# AANBEVELING (EU) 2017/1804 VAN DE COMMISSIE

## van 3 oktober 2017

## over de uitvoering van de bepalingen van de Schengengrenscode inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in het Schengengebied

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) In een ruimte zonder grenstoezicht aan de binnengrenzen mag slechts tot tijdelijke herinvoering van het binnengrenstoezicht worden besloten in uitzonderlijke omstandigheden, namelijk naar aanleiding van een situatie die een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in die ruimte of in delen daarvan, of in één of meer lidstaten. Gelet op de gevolgen die een dergelijke herinvoering kan hebben voor alle personen en goederen voor wie of waarvoor binnen de ruimte zonder binnengrenstoezicht het recht van vrij verkeer geldt, mag dat slechts het uiterste middel zijn, waarvoor strikte voorwaarden gelden ten aanzien van de omvang en de duur van het tijdelijk heringevoerde grenstoezicht.

(2) De huidige bepalingen van de Schengengrenscode voorzien in de mogelijkheid van snelle tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen voor een periode van ten hoogste twee maanden, indien een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat onmiddellijk optreden vereist (artikel 28). De Schengengrenscode voorziet in het geval van een voorzienbare ernstige bedreiging voor de openbare orde of de interne veiligheid ook in de mogelijkheid van herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen voor een periode van ten hoogste zes maanden (artikel 25). Door een gecombineerde toepassing van de artikelen 28 en 25 van de Schengengrenscode kunnen de grenscontroles gedurende maximaal acht maanden worden gehandhaafd. Wanneer zich een nieuwe bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid voordoet, kunnen de regels bovendien opnieuw worden toegepast (waardoor ook de tijdsduur van het toezicht opnieuw wordt berekend).

(3) Artikel 29 van de Schengengrenscode bevat een buitengewone procedure op grond waarvan het grenstoezicht aan de binnengrenzen gedurende ten hoogste twee jaar kan worden heringevoerd, indien de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar komt door aanhoudende ernstige gebreken met betrekking tot het buitengrenstoezicht die bij een Schengenevaluatie aan het licht zijn gekomen. Door de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad [1] kan deze procedure ook worden toegepast indien een lidstaat naar aanleiding van een kwetsbaarheidsbeoordeling niet de nodige maatregelen treft of geen medewerking verleent aan het Agentschap wanneer de situatie aan de buitengrenzen dringende maatregelen vereist.

(4) In verreweg de meeste gevallen zijn de thans geldende termijnen voldoende gebleken, maar de laatste tijd is duidelijk geworden dat bepaalde ernstige bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, zoals de dreiging van terrorisme of omvangrijke secundaire bewegingen binnen de Unie, beduidend langer kunnen aanhouden dan de bovengenoemde perioden.

(5) Om deze aanhoudende bedreigingen in de toekomst te kunnen aanpakken, heeft de Commissie een voorstel aangenomen tot wijziging van de desbetreffende bepalingen van de Schengengrenscode. Het voorstel wijzigt de termijnen van artikel 25 van de Schengengrenscode indien het om voorzienbare gebeurtenissen gaat, in verband waarmee wordt erkend dat het gerechtvaardigd kan zijn om het binnengrenstoezicht opnieuw in te voeren voor een langere periode dan de huidige termijnen, met een maximum van twee jaar. Het voorstel voorziet bovendien in de mogelijkheid om het binnengrenstoezicht verder te verlengen, indien de specifieke bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid nog langer aanhoudt.

