



Brussel, 16.11.2022  
COM(2022) 636 final

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

**Versterking van het Schengengebied: Bulgarije, Roemenië en Kroatië zijn klaar om  
volledig deel te nemen aan het gebied zonder binnengrenstoezicht**

## **I. Inleiding**

Het Schengengebied zonder binnengrenstoezicht (het “Schengengebied”) is een van de meest symbolische verwezenlijkingen van de Europese integratie en een van de tastbaarste uitingen van de Europese manier van leven, waardoor de economie wordt gestimuleerd en de Europeanen over de binnengrenzen worden verenigd.

Het project dat in 1985 begon als een intergouvernementeel project tussen vijf lidstaten - Frankrijk, Duitsland, België, Nederland en Luxemburg - werd geleidelijk uitgebreid; na zeven uitbreidingsfasen vormt dit nu de grootste ruimte van vrij verkeer ter wereld. De voordelen van de afschaffing van de binnengrenzen blijven vandaag even groot als in 1985. Schengen is een realiteit voor miljoenen mensen: elke dag steken ongeveer 3,5 miljoen mensen de binnengrenzen over om te werken, te studeren of familie en vrienden te bezoeken. Schengen heeft onze gezamenlijke veiligheid vergroot en de autoriteiten van de lidstaten in staat gesteld nauw samen te werken. Daarnaast is het Schengengebied fundamenteel voor de Europese Unie en haar interne markt als geheel. In de huidige moeilijke geopolitieke en economische context is een volledig functionerend en voltooid Schengengebied van cruciaal belang voor stabiliteit, veerkracht en herstel.

Het Schengengebied telt momenteel 26 landen en beslaat meer dan 4 miljoen vierkante kilometer, met een bevolking van bijna 420 miljoen mensen. 22 EU-lidstaten nemen deel aan het Schengengebied. Van de overige lidstaten zijn alle lidstaten - op één na - verplicht en gerechtigd om toe te treden tot het Schengengebied zodra zij aan de voorwaarden voldoen. Vier van de vijf resterende lidstaten, namelijk Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië, zijn reeds gedeeltelijk gebonden aan het Schengenacquis, maar de controles aan de binnengrenzen met die lidstaten zijn nog niet opgeheven. Ierland neemt deel aan een aantal belangrijke onderdelen van de Schengenstructuur, met uitzondering van het acquis betreffende de buitengrenzen en de afschaffing van controles aan de binnengrenzen. Er zijn vier niet-EU-lidstaten: IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland, die elk overeenkomsten met de Unie hebben ondertekend over de wijze waarop zij worden betrokken bij de toepassing van het Schengenacquis, en die derhalve ook deel uitmaken van het Schengengebied. Nu Bulgarije, Roemenië en Kroatië het Schengenacquis volledig toepassen, zal het Schengengebied uitbreiden tot 4,5 miljoen vierkante kilometer met een bevolking van 450 miljoen mensen.

Het Schengenacquis maakt integraal deel uit van het rechtskader van de EU, met aanzienlijke verplichtingen en verantwoordelijkheden voor elke nieuwe lidstaat, die deze volledig moet aanvaarden om toe te treden<sup>1</sup>. De toetredende lidstaten moeten met name voorbereid zijn en over de capaciteit beschikken om de buitengrenzen doeltreffend te beheren namens alle andere Schengenstaten en eenvormige Schengenvisa af te geven. Zij moeten efficiënt kunnen samenwerken met rechtshandavingsinstanties in andere staten en in staat zijn zich aan te sluiten bij en gebruik te maken van de relevante informatiesystemen, zoals het Schengeninformatiesysteem, om een hoog niveau van veiligheid te garanderen wanneer er

---

<sup>1</sup> Artikel 7 van protocol 19 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

geen controles aan de binnengrenzen meer zijn. Tot slot moeten zij ervoor zorgen dat de grondrechten en de vereisten inzake gegevensbescherming bij deze activiteiten in acht worden genomen.

