EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.5.2022
COM(2022) 302 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen uit hoofde van Verordening (EU) 2017/458 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen uit hoofde van Verordening (EU) 2017/458 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399

I. Inleiding

In reactie op de terroristische aanslagen in Kopenhagen in februari 2015, in Parijs in januari en november 2015, en in Brussel in maart 2016, hebben het Parlement en de Raad Verordening (EU) 2017/458 van 15 maart 2017[1] (hierna "de verordening" genoemd) vastgesteld tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399[2] (Schengengrenscode). Deze wijziging had betrekking op artikel 8 ("Grenscontrole op personen") en scherpte de controles aan ten aanzien van alle personen die de Schengenruimte zonder controles aan de binnengrenzen (hierna de "Schengenruimte" genoemd) betreden of verlaten.

Krachtens de verordening moeten de lidstaten en de geassocieerde Schengenlanden (hierna "de lidstaten" genoemd) ten aanzien van alle personen die de buitengrenzen van de EU overschrijden, systematische controles uitvoeren aan de hand van relevante databanken. Deze verplichting bestond reeds voor controles van onderdanen van derde landen, maar niet voor personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vielen. Overeenkomstig de gewijzigde verordening is het volgende ook van toepassing op personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen: i) verificatie van hun identiteit en nationaliteit en van de echtheid en geldigheid van hun reisdocument; en ii) verificatie dat zij niet worden beschouwd als een bedreiging voor de openbare orde, de interne veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten. De databanken aan de hand waarvan moet worden gecontroleerd, zijn onder meer het Schengeninformatiesysteem (SIS), de Interpoldatabank voor gestolen en verloren reisdocumenten (Stolen and Lost Travel Documents, SLTD), en andere relevante nationale databanken.

De wijziging is doorgevoerd nadat duidelijk werd dat een groot aantal terroristische strijders ook burgers van de Unie zijn en, als personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen, voorheen slechts werden onderworpen aan beperkte controles aan de buitengrenzen (een visuele controle van de identiteit, waarmee niet kon worden vastgesteld of zij een bedreiging voor de veiligheid vormden, en waarbij de grenscontroles aan de hand van databanken enkel op niet-systematische wijze plaatsvonden).

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

[2] 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).

De verordening maakt het mogelijk de systematische grenscontroles aan de hand van databanken tijdelijk te beperken door de relevante databanken alleen gericht te controleren indien systematische controles "onevenredige gevolgen voor de verkeersstromen zouden hebben"[3]. Dergelijke afwijkingen vereisen kennisgeving aan de Commissie en het Europees Grens- en kustwachtagentschap, en in voorkomend geval de indiening van een risicobeoordeling bij het Agentschap, alsook latere actualiseringen daarvan.

Voor luchtgrensdoorlaatposten gold deze mogelijkheid alleen gedurende een overgangsperiode van zes maanden na de inwerkingtreding van de verordening. In gerechtvaardigde gevallen konden de lidstaten deze termijn verlengen met maximaal 18 maanden[4] (oftewel een maximale totale overgangsperiode van 24 maanden).

Dit verslag bevat een overzicht van de invulling en gevolgen van de invoering van dergelijke systematische controles ten aanzien van personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen, rekening houdend met de resultaten van systematische veiligheidscontroles in de Schengenruimte, met name met betrekking tot terroristische strijders. Daarnaast wordt in het verslag aandacht besteed aan de totale kosten voor lidstaten en passagiers, worden de uitdagingen en tekortkomingen bij de uitvoering van de verordening in kaart gebracht, en wordt een analyse gegeven van de effecten van de nieuwe regels.

Dit verslag zou op 8 april 2019 worden voorgelegd aan het Parlement en de Raad[5]. Aangezien de verordening de lidstaten echter de ruimte bood om de invoering van dergelijke controles aan hun luchtgrenzen met maximaal 24 maanden uit te stellen (oftewel tot aan de datum dat het verslag zou worden ingediend)[6] en 13 lidstaten gebruik hebben gemaakt van deze mogelijkheid, zouden de beschikbare gegevens op de geplande datum van indiening van het verslag de periode betreffen waarin slechts een paar lidstaten de verordening volledig toepasten.

Dit verslag is hoofdzakelijk gebaseerd op een studie door een externe contractant van de Europese Commissie[7] en heeft betrekking op de eerste twee jaar van de toepassing van de verordening, oftewel van 7 april 2017 tot 7 april 2019. Gezien de aanzienlijke lacunes in de gegevens die beschikbaar waren of door de lidstaten aan de contractant ter beschikking werden gesteld, zijn de voor de studie gebruikte cijfers deels gebaseerd op ramingen en moeten deze cijfers worden opgevat als aanduidingen van algemene tendensen. Naast de studie heeft de Commissie bij het opstellen van dit verslag ook gebruik gemaakt van andere bronnen die een langere periode bestreken. Dit betrof onder meer het eerste meerjarig evaluatieprogramma (2015-2019) inzake de werking van het Schengenevaluatie- en

[3] Artikel 8, lid 2 bis, van de Schengengrenscode.
[4] Artikel 8, lid 2 quinquies, van de Schengengrenscode.
[5] Artikel 8, lid 2 quater, van de Schengengrenscode.
[6] Artikel 8, lid 2 quinquies, van de Schengengrenscode.
[7] Beoordeling van de uitvoering van Verordening (EU) 2017/458 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen, februari 2020.

toezichtmechanisme[8] en bij de Commissie ingediende nationale verslagen van lidstaten die afwijkingen hebben toegepast.

Daarnaast is, zoals ook blijkt uit de periodieke evaluaties van de Commissie en de door Frontex aangeleverde gegevens, het grensoverschrijdend verkeer in 2020 en 2021 als gevolg van de COVID-19-pandemie drastisch teruggelopen (in vergelijking met 2019 met respectievelijk circa 69 % en 67 %). De daling in het personenvervoer en de aangescherpte controles om de verspreiding van het virus in te dammen, hadden tot gevolg dat de lidstaten minder behoefte hadden om van de systematische controles af te wijken. Geen enkele lidstaat heeft de Commissie gedurende deze periode dan ook in kennis gesteld van het voornemen om gebruik te maken van afwijkingen.

Dankzij de uitrol van vaccinatiecampagnes en de succesvolle inzet van het digitaal EU-covidcertificaat (EUDCC)[9] is het grensoverschrijdende personenverkeer vanaf het begin van het tweede semester van 2021 geleidelijk toegenomen. Het EUDCC heeft een cruciale rol gespeeld bij het faciliteren van reisbewegingen in de EU en is ook van essentieel belang geweest bij het weer opstarten van reisbewegingen van en naar de EU, ondanks het feit dat het certificaat wettelijk gezien alleen van toepassing is op "inkomend" verkeer in de EU. Deze stijgende lijn zal naar verwachting aanhouden en in het vakantieseizoen van de zomer van 2022 wordt een nieuwe piek verwacht.

Met het oog op het bovenstaande voorziet dit verslag in een weergave van de huidige stand van zaken, de nodige conclusies en een aantal aanbevelingen met betrekking tot passende maatregelen ten aanzien van de toepassing van artikel 8 van de Schengengrenscode.

