



Brussel, 26.5.2014
COM(2014) 292 final

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

**Vijfde halfjaarlijks verslag over het functioneren van het Schengengebied
1 november 2013 - 30 april 2014**

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 vijfde verslag bestrijkt de periode van 1 november 2013 tot en met 30 april 2014.

2. SITUATIESCHETS

2.1. Situatie aan de Schengenbuitengrenzen

In de periode november 2013-februari 2014 (de maanden waarvoor op het moment van het opstellen van dit verslag gegevens beschikbaar waren) zijn minder onregelmatige grensoverschrijdingen vastgesteld dan in de vier maanden voorafgaand aan de verslagperiode (juli-oktober 2013). Gezien de seizoensschommelingen van onregelmatige migratiestromen kan deze daling als normaal worden beschouwd. Ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder is het aantal vastgestelde onregelmatige grensoverschrijdingen evenwel met 96 % gestegen, namelijk tot 25 936². Tussen november 2013 en februari 2014 werden de meeste aanhoudingen in Italië, Griekenland, Hongarije, Spanje en Bulgarije verricht. In 2013 werden in totaal 107 365 onregelmatige grensoverschrijdingen vastgesteld. Dat is 48 % meer dan in 2012. De druk aan de grens is dus nog steeds hoog. De druk zou zelfs nog kunnen toenemen, aangezien in de traditioneel rustige maanden van deze verslagperiode een recordaantal onregelmatige migranten is geconstateerd. Het totaal voor 2013 is vergelijkbaar met het aantal dat in 2009-2010 is vastgesteld, maar ligt nog wel onder het niveau dat tijdens de Arabische lente in 2011 werd bereikt. In 2013 werden aan de buitengrenzen vooral veel Syriërs, Eritreeërs, Afghanen en Albanen ontdekt.

De route door het centrale Middellandse Zeegebied werd in 2013 het meest gevolgd, met bijna vier keer meer illegale grensoverschrijdingen dan in 2012 (het aantal steeg tot meer dan 40 000)³. Van de periode waarop dit verslag betrekking heeft, zijn enkel voor de eerste vier maanden (november 2013-februari 2014) statistieken over deze route beschikbaar. Uit die statistieken blijkt dat er vier keer meer illegale grensoverschrijdingen werden vastgesteld dan in dezelfde periode een jaar voordien (9 175 tegenover 2 177). In november 2013 waren er minder illegale grensoverschrijdingen dan in dezelfde maand een jaar eerder, maar in december 2013 werden er bijna vijf keer meer vastgesteld dan in december 2012 en in januari

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 en bestrijken de gegevens 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 toetrad tot de EU.

³ De cijfers over deze route hebben geen betrekking op Apulia en Calabria.

en februari 2014 lag het aantal respectievelijk 58 en 61 keer hoger dan in dezelfde maanden een jaar eerder⁴.

De Commissie heeft als voorzitter van de taskforce voor het Middellandse Zeegebied op 4 december 2013 een mededeling⁵ gepresenteerd met de actielijnen voor de lidstaten, de EU-instellingen en andere EU-organen. Daartoe behoren onder meer maatregelen voor een verscherpte grensbewaking om het maritieme situatiebeeld te verbeteren en om migranten te beschermen en te redden. Deze maatregelen moeten de integriteit van de buitengrenzen van de EU in het Middellandse Zeegebied helpen te bewaren.

De oostelijke route door het Middellandse Zeegebied was in 2013 de op een na meest gevolgde route. Hoewel er in 2013 aan de Bulgaarse grenzen bijna zeven keer meer illegale grensoverschrijdingen werden vastgesteld dan in 2012, daalde het totale aantal illegale grensoverschrijdingen langs de oostelijke route door het Middellandse Zeegebied in 2013 met een derde. Dit komt doordat het aantal illegale overschrijdingen van de landgrenzen tussen Griekenland en Turkije is afgenomen dankzij de voortdurende inspanningen en operaties aan de Griekse grenzen⁶. In december 2013 en begin 2014 werden er aan de Bulgaarse grens beduidend minder onregelmatige grensoverschrijdingen vastgesteld. De daling kan worden verklaard door de seizoensschommelingen en de inzet van extra middelen door Bulgarije.

In de eerste vier maanden van deze verslagperiode vonden langs de oostelijke route door het Middellandse Zeegebied echter meer vaststellingen plaats dan een jaar eerder. Het valt af te wachten of deze tendens aanhoudt en extra maatregelen nodig zijn om de situatie recht te zetten.

De Commissie is van plan aanbevelingen te richten tot Bulgarije en Italië in het kader van het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheer op grond van artikel 33 van de Dublin III-verordening⁷. Het doel is deze lidstaten te helpen bij de voorbereidingen die zij treffen om het hoofd te kunnen bieden aan situaties van bijzondere druk waarmee zij dreigen te worden geconfronteerd, om solidariteit te tonen en om asielzoekers in nood te helpen.

De route langs de Westelijke Balkan was de op twee na meest gevolgde route, met in 2013 meer dan drie keer meer grensoverschrijdingen dan in 2012. Langs deze route werd de hoogste druk nog steeds vastgesteld aan de Hongaarse grens. Uit de beschikbare gegevens voor deze verslagperiode blijkt dat langs de route door de Westelijke Balkan bijna twee keer meer illegale grensoverschrijdingen zijn vastgesteld dan een jaar eerder.

⁴ De vaststelling van meer illegale grensoverschrijdingen kan deels worden toegeschreven aan de operatie Mare Nostrum, die de Italiaanse marine in oktober 2013 is gestart.

⁵ Mededeling van de Commissie over de werkzaamheden van de taskforce voor het Middellandse Zeegebied van 4 december 2013, COM(2013) 869 final.

⁶ Het aantal onregelmatige overschrijdingen van de Griekse grens was in 2013 nog maar iets meer dan de helft van dat in 2012, terwijl het aantal vaststellingen langs deze specifieke route daalde met 12 %.

⁷ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.

2.2. Situatie binnen het Schengengebied

Enkel voor de eerste vier maanden van de verslagperiode zijn statistieken beschikbaar. Uit die statistieken blijkt dat in deze maanden vier keer zo veel gevallen van illegaal verblijf werden vastgesteld als in dezelfde periode een jaar eerder (109 712, d.w.z. een stijging van circa 9 %)⁸. De meeste gevallen werden vastgesteld in Duitsland, gevolgd door Zweden, Frankrijk, Spanje en België.

Zoals gepland heeft Frontex op initiatief van de Commissie en op basis van gegevens die de lidstaten hebben verstrekt, een risicoanalyse uitgevoerd voor migratiebewegingen binnen de EU/het Schengengebied. Uit de resultaten van die analyse blijkt dat de meeste onregelmatige migranten na overschrijding van de buitengrenzen hun reis voortzetten naar een ander land in het Schengengebied. De analyse spitst zich toe op de meest frequente nationaliteiten⁹ in de context van onregelmatige migratie. Voor elke nationaliteit bestaan er kenmerkende secundaire bewegingen.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat het Frontex-netwerk voor risicoanalyse sinds januari 2014 op regelmatige basis de indicatoren voor de secundaire bewegingen verzamelt. Twaalf lidstaten hebben nog geen gegevens toegezonden en de gegevens met betrekking tot de meeste andere lidstaten zijn nog niet volledig. Daarom kunnen op dit moment nog geen conclusies uit de gegevens worden getrokken.

Ook relevant in deze context is dat van sommige migranten geen vingerafdrukken worden genomen, hoewel de Eurodac-verordening bepaalt dat zulks wel moet gebeuren. Illegale migranten willen mogelijk vermijden dat zij later van elders in het Schengengebied overeenkomstig de Dublinprocedures worden teruggestuurd naar de lidstaat van eerste binnenkomst. De migranten moet duidelijk worden gemaakt dat het afstaan van vingerafdrukken een wettelijke verplichting is en dat weigering juridische gevolgen heeft. In het bijzonder kan de weigering om vingerafdrukken af te staan ertoe leiden dat het asielverzoek van de persoon in kwestie sneller wordt onderzocht. Als de betrokkene geen asiel heeft aangevraagd, moet deze als onregelmatige migrant worden behandeld en is de terugkeerrichtlijn van toepassing. Een persoon die weigert zijn vingerafdrukken af te staan, heeft mogelijk de intentie onder te duiken. De specifieke situatie van de persoon moet in dat geval steeds worden onderzocht en er zou eventueel kunnen worden besloten dat inbewaringstelling gerechtvaardigd is.

⁸ Zoals hierboven is aangegeven, bestrijken de gegevens zowel het Schengengebied als de kandidaat-Schengenlanden.

⁹ Het gaat met name om Syriërs, Eritreeërs, Somaliërs, Afghanen, Pakistani's, Algerijnen, Marokkanen, onderdanen van de Westelijke Balkan en Oekraïners.

3. TOEPASSING VAN HET SCHENGENACQUIS

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

Volgens artikel 23 van de Schengengrenscore¹⁰ 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. In de periode 1 november 2013-30 april 2014 hebben twee lidstaten het toezicht aan hun binnengrenzen tijdelijk weer ingevoerd: in Polen gebeurde dat van 8 tot 23 november (in de context van de 19de zitting van de conferentie van de partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC), de 9de zitting van de Conferentie van de Partijen waarin de Partijen bij het Protocol van Kyoto bijeenkomen en de 39ste zitting van de hulporganen) en in Nederland van 14 tot 28 maart 2014 (ter gelegenheid van de Top over nucleaire veiligheid in Den Haag). Voorlopig zijn enkel de resultaten van de tijdelijke herinvoering van toezicht door Polen beschikbaar. Daar werden 38 491 personen gecontroleerd, van wie er 65 de toegang werd geweigerd en 54 werden aangehouden. Geen enkele weigering van toegang hield verband met de bovengenoemde VN-activiteiten.

3.2. Handhaving van binnengrenzen zonder toezicht

Op twee onderdelen van het Schengenacquis is veelvuldig sprake van mogelijke schendingen: de uitvoering van politiecontroles dicht bij de binnengrenzen, waarbij de vraag rijst of deze niet hetzelfde effect hebben als grenscontroles (artikel 21 van de Schengengrenscore), en de verplichting om alle belemmeringen voor een vlotte verkeersstroom, zoals snelheidsbeperkingen, aan de wegdoorlaatposten aan de binnengrenzen weg te nemen (artikel 22 van de Schengengrenscore). In de periode van 1 november 2013 tot en met 30 april 2014 heeft de Commissie in twee nieuwe zaken om informatie verzocht over mogelijke schending van de artikelen 21 en/of 22 van de Schengengrenscore (betreffende Italië en Slovenië), rondde zij twee zaken af (betreffende Spanje en Zweden) en zette zij het onderzoek voort van drie lopende zaken (betreffende Oostenrijk, België en Duitsland).

In diezelfde periode heeft de Commissie na maatregelen van de Oostenrijkse en Slowaakse autoriteiten twee inbreukprocedures wegens niet-naleving van de verplichtingen uit hoofde van artikel 22 van de Schengengrenscore gesloten. De Commissie is van mening dat nu Oostenrijk en Slowakije de overblijvende belemmeringen voor een vlotte verkeersstroom, in het bijzonder de snelheidsbeperkingen die niet uitsluitend door verkeersveiligheidsoverwegingen waren ingegeven, hebben verwijderd, de grensdoorlaatpost in Kittsee-Jarovce in overeenstemming is met het EU-recht.

Op 20 februari 2014 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies gericht aan Tsjechië met het verzoek zijn wetgeving aan te passen zodat vervoerders geen sanctie wordt opgelegd indien de onderdanen van een ander land die zij binnen het Schengengebied met het vliegtuig vervoeren niet over de juiste reisdocumenten beschikken. De huidige regels die worden toegepast voor vluchten binnen het Schengengebied (maar die bestemd zijn voor

¹⁰ Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore), als gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 610/2013.

vluchten naar een bestemming buiten het Schengengebied¹¹) verplichten vervoerders ertoe personen die de binnengrenzen overschrijden systematisch te controleren, hetgeen is strijd is met de EU-wetgeving inzake de afschaffing van de controles aan binnengrenzen.

3.3. Ontwikkeling van het Europese grensbewakingsstelsel (Eurosur)

Op 2 december 2013 is het Europees grensbewakingsstelsel operationeel geworden in 19 Schengenlanden aan de zuidelijke en oostelijke buitengrenzen. Dankzij Eurosur zullen de lidstaten middelen beter kunnen delen en coördineren en beter op incidenten en situaties aan de buitengrenzen kunnen reageren. Alle lidstaten die zich in 2013 bij Eurosur hebben aangesloten, hebben nationale coördinatiecentra ingesteld die ondertussen volledig operationeel zijn. Frontex heeft deze centra opgenomen in het Eurosur-communicatienetwerk en zal in 2014 hetzelfde doen met de centra van de overige elf landen. Verder is Frontex een samenwerking gestart met het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) en het EU-satellietcentrum, met het oog op het aanbieden van diensten en informatie op EU-niveau, zoals systemen voor positie-indicatie van schepen en satellietbeelden.

3.4. Vermeende schendingen van andere delen van het Schengenacquis

De Schengengrenscodes bepaalt dat de grenscontrolemaatregelen in verhouding moeten staan met de doelstellingen en niet discriminerend mogen zijn. Grenswachters moeten bij het uitoefenen van hun taken de menselijke waardigheid ten volle eerbiedigen en moeten handelen in volledige overeenstemming met het Handvest van de grondrechten en het relevante internationaal recht, onder meer met betrekking tot de toegang tot internationale bescherming en het beginsel van non-refoulement. In december 2013 is de Commissie een onderzoek gestart naar vermeende mishandeling tijdens grensbewakingsoperaties en terughouding aan de buitengrenzen door Griekenland. Evenzo heeft de Commissie in februari 2014 contact gezocht met Bulgarije omtrent vermeende terughouding door de Bulgaarse autoriteiten. Verder heeft de Commissie in april 2014 contact opgenomen met Griekenland en Bulgarije met betrekking tot een aan de Grieks-Bulgaarse grens gelegen grensdoorlaatpost die niet zou voldoen aan de vereisten van de Schengengrenscodes.

