



Brussel, 25.1.2017
COM(2017) 40 final

2017/0014 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot vaststelling van een aanbeveling ter verlenging van het tijdelijke toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• **Motivering en doel van het voorstel**

In 2015 heeft een aantal EU-lidstaten tijdelijk opnieuw grenstoezicht ingevoerd naar aanleiding van de uitzonderlijke instroom van migranten en het grote aantal secundaire bewegingen in de Europese Unie. Deze situatie vormde een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in meerdere Schengenlanden¹.

De dreigingen waren terug te voeren op gebreken in de doeltreffendheid van het grenstoezicht aan bepaalde delen van de buitengrens van de Unie die dermate ernstig waren dat het functioneren van het hele Schengengebied erdoor in gevaar werd gebracht. Daarom heeft de Raad², op voorstel van de Commissie³, de vijf zwaarst getroffen Schengenlanden (Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen) aanbevolen om gedurende een periode van zes maanden evenredig tijdelijk grenstoezicht te handhaven aan een beperkt aantal delen van hun binnengrenzen.

In het stappenplan "Terug naar Schengen"⁴, dat de voorwaarden moest creëren om zo spoedig mogelijk alle binnengrenscontroles op te heffen en de normale werking van het Schengengebied te herstellen, wordt onder meer voorgesteld artikel 29 van de Schengengrenscore toe te passen en op EU-niveau een gecoördineerde aanpak voor tijdelijke grenscontroles vast te stellen.

Omdat de gevolgen van de uitzonderlijke omstandigheden die ten grondslag lagen aan de toepassing van artikel 29 van de Schengengrenscore, aanhielden, heeft de Raad op 11 november 2016, op voorstel van de Commissie, krachtens dat artikel 29 een uitvoeringsbesluit aangenomen tot vaststelling van een aanbeveling tot verlenging van het tijdelijke toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden die de algemene werking van het Schengengebied in gevaar brengen.

Op grond van die aanbeveling kregen de vijf betrokken Schengenlanden (Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen) de toestemming om aan dezelfde delen van hun binnengrenzen nog drie maanden langer, tot en met 12 februari 2017, gericht en evenredig toezicht uit te voeren, mits zij hierbij strengere voorwaarden dan die in de aanbeveling van 12 mei 2016 in acht namen en maandelijks gedetailleerd verslag uitbrachten⁵.

Die periode kan krachtens de artikelen 25 en 29 van de Schengengrenscore en overeenkomstig de in artikel 29 vastgestelde voorwaarden en procedure nogmaals worden verlengd indien de uitzonderlijke omstandigheden aanhouden.

¹ Achtereenvolgens in Duitsland, Oostenrijk, Slovenië, Hongarije, Zweden, Noorwegen en Denemarken.

² Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/894 van de Raad van 12 mei 2016 tot vaststelling van een aanbeveling inzake tijdelijk toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt (PB L 151 van 8.6.2016, blz. 8).

³ Voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad tot vaststelling van een aanbeveling inzake tijdelijk toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt (COM(2016) 275 final van 4 mei 2016).

⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad van 4 maart 2016, "Terug naar Schengen – Een stappenplan" (COM(2016) 120 final).

⁵ Na de aanbeveling van de Raad van 11 november 2016 hebben de vijf betrokken Schengenlanden aan de Commissie meegedeeld het aanbevolen tijdelijke binnengrenstoezicht te zullen uitvoeren.

Deze aanbeveling belet de lidstaten, met inbegrip van de vijf betrokken lidstaten, niet om, binnen het algemene regelgevingskader voor tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht, gebruik te maken van andere, daarin geboden mogelijkheden wanneer zich een andere ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid voordoet die geen verband houdt met zware tekortkomingen in het beheer van de buitengrens. Zo heeft Frankrijk, hoewel het niet onder de aanbeveling van 12 mei 2016 viel, tijdens de periode van toepassing van die aanbeveling meegedeeld opnieuw grenstoezicht aan zijn binnengrenzen in te voeren en dit vervolgens te handhaven om redenen die verband houden met voorzienbare gebeurtenissen en terroristische dreigingen⁶.

