



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 1 juni 2015
(OR. fr)

9483/15

JAI 408
SCHENGEN 20
SCH-EVAL 18
COMIX 254

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	29 mei 2015
aan:	de heer Uwe CORSEPIUS, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2015) 236 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Zevende halfjaarlijks verslag over het functioneren van het Schengengebied 1 november 2014 - 30 april 2015

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2015) 236 final.

Bijlage: COM(2015) 236 final



Brussel, 29.5.2015
COM(2015) 236 final

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

**Zevende halfjaarlijks verslag over het functioneren van het Schengengebied
1 november 2014 - 30 april 2015**

1. INLEIDING

Zoals de Commissie op 16 september 2011 heeft aangekondigd in haar mededeling over betere Schengengovernance¹ en op 8 maart 2012 door de Raad is bepleit, dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad halfjaarlijkse verslagen in over het functioneren van het Schengengebied. Dit zevende verslag bestrijkt de periode van 1 november 2014 tot en met 30 april 2015. Het wordt gepubliceerd op de vooravond van de verjaardag van het Schengenakkoord, dat op 14 juni 1985 werd ondertekend.

2. SITUATIESCHETS

2.1. Migratiestromen aan de Schengenbuitengrenzen

Deze verslagperiode wordt gekenmerkt door aanhoudende migratie naar Europa via de Middellandse Zee, door tal van tragedieën en door de toenemende dreiging van geradicaliseerde individuen, onder wie buitenlandse terroristische strijders die zijn teruggekeerd naar Europa. De terroristische aanslagen in Frankrijk en Denemarken en de vrijdelde aanslag in België bewijzen dat de dreiging reëel is.

Het totale aantal vastgestelde onregelmatige grensoverschrijdingen is in 2014 aanzienlijk gestegen en was het hoogste aantal sinds de start van de gegevensverzameling door het FRAN (Frontex-netwerk voor risicoanalyse) in 2007². Vorig jaar werden bijna 284 000 gevallen van onregelmatige grensoverschrijding vastgesteld, twee keer meer dan het record van 2011 (in 2013 bedroeg dit aantal ca. 107 000). Ook belangrijk is dat de eerste vijf maanden van de verslagperiode (november 2014 - maart 2015, de maanden waarvoor geconsolideerde gegevens beschikbaar zijn) ruim 111 000 gevallen van onregelmatige grensoverschrijding werden vastgesteld. Dit is drie keer meer dan in dezelfde periode een jaar eerder.

De meeste meldingen van aanhoudingen in 2014 waren nog steeds afkomstig van Italië, gevolgd door Griekenland en Hongarije. In 2014 werden net als in 2013 vooral Syriërs en Eritreeërs ontdekt. De meest gevolgde routes in 2014 waren de route door het centrale Middellandse Zeegebied³ (bijna vier keer meer gevallen dan in 2013, goed voor 60 % van het totale aantal), de route door het oostelijke Middellandse Zeegebied (verdubbeling tegenover dezelfde periode in 2013, maar onder het record van 2010-2011) en de route langs de Westelijke Balkan (meer dan een verdubbeling tegenover 2013). Zowel wat betreft de route

¹ COM(2011) 561 definitief.

² Tenzij anders aangegeven, zijn de gegevens in deel 2 afkomstig van het systeem voor informatie-uitwisseling van het Frontex-netwerk voor risicoanalyse (FRAN) en bestrijken zij het Schengengebied en de kandidaat-Schengenlanden. De gegevens hebben uitsluitend betrekking op onderdanen van derde landen die aan de buitengrenzen (de tijdelijke buitengrenzen niet inbegrepen) zijn opgemerkt bij het illegaal, buiten een grensdoorlaatpost om binnenkomen van het Schengengebied, of bij een poging daartoe. De gegevens met betrekking tot Kroatië zijn opgenomen vanaf de dag dat dit land is toetreden tot de EU.

³ In tegenstelling tot het vorige halfjaarlijkse verslag wordt de route via Apulië en Calabrië tot het centrale Middellandse Zeegebied gerekend.

door het centrale Middellandse Zeegebied als de route langs de Westelijke Balkan vonden sinds de start van de gegevensverzameling door het FRAN in 2007 nog nooit zo zoveel aanhoudingen plaats.

In de eerste vijf maanden van de verslagperiode was de meest gevolgde route de route langs de Westelijke Balkan (ruim 55 000 vastgestelde onregelmatige grensoverschrijdingen), gevolgd door de routes door het centrale en oostelijke Middellandse Zeegebied (respectievelijk 26 000 en 21 000 vastgestelde onregelmatige grensoverschrijdingen). Bijna 93 % van het totale aantal gevallen betrof deze drie routes.

Het aantal onregelmatige migranten uit Kosovo⁴ steeg aanzienlijk en bereikte een piek in januari-februari 2015, waardoor de route langs de Westelijke Balkan in de periode november 2014-februari 2015 de route was waarlangs de meeste onregelmatige grensoverschrijdingen werden geregistreerd. Om de situatie aan de Servisch-Hongaarse grens aan te pakken, heeft Frontex in het kader van zijn gezamenlijke operaties aan Hongarije uitrusting en gedetacheerde medewerkers ter beschikking gesteld. Duitsland heeft een aantal functionarissen ter beschikking gesteld om de Servische grenswachters te ondersteunen en heeft samen met Oostenrijk en Hongarije een aantal gezamenlijke initiatieven uitgevoerd, zoals patrouilles op treinen. De Commissie heeft de aanzet gegeven tot een intensieve dialoog tussen Servië en Kosovo⁴, met name via de werkgroep van Servië en Kosovo over onregelmatige migratie. Dit heeft de deur geopend voor samenwerking en de beide partijen hebben zich ertoe verbonden extra inspanningen te leveren om onregelmatige migratie uit Kosovo⁴ te voorkomen en te bestrijden. De Servische autoriteiten hebben zich ertoe verbonden de grenscontrole aan de Servisch-Hongaarse grens te versterken en de netwerken van mensensmokkelaars in de Vojvodina te vervolgen. Kosovo⁴ heeft van zijn kant beloofd de politieke samenwerking met Servië te intensiveren en de informatie-uitwisseling met Servië en de EU te verbeteren. De beschikbare gegevens tonen aan dat deze maatregelen effect hebben gehad. Het aantal onregelmatige migranten uit Kosovo⁴ dat aan de Servisch-Hongaarse grens is aangehouden, is gedaald van bijna 12 000 in februari tot minder dan 400 in maart. Tegelijkertijd is het aantal aanhoudingen op de route langs de Westelijke Balkan gedaald van bijna 15 000 in februari tot ruim 5 000 in maart. Er zullen echter blijvende inspanningen nodig zijn om deze tendens te bestendigen.