Naast het feit dat de lidstaat moet voldoen aan deze vereisten, is tevens de unanieme goedkeuring vereist van alle andere lidstaten die het Schengenacquis volledig toepassen. In dit verband is aanzienlijke vooruitgang geboekt en onlangs zijn belangrijke politieke stappen gezet in de richting van een de volledige toepassing van het Schengenacquis in Bulgarije, Roemenië en Kroatië. Het Europees Parlement is hiervan een sterke voorstander en de kwestie is een topprioriteit voor het Tsjechische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie.

Daarenboven loopt het Schengenevaluatieproces om na te gaan of een land klaar is om toe te treden tot het Schengengebied ook voor Cyprus<sup>2</sup>. Het Schengeninformatiesysteem in Cyprus zal binnenkort in werking worden gesteld en dit proces zal in 2023 worden geverifieerd door middel van een specifieke Schengenevaluatie.

In deze mededeling wordt de balans opgemaakt van de resultaten die Bulgarije, Roemenië en Kroatië hebben geboekt bij het nemen van de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat aan de nodige voorwaarden voor de toepassing van alle relevante onderdelen van het Schengenacquis wordt voldaan, zoals uiteengezet in hun respectieve toetredingsakten van 2005 en 2011. In deze mededeling wordt de Raad opgeroepen om onverwijld de nodige besluiten te nemen, zodat deze drie landen, die nog niet volledig deel uitmaken van het gebied zonder binnengrenstoezicht, tot Schengen kunnen toetreden.

Het lijkt geen twijfel dat de Unie klaar is voor een dergelijk historisch besluit. De gezamenlijke inspanningen van de afgelopen jaren hebben Schengen sterker en veerkrachtiger gemaakt. De onlangs ingestelde Schengengovernance-cyclus biedt alle instrumenten die nodig zijn om de voortgang van Schengen regelmatig te beoordelen, waarbij wordt overgegaan van een administratief kader naar een gemeenschappelijke politieke governance en verantwoordelijkheid. De Schengenraad en het Schengenforum bevorderen een transparante en constructieve dialoog tussen de EU-instellingen en de lidstaten. Het nieuwe en versterkte Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme, waaraan Bulgarije, Roemenië en Kroatië onmiddellijk na het nemen van de besluiten over de volledige toepassing van het Schengenacquis onderworpen zouden zijn, zal ervoor zorgen dat eventuele tekortkomingen tijdig worden vastgesteld en dat corrigerende maatregelen worden genomen.

Zo zou deze achtste uitbreiding van het Schengengebied het wederzijdse vertrouwen en de eenheid tussen de Schengenlidstaten bevestigen en versterken, alsook bijdragen tot de voortdurende aanpassing en de verwezenlijking van dit fundamentele project.

---

<sup>2</sup> Overeenkomstig artikel 3, leden 1 en 2, van de Toetredingsakte van 2003 zijn sommige bepalingen van het Schengenacquis reeds vanaf de datum van toetreding van toepassing in Cyprus. Op 28 mei 2019 heeft Cyprus zich bereid verklaard en zich ertoe verbonden alle onderdelen van het Schengenacquis toe te passen en te worden onderworpen aan Schengenevaluaties, voor zover mogelijk rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van Cyprus zoals erkend in Protocol nr. 10 bij de akte van toetreding van 2003.

## II. Goede prestaties van Bulgarije, Roemenië en Kroatië

Sinds 2011 is de Commissie van mening dat Bulgarije en Roemenië klaar zijn om deel uit te maken van het Schengengebied zonder binnengrenstoezicht. Hetzelfde geldt sinds 2019 voor Kroatië. De Commissie heeft er bij de Raad actief op aangedrongen<sup>3</sup> de besluiten te nemen om Bulgarije, Roemenië en Kroatië toe te laten treden tot het gebied zonder binnengrenstoezicht. Dezelfde toezegging is herhaaldelijk gedaan door het Europees Parlement<sup>4</sup>.