Bovendien kunnen de lidstaten, zoals wordt erkend in artikel 23 van de Schengengrenscore, politiecontroles uitvoeren in grensgebieden, voor zover deze niet hetzelfde effect hebben als grenscontroles. Op basis van de beschikbare inlichtingen en het hogere dreigingsniveau kan het gerechtvaardigd zijn dergelijke controles te verscherpen, onder meer door in samenwerking met de politiediensten van het betrokken buurland controles uit te voeren op essentiële vervoersnetwerken – een instrument dat van essentieel belang kan zijn in de aanpak van zowel ongecontroleerde secundaire bewegingen als terrorisme. Met het oog op het herstellen van de normale werking van Schengen en de geleidelijke afschaffing van het huidige tijdelijke binnengrenstoezicht moedigt de Commissie de lidstaten aan gebruik te maken van deze mogelijkheid.

In dit verband moet worden benadrukt dat noch de uitvoering van politiecontroles in grensgebieden, noch de herinvoering van grenstoezicht op zich volstaat voor een waterdichte beveiliging, zoals is gebleken bij de recente terroristische aanslag in Berlijn. Daarom blijft het voor een volledige beveiliging van het Schengengebied van essentieel belang dat de betrokken diensten van de lidstaten op alle niveaus versterkt en doeltreffend samenwerken in de strijd tegen terrorisme (via de uitwisseling van inlichtingen, politieke samenwerking en het gebruik van de databanken van de EU).

Inmiddels is of wordt een reeks maatregelen ten uitvoer gelegd die de Commissie heeft voorgesteld om het beheer van de buitengrenzen van de EU te verbeteren en het Schengengebied beter te beschermen⁷. Op het gebied van grenstoezicht gaat het dan met name om het operationeel maken van de Europese grens- en kustwacht, het opzetten van de "hotspots" en het systematisch toetsen van alle personen die de buitengrenzen overschrijden, aan de ter zake relevante databanken. Als gevolg van de recente oprichting van de Europese grens- en kustwacht zijn de buitengrenzen van de EU nu beter beschermd en uitgerust om te reageren op een nieuwe crisis. De Commissie zal nauw blijven samenwerken met het Europees Grens- en kustwachtagentschap en erop toezien dat aan alle vereisten van de desbetreffende verordening wordt voldaan. De met deze maatregelen beoogde forse verbetering van de bescherming van de EU-buitengrenzen is een absolute voorwaarde voor het opheffen van het tijdelijk heringevoerde binnengrenstoezicht en het herstellen van de normale werking van het Schengengebied⁸.

⁶ Euro 2016/Tour de France, noodtoestand na de aanslag in Nice.

⁷ Voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese grens- en kustwacht (COM(2015) 671 final); voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen (COM(2015) 670 final).

⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad, "Terug naar Schengen – Een stappenplan" (COM(2016) 120 final).

De Commissie beseft ten volle dat toekomstige migratiestromen bij om het even welk deel van de EU-grens een ernstige bedreiging kunnen vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in een of meerdere lidstaten. Daarom worden bij verschillende delen van de zee- en landgrens maatregelen genomen voor een gecoördineerd optreden via het partnerschap, onder meer in de vorm van extra inspanningen op de route door het centrale Middellandse Zeegebied⁹. De Commissie geeft er zich ook rekenschap van dat zich de afgelopen jaren nieuwsoortige veiligheidsdreigingen hebben voorgedaan, zoals duidelijk is geworden bij de zeer recente terroristische aanslag in Berlijn. Daarom beraadt de Commissie zich over de vraag of het bestaande rechtskader, dat tot dusverre volstond, nog wel geschikt is om de veranderende uitdagingen op het gebied van veiligheid het hoofd te bieden.

De Commissie zal zich blijven inzetten voor een optimaal gebruik van de bestaande instrumenten en voor de ontwikkeling van nieuwe initiatieven om de situatie verder te stabiliseren, rekening houdend met het feit dat de resultaten van het tot dusverre uitgevoerde binnengrenstoezicht moeten worden afgewogen tegen de nadelen van het over een langere periode uitvoeren van een dergelijk toezicht, met name de hoge economische kosten en de belemmeringen voor het vrije verkeer van de burgers.