(6) Ten aanzien van de nieuwe termijnen gelden additionele procedurevereisten waaraan de lidstaten moeten voldoen voordat zij het binnengrenstoezicht mogen herinvoeren of verlengen. Met name moeten de lidstaten hun kennisgevingen staven met een risicobeoordeling waaruit blijkt dat de voorgenomen herinvoering of verlenging van het binnengrenstoezicht een uiterste maatregel is en waarin wordt aangegeven op welke wijze het binnengrenstoezicht kan bijdragen aan het bestrijden van de geconstateerde bedreiging. De Commissie moet bovendien een advies

[1] Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht, tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad en Besluit 2005/267/EG van de Raad (PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1).

uitbrengen wanneer het binnengrenstoezicht langer duurt dan zes maanden. De bepalingen inzake de overlegprocedure die na het advies van de Commissie plaatsvindt, worden eveneens gewijzigd, in verband met de nieuwe rol van de Europese grens- en kustwacht en om te waarborgen dat met de resultaten van het overleg terdege rekening wordt gehouden, met name wat betreft de betrokkenheid van de naburige lidstaten. Al deze wijzigingen moeten garanderen dat binnengrenstoezicht alleen wordt heringevoerd en van kracht blijft zolang het noodzakelijk en gerechtvaardigd is.

(7) De voorgestelde wijzigingen van de Schengengrenscode bouwen voort op de huidige bepalingen. In afwachting van de goedkeuring van de hierboven beschreven wijziging van de Schengengrenscode is het essentieel dat alle lidstaten die tijdelijk grenstoezicht aan de binnengrenzen willen herinvoeren, zich houden aan alle bestaande bepalingen van de Schengengrenscode, die ook nu al vereisen dat lidstaten die van deze maatregel gebruik willen maken, eerst de alternatieven voor grenstoezicht onderzoeken en samenwerken met de naburige lidstaten.

(8) Overeenkomstig artikel 26 van de Schengengrenscode moet een lidstaat, alvorens te besluiten tot herinvoering of verlenging van tijdelijk binnengrenstoezicht, beoordelen in hoeverre een dergelijke maatregel de bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid voldoende kan verhelpen, en of de maatregel tot die bedreiging in verhouding staat; daarbij moet onder meer rekening worden gehouden met de verwachte gevolgen van de maatregel voor het vrije verkeer van personen in de ruimte zonder binnengrenstoezicht. Gerichte controles op basis van continu geactualiseerde risicoanalyses en inlichtingen kunnen daarom bijdragen aan een optimaal nut van de controles en negatieve gevolgen voor het vrije verkeer beperken.

(9) De lidstaten die gevolgen ondervinden van de herinvoering van toezicht aan de betrokken delen van de grens, moeten regelmatig hun standpunt kunnen geven over de noodzaak ervan, zodat onderlinge samenwerking tussen alle betrokken lidstaten kan worden geregeld en regelmatig kan worden onderzocht of de maatregelen in verhouding staan tot de gebeurtenissen die tot de herinvoering van het grenstoezicht aanleiding geven, en tot de bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. De lidstaat die tot herinvoering van het toezicht heeft besloten, zou deze meningen in aanmerking moeten nemen wanneer hij de noodzaak van het toezicht onderzoekt en evalueert, met als doel het toezicht voortdurend aan de omstandigheden aan te passen.

(10) Overeenkomstig artikel 27, lid 1, onder e), van de Schengengrenscode moet de lidstaat die het binnengrenstoezicht herinvoert of verlengt, onder meer informatie verstrekken over de maatregelen die de andere lidstaten zouden moeten treffen in verband met de voorgenomen grenscontroles. Bovendien kunnen overeenkomstig artikel 27, lid 5, van de Schengengrenscode gezamenlijke vergaderingen plaatsvinden tussen de lidstaat die het grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw wil invoeren, de andere lidstaten (in het bijzonder de lidstaten die rechtstreeks door dergelijke maatregelen worden geraakt) en de Commissie, teneinde, indien nodig, de onderlinge samenwerking tussen de lidstaten te organiseren. Deze contacten met de naburige lidstaten moeten plaatsvinden om de gevolgen voor het vrije verkeer te beperken.