De route door het centrale Middellandse Zeegebied was de op één na meest gevolgde route in de periode november 2014-maart 2015. Tijdens de verslagperiode is met het fenomeen van spookschepen nogmaals duidelijk geworden dat de mensenhandelaars hun werkwijze snel aanpassen en niet malen om een mensenleven. Zo werden de schepen Carolyn Assense, Blue Sky M en Ezadeen met onregelmatige migranten aan boord door de bemanning stuurloos achtergelaten⁵. Belangrijk in verband met de route door het centrale Middellandse Zeegebied is de start van de gezamenlijke Frontex-operatie Triton op 1 november 2014, nadat Italië

⁴ Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

⁵ Deze schepen werden aan het eind van de reis door de bemanning achtergelaten.

besloot de Mare Nostrum-operatie van zijn marine af te bouwen. Er zijn in het kader van Triton tot nog toe⁶ 392 incidenten geregistreerd in verband met onregelmatige migratie. In 334 gevallen vond een zoek- en reddingsoperatie plaats. Er werden 49 871 personen ontdekt⁷, waarvan 43 057 via een zoek- en reddingsoperatie. Voorts werden 132 faciliteerders van onregelmatige migratie aangehouden. De gezamenlijke operatie heeft aangetoond dat alle betrokkenen vastberaden zijn om een einde te maken aan de voortdurende tragedies op de Middellandse Zee. Tegelijkertijd is evenwel gebleken dat de grensbewakingsoperatie Triton of andere operaties alleen niet voldoende zijn om het probleem op te lossen. Zij vormen een aanvulling op maatregelen die buiten het toepassingsgebied van het Schengenacquis vallen (het EU-migratiebeleid en de situatie in de landen van herkomst en doorreis) en op de eigen inspanningen van de lidstaten op het gebied van grensbeheer. In de nasleep van de tragedie op de Middellandse Zee op 18 april⁸ is tijdens een gezamenlijke Raad van ministers van Buitenlandse en Binnenlandse Zaken overeenstemming bereikt over een tienpuntenplan inzake migratie⁹. De betrokken maatregelen werden verder uitgewerkt in de verklaring van de Europese Raad van 23 april¹⁰, waarin de EU aankondigde haar aanwezigheid op zee op te voeren door het budget voor de gezamenlijke operaties Triton en Poseidon te verdrievoudigen. Daarnaast werden nieuwe methoden aangekondigd om mensenhandelaars te bestrijden, evenals maatregelen die samen met de derde landen moeten worden genomen. Ook werd aangekondigd dat de solidariteit en verantwoordelijkheid binnen de EU moeten worden versterkt. Deze punten worden nu uitgevoerd op basis een routekaart. De Raad en de Commissie zullen in juni aan de Europese Raad verslag uitbrengen over de uitvoering. In de Europese migratieagenda die de Commissie op 13 mei heeft aangenomen, zijn de verschillende maatregelen gebundeld waarmee de problemen moeten worden aangepakt.

Het aantal vastgestelde onregelmatige grensoverschrijdingen langs de route door het oostelijke Middellandse Zeegebied steeg aanzienlijk. In maart was het de meest gevolgde route, met 2,5 keer meer gevallen dan in februari. De stijging kan gedeeltelijk worden toegeschreven aan de seizoensveranderingen, maar toont ook aan dat deze route steeds meer wordt gebruikt.

De Commissie is blijven toezien op de situatie in de lidstaten die te maken hebben met aanzienlijke migratiestromen aan de Europese grenzen (met name Italië, Hongarije en Bulgarije), onder meer door na te gaan of deze landen hun asielstelsels verbeteren. De Commissie blijft ook secundaire bewegingen aanpakken en toezien op de uitvoering van de Eurodac-verordening, met name met betrekking tot het afnemen van vingerafdrukken. In de migratieagenda wordt benadrukt dat de regels over het afnemen van vingerafdrukken van

⁶ Gegevens beschikbaar op 18 mei 2015.

⁷ De meest voorkomende nationaliteiten in 2015 waren de Eritrese, de Somalische, de Nigeriaanse, de Gambiaanse en de Senegalese (Syriërs stonden op de zesde plaats).

⁸ Tijdens de nacht van 18 op 19 april 2015 kapseisde een schip met onregelmatige migranten aan boord. Volgens de gegevens die op het moment van het opstellen van dit verslag beschikbaar waren, werden slechts 28 migranten gered en werden 24 lichamen geborgen. Enkele overlevenden verklaarden dat er ongeveer 700 migranten aan boord waren.

⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm

¹⁰ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/>

migranten aan de grens ten volle moeten worden gerespecteerd. Lidstaten die onder bijzondere druk staan, zullen via het hotspot-systeem ter plaatse operationeel worden bijgestaan.

De Commissie zal in samenwerking met het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) en de betrokken lidstaten verder nagaan of het nodig is om op grond van artikel 33 van de Dublin III-verordening het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing in werking te zetten¹¹. De Commissie heeft ook verder samengewerkt met Cyprus om ervoor te zorgen dat het land over reservecapaciteit beschikt om mogelijk significante migratiestromen op te vangen en zijn asielstelsel in zijn geheel verbeterd. Griekenland heeft, om zijn tekortkomingen op het gebied van asiel aan te pakken, het nationaal actieplan inzake asiel en migratie uitgevoerd. Het actieplan is in december 2014 afgelopen¹². De bovengenoemde lidstaten hebben aanzienlijke inspanningen geleverd om de situatie te stabiliseren en te verbeteren, maar er is nog meer nodig.