Huidige situatie

Uit de maandverslagen van de betrokken Schengenlanden en uit alle andere informatie waarover zij beschikt, maakt de Commissie op dat het grenstoezicht is uitgevoerd in overeenstemming met de in de aanbeveling vastgestelde voorwaarden. Het toezicht is alleen uitgevoerd voor zover nodig, was evenredig, gericht en beperkt in intensiteit en heeft het grensverkeer aan de betrokken binnengrenzen voor het algemene publiek zo min mogelijk gehinderd.

Uit de verslagen van de Schengenlanden komt dezelfde trend naar voren als bij de rapportage in het kader van de aanbeveling van 12 mei 2016 (minder weigeringen van toegang en minder asielaanvragen) en blijkt dus eens te meer dat de situatie geleidelijk stabiliseert.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat het aantal in de Europese Unie aangekomen irreguliere migranten en asielzoekers eveneens is blijven dalen in de toepassingsperiode van de aanbeveling. Dit neemt niet weg dat er dagelijks nog steeds gemiddeld 81 personen aankomen op de Griekse eilanden, en dit terwijl inmiddels essentiële stappen voor het beheersen van de situatie zijn genomen, met het opzetten en operationeel maken van het Europees Grens- en kustwachtagentschap en de verdere uitvoering van de verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016.

Bovendien is er nog steeds een groot aantal irreguliere migranten en asielzoekers in Griekenland (tussen 50 000 en 60 000, waarvan 16 000 op de eilanden). De hotspots en de kampen in Griekenland zijn nog steeds overvol omdat onvoldoende vooruitgang wordt geboekt met de verwerking, herplaatsing en terugkeer. Bovendien wijst de ervaring op een aanhoudend risico van secundaire bewegingen van deze irreguliere migranten naar andere lidstaten. De situatie in de Westelijke Balkan blijft intussen precair – getuige de 7 000 migranten die momenteel in Servië verblijven. Al met al is de situatie niet minder precair geworden en is er nog steeds behoefte aan verdere inspanningen om de aantallen te reduceren. De gevolgen van de uitzonderlijke migratiegebonden omstandigheden die een ernstige

⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad over de route door het centrale Middellandse Zeegebied (JOIN(2017) 4 final).

bedreiging voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid vormen en de werking van het hele Schengengebied in gevaar brengen, blijven dus aanhouden.

Volgende stappen

Hoewel er veel vooruitgang is geboekt, wordt nog niet volledig voldaan aan de in het stappenplan "Terug naar Schengen" vastgestelde voorwaarden om alle binnengrenscontroles op te heffen en de normale werking van het Schengengebied te herstellen.

Het aantal migranten in Griekenland geeft in dit stadium nog steeds aanleiding tot bezorgdheid en kan het behoud van passende maatregelen rechtvaardigen. De situatie langs de Westelijke Balkanroute blijft precair en de lidstaten die het meest te maken krijgen met secundaire bewegingen van uit Griekenland afkomstige irreguliere migranten, worden nog steeds blootgesteld aan de risico's die verbonden zijn aan deze irreguliere bewegingen.

Het Europees Grens- en kustwachtagentschap is in recordtijd op poten gezet en wordt nu in snel tempo opgetuigd¹⁰, onder meer om met ingang van februari 2017 bijstand aan Griekenland te kunnen verlenen aan de noordelijke Griekse buitengrens. Ook wat de samenwerking tussen het Europees Grens- en kustwachtagentschap en derde landen betreft, komt schot in de zaak: de Commissie heeft de Raad verzocht om een mandaat voor onderhandelingen over een statusovereenkomst met twee aangrenzende derde landen (Servië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië). De tenuitvoerlegging van de Europese grens- en kustwacht is een lopend proces dat verder moet worden geïntensiveerd.

Bovendien zullen de bestaande Dublinvoorschriften vanaf medio maart slechts geleidelijk worden heringevoerd in Griekenland en moeten verdere inspanningen worden geleverd om ervoor te zorgen dat het land overeenkomstig de aanbevelingen van de Commissie ten volle aan deze regeling deelneemt, ook al wordt tegelijkertijd aan de verbetering van deze regels gewerkt. De noodherplaatsingsregelingen die al sinds september 2015 van kracht zijn, moeten zich blijven vertalen in daadwerkelijk herplaatste personen. Ten slotte moet nog meer werk worden gemaakt van de terugkeer van personen die geen recht hebben om in de Europese Unie te verblijven.

Aangezien deze elementen wijzen op het aanhouden van de uitzonderlijke omstandigheden, acht de Commissie het gerechtvaardigd Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen toestemming te verlenen om het huidige toezicht aan de binnengrenzen bij wijze van uitzondering voort te zetten gedurende een als evenredig beschouwde periode. Op basis van de feiten die in dit stadium beschikbaar zijn, zou de verlenging niet meer dan drie maanden mogen duren. De Commissie zal met deze lidstaten blijven samenwerken aan een geleidelijke afschaffing van het tijdelijke binnengrenstoezicht.

Toepassingsgebied van het voorstel

De vijf lidstaten die momenteel overeenkomstig de aanbeveling van de Raad van 11 november 2016 tijdelijk binnengrenstoezicht uitvoeren, zouden de toestemming moeten krijgen om daarmee nog drie maanden door te gaan, weliswaar onder strikte voorwaarden.

Gezien de geleidelijke stabilisatie van de situatie en de doelstelling het tijdelijke binnengrenstoezicht stapsgewijs af te schaffen, zouden de betrokken lidstaten eerst moeten

¹⁰ Zie de mededeling van de Commissie over het operationeel maken van de Europese grens- en kustwacht (COM(2017) 42).

nagaan of de geconstateerde dreigingen¹¹ toereikend kunnen worden aangepakt met andere maatregelen, met name politiecontroles in het grensgebied overeenkomstig artikel 23 van de Schengengrenscodex, en zouden zij slechts als uiterste middel doeltreffende controles aan de binnengrenzen mogen invoeren. De lidstaten die besluiten het binnengrenstoezicht overeenkomstig de onderhavige aanbeveling te handhaven, zouden bijgevolg, alvorens voor verlenging te kiezen, alle beschikbare maatregelen moeten onderzoeken die een alternatief kunnen zijn voor grenscontroles. Deze lidstaten zouden de resultaten van dat onderzoek moeten opnemen in hun kennisgeving over het handhaven van binnengrenstoezicht aan de andere lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie.

Krachtens de aanbeveling van 11 november 2016 moeten de betrokken lidstaten wekelijks een evaluatie opstellen van de noodzaak, frequentie, locatie en tijd van het grenstoezicht, de aanpassing ervan aan het dreigingsniveau en de geleidelijke beëindiging ervan wanneer dat passend is. Deze bepalingen worden overgenomen in de onderhavige aanbeveling. De betrokken lidstaten zouden geregeld van gedachten moeten wisselen met de relevante lidstaat of lidstaten om te garanderen dat het binnengrenstoezicht alleen plaatsvindt aan de delen van de binnengrens waar dat noodzakelijk en evenredig wordt geacht overeenkomstig de Schengengrenscodex.

De verplichting om gedetailleerd verslag uit te brengen wordt eveneens overgenomen uit de aanbeveling van de Raad van 11 november 2016. Stipt na elke maand waarin deze aanbeveling ten uitvoer is gelegd, zouden de betrokken lidstaten verslag bij de Commissie moeten uitbrengen over de resultaten van het uitgevoerde grenstoezicht en, indien van toepassing, over de beoordeling van de vraag of dit toezicht nog steeds noodzakelijk is. Dat verslag zou ten minste de volgende informatie moeten bevatten: het totale aantal gecontroleerde personen, het totale aantal toegangswegwijzingen op basis van de controles, het totale aantal terugkeerbesluiten naar aanleiding van de controles en het totale aantal asielaanvragen dat is ingediend aan de binnengrens waar de controles plaatsvinden.

De Commissie zal nauwlettend toezicht houden op de toepassing van de aanbeveling en op de situatie op het terrein.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Deze aanbeveling is gericht op de tenuitvoerlegging van de bestaande bepalingen op het beleidsterrein.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Deze aanbeveling hangt samen met het beleid van de Unie inzake de interne markt en het asiel- en migratiebeleid.

¹¹ Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het bepaalde in artikel 23, onder a), i) tot en met iv), van de Schengengrenscodex (Verordening (EU) 2016/399) louter illustratief bedoeld is en dus niet mag worden opgevat als een uitputtende lijst van mogelijke politiemaatregelen die lidstaten in een grensgebied mogen nemen (Arrest Adil, C-278/12 PPU, punt 65). Dit arrest betreft nationale wetsbepalingen of praktijken die beperkt zijn tot de grensgebieden. Wanneer de politieke bevoegdheden van toepassing zijn op het gehele grondgebied van de lidstaat zonder verder onderscheid, is de kans kleiner dat de toepassing ervan in strijd is met het verbod op maatregelen die hetzelfde effect hebben als grenscontroles.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 29 van 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 (Schengengrenscore).

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Op grond van artikel 29 van Verordening (EU) 2016/399 doet de Raad op voorstel van de Commissie een aanbeveling inzake tijdelijk binnengrenstoezicht.

Optreden op het niveau van de Unie is vereist wanneer de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar komt.

- **Evenredigheid**

Het voorstel gaat niet verder dan nodig is om de beoogde doelstelling te verwezenlijken.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

N.v.t.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Gezien de urgentie van het voorstel was het niet mogelijk de belanghebbenden te raadplegen.

- **Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

N.v.t.

- **Effectbeoordeling**

Gelet op de korte termijn waarvan werd uitgegaan, de door de betrokken lidstaten verstrekte gegevens en de beschikbare informatie over de situatie in Griekenland, is geen volledige effectbeoordeling opgesteld.

- **Gezonde regelgeving en vereenvoudiging**

N.v.t.

- **Grondrechten**

Bij het opstellen van het voorstel is rekening gehouden met de bescherming van de grondrechten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De voorgestelde maatregel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

N.v.t.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot vaststelling van een aanbeveling ter verlenging van het tijdelijke toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien 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 (Schengengrenscore)¹², en met name artikel 29,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 12 mei 2016 heeft de Raad op voorstel van de Commissie overeenkomstig artikel 29 van de Schengengrenscore een uitvoeringsbesluit aangenomen tot vaststelling van een aanbeveling inzake tijdelijk toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt.
- (2) De Raad heeft vijf Schengenlanden (Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen) aanbevolen om het evenredige, tijdelijke binnengrenstoezicht bij een beperkt aantal delen van hun binnengrens gedurende zes maanden te handhaven, teneinde de ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in die landen aan te pakken die was ontstaan door een combinatie van gebrekkig toezicht aan de buitengrenzen in Griekenland en secundaire bewegingen van irreguliere migranten die het Schengengebied via Griekenland waren binnengekomen en van plan waren naar andere Schengenlanden door te reizen. De Raad heeft deze periode op 11 november 2016 op voorstel van de Commissie verlengd met drie maanden.
- (3) Krachtens de artikelen 25 en 29 van de Schengengrenscore kan de periode die aanvankelijk in de aanbeveling van de Raad was vastgesteld, worden verlengd indien de uitzonderlijke omstandigheden aanhouden.
- (4) Op grond van de aanbeveling van 11 november 2016 moesten de betrokken Schengenlanden maandelijks verslag bij de Commissie uitbrengen over de resultaten van het uitgevoerde grenstoezicht en, indien van toepassing, over de beoordeling van de vraag of dit nog steeds noodzakelijk was. Alle betrokken Schengenlanden hebben dergelijke verslagen bij de Commissie ingediend. Uit deze verslagen blijkt dat het grenstoezicht overeenkomstig de in de aanbeveling vastgestelde voorwaarden is uitgevoerd. Bovendien wijzen de verslagen op een geleidelijke stabilisering van de situatie in deze landen, getuige de gestage daling van het aantal personen aan wie de toegang wordt geweigerd en van het aantal asielaanvragen.

¹² PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1.

- (5) Niettegenstaande deze vooruitgang wordt nog steeds niet volledig voldaan aan de in het stappenplan "Terug naar Schengen" vastgestelde voorwaarden om alle binnengrenscontroles op te heffen en de normale werking van het Schengengebied te herstellen. Het aantal irreguliere migranten in Griekenland blijft hoog en de lidstaten die het meest te maken krijgen met secundaire bewegingen van uit Griekenland afkomstige irreguliere migranten, worden, in lijn met in het verleden geconstateerde trends, nog steeds blootgesteld aan de risico's die verbonden zijn aan deze irreguliere bewegingen.
- (6) De Commissie heeft in haar mededeling "Terug naar Schengen – Een stappenplan" de verschillende beleidsmaatregelen geïdentificeerd die moeten worden ingevoerd om de werking van het Schengengebied volledig te herstellen. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap wordt in snel tempo operationeel gemaakt en zal met ingang van februari 2017 in staat zijn bijstand aan Griekenland te verlenen aan de noordelijke Griekse buitengrens.
- (7) In het stappenplan "Terug naar Schengen" wordt ook gewezen op de uitvoering van de verklaring EU-Turkije. Het vierde voortgangsverslag¹³ bevestigt de trend van gestage vooruitgang, hoewel nog veel horden moeten worden genomen. Niettemin moet de uitvoering voortdurend worden gemonitord. Hetzelfde geldt voor de samenwerking waarover overeenstemming is bereikt tijdens de topbijeenkomst inzake de Westelijke Balkanroute.
- (8) De uitzonderlijke omstandigheden die een ernstige bedreiging voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid vormen en de algemene werking van het Schengengebied in gevaar brengen, houden dus nog aan.
- (9) Gezien het bovenstaande lijkt het derhalve gerechtvaardigd om als uiterste middel een verdere verlenging toe te staan van het tijdelijke toezicht aan de betrokken binnengrenzen door de Schengenlanden die momenteel zulk toezicht uitvoeren, namelijk Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en het geassocieerde land Noorwegen, overeenkomstig artikel 29 van de Schengengrenscodex.
- (10) Op basis van de feiten die in dit stadium beschikbaar zijn, zou die verlenging maximaal drie maanden mogen duren met ingang van de dag waarop dit uitvoeringsbesluit wordt vastgesteld.
- (11) Lidstaten die besluiten om op grond van dit uitvoeringsbesluit het binnengrenstoezicht te verlengen, zouden de andere lidstaten, het Europees Parlement en de Europese Commissie daarvan in kennis moeten stellen.
- (12) Alvorens voor verlenging te kiezen, zou de betrokken lidstaat moeten onderzoeken of de vastgestelde bedreiging niet doeltreffend kan worden verholpen met andere maatregelen dan grenstoezicht, zoals de uitoefening van de politiebevoegdheid overeenkomstig artikel 23 van de Schengengrenscodex, en zou hij het grenstoezicht aan de betrokken binnengrenzen slechts als uiterste middel mogen herinvoeren wanneer dergelijke maatregelen, met een minder beperkend effect op grensoverschrijdend verkeer, niet volstaan om de vastgestelde dreigingen aan te pakken. De betrokken lidstaat zou in zijn kennisgeving het resultaat van die afweging moeten opnemen, alsmede de redenen waarom hij voor grenstoezicht kiest.
- (13) Binnengrenstoezicht op grond van dit uitvoeringsbesluit zou alleen mogen worden uitgevoerd voor zover dat nodig is, en de intensiteit ervan zou tot het strikt

¹³ Vierde verslag over de vooruitgang bij de uitvoering van de verklaring EU-Turkije (COM(2016) 792).

noodzakelijke moeten worden beperkt en aan de omstandigheden moeten worden aangepast. Bijgevolg is het denkbaar dat een verdere afname van de stroom zou moeten leiden tot opschorting van het toezicht bij bepaalde delen van de grens. Om de baten van het grenstoezicht te optimaliseren en de negatieve effecten ervan op het vrije verkeer te beperken, zou alleen gericht toezicht mogen worden uitgevoerd, op basis van voortdurend geactualiseerde risicoanalyse en inlichtingen. De Schengenlanden die gevolgen ondervinden van dit toezicht aan de betrokken delen van de grens, zouden in de gelegenheid moeten worden gesteld regelmatig hun mening te geven over de noodzaak ervan; het Schengenland dat tot herinvoering van dit toezicht heeft besloten, zou deze meningen in aanmerking moeten nemen wanneer hij de noodzaak van het toezicht onderzoekt en evalueert, met als doel het toezicht geleidelijk te beperken.

- (14) Stipt op het einde van elke maand waarin dit uitvoeringsbesluit is uitgevoerd, zou een volledig verslag over de resultaten van de controles naar de Commissie moeten worden gestuurd, zo nodig met een beoordeling van de vraag of die controles nog steeds noodzakelijk zijn. Dat verslag zou de volgende informatie moeten bevatten: het totale aantal gecontroleerde personen, het totale aantal toegangswegingen op basis van de controles, het totale aantal terugkeerbesluiten naar aanleiding van de controles en het totale aantal asielaanvragen dat is ingediend aan de binnengrens waar de controles plaatsvinden.
- (15) De Raad neemt er nota van dat de Commissie heeft aangekondigd met de betrokken Schengenlanden te blijven samenwerken om het tijdelijke binnengrenstoezicht geleidelijk af te schaffen en zodoende de normale werking van de Schengenruimte zo spoedig mogelijk te herstellen.
- (16) De Raad neemt er tevens nota van dat de Commissie heeft aangekondigd nauwlettend toezicht te zullen houden op de toepassing van dit uitvoeringsbesluit,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

1. Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen verlenen het evenredige, tijdelijke binnengrenstoezicht met maximaal drie maanden, te rekenen vanaf de dag van vaststelling van dit uitvoeringsbesluit, aan de volgende binnengrenzen:
 - Oostenrijk aan de landgrenzen met Hongarije en Slovenië;
 - Duitsland aan de landgrens met Oostenrijk;
 - Denemarken in de Deense havens met een veerbootverbinding met Duitsland en aan de landgrens met Duitsland;
 - Zweden in de Zweedse havens in de politieregio's Zuid en West en de Öresundbrug (Sontbrug);
 - Noorwegen in de Noorse havens met een veerbootverbinding met Denemarken, Duitsland en Zweden.
2. Alvorens tot een verdere verlenging van het toezicht op basis van deze aanbeveling te besluiten, zou de betrokken lidstaat met de relevante lidstaat of lidstaten van gedachten moeten wisselen om te garanderen dat het binnengrenstoezicht alleen plaatsvindt waar dat noodzakelijk en evenredig wordt geacht. De betrokken lidstaat zou eveneens moeten garanderen dat het binnengrenstoezicht alleen wordt uitgevoerd als uiterste middel wanneer met alternatieve maatregelen niet dezelfde resultaten kunnen worden bereikt, en alleen aan de delen van de binnengrenzen waar dat noodzakelijk en evenredig wordt geacht, in overeenstemming met de

Schengengrenscore. De betrokken lidstaten zouden de andere lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie hiervan in kennis moeten stellen.

3. Het grenstoezicht zou steeds gericht moeten zijn, gebaseerd op voortdurend geactualiseerde risicoanalyse en inlichtingen, en zou wat betreft toepassingsgebied, frequentie, locatie en tijd moeten worden beperkt tot wat strikt noodzakelijk is om de ernstige dreiging aan te pakken en de openbare orde en de binnenlandse veiligheid te waarborgen. De lidstaat die op grond van dit uitvoeringsbesluit binnengrenstoezicht uitvoert, zou de noodzaak, frequentie, locatie en tijd daarvan wekelijks moeten evalueren, de intensiteit van het toezicht moeten aanpassen aan het dreigingsniveau en het toezicht geleidelijk moeten beëindigen wanneer dat passend is, en zou stipt elke maand verslag moeten uitbrengen aan de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter