Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
L-serie

2024/268

17.1.2024

AANBEVELING (EU) 2024/268 VAN DE COMMISSIE

van 23 november 2023

betreffende samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot ernstige bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde in het gebied zonder binnengrenstoezicht

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Het gebied zonder binnengrenstoezicht is gestoeld op een rechtskader dat bestaat uit maatregelen ter ondersteuning van de operationele samenwerking en informatie-uitwisseling tussen politiële en justitiële autoriteiten in strafzaken en uit maatregelen op het gebied van visum- en terugkeerbeleid. Dit kader is ontwikkeld om het ontbreken van toezicht aan de binnengrenzen te compenseren en moet soepel aansluiten bij het doeltreffend beheer van de buitengrenzen.

(2) De verplichting van lidstaten om elkaar bijstand te verlenen en te zorgen voor een nauwe en voortdurende onderlinge samenwerking is uitdrukkelijk opgenomen in Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad ([1]). Voor de goede werking van het Schengengebied is het evenzeer van belang dat de lidstaten elkaar bijstand verlenen met betrekking tot de maatregelen in het binnengrensgebied.

(3) De Commissie volgt de situatie aan de binnengrenzen nauwlettend. In haar mededeling "Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied" ([2]) zet de Commissie onder meer een aantal kernacties uiteen die het vertrouwen tussen de lidstaten moeten versterken en bevorderen. De verslagen over de staat van Schengen van 2022 ([3]) en 2023 ([4]) bieden een overzicht van de maatregelen die de Commissie de laatste jaren in dit verband heeft genomen, alsook van de gebieden waarop prioritaire actie nodig is om tot een gestructureerde, gecoördineerde en gezamenlijke Europese respons op gedeelde uitdagingen te komen.

(4) Sinds 2022 voeren de lidstaten en de Schengencoördinator ([5]) een intensieve dialoog over de controles aan de binnengrenzen. Deze controles staan ook centraal bij de Schengencyclus ([6]) en worden geregeld besproken in de Raad Schengen, in het kader van de Schengenbarometer. Verder is de Commissie sinds mei 2023 ([7]) bezig geweest met een raadpleging onder de lidstaten die langdurig binnengrenstoezicht toepassen alsook de lidstaten die daarvan gevolgen ondervinden ([8]). De Schengencoördinator wil de lopende dialoog met de lidstaten voortzetten om hen te ondersteunen bij de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling, alsmede regelmatig verslag uitbrengen aan de Raad Schengen over de stand van zaken en de geboekte vooruitgang.

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj).

([2]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad "Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied", 2.6.2021, COM(2021) 277 final.

([3]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over de staat van Schengen 2022, 24.5.2022, COM(2022) 301 final/2.

([4]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over de staat van Schengen 2023, 16.5.2023, COM(2023) 274 final.

([5]) Deze functie is in juni 2022 door de Commissie ingesteld.

([6]) Zie de conclusies van de Raad van 23 februari 2023 (document 6234/22), Raadsdocument 9802/22 van 3 juni 2022.

([7]) Sinds 12 mei 2023, naar aanleiding van de brief van 26 april 2023 waarin de Sloveense autoriteiten kanttekeningen plaatsten bij de noodzaak en evenredigheid van het Oostenrijkse besluit tot herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen met Slovenië.

([8]) Staff Working Document accompanying the Recommendation on cooperation between the Member States with regard to serious threats to internal security and public policy in the area without internal border controls adopted on [22 november 2023] (Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de aanbeveling betreffende samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot ernstige bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde in het gebied zonder binnengrenstoezicht, vastgesteld op [22 november 2023]).

(5) Onlangs heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie ook twee arresten gewezen met betrekking tot de situatie aan de binnengrenzen: het eerste arrest betrof de maximumduur voor de tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht naar aanleiding van een ernstige bedreiging voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde ([9]) als bedoeld in Verordening (EU) 2016/399 en het tweede de regels die van toepassing zijn wanneer irreguliere migranten zich melden bij een grensdoorlaatpost waar binnengrenstoezicht is heringevoerd ([10]).