Naar aanleiding van het Zwitserse referendum van 9 februari 2014 over de invoering van een kwantitatieve beperking op migratie zullen de Zwitserse autoriteiten met voorstellen moeten komen voor de uitvoering van het resultaat ervan. De Commissie zal vervolgens de mogelijke gevolgen voor de deelname van Zwitserland aan het Schengengebied analyseren.

In 2013 heeft de Commissie klachten ontvangen over buitensporige wachttijden aan de grens met Gibraltar ten gevolge van controles door de Spaanse autoriteiten. Gezien het grote aantal klachten heeft de Commissie een ontvangstbevestiging gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU (2013/C 246/07). Na een bezoek ter plaatse en in de wetenschap dat het beheer van de grensovergang La Línea de la Concepción een moeilijke taak is, heeft de Commissie op 15 november 2013 aan Spanje en het Verenigd Koninkrijk aanbevelingen gericht om de verkeersproblemen aan de betrokken grens en de tabaksmokkel aan te pakken. Het Verenigd

¹¹ Zie de overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord van 14 juni 1985 en Richtlijn 2001/51/EG van de Raad.

Koninkrijk en Gibraltar werden er in het bijzonder toe opgeroepen maatregelen te nemen om de tabaksmokkel beter te bestrijden, onder meer door de ontwikkeling van op risico gebaseerde profiling, door de invoering van niet-systematische op risicoanalyse gebaseerde controles bij vertrek uit Gibraltar en door optimalisering van de wetgeving van Gibraltar. Spanje werd verzocht maatregelen te treffen om de verkeerssituatie te verbeteren, door onder meer de grensovergang te moderniseren, de op risico gebaseerde profiling te optimaliseren en de informatie-uitwisseling met de autoriteiten van Gibraltar over tabaksmokkel te verbeteren. De Commissie zal blijven toezien op de situatie aan deze grens en op de praktische uitvoering van de aanbevelingen door de beide lidstaten.

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

De uiterste termijn voor de omzetting van de terugkeerrichtlijn (2008/115/EG) verstreek op 24 december 2010. Alle landen met uitzondering van IJsland hebben meegedeeld dat de richtlijn volledig in nationaal recht was omgezet. Het merendeel van de omzettingsproblemen werd opgelost door wijziging van de relevante wetsbepalingen van de betrokken lidstaten. De Commissie blijft systematisch toezicht houden op alle geïdentificeerde tekortkomingen en stelt indien nodig een onderzoek in.

Op 27 maart 2014 heeft de Commissie haar eerste verslag over de toepassing van de richtlijn gepresenteerd, als onderdeel van een mededeling over het EU-terugkeerbeleid. De conclusie van het verslag luidde dat de richtlijn de volledige eerbiediging van de grondrechten heeft bevorderd via eerlijke, waardige en efficiënte terugkeerprocedures. Het komt nu minder vaak voor dat migranten geen duidelijke juridische status meer hebben en vrijwillig vertrek wordt algemeen gezien als belangrijkste vorm van terugkeer. Bovendien is door een groter aantal re-integratiemaatregelen voor duurzamere terugkeer gezorgd.

Zowel maatschappelijke organisaties (ngo's werkzaam op het gebied van migratie) als internationale organisaties (de VN-commissie voor internationaal recht) hebben deze positieve veranderingen bevestigd.

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 het vorige verslag heeft de Commissie haar onderzoek met betrekking tot de bilaterale overeenkomsten die vier lidstaten (Hongarije, Slowakije, Letland en Polen) met derde buurlanden hadden gesloten, beëindigd. Zij deed dat nadat de betrokken lidstaten op haar verzoek informatie hadden verschaft over toekomstige ontwikkelingen. Daarnaast heeft de Commissie verder onderzoek verricht met betrekking tot Slovenië en in het kader van twee inbreukzaken tegen respectievelijk Letland en Polen.

Op 17 februari 2014 heeft de Commissie een verslag¹² aangenomen over de uitzonderlijke uitbreiding van het gebied waarvoor de regeling inzake klein grensverkeer in de regio Kaliningrad van de Russische Federatie en bepaalde Poolse administratieve districten geldt. In het verslag wordt ingegaan op de praktische uitvoering van de regeling, waaronder het aantal grensoverschrijdingen in het kader van de regeling, organisatorische aspecten en problemen. De conclusie van het verslag luidt dat de regeling goed lijkt te werken, maar er slechts een beperkte beoordeling mogelijk is, aangezien de regeling nog niet lang van kracht is. De Raad heeft het verslag positief onthaald en heeft aangegeven uit te kijken naar het volgende verslag, dat over twee jaar moet worden ingediend, wanneer er meer gegevens beschikbaar zouden moeten zijn.

3.5. In het kader van het Schengenevaluatiemechanisme vastgestelde gebreken

De toepassing van het Schengenacquis door de lidstaten wordt in het kader van het bestaande Schengenevaluatiemechanisme¹³ regelmatig geëvalueerd door deskundigen van de lidstaten, van het secretariaat-generaal van de Raad, en van de Commissie.

In de periode van 1 november 2013 tot en met 30 april 2014 werden in Zwitserland Schengenevaluaties uitgevoerd met betrekking tot politieke samenwerking, en vonden in Estland, Letland, Litouwen, Hongarije en Polen Schengenevaluaties plaats met betrekking tot SIS/Sirene. De geëvalueerde lidstaten hebben wat SIS/Sirene betreft over het algemeen goede vooruitgang geboekt met de uitvoering van SIS II. De verslagen zijn nog niet afgerond, maar zullen zowel positieve als negatieve opmerkingen bevatten, alsmede aanbevelingen over het uitgebreidere gebruik van de nieuwe functies en signaleringscategorieën. Bijzondere nadruk wordt gelegd op het efficiëntere gebruik van SIS II aan de buitengrenzen.

Het nieuwe Schengenevaluatiemechanisme wordt momenteel voorbereid. Overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1053/2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis¹⁴, is de Schengencommissie opgericht. Tijdens de eerste bijeenkomst van de commissie, op 17 januari 2014, is de praktische uitvoering van het nieuwe Schengenevaluatiemechanisme besproken. Overeenkomstig de voornoemde verordening zou het meerjarige evaluatieprogramma tegen 27 mei 2014 moeten zijn opgesteld. Naar verwachting zullen de eerste evaluaties in het kader van het nieuwe mechanisme vanaf januari 2015 plaatsvinden.

¹² Verslag over de uitvoering en werking van Verordening (EU) nr. 1342/2011 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1931/2006, teneinde de oblast Kaliningrad en bepaalde Poolse administratieve districten tot het in aanmerking komende grensgebied te rekenen en over de desbetreffende bilaterale overeenkomst die tussen Polen en de Russische Federatie is gesloten, COM(2014) 74 final van 17.2.2014.

¹³ SCH/Com-ex (98) 26 def.

¹⁴ PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27.

3.6. Opheffing van het toezicht aan de binnengrenzen met Bulgarije en Roemenië

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

4. BEGELEIDENDE MAATREGELEN

4.1. Gebruik van het Schengeninformatiesysteem

In veel lidstaten zijn bij de start van SIS II ook nieuwe eindgebruikerssystemen ingesteld of zijn de bestaande systemen aanzienlijk geüpgraded. Hierdoor zijn de nationale toepassingen voor rechtshandavingsfunctionarissen er sterk op vooruitgegaan. Een groot aantal lidstaten heeft ervoor gezorgd dat er verschillende SIS-zoekopdrachten parallel kunnen lopen volgens verschillende criteria (zo kunnen in het geval van een gestolen tractor signaleringen met betrekking tot voertuigen en met betrekking tot industriële uitrusting gelijktijdig worden doorzocht). Na een aanloopfase in de lidstaten is gebleken dat het percentage treffers (positieve resultaten van een zoekopdracht in SIS II) over het algemeen stijgt: het aantal treffers bij SIS I+ wordt met 3,5 % overstegen.

Hoewel bij de aanval op het Deense N.SIS in 2011 de voorloper van SIS II nog in gebruik was, heeft de Commissie samen met experts van eu-LISA, de lidstaten en de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming de efficiëntie van de nationale beveiligingsmaatregelen integraal beoordeeld. De aanbevelingen zullen in het tweede kwartaal van 2014 worden bekendgemaakt.

De Commissie is de uitvoering van SIS II door de lidstaten voortdurend van nabij blijven volgen. Zij heeft daarbij vooral gekeken naar de nieuwe signaleringscategorieën en functies, aangezien veel lidstaten deze nog niet volledig hebben ingevoerd in hun eindgebruikerssystemen. De Commissie let er in het bijzonder op of dat de lidstaten signaleringen in SIS II tijdig verwijderen, aangezien signaleringen die niet langer relevant zijn ongemakken en schade kunnen veroorzaken voor de betrokkenen. Dat signaleringen laattijdig worden verwijderd, komt meestal doordat het ontbreekt aan procedures, aan toezicht door de verantwoordelijke nationale autoriteiten en aan duidelijke wetgevingsbepalingen inzake het tijdstip waarop een signalering dient te worden verwijderd. Verder heeft de Commissie vastgesteld dat bepaalde lidstaten verzuimen het Europees aanhoudingsbevel systematisch te koppelen aan signaleringen met het oog op aanhouding. Dit kan de geldigheid van een signalering in het gedrang brengen. De Commissie heeft dit probleem met de betrokken lidstaten besproken, teneinde de situatie recht te zetten. Indien nodig zal de Commissie ook een onderzoek starten naar de lidstaten die niet aan de wettelijke voorschriften voldoen.

SIS II is een belangrijk instrument gebleken voor de identificatie van de routes van terroristen en rondtrekkende bendes, zelfs wanneer de betrokkenen hun identiteit veranderen of identiteitsdocumenten vervalsen. De Commissie en de lidstaten werken nauw samen om ten volle gebruik te maken van de mogelijkheden van een speciale signaleringscategorie in SIS II waarmee individuen en bepaalde soorten voorwerpen opvallend of gericht kunnen worden gecontroleerd. Dankzij het doeltreffende optreden van de Commissie, waarbij zij

voorstellen heeft gedaan om tot een intensiever gebruik van deze signaleringscategorie te komen, is het aantal signaleringen van die aard met 30 % gestegen.

4.2. Gebruik van het visuminformatiesysteem

Sinds het eind van de vorige verslagperiode (31 oktober 2013) is het VIS operationeel geworden in een negende, tiende en elfde regio (respectievelijk Centraal-Azië, Zuidoost-Azië en bezet Palestijns gebied)¹⁵.

In september 2013 is de volgorde vastgelegd waarin het VIS in een derde reeks regio's in werking zal treden¹⁶. Het VIS zal normaal gezien op 15 mei 2014 operationeel worden in een twaalfde, dertiende, veertiende en vijftiende regio (respectievelijk Centraal-Amerika, Noord-Amerika, het Caribisch gebied en Australazië) en op 25 september 2014 in een zestiende regio (Westelijke Balkan en Turkije).

Het VIS werkt goed: op 1 oktober 2013 waren via het systeem al 4,8 miljoen aanvragen voor een Schengenvisum verwerkt, op grond waarvan 4 miljoen visa zijn afgegeven. Ondanks de voortdurende inspanningen van de lidstaten worden door de consulaire autoriteiten soms biometrische en alfanumerieke gegevens van niet-optimale kwaliteit ingevoerd in het VIS. Het effect hiervan op de middellange en lange termijn blijft het voornaamste punt van zorg. Zo gebeurt het dat de gegevens onvolledig zijn (bv. meerdere visumaanvragen voor één persoon en samen reizende familieleden die niet met elkaar in verband zijn gebracht), de gegevens ongestructureerd zijn (gebruik van een verkeerd formaat) of de vingerafdrukken van gebrekkige kwaliteit zijn. Door deze situatie beschikken de besluitvormers niet altijd over betrouwbare informatie en wordt de raadpleging van andere lidstaten vóór afgifte van een visum bemoeilijkt.

Vanaf oktober 2014 zal voor de controle van de houders van een visum aan de Schengengrensdorlaatposten verplicht gebruik worden gemaakt van vingerafdrukken. Een aantal lidstaten voert reeds op een dergelijke wijze controles uit. Belangrijk is echter dat alle lidstaten dat vanaf de gestelde termijn doen. Uit de gegevens waarover eu-LISA voor de periode november 2013-januari 2014 beschikt, blijkt dat met behulp van het VIS aan de posten aan de buitengrenzen in totaal 152 262 verificaties met vingerafdrukken hebben plaatsvonden¹⁷.

¹⁵ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 8 november 2013 tot vaststelling van de datum waarop de werkzaamheden van het Visuminformatiesysteem (VIS) in een negende, tiende en elfde regio beginnen (2013/642/EU).

¹⁶ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 30 september 2013 tot vaststelling van de derde en laatste reeks regio's waar de werkzaamheden van het Visuminformatiesysteem (VIS) beginnen (2013/493/EU).

¹⁷ De meeste controles werden hoofdzakelijk door zes lidstaten uitgevoerd. De overige lidstaten voerden dergelijke controles niet uit, of minder dan honderd keer per maand. Ter vergelijking: tijdens dezelfde periode werden voor het hele Schengengebied met het VIS 6 159 564 controles op basis van alfanumerieke gegevens (de visumsticker) uitgevoerd.

4.3. Visumbeleid en overnameovereenkomsten

Wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot instelling van een nieuw opschortingsmechanisme en een herzien wederkerigheidsmechanisme

Op 11 december 2013 hebben het Europees Parlement en de Raad een wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 aangenomen. De wijziging¹⁸ voorziet onder meer in een nieuw opschortingsmechanisme en een herzien wederkerigheidsmechanisme en is op 9 januari 2014 in werking getreden.

Het nieuwe opschortingsmechanisme

Overeenkomstig de bepalingen van het nieuwe opschortingsmechanisme kan het mechanisme worden ingeschakeld als uiterste maatregel in situaties waarin de visumvrije regeling met een derde land geleid heeft tot een aanzienlijke toename van het aantal onregelmatige migranten of afgewezen asielzoekers van dat land, en bijgevolg tot een grote toename van de druk op het asielstelsel van een lidstaat. Het opschortingsmechanisme wordt niet automatisch geactiveerd. Een lidstaat kan verzoeken het mechanisme in werking te doen treden, waarna de Commissie op grond van duidelijke en strenge criteria alle relevante factoren onderzoekt, waaronder de potentiële impact op de betrekkingen van de EU met het derde land in kwestie. Als de Commissie na onderzoek van alle feiten en relevante elementen concludeert dat voor onderdanen van een specifiek derde land de visumvrijstelling moet worden opgeschort, legt zij een ontwerpbesluit tot opschorting van de visumvrijstelling voor aan een comité waarin alle lidstaten worden vertegenwoordigd. Dat comité moet vervolgens een advies uitbrengen. Ook zal de Commissie vóór zij een opschortingsmaatregel voorstelt een politiek debat voeren met het Europees Parlement.

Het herziene wederkerigheidsmechanisme

Tijdens de wetgevingsonderhandelingen hebben het Europees Parlement en verschillende lidstaten aangedrongen op versterking van het wederkerigheidsmechanisme, dat wordt toegepast wanneer een van de visumplicht vrijgesteld derde land voor burgers van een of meer lidstaten de visumplicht invoert of handhaaft. Dat moet de efficiëntie verhogen en de solidariteit tussen de lidstaten bevorderen.

Een belangrijke verandering is dat de Commissie vanaf de kennisgeving van een niet-wederkerige situatie gedurende twee jaar op elk moment een uitvoeringshandeling kan vaststellen om de visumvrijstelling voor bepaalde categorieën onderdanen van het betrokken derde land tot zes maanden op te schorten. De opschorting kan ook worden verlengd met termijnen van hoogstens zes maanden. Indien de Commissie besluit geen uitvoeringshandeling vast te stellen, dient zij een verslag te presenteren met de redenen

¹⁸ Verordening (EU) nr. 1289/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, PB L 347 van 20.12.2013.

daarvoor. Bovendien zal de Commissie, als twee jaar na de kennisgeving van de niet-wederkerige situatie het derde land burgers van een of meerdere lidstaten nog steeds aan de visumplicht onderwerpt, een gedelegeerde handeling vaststellen om gedurende twaalf maanden de visumplicht opnieuw in te voeren voor alle burgers van dat derde land. Het Europees Parlement en de Raad kunnen zich tegen de inwerkingtreding van de gedelegeerde handeling verzetten.

De Commissie is tevreden over de vaststelling van de wijziging die de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijk visumbeleid en de solidariteit tussen de lidstaten moet bevorderen. Zij is evenwel van mening dat de bevoegdheden die de Commissie zijn toebedeeld met betrekking tot het herziene wederkerigheidmechanisme niet stroken met de artikelen 290 en 291 van het VWEU. Daarom heeft zij een verzoek ingediend tot nietigverklaring van een aantal bepalingen van Verordening (EU) nr. 1289/2013, overeenkomstig de verklaringen die de Commissie heeft gedaan tijdens de goedkeuring van de wijziging door het Europees Parlement¹⁹ en de Raad.

Monitoringmechanisme na visumliberalisering voor landen van de Westelijke Balkan

Volgens gegevens van Eurostat lag het totale aantal asielerzoekers uit de vijf van de visumplicht vrijgestelde landen van de Westelijke Balkan²⁰ in 2013 in het Schengengebied en in de kandidaat-Schengenlanden circa 12,5 % hoger dan in 2012²¹. Deze situatie is de werking van de visumvrije regeling tussen de landen van de Westelijke Balkan en de EU blijven beïnvloeden. Wat de instroom van asielerzoekers betreft, heeft de tendens van 2012 zich in 2013 voortgezet.

De onderdanen van de vijf van de visumplicht vrijgestelde landen van de Westelijke Balkan maakten in 2013 bijna 12 % uit van alle asielerzoekers in de Schengenlanden en de kandidaat-Schengenlanden, tegenover 13,4 % in 2012. In 2013 werd ongeveer 93 % van de aanvragen ingediend in de zes Schengenlanden Duitsland, Frankrijk, Zweden, België, Zwitserland en Luxemburg. Van alle verzoeken om internationale bescherming die in 2013 door burgers van de vijf bovengenoemde landen van de Westelijke Balkan in het Schengengebied en in de kandidaat-Schengenlanden werden ingediend, werd minder dan 2 % in eerste instantie goedgekeurd²².

¹⁹ Zie: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130910+ITEM-011+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

²⁰ Sinds eind 2009 zijn onderdanen van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Servië die in het bezit zijn van een biometrisch paspoort vrijgesteld van de visumplicht voor het reizen naar de EU-lidstaten, in overeenstemming met Verordening (EG) nr. 539/2001. Sinds 15 december 2010 kunnen ook onderdanen van Albanië en Herzegovina onder dezelfde voorwaarden zonder visum naar de EU-lidstaten reizen.

²¹ De gegevens van Eurostat voor 2012 hebben geen betrekking op Kroatië, aangezien het op dat moment nog geen lid was van de EU.

²² Het percentage ingewilligde verzoeken wordt berekend als het aantal beslissingen in eerste instantie waarbij overeenkomstig de Conventie van Genève de vluchtelingenstatus wordt toegekend of waarbij subsidiaire bescherming wordt toegekend, afgezet tegen het totale aantal beslissingen in eerste instantie (het totale aantal beslissingen in eerste instantie omvat de beslissingen tot toekenning van de vluchtelingenstatus of van subsidiaire bescherming, alsook beslissingen tot toekenning van andere statussen zoals de humanitaire status en tot afwijzing van een verzoek).

Servische onderdanen dienden met voorsprong het grootste aantal verzoeken in, maar het aandeel van Albanese onderdanen steeg aanzienlijk. De meeste verzoeken werden nog steeds ingediend in Duitsland (met een groeiend aandeel), gevolgd door Frankrijk en Zweden.

Op 28 november 2013 heeft de Commissie het vierde verslag over de controle na de visumliberalisering voor de landen van de Westelijke Balkan²³ gepresenteerd. Daarin geeft zij een beoordeling van de uitgevoerde maatregelen, onderzoekt zij het functioneren van de visumvrije regeling en doet zij aanbevelingen daaromtrent.

Overname- en visumversoepelingsovereenkomsten en visumliberalisering

Om de overname van personen die zonder vergunning in een lidstaat verblijven, te vergemakkelijken, is op 16 december 2013 een overnameovereenkomst met Turkije ondertekend. Op dat moment is tevens de dialoog over visumliberalisering van start gegaan. Op 26 februari 2014 heeft het Europees Parlement ingestemd met de overnameovereenkomst. De Raad dient nu het besluit betreffende de sluiting van de overeenkomst goed te keuren.

Voor de inwerkingtreding van de overname- en visumversoepelingsovereenkomsten met Kaapverdië is het wachten op de kennisgeving van Kaapverdië dat de ratificatieprocedures zijn afgerond (de ratificatieprocedures door de EU zijn reeds afgerond). Op 9 oktober 2013 heeft het Europees Parlement ingestemd met de overname- en visumversoepelingsovereenkomsten met Armenië en op 1 januari 2014 zijn de beide overeenkomsten in werking getreden. De overnameovereenkomst met Azerbeidzjan is op 28 februari 2014 ondertekend (de visumversoepelingsovereenkomst was in november 2013 reeds ondertekend) en op 12 maart 2014 volgde de instemming van het Europees Parlement. Naar verwachting zullen de overeenkomsten vóór de zomer in werking treden. De onderhandelingen met Belarus over overname en visumversoepeling zijn op 29 januari 2014 officieel van start gegaan. De initiële uitnodiging om de onderhandelingen te starten dateerde van 2011. Een eerste ronde technische onderhandelingen is gepland voor midden juni 2014. De onderhandelingen over een overnameovereenkomst met Marokko zullen op 11-12 juni opnieuw worden opgestart, parallel met de onderhandelingen over de visumversoepelingsovereenkomst.

In december 2013 zijn de medewetgevers overeengekomen burgers van de Republiek Moldavië die in het bezit zijn van een biometrisch paspoort, vrij te stellen van de visumplicht. Vanaf 28 april 2014 kunnen zij zonder visum naar het Schengen gebied reizen. In februari 2014 zijn de medewetgevers een wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 overeengekomen, waarbij voor zestien eilandstaten in het Caribisch gebied en de Stille Oceaan alsook voor de Verenigde Arabische Emiraten, Peru en Colombia de visumplicht is opgeheven. De wijziging zal vóór midden juni in werking treden, maar de onderdanen van de betrokken landen zullen pas zonder visum kunnen reizen vanaf het moment dat de visumvrijstellingsovereenkomsten tussen de EU en alle betrokken landen van kracht zijn. Bovendien moet de Commissie met betrekking tot Colombia en Peru een evaluatie

²³ COM(2013) 836 final.

presenteren van de naleving door deze landen van de relevante criteria, alvorens de toestemming te vragen om over dergelijke overeenkomsten te onderhandelen.