



Brussel, 4.3.2016  
COM(2016) 120 final

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

**Terug naar Schengen - Een stappenplan**

## 1. Inleiding

*Schengen is een van de belangrijkste successen van de Europese integratie. De creatie van een ruimte zonder binnengrenzen, waarin vrij verkeer geldt voor personen en goederen, heeft grote voordelen opgeleverd voor de Europese burgers en bedrijven. Schengen is zeer belangrijk voor de Europese burgers om hun vrijheden te kunnen uitoefenen en voor de eengemaakte markt om te kunnen gedijen en groeien.*

*In de afgelopen maanden is Schengen echter tot in de kern getroffen door de enorme problemen die het gevolg zijn van de grootste vluchtelingencrisis sinds de Tweede Wereldoorlog. Door de conflicten en crises in Syrië en elders in de regio is een recordaantal vluchtelingen en migranten naar de Europese Unie getrokken. Daarbij is gebleken dat bepaalde delen van de buitengrenzen van de Unie ernstige tekortkomingen vertonen en hebben sommige lidstaten ervoor gekozen personen onbelemmerde doorgang te verlenen. Hierdoor is er een route door de Westelijke Balkan ontstaan waarlangs migranten snel naar het noorden trekken. Als reactie hebben verschillende lidstaten opnieuw tijdelijke controles aan de binnengrenzen ingevoerd en zijn er twijfels ontstaan over de goede werking van het Schengengebied met zijn vrije verkeer en zijn voordelen voor de Europese burgers en de Europese economie. Het herstel van het Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen is dan ook van uitermate groot belang voor de Europese Unie als geheel.*

*De Europese Raad heeft dit op 18-19 februari erkend en heeft een duidelijk mandaat gegeven om op gecoördineerde wijze het normale functioneren van het Schengengebied te herstellen, en daarbij de lidstaten die worden geconfronteerd met zeer moeilijke omstandigheden, volledig te ondersteunen<sup>1</sup>.*

*Om het normale functioneren van het Schengensysteem van grensbeheer te herstellen, zijn maatregelen nodig op drie gebieden. Ten eerste moeten maatregelen worden genomen om de ernstige tekortkomingen bij het beheer van de buitengrens door Griekenland aan te pakken. De lidstaten, de EU-agentschappen en de Commissie moeten Griekenland daarbij helpen. Ten tweede moet er een einde worden gemaakt aan het verlenen van onbelemmerde doorgang (de "doorwuifaanpak"). De lidstaten moeten hun verantwoordelijkheid opnemen en het EU-recht eerbiedigen, zowel wat betreft het bieden van toegang tot de asielpprocedure voor personen die asiel willen aanvragen als wat betreft het weigeren van toegang aan de grens aan personen die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen. Asielzoekers hebben op grond van het EU-recht namelijk niet het recht zelf te kiezen welke lidstaat hun bescherming biedt. Ten derde moet er een einde komen aan de verschillende unilaterale besluiten tot herinvoering van grenscontroles en moet er in plaats daarvan een gecoördineerde aanpak voor tijdelijke grenscontroles komen. Uiteindelijk moeten alle controles aan de binnengrenzen zo snel mogelijk worden opgeheven, met als duidelijke streefdatum december 2016. De Schengengrenscodes voorziet uitdrukkelijk in zo'n gecoördineerde aanpak.*

---

<sup>1</sup> Punt 8, onder e): "heeft de Raad op 12 februari 2016 een aanbeveling aangenomen. Het is belangrijk dat het normale functioneren van de Schengenruimte op gecoördineerde wijze wordt hersteld, met volledige ondersteuning van lidstaten die worden geconfronteerd met moeilijke omstandigheden. Wij moeten terug naar een situatie waarin alle leden van de Schengenruimte onverkort de Schengengrenscodes toepassen en aan de buitengrenzen de toegang weigeren aan onderdanen van derde landen die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen of die geen asielverzoek hebben ingediend hoewel zij daartoe de gelegenheid hadden, waarbij rekening wordt gehouden met de eigenheid van zeegrenzen, onder meer door uitvoering van de agenda EU-Turkije."

*De huidige crisis heeft ook duidelijk de nauwe structurele banden blootgelegd tussen grensbeheer en daarmee verband houdende terreinen. De afwezigheid van controles aan de binnengrenzen moet hand in hand gaan met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en dat billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen<sup>2</sup>. Het is dan ook van essentieel belang dat er uiterlijk in juni overeenstemming wordt bereikt over de Europese grens- en kustwacht, zodat deze tijdens de zomer operationeel kan worden en de Europese Unie de gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de buitengrenzen kan opnemen. Voorts moeten ook gerelateerde problemen die verder gaan dan grenscontrole worden aangepakt, om te zorgen voor het vertrouwen dat nodig is om het normale functioneren van het Schengengebied te herstellen, zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie van 10 februari<sup>3</sup>. In dat kader is het met name nodig de stroom van irreguliere migranten naar Griekenland aanzienlijk terug te dringen door samen met Turkije te werken aan de volledige uitvoering van het gezamenlijke actieplan, met steun van de NAVO. We moeten geleidelijk terug naar de volledige toepassing van de bestaande Dublinvoorschriften, met volledige deelname van Griekenland, in overeenstemming met de aanbeveling van de Commissie van 10 februari<sup>4</sup>. Tegelijkertijd moeten deze voorschriften met het oog op de toekomst worden verbeterd, om te komen tot solidariteit en een eerlijke verdeling van de lasten tussen de lidstaten. De noodherplaatsingsregelingen die al sinds september 2015 van kracht zijn, moeten concrete resultaten opleveren: er moet een wezenlijk aantal personen uit Griekenland worden herplaatst. Personen die geen verblijfsrecht hebben in de Europese Unie, moeten daadwerkelijk worden teruggestuurd.*

*Met de gezamenlijke en gecoördineerde uitvoering van deze maatregelen zal de basis worden gelegd om ten laatste tegen eind 2016 terug te keren naar het normale functioneren van het Schengengebied. In dit stappenplan worden de maatregelen uiteengezet die nodig zijn om deze doelstelling te halen.*

## **2. De kosten zonder Schengen**

Blijvende herinvoering van controles aan de binnengrenzen in de EU zou geen oplossing bieden voor de problemen ten gevolge van de migratiecrisis, maar leiden tot aanzienlijke economische, politieke en sociale kosten voor de EU en de afzonderlijke lidstaten. Ook zouden de justitiële en politieke samenwerking, die een belangrijke toegevoegde waarde zijn van het Schengensysteem, in gevaar kunnen komen.

Het is essentieel dat het Schengensysteem door middel van de bijbehorende vrijwaringsmechanismen wordt gestabiliseerd, zodat alle controles aan de binnengrenzen kunnen worden opgeheven. Als dat niet gebeurt, zullen de enorme voordelen van vrij verkeer voor de burgers teniet worden gedaan en zullen er hoge kosten zijn voor de EU-economie, die de eengemaakte markt zullen ondermijnen<sup>5</sup>. De Commissie heeft berekend dat vanuit

---

<sup>2</sup> Artikel 67, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie over de voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda (COM(2016) 85 van 10 februari 2016).

<sup>4</sup> Aanbeveling van de Commissie gericht tot de Helleense Republiek over de door Griekenland te nemen dringende maatregelen in het licht van de hervatting van overdrachten uit hoofde van Verordening (EU) nr. 604/2013 (C(2016) 871 van 10 februari 2016).

<sup>5</sup> Volgens France Stratégie zou de handel tussen landen in het Schengengebied door de permanente herinvoering van controles aan de binnengrenzen met ten minste 10 % kunnen afnemen. Nog een andere studie (van Bertelsmann Stiftung, "Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union", februari 2016) heeft aangetoond dat in geval van

economisch oogpunt de volledige herinvoering van grenscontroles om toezicht te houden op het verkeer van personen binnen het Schengengebied de EU-economie jaarlijks rechtstreeks naar schatting 5 tot 18 miljard EUR zal kosten<sup>6</sup>. Deze kosten zouden zich vooral in bepaalde sectoren en regio's voordoen, maar zouden ook onvermijdelijk een impact hebben op de EU-economie als geheel.

Het vrije verkeer van goederen binnen de EU vertegenwoordigt een waarde van meer dan 2 800 miljard EUR en komt in volume overeen met 1 700 miljoen ton. De hoogste en meest directe impact van grenscontroles zou te voelen zijn op het gebied goederenvervoer over de weg, met 1,7 tot 7,5 miljard EUR aan extra directe kosten per jaar. Lidstaten zoals Polen, Nederland en Duitsland zouden worden geconfronteerd met 500 miljoen EUR aan extra kosten voor het vervoer van verhandelde goederen over de weg en in andere lidstaten zoals Spanje en Tsjechië zouden de extra kosten voor ondernemingen oplopen tot zeker 200 miljoen EUR. Deze kosten zullen met name nadelig zijn voor sectoren die met kleine marges werken en/of waarin transport een aanzienlijk deel van de kosten uitmaakt. Sectoren die hard zouden kunnen worden getroffen, zijn onder meer de landbouwsector, de chemische sector en het vervoer van grondstoffen. Op de middellange termijn zou de overmatige stijging van de vervoerskosten ten gevolge van vertraging bij grenscontroles de efficiënte ontwikkeling van de waardeketens binnen de EU en het concurrentievermogen van de EU als geheel kunnen aantasten.

In de EU steken dagelijks 1,7 miljoen mensen een grens over om naar hun werk te gaan. De tijd die verloren gaat door grenscontroles, zou de pendelaars en andere reizigers 1,3 tot 5,2 miljard EUR kosten. Belangrijker nog zullen lange wachttijden aan de grenzen mensen ervan ontmoedigen een baan te zoeken in het buitenland, waardoor het aantal potentiële werknemers daalt. Op de middellange termijn zou dit de economische efficiëntie in bepaalde regio's schaden<sup>7</sup>.

Volgens ramingen van de Commissie zouden in de EU ten minste 13 miljoen toeristische overnachtingen verloren gaan ten gevolge van een daling van het aantal reizen in het Schengengebied door hinderlijke grenscontroles. De toeristische sector zou hierdoor een verlies van in totaal 1,2 miljard EUR lijden. Als de grenscontroles gepaard gaan met een versnippering van het gemeenschappelijk visumbeleid van de EU, zouden de gevolgen voor de toeristische sector nog groter kunnen zijn (tussen de 10 en 20 miljard EUR). Reisbureaus zouden bij het reisaanbod voor kapitaalkrachtige toeristen die van ver komen, bijvoorbeeld toeristen uit Azië, het aantal bezochte landen kunnen proberen te beperken, hetgeen nadelig zou zijn voor alle toeristische bestemmingen in de EU, met uitzondering van de meest populaire bestemmingen.

Tot slot zullen de administratieve kosten voor de overheden om extra personeel in te zetten voor grenscontrole 0,6 tot 5,8 miljard EUR bedragen. Om voor de nodige infrastructuur te zorgen, zou daar nog een paar miljard EUR bij komen.

---

herinvoering van de grenscontroles over een periode van tien jaar de economische prestaties van de EU als geheel 500 miljard EUR tot 1,4 biljoen EUR lager zouden liggen dan zonder controles.

<sup>6</sup> Raming voor goederenvervoer over de weg, grensoverschrijdende mobiliteit van passagiers, toerisme en de corresponderende administratieve kosten aan de grens.

<sup>7</sup> Het percentage grensoverschrijdende pendelaars is vooral hoog in Slowakije (5,7 %), Estland (3,5 %), Hongarije (2,4%) en België (2,3 %).

De bovengenoemde kosten weerspiegelen vooral de primaire effecten van grenscontroles. De indirecte kosten op de middellange termijn zouden aanzienlijk hoger kunnen liggen en een ongekende impact kunnen hebben op het intracommunautaire handelsverkeer, investeringen en mobiliteit.

Voor de burgers zou de herinvoering van grenscontroles in de EU een beperking betekenen van hun vrijheid om te reizen, een van de meest gewaardeerde verwezenlijkingen van de EU. De herinvoering van grenscontroles zou een van de belangrijkste successen van Europese integratie en de creatie van een gedeelde Europese ruimte teniet kunnen doen.

### **3. De bescherming van de buitengrenzen garanderen**

De ongekende migratie- en vluchtelingencrisis heeft in verschillende lidstaten tot zware problemen geleid in verband met het waarborgen van efficiënte controles aan de buitengrenzen overeenkomstig het Schengenacquis en met het opvangen en verwerken van groepen arriverende migranten. Door een verschuiving van de migratiestromen is de Egeïsche Zee nu het gebied dat het meeste onderhevig is aan irreguliere migratie en wordt vooral Griekenland gezien zijn geografische ligging getroffen. In 2015 zijn ruim 868 000 mensen op irreguliere wijze via dit deel van de buitengrens het Schengengebied binnengekomen. De massale instroom is van dien aard dat iedere lidstaat daardoor grote moeilijkheden zou ondervinden bij de controle van de buitengrens. Tegelijkertijd is duidelijk dat de huidige tekortkomingen op het gebied van de bescherming van de buitengrens door en in Griekenland, onmiddellijk moeten worden aangepakt. Dit is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van Griekenland, maar uiteindelijk ook van de hele Unie. De Griekse buitengrenzen zijn namelijk ook de buitengrenzen van ieder lid van het Schengengebied. Het herstel van een sterke buitengrens in Griekenland is een essentieel onderdeel van de bredere inspanningen voor een stabiel asiel-, migratie- en grensbeleid in Griekenland, onder meer om ervoor te zorgen dat Griekenland opnieuw kan deelnemen aan het Dublinsysteem<sup>8</sup>.

Tijdens de huidige crisis is gebleken dat er nog andere structurele tekortkomingen zijn in de wijze waarop de buitengrenzen van de Unie worden beschermd. Om deze aan te pakken, heeft de Commissie in december 2015 een ambitieus voorstel voor een Europese grens- en kustwacht gepresenteerd. Het is van essentieel belang dat de medewetgevers, het Europees Parlement en de Raad, de voorgestelde verordening onverwijld goedkeuren, uiterlijk in juni, zodat die al tijdens de zomer kan worden toegepast en een hoog niveau van bescherming van de buitengrens kan worden gegarandeerd. Daartoe is het volgende nodig:

- de lidstaten moeten nu al de voorbereidingen treffen die nodig zijn voor het verplicht bundelen van middelen.
- De lidstaten moeten in afwachting op vrijwillige basis de steun aan de gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies van Frontex verhogen, op dit moment met name in Griekenland.
- Binnen de grenzen van zijn huidig mandaat moet Frontex, in overleg met het Europees Bureau voor visserijcontrole en het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid, al het mogelijke doen om de oprichting van de Europese grens- en kustwacht voor te

---

<sup>8</sup> Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Voortgangsverslag over de uitvoering van de hotspot-aanpak in Griekenland (COM(2016) 141) van 4 maart 2016.

bereiden. Frontex zou met name voorbereidende maatregelen moeten treffen om ervoor te zorgen dat de Europese grens- en kustwacht, zodra deze operationeel is, onmiddellijk de eerste kwetsbaarheidstoetsen in het kader van de voorgestelde risicobeoordelings- en preventiemechanismen kan uitvoeren en deze uiterlijk in september kan voltooien. Dit is met name relevant omdat de migratieroutes kunnen wijzigen en alle delen van de buitengrenzen van de EU beveiligd moeten zijn.

### *3.1. Aanpakken van de tekortkomingen in verband met het beheer van de buitengrenzen door Griekenland*

De Commissie heeft op 2 februari 2016 een Schengenevaluatieverslag goedgekeurd, dat werd opgesteld op basis van onaangekondigde bezoeken aan de Grieks-Turkse landgrens en aan de eilanden Chios en Samos tussen 10 en 13 november 2015. Naar aanleiding daarvan heeft de Raad op 12 februari 2016 50 aanbevelingen opgesteld die Griekenland moet uitvoeren om de ernstige tekortkomingen bij het beheer van de buitengrens te verhelpen<sup>9</sup>. De aanbevelingen betreffen met name de identificatie, de registratie en het nemen van vingerafdrukken van irreguliere migranten en de bewaking van de zee grens.

Het Schengenevaluatiemechanisme en de Schengengrenscodes behelzen een duidelijke procedure voor het verhelpen van ernstige tekortkomingen.

Hoewel de Commissie erkende dat sinds het bezoek ter plaatse in november 2015 al vooruitgang was geboekt, heeft zij op 24 februari 2016 een uitvoeringsbesluit goedgekeurd met aanbevelingen voor specifieke maatregelen die Griekenland moet nemen, als bepaald in de Schengengrenscodes<sup>10</sup>. Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat Griekenland volledig aan de aanbevelingen van de Raad voldoet. De uitvoering van de maatregelen zou passende grensbewaking garanderen (met inbegrip van opsporing en aanhouding), evenals de correcte en volledige identificatie, registratie en opvang van onderdanen van derde landen die de buitengrens op irreguliere wijze hebben overschreden en de terugkeer van personen die geen bescherming nodig hebben. Dat geldt ook voor de intensievere uitreiscontrole aan de grens tussen Griekenland en de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië. Deze maatregelen zouden op deze manier de goede werking van het Schengen gebied als geheel garanderen.

Binnen het kader van de Schengengrenscodes moeten de volgende maatregelen worden genomen om terug te keren naar de goede toepassing van de Schengenvoorschriften bij de bescherming van de buitengrenzen in Griekenland:

- **12 maart 2016:** Griekenland moet zijn actieplan overleggen (uiterlijk één maand na de vaststelling van de aanbevelingen van de Raad). Eveneens tegen die datum (en daarna een keer per maand) moet Griekenland aan de Commissie verslag uitbrengen over de vooruitgang die het heeft geboekt in verband met de uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie van 24 februari 2016.
- **12 april 2016:** Na raadpleging van de deskundigen van de lidstaten die betrokken waren bij de bezoeken ter plaatse in november 2015 en uiterlijk één maand na de

<sup>9</sup> Uitvoeringsbesluit van de Raad houdende een aanbeveling voor het verhelpen van de ernstige gebreken die zijn vastgesteld tijdens de in 2015 uitgevoerde evaluatie van de wijze waarop Griekenland het Schengenacquis met betrekking tot het buitengrensbeheer toepast (12 februari 2016).

<sup>10</sup> *Commission Implementing Decision setting out a recommendation on specific measures to be taken by the Hellenic Republic following the evaluation report of 2 February 2016* (C(2016) 1219 van 24 februari 2016).

voorlegging van het actieplan beoordeelt de Commissie de toereikendheid van het actieplan en legt zij haar beoordeling voor aan de Raad. De andere lidstaten wordt verzocht hun opmerkingen over het actieplan kenbaar te maken.

- **11-17 april 2016:** Deskundigen van de lidstaten en de Commissie voeren een Schengenevaluatie uit van de lucht-, land- en zee grenzen van Griekenland<sup>11</sup>. Het programma voor de evaluatie van land- en zee grenzen behelst bezoeken aan een aantal plaatsen die ook in november 2015 zijn bezocht (de landgrens met Turkije en het eiland Samos). De informatie die tijdens deze evaluatie wordt verzameld, zal al enkele dagen na het bezoek beschikbaar zijn.
- **12 mei 2016:** Uiterlijk op deze datum moet Griekenland verslag uitbrengen over de uitvoering van de aanbevelingen van de Raad.

Vervolgens zal de Commissie op basis van alle informatie waarover zij beschikt, onmiddellijk onderzoeken of Griekenland voldoet aan de verplichtingen uit hoofde van de Schengengrenscode en nagaan in hoeverre de ernstige tekortkomingen in de wijze waarop Griekenland de buitengrens beheert, zijn verholpen.

### *3.2. Onmiddellijke steun voor Griekenland*

De problemen waarmee Griekenland wordt geconfronteerd op het gebied van de bescherming van de buitengrens hebben een impact op Europese Unie als geheel. Daarom moeten alle lidstaten solidariteit aan de dag leggen en collectief hun verantwoordelijkheid nemen om de situatie het hoofd te bieden. De EU-agentschappen en de Commissie moeten Griekenland ondersteunen. De lidstaten, EU-agentschappen en de Commissie zouden Griekenland met name moeten helpen bij de uitvoering van de aanbevelingen die de Raad en de Commissie aan Griekenland hebben gedaan<sup>12</sup> met betrekking tot de volgende maatregelen:

- Deskundigen van de Commissie die in Griekenland ter plaatse zijn, moeten nauw blijven samenwerken met de bevoegde Griekse autoriteiten en moeten de activiteiten van de andere betrokken actoren (Frontex, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, Europol, de nationale autoriteiten van andere lidstaten en internationale organisaties) coördineren. Deze activiteiten moeten volledige (100%) identificatie en registratie omvatten, met inbegrip van systematische veiligheidscontroles aan de hand van databanken<sup>13</sup>.
- Griekenland moet bij het presenteren van zijn actieplan (uiterlijk op 12 maart) ook een duidelijke behoefteanalyse voorleggen. Aan de hand van die analyse zullen de andere lidstaten, de EU-agentschappen en de Commissie tijdig steun kunnen bieden aan Griekenland, volgens de vastgestelde behoeften.

---

<sup>11</sup> Uitvoeringsbesluit van de Commissie tot vaststelling van het eerste deel van het jaarlijks evaluatieprogramma voor 2016 overeenkomstig artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis (C(2015) 8537 van 9 december 2015). Er zijn bezoeken gepland aan de luchthavens van Athene, Thessaloniki en Heraklion (luchtgrenzen), aan de havens van Piraeus, Mytilini, Samos, Kos en Symi (zeegrenzen) en aan de grensdoorlaatposten Kipi, Pythio, Tycherio, Kastanies, Fylakio, Didymoteicho, Evzoni en Krystallopigi (landgrenzen).

<sup>12</sup> De tabel in bijlage II geeft een overzicht van de aanbevelingen waarvoor medewerking van de Commissie en de EU-agentschappen is vereist om volledige en tijdige uitvoering te garanderen.

<sup>13</sup> Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van 18 en 19 februari 2016, punt 8, onder f).

- Frontex moet onmiddellijk de behoefteanalyse van Griekenland onderzoeken om de inzet van extra Europese grenswachtteams voor te bereiden. Indien nodig moet Frontex uiterlijk op 22 maart extra verzoeken om bijdragen uitschrijven.
- De andere lidstaten moeten vervolgens hun verantwoordelijkheid opnemen en binnen tien dagen op deze verzoeken reageren door personele middelen en technische uitrusting ter beschikking te stellen.

#### **4. De regels toepassen en stoppen met de doorwuifaanpak**

##### *4.1. Stoppen met de doorwuifaanpak en de Dublinoverdrachten naar Griekenland hervatten*

De doorwuifaanpak is noch politiek noch juridisch aanvaardbaar. Op politiek vlak wordt in de conclusies van de Europese Raad van 18 en 19 februari gevraagd dat *“er een einde komt aan de doorwuifaanpak”*. In plaats van eenzijdige besluiten moet de overeengekomen aanpak voor betere samenwerking en coördinatie tussen de landen langs de Westelijke Balkanroute worden uitgevoerd.

Juridisch is de situatie als volgt: in artikel 6 van de richtlijn asielprocedures<sup>14</sup> wordt bepaald dat wanneer een onderdaan van een derde land in een lidstaat om asiel verzoekt, ook als het verzoek aan de grens wordt gedaan, de lidstaat de betrokkene toegang moet geven tot de asielprocedure. Over de vraag of die lidstaat verantwoordelijk zal blijven voor de behandeling van het asielverzoek wordt vervolgens beslist overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van het EU-recht, waaronder met name de Dublinverordening.

In dat verband werd in de mededeling van de Commissie van 10 februari onderstreept dat het gemeenschappelijk Europees asielstelsel slechts naar behoren kan functioneren, als het daadwerkelijk mogelijk is om asielzoekers terug te sturen naar het land waar zij de EU als eerste zijn binnengekomen (de zogeheten Dublinoverdrachten), overeenkomstig de gezamenlijk overeengekomen EU-regels. De Commissie heeft daarom op 10 februari ook een mededeling vastgesteld met een opsomming van de concrete stappen die nodig zijn om Griekenland weer zijn plaats in het Dublinsysteem te laten innemen<sup>15</sup>. De verslaglegging door Griekenland over de geboekte voortgang bij het uitvoeren van de aanbevolen maatregelen en andere input, zoals verslagen van het Comité van ministers van de Raad van Europa over de uitvoering van de arresten en verslagen van de UNHCR, zullen meer duidelijkheid verschaffen over de vraag of de specifieke vooruitgang zodanig is dat de lidstaten de individuele Dublinoverdrachten naar Griekenland kunnen hervatten. Daarbij moet in het achterhoofd worden gehouden dat de omvang van de overdrachten en de over te dragen categorieën personen overeen moeten komen met de specifieke vooruitgang die is geboekt. De Commissie zal harerzijds een beoordeling van de kwestie verrichten voordat de Europese Raad van juni plaatsvindt.

<sup>14</sup> Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming.

<sup>15</sup> Aanbeveling van de Commissie gericht tot de Helleense Republiek over de door Griekenland te nemen dringende maatregelen in het licht van de hervatting van overdrachten uit hoofde van Verordening (EU) nr. 604/2013 (C(2016) 871 van 10 februari 2016).



Tegelijkertijd zouden de lidstaten aan de buitengrens de toegang moeten weigeren aan derdelanders die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden van artikel 5 van de Schengengrenscodex ook wanneer die derdelanders geen asielerzoek hebben ingediend terwijl zij daartoe wel de gelegenheid hebben gehad. Lidstaten die tijdelijk opnieuw het grenstoezicht aan de binnengrenzen hebben ingevoerd, zouden eveneens aan die binnengrenzen de toegang moeten weigeren aan derdelanders die niet aan de toegangsvoorwaarden voldoen. Dit geldt ongeacht of de derdelander het voornemen heeft om in een andere lidstaat een asielerzoek in te dienen.

De doorwifaanpak is onverenigbaar met de Schengen- en Dublinregels en moedigt secundaire migratiestromen aan. Die aanpak moet dan ook worden gestopt. De doorwifaanpak ondermijnt bovendien het functioneren van de herplaatsingsregeling en is daardoor een van de redenen voor de gebrekkige uitvoering van de herplaatsingsbesluiten tot nog toe. We moeten dus op gecoördineerde wijze een einde maken aan die aanpak, willen de systemen van Schengen en Dublin, en ook de herplaatsingsregeling, kunnen functioneren.

#### *4.2. Griekenland helpen bij het beheersen van de migratiedruk*

De Commissie stelde in haar mededeling van 10 februari vast dat er op de Westelijke Balkan een ontwikkeling plaatsvindt in de richting van geleidelijke verscherping van het grenstoezicht, die er uiteindelijk toe zou kunnen leiden dat de grenzen worden gesloten. Deze ontwikkeling is sindsdien nog versneld en heeft ertoe geleid dat de grens tussen de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië en Griekenland af en toe wordt gesloten, deels in reactie op beperkingen of grenssluitingen in andere landen langs de route.

Aangezien de instroom van migranten in Griekenland niet is afgenomen, strandt een stijgend aantal migranten in Griekenland. Er moeten dringend maatregelen worden getroffen om de groeiende humanitaire crisis in Griekenland aan te pakken en de migratiedruk op het land te verlichten:

- door uitvoering van het gezamenlijk actieplan EU–Turkije en de vrijwillige humanitaire toelatingsregeling met Turkije<sup>16</sup> moet het aantal in Griekenland aankomende migranten snel afnemen; hoe meer lidstaten aan deze regeling deelnemen, hoe groter de kans dat de irreguliere migratie in het Egeïsche Zeegebied kan worden bestreden;
- door personen die geen verblijfsrecht hebben en geen internationale bescherming nodig hebben naar het land van herkomst of doorreis (waaronder Turkije) terug te sturen, zou het aantal irreguliere migranten in Griekenland eveneens afnemen. Griekenland zou met name met Turkije moeten werken aan versnelling van het overnameproces op basis van de toepasselijke al bestaande overnameovereenkomsten en met de steun van andere lidstaten;
- de afgesproken herplaatsingsregelingen zijn van essentieel belang voor het verminderen van de druk op de lidstaten die het zwaarst worden belast en voor het herstellen van de orde bij het migratiebeheer. De herplaatsingsregeling is in het geval van Griekenland ook een instrument voor humanitaire bijstand geworden. De lidstaten

---

<sup>16</sup> Aanbeveling van de Commissie inzake een vrijwillige regeling voor toelating op humanitaire gronden met Turkije (C(2015) 9490 van 15 december 2015).

zouden meer vaart moeten maken met het herplaatsingsproces en de afhandeling moeten versnellen, met inachtneming van de noodzaak van grondige veiligheidscontroles<sup>17</sup>. De Commissie is bereid om daarvoor administratieve en logistieke steun te bieden. Overeenkomstig de regelingen zouden de lidstaten alle maatregelen moeten nemen om secundaire bewegingen tegen te gaan, door onmiddellijke terugkeer naar de lidstaat van herplaatsing te eisen en overeenkomstig het Unierecht de nodige preventiemaatregelen te nemen wat betreft de toegang tot sociale uitkeringen en rechtsmiddelen<sup>18</sup>;

- de humanitaire bijstand aan Griekenland moet worden opgevoerd en gefaciliteerd door snelle goedkeuring en uitvoering van het Commissievoorstel over de verlening van noodhulp binnen de Unie.

Ook kan de toenemende migratiedruk in Griekenland ertoe leiden dat meer gebruik wordt gemaakt van alternatieve routes door de Balkanregio. De EU zou alle beschikbare middelen (informatie van de lidstaten, de EDEO, de Commissie, Frontex, de Copernicus-satellieten) moeten benutten om de migratiestromen te monitoren en op wijzigingen van de routes te anticiperen. Ook zou zij moeten streven naar intensievere coördinatie met mogelijke doorgangslanden, zoals Albanië, Montenegro en Bosnië en Herzegovina.

## **5. Controles aan de binnengrenzen: van een versnipperde naar een samenhangende aanpak**

### *5.1. De huidige situatie: eenzijdige herinvoering van binnengrenscontroles*

Sinds september 2015 hebben maar liefst acht Schengenlanden opnieuw controles aan hun binnengrenzen ingevoerd wegens ernstige bedreiging van de binnenlandse veiligheid en de openbare orde door secundaire stromen van irreguliere migranten. De betrokken landen zijn België, Denemarken, Duitsland, Hongarije, Oostenrijk, Slovenië, Zweden en Noorwegen. In de eenzijdige besluiten die de lidstaten hebben gemeld, wordt verwezen naar de toestroom van grote aantallen personen zonder documenten of met ontoereikende documenten, onder wie ook minderjarigen, die bij de eerste binnenkomst in de EU niet zijn geregistreerd, en naar het feit dat deze massale migrantenstromen de opvangcapaciteit van de nationale autoriteiten te boven gaan en een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid.

De controles aan de binnengrenzen van Slovenië en Hongarije zijn inmiddels weer opgeheven<sup>19</sup>, maar de overige landen hebben de controles een aantal malen verlengd in overeenstemming met de Schengengrenscodex.

In alle acht gevallen hebben de betrokken landen het besluit om de controles aan de binnengrenzen eenzijdig opnieuw in te voeren, gebaseerd op de bepaling inzake gevallen die onmiddellijk optreden vereisen (artikel 25 Schengengrenscodex), die herinvoering van de controles aan de binnengrenzen voor ten hoogste twee maanden toestaat. Aangezien de situatie niet verbeterde, werden de controles verlengd op grond van de artikelen 23 en 24 van

---

<sup>17</sup> Volgens de conclusies van de Europese Raad van 18 en 19 februari 2016, punt 8, onder h).

<sup>18</sup> Zie in dit verband bijvoorbeeld het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 1 maart 2016 in de gevoegde zaken C-443/14 en C-444/14, Alo en Osso.

<sup>19</sup> Slovenië en Hongarije hebben de controles na respectievelijk 30 en 10 dagen niet langer gehandhaafd omdat de geïdentificeerde dreiging was afgenomen.

de Schengengrenscore, die herinvoering van de controles aan de binnengrenzen voor ten hoogste zes maanden toestaan. Zie bijlage I voor uitvoeriger informatie over de data waarop de controles aan de binnengrenzen werden heringevoerd en verlengd.

Frankrijk heeft in november 2015 de controles aan de binnengrenzen heringevoerd om redenen die geen verband hielden met irreguliere migratie. De controles werden eerst ingevoerd in de context van de COP21-conferentie en vervolgens tijdens de noodtoestand die na de terroristische aanslagen van 13 november 2015 in Parijs werd ingesteld. De controles aan de binnengrenzen in Frankrijk zijn nog steeds van kracht. Ook dergelijke controles moeten voldoen aan de bepalingen van de Schengengrenscore die op de tijdelijke herinvoering van grenscontroles zien. De herinvoering van controles aan de binnengrenzen om redenen die geen verband houden met irreguliere migratie, komt in deze mededeling niet aan de orde<sup>20</sup>. Het spreekt vanzelf dat de intentie om terug te keren naar de normale situatie niets afdoet aan de mogelijkheid om in overeenstemming met de Schengengrenscore gerechtvaardigde tijdelijke veiligheidscontroles in te stellen<sup>21</sup>.

De herinvoering van controles aan de binnengrenzen is een uitzonderlijke maatregel met een tijdelijk karakter. Door de artikelen 23, 24 en 25 van de Schengengrenscore gecombineerd toe te passen, kunnen de grenscontroles gedurende maximaal acht maanden worden gehandhaafd<sup>22</sup>.

## *5.2. Naar een samenhangende EU-aanpak*

De Schengengrenscore voorziet ook in een gecoördineerde aanpak van tijdelijke binnengrenscontroles (artikel 26).

Deze bepaling is van toepassing in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt door aanhoudende ernstige gebreken met betrekking tot het beheer van de buitengrenzen. De bepaling geldt wanneer die omstandigheden een ernstige bedreiging vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid binnen het Schengengebied of delen daarvan. In dergelijke uitzonderlijke omstandigheden kan de Commissie de Raad voorstellen om aan te bevelen dat een of meer lidstaten het grenstoezicht aan alle of bepaalde delen van hun binnengrenzen opnieuw invoeren.

Er is momenteel sprake van ernstige gebreken met betrekking tot het beheer van de buitengrenzen als gevolg van een tekortschietende grensbewaking en ontoereikende registratie en identificatie van irreguliere migranten. Naar aanleiding van de secundaire bewegingen die door deze gebreken zijn ontstaan, hebben enkele lidstaten de controles aan de binnengrenzen heringevoerd. Die ernstige gebreken brengen derhalve het Schengengebied in zijn geheel in

---

<sup>20</sup> Malta heeft op 9 november de controles aan de binnengrenzen heringevoerd in verband met de top van regeringsleiders van het Gemenebest van Naties en de migratieconferentie van Valletta. De controles werden daarna verlengd in verband met de wereldwijde terreurdreiging en met het doel om een smokkelaarsbende op te rollen. Malta heeft de binnengrenscontroles op 31 december 2015 weer opgeheven.

<sup>21</sup> Bijvoorbeeld om efficiënt om te kunnen gaan met de beveiligingsimplicaties van grote sportevenementen, politieke demonstraties of politieke bijeenkomsten op hoog niveau.

<sup>22</sup> Als de binnengrenscontroles die de betrokken landen overeenkomstig de Schengengrenscore eenzijdig hebben heringevoerd, worden gehandhaafd, betekent dat dus dat de controles zouden moeten worden beëindigd op uiterlijk 13 mei voor Duitsland, 15 mei voor Oostenrijk, 9 juli voor Zweden en 15 juli voor Noorwegen.

gevaar en vormen het bewijs dat de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in het Schengengebied wordt bedreigd.

Als de migratiedruk en de ernstige gebreken met betrekking tot het beheer van de buitengrenzen na 12 mei aanhouden, zou de Commissie overeenkomstig artikel 26, lid 2, van de Schengengrenscodex bij de Raad een voorstel moeten indienen voor een aanbeveling dat er een samenhangende EU-aanpak voor het toezicht aan de binnengrenzen wordt ingesteld, totdat de structurele gebreken van het toezicht aan de buitengrenzen zijn verbeterd of verholpen. De Commissie is hierop voorbereid en zal dan zonder verder uitstel handelen.

Als de Commissie een voorstel doet overeenkomstig artikel 26 van de Schengengrenscodex zal dat slechts gaan over grenscontroles aan die delen van de binnengrenzen waar dergelijke controles noodzakelijk zijn en evenredig aan de geconstateerde ernstige bedreiging van de openbare orde en binnenlandse veiligheid. De aanbevolen grenscontroles dienen ook van tijdelijke aard te zijn en mogen niet langer duren dan nodig is in verband met de dreiging in kwestie. Er moet naar worden gestreefd om, indien de algemene situatie het toelaat, alle grenscontroles aan de binnengrenzen in het Schengengebied binnen zes maanden na de instelling ervan, dus uiterlijk medio november 2016, op te heffen.

De toepassing van artikel 26 van de Schengengrenscodex is een maatregel om de algemene werking van het Schengengebied te waarborgen. Het gaat hier niet om een sanctie tegen een lidstaat en het is niet de bedoeling om welke lidstaat ook van het Schengengebied uit te sluiten.

## 6. Conclusie

Het Schengensysteem ondervindt momenteel ernstige problemen door de blootstelling aan een hoge migratiedruk en door ernstige gebreken met betrekking tot het buitengrenstoezicht. Door de combinatie van deze druk en deze gebreken is de werking van het hele systeem in gevaar.

De uitdagingen hebben een zeer veelsoortig karakter. De Commissie heeft in haar mededeling van 10 februari de verschillende beleidsmaatregelen vastgesteld die moeten worden uitgevoerd om de crisis in al haar complexiteit aan te pakken. Op basis van die bevindingen en in reactie op de wens van de Europese Raad om terug te keren naar een situatie waarin alle lidstaten de Schengengrenscodex volledig toepassen, wordt in deze mededeling een route naar de normale situatie geschetst die uitgaat van een systematische toepassing van de voorschriften. Hoewel de geschetste route niet los kan worden gezien van andere belangrijke factoren die tot een duurzame en substantiële vermindering van de irreguliere migratiestromen leiden, zoals de succesvolle uitvoering van het gezamenlijke actieplan EU–Turkije, zouden de lidstaten er samen naar moeten streven om in het algemeen belang een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de Unie veilig te stellen.

De routekaart die naar een weer volledig functionerend Schengengebied leidt, ziet er als volgt uit:

- **4 maart 2016 (en daarna iedere maand):** Griekenland brengt verslag uit over de vorderingen die het heeft gemaakt met de uitvoering van de maatregelen in de aanbeveling over de hervatting van de Dublinoverdrachten;

- **uiterlijk 12 maart 2016:** Griekenland komt met een actieplan en een behoefteanalyse voor de uitvoering van de aanbevelingen van de Raad;
- **16 maart 2016:** mededeling van de Commissie over de hervorming van de Dublinverordening op basis van het streven naar solidariteit en een eerlijke verdeling van de lasten over de lidstaten;
- **16 maart 2016:** de Commissie brengt haar eerste verslag over herplaatsing en hervestiging uit;
- **uiterlijk 22 maart 2016:** Frontex schrijft meer oproepen uit tot het leveren van bijdragen voor de inzet van meer Europese grenswachtteams om Griekenland bij te staan;
- **uiterlijk 1 april 2016:** de lidstaten beantwoorden de oproep van Frontex door menskracht en technische uitrusting ter beschikking te stellen;
- **uiterlijk 12 april 2016:** de Commissie presenteert haar beoordeling van de geschiktheid van het actieplan van Griekenland;
- **16 april 2016:** de Commissie brengt haar tweede verslag over herplaatsing en hervestiging uit;
- **11-17 april 2016:** deskundigen van de Commissie en de lidstaten verrichten een Schengenevaluatie van de land-, lucht- en zeegrenzen van Griekenland;
- **uiterlijk 12 mei 2016:** Griekenland brengt verslag uit over de uitvoering van de aanbevelingen van de Raad;
- **12 mei 2016:** indien de ernstige gebreken in verband met het toezicht op de buitengrenzen aanhouden, dient de Commissie een voorstel in als bedoeld in artikel 26, lid 2, van de Schengengrenscodex;
- **13 mei 2016:** indien de ernstige gebreken in verband met het toezicht op de buitengrenzen aanhouden, stelt de Raad een aanbeveling vast als bedoeld in artikel 26, lid 2, van de Schengengrenscodex, gericht op een samenhangende EU-aanpak voor tijdelijk toezicht op de binnengrenzen;
- **16 mei 2016:** de Commissie brengt haar derde verslag over herplaatsing en hervestiging uit;
- **uiterlijk juni 2016:** de medewetgevers bereiken een politiek akkoord over de Europese grens- en kustwacht en stellen de rechtshandeling vast;
- **juni 2016:** de Commissie presenteert haar oordeel over de haalbaarheid van hervatting van de Dublinoverdrachten naar Griekenland;
- **uiterlijk augustus 2016:** de Europese grens- en kustwacht is operationeel;
- **uiterlijk september 2016:** de Europese grens- en kustwacht heeft de eerste kwetsbaarheidstoetsen uitgevoerd, zodat de nodige preventiemaatregelen kunnen worden getroffen;
- **december 2016:** streefdatum voor het beëindigen van de uitzonderlijke vrijwaringsmaatregelen, indien de algemene situatie het toelaat.