De Commissie heeft nauw samengewerkt met de lidstaten en het EASO om de omzetting van de herschikte richtlijn asielprocedures te faciliteren. Die richtlijn bevat duidelijkere en betere voorschriften die daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure moeten garanderen, onder meer met betrekking tot verzoeken die aan de buitengrenzen worden ingediend. Het EASO heeft een aantal opleidingen over de asielprocedure georganiseerd en samen met Frontex en het Bureau voor de grondrechten wordt gewerkt aan een nieuwe opleidingsmodule die ook voor grenswachters is bestemd. Voorts heeft het EASO tijdens de verslagperiode verdere maatregelen genomen voor de verzameling van nauwkeurige en betrouwbare gegevens over asielverzoeken, waaronder die welke aan de buitengrenzen worden ingediend.

In 2014 hebben circa 14 000 Oekraïense burgers asiel aangevraagd in het Schengengebied en de kandidaat-Schengenlanden¹³. Hoewel dit cijfer bijna veertien keer hoger ligt dan de 1 000 asielverzoeken die in 2013 werden ingediend, is dit aantal nog relatief klein. Ongeveer 2 % van de asielzoekers die in 2014 in het Schengengebied en de kandidaat-Schengenlanden een aanvraag indienden, waren afkomstig uit Oekraïne. Bijna alle Oekraïense asielzoekers reisden op legale wijze met een visum voor kort of lang verblijf. Slechts enkele asielverzoeken werden aan de grens ingediend. De situatie in Oekraïne en de gevolgen ervan voor de migratie- en asielstromen moeten verder adequaat worden gevolgd, zodat de EU en het Schengengebied zo efficiënt mogelijk op verdere ontwikkelingen kunnen reageren.

Veiligheidsbedreigingen door buitenlandse terroristische strijders aanpakken

Het huidige rechtskader maakt het mogelijk om personen die op grond van het Unierecht het recht van vrij verkeer genieten, op basis van een risicobeoordeling systematisch te controleren aan de hand van de relevante databanken. Dit is met name relevant met betrekking tot de kwestie van buitenlandse terroristische strijders die uit Syrië terugkeren naar de EU en de

¹¹ Verordening (EU) nr. 604/2013 (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 31).

¹² In oktober heeft de Commissie een werkdocument van haar diensten aangenomen waarin de stand van de tenuitvoerlegging van het plan wordt beoordeeld (SWD(2014) 316 final).

¹³ Eurostat.

wijze waarop zij aan de buitengrenzen kunnen worden opgemerkt. Dit punt wordt ook behandeld in de nieuwe Europese veiligheidsagenda¹⁴ die de Commissie op 28 april 2015 heeft gepresenteerd. De Commissie heeft samen met de lidstaten enerzijds verder gewerkt aan optimale benutting van de bestaande instrumenten voor het tegengaan van de dreiging van buitenlandse terroristische strijders, met name de Schengengrenscodes en het Schengeninformatiesysteem (zie punt 4.1 voor meer informatie) en anderzijds aan gemeenschappelijke risico-indicatoren voor meer gerichte controles op personen.

Tijdens een informele bijeenkomst op 12 februari 2015 hebben leden van de Europese Raad onderstreept hoe de bestaande instrumenten voor het opsporen en tegengaan van aan terrorisme gerelateerd reisverkeer, met name van buitenlandse terroristische strijders, verder moeten worden ontwikkeld¹⁵. In dat verband heeft de Commissie het Praktisch handboek voor grenswachters (Schengenhandboek) gewijzigd, met betrekking tot minimale en grondige controles, algemene regels die van toepassing zijn op personen die op grond van het Unierecht het recht van vrij verkeer genieten en relevante regels inzake controles aan de land- en luchtgrenzen.

2.2. Situatie binnen het Schengengebied

In 2014 is het aantal vastgestelde gevallen van onregelmatig verblijf opgelopen tot bijna 426 000, een toename van 28 % tegenover dezelfde periode een jaar eerder. De meeste gevallen vonden plaats in Duitsland, gevolgd door Zweden, Frankrijk, Spanje en Oostenrijk. Tussen november 2014 en maart 2015 lag het aantal vastgestelde gevallen van onregelmatig verblijf met circa 184 000 gevallen 32 % hoger dan in dezelfde periode een jaar eerder.

Zoals vermeld in de vorige halfjaarlijkse verslagen, is het FRAN in 2014 gestart met het verzamelen van gegevens over secundaire bewegingen. Ondanks de herinneringen in vorige verslagen hebben een aantal landen (Bulgarije, Cyprus, Griekenland, IJsland, Malta, Oostenrijk en het niet-Schengenland Ierland) nog geen gegevens ingediend (toestand medio april 2015). Om op basis van een betrouwbare analyse migratieroutes te kunnen traceren, is het essentieel dat alle lidstaten volledige gegevens indienen. Het eerste gezamenlijke verslag van Frontex en Europol over secundaire bewegingen, dat op de bovengenoemde gegevens zal zijn gebaseerd, is gepland voor juni 2015.

Van 1 tot en met 14 april 2015 is op initiatief van het Letse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie de operatie "Amberlight 2015" uitgevoerd. Daarbij is op basis van de richtsnoeren in de leidraad voor gezamenlijke politieoperaties recente informatie verzameld over migratiestromen binnen de EU/het Schengengebied¹⁶. De operatie had als doel intensievere grenscontroles uit te voeren, meer te controleren op overschrijding van de toegestane verblijfsduur door onderdanen van derde landen (bij vertrek, aan de luchtgrenzen) en relevante informatie te verzamelen en te analyseren, onder meer over documentfraude. Er

¹⁴ COM(2015) 185 final.

¹⁵ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/>

¹⁶ Document nr. 16825/10 van de Raad van 23.11.2010.

namen 28 landen deel. De belangrijkste resultaten omvatten 825 meldingen van incidenten met betrekking tot 1 409 personen die de toegestane verblijfsduur overschreden¹⁷. Voorts werden drie oplichters¹⁸ betrapt.

Inmiddels zijn de resultaten bekend van een soortgelijke operatie, "Mos Maiorum", die onder auspiciën van het Italiaanse voorzitterschap plaatsvond. Aan die operatie namen 27 landen deel. Het belangrijkste operationele resultaat van deze operatie was dat 19 234 onregelmatige migranten werden ontdekt. Daarvan dienden er 11 046 een asielverzoek in. Maar liefst 257 faciliteerders van onregelmatige migratie werden aangehouden en 593 documenten werden in beslag genomen. Via de operatie is informatie verzameld over de belangrijkste routes die onregelmatige migranten volgen en over de werkwijze van criminele netwerken van mensensmokkelaars.

3. TOEPASSING VAN HET SCHENGENACQUIS

3.1. Gevallen van tijdelijke herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen

Volgens artikel 23 van de Schengengrenscore¹⁹ kan een lidstaat in geval van een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid bij wijze van uitzondering opnieuw grenstoezicht aan zijn binnengrenzen invoeren, waarbij de duur van dit toezicht beperkt moet blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is om op de ernstige bedreiging te reageren. In de periode van 1 november 2014 tot en met 30 april 2015 hebben er zich geen gevallen voorgedaan van tijdelijke herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen van de lidstaten. Met betrekking tot de vorige verslagperiode had België aangegeven in verband met de G7-top in juni 2014 controles aan de binnengrenzen te zullen uitvoeren, maar het besloot dat uiteindelijk niet te doen, omdat er geen aanwijzingen waren voor aanzienlijke veiligheidsrisico's.

3.2. Handhaving van binnengrenzen zonder toezicht

Op twee onderdelen van het Schengenacquis is veelvuldig sprake van vermeende schendingen: 1) de uitvoering van politiecontroles dicht bij de binnengrenzen, waarbij de vraag rijst of deze niet hetzelfde effect hebben als grenscontroles (artikel 21, onder a), van de Schengengrenscore), en 2) de verplichting om alle belemmeringen voor een vlotte verkeersstroom te verwijderen, zoals snelheidsbeperkingen aan de wegdoorlaatposten aan de binnengrenzen (artikel 22 van de Schengengrenscore). In de periode van 1 november 2014 tot en met 30 april 2015 zette de Commissie haar onderzoek voort naar vier gevallen van mogelijke schendingen van de bepalingen inzake de afschaffing van het toezicht aan de binnengrenzen en met name het verwijderen van belemmeringen voor een vlotte

¹⁷ Onderdanen van derde landen die niet of niet langer voldoen aan de voorwaarden betreffende de duur van een kort verblijf op het grondgebied van de lidstaten.

¹⁸ Personen die een valse naam en identiteit aannemen om een document te verkrijgen, of personen die hun uiterlijk aanpassen om zich als een andere persoon voor te doen met als doel een document van die andere persoon te kunnen gebruiken.

¹⁹ Verordening (EG) nr. 562/2006 (PB L 105 van 13.4.2006, blz. 1)

verkeersstroom (betreffende Oostenrijk, België, Italië en Slovenië). De Commissie heeft verder overlegd met Duitsland over de aanmaningsbrief van oktober 2014 waarin werd gesteld dat de Duitse federale politiewet in strijd is met artikel 20 en artikel 21, onder a), van de Schengengrenscodex. Tot slot heeft de Commissie Polen om verduidelijking verzocht over de verplichting om documenten bij zich te hebben in de binnengrenszones van Polen (artikel 21, onder c), van de Schengengrenscodex).

3.3. Ontwikkeling van het Europese grensbewakingsstelsel (Eurosur)

Het Europees grensbewakingsstelsel is tijdens de verslagperiode uitgebreid van de oorspronkelijke 19 deelnemende landen naar alle 30 landen. Frontex heeft de nieuw ingestelde nationale coördinatiecentra in de elf laatste landen aan het Eurosur-communicatienetwerk gekoppeld en heeft de procedure voor veiligheidsaccreditatie van het netwerk voortgezet, die in de loop van 2015 zal worden voltooid. Overeenkomstig de bepalingen van de Eurosur-verordening hebben verschillende lidstaten de verantwoordelijkheden en workflow voor grensbewaking op nationaal niveau gestroomlijnd en de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen nationale grensbewakingsautoriteiten en met grensbewakingsautoriteiten van aangrenzende lidstaten aanzienlijk verbeterd. Een aantal aan elkaar grenzende lidstaten is ook gestart met het onderling verbinden van hun nationale grensbewakingsstelsels op plaatselijk niveau.

De Commissie, Frontex en de lidstaten hebben de opstelling afgerond van een handboek met technische en operationele richtsnoeren voor de tenuitvoerlegging en het beheer van Eurosur. Het handboek zal naar verwachting later dit jaar door de Commissie worden aangenomen.

Frontex heeft haar coördinatiecapaciteit met betrekking tot de gemeenschappelijke toepassing van bewakingsinstrumenten en de gemengde diensten van Eurosur verder verbeterd, om op regelmatige basis en op een kostenefficiënte manier betrouwbare informatie te kunnen verstrekken over de bewaking van de buitengrenzen en het gebied voor de grens. Deze capaciteit zal aanzienlijk stijgen in de loop van 2015, nadat daarvoor uit het Copernicus-programma²⁰ middelen zijn vrijgemaakt. De lidstaten kunnen nu al een beroep doen op een hele reeks diensten zoals instrumenten om vaartuigen te traceren en satellietgebaseerde vaartuigdetectie, complexe algoritmes om de positie van vaartuigen te voorspellen en precieze meteorologische- en oceanografische prognoses. Bij gemengde diensten wordt optische en radarsatelliettechnologie gebruikt om vaartuigen op te sporen waarvan wordt vermoed dat zij worden gebruikt bij mensensmokkel waarbij vaak het leven van de betrokkenen in gevaar wordt gebracht. De lidstaten kunnen te allen tijde verzoeken om een bepaald schip te volgen.