II. Toepassing van artikel 8, lid 2, van de Schengengrenscode

II.1. Praktische gevolgen van de verordening

Vóór de inwerkingtreding van de verordening voerden de lidstaten gerichte, niet-systematische controles aan de hand van databanken ten aanzien van personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen, op niet-uniforme wijze uit. Uit de gegevens die zijn verzameld in het kader van de externe studie waarop dit verslag is gebaseerd, blijkt dat zeven lidstaten reeds vóór de inwerkingtreding van de verordening aan al hun grenzen systematische controles uitvoerden ten aanzien van dergelijke personen. Waar andere lidstaten op beperkte wijze – bijvoorbeeld slechts tijdelijk, bij bepaalde grensdoorlaatposten

[8] 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 – COM(2020) 779 final – 25.11.2020.

[9] Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-covidcertificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren, en Verordening (EU) 2021/954 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-covidcertificaat) ten aanzien van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven of wonen tijdens de COVID-19-pandemie.

of bij bepaalde grenssegmenten/grenzen met bepaalde derde landen – systematische controles uitvoerden ten aanzien van personen met het recht van vrij verkeer, gaven vijf lidstaten aan vóór de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2017/458 nooit systematische controles aan hun grensdoorlaatposten te hebben uitgevoerd.

Om aan de verplichtingen uit hoofde van de verordening tegemoet te komen, hebben de meeste lidstaten hun operationele richtsnoeren voor grenswachters geactualiseerd. Aangezien er reeds systematische controles ten aanzien van niet-EU-burgers werden uitgevoerd, waren er geen grote veranderingen in de organisatiestructuur of werkorganisatie en -processen nodig. Ongeveer tien lidstaten hebben bovendien hun richtsnoeren geactualiseerd voor grensfunctionarissen die eerstelijnscontroles uitvoeren aan de hand van risicoprofielen van passagiers.

Tussen 2017 en 2019 hebben 18 lidstaten extra personeel aangenomen, waarvan 11 om tegemoet te komen aan de nieuwe voorschriften in het kader van de verordening. Een aantal lidstaten heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt om bestaand personeel weer in te zetten en om te scholen. De meeste lidstaten hebben de bestaande infrastructuur aan de grensdoorlaatposten aangepast (en blijven deze aanpassen) teneinde de uitvoering van systematische controles te faciliteren. Volgens de grenswachters die in het kader van de externe studie zijn geïnterviewd, waren de verbeteringen van de infrastructuur over het algemeen onderdeel van bredere hervormingen die veelal tot doel hebben de capaciteit te verhogen van luchthavens, havens en grensdoorlaatposten teneinde de toegenomen intensiteit van het verkeer te kunnen verwerken waar veel lidstaten in de jaren voorafgaande aan de pandemie mee te maken hadden. Deze aanpassingen hebben de uitvoering van systematische controles naar verluidt desalniettemin gefaciliteerd.

Tabel 1: aanpassingen aan de infrastructuur van grensdoorlaatposten (2017-2019)[10]

	Aanpassingen ten behoeve van de uitvoering van de verordening	**Aanpassingen die niet in verband staan met de verordening**
Extra passagiersdoorgangen	**Luchtgrenzen:** Cyprus, Spanje **Landgrenzen:** Litouwen (gepland), Letland (gepland)	**Luchtgrenzen:** Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Slowakije **Landgrenzen:** Kroatië, Griekenland
Extra grenscontrolehokjes	**Zeegrenzen:** Hongarije, Italië, Spanje	**Luchtgrenzen:** Slowakije, IJsland **Alle grenzen:** Frankrijk
Algemene uitbreiding van de grensdoorlaatposten	**Luchtgrenzen:** Hongarije, Italië, Litouwen **Zeegrenzen:** Cyprus	**Luchtgrenzen:** Kroatië, Finland, Duitsland, Hongarije, IJsland **Zeegrenzen:** Duitsland **Landgrenzen:** Kroatië, Bulgarije **Alle grenzen:** Hongarije
Nieuwe	**Luchtgrenzen:** Bulgarije,	–

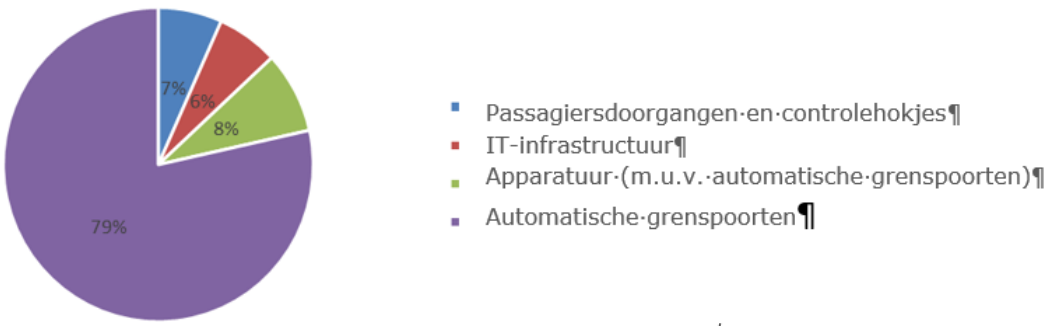
[10] De verslagperiode bestrijkt de eerste twee jaar van de uitvoering van de verordening, oftewel 7 april 2017 tot 7 april 2019, toen afwijkingen van de systematische controles aan de luchtgrenzen nog waren toegestaan.

	Aanpassingen ten behoeve van de uitvoering van de verordening	Aanpassingen die niet in verband staan met de verordening
wachtrijregelingen[11]	Denemarken, Hongarije, Letland **Landgrenzen:** Bulgarije **Alle grenzen:** Italië, Spanje	
Striktere scheiding van EU-/niet-EU-/geautomatiseerde grenscontroledoorgangen	**Luchtgrenzen:** Oostenrijk, Cyprus[12], Tsjechië, Denemarken, Letland **Zeegrenzen:** Cyprus **Alle grenzen:** Kroatië, Italië, Spanje	–

Bron: tabel gebaseerd op een enquête onder en interviews met grenswachters (hoofdkantoor en medewerkers van de grenswacht)

De meeste lidstaten hebben, vooral in reactie op de verordening, ook in extra apparatuur geïnvesteerd, met name in extra automatische grenspoorten die de meest efficiënte oplossing bieden voor het beperken van extra wachttijden en het tegelijkertijd drukken van de personeelskosten (één daartoe opgeleide persoon kan toezicht houden op tot wel zes automatische grenspoorten). Weer andere aankopen betroffen apparatuur voor mobiele grenscontroles, leesapparaten voor paspoorten en vingerafdruklezers. Verschillende lidstaten hebben bovendien in hun IT-systemen geïnvesteerd om aan de vereisten van de verordening tegemoet te komen. Daarnaast was er sprake van kleine aanpassingen aan de processen en infrastructuur, bijvoorbeeld met betrekking tot het beheer van passagiersstromen, de invoering van extra passagiersdoorgangen en controlehokjes, en een striktere scheiding van EU- en niet-EU-grenscontroledoorgangen.

Figuur 1. Door de lidstaten gedane investeringen naar aanleiding van de uitvoering van de verordening (2017-2019)



Bron: berekening op basis van een enquête onder grensbewakingsautoriteiten

[11] Met inbegrip van de regelingen in het kader van artikel 10, lid 4, van Verordening (EU) 2016/399.
[12] In de haven van Limasol worden de nieuwe wachtrijregelingen niet altijd toegepast.

Op basis van door de Commissie verzamelde gegevens en informatie, met name tijdens de bezoeken in het kader van de Schengenevaluatie, werd ondanks deze concrete verbeteringen het volgende geconstateerd: "Hoewel de algemene kwaliteit van de controles aan de buitengrenzen goed is, varieert de kwaliteit nog steeds in en tussen de lidstaten. De meeste landen worden geconfronteerd met uitdagingen in verband met middelen, opleiding en operationele planning om te zorgen voor uniforme en systematische controles aan alle doorlaatposten aan de buitengrenzen, en efficiënte bewaking van de buitengrenzen"[13]. Deze uitdagingen betroffen onder meer beperkingen ten aanzien van de infrastructuur (bijvoorbeeld het gebrek aan grenscontrolehokjes op luchthavens) in de helft van de lidstaten, met name tijdens de pieken in de zomer en tijdens de vakantieseizoenen. Daarnaast hebben sommige lidstaten nog altijd te kampen met tekorten aan geschikte apparatuur, met name voor het controleren van de vingerafdrukken van reizigers aan de hand van de gegevens in hun reisdocumenten, een stap die cruciaal is voor het verifiëren van de identiteit van de reiziger.

II.2. In de tijd beperkte uitzonderingen

Afwijkingen uit hoofde van artikel 8 van de Schengengrenscode

Artikel 8, lid 2 quinquies, van Verordening (EU) 2016/399, voorziet in een afwijking van het beginsel van systematische controles aan de hand van relevante databanken[14] ten aanzien van personen met het recht van vrij verkeer, indien aan twee cumulatieve voorwaarden wordt voldaan: i) de controles aan bepaalde grensdoorlaatposten aan de hand van relevante databanken zouden onevenredige gevolgen voor de verkeersstromen hebben; en ii) de betrokken lidstaat voert een risicobeoordeling uit waaruit blijkt dat de uitvoering van controles op gerichte basis niet tot een veiligheidsrisico leidt.

Hoewel afwijkingen met betrekking tot systematische controles nog steeds mogelijk zijn aan land- en zeegrenzen, werden de afwijkingen met betrekking tot de luchtgrenzen beperkt tot een overgangsperiode van maximaal zes maanden vanaf de inwerkingtreding van de verordening[15]. De lidstaten konden deze periode in het geval van uitzonderlijke infrastructurele moeilijkheden met nog eens 18 maanden verlengen tot 7 april 2019[16].

Uit door de lidstaten bij de Commissie ingediende kennisgevingen blijkt dat 13 lidstaten tussen april en oktober 2017 de tijdelijke afwijking van zes maanden hebben toegepast. Hiervan hebben zeven lidstaten de afwijking met de maximumtermijn van nog eens 18 maanden verlengd. Vier lidstaten hebben de Commissie daarnaast in kennis gesteld van het feit dat zij de afwijking aan hun landgrenzen toepasten, waarvan drie lidstaten met het oog op het vakantieseizoen 2019/2020.

---

[13] 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 – COM(2020) 779 final – 25.11.2020 (blz. 7).

[14] Artikel 8, leden 2 bis en 2 ter, van de Schengengrenscode.

[15] Artikel 8, lid 2 quinquies, van de Schengengrenscode.

[16] Tweede alinea van artikel 8, lid 2 quinquies, van de Schengengrenscode.

Tabel 2: door de lidstaten verstuurde kennisgevingen inzake afwijkingen van het beginsel van systematische controles aan de hand van relevante databanken

	Toegepaste afwijkingen in de eerste zes maanden (zelfde regels voor land- en luchtgrenzen)	Toegepaste afwijkingen aan de luchtgrenzen na zes maanden (tot 7.4.2019)	Toegepaste afwijkingen aan de land-/zeegrenzen na 7.4.2019	Momenteel toegepaste afwijkingen aan de land-/zeegrenzen (per april 2022)[17]
#	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				
HR				
HU				
IT				
LV				
SI				
IS				
NO				

Tabel op basis van door de lidstaten aan de Commissie verstuurde kennisgevingen

Lidstaten die besluiten om bij specifieke grensdoorlaatposten op gerichte basis controles uit te voeren, moeten iedere zes maanden verslag uitbrengen aan de Commissie en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (hierna "het Agentschap" genoemd) over de uitvoering van de controles. Uit de tussen 2017 en 2020 door de 13 lidstaten bij de Commissie ingediende verslagen, zijn de volgende conclusies getrokken:

- acht lidstaten gaven aan dat de gerichte controles alleen werden uitgevoerd in het geval van toegenomen passagiersstromen en om te zorgen voor een tijdige en vlotte grensovergang, met waarborging van een passend niveau van veiligheid;
- drie lidstaten gaven aan dat het aantal treffers in SIS niet in belangrijke mate was afgenomen als gevolg van de invoering van de gerichte controles;

[17] Sinds de vaststelling van de verordening hebben Finland, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Letland en Noorwegen kennisgevingen verstuurd zonder de termijn ervan aan te geven. Tijdens een vergadering van de deskundigengroep inzake het "Beheer van de buitengrenzen" op 28 maart 2022, heeft de Commissie deze lidstaten verzocht te bevestigen of hun kennisgevingen voor onbepaalde duur nog altijd van kracht waren. Hierop antwoordde Finland dat het niet recentelijk gebruik had gemaakt van de krachtens artikel 8, lid 2 bis, van de Schengengrenscode geboden mogelijkheid om bij bepaalde grensdoorlaatposten uitsluitend gerichte (en geen systematische) controles uit te voeren, maar dat zijn kennisgeving voor onbepaalde duur nog altijd van kracht was en nog steeds kon worden toegepast. In april 2022 stelden Kroatië en Slovenië de Commissie in kennis van hun voornemen om gedurende een periode van vijf maanden gebruik te maken van de krachtens artikel 8, lid 2 bis, van de Schengengrenscode geboden mogelijkheid. Ten tijde van de opstelling van dit verslag hadden de andere lidstaten de Commissie nog geen reactie doen toekomen.

- vijf lidstaten gaven aan dat de tijdelijke invoering van gerichte controles aan de hand van de databanken niet heeft geleid tot een toename van risico's voor de openbare orde, de interne veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van de lidstaten, en niet van invloed was geweest op de bescherming van de buitengrenzen van de EU; en

- vier lidstaten gaven aan dat de omvang en duur van de gerichte controles aan de hand van de databanken beperkt zijn gebleven tot hetgeen strikt noodzakelijk was.

Tijdens de COVID-19-pandemie heeft geen enkele lidstaat de Commissie in kennis gesteld van het voornemen om gebruik te maken van afwijkingen. Op 15 mei 2022 hadden zeven lidstaten de Commissie in kennis gesteld van het feit dat zij indien nodig mogelijk gebruik willen maken van een tijdelijke opschorting van de aanscherping van de controles aan de hand van relevante databanken. Deze lidstaten mogen uitsluitend van deze mogelijkheid gebruikmaken indien systematische controles onevenredige gevolgen zouden hebben voor de wachttijden aan een specifieke grensdoorlaatpost of voor de leefomstandigheden van de aan de grens wonende plaatselijke bevolking. Daarnaast is deze afwijking uitsluitend van toepassing op personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen.