(11) Aangezien de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen slechts is toegestaan in uitzonderlijke omstandigheden en als uiterste maatregel, dienen de lidstaten eerst te onderzoeken of de geconstateerde bedreiging niet met andere maatregelen dan grenstoezicht doeltreffend kan worden afgewend, en mogen zij slechts als uiterste middel besluiten tot herinvoering van het grenstoezicht aan de betrokken binnengrenzen indien dergelijke voor het grensverkeer minder restrictieve maatregelen de geconstateerde bedreigingen niet afdoende kunnen afwenden. De betrokken lidstaten dienen in de in artikel 27, lid 1, van de Schengengrenscode bedoelde kennisgeving verslag uit te brengen over de uitkomst van dit onderzoek en toe te lichten waarom zij voor grenscontroles kiezen.

(12) De lidstaten dienen in dat verband al het nodige te doen om de aanbeveling van de Commissie van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politiële samenwerking in het Schengengebied (C(2017) 3349 final) volledig uit te voeren.

(13) Deze aanbeveling dient ten uitvoer te worden gelegd met volledige eerbiediging van de grondrechten.

(14) Deze aanbeveling dient gericht te zijn tot alle Schengenlanden die gebonden zijn door titel III van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad [1],

[1] Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

**BEPERKING VAN DE GEVOLGEN VOOR HET VRIJE VERKEER**

Teneinde te zorgen voor een passend evenwicht tussen enerzijds de noodzaak de openbare orde en de binnenlandse veiligheid van de lidstaten te beschermen en anderzijds de voordelen die de ruimte zonder controles aan de binnengrenzen biedt, zouden lidstaten die zich voornemen tijdelijk opnieuw het grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren, wanneer zij overeenkomstig artikel 26 van de Schengengrenscode de noodzaak en de evenredigheid beoordelen van de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen overeenkomstig de artikelen 25 en 28 van de Schengengrenscode, zorgvuldig rekening moeten houden met de volgende aspecten en deze regelmatig moeten evalueren:

a) de verwachte gevolgen van de herinvoering voor het vrije verkeer van personen in de ruimte zonder binnengrenstoezicht;

b) de verwachte gevolgen van de herinvoering voor de interne markt.

Lidstaten die voornemens zijn tijdelijk opnieuw het grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren, zouden in de in artikel 27, lid 1, van de Schengengrenscode bedoelde kennisgeving informatie moeten verstrekken over de uitkomst van de door hen uitgevoerde beoordeling van de gevolgen van de voorgenomen herinvoering of verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen voor het vrije verkeer en de interne markt.

Lidstaten die voornemens zijn tijdelijk opnieuw het grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren, zouden zich moeten onthouden van maatregelen die niet gerechtvaardigd zijn op grond van de geconstateerde ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Zij zouden bijvoorbeeld de tijdelijke herinvoering van het binnengrenstoezicht moeten beperken tot de delen van hun grenzen waarvoor het strikt noodzakelijk is om de geconstateerde bedreiging af te wenden.

**GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEID EN SAMENWERKING**

In aanmerking genomen dat de gevolgen voor het vrije verkeer beperkt dienen te blijven, zouden lidstaten die voornemens zijn tijdelijk opnieuw het grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren:

a) ruim van te voren overleg moeten plegen met de lidstaten die gevolgen zullen ondervinden van de tijdelijke herinvoering;

b) moeten zorgen voor permanente nauwe samenwerking, zodat de controles voortdurend kunnen worden herzien en aangepast aan de wisselende behoeften en praktische gevolgen;

c) bereid moeten zijn elkaar bij te staan in verband met de doeltreffende tenuitvoerlegging van de grenscontroles, voor zover dat noodzakelijk en evenredig is.

**TOEPASSING VAN ALTERNATIEVE MAATREGELEN**

Teneinde te garanderen dat de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen slechts wordt toegepast als uiterste maatregel, indien de geconstateerde ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid niet anderszins afdoende kan worden afgewend, zouden de lidstaten de aanbeveling van de Commissie van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politiële samenwerking in het Schengengebied (C(2017) 3349 final) volledig moeten uitvoeren.

Gedaan te Brussel, 3 oktober 2017.

*Voor de Commissie*
Dimitris AVRAMOPOULOS
*Lid van de Commissie*