De vaartuigdetectiedienst biedt dagelijkse ondersteuning aan de operatie Triton en wordt momenteel ook in werking gezet voor de operaties Poseidon en Indalo. Nog andere diensten, zoals de module voor maritieme simulatie en gedetailleerde weerprognoses, kunnen op elk moment ondersteuning bieden bij operationele activiteiten.

²⁰ Verordening (EU) nr. 377/2014 (PB L 122 van 24.4.2014, blz. 44).

3.4. Vermeende schendingen van andere delen van het Schengenacquis

De Commissie heeft tijdens de verslagperiode verder onderzoek gevoerd naar de zaak betreffende de Estse landgrenzen (met betrekking tot de eisen die worden opgelegd bij het overschrijden van de grens, in verband met de artikelen 5 en 7 van de Schengengrenscodex). Daarnaast heeft de Commissie verder onderzoek verricht naar Griekenland en Bulgarije met betrekking tot aantijgingen van teruggedrijving aan de buitengrens en is zij een onderzoek gestart naar aantijgingen van standrechtelijke verwijderingen uit Spanje (Ceuta en Melilla). In dit verband heeft de Commissie een technisch bezoek gebracht aan Bulgarije en aan Ceuta en Melilla. De Commissie blijft de situatie in de betrokken landen volgen.

Met betrekking tot de aanhoudende klachten over buitensporige wachttijden als gevolg van controles door de Spaanse autoriteiten aan de grens met Gibraltar werden op 30 juli 2014 zowel aan de autoriteiten van Spanje als aan die van Gibraltar extra aanbevelingen gedaan voor een beter beheer van de voertuig- en reizigersstromen en een doeltreffendere aanpak van de tabaksmokkel. De Commissie heeft van de beide autoriteiten informatie ontvangen over de wijze waarop zij van plan zijn deze aanbevelingen uit te voeren. De Commissie had in juli 2014 de Spaanse autoriteiten om informatie verzocht en heeft deze informatie eind februari ontvangen. Uit de voorlopige analyse blijkt dat de autoriteiten van Gibraltar vooruitgang hebben geboekt bij de invoering van de maatregelen ter uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie. Er zijn aanwijzingen dat de hoeveelheid sigaretten en tabak die aan grensovergang La Línea de la Concepción in beslag wordt genomen, daalt, wat zou kunnen betekenen dat de maatregelen hun vruchten beginnen af te werpen. De Commissie zal de situatie van nabij blijven volgen totdat Spanje alle aangekondigde maatregelen heeft uitgevoerd, met name de bouwwerkzaamheden aan de bovengenoemde grensovergang. De Commissie blijft de autoriteiten van Gibraltar en Spanje ertoe aanmoedigen de samenwerking en uitwisseling van inlichtingen te bevorderen en zal deze punten blijven aankaarten.

De Commissie heeft de Poolse autoriteiten verzocht passende maatregelen te nemen voor de wijziging van de bilaterale overeenkomst over gemeenschappelijke grensdoorlaatposten die in 2001 met Oekraïne werd gesloten, teneinde verenigbaarheid te garanderen met de relevante waarborgen ter zake die bij Verordening (EU) nr. 610/2013 in de Schengengrenscodex zijn geïntroduceerd.

Omzetting van de terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) in nationale wetgeving

De Commissie blijft sinds het vorige verslag systematisch toezicht houden op alle vastgestelde tekortkomingen en zal, indien nodig, onderzoek instellen. Zij heeft zich met name toegespitst op de resterende tekortkomingen in een aantal lidstaten en heeft tot op heden tegen vier lidstaten een inbreukprocedure ingeleid wegens onjuiste omzetting van een aantal artikelen van de terugkeerrichtlijn in nationaal recht.

De inbreuken hebben vaak te maken met de bewaring van personen voor wie een terugkeermaatregel geldt. De omstandigheden van bewaring, het frequente gebruik ervan (waaronder inbewaringstelling gedurende een periode langer dan 18 maanden) en het gebrek aan passende toetsing van de inbewaringstelling, geven aanleiding tot grote bezorgdheid. Er

werden inbreukprocedures ingeleid onder meer met betrekking tot het gebrek aan doeltreffende systemen voor toezicht op gedwongen terugkeer, de duur en territoriale geldigheid van inreisverboden en de definitie van terugkeer. Verder werden ook inbreukprocedures ingeleid in verband met procedurele kwesties (bv. de vertaling van terugkeerbesluiten).

Tenuitvoerlegging van de verordening betreffende klein grensverkeer (Verordening (EG) nr. 1931/2006)

De Commissie houdt sinds de inwerkingtreding van de regeling inzake klein grensverkeer in 2006 toezicht op de uitvoering ervan. Wat betreft de bilaterale overeenkomsten die de lidstaten hebben gesloten met hun derde buurlanden, heeft de Commissie het onderzoek met betrekking tot Slovenië en Kroatië kunnen afronden. Twee inbreukprocedures, één inzake Letland en één inzake Polen, zullen worden afgerond zodra de gewijzigde overeenkomsten ter kennis zijn gebracht van de Commissie. Voorts heeft de Commissie het onderzoek afgerond dat zij naar Roemenië, Slowakije en Kroatië voerde in verband met de verenigbaarheid van vergunningen voor klein grensverkeer met technische specificaties en veiligheidsmaatregelen zoals bepaald in Verordening (EG) nr. 1030/2002. Met Polen wordt hierover nog verder informatie uitgewisseld.