Versoepelingen (artikel 9 van de Schengengrenscode)

De mogelijke toepassing van bovengenoemde afwijkingen staat alsnog los van de toepassing van artikel 9 van de Schengengrenscode uit hoofde waarvan de grenscontroles kunnen worden **versoepeld** indien "aan de grensdoorlaatposten onredelijk lange wachttijden ontstaan" als gevolg van "buitengewone en onvoorziene omstandigheden". Bij versoepeling worden de controles op steekproefsgewijze, niet-systematische basis uitgevoerd en hebben de grenscontroles van het binnenkomend verkeer voorrang op de grenscontroles van het uitgaand verkeer. Hoewel dit artikel geen onderdeel van de verordening vormde, zijn sommige lidstaten van mening dat het artikel nauw aansluit op de praktische uitvoering van de systematische controles, ondanks het feit dat het hier twee geheel verschillende scenario's betreft.

Tijdens de eerste twee jaar van de uitvoering van de verordening hebben de lidstaten mogelijk niet altijd een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de afwijkingen uit hoofde van artikel 8, lid 2 bis, van de Schengengrenscode, en de versoepelingen uit hoofde van artikel 9 van de Schengengrenscode. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat het basisscenario met betrekking tot afwijkingen van de systematische controles uit hoofde van artikel 8, lid 2 bis ("onevenredige gevolgen voor de verkeersstromen"), vergelijkbaar is met het scenario met betrekking tot versoepelingen van de grenscontroles uit hoofde van artikel 9 van de Schengengrenscode ("een zodanige verkeersdrukte […] dat […] aan de grensdoorlaatposten onredelijk lange wachttijden ontstaan").

Afwijkingen en versoepelingen – de volgende stappen

Hoewel beide bepalingen toegespitst zijn op de praktische gevolgen voor het verkeer, is in artikel 9 voorts bepaald dat a) een dergelijke situatie het gevolg moet zijn van *buitengewone en onvoorziene* omstandigheden, en b) dat alle personele, facilitaire en organisatorische

mogelijkheden volledig zijn benut. Versoepelingen zijn minder normatief dan afwijkingen en het gebruik ervan is ter beoordeling van de grenswachter die verantwoordelijk is voor de desbetreffende grensdoorlaatposten, zonder dat sprake is van een formele procedure. Er hoeft slechts één keer per jaar een ex-postevaluatie te worden ingediend bij de Commissie over de gedurende het jaar toegepaste versoepelingen.

In het geval van afwijkingen uit hoofde van artikel 8, lid 2 bis, van de Schengengrenscode, moet vooraf een risicobeoordeling worden ingediend bij het Agentschap, welke beoordeling bovendien regelmatig moet worden geactualiseerd als de afwijkingen worden voortgezet, moeten de andere lidstaten, de Commissie en het Agentschap onmiddellijk in kennis worden gesteld, en moeten er halfjaarlijkse verslagen worden ingediend bij de Commissie en het Agentschap.

Volgens de in het kader van dit verslag verzamelde informatie hebben de lidstaten de afwijkingen en versoepelingen op inconsistente wijze toegepast, waarbij een aanzienlijk aantal lidstaten versoepelingen van de grenscontroles uit hoofde van artikel 9 van de Schengengrenscode hebben toegepast in gevallen waarin de toepassing van artikel 8, lid 2 bis, van de Schengengrenscode, welk artikel voorziet in strengere formele vereisten, het aangewezen instrument zou zijn geweest[18]. Voor drie lidstaten betrof het gebruik van versoepelingen een bewuste keuze, terwijl dit gebruik in vier andere lidstaten het gevolg lijkt te zijn van een gebrek aan duidelijkheid over welk instrument te gebruiken. Ten tijde van de uitvoering van de studie voorzagen de nationale bepalingen van twee lidstaten in een uitdrukkelijk verbod op het gebruik van afwijkingen (artikel 8, lid 2 bis) wegens de bijbehorende hoge administratieve lasten.

Na ontvangst van de eerste kennisgevingen betreffende de toepassing van artikel 8, lid 2 bis, heeft de Commissie brieven gestuurd naar de betrokken Schengenlanden ter verduidelijking van: i) de voorwaarden voor de toepassing van afwijkingen; ii) de maatregelen die moeten worden getroffen door de lidstaten die gebruik willen maken van dit instrument; iii) specifieke kwesties die de lidstaten in de kennisgevingen moeten vermelden[19]. Waar het de vereisten met betrekking tot de toepassing van afwijkingen van systematische controles betreft, blijkt uit de studie dat in de meeste lidstaten de autoriteiten voor de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad niet of slechts indirect bij de ontwikkeling van de risicobeoordeling waren betrokken. Gezien de centrale doelstelling, te weten de invoering van systematische controles, zou een nauwere betrokkenheid van autoriteiten voor de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad de kwaliteit van de risicobeoordelingen ten goede kunnen komen.

---

[18] Sinds de verlengde overgangsperiode, die uit hoofde van artikel 8, lid 2 quater, van de Schengengrenscode voorzag in afwijkingen met betrekking tot luchtgrensdoorlaatposten, in april 2019 is verstreken, zijn aan de luchtgrensdoorlaatposten alleen nog versoepelingen mogelijk. Bij zee- en landgrensdoorlaatposten leidt dit echter mogelijk nog steeds tot verwarrende situaties.

[19] In april 2017 heeft de Commissie brieven gestuurd naar twaalf van de lidstaten die gebruik hadden gemaakt van de afwijkingen. Vijf lidstaten hebben hierop in de vorm van verdere verduidelijking naar tevredenheid gereageerd. In juli 2017 werd er een tweede brief gestuurd naar de zeven lidstaten die niet hadden gereageerd naar aanleiding van de eerste brief. Met deze correspondentie is rekening gehouden bij het opstellen van het herziene *Praktisch handboek voor grenswachters*.

De lidstaten bleven er consequent op aandringen dat ten behoeve van hun nationale grensbewakingsautoriteiten aanvullende verduidelijking nodig was met betrekking tot het onderscheid tussen deze bepalingen. De geplande herziening van het *Praktisch handboek voor grenswachters*[20] zal voorzien in een verduidelijking van het verschil tussen versoepelingen en gerichte controles om zo een eind te maken aan de inconsistente toepassing van deze twee instrumenten door lidstaten en om te voorkomen dat lidstaten – onterecht – versoepelingen van grenscontroles toepassen in plaats van afwijkingen. Het door Frontex ontwikkelde model voor de risicobeoordeling heeft gezorgd voor een verhoging van de kwaliteit en waarde van de risicobeoordeling op basis waarvan de betrokken lidstaten met kennis van zaken beslissingen betreffende afwijkingen kunnen nemen. Het Agentschap gebruikt het model inmiddels ook als solide basis voor het in kaart brengen van mogelijke aandachtspunten. Deze aanvullende leidraad moet er ook voor zorgen dat in de toekomst door de lidstaten aan te leveren informatie van betere kwaliteit en volledi ger zal zijn.

De lidstaten vroegen bovendien om advies over de beoordeling van "buitensporig lange wachttijden". Het vaststellen van een "buitensporig" lange wachttijd betreft een beoordeling die afhankelijk is van diverse factoren en die wordt uitgevoerd door de grenswachter die verantwoordelijk is voor de desbetreffende grensdoorlaatpost. Aangezien versoepelingen een uitzondering op de systematische controles vormen en de doelstellingen van de Schengengrenscode, en daarmee de veiligheid in de Schengenruimte, kunnen ondermijnen, moet deze beoordeling zijn gebaseerd op gemeenschappelijke criteria. In de aankomende herziening van het *Praktisch handboek voor grenswachters* zal de Commissie een aantal praktische aanbevelingen doen met betrekking tot het vereiste uit hoofde van de Schengengrenscode dat versoepelingen alleen mogen worden toegepast indien alle beschikbare middelen reeds maximaal zijn ingezet en als de gevolgen van een onvoorziene omstandigheid (naar alle waarschijnlijkheid) zullen leiden tot buitensporig lange wachttijden.

Daarnaast kunnen ook voorzorgsmaatregelen ter waarborging van de naleving van de desbetreffende wettelijke vereisten van pas komen. In dit opzicht lijkt het aantal lidstaten dat geen melding van versoepelingen bij de Commissie doet (twee derde gedurende de verslagperiode van de studie), erop te duiden dat de rapportageverplichtingen mogelijk niet worden nageleefd. Ook dit aspect verdient nadere aandacht en zal aan de orde komen in de aankomende herziening van het *Praktisch handboek voor grenswachters*.

III. Doeltreffendheid van systematische controles

Aangezien verijdelde dreigingen niet altijd kunnen worden geteld en de bijbehorende cijfers soms alleen indirect kunnen worden verkregen, is het lastig een exact cijfer te plakken op het effect van de invoering van systematische controles ten aanzien van alle personen die de

[20] Met de aanbeveling van de Commissie tot vaststelling van het *Praktisch handboek voor grenswachters* (C(2019)7131) heeft de Commissie zich verbonden tot het uitbrengen van periodieke updates van het handboek. Deze eerste update zal een aantal wijzigingen van het handboek bevatten die het gevolg zijn van recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, van de vaststelling van nieuwe wetgeving en van andere relevante recente ontwikkelingen. De update zal tevens gebaseerd zijn op vergaderingen van de deskundigengroep inzake het "Beheer van de buitengrenzen" die plaatsvonden in het vierde kwartaal van 2021 en het eerste kwartaal van 2022.

Schengenruimte betreden of verlaten. De doeltreffendheid van de verordening bij het voorkomen van bedreigingen voor de interne veiligheid in de Schengenruimte moet dan ook worden beoordeeld op basis van meetbare indicatoren en adviezen van deskundigen. Volgens de grenswachters die in het kader van de externe studie zijn geraadpleegd, bestaan de voordelen van de invoering van systematische controles aan de buitengrenzen van de Schengenruimte, op het gebied van misdaadpreventie onder meer in:

- betere en meer uitgebreide inlichtingen over personen die betrokken zijn bij de georganiseerde misdaad, als gevolg van het toegenomen aantal treffers uit hoofde van artikel 36, lid 2, van het SIS II-besluit;
- betere opsporing en uitvoering van signaleringen in het kader van het Schengeninformatiesysteem (SIS) met het oog op aanhoudingen, uitlevering en overlevering aan grensdoorlaatposten;
- betere opsporing van personen met een inreisverbod in verband met strafbare feiten in SIS en/of nationale databanken;
- betere opsporing van het frauduleuze gebruik van (verloren, gestolen of ingetrokken) identiteitsdocumenten als gevolg van het toegenomen aantal treffers in de Interpoldatabank voor gestolen en verloren reisdocumenten (SLTD);
- betere uitwisseling van informatie tussen de EU-lidstaten inzake gevallen van georganiseerde misdaad.

Op het gebied van beleid inzake terrorismebestrijding bestaan de voordelen onder meer in:

- betere en meer uitgebreide inlichtingen over terroristische strijders en personen die betrokken zijn bij aan terrorisme gerelateerde activiteiten, als gevolg van het toegenomen aantal treffers met betrekking tot signaleringen uit hoofde van artikel 24, artikel 26, en artikel 36, leden 2 en 3, van het SIS II-besluit;
- verbeterde inzet van het Schengeninformatiesysteem (SIS) inzake aan terrorisme gerelateerde gevallen;
- al deze effecten van systematische controles kunnen de werkzaamheden van rechtshandhavingsinstanties betreffende aan terrorisme gerelateerde gevallen ten goede komen en daarmee bijdragen tot de preventie van terroristische aanslagen.

III.1. Effecten van de verordening op de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad

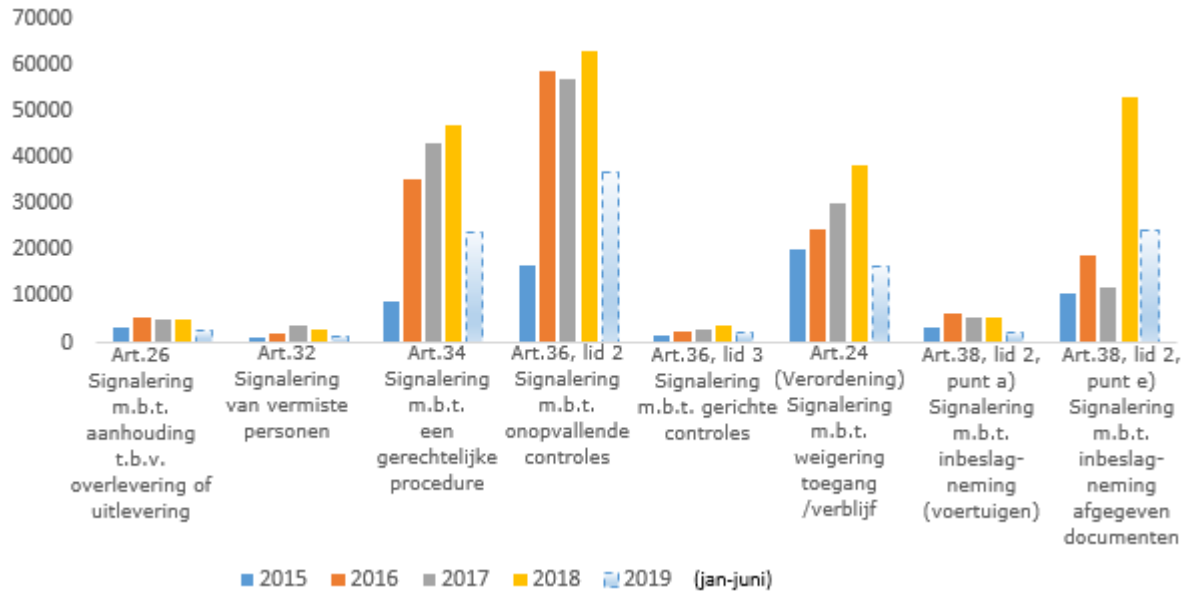
Allereerst moet worden opgemerkt dat er geen openbare gegevens beschikbaar zijn over het aantal signaleringen/treffers inzake personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen ten opzichte van die inzake onderdanen van derde landen. Onderstaande gegevens hebben betrekking op alle personen die de buitengrenzen overschrijden. Het feit dat er in de statistieken[21] geen onderscheid wordt gemaakt tussen personen die onder het Unierecht

[21] Naast de in het kader van de externe studie verzamelde gegevens, zijn er de door eu-LISA verstrekte statistische gegevens over het gebruik van SIS door de lidstaten op basis van de SIS-verordeningen en de daarmee samenhangende uitvoeringshandelingen. De gegevens over het aantal zoekopdrachten en signaleringen in SIS worden per lidstaat verzameld en niet ingedeeld per "type zoekopdracht" of "locatie van de treffer" (grenscontroles, politiecontroles enz.). Ten tijde van het opstellen van dit verslag hielden de

inzake vrij verkeer vallen, en onderdanen van derde landen, maakt het uiteraard lastig hier betrouwbare conclusies aan te verbinden.

Volgens de door de externe contractant uitgevoerde studie nam het totale aantal signaleringen van personen in het Schengeninformatiesysteem (SIS) tussen 2016 en 2018 met 13 % toe. De meest opvallende toename (63 %) betrof signaleringen met het oog op onopvallende en gerichte controles (artikel 36 van het SIS II-besluit[22]). Ook het aantal treffers in SIS met betrekking tot de twaalf lidstaten die in de externe studie grondig in kaart zijn gebracht[23], was toegenomen.

Figuur 2. Totaal aantal gemelde SIS II-treffers naar aanleiding van overschrijdingen van de buitengrenzen (2015-2019)[24]



Bron: cijfers op basis van enquêtes onder grenswachters (gegevens met betrekking tot Duitsland, Estland, Finland, Kroatië, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië, Spanje en Zweden); de gegevens voor Spanje hebben uitsluitend betrekking op de luchthaven Madrid-Barajas[25].

---

meeste (maar niet alle) lidstaten in meer of mindere mate nationale statistieken met deze mate van gedetailleerdheid bij.

22 Besluit 2007/533/JBZ van de Raad van 12 juni 2007 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PB L 205 van 7.8.2007, blz. 63).

23 Hoewel de externe studie alle lidstaten bestreek, was de studie specifiek gericht op de situatie in twaalf lidstaten: Bulgarije, Duitsland, Estland, Finland, Kroatië, Letland, Litouwen, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië, Spanje en Zweden.

24 Artikel 24 van Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie, betreft slechts onderdanen van derde landen, wat inhoudt dat de signaleringen uit hoofde van dit artikel nooit betrekking hebben op burgers van de Unie. Daarnaast heeft artikel 24 ook betrekking op signaleringen die niet in verband staan met de veiligheid, als gevolg waarvan dergelijke treffers mogelijk geheel niet relevant zijn voor de beoordeling van de preventie van bedreigingen voor de interne veiligheid in de Schengenruimte.

25 Het team dat de studie uitvoerde, heeft gegevens over treffers opgevraagd door middel van zowel het verzoek om aanvullende informatie bij het nationale deel (Sirene) als in de enquête onder grenswachters. In de enquête onder grenswachters had de opgevraagde informatie uitsluitend betrekking op de artikelen 26, 32 en 34 van Besluit 2007/533/JBZ en artikel 24 van Verordening (EG) nr. 1987/2006, alsook de

Volgens de in het kader van de externe studie geraadpleegde functionarissen op het gebied van terrorismebestrijding lijkt het erop dat de verordening een positief effect heeft gehad op de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad, met name door het feit dat de algehele inwinning van inlichtingen is vergemakkelijkt als gevolg van het grotere aantal treffers dat in rechtstreeks verband staat met het hogere aantal controles aan de hand van de databanken. Naast de waarde van het toegenomen aantal treffers zelf, heeft de toegenomen doeltreffendheid van de grenscontroles het vertrouwen van de rechtshandhavingsinstanties en veiligheidsdiensten in de systemen doen toenemen, waardoor zij meer geneigd zijn signaleringen in het Schengeninformatiesysteem (SIS) of de Interpoldatabank voor gestolen en verloren reisdocumenten (SLTD) in te voeren.

Aangezien de verordening is vastgesteld met het oog op het aanpakken van terrorismedreigingen, met name vanuit terroristische strijders, zijn vooral de veranderingen met betrekking tot aan terrorisme gerelateerde treffers en signaleringen interessant. Volgens de naar aanleiding van de studie verkregen gegevens, is het aantal signaleringen (voor met terrorisme verband houdende activiteiten) waarom is verzocht door de voor de nationale veiligheid bevoegde autoriteiten uit hoofde van artikel 36, lid 3, van het SIS II-besluit, tussen 2016 en 2018 met 46 % toegenomen. Volgens de door zeven nationale Sirene-bureaus[26] verstrekte gegevens, is het aantal aan terrorisme gerelateerde treffers in het kader van ditzelfde artikel gedurende deze periode meer dan verdubbeld. Naast de statistieken over signaleringen en treffers, bleek ook dat de in het kader van de externe studie geïnterviewde functionarissen op het gebied van terrorismebestrijding van mening waren dat de verordening nog meer positieve gevolgen heeft. De door de functionarissen genoemde verbeteringen betroffen onder meer: i) het monitoren van de bewegingen van terroristische strijders en, door middel van samenwerking tussen de lidstaten, het volgen van deze bewegingen; ii) het verzamelen van inlichtingen over terrorisme waardoor de uitvoering van risicobeoordelingen en het vaststellen van de te nemen maatregelen worden vergemakkelijkt; iii) het mogelijk maken van interventies ten aanzien van terroristische strijders; iv) de doeltreffendheid van onopvallende controles; en v) de opsporingscapaciteit.

Naast de positieve gevolgen voor de bestrijding van terrorisme bleek uit de studie van de externe contractant ook dat de verordening de bestrijding van de georganiseerde misdaad ten goede komt, met name waar het migrantenhandel, mensenhandel, de drugshandel, het verkeer van goederen over de grenzen heen, namaak en vermogensdelicten, en de vervalsing van documenten betreft. De verordening heeft niet alleen de bestrijding van terrorisme bevorderd,

---

subartikelen 36, lid 2, 36, lid 3, 38, lid 2, punt a), en 38, lid 2, punt e), van het besluit. Ook over de specifieke bezochte locaties werd informatie opgevraagd. De in het kader van Sirene opgevraagde informatie ging een stap verder en betrof ook subcategorieën binnen de specifieke artikelen en subartikelen. Deze categorieën hadden onder meer betrekking op buitenlandse terroristische strijders en misdrijven. De veronderstelling was dat de Sirene-bureaus een gedetailleerdere databank hebben opgezet en onderhouden, aangezien zij ook gegevens moeten doorgeven aan eu-LISA.

[26] Sirene staat voor "Supplementary Information Request at the National Entries" (verzoek om aanvullende informatie bij het nationale deel). Elk EU-land dat SIS gebruikt, heeft een nationaal Sirene-bureau opgericht dat 24/7 in bedrijf is en verantwoordelijk is voor de uitwisseling van aanvullende informatie en de coördinatie van activiteiten in verband met SIS-signaleringen.

maar ook in hoge mate geleid tot een verbetering met betrekking tot de algehele inwinning van inlichtingen en de kwaliteit van de risicoanalyse, waardoor de rechtshandhavingsinstanties beter in staat zijn de georganiseerde misdaad te bestrijden. Het aantal treffers uit hoofde van de desbetreffende artikelen is toegenomen, met name die in het kader van artikel 36 ("signaleringen met het oog op onopvallende of gerichte controles"). Bovendien blijkt uit de in het kader van de studie verzamelde gegevens dat het aantal treffers naar aanleiding van signaleringen met het oog op aanhouding en het aantal treffers naar aanleiding van signaleringen met het oog op weigering van toegang of verblijf aan onderdanen van derde landen (artikel 24 van de SIS II-verordening[27]) tussen april 2017 en april 2019 met 30 % zijn toegenomen in de twaalf lidstaten waar de externe studie met name op was gericht.

Daarnaast is het totale aantal treffers in de Interpoldatabank voor gestolen en verloren reisdocumenten (SLTD) tussen 2016 en 2018 meer dan verdubbeld, hoewel deze toename aanzienlijk verschilt tussen de lidstaten.

III.2. Economische gevolgen van de verordening

De voordelen van de verordening moeten worden bezien in samenhang met de kosten die de verschillende belanghebbenden maken bij de uitvoering ervan.

De externe studie bevat een analyse van de economische kosten die belanghebbenden in 2018, het jaar met de meest volledige gegevens over de belangrijkste economische factoren, hebben gemaakt bij de uitvoering van de verordening. De beperkte beschikbaarheid van gegevens heeft de mogelijkheid tot het trekken van duidelijke conclusies echter sterk beperkt. Hierbij draait het met name om het volgende:

- de analyse met betrekking tot de extra wachttijden voor passagiers was noodgedwongen deels gebaseerd op ramingen;
- bij het in het kader van de studie vaststellen van de kosten bleek voorts dat reizigers wegens zeer uiteenlopende redenen vertragingen ondervinden, bijvoorbeeld wegens normale files of oponthoud in het openbaar vervoer. Deze kosten worden niet vanuit een en dezelfde benadering vastgesteld, en de betrokken reizigers zijn hoogstwaarschijnlijk niet in staat om de door hen wegens verschillende redenen ondervonden vertragingen (zoals controles, files, wegwerkzaamheden, het weer) te specificeren;
- gezien de niet-beschikbaarheid van gegevens zijn de kosten voor private entiteiten, bijvoorbeeld investeringskosten, kosten als gevolg van vertragingen en vergoedingen voor passagiers, niet in overweging genomen;
- er zijn mogelijk indirecte besparingen behaald als gevolg van de effecten van de verordening op terrorisme en georganiseerde criminele activiteiten, oftewel de

[27] Verordening (EG) nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (PB L 381 van 28.12.2006, blz. 4).

centrale doelstelling van de verordening. Het is echter slechts in zeer beperkte mate mogelijk nauwkeurige ramingen van deze besparingen te maken. Daarnaast zijn de voordelen van een verijdelde terroristische aanslag uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk, te kwantificeren, en kunnen deze voordelen niet in louter economische termen worden gemeten.

Hierdoor is het dan ook niet mogelijk een duidelijke balans op te maken van de kostenefficiëntie van de verordening. Het grootste deel van de kosten komt hoe dan ook voor rekening van de passagiers in de vorm van toegenomen wachttijden, hoewel deze toename per passagier zeer beperkt lijkt te zijn[28].

Daar komt bij dat het uitvoeren van dergelijke controles passagiers een veiliger gevoel geeft[29], waardoor zij eerder bereid zijn om langere wachttijden te accepteren als dat het risico op terroristische aanslagen doet afnemen. Ook dit toegenomen gevoel van veiligheid moet als algeheel positief effect worden beschouwd, alsook als positief economisch multiplicatoreffect. Grenscontroles kunnen bovendien, mits zij goed worden georganiseerd, zeer soepel verlopen waardoor de wachttijden verwaarloosbaar zijn.

Hoewel een aanzienlijke toename van de wachttijden weliswaar minder goed door passagiers zou worden geaccepteerd, voorziet de mogelijke versoepeling van grenscontroles uit hoofde van artikel 9 de Schengengrenscode van een mechanisme om in te spelen op onvoorziene buitensporig lange wachttijden.

Op basis van dit gegeven en gezien de algehele voordelen van systematische controles voor de interne veiligheid in de Schengenruimte, met name door het verkrijgen van uitgebreide inlichtingen inzake terrorisme en georganiseerde misdaad dankzij het toegenomen aantal signaleringen en treffers in SIS, lijken de kosten die worden gemaakt voor de uitvoering van de verordening, evenredig en gerechtvaardigd te zijn.

IV. Externe factoren die van invloed zijn op de doeltreffendheid van de systematische controles

Het technische vermogen van de lidstaten voor het controleren van de vingerafdrukken van reizigers aan de hand van de gegevens in hun reisdocumenten schiet aanzienlijk tekort, waardoor de doeltreffendheid van de systematische controles wordt ondermijnd. Dit vereist meer aandacht en maatregelen van zowel de Commissie als de autoriteiten van de lidstaten.

---

[28] Volgens de door de externe contractant uitgevoerde studie hebben slechts vier lidstaten ramingen verstrekt van de toename van de wachttijden, uitgedrukt in minuten. Op basis van bij de grensbewakingsautoriteiten verzamelde gegevens heeft de externe contractant twee uiterste scenario's opgesteld: het optimistische scenario waarin de wachttijd per passagier als gevolg van de invoering van systematische controles met één minuut toeneemt, en het pessimistische scenario waarin de wachttijd per passagier als gevolg van de invoering van systematische controles met dertien minuten toeneemt. Op basis van de aan de externe contractant verstrekte gegevens lijken de kosten per passagier te variëren van 0,08 EUR tot 0,16 EUR.

[29] Zoals bevestigd door het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) tijdens de in het kader van de studie door de externe contractant gevoerde interviews.

Bij twijfel over de echtheid van het reisdocument of over de identiteit van de houder, zijn de lidstaten verplicht ten minste één van de biometrische kenmerken in het opslagmedium op de paspoorten en reisdocumenten die zijn afgegeven overeenkomstig Verordening (EG) nr. 2252/2004[30], te verifiëren, d.w.z. een gezichtsopname of vingerafdrukken. "Waar [een dergelijke verificatie] mogelijk [is]", geldt deze verplichting ook voor reisdocumenten die niet krachtens deze verordening zijn afgegeven. Vingerafdrukken vormen het meest efficiënte, betrouwbare en betaalbare biometrische identificatiemiddel voor het opsporen van reizigers die een valse identiteit gebruiken, bijvoorbeeld als de persoon die zich voor een ander uitgeeft een sterke gelijkenis vertoont met de rechtmatige houder van het aangeboden document. Het controleren van vingerafdrukken wordt bijgevolg steeds belangrijker nu documentfraude almaar verfijnder wordt en steeds lastiger op te sporen is, bijvoorbeeld door "morphing" van afbeeldingen[31].

Ter bestrijding van deze steeds vaker gebruikte vervalsingstechnieken heeft de Commissie besloten het iMARS-onderzoeksproject te financieren (iMARS staat voor "image manipulation attack resolving solutions") dat tot doel heeft instrumenten te ontwikkelen om gedurende de levenscyclus van identiteitsdocumenten bewerkte gezichtsopnamen te detecteren, met name gemorfte gezichtsopnamen, en de echtheid van identiteitsdocumenten te verifiëren, alsook te waarborgen dat Europese paspoorten met gemorfte of anderszins bewerkte afbeeldingen niet langer in de Europese Unie kunnen worden afgegeven[32].

In afwachting van de resultaten van het iMARS-project kunnen twijfels over de identiteit van personen alleen worden weggenomen door het controleren van vingerafdrukken aan de hand van de biometrische kenmerken in het opslagmedium op de paspoorten en reisdocumenten. Dit vindt momenteel[33] plaats aan de buitengrenzen van slechts 13 lidstaten, en dit proces kan alleen worden uitgevoerd ten aanzien van houders van paspoorten die zijn afgegeven door de 15 lidstaten die reeds de noodzakelijke technologie toepassen. Dit heeft een veiligheidsleemte tot gevolg die snel moet worden opgevuld. Deze aanzienlijke onderbenutting van vingerafdrukken houdt een directe ondermijning van de doelstelling van systematische controles in. Aangezien uiteindelijk het reisdocument en de bijbehorende persoonsgegevens worden gecontroleerd aan de hand van de databanken, en niet de persoon die de Schengenruimte betreedt, zouden terugkerende terroristische strijders, ondanks de systematische controles, zonder betrouwbare verificatie van het verband tussen de persoon in kwestie en het aangeboden reisdocument, nog steeds onopgemerkt de Schengenruimte kunnen betreden.

---

[30] Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PB L 385 van 29.12.2004, blz. 1).

[31] Dit betreft een techniek waarbij een nieuwe gezichtsopname wordt gecreëerd door twee gezichtsopnamen met behulp van een digitaal programma te laten samensmelten. Er bestaan verschillende morphingtechnieken, uiteenlopend van geautomatiseerde morphing met behulp van applicaties en software, tot handmatige morphing op basis van algemeen verkrijgbare fotobewerkingssoftware.

[32] iMARS is een door de Europese Commissie gefinancierd onderzoeksproject dat in september 2020 is gestart en 48 maanden zal duren. Zie ook https://imars-project.eu/

[33] Ten tijde van de opstelling van dit verslag.

V. Conclusies

Terrorisme, met inbegrip van het gevaar van terugkerende terroristische strijders, is nog altijd een van de grootste bedreigingen voor de veiligheid van de Europese Unie. Hoewel we niet precies kunnen vaststellen welke directe effecten de verordening heeft gehad op het voorkomen van terroristische aanslagen en georganiseerde criminele activiteiten, blijkt uit de raadplegingen van de belanghebbenden en de beschikbare statistische gegevens dat de verordening over het algemeen een positief effect heeft gehad op de interne veiligheid in de Schengenruimte, met name dankzij de inlichtingen die de rechtshandhavingsinstanties ter beschikking staan.

De verordening heeft belangrijke gevolgen gehad voor personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen door te waarborgen dat iedereen onderworpen wordt aan systematische veiligheidscontroles. De verordening kan daarmee worden gezien als een aanvulling op een belangrijke lacune bij het gebruik van databanken ten aanzien van personen met het recht van vrij verkeer, nu het feit wordt erkend dat sommige terroristische strijders mogelijk profiteren van het recht om te reizen binnen de Schengenruimte.

Hoewel **de kosten die samenhangen met de invoering van systematische controles ten aanzien van alle personen die de Schengenruimte betreden of verlaten,** niet verwaarloosbaar zijn, en door de toename van de wachttijden met name voor rekening van de passagiers komen, **lijken zij evenredig te zijn met de effecten van de verordening op de interne veiligheid**, zelfs zonder rekening te houden met de mogelijke kostenbesparingen als gevolg van het voorkomen van terroristische aanslagen en georganiseerde criminele activiteiten. Waar het de beoordeling van de algehele effecten van de verordening betreft, waren de in het kader van de studie geraadpleegde grensbewakingsautoriteiten vrijwel unaniem van mening dat de verordening in voldoende mate tegemoetkomt aan de huidige veiligheidsbehoeften.

In de eerste jaren van uitvoering deden zich echter belangrijke **uitdagingen voor**. Deze uitdagingen hebben betrekking op het onderscheid tussen de afwijkingen uit hoofde van artikel 8, lid 2 bis, van de Schengengrenscode, en de versoepelingen uit hoofde van artikel 9 van de Schengengrenscode, de interpretatie van de vereisten krachtens die twee bepalingen en bijgevolg de praktische toepassing ervan, alsook de kwaliteit van de voor de afwijkingen benodigde risicobeoordelingen en de voor de versoepelingen geldende rapportageverplichtingen. Aangezien beide bepalingen van toepassing blijven op zee- en landgrensdoorlaatposten, is er verdere verduidelijking nodig met betrekking tot de procedures voor de tijdelijke hervatting van gerichte controles alsook een strengere handhaving ervan, teneinde een consistent hoog niveau van veiligheid aan alle buitengrenzen te waarborgen. Het gebruik van versoepelingen moet beperkt blijven tot buitengewone en onvoorziene omstandigheden.

Bij toepassing van een afwijking van het beginsel van systematische controles aan de hand van relevante databanken, worden de lidstaten sterk aangemoedigd om ook de autoriteiten voor de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad te betrekken bij de

ontwikkeling van de risicobeoordeling. Het hiertoe door Frontex ontwikkelde model heeft tot doel het gebrek aan harmonisatie op het gebied van gegevensverzameling aan te pakken en de kwaliteit van de gegevens te verhogen. Dit doel zal echter niet worden bereikt als niet alle relevante instanties hier actief bij worden betrokken.

Een **proactievere aanpak bij het voorkomen van buitensporig lange wachttijden als gevolg van onvoorziene omstandigheden** zou een belangrijke stap zijn voor het verhelpen van de situatie, zonder de centrale doelstelling van de verordening in de weg te staan. Een groot aantal lidstaten heeft melding gedaan van hun voornemen om af te wijken van het beginsel van systematische controles aan de hand van relevante databanken met het oog op de zomer- en kerstvakanties. Hoewel het gebruik van afwijkingen aan de land- en zeegrenzen nog altijd een prerogatief van de lidstaten is, moeten de lidstaten voorbereid zijn op het uitbreiden van hun personeelsbestand en het anders inrichten van de infrastructuur tijdens deze algemeen bekende piekperioden.

Ook een **uniforme aanpak voor de beoordeling van "onvoorziene omstandigheden" en "buitensporig" lange wachttijden** zou de samenhang waarborgen met betrekking tot een essentieel aspect dat mogelijk van invloed is op de veiligheid van alle Schengenlanden. In het verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de werking van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme[34] worden bovenstaande uitdagingen in het algemeen bevestigd, maar wordt ook erkend dat de nationale autoriteiten deze uitdagingen ten tijde van de vervolgbezoeken in het kader van het Schengenevaluatiemechanisme reeds hadden aangepakt of daarmee bezig waren.

Om bovenstaande redenen heeft de Commissie in juni 2021 bij de vaststelling van de strategie voor de toekomst van Schengen[35], die in december 2021 heeft geleid tot haar voorstel tot wijziging van de Schengengrenscode[36], geconstateerd dat er geen wetgevende aanpassingen van het bestaande artikel 8 nodig waren om de vastgestelde gebreken aan te pakken. De Commissie is voornemens om in plaats daarvan "zachte wetgeving" te hanteren om deze tekortkomingen aan te pakken, met name in de vorm van het komende *Praktisch handboek voor grenswachters*[37] voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij het uitvoeren van grenscontroles op personen.

Wat de toekomst betreft, zal de Commissie de toepassing van artikel 8 blijven volgen in het kader van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme.

---

[34] 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 – COM(2020) 779 final – 25.11.2020.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_nl

[36] Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen – COM(2021) 891 final.

[37] C(2019)7131 final van 8.10.2019.