Reeds jarenlang hebben deze lidstaten aanzienlijk bijgedragen aan de goede werking van het Schengengebied, onder meer tijdens de migratiecrises, de beperkingen als gevolg van de pandemie en, meer recentelijk, de ongekende gevolgen van de oorlog in Oekraïne. Aangezien alle Schengenevaluaties met succes zijn afgerond, hebben Bulgarije, Roemenië en Kroatië de legitieme verwachting om volledig toe te treden tot het Schengengebied zonder binnengrenstoezicht. Op basis van de recente vrijwillige onderzoeksmissie in Bulgarije en Roemenië en het laatste nieuwe bezoek aan Kroatië en de resultaten daarvan op het gebied van het toezicht op de grondrechten aan de buitengrenzen kan ontegenzeggelijk worden bevestigd dat deze landen effectief blijven voldoen aan de strenge Schengennormen en een voorbeeldige staat van dienst hebben wat de uitvoering betreft. Hoewel deze lidstaten het grootste deel van het Schengenacquis actief uitvoeren<sup>5</sup>, genieten zij niet alle voordelen die voortvloeien uit het feit dat zij deel uitmaken van het Schengengebied zonder binnengrenstoezicht.

**Bulgarije, Roemenië en Kroatië** hebben een strategische geografische positie en spelen een belangrijke rol bij het beveiligen van onze gemeenschappelijke buitengrenzen; zij dragen daadwerkelijk bij tot een hoog niveau van veiligheid en welvaart, zoals uit recente crises is gebleken. Alle noodzakelijke instrumenten, structuren en procedures zijn voorhanden om de overschrijding van de buitengrenzen en mogelijke veiligheidsdreigingen aan die grenzen efficiënt te beheren en zo bij te dragen tot de aanpak van zware grensoverschrijdende criminaliteit. Deze landen hebben ook blijk gegeven van een grote inzet bij het zoeken naar een doeltreffende reactie op de migratiedruk en de daarmee samenhangende uitdagingen, door nauwe samenwerking met hun naaste burens tot stand te brengen. Bovendien wordt, overeenkomstig de nieuwe Schengenevaluatieverordening<sup>6</sup>, een evaluatie verricht van de

---

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld het verslag over de staat van Schengen 2022.

<sup>4</sup> Zie Resolutie 2018/2092 (INI) van het Europees Parlement van 11.12.2018 en de laatste resolutie 2022/2852 (RSP) van 18.10.2022 en de stemming van het Europees Parlement van 10.11.2022 voor de toetreding van Kroatië tot het Schengengebied.

<sup>5</sup> Overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van de Toetredingsakte van 2005 passen Bulgarije en Roemenië de bepalingen van het Schengenacquis, zoals opgenomen in het kader van de Europese Unie, en de daarop voortbouwende of op een andere wijze daaraan gerelateerde rechtsbesluiten die geen deel uitmaken van Protocol nr. 17 bij de Grondwet betreffende het Schengenacquis of op een andere wijze daaraan zijn gerelateerd, en die zijn opgenomen in bijlage II bij de Toetredingsakte van 2005, nog niet toe. Sinds de evaluaties in 2011 hebben Bulgarije en Roemenië evenwel actief deelgenomen aan de ontwikkeling van het Schengenacquis.

<sup>6</sup> Verordening (EU) 2022/922 van de Raad van 9 juni 2022 betreffende de instelling en de werking van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1053/2013, PB L 160 van 15.6.2022, blz. 1.

lidstaten ten aanzien waarvan een besluit van de Raad is vastgesteld waarin wordt verklaard dat de bepalingen van het Schengenacquis volledig van toepassing zijn. Deze evaluatie wordt uiterlijk één jaar na de datum waarop het Schengenacquis in die lidstaten volledig wordt toegepast, verricht<sup>7</sup>. Dit geldt voor Bulgarije, Roemenië en Kroatië na de vaststelling van de respectieve besluiten.

Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de Toetredingsakte van 2005<sup>8</sup> hebben Bulgarije en Roemenië hun respectieve Schengenevaluatieprocessen in 2011 met succes afgerond. Het proces is gestart in 2009 en alle relevante onderdelen van het acquis zijn grondig geëvalueerd in overeenstemming met de toepasselijke procedures. De Raad heeft in twee afzonderlijke conclusies van de Raad van 9 juni 2011 erkend dat het evaluatieproces is afgerond<sup>9</sup>. Het ontwerpbesluit van de Raad betreffende de volledige toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis in Bulgarije en Roemenië heeft op 8 juni 2011 een positief advies van het Europees Parlement gekregen<sup>10</sup>. Ondanks het positieve resultaat en de afronding van het Schengenevaluatieproces is er al meer dan elf jaar geen besluit van de Raad genomen over de volledige toepassing van het Schengenacquis in Bulgarije en Roemenië en over de opheffing van het binnengrenstoezicht.

Aangezien de evaluatieprocessen voor Bulgarije en Roemenië in 2011 zijn afgerond en de verordening inzake het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme het niet mogelijk maakt opnieuw een formele evaluatie van Bulgarije en Roemenië te starten, hebben beide landen, om het wederzijds vertrouwen te versterken waarbij werd erkend dat het Schengenacquis zich in de tussenliggende periode heeft ontwikkeld, op 2 maart 2022 een gezamenlijke verklaring afgelegd. Zij verklaarden zich bereid om op vrijwillige basis een door de Commissie gecoördineerd team uit te nodigen *“om ervoor te zorgen dat onder meer de meest recente ontwikkelingen van het Schengenacquis sinds de evaluatie van 2011 worden toegepast, met bijzondere aandacht voor het beheer van de buitengrenzen en politieke samenwerking”*.

Met de instemming van Bulgarije en Roemenië, die beide blijk gaven van flexibiliteit en inzet, en naar aanleiding van verzoeken van de lidstaten, is de reikwijdte van de missie aanzienlijk uitgebreid tot alle relevante elementen van het Schengenacquis, met inbegrip van de meest recente ontwikkelingen sinds 2011, met bijzondere aandacht voor de buitengrenzen en politieke samenwerking. Ook werden het terugkeerbeleid, het Schengeninformatiesysteem, het Visuminformatiesysteem en de ontwikkelingen inzake het visumbeleid onder de loep

---

<sup>7</sup> Artikel 23, lid 6, van Verordening (EU) 2022/922 van de Raad van 9 juni 2022 betreffende de instelling en de werking van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1053/2013.

<sup>8</sup> Op grond van artikel 4, lid 2, van de Toetredingsakte van 2005 en na de verklaringen van Bulgarije en Roemenië van 2007 en 2008 dat zij bereid zijn om het Schengenevaluatieproces te starten (Roemenië: Raadsdocument 10611/07 van 8 juni 2007; Bulgarije: Raadsdocument 6145/08 van 25 januari 2008).

<sup>9</sup> Conclusies van de Raad over de voltooiing van het evaluatieproces van de mate waarin Roemenië klaar is om alle bepalingen van het Schengenacquis uit te voeren (Raadsdocument 9166/11 van 9 juni) en conclusies van de Raad over de voltooiing van de evaluatie van de mate waarin Bulgarije klaar is om alle bepalingen van het Schengenacquis uit te voeren (Raadsdocument 9167/11 van 9 juni 2011).

<sup>10</sup> Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 8 juni 2011 over het ontwerp van besluit van de Raad betreffende de volledige toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis in de Republiek Bulgarije en Roemenië (14142/2010 - C7-0369/2010 - 2010/0820 (NLE)).

genomen. De missie had aandacht voor de eerbiediging van de grondrechten, met inbegrip van gegevensbescherming, en voor het functioneren van de autoriteiten die de relevante onderdelen van het Schengenacquis toepassen. De bezoeken vonden plaats in Roemenië (9-11 oktober) en Bulgarije (12-14 oktober 2022). Een meerderheid van de lidstaten nam deel aan de missie; het team bestond uit 17 deskundigen uit de lidstaten. Naast de vijf deskundigen van de Commissie namen waarnemers van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), Europol en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten aan de onderzoeksmissie deel.

De vrijwillige onderzoeksmissie bevestigde de conclusies van de afgeronde evaluatieprocessen van 2011 en stelde vast dat Bulgarije en Roemenië niet alleen zijn voortgegaan met de uitvoering van het nieuwe acquis en de nieuwe instrumenten, maar ook de algemene toepassing van het Schengenacquis in al zijn dimensies aanzienlijk hebben versterkt.