(6) Met het voorstel tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399, dat is vastgesteld op 14 december 2021 ([11]), stelde de Commissie een verruiming voor van het scala van maatregelen die kunnen worden gebruikt als alternatief voor binnengrenstoezicht, met inbegrip van de maatregelen waarmee ernstige bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde zouden kunnen worden aangepakt. De voorgestelde maatregelen bouwen voort op Aanbeveling (EU) 2017/820 van de Commissie ([12]) inzake evenredige politiecontroles en politiële samenwerking in het Schengengebied en duiden erop dat nadere acties nodig zijn om te bevorderen dat bij bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde alternatieve maatregelen voor controles aan de binnengrenzen worden gebruikt.

(7) Aangezien de dialoog tussen de Schengencoördinator en de lidstaten uitwees dat de aanbevelingen die Commissie formuleerde in Aanbeveling (EU) 2017/820 inzake evenredige politiecontroles en grensoverschrijdende politiële samenwerking nog steeds relevant zijn, overwegende dat de bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde in het Schengengebied voortdurend evolueren en rekening houdend met de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaken C-368/20, C-369/20 en C-143/22, acht de Commissie het passend om Aanbeveling (EU) 2017/820 te herzien en aan te vullen op grond van de lessen die sinds de aanneming ervan in 2017 zijn getrokken en de door de Schengencoördinator aangestuurde dialoog. Het is ook passend om een overzicht te maken van andere aanbevelingen die sinds 2017 zijn aangenomen en relevant zijn voor het soort bedreigingen dat de lidstaten constateren en aanvoeren om de herinvoering van binnengrenstoezicht te rechtvaardigen.

(8) In het verslag over de staat van Schengen 2023 wordt het verbeteren van de interne veiligheid van het Schengengebied om georganiseerde misdaad en drugshandel te bestrijden als prioriteit aangemerkt. Zoals is uiteengezet in het verslag over de staat van Schengen 2023, heeft de dialoog met de lidstaten aan het licht gebracht dat zij nog steeds te maken hebben met ernstige bedreigingen voor hun binnenlandse veiligheid en openbare orde en dat optreden vereist is. De dialoog wees ook uit dat de maatregelen in het kader van de aangemelde herinvoering van binnengrenstoezicht sterk uiteenlopen. De verschillen betreffen met name de frequentie en intensiteit van de heringevoerde controles, alsook de combinatie met de andere maatregelen die zijn genomen om de geconstateerde bedreigingen aan te pakken.

(9) De huidige aanbeveling bouwt ook voort op Aanbeveling (EU) 2022/915 van de Raad ([13]) en moet de uitvoering die de lidstaten aan die aanbeveling geven, versterken. Aanbeveling (EU) 2022/915 bevat een aantal oplossingen voor het verhelpen van beperkingen bij operationele samenwerking en voor het versterken van die samenwerking wanneer rechtshandhavingsfunctionarissen in andere lidstaten actief zijn bij grensoverschrijdende achtervolgingen, grensoverschrijdende observaties, gezamenlijke patrouilles of andere gezamenlijke operaties. Zoals duidelijk is geworden in de workshops die de achtereenvolgende voorzitterschappen van de Raad samen met de Commissie hebben georganiseerd in het kader van Aanbeveling (EU) 2022/915, kent een aantal lidstaten talrijke goede praktijken op het gebied van operationele samenwerking bij rechtshandhaving, waaronder gezamenlijke politiebureaus, gezamenlijke patrouilles in treinen, gezamenlijke permanente operationele taskforces, gezamenlijke op verzoek inzetbare permanente politiebrigades, het gebruik van centra voor politiële en douanesamenwerking ter

([9]) Arrest van het Hof van Justitie van 26 april 2022, Landespolizeidirektion Steiermark, gevoegde zaken C-368/20 en C-369/20, ECLI:EU:C:2022:298.

([10]) Arrest van het Hof van Justitie van 21 september 2023, ADDE e.a., C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689, dat grotendeels het arrest van het Hof van Justitie van 19 maart 2019, Arib e.a., C-444/17, ECLI:EU:C:2019:220, bevestigt.

([11]) 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.

([12]) Aanbeveling (EU) 2017/820 van de Commissie van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politiële samenwerking in het Schengengebied (PB L 122 van 13.5.2017, blz. 79, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2017/820/oj).

([13]) Aanbeveling (EU) 2022/915 van de Raad van 9 juni 2022 inzake operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (PB L 158 van 13.6.2022, blz. 53, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2022/915/oj).

ondersteuning van operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, technologieën voor het verrichten van politiecontroles zonder verkeershinder en beveiligde communicatiemiddelen voor grensoverschrijdend gebruik; in 2023 heeft de Commissie specifieke financiering ter beschikking gesteld om te bevorderen dat deze praktijken in de hele Unie navolging vinden. Andere lidstaten zouden deze goede praktijken moeten overnemen, voor zover deze relevant zijn voor hun situatie. Zoals uiteengezet in het verslag over de staat van Schengen 2023 is de Commissie bovendien van plan om financiering beschikbaar te blijven stellen om ervoor te zorgen dat goede praktijken breder ingang vinden in de andere lidstaten.

(10) Deze aanbeveling moet rekening houden met de grote rol die de centra voor politiële en douanesamenwerking spelen bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, met name in binnengrensgebieden. Aanbeveling (EU) 2022/915 bevordert de rol van de centra voor politiële en douanesamenwerking en Richtlijn (EU) 2023/977 van het Europees Parlement en de Raad ([14]) voorziet in het doeltreffend delen van informatie met en via diezelfde centra.

(11) Aangezien het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) is uitgegroeid tot het belangrijkste instrument van de Unie in de strijd tegen de georganiseerde misdaad ([15]), moet deze aanbeveling rekening houden met het kader waarin Empact voorziet om criminele dreigingen doeltreffend tegen te gaan.

(12) Voorts zijn er krachtiger gezamenlijke acties nodig om migrantensmokkel doeltreffender te bestrijden en irreguliere migratie naar de Unie en niet-toegestane bewegingen tussen de lidstaten tegen te gaan. Er zou op die gebieden nauwer moeten worden samengewerkt. De migratiedruk kan aanleiding geven tot meer controles in de binnengrensgebieden en zo nodig, met inachtneming van de regels van Verordening (EU) 2016/399, tot herinvoering van controles aan de binnengrenzen. Deze controles mogen echter alleen worden uitgevoerd zolang een risicoanalyse uitwijst dat zij niet kunnen worden vervangen door andere, minder strenge maatregelen.

(13) Er zij op gewezen dat alle acties van rechtshandhavingsautoriteiten op evenredige en niet-discriminerende wijze moeten worden uitgevoerd,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

1. **GESTRUCTUREERDE SAMENWERKING OP ALLE NIVEAUS**

1. De lidstaten zouden hun nauwe samenwerking op alle politieke, bestuurlijke en operationele niveaus verder moeten intensiveren om de ernstige bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde in het Schengengebied te bestrijden.

2. De lidstaten zouden permanente contactpunten moeten opzetten bij de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de respons op ernstige bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde en zowel elkaar als de Commissie moeten informeren over dergelijke contactpunten, indien passend.

   Dergelijke contactpunten zouden op zowel nationaal als lokaal niveau moeten worden opgezet.

   De activiteit van de permanente contactpunten zou moeten worden afgestemd op het dreigingsniveau; zij zouden vaker moeten overleggen als er in de binnengrensgebieden intensievere politiecontroles worden gehouden overeenkomstig de nationale wetgeving.

   Dergelijke permanente contactpunten zouden het volgende moeten doen:

   a) de evolutie van de dreigingen monitoren, met name door onderling risicoanalyseproducten en inlichtingen uit te wisselen over onder meer:

      i) terroristische dreigingen;

      ii) smokkel van vuurwapens, handvuurwapens en andere lichte wapens met behulp van voertuigen;

      iii) bij niet-toegestane bewegingen gebruikte routes;

      iv) drugshandel;

([14]) Richtlijn (EU) 2023/977 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en tot intrekking van Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad (PB L 134 van 22.5.2023, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/977/oj).

([15]) Conclusies van de Raad over de permanente voortzetting van de EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit: Empact 2022+ (document 7100/23), die de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) tijdens zijn 3936e zitting op 9 maart 2023 heeft goedgekeurd (ELI: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/nl/pdf).

v) de modus operandi die personen of groepen personen onder meer volgen in verband met migrantensmokkel, illegale handel in wapens en verstrekking van valse documenten — activiteiten die de lidstaten als een ernstige bedreiging voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde beschouwen;

b) ervoor zorgen dat rechtshandhavingsautoriteiten nauwer samenwerken en meer informatie delen over ernstige bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde, met ondersteuning van het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) als EU-centrum voor strafrechtelijke informatie, en gebruikmaken van gezamenlijke analysecapaciteit om het werk van nationale rechercheurs bij grensoverschrijdende strafrechtelijke onderzoeken te vergemakkelijken.

3. Als een lidstaat besluit tot tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen overeenkomstig titel III van hoofdstuk II van Verordening (EU) 2016/399, zouden de lidstaten die bij een dergelijke herinvoering in het geding zijn, het volgende moeten doen:

a) op regelmatige basis bilaterale bijeenkomsten met de contactpunten of andere betrokken diensten houden om:

i) de evolutie van de vastgestelde ernstige dreigingen te monitoren, met name door risicoanalyses en inlichtingen uit te wisselen;

ii) na te gaan of de vastgestelde maatregelen in verhouding staan tot de vastgestelde ernstige bedreigingen en de aan de betrokken binnengrensdelen en binnengrensgebieden toegepaste maatregelen aanpassen aan de evolutie van de ernstige bedreigingen die zijn vastgesteld, met name wat betreft de locatie, frequentie en intensiteit van de controles, teneinde sluiting van grensoverschrijdende wegen te voorkomen, hetgeen gevolgen zou hebben voor het functioneren van grensoverschrijdende gemeenschappen en de interne markt;

b) nauw blijven samenwerken met de Commissie en met name:

i) de Schengencoördinator op verzoek tijdig alle relevante informatie verstrekken;

ii) deelnemen aan de raadplegingen die de Commissie op basis van artikel 27, lid 5, van Verordening (EU) 2016/399 organiseert om de wederzijdse samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren en na te gaan of de maatregelen in verhouding staan tot de gebeurtenissen die aanleiding geven tot de herinvoering van het binnengrenstoezicht, en de bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde te onderzoeken, en daarbij ten volle rekening te houden met de rechtspraak van het Hof van Justitie ([16]).

2. **VERSTERKING VAN DE CAPACITEIT VOOR GEZAMENLIJKE MAATREGELEN**

4. De lidstaten zouden hun capaciteit om gezamenlijke en aanvullende maatregelen uit te voeren, verder moeten ontwikkelen op basis van bilaterale of multilaterale grensoverschrijdende samenwerking.

5. Meer bepaald zouden de lidstaten het volgende moeten doen:

a) de bilaterale overeenkomsten en regelingen met gronden voor grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van rechtshandhaving tussen de daarin vermelde autoriteiten en contactpunten evalueren en aanpassen;

b) gezamenlijke risicoanalyses ontwikkelen om vast te stellen met welke maatregelen de meest geschikte respons kan worden geboden op verschillende soorten ernstige bedreigingen van de binnenlandse veiligheid of de openbare orde, en met welke intensiteit dergelijke maatregelen moeten worden toegepast, rekening houdend met de specifieke plaatselijke omstandigheden. Zo zouden de lidstaten kunnen overwegen zo nodig samen met de aangrenzende lidstaten voor elke binnengrensdeel een aanpak op maat te ontwikkelen, met een overzicht van de specifieke maatregelen, afhankelijk van de kenmerken van de ernstige bedreigingen die zijn vastgesteld. Een dergelijk aanpak op maat zou bijvoorbeeld kunnen dienen om de bedreiging in verband met grootschalige niet-toegestane bewegingen van irreguliere migranten, terrorisme en drugshandel aan te pakken en de smokkel van vuurwapens, handvuurwapens en andere lichte wapens te voorkomen en te beperken, hetgeen specifieke gezamenlijke risicoanalyses vereist;

([16]) Met name het arrest van het Hof van Justitie van 26 april 2022, Landespolizeidirektion Steiermark, gevoegde zaken C-368/20 en C-369/20, ECLI:EU:C:2022:298; het arrest van het Hof van Justitie van 19 maart 2019, Arib e.a., C-444/17, ECLI:EU:C:2019:220, en het arrest van het Hof van Justitie van 21 september 2023, ADDE e.a., C-143/22, ECLI:EU:C:2023:689.

c) zorgen voor de nodige middelen, uitrusting en capaciteit voor gezamenlijke patrouilles en gemengde brigades. Dergelijke gezamenlijke patrouilles en gemengde brigades zouden met name bevoegd moeten zijn om acties te ondernemen die verband houden met de opsporing en inbeslagneming van in voertuigen verborgen vuurwapens, handvuurwapens en andere lichte wapens en met de identificatie van de personen of groepen personen die volgens de lidstaten een ernstige bedreiging van de binnenlandse veiligheid en/of de openbare orde vormen. Met inachtneming van de in de relevante rechtspraak van het Hof van Justitie vastgestelde voorwaarden zouden dergelijke gezamenlijke patrouilles en gemengde brigades actief moeten kunnen zijn in een gebied dat zo ruim wordt gedefinieerd is als nodig is, rekening houden met de plaatselijke omstandigheden en op grond van een risicoanalyse, met inbegrip van binnengrensgebieden, mits zulks niet neerkomt op grenstoezicht.

3. **OPTIMALE BENUTTING VAN DE MOGELIJKHEDEN VAN AANBEVELING (EU) 2022/915**

6. De lidstaten zouden het volgende moeten doen:

a) alle mogelijke maatregelen nemen om uitvoering te geven aan Aanbeveling (EU) 2022/915 in het kader van de bestrijding van ernstige bedreigingen van de binnenlandse veiligheid of de openbare orde in het Schengengebied, door:

i) de nodige technische, juridische en operationele middelen en instrumenten beschikbaar te stellen respectievelijk vast te stellen om de inzet van gezamenlijke patrouilles en gemengde brigades, grensoverschrijdende achtervolgingen en grensoverschrijdende observaties in binnengrensgebieden mogelijk te maken;

ii) centra voor politiële en douanesamenwerking op te zetten of te versterken teneinde de samenwerking in binnengrensgebieden te versterken;

b) gebruikmaken van de goede praktijken op het gebied van operationele politiële samenwerking die in andere lidstaten voorhanden zijn, overeenkomstig het stappenplan van de Groep rechtshandhaving van de Raad;

c) de beschikbare financiële middelen van de EU aanwenden om:

i) transnationale projecten te ontwikkelen voor operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving met EU-meerwaarde;

ii) breder gebruik te maken van goede praktijken.

4. **MEER GEZAMENLIJKE ACTIES ONDERNEMEN TER BESTRIJDING VAN MIGRANTENSMOKKEL**

7. De lidstaten zouden de nodige maatregelen moeten nemen om:

a) meer gezamenlijke onderzoeken te voeren naar geïdentificeerde belangrijke doelwitten en criminele netwerken met een hoog risico;

b) te voorzien in en gebruik te maken van gerichte gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties in specifieke binnengrensgebieden;

c) informatie over tendensen op het gebied van niet-toegestane bewegingen stelselmatig te delen met andere betrokken lidstaten alsook met het Europees Grens- en kustwachtagentschap en Europol, en eventuele gebeurtenissen en analyses te melden voor weergave in de situatiebeelden van Eurosur ([17]).

8. Europol en het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken zouden de gezamenlijke onderzoeken van punt 7, a), van deze aanbeveling moeten ondersteunen door middel van operationele taskforces in het kader van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact).

9. Europol zou ondersteuning moeten verlenen aan de onderzoeken die uit de in punt 7, b), van deze aanbeveling bedoelde operaties voortvloeien en misdrijven betreffen die te maken hebben met smokkel.

([17]) Uitvoeringsverordening (EU) 2021/581 van de Commissie van 9 april 2021 betreffende de situatiebeelden van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) (PB L 124 van 12.4.2021, blz. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2021/581/oj).

5. GEBRUIKMAKEN VAN DE BESTAANDE MOGELIJKHEDEN OP HET GEBIED VAN TERUGKEER OM NIET-TOEGESTANE BEWEGINGEN TEGEN TE GAAN

10. De lidstaten zouden grootschalige niet-toegestane bewegingen die een ernstige bedreiging voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde kunnen vormen doeltreffend moeten aanpakken en ontmoedigen.

    De lidstaten zouden moeten gebruikmaken van de relevante instrumenten op het gebied van terugkeer overeenkomstig Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad ([18]), met name door uitvoering te geven aan Aanbeveling (EU) 2017/820, Aanbeveling (EU) 2017/432 ([19]) en Aanbeveling (EU) 2023/682 ([20]) van de Commissie.

11. Meer bepaald zouden de lidstaten het volgende moeten doen:

    a) onderdanen van derde landen die via hun grondgebied zijn gereisd alvorens te zijn aangehouden in een andere lidstaat, terugnemen door:

        i) de bepalingen toe te passen van de op 13 januari 2009 geldende bilaterale overeenkomsten of regelingen, als bedoeld in artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2008/115/EG, met name als het om naburige lidstaten gaat;

        ii) alle nodige maatregelen te nemen, zoals het vaststellen van operationele praktijken tussen bevoegde autoriteiten, teneinde te waarborgen dat terugkeerprocedures vlot worden afgerond;

        iii) te beoordelen of er over de op 13 januari 2009 geldende bilaterale overeenkomsten of regelingen, als bedoeld in artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2008/115/EG, opnieuw moet worden onderhandeld of dat deze moeten worden verlengd, rekening houdend met de arresten van het Hof van Justitie in de zaken C-444/17 en C-143/22;

    b) de nodige opleiding (onder meer over de grondrechten) verstrekken aan de diensten die betrokken zijn bij binnengrenstoezicht, om te waarborgen dat de verplichtingen die voortvloeien uit Richtlijn 2008/115/EG te allen tijde in acht worden genomen.

12. Wanneer een onderdaan van een derde land niet wordt teruggenomen door een andere lidstaat overeenkomstig artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2008/115/EG en een verificatie door middel van het Schengeninformatiesysteem in het kader van politiecontroles of heringevoerd binnengrenstoezicht uitwijst dat ten aanzien van een onderdaan van een derde land al een terugkeerbesluit is uitgevaardigd door een andere lidstaat, zouden de lidstaten stappen moeten zetten om:

    a) het eerder door een andere lidstaat uitgevaardigde terugkeerbesluit wederzijds te erkennen overeenkomstig Aanbeveling (EU) 2023/682 en de betrokkene uit te zetten overeenkomstig Richtlijn 2008/115/EG;

    b) wanneer het niet mogelijk is om een terugkeerbesluit wederzijds te erkennen overeenkomstig Aanbeveling (EU) 2023/682, zouden de lidstaten zich moeten wenden tot de lidstaat die eerder een terugkeerbesluit ten aanzien van dezelfde onderdaan van een derde land heeft uitgevaardigd, en rekening moeten houden met alle relevante informatie in het kader van de terugkeerprocedure overeenkomstig Richtlijn 2008/115/EG en in het bijzonder voor het beoordelen van het risico op onderduiken.

6. MAATREGELEN OM NIET-TOEGESTANE BEWEGINGEN TEGEN TE GAAN

13. Lidstaten die te maken krijgen met niet-toegestane bewegingen van onderdanen van derde landen vanuit een andere lidstaat, zouden in de eerste plaats meer politiecontroles moeten uitvoeren in de binnengrensgebieden. Elk overeenkomstig titel III, hoofdstuk II, van Verordening (EU) 2016/399 genomen besluit tot tijdelijke herinvoering van

([18]) Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

([19]) Aanbeveling (EU) 2017/432 van de Commissie van 7 maart 2017 over het doeltreffender maken van terugkeer bij de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 66 van 11.3.2017, blz. 15, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2017/432/oj).