3.5. In het kader van het Schengenevaluatiemechanisme vastgestelde gebreken

Op 27 november 2014 is na uitgebreide voorbereidingen het nieuwe Schengenevaluatiemechanisme²¹ in werking getreden. In de maanden daarvoor werd bijzondere nadruk gelegd op de verdere ontwikkeling van de opleiding van evaluatiedeskundigen, waaronder de integratie van met de grondrechten verband houdende kwesties en de ontwikkeling van een nieuw alomvattend opleidingspakket voor terugkeerdeskundigen op basis van een gezamenlijk overeengekomen kernconcept. De eerste geïntegreerde opleiding voor grens- en terugkeerdeskundigen heeft in maart 2015 plaatsgevonden in Kroatië.

De eerste ervaringen met de uitvoering van de evaluaties ter plaatse in het kader van het nieuwe mechanisme zijn positief. Tijdens de voorbereidingsfase werden nieuwe procedures en instrumenten ingesteld voor de bezoeken ter plaatse. De continue samenwerking tussen de Commissie en alle lidstaten was zeer constructief en de lidstaten hebben actief bijgedragen aan de aanwijzing van hun deskundigen. Het is dan ook gelukt om evaluatieteams samen te stellen met een goede combinatie van de vereiste deskundigheden. De vlotte samenwerking tussen de vooraanstaande deskundigen van de Commissie en van de lidstaten en hun onderlinge taakverdeling hebben goed teamwerk mogelijk gemaakt.

Er werd intensief en constructief samengewerkt met de lidstaten die aan een evaluatie werden onderworpen. Verder is gebleken dat de deelname van Frontex en andere waarnemers aan de bezoeken ter plaatse een duidelijke meerwaarde heeft voor de evaluatie.

²¹ Verordening (EU) nr. 1053/2013 (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27).

De eerste evaluaties hebben plaatsgevonden in Oostenrijk (februari-maart 2015) en België (april-mei 2015). De teams hebben een hele reeks kwesties geëvalueerd, waaronder de uitvoering van de aanbevelingen met betrekking tot buitenlandse terroristische strijders. Een van de vernieuwingen van het nieuwe evaluatiemechanisme is dat alle aspecten van het Schengenacquis gedurende twee maanden worden geëvalueerd (vroeger gebeurde dat tijdens een langere periode), waardoor in relatief korte tijd een volledig beeld wordt verkregen van de situatie in een lidstaat. Voorts is aan de lijst van te evalueren beleidsterreinen "terugkeer" toegevoegd als afzonderlijk punt en worden alle buitengrenzen van een geëvalueerde lidstaat in één enkel verslag behandeld. Het nieuwe mechanisme voorziet ook in onaangekondigde bezoeken. Het eerste onaangekondigde bezoek vond begin maart plaats in Zweden. Op 25-27 maart 2015 is een nieuw bezoek gebracht aan Polen met betrekking tot SIS/Sirene (zie punt 4.1). Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan de verslagen over deze bezoeken.

In het kader van het nieuwe Schengenevaluatiemechanisme moet de Commissie ieder jaar aan het Parlement en de Raad een uitgebreid verslag presenteren over de uitgevoerde evaluaties. Het is dan ook de bedoeling in volgende verslagen nog meer aandacht te besteden aan de resultaten van de Schengenevaluaties, met name door een van de twee halfjaarlijkse verslagen te gebruiken om aan de voornoemde verslagleggingsverplichting te voldoen.

3.6. Opheffing van het toezicht aan de binnengrenzen

De Raad heeft nog geen besluit kunnen nemen tot opheffing van het toezicht aan de binnengrenzen met Bulgarije en Roemenië. De Commissie blijft de toetreding van deze landen tot het Schengengebied volledig steunen.

In maart 2015 heeft Kroatië officieel verklaard dat het alles in gereedheid heeft gebracht voor de Schengenevaluatie (vanaf 1 juli 2015) met het oog op de opheffing van het toezicht aan de binnengrenzen.

4. BEGELEIDENDE MAATREGELEN

4.1. Gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS)

Een van de belangrijkste ontwikkelingen tijdens de verslagperiode is dat het Verenigd Koninkrijk voorlopig is geïntegreerd in het SIS²² en op 13 april 2015²³ is begonnen gegevens in het SIS in te voeren en gebruik te maken van SIS-gegevens. Het evaluatiebezoek inzake SIS/Sirene zal plaatsvinden in juni, waarna (indien de resultaten van de evaluatie positief zijn) de Raad de deelname van het Verenigd Koninkrijk definitief zal kunnen maken.

De Commissie heeft tijdens de verslagperiode verschillende initiatieven genomen om de uitvoering van het Schengeninformatiesysteem te harmoniseren en het gebruik ervan te

²² Behalve voor signaleringen met het oog op weigering van toegang. Die maken deel uit van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt.

²³ Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/215 van de Raad (PB L 36 van 12.2.2015, blz. 8).

bevorderen. De Commissie heeft het Sirenehandboek op 29 januari 2015 herzien, waarna het op 30 januari 2015 in werking is getreden²⁴. Door de aanpassing en technische verbetering van het SIS kunnen de relevante autoriteiten van de Schengenstaten sneller en gerichter informatie uitwisselen over terrorismeverdachten. Ook ondersteunt dit de inspanningen van de lidstaten om identiteitsdocumenten van personen die zich mogelijk bij een terroristische groep buiten de EU zullen aansluiten ongeldig te verklaren en draagt dit bij tot doeltreffendere grenscontroles, aangezien dergelijke documenten bij controles aan de buitengrenzen in beslag moeten worden genomen.

Het herziene Sirenehandboek bevordert ook de rechtszekerheid en de grondrechten. De wijzigingen zijn gericht op de problemen die nog dateren van de voorloper SIS1+ en op nieuwe problemen en vereisten die tijdens het eerste werkjaar van het SIS van de tweede generatie zijn vastgesteld. Er zijn onder meer gedetailleerde criteria voor het verwijderen van signaleringen vastgelegd evenals uniforme regels voor de raadplegingsprocedure betreffende onderdanen van derde landen die zijn gesignaleerd met het oog op weigering van toegang of verblijf in het Schengengebied, maar wel in het bezit zijn van een verblijfsvergunning.

De Commissie heeft tijdens de verslagperiode een besluit²⁵ aangenomen tot vaststelling van de testvoorschriften voor lidstaten die zich op het SIS II aansluiten of hun nationale systeem substantieel wijzigen.

Het aantal nieuwe signaleringen voor voorwerpen en het gebruik van functies blijft in het merendeel van de lidstaten stijgen, maar er zijn nog steeds grote verschillen tussen de lidstaten. De Commissie blijft de situatie van nabij volgen. Wat de nieuwe functies betreft, zijn sommige lidstaten nog steeds niet in staat om foto's, vingerafdrukken of links toe te voegen. In februari 2015 is de Commissie een onderzoek gestart naar Estland, waarbij zij om een tijdschema heeft verzocht voor de volledige uitvoering en het volledige gebruik van de nieuwe voorwerpcategorieën en functies van het SIS. Voorts heeft de Commissie ten aanzien van Zwitserland formeel haar bezorgdheid geuit over de vertraagde uitvoering van de nieuwe voorwerpcategorieën en functies van het SIS.

Voor de veiligheid in het Schengengebied is het enorm belangrijk dat het SIS volledig beschikbaar is aan de buitengrenzen. Daarom heeft in het kader van het onderzoek naar Polen (zie het zesde halfjaarlijks verslag) in maart 2015 een nieuwe Schengenevaluatie ter plaatse inzake SIS/Sirene plaatsgevonden. De resultaten van de evaluatie worden momenteel geanalyseerd en zullen in het volgende verslag aan bod komen. Verder is de Commissie in maart een formeel onderzoek gestart naar Italië met betrekking tot de uitvoering van artikel 24 van het SIS II-besluit²⁶. Dat artikel betreft signaleringen met het oog op weigering van toegang of verblijf in het Schengengebied, en met name het gebruik van het SIS aan de buitengrenzen en de kwaliteit van de gegevens in verband met deze signaleringscategorie.

²⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/219 (kennisgeving geschied onder nummer C(2015) 326) (PB L 44 van 18.2.2015, blz. 75).

²⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/450 van de Commissie (kennisgeving geschied onder nummer C(2015) 1612) (PB L 74 van 18.3.2015, blz. 31).

²⁶ Besluit 2007/533/JBZ van de Raad (PB L 205 van 7.8.2007, blz. 63).

4.2. Gebruik van het Visuminformatiesysteem (VIS)

Oorspronkelijk was gepland om tijdens de verslagperiode de werkzaamheden van het VIS ook te laten starten in de zeventiende regio (bestaande uit Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, de Republiek Moldavië en Oekraïne) en de achttiende regio (Rusland). De verdere inwerkingtreding van het VIS werd echter tijdelijk stopgezet. Aangezien de visumafgifte in deze regio's meer dan 55 % van de volledige capaciteit van het VIS in beslag zou nemen en bijgevolg een grote impact zou hebben, werd als voorwaarde gesteld dat eerst de capaciteitsuitbreiding van het biometrische matchingsysteem (BMS) zou worden afgerond. Dat systeem ondersteunt op vingerafdrukken gebaseerde activiteiten, zoals identificatie en authenticatie. In december 2014 heeft eu-LISA meegedeeld dat het VIS/BMS krachtig genoeg zal zijn om de inwerkingtreding in de zeventiende regio en in de andere regio's op te vangen, aangezien de capaciteit ervan tegen eind maart 2015 met een factor 6,5 zou zijn toegenomen ten opzichte van september 2014. Verschillende lidstaten hadden desondanks politieke, economische en technische twijfels bij het schema voor de verdere inwerkingtreding in de overige regio's. Er is daarom een nieuw tijdschema overeengekomen voor deze regio's, dat in het volgende halfjaarlijks verslag zal worden behandeld.

Zoals uitgelegd in het zesde halfjaarlijks verslag is het sinds 11 oktober 2014 verplicht om bij de controle van visumhouders aan de Schengengrensdorlaatposten gebruik te maken van vingerafdrukken indien de gegevens van de visumhouder (waaronder vingerafdrukken, indien van toepassing) zijn opgeslagen in het VIS. Uit de statistieken blijkt dat slechts een deel van de visumhouders van wie bij de aanvraag van het visum vingerafdrukken zijn afgenomen, aan de grenzen op basis van hun vingerafdrukken wordt gecontroleerd. In het huidige stadium is het van belang dat de lidstaten ten volle voldoen aan de vereisten voor de controles via het VIS aan de grenzen (ook wat betreft vingerafdrukken) en de reizigers voldoende blijven inlichten over deze nieuwe verplichting aan de grens.

4.3. Visumbeleid en overnameovereenkomsten

Opschortingsmechanisme en herzien wederkerigheidsmechanisme in Verordening (EG) nr. 539/2001

Tot nu toe heeft geen enkele lidstaat een verzoek ingediend om het nieuwe opschortingsmechanisme, dat in januari 2014 in werking is getreden²⁷, in gang te zetten. Zoals uitgelegd in het zesde halfjaarlijks verslag, heeft de Commissie een verslag²⁸ aangenomen waarin de situatie van niet-wederkerigheid met een aantal derde landen op het gebied van visa wordt geëvalueerd. De betrokken derde landen hebben bevestigd dat zij voorstander zijn van een wederzijdse visumvrije regeling en hebben op een positieve wijze deelgenomen aan de tripartiete bijeenkomsten²⁹. Voorts heeft geen enkele betrokken lidstaat de Commissie om opschorting verzocht van de vrijstelling van de visumplicht voor bepaalde categorieën onderdanen van de betrokken derde landen. Bijgevolg concludeerde de

²⁷ Verordening (EU) nr. 1289/2013 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 74).

²⁸ C(2014) 7218 final van 10.10.2014.

²⁹ Zie punt 4.3 van het zesde halfjaarlijks verslag.

Commissie in het verslag dat het in dit stadium niet nodig is om maatregelen te nemen voor de opschorting van de visumvrijstelling. De tweede reeks tripartiete bijeenkomsten met Australië, Japan, de VS en Canada vond plaats in januari en februari 2015.

Monitoringmechanisme na visumliberalisering voor landen van de Westelijke Balkan

Het aantal onderdanen uit de vijf van de visumplicht vrijgestelde landen van de Westelijke Balkan dat in het Schengengebied en de kandidaat-Schengenlanden een asielverzoek indient, neemt sinds de visumliberalisering in 2009 gestaag toe. In 2014 waren er 34 % meer asielzoekers uit deze landen dan in 2013 (ter vergelijking: het totale aantal asielzoekers in het Schengengebied en de kandidaat-Schengenlanden steeg vorig jaar met 45 %³⁰). Deze situatie blijft bijgevolg de werking van de visumvrije regeling beïnvloeden. Duitsland heeft nog steeds de hoogste cijfers: de lidstaat ontving bijna 78 % van alle aanvragen van burgers uit de Westelijke Balkan. Na Duitsland volgen Frankrijk, Zweden en België. Servische burgers zijn nog steeds de grootste groep asielzoekers uit de Westelijke Balkan (45 % in 2014), gevolgd door Albanese burgers (22 %). De asielzoekers uit de vijf landen van de Westelijke Balkan maakten vorig jaar 11 % uit van het totale aantal asielzoekers in het Schengengebied en de kandidaat-Schengenlanden. Dit cijfer is vergelijkbaar met dat van 2013 (12 %).

Op 25 februari 2015 heeft de Commissie het vijfde verslag over de monitoring na visumliberalisering voor landen van de Westelijke Balkan³¹ gepresenteerd. Het verslag omvat een beoordeling van de uitgevoerde maatregelen, een evaluatie van de werking van de visumvrije regeling en aanbevelingen voor het behoud ervan, waaronder de stappen die elk van de betrokken landen en de EU-lidstaten moeten nemen.

Overname- en visumversoepelingsovereenkomsten en visumliberalisering

Na de verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders over Oekraïne van 6 maart 2014³² bleven de bilaterale gesprekken met de Russische Federatie over visumzaken opgeschort.

Sinds 28 april 2014 is voor onderdanen van de Republiek Moldavië die houder zijn van een biometrisch paspoort de visumvrije regeling van toepassing. De regeling is gedurende de verslagperiode naar behoren uitgevoerd. Met betrekking tot de onderhandelingen met Belarus over overname en visumversoepeling vond op 11-12 maart in Minsk de derde onderhandelingsronde plaats. De hoofdonderhandelaars zijn tot een akkoord gekomen die de beide overeenkomsten bestrijkt. Het akkoord moet nu door de lidstaten worden bevestigd. Begin 2015 heeft de Raad de richtsnoeren voor de onderhandelingen over een visumversoepelingsovereenkomst met Belarus gewijzigd. Nu is ook de mogelijkheid van visumvrijstelling voor houders van diplomatieke paspoorten opgenomen. De bepaling gaat

³⁰ Gegevens van Eurostat, geraadpleegd op 13.4.2015.

³¹ COM(2015) 58 final.

³² https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf

vergezeld van een aantal waarborgen, zoals uitgebreidere mogelijkheden voor opschorting van de visumvrijstelling voor deze categorie.

De overname- en visumversoepelingsovereenkomsten met Kaapverdië zijn op 1 december 2014 in werking getreden. Op 15 december 2014 heeft de Raad de richtsnoeren voor de onderhandelingen over overname- en visumversoepelingsovereenkomsten met Tunesië goedgekeurd. Op 19-20 januari vond de eerste onderhandelingsronde over visumliberalisering met Marokko plaats, en zijn de onderhandelingen over een overnameovereenkomst hervat.

Op 30 oktober 2014 heeft de Commissie verslagen gepresenteerd over de mate waarin Peru en Colombia voldoen aan de relevante criteria voor visumvrij reizen naar het Schengengebied³³. Beide landen kregen een positieve beoordeling en op 11 maart 2015 heeft de Commissie de Raad een aanbeveling gedaan tot opening van de onderhandelingen met deze landen over een visumvrijstellingsovereenkomst. De Commissie is in november 2014, nadat zij van de Raad onderhandelingsrichtsnoeren had gekregen, onderhandelingen over visumvrijstelling gestart met 16 eilandstaten in het Caribisch gebied en de Stille Oceaan en met de Verenigde Arabische Emiraten. Op 5 maart 2015 heeft de Commissie aan de Raad ontwerpbesluiten gepresenteerd over enerzijds de ondertekening en de voorlopige toepassing en anderzijds de sluiting van visumvrijstellingsovereenkomsten met een eerste groep landen (de Verenigde Arabische Emiraten, Oost-Timor, Vanuatu, Samoa, Trinidad en Tobago, Saint Vincent en de Grenadines, Saint Lucia, Grenada en Dominica).

Het mobiliteitspartnerschap tussen de EU en Jordanië is op 9 oktober ondertekend en de bijlage bij de gezamenlijke verklaring over een mobiliteitspartnerschap is op 8 december 2014 goedgekeurd. Daarmee is de weg vrijgemaakt om tegelijkertijd te onderhandelen over een visumversoepelingsovereenkomst en een overnameovereenkomst. Op 17-18 februari 2015 heeft ter voorbereiding van de onderhandelingen een verkennende missie naar Amman plaatsgevonden. De bevindingen van de missie zullen worden gebruikt bij het opstellen van de ontwerponderhandelingsrichtsnoeren, die de Commissie naar verwachting in de tweede helft van 2015 bij de Raad zal indienen met het oog op het openen van onderhandelingen met Jordanië.

³³ COM(2014) 663 final over Peru en COM(2014) 665 final over Colombia.