**Bulgarije**, een buurland van Turkije, speelt een sleutelrol bij de bescherming van de buitengrenzen van de EU en de handhaving van een hoog niveau van interne veiligheid. Daartoe heeft Bulgarije een krachtig grensbeheer ingevoerd met kwalitatief hoogwaardige grensbewaking en systematische grenscontroles. Zoals blijkt uit het onderzoeksrapport, wordt Bulgarije aangemoedigd het nationale situatiebeeld verder te verbeteren door het gemeenschappelijke geïntegreerde risicoanalysemodel volledig toe te passen. Ondanks de bestaande externe uitdagingen hanteert Bulgarije een coherente aanpak voor de terugkeer onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht en het voorkomen van niet-toegestane secundaire bewegingen. De bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit krijgt prioriteit met instrumenten voor actieve internationale politieke samenwerking, onder meer via en met Europol, en via operationele overeenkomsten die Bulgarije met buurlanden heeft gesloten om grensoverschrijdende observatie en achtervolging mogelijk te maken. Het Schengeninformatiesysteem is goed opgezet. Wat de werking van de overheidsinstanties betreft, wordt de Bulgaarse nationale strategie voor het voorkomen en bestrijden van corruptie op alle niveaus uitgevoerd en versterkt door preventiemaatregelen en robuuste tuchtprocedures. Bulgarije heeft ook aangetoond dat het over de nodige structuren beschikt om de eerbiediging van de grondrechten te waarborgen, de toegang tot internationale bescherming te waarborgen, het beginsel van non-refoulement en de gegevensbeschermingsvereisten voor de toepassing van het Schengeninformatiesysteem en de politieke samenwerking in acht te nemen.

**Roemenië**, dat aan Servië, Oekraïne en Moldavië grenst, speelt een zeer belangrijke rol bij de goede werking van het Schengengebied. Er is een hoogwaardig en robuust grensbeheer, met inbegrip van grensbewaking en systematische grenscontroles, en de internationale politieke samenwerking met buurlanden functioneert goed, evenals de zeer actieve samenwerking met Frontex. Er wordt gezorgd voor een holistische aanpak van migratiebeheer met acties die ook in derde landen worden uitgevoerd. Terugkeer wordt uitgevoerd als een prioritaire actie ter bestrijding van irreguliere migratie en niet-toegestane secundaire bewegingen, hetgeen resulteert in een coherente aanpak voor terugkeer en overname. Roemenië heeft een nationaal nood- en operationeel plan voor buitengewone situaties, dat

Roemenië met succes heeft geactiveerd als reactie op de Oekraïense crisis. Voorts levert Roemenië inspanningen voor een doeltreffende en actieve internationale politie-samenwerking, met name met Europol. De bestrijding van illegale migratie en mensenhandel is een topprioriteit voor Roemenië. Het Schengeninformatiesysteem is goed opgezet en er zijn nu verdere inspanningen nodig om de noodzakelijke automatisering van de Sirene-workflow te waarborgen. Roemenië heeft een nationale anticorruptiestrategie en anticorruptiemaatregelen zijn op alle niveaus binnen de Roemeense rechtshandhaving ingevoerd. Wat de eerbiediging van de grondrechten betreft, beschikt Roemenië over doeltreffende structuren om de toegang tot internationale bescherming te waarborgen en ervoor te zorgen dat het beginsel van non-refoulement wordt nageleefd, alsook over de structuren die nodig zijn om de gegevensbeschermingsvereisten voor de toepassing van het Schengeninformatiesysteem en de politieke samenwerking na te leven.

Het deskundigenteam ter plaatse presenteerde het verslag van de missie<sup>11</sup> in de Groep Schengenaangelegenheden van de Raad van 26 oktober 2022 en concludeerde dat het geen problemen heeft vastgesteld met betrekking tot de toepassing door Bulgarije en Roemenië van de jongste ontwikkelingen van het Schengenacquis en dat beide lidstaten blijven voldoen aan de voorwaarden om alle relevante onderdelen van het Schengenacquis volledig toe te passen. Zowel Bulgarije als Roemenië zijn klaar om de Visumcode volledig toe te passen en Schengenvisa af te geven vanaf het moment van toetreding. De Commissie is ingenomen met het besluit van Bulgarije en Roemenië om het nodige personeel over te hevelen van de grenspolitie aan de binnengrenzen naar de buitengrenzen zodra de controles aan de binnengrenzen zijn opgeheven om een mogelijke toename van irreguliere migratie tegen te gaan.

**Kroatië**, dat grenst aan Servië, Bosnië en Herzegovina en Montenegro, speelt een even essentiële rol bij de bescherming van de buitengrenzen van de EU en het waarborgen van de goede werking van het Schengengebied. Nadat Kroatië had verklaard gereed te zijn om het Schengenevaluatieproces te starten met het oog op een besluit van de Raad betreffende de volledige toepassing van het Schengenacquis, vond het evaluatieproces plaats in de periode 2016-2020.

Op 22 oktober 2019 heeft de Commissie een mededeling aangenomen waarin wordt geconcludeerd dat Kroatië de nodige maatregelen heeft genomen om ervoor te zorgen dat aan de voorwaarden voor de toepassing van alle relevante onderdelen van het Schengenacquis wordt voldaan, en waarin wordt bevestigd dat Kroatië de verbintenissen in verband met het Schengenacquis, zoals die in het kader van de toetredingsonderhandelingen zijn aangegaan, blijft nakomen<sup>12</sup>. Ook werd erop gewezen dat Kroatië consequent moet blijven werken aan de uitvoering van alle lopende acties, met name op het gebied van het beheer van de buitengrenzen, om ervoor te zorgen dat aan deze voorwaarden vervuld blijven.

---

<sup>11</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/bulgaria-and-romania-fact-finding-mission-report\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/bulgaria-and-romania-fact-finding-mission-report_en)

<sup>12</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie met het oog op de volledige toepassing van het Schengenacquis door Kroatië (COM(2019) 497 final van 22 oktober 2019).

Om de uitvoering van die acties op het gebied van het beheer van de buitengrenzen te monitoren en te verifiëren, heeft de Commissie van 23 tot en met 27 november 2020 een gericht controlebezoek aan Kroatië georganiseerd. De conclusies van het bezoek luiden dat Kroatië de meeste acties had uitgevoerd. Op basis van de resultaten van het bezoek en het meest recente voortgangsverslag van Kroatië over de uitvoering van het actieplan aan de buitengrenzen heeft de Commissie het actieplan op 2 februari 2021 afgesloten.

De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van december 2021 bevestigde de conclusie van de Commissie in haar mededeling van 22 oktober 2019 dat Kroatië voldoet aan de noodzakelijke voorwaarden voor de toepassing van alle onderdelen van het Schengenacquis<sup>13</sup>. De Raad vond ook dat er consequent verder moest worden gewerkt aan de uitvoering van het Schengenacquis en de daarmee verband houdende verbintenissen. Op 29 juni 2022 heeft de Raad het Europees Parlement geraadpleegd over het ontwerpbesluit betreffende de volledige toepassing van het Schengenacquis in de Republiek Kroatië. Het ontwerpbesluit van de Raad heeft op 10 november 2022 een positief advies van het Europees Parlement gekregen.

Kroatië heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om ervoor te zorgen dat de controles aan de buitengrenzen voldoen aan de verplichtingen op het gebied van de grondrechten en heeft zich verbonden tot een “nultolerantie” ten aanzien van alle vormen van geweld. De Commissie stelt met tevredenheid vast dat Kroatië de eerste lidstaat is die in juni 2021 een onafhankelijk toezichtmechanisme heeft ingesteld<sup>14</sup>, zoals voorgesteld in het migratie- en asielpact<sup>15</sup>. Dit is een uniek forum om onafhankelijk toezicht te houden op de praktijken van grenswachters en politie, en om beschuldigingen van schendingen van de grondrechten aan de grens aan te pakken, te zorgen voor een grotere bewustmaking, onder meer door middel van opleiding van grenswachters en politiefunctionarissen, over de toepasselijke wetten en waarborgen voor de grondrechten, en te zorgen voor verbeteringen van de interne procedures. Het mechanisme voorziet in een rechtstreekse betrokkenheid van de ter zake bevoