 2027 het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht in te stellen;
- nadere richtsnoeren ontwikkelen inzake de uitvoering van grenscontroles en grensbewaking.

De lidstaten moeten:

- in nauwe samenwerking met de Commissie en eu-LISA alle nodige maatregelen blijven nemen om de wettelijke termijnen voor de implementatie van de nieuwe IT-architectuur na te leven.

Het Europees Parlement en de Raad worden ertoe opgeroepen vooruitgang te boeken met de onderhandelingen en spoedig de volgende teksten goed te keuren:

- het voorstel voor een verordening betreffende een screening vóór binnenkomst;
- het voorstel voor een verordening betreffende Eurodac.

3. MAATREGELEN TER VERSTERKING VAN DE INTERNE WERKING VAN SCHENGEN EN AANVULLENDE MAATREGELEN VOOR EEN RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHT

Het Schengengebied is gestoeld op een solide rechtskader van maatregelen ter ondersteuning van operationele samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politie en justitiële autoriteiten in strafzaken, alsook door maatregelen op het gebied van het visum- en

terugkeerbeleid die zijn ontwikkeld om het ontbreken van controles aan de binnengrenzen te compenseren. Deze worden gezamenlijk het Schengenacquis genoemd, dat tot doel heeft de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te schragen²⁷ door het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten te bevorderen en de daadwerkelijke uitoefening van de fundamentele vrijheden in de Europese Unie te waarborgen.

Bovendien moeten de lidstaten in een ruimte zonder controles aan de binnengrenzen zeer nauw met elkaar samenwerken, niet alleen wat betreft Schengengerelateerde maatregelen, maar ook wat betreft andere, aanvullende maatregelen op het gebied van veiligheid, politieke en justitiële samenwerking, migratie en asiel. Voorts draagt het douanewetboek van de Unie bij tot de veiligheid in het Schengengebied doordat het systeem voor veiligheidsrisicobeoordeling en controle aan de buitengrens het vrije verkeer van goederen schraagt.

Preventie en bestrijding van bedreigingen voor de veiligheid, waaronder zware en georganiseerde criminaliteit en terrorisme

De afgelopen jaren is op het niveau van de Unie een groot aantal concrete maatregelen genomen om zware en georganiseerde criminaliteit en terrorisme doeltreffend te blijven bestrijden, de veiligheid in het Schengengebied te versterken en tegelijkertijd de mogelijkheid van vrij verkeer zonder grenscontroles te waarborgen en in stand te houden. De Commissie werkt samen met het Europees Parlement, de Raad, de lidstaten en andere belanghebbenden aan de volledige uitvoering van de acties waarin de belangrijkste strategische initiatieven op het gebied van veiligheid, die in juli 2020 als onderdeel van de **EU-strategie voor de veiligheidsunie (2020-2025)**²⁸ werden gepresenteerd, voorzien. Die strategie is toegespitst op prioritaire gebieden om de veiligheid van al degenen die in Europa wonen, verder te bevorderen, met name door de Europeanen te beschermen tegen terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Het gaat daarbij onder meer om:

- de **terrorismebestrijdingsagenda voor de EU**²⁹, waarin wordt gewezen op verschillende risico's voor onze interne veiligheid, en maatregelen worden voorgesteld om deze te verhelpen, met name gezien de dreiging die uitgaat van terugkerende buitenlandse terroristische strijders;
- de **EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit**³⁰, die een aantal maatregelen bevat om de samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie te bevorderen en georganiseerde criminele structuren, alsook misdrijven met hoge prioriteit of opkomende criminaliteit, waaronder de smokkel van drugs en vuurwapens, milieucriminaliteit of namaak, te bestrijden, en

²⁷ Artikel 67 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

²⁸ Mededeling van de Commissie betreffende de EU-strategie voor de veiligheidsunie, COM(2020) 605 final van 24 juli 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1622648177169&uri=CELEX%3A52020DC0605>

²⁹ COM(2020) 795 final.

³⁰ COM(2021) 170 final.

- de **EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel**³¹, die erop gericht is dergelijke misdrijven te voorkomen, mensenhandelaars voor de rechter te brengen en slachtoffers te beschermen en te emanciperen.

Alle maatregelen in deze strategieën vormen een belangrijke bouwsteen voor het verwezenlijken van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Zij zijn van cruciaal belang om het Schengengebied veiliger te maken. Een doeltreffende uitvoering is essentieel om bedreigingen voor de veiligheid te voorkomen en te bestrijden en aldus het vertrouwen tussen de lidstaten te versterken. Bij de uitvoering en toepassing van deze maatregelen is het ook erg belangrijk dat de lidstaten de grondrechten, met inbegrip van de rechten van het kind en de toepasselijke voorschriften inzake gegevensbescherming, volledig eerbiedigen.

Een doeltreffende uitvoering van de kernprioriteiten van de EU-strategie voor de veiligheidsunie vereist tevens ononderbroken nauwe samenwerking met de Westelijke Balkan en het bredere nabuurschap van de Unie.

Intensivering van de politieke en justitiële samenwerking

In een ruimte zonder controles aan de binnengrenzen zouden politiefunctionarissen in de ene lidstaat toegang moeten hebben tot dezelfde informatie als die waarover hun collega's in een andere lidstaat beschikken. Zij zouden in heel Europa doeltreffend moeten samenwerken en dat als een standaardpraktijk moeten beschouwen. Daarom is **politieke samenwerking** een belangrijk onderdeel van de maatregelen die ten grondslag liggen aan de veiligheid in een onderling afhankelijke ruimte zonder controles aan de binnengrenzen; deze samenwerking verschilt echter nog steeds sterk tussen de lidstaten en op internationaal niveau. Bijgevolg blijven criminelen en groepen criminelen ongehinderd actief in de lidstaten, waarbij zij profiteren van de verschillen tussen de nationale jurisdicties³².

Om de zware en georganiseerde criminaliteit als Unie doeltreffend te kunnen bestrijden, moeten we afstappen van samenwerking op het gebied van rechtshandhaving die gebaseerd is op zachte wetgeving, en overstappen op bindende systematische partnerschappen. Betere politieke samenwerking kan ook meer alternatieven bieden voor controles aan de binnengrenzen dan die waarover de lidstaten reeds beschikken. Daartoe zal de Commissie tegen het einde van dit jaar een wetgevingsvoorstel indienen voor een **EU-code voor politieke samenwerking**. Die toekomstige code zal een samenhangend EU-rechtskader bieden om ervoor te zorgen dat rechtshandavingsinstanties gelijkwaardige toegang hebben tot informatie die in het bezit is van andere lidstaten, wanneer zij die nodig hebben in de strijd tegen criminaliteit en terrorisme.

³¹ COM(2021) 171 final.

³² Zie de EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit van Europol (12 april 2021): bij criminele activiteiten in grensregio's wordt geprofiteerd van de natuurlijke afbakeningen van afzonderlijke rechtsgebieden voor rechtshandhaving waardoor mogelijkheden ontstaan om de rechtshandhaving te ontlopen en meerdere markten nabij brengen. Volgens Europol is meer dan 70 % van de criminele organisaties in meer dan drie lidstaten aanwezig.

Om de **uitwisseling van informatie** te verbeteren, zullen in de EU-code voor politieke samenwerking de procedures voor informatie-uitwisseling tussen de lidstaten worden geformaliseerd en verduidelijkt, met name voor onderzoeksdoeleinden, met inbegrip van de rol van het centrale contactpunt voor dergelijke uitwisselingen, en ten volle gebruikmaken van het kanaal voor informatie-uitwisseling van Europol³³. De code zal worden aangevuld met een voorstel om de geautomatiseerde uitwisseling van belangrijke gegevenscategorieën in het kader van de **Prüm**-besluiten van de Raad te versterken³⁴. Het nieuwe rechtskader zal de uitwisseling van DNA- en vingerafdrukgegevens en voertuigregistratie tussen de lidstaten efficiënter en sneller maken, zodat de nationale autoriteiten kunnen nagaan of gegevens in andere lidstaten beschikbaar zijn en zij er snel toegang toe krijgen. De Commissie gaat ook na of er nieuwe gegevenscategorieën aan deze uitwisseling moeten worden toegevoegd, zoals foto's, rijbewijzen, politie- en ballistische gegevens.

Wat de **operationele samenwerking in de hele EU** betreft, zal de EU-code voor politieke samenwerking voorzien in de behoefte aan gemeenschappelijke normen om politiefunctionarissen in staat te stellen doeltreffend samen te werken met hun collega's in buurlanden. Op basis van goede praktijken in bilaterale of multilaterale samenwerking tussen de lidstaten moeten politiefunctionarissen gezamenlijke operaties en gezamenlijke patrouilles in grensgebieden kunnen uitvoeren. Aangezien criminelen en terroristen in alle lidstaten actief zijn, moeten de politieautoriteiten hen, waar nodig, over nationaal grondgebied heen kunnen achtervolgen en arresteren. Met inachtneming van de rol van de lidstaten op het gebied van binnenlandse veiligheid en de nodige flexibiliteit om regionaal samen te werken, zal de EU-code voor politieke samenwerking tot doel hebben de inzetregels bij grensoverschrijdende rechtshandavingsoperaties te verduidelijken en op elkaar af te stemmen. Voor de intensivering van de operationele politieverwerking in de Unie is sterke politieke betrokkenheid van alle betrokken actoren vereist.

In december 2020 heeft de Commissie ook een voorstel ingediend **voor een versterking van het mandaat van Europol**³⁵, onder meer door het agentschap in staat te stellen nationale onderzoeken te ondersteunen met de analyse van big data. De Commissie dringt er bij het Europees Parlement en de Raad op aan vaart te zetten achter de onderhandelingen om de nieuwe verordening snel goed te keuren.

Het is ook van essentieel belang recentelijk aangenomen instrumenten voor rechtshandavingsinstanties verder te ontwikkelen. Een intensiever gebruik van op voorhand af te geven passagiersgegevens (Advance Passenger Information, API-gegevens) in combinatie met persoonsgegevens van passagiers (Passenger Name Records, PNR-gegevens) kan de veiligheid aanzienlijk verhogen tegen relatief kleine kosten en zonder de reisstromen te

³³ Secure Information Exchange Network Application van Europol (applicatie van Europol voor veilige informatie-uitwisseling).

³⁴ Besluit 2008/615/JBZ van de Raad inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit en Beschikking 2008/616/JBZ van de Raad betreffende de uitvoering van Besluit 2008/615/JBZ.

³⁵ COM(2019) 796 final van 9.12.2020.

verstoren. Op grond van de PNR-verordening verzamelen de lidstaten voor alle vluchten, ook vluchten binnen de EU, persoonsgegevens van passagiers. Uit hoofde van de API-richtlijn³⁶ daarentegen worden API-gegevens alleen systematisch verzameld voor vluchten die de Unie vanuit derde landen binnenkomen. De Commissie werkt daarom aan een wetgevingsvoorstel om het gebruik van **voorafgaande passagiersinformatie (API-gegevens) uit te breiden tot vluchten binnen het Schengengebied**. Door deze wijziging zou het instrumentarium van compenserende maatregelen waarover de lidstaten beschikken, worden uitgebreid zodat een risicogebaseerde gegevensgestuurde aanpak mogelijk wordt voor de rechtshandavingsinstanties in het Schengengebied.

Naast versterkte politieke samenwerking berust het vertrouwen tussen de lidstaten ook op nauwe justitiële samenwerking. Een belangrijk instrument om de snelheid en het gemak van overlevering binnen de EU te vergroten, is het Europees aanhoudingsbevel (EAB), een belangrijk instrument voor justitiële samenwerking in strafzaken. De volledige uitvoering van de kernacties die zijn uiteengezet in de conclusies van de Raad over het EAB van december 2020³⁷ en het verslag van het Europees Parlement over het EAB van januari 2021³⁸, is van essentieel belang voor een betere werking van het EAB. De Commissie zal **het EAB-handboek actualiseren** en beroepsbeoefenaars richtsnoeren verstrekken voor de behandeling van mogelijk onrechtmatige zoek- en uitleveringsverzoeken van derde landen. Zij werkt samen met beoefenaars van juridische beroepen via een recentelijk opgerichte coördinatiegroep om de informatie-uitwisseling over het EAB sneller te laten verlopen. Tot slot houdt de Commissie nauwlettend toezicht op de correcte uitvoering van het kaderbesluit betreffende het EAB, waar nodig door middel van inbreukprocedures.

Daarnaast zijn ook gebieden van justitiële samenwerking die gericht zijn op de coördinatie van grensoverschrijdende vervolgingen, waarvoor de Unie nu een reeks wetgevingsinstrumenten heeft ontwikkeld, zoals het Europees onderzoeksbevel, en waarvoor een agentschap van de Unie, namelijk Eurojust, is opgericht om die coördinatie te vergemakkelijken, relevant. Het is essentieel dat Eurojust zijn capaciteit om nationale autoriteiten bij grensoverschrijdende onderzoeken en vervolgingen bij te staan, verder ontwikkelt door gebruik te maken van moderne IT-technologie en beveiligde communicatie, onder meer via e-Codex, en door “hit/no hit”-koppelingen met andere JBZ-instanties tot stand te brengen. Evenzo moeten gemeenschappelijke onderzoeksteams (GOT’s) ook digitale instrumenten benutten door informatie te verwerken via een beveiligd IT-samenwerkingsplatform. De Commissie werkt aan een meer algemene digitalisering van de instrumenten voor justitiële samenwerking om deze ontwikkeling verder te vergemakkelijken³⁹.

³⁶ Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PB L 261 van 6.8.2004, blz. 24).

³⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/nl/pdf>

³⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_NL.html

³⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s: “Digitalisering van justitie in de Europese Unie – Een instrumentarium met mogelijkheden”, COM(2020) 710 final van 2 december 2020.

Behoeftte aan toekomstbestendige systemen: optimaal gebruikmaken van bestaande en toekomstige technologieën

Het gebruik van technologie ter ondersteuning van grensoverschrijdende politiesamenwerking en rechtshandhaving is de laatste jaren snel geëvolueerd, met nieuwe mogelijkheden voor de preventie, detectie en bestrijding van grensoverschrijdende en potentiële bedreigingen tussen landen. Daar komt bij dat moderne technologieën met name minder duur zijn en doeltreffend kunnen blijken om met tijdelijke fysieke grenscontroles vergelijkbare doelstellingen te verwezenlijken. Naast de politiecontroles die de lidstaten kunnen verrichten in de grensgebieden (bij ontstentenis van controles aan de binnengrenzen), kunnen zij dergelijke technologieën bijvoorbeeld ook toepassen in luchthavens of treinstations als gebieden met een verhoogd risico.

Voorts zijn, en dat is een nieuwe ontwikkeling, de toepassing en het gebruik van artificiële intelligentie essentieel voor rechtshandhaving om het hoofd te kunnen bieden aan de hoeveelheid en de complexiteit van gegevens in de onderzoeken van vandaag en het gebruik van moderne technologieën door criminelen. Een van de doelstellingen van het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende artificiële intelligentie⁴⁰ is de ontwikkeling te stimuleren van veilige en wettige artificiële intelligentie die de grondrechten eerbiedigt. Artificiële intelligentie vereist toegang tot hoogwaardige datasets. De tijdige creatie van Europese gegevensruimten zal het mede mogelijk maken om instrumenten op basis van artificiële intelligentie voor rechtshandavingsdoeleinden te ontwerpen, te instrueren en te evalueren.

In recente jaren is op het niveau van de EU en de lidstaten aanzienlijk geïnvesteerd in onderzoek en innovatie op het gebied van veiligheid en reisfacilitering⁴¹ en een aantal lidstaten past op dit punt succesvolle systemen toe⁴². De Commissie zal de lidstaten blijven ondersteunen bij de introductie en het gebruik van nieuwe technologieën. Tegelijkertijd is het van belang te blijven investeren in onderzoek naar de mogelijkheden die nieuwe technologieën mogelijk te bieden hebben. De Commissie zal zowel technisch als politiek overleg over deze punten bevorderen om het volledige potentieel van moderne technologieën te exploreren en er tegelijk voor te zorgen dat de grondrechten volledig worden geëerbiedigd en beste praktijken en kennis tussen de lidstaten worden uitgewisseld.

⁴⁰ Voorstel van de Commissie van 21 april 2021 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels inzake artificiële intelligentie (wet artificiële intelligentie) en tot wijziging van bepaalde wetgevingshandelingen van de Unie (COM(2021) 206 final). In het voorstel wordt een aantal gebruikswijzen van artificiële intelligentie voor migratie en rechtshandhaving geclassificeerd als hoogrisicogebruik.

⁴¹ De Commissie ondersteunt deze onderzoekswerkzaamheden via het werkprogramma van Horizon Europa op het gebied “Civiele beveiliging voor de samenleving”. Van 2007 tot 2020 investeerde de EU ongeveer 3 miljard euro in veiligheidsonderzoek, waarbij in die periode ongeveer 700 projecten werden opgezet over een breed spectrum van veiligheidsaspecten, waaronder grensbeheer en reisfacilitering.

⁴² Een voorbeeld daarvan is de Nederlandse vlaggenchipactie @migoboras. Dit systeem maakt elektronische kentekenherkenning mogelijk, verificatie aan de hand van relevante gegevensbanken en de inzet van patrouilles van de Koninklijke Marechaussee voor controles ter plaatse.

Een gemeenschappelijk migratie- en asielbeleid

De zeer uitzonderlijke omstandigheden van de vluchtelingen crisis van 2015 hebben de ruimte zonder controles aan de binnengrenzen onder druk gezet. Daarbij zijn belangrijke tekortkomingen aan het licht gekomen in het systeem voor migratiebeheer van de Unie, meer bepaald op het gebied van solidariteit en verantwoordelijkheid. Alle oplossingen die in het **nieuwe migratie- en asielpact** worden voorgesteld, zullen bijdragen tot een doeltreffend migratiebeheer, en tot nauwere samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, en aldus het Schengengebied versterken. Het nieuwe pact beoogt de leemten te vullen tussen de controles aan de buitengrenzen en de asiel- en terugkeerprocedures in de lidstaten, door een **naadloze grensprocedure in te stellen die van toepassing is op alle onderdanen van derde landen die zonder toestemming de grens oversteken**. In combinatie met het voorstel voor screening vóór binnenkomst wordt met het pact de koppeling tussen de asiel- en de terugkeerprocedures aan de buitengrenzen versterkt. De nieuwe grensprocedures en de andere maatregelen van het pact moeten bijdragen tot een sterker beheer van de buitengrenzen en onderduiken en niet-toegestane verplaatsingen binnen het Schengengebied helpen voorkomen en beperken.

Tegelijkertijd wordt in het pact een **permanent solidariteitsmechanisme** voorgesteld, ter ondersteuning van de lidstaten die te maken krijgen met de grootste aantallen irreguliere aankomsten aan de buitengrenzen. Solidariteit zou verplicht zijn en afgestemd op de behoeften ter plaatse. Mogelijkheden voor solidariteit zijn bijvoorbeeld herplaatsing, aangevuld met regelingen voor terugkeersponsoring, hetgeen betekent dat een lidstaat zich ertoe verbindt steun te verlenen voor terugkeer. In specifieke gevallen kan solidariteit ook andere bijdragen omvatten, zoals bijdragen tot capaciteitsopbouw inzake asiel, opvangcapaciteit, operationele steun of samenwerking met relevante niet-EU-landen van herkomst of doorreis. Een gemeenschappelijk migratie- en asielsysteem als zodanig en de garantie dat er een robuust systeem in voege is om het hoofd te bieden aan irreguliere aankomsten, zullen het wederzijdse vertrouwen versterken en daardoor het Schengengebied ondersteunen.

Belangrijkste acties om het Schengengebied intern te versterken

De Commissie zal:

- een wetsvoorstel indienen voor een EU-code voor politieële samenwerking (4e kwartaal 2021);
- een voorstel voor een verordening indienen inzake de verplichting om passagiersgegevens door te geven (API) (2022);
- specifiek overleg organiseren om het gebruik te onderzoeken van technologieën als alternatief voor grenscontroles (3e kwartaal 2021);
- het handboek over het Europees arrestatiebevel actualiseren (4e kwartaal 2021).

De lidstaten moeten:

- de bestaande veiligheidsinitiatieven volledig uitvoeren, en het reeds beschikbare instrumentarium voor rechtshandhaving volledig benutten.

Het Europees Parlement en de Raad worden ertoe opgeroepen vooruitgang te boeken met de onderhandelingen en spoedig de volgende teksten goed te keuren:

- het voorstel ter versterking van het mandaat van Europol;
- de voorstellen in het kader van het nieuwe migratie- en asielpact.

4. GROTERE PARAATHEID EN BETERE GOVERNANCE OM HET VERTROUWEN TE STIMULEREN

Het Schengengebied wordt onderbouwd door een aanzienlijk pakket maatregelen waarmee de afwezigheid van controles aan de binnengrenzen wordt gecompenseerd. Deze maatregelen werken echter pas goed als zij ook goed worden toegepast. Daartoe is een sterk governancekader nodig dat is uitgerust om toekomstige problemen die het hele Schengengebied betreffen, het hoofd te bieden, alsook een versterkte politieke dialoog, meer toezicht en betere handhaving.

Politieke dialoog voor een consensus en samenwerking

De Commissie heeft het Schengenforum opgezet om een regelmatige en gestructureerde politieke dialoog te bevorderen tussen de actoren die voor een correct functioneren van het Schengengebied moeten zorgen. Op 30 november 2020 en 17 mei 2021 vonden reeds twee zulke evenementen plaats waaraan leden van het Europees Parlement en de ministers van Binnenlandse Zaken hebben deelgenomen. Het forum is een nuttig platform gebleken om de belangrijkste elementen van deze strategie politiek te sturen en vertrouwen op te bouwen.

Op basis van deze ervaringen **zal de Commissie regelmatig Schengenfora blijven organiseren** om de situatie van Schengen op politiek niveau te bespreken en een voortdurende reflectie en samenwerking te stimuleren in verband met de antwoorden die de huidige en toekomstige uitdagingen vereisen. Het volgende forum zal naar verwachting vóór eind 2021 plaatsvinden.

Het is van belang dat in het politieke debat alle elementen van de complexe architectuur waarop het correcte functioneren van Schengen berust, aan bod komen. Daartoe zal de Commissie de goedkeuring van het **verslag over de staat van Schengen** heropstarten als basis voor de besprekingen tijdens het jaarlijkse forum. Het verslag zal een samenvatting bieden van de situatie wat betreft de afwezigheid van controles aan de binnengrenzen, de resultaten van de Schengenevaluaties en de staat van uitvoering van de aanbevelingen. De Commissie zal het scorebord over de staat van Schengen in deze verslagen integreren om de uitvoering van het Schengenacquis in de verschillende beleidsterreinen op onderling samenhangende wijze te evalueren en de lidstaten beter te ondersteunen bij eventuele problemen.

Paraatheid: modernisering en aanpassing van onze systemen

Lang voor het begin van de COVID-19-pandemie en reeds verschillende jaren vormde de herinvoering van controles aan de binnengrenzen een probleem. Sinds 2015 worden in een aantal lidstaten doorlopend controles aan de binnengrenzen uitgevoerd. Dit heeft de vinger gelegd op de noodzaak van meer coördinatie op Europees niveau om ervoor te zorgen dat deze controles aan de binnengrenzen proportioneel zijn. Als antwoord daarop heeft de Commissie in 2017 een wijziging voorgesteld van de Schengengrenscodex⁴³. Ondanks overeenstemming onder de belanghebbenden over de noodzaak om het probleem aan te pakken, kreeg het voorstel onvoldoende steun om succesvolle onderhandelingen tussen de medewetgevers mogelijk te maken.

De ervaringen met de COVID-19-pandemie hebben de noodzaak van een stabiel kader voor coördinatie en besluitvorming aan de buitengrenzen en binnen het Schengengebied in crisissituaties extra in het licht gesteld. De veerkracht van Schengen zal blijken uit het vermogen om op een volledig gecoördineerde wijze het hoofd te bieden aan een toekomstige pandemie of aan vergelijkbare bedreigingen die verschillende of alle lidstaten tegelijk treffen. Wat een lidstaat aan de gemeenschappelijke buitengrens van de Unie of binnen het Schengengebied doet, heeft immers een weerslag op alle andere lidstaten.

De Europese Commissie heeft binnen haar bevoegdheden snel gereageerd, door spoedig “green lanes” te openen voor de doorvoer van essentiële goederen en door twee reeksen richtsnoeren aan te nemen betreffende het vrije verkeer van werknemers⁴⁴ en noodhulp voor grensoverschrijdende samenwerking in de gezondheidszorg⁴⁵, alsook een aantal andere richtsnoeren en aanbevelingen met betrekking tot het beheer van de buiten- en de binnengrenzen naarmate de crisis uitbreiding nam⁴⁶. Daarnaast boden Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad⁴⁷ en de wijziging daarvan (EU) 2021/119⁴⁸, op basis van een voorstel

⁴³ COM(2017) 571 final.

⁴⁴ Mededeling van de Commissie: Richtsnoeren betreffende de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers tijdens de uitbraak van COVID-19 (C(2020) 2051).

⁴⁵ Mededeling van de Commissie “Richtsnoeren voor EU-noodhulp voor grensoverschrijdende samenwerking in de gezondheidszorg met betrekking tot de COVID-19-crisis”, C(2020) 2153.

⁴⁶ Bijvoorbeeld de richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen tot bescherming van de gezondheid en tot waarborging van de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten (COM(2020) 1753 final), de richtsnoeren voor de bescherming van de gezondheid, de repatriëring en reizen van zeevarenden, passagiers en andere personen aan boord van schepen (C(2020) 3100 final) en de mededeling “COVID-19: Tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU”, COM(2020) 115.

⁴⁷ Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (PB L 337 van 14.10.2020, blz. 3). Op 1 februari 2021 hechtte de Raad op voorstel van de Commissie zijn goedkeuring aan wijzigingen van Aanbeveling (EU) 2020/1475 in het licht van een zeer hoog niveau van lokale overdracht in de hele EU, mogelijk in verband met de toegenomen overdraagbaarheid van nieuwe zorgwekkende varianten van SARS-CoV-2. Op 31 mei 2021 diende de Commissie een voorstel in tot wijziging van deze aanbeveling, in het licht van de verbeterde epidemiologische situatie, alsook de op handen zijnde uitrol van het digitale EU-covidcertificaat.

⁴⁸ Aanbeveling (EU) 2021/119 van de Raad van 1 februari 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (PB L 36I van 2.2.2021, blz. 1).

van de Commissie, een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie, en werden in Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad beperkingen van niet-essentiële reizen naar de Europese Unie behandeld⁴⁹.

Voortbouwend op de lessen die uit deze ervaringen werden getrokken, is de Commissie voornemens tegen het eind van het jaar een **nieuw voorstel** in te dienen **voor een wijziging van de Schengengrenscodes**. Het nieuwe voorstel moet rekening houden met de lessen die zijn getrokken uit de COVID-19-crisis en voortbouwen op de besprekingen in verband met het voorstel van 2017, meer bepaald wat betreft het behoud van de mogelijkheid voor de lidstaten om opnieuw controles aan de binnengrenzen in te voeren, waarbij duidelijk wordt gesteld dat dit slechts als laatste redmiddel mag gebeuren in geval van bedreigingen.

Om mogelijke toekomstige Schengenbrede problemen het hoofd te bieden, moet een herziene Schengengrenscodesituaties aanpakken die een ernstige bedreiging inhouden, bijvoorbeeld een bedreiging van de volksgezondheid, zoals het geval is met de COVID-19-pandemie. In dergelijke gevallen is het van belang te zorgen voor coördinatie en nauwe samenwerking op Unieniveau, waarbij wordt gegarandeerd dat de herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen een laatste redmiddel blijft. Op die manier zouden de Commissie en de lidstaten een overzicht kunnen krijgen van de omstandigheden die herinvoering van grenscontroles noodzakelijk maken. De herziene grenscodes zou ook beantwoorden aan de noodzaak om de maatregelen tot beperking van reizen naar de EU te coördineren, met name in het licht van de ervaringen met de uiteenlopende toepassing door de lidstaten van Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad bij de respons op de pandemie als ernstige bedreiging van de volksgezondheid, en door een flexibel kader te bieden om op crises te reageren.

De COVID-19-crisis heeft aangetoond hoe kwetsbaar de volledige werking van de eengemaakte markt kan zijn. De Commissie zal in juni een mededeling presenteren over de lessen die zijn getrokken uit de COVID-19-crisis. Het is de bedoeling te reflecteren over de manier waarop de respons op volksgezondheids crises in de toekomst beter voorbereid, veerkrachtiger en doeltreffender kan worden. Het huidige wettelijke kader voor de eengemaakte markt is onvoldoende aangepast aan crisissituaties. In de mededeling over de actualisering van de nieuwe industriestrategie van 2020⁵⁰ kondigde de Commissie een voorstel aan voor een noodinstrument voor de eengemaakte markt. Daarin wordt een structurele oplossing geboden om het vrije verkeer van personen, goederen en diensten in het geval van toekomstige crises te garanderen. Het instrument moet zorgen voor meer

⁴⁹ Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2020 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking (PB L 208 van 1.7.2020, blz. 1).

⁵⁰ Mededeling van de Commissie “Actualisering van de nieuwe industriestrategie van 2020: een sterkere eengemaakte markt tot stand brengen voor het herstel van Europa”, COM(2021) 350 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_nl.pdf

informatie-uitwisseling, coördinatie en solidariteit wanneer de lidstaten crisisgerelateerde maatregelen nemen.

Binnen het brede spectrum van richtsnoeren en aanbevelingen in verband met de COVID-19-pandemie heeft de Commissie met name het systeem van de “**green lanes**” goedgekeurd, als respons op de blokkade van het vrachtvervoer aan de binnengrenzen in maart 2020⁵¹. Dit systeem werd in oktober 2020 geactualiseerd in het licht van de opgedane ervaringen⁵². Daarmee werd beoogd ervoor te zorgen dat de toeleveringsketens in de hele EU in alle omstandigheden zouden blijven functioneren. Overeenkomstig de beginselen van de green lanes werd de lidstaten verzocht alle relevante grensovergangen aan de binnengrenzen op het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T) aan te wijzen als “green lane”-grensovergangen die openstaan voor alle vrachtvoertuigen ongeacht de goederen die zij vervoeren. Het oversteken van de grens, met inbegrip van eventuele controles en medische screening, mag niet meer dan 15 minuten in beslag nemen, en beperkingen zoals verplichte quarantaine of tests van vervoerswerknemers moeten worden opgeheven, zonder afbreuk te doen aan de verplichting van de nationale autoriteiten om evenredige en specifiek aangepaste maatregelen te nemen om het risico van besmetting te beperken. Om beter voorbereid te zijn op toekomstige crisissituaties en voor het geval controles aan de binnengrenzen ondanks de genomen maatregelen toch opnieuw onvermijdelijk worden, zal de Commissie de toepasselijke **risicobeperkende maatregelen** uit de richtsnoeren en aanbevelingen in verband met COVID-19 bundelen **tot het Praktisch handboek voor grenswachten**, dat het eerste referentiepunt moet worden voor grenswachten tijdens een crisis. Hiermee wordt ook het vrije verkeer van beroepsbeoefenaren gegarandeerd en wordt voorzien in garanties voor grensoverschrijdende detachering van werknemers in een crisissituatie (met inbegrip van vervoerswerknemers en gezondheidswerkers).

Voorts **moet het systeem van de green lanes nu worden geconsolideerd** in een kader dat kan worden geactiveerd als respons op een eventuele nieuwe crisis. De Commissie is voornemens in dit verband tegen eind 2021 een noodplan op te stellen overeenkomstig het bredere initiatief voor een noodinstrument voor de eengemaakte markt. Wat betreft de aspecten vervoer en mobiliteit, zal dit initiatief de lessen trekken uit de thans heersende pandemie en inspelen op de behoeften van het Europese vracht- en personenvervoer in geval van een pandemie. De nadruk zal liggen op de garantie van vrij verkeer van vervoerswerknemers en vrachtvervoer en er zal duidelijkheid worden geboden voor het passagiersvervoer. Het initiatief beoogt het vervoerssysteem in de EU beter voor te bereiden op pandemie-achtige toestanden en de integriteit van de eengemaakte markt te vrijwaren.

⁵¹ Mededeling van de Commissie over de toepassing van green lanes in het kader van de richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen om de gezondheid te beschermen en de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten te verzekeren 2020/C 96 I/01, C(2020) 1897 (PB C 96I van 24.3.2020, blz. 1).

⁵² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad “de green lanes versterken om de economie tijdens de COVID-19-pandemie op gang te houden” (COM(2020) 685 final).

De aanbeveling van de Commissie over een **blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie**⁵³, die is goedgekeurd als onderdeel van het nieuwe migratie- en asielpact, zal ook helpen om voorbereid te zijn en te reageren op lastige migratiesituaties die gevolgen kunnen hebben voor de Unie. De blauwdruk voorziet in onafgebroken toezicht op de migratiesituatie aan de buitengrenzen van de EU en in bepaalde derde landen en de tijdige uitwisseling van informatie tussen alle betrokken actoren. De werkzaamheden van de blauwdruk moeten nu volledig worden uitgevoerd en daarvoor is de actieve deelname vereist van alle actoren, meer bepaald de lidstaten en de relevante agentschappen.

Versterkt toezicht en versterkte handhaving

Een goed functionerend Schengengebied berust op wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten en in laatste instantie op een correcte en doeltreffende uitvoering van het wettelijke kader van Schengen. Dit is essentieel, want tekortkomingen en een gebrekkige uitvoering in één lidstaat kunnen een effect hebben op alle lidstaten en uiteindelijk het Schengengebied in gevaar brengen.

Het Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht ondersteunt als peer-to-peer-instrument de opbouw van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten. Voor een doeltreffende werking van Schengen is het ook essentieel problemen op te sporen en te verhelpen en de toepassing van het wettelijke kader door de lidstaten te verbeteren.

Voor een sterker en veerkrachtiger Schengen is een mechanisme nodig dat zijn taak volledig aankan. De vijfjaarlijkse evaluatie van het mechanisme heeft tekortkomingen aan het licht gebracht die een doeltreffende werking in de weg staan. Op basis van uitgebreid overleg met alle relevante belanghebbenden, dat heeft geleid tot een brede consensus, dient de Commissie een **voorstel in om het Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht te herzien**. Het is de bedoeling het mechanisme efficiënter, strategischer en beter uitgerust te maken om nieuwe realiteiten en uitdagingen aan te pakken. De herziening moet het mechanisme tevens beter in staat stellen om een politieke dialoog over de status van Schengen te faciliteren, waarbij de nadruk ligt op die gebieden die mogelijk de werking van het Schengengebied in zijn geheel in gevaar kunnen brengen.

In het voorstel wordt het evaluatieproces aanzienlijk versneld om tekortkomingen op tijd op te sporen en te verhelpen. Er wordt een spoedprocedure ingesteld in het geval bij een evaluatie tekortkomingen aan het licht komen die de werking van het Schengengebied in gevaar kunnen brengen. In het kader van deze nieuwe procedure zal de geëvalueerde lidstaat onmiddellijk actie moeten ondernemen om de tekortkomingen te verhelpen, al vóór de goedkeuring van het evaluatieverslag, en de Commissie en de lidstaten onverwijld in kennis stellen van de genomen maatregelen. In het voorstel wordt de beslissingsbevoegdheid van de Raad specifiek

⁵³ Aanbeveling van de Commissie over een EU-mechanisme voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie (Blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie), 23 september 2020, C(2020) 6469 final.

gericht op de politiek meest relevante gevallen en wordt het toezicht van het Europees Parlement en de Raad in de procedure versterkt.

Het voorstel creëert een flexibel kader om recente ontwikkelingen op wetgevingsgebied volledig in de evaluaties te integreren, zoals de nieuwe IT-architectuur en het inreis-uitreissysteem, alsook de grotere rol voor de relevante EU-agentschappen. Het voorstel versterkt tevens risicogebaseerde evaluaties, waardoor het gemakkelijker wordt het overzicht te bewaren over de prestaties van een lidstaat en van de werking van het Schengengebied als geheel. Het voorstel biedt de broodnodige flexibiliteit om te reageren wanneer zich nieuwe problemen voordoen, door de bestaande procedureverplichtingen te vereenvoudigen en de bureaucratische rompslomp weg te werken. Het voorstel verduidelijkt de bestaande instrumenten, creëert nieuwe, en breidt de evaluatiecyclus uit van vijf naar zeven jaren, teneinde een nauwer, meer op maat gesneden en strategischer toezicht op de lidstaten te garanderen.

Het bestaande mechanisme zal blijven evalueren hoe de lidstaten de voorschriften inzake gegevensbescherming uitvoeren en toepassen. Om tegemoet te komen aan de bezorgdheid dat het bestaande mechanisme onvoldoende capaciteit heeft om specifieke typen van schendingen van de grondrechten te detecteren, voorziet het voorstel daarnaast in een grotere rol voor het Bureau voor de grondrechten, dat systematisch zal worden betrokken bij evaluaties, alsmede voor derden zoals ombudsmannen en autoriteiten die toezien op de eerbiediging van de grondrechten. Om onaangekondigde bezoeken effectiever te maken, voorziet het voorstel in de afschaffing van de systematische kennisgeving van 24 uur voor een dergelijk bezoek.

De afgelopen jaren werden andere mechanismen voor kwaliteitscontrole en toezicht op EU- en nationaal niveau opgezet die het Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht kunnen aanvullen. Het voorstel voorziet in **versterkte synergieën met deze instrumenten, meer bepaald met de kwetsbaarheidsbeoordelingen door Frontex**. Het is de bedoeling dat de via de kwetsbaarheidsbeoordelingen vergaarde informatie maximaal wordt benut en zo veel mogelijk dubbel werk en tegenstrijdige aanbevelingen worden vermeden. Relevante voorbeelden van beleidsterreinen waar versterkte synergieën mogelijk zullen zijn, zijn het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) en het toezicht dat de Commissie met de steun van eu-LISA uitoefent op de uitvoering van de relevante IT-systemen. Bij de evaluaties zal ook rekening worden gehouden met de resultaten van nationale mechanismen voor kwaliteitscontrole (die in de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht worden aanbevolen) en van het onafhankelijke toezichtmechanisme dat is ontwikkeld in het kader van het voorstel tot invoering van een voorafgaande screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen.

Het mechanisme berust op de bereidheid van de lidstaten om de aanbevelingen uit te voeren. Indien echter één lidstaat de toepasselijke wetgeving niet correct toepast en de gedane aanbevelingen niet opvolgt, heeft dit gevolgen voor het hele Schengengebied. De Commissie zal, waar het nodig is en pas geeft, **de synergieën tussen het Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht en inbreukprocedures systematischer benutten**. Daartoe zal zij een

gestructureerde aanpak hanteren, waarbij meer flexibele en transparante criteria worden toegepast om te besluiten welke omstandigheden aanleiding kunnen geven tot een inbreukprocedure, overeenkomstig het algemene beleid van de Commissie inzake de handhaving en uitvoering van het EU-recht⁵⁴. Omstandigheden die tot een inbreukprocedure kunnen leiden, omvatten belangrijke bevindingen van non-conformiteit die een aanzienlijke en onmiddellijke impact kunnen hebben op de correcte werking van Schengen, situaties waarin een lidstaat systematisch nalaat de aanbevelingen voor het verhelpen van “niet-conforme” tekortkomingen te volgen, of wanneer er blijvende tekortkomingen zijn omdat het mechanisme een lidstaat aan het eind van de evaluatiecyclus niet tot naleving heeft kunnen brengen.

Voorts zal de Commissie een intensieve politieke en technische dialoog aangaan met de lidstaten die de controles aan de binnengrenzen langdurig aanhouden, om tot een begrip te komen van de situatie en met deze lidstaten de mogelijkheden te onderzoeken voor specifieke samenwerkingsmaatregelen tussen naburige lidstaten of voor versterkte grensoverschrijdende politietsamenwerking. Indien het overleg bevestigt dat bepaalde lidstaten de controle aan de binnengrenzen onevenredig lang aanhouden, zonder dat zij blijf geven van koers te willen veranderen, is de Commissie bereid gebruik te maken van de wettelijke middelen waarover zij beschikt. Tot slot zal de Commissie er verder op toezien dat de covidgerelateerde invoering van controles aan de binnengrenzen zo spoedig mogelijk wordt opgeheven zodra de epidemiologische situatie dat mogelijk maakt.

Het Schengengebied voltooiën

De Commissie is van oordeel dat voor de voltooiing van Schengen de nodige stappen moeten worden gezet zodat wordt voldaan aan de legitieme verwachtingen en de wettelijke verplichting inzake toetreding van de EU-lidstaten die nog niet volledig deel uitmaken van de ruimte zonder controles aan de binnengrenzen. Bulgarije en Roemenië werden reeds in 2010/2011 binnen het kader van het Schengenevaluatieproces positief geëvalueerd. Wat betreft Kroatië heeft de Commissie op 22 oktober 2019 een mededeling⁵⁵ aangenomen waarin wordt verklaard dat Kroatië de nodige maatregelen had genomen om te garanderen dat is voldaan aan de noodzakelijke voorwaarden voor de toepassing van het Schengenacquis. Dit werd bevestigd na een gericht bezoek aan de buitengrenzen van Kroatië.

De Commissie is van mening dat het nu hoog tijd is om deze positieve evaluaties om te zetten en zij roept de Raad dan ook op de nodige stappen te zetten om **Bulgarije, Roemenië en Kroatië lid te laten worden van de ruimte zonder controles aan de binnengrenzen van de lidstaten**. Deze lidstaten voeren immers de belangrijkste bepalingen van het Schengenacquis

⁵⁴ Mededeling van de Commissie “EU-wetgeving: Betere resultaten door betere toepassing”, C/2016/8600 (PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10).

⁵⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie met het oog op de volledige toepassing van het Schengenacquis door Kroatië, 22 oktober 2019, COM(2019) 497 final.

uit, echter zonder de volledige vruchten te plukken van het lidmaatschap van het Schengengebied, en deze situatie moet worden rechtgezet.

Niet alleen is toetreding tot het Schengengebied voor deze landen een legitieme aspiratie en een wettelijke verplichting, de Commissie is er ook van overtuigd dat de volledige toetreding tot Schengen van deze drie landen de veiligheid in de EU als geheel zal vergroten, omdat deze landen dan zullen kunnen beschikken over het volledige beschikbare instrumentarium, zoals het visuminformatiesysteem en interoperabiliteit. Hun toetreding is ook cruciaal voor een versterking van het wederzijds vertrouwen in het Schengengebied.

Hetzelfde geldt voor **Cyprus** zodra het land het momenteel lopende Schengenevaluatieproces met succes heeft voltooid. Technisch gesproken is het nationale systeem van Cyprus klaar om in het Schengeninformatiesysteem te worden geïntegreerd. Dit betekent dat de Raad spoedig een besluit zou kunnen nemen om, als een belangrijke eerste stap, Cyprus gedeeltelijke toegang te verlenen tot het Schengeninformatiesysteem.

Ierland maakt weliswaar geen deel uit van het Schengengebied, maar heeft sinds maart 2021 wel toegang tot het Schengeninformatiesysteem, als gevolg van zijn opt-in voor dat onderdeel van het Schengenacquis. Dit is een verdere bouwsteen voor meer veiligheid in de hele EU.

Belangrijkste maatregelen om de paraatheid en de governance van Schengen te versterken

De Commissie:

- presenteert een voorstel voor een verordening tot herziening van het Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht.

De Commissie zal:

- regelmatig Schengenfora organiseren en jaarlijks een verslag over de staat van Schengen indienen;
- een mededeling presenteren over de lessen die zijn getrokken uit de COVID-19-crisis (2e kwartaal 2021);
- een politieke en technische dialoog opzetten met de lidstaten die sinds lange tijd controles aan de binnengrenzen handhaven (3e kwartaal 2021);
- een voorstel voor een verordening indienen tot wijziging van de Schengengrenscore (4e kwartaal 2021);
- de richtsnoeren en aanbevelingen in verband met COVID-19 bundelen tot een praktisch handboek voor grenswachten (4e kwartaal 2021);
- een noodplan presenteren waarbij in geval van toekomstige crises het systeem van green lanes opnieuw kan worden geactiveerd, indien de correcte werking van het vrije verkeer van goederen in de eengemaakte markt in het gedrang komt (4e kwartaal 2021);
- het noodinstrument voor de eengemaakte markt voorstellen (2022).

De Commissie, de lidstaten en de agentschappen moeten:

- constant toezien op de migratiesituatie aan de buitengrenzen van de EU en in bepaalde derde landen aan de hand van de blauwdruk voor crisisbeheer in verband met migratie.

De Raad wordt ertoe opgeroepen:

- de noodzakelijke stappen te zetten om Bulgarije, Roemenië en Kroatië (alsmede Cyprus zodra dit land het momenteel lopende Schengenevaluatieproces met succes heeft voltooid) lid te laten worden van de ruimte zonder controles aan de binnengrenzen.

5. CONCLUSIE

36 jaar geleden kwamen vijf lidstaten overeen de controles aan hun onderlinge grenzen af te schaffen. Het einde van de controles aan de binnengrenzen luidde een periode in van gedeelde verantwoordelijkheid voor de Europese interne veiligheid, op een ogenblik dat geen van de systemen die wij vandaag kennen, bestond. Er waren alleen het vertrouwen en de verbintenis om een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen op te bouwen. Dit vertrouwen en deze verbintenis zijn absoluut essentieel om de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te doen functioneren. Het vertrouwen in elke lidstaat dat zij de regels toepassen, waardoor de Unie een veilige plek blijft voor vrij verkeer zonder grenscontroles, en de verbintenis van alle betrokken belanghebbenden om de architectuur die het Schengengebied schraagt, te bewaren en te versterken.

Met de maatregelen die in deze strategie worden voorgesteld, beoogt de Commissie het instrumentarium te voltooien dat nodig is om ervoor te zorgen dat het Schengengebied als een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht correct functioneert. Hierdoor moet het systeem van regels opnieuw in evenwicht worden gebracht en het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten worden versterkt zodat alle inwoners en onze economie opnieuw volledig de vruchten kunnen plukken van een Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen.

Het is ook van groot belang te blijven samenwerken om oplossingen te vinden voor acute crisissituaties zoals de COVID-19-pandemie door de overeengekomen aanbevelingen inzake reizen naar de EU uit te voeren en het digitale EU-covidcertificaat onverwijld en op geharmoniseerde wijze toe te passen. Het is evenzo cruciaal om te blijven samenwerken met onze partners in derde landen om de druk aan onze buitengrenzen te verlichten en internationale samenwerking te garanderen, onder meer met de relevante internationale organisaties zoals de Wereldgezondheidsorganisatie en de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, in de strijd tegen de COVID-19-pandemie zodat de situatie kan normaliseren.

De Commissie zal de in deze strategie opgenomen voorstellen en initiatieven indienen, en waar passend, de lidstaten financiële en operationele steun bieden om ervoor te zorgen dat de wetgeving correct wordt toegepast. Tegelijk roept de Commissie het Europees Parlement en de Raad op om de nog hangende voorstellen goed te keuren, zoals de voorstellen die in het kader van het nieuwe migratie- en asielpact zijn ingediend, alsmede het voorstel voor de

hervorming van het Schengenevaluatiemechanisme dat tezamen met deze strategie wordt gepresenteerd.

Tot slot roept de Commissie de lidstaten op om alle initiatieven die reeds zijn goedgekeurd, met name de nieuwe IT-architectuur en de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht, spoedig uit te voeren. Hiermee zullen de inspanningen die op het gebied van de buitengrenzen en de interne veiligheid zijn geleverd, tot voltooiing worden gebracht en moeten alle maatregelen en initiatieven die reeds zijn overeengekomen, thans correct worden uitgevoerd. Met het komende voorstel over de herziening van de Schengengrenscore zal de Commissie ook beantwoorden aan de noodzaak van coördinatie bij het opkomen van bedreigingen die een Schengenbrede dimensie hebben. Er zal tevens een noodplan worden voorgesteld waarbij in geval van toekomstige crises het systeem van green lanes opnieuw kan worden geactiveerd, indien het correcte functioneren van het vrije verkeer van goederen in de eengemaakte markt in het gedrang komt. Al deze maatregelen moeten zorgen voor vertrouwen in een Europa-brede ruimte van vrijheid, veiligheid en recht waarbinnen onze burgers zich vrij en veilig kunnen bewegen en waar controles aan de binnengrenzen slechts een allerlaatste redmiddel blijven.