([20]) Aanbeveling (EU) 2023/682 van de Commissie van 16 maart 2023 betreffende de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten en het versnellen van terugkeer bij de uitvoering van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 86 van 24.3.2023, blz. 58, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2023/682/oj).

het binnengrenstoezicht wegens niet-toegestane bewegingen, die in uitzonderlijke situaties een ernstige bedreiging van de binnenlandse veiligheid of de openbare orde kunnen vormen, zou vergezeld moeten gaan van passende verzachtende maatregelen en constant moeten worden geëvalueerd, zodat dergelijke controles op basis van een risicoanalyse zo snel mogelijk kunnen worden vervangen door intensievere politiecontroles en maatregelen inzake grensoverschrijdende politiële samenwerking.

7. **MEER GEZAMENLIJKE ACTIES ONDERNEMEN TER BESTRIJDING VAN TERRORISME EN GRENSOVERSCHRIJDENDE GEORGANISEERDE MISDAAD**

14. De lidstaten zouden hun betrokkenheid bij Empact en de diverse operationele actieplannen voor het verwezenlijken van de prioriteiten van de Unie wat betreft de bestrijding van ernstige en georganiseerde criminaliteit, overeenkomstig de conclusies van de Raad van 9 maart 2023 tot vaststelling van de prioriteiten van de EU ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit voor Empact 2022-2025 ([21]), moeten evalueren en opvoeren.

15. De lidstaten zouden moeten gebruikmaken van de mogelijkheden waarin Richtlijn (EU) 2023/977 voorziet voor doeltreffende informatie-uitwisseling met en via de centra voor politiële en douanesamenwerking, en het centrale contactpunt en Europol volledig op de hoogte moeten houden.

8. **TOEPASSING VAN VERZACHTENDE MAATREGELEN**

16. De lidstaten zouden de impact moeten verzachten van maatregelen die zijn vastgesteld om de ernstige bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde aan te pakken.

17. De lidstaten zouden het volgende moeten doen:

    a) stelselmatige controles alleen inzetten als laatste redmiddel in uitzonderlijke situaties;

    b) mobiele controles op het grondgebied van de lidstaten verkiezen boven statische controles op vaste locaties;

    c) beter gebruikmaken van moderne technologieën en passagiersgegevens voor een risicogebaseerde, gegevensgestuurde aanpak met het oog op gerichtere controles.

18. In het uitzonderlijke geval waarin wordt besloten over te gaan tot systematische controles en controles op vaste locaties overeenkomstig Verordening (EU) 2016/399, zou een dergelijk besluit vooraf moeten worden besproken met de aangrenzende lidstaat en op een gezamenlijke risicoanalyse moeten worden gebaseerd.

19. De lidstaat die systematische controles en controles op vaste locaties uitvoert in het kader van de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen, zou voldoende personele middelen en uitrusting ter beschikking moeten stellen om de gevolgen te beperken die de controles hebben voor de doorstroming van het wegverkeer en de beschikbaarheid van alle grensoverschrijdende verbindingen.

20. De organisatie van het verkeer en de middelen bij de systematische controles en de controles op vaste locaties zou dienovereenkomstig moeten worden aangepast (zo zouden er afzonderlijke rijstroken aan weerszijden van de weg moeten worden ingericht).

21. In geval van moeilijkheden in verband met de noodzakelijke middelen zou de betrokken lidstaat de betrokken aangrenzende lidstaat moeten benaderen om overeenstemming te bereiken over het gebruik van aanvullende maatregelen.

9. **VERVOLG**

22. De lidstaten zouden nauw moeten blijven samenwerken met de Schengencoördinator en door hem moeten worden ondersteund bij de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling, die de lopende dialoog met de lidstaten zal voortzetten en regelmatig verslag zal uitbrengen aan de Raad Schengen over de stand van zaken en de geboekte vooruitgang.

([21]) Conclusies van de Raad tot vaststelling van de prioriteiten van de EU ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit voor Empact 2022-2025 (document 7101/23).

Gedaan te Brussel, 23 november 2023.

Voor de Commissie
Ylva JOHANSSON
Lid van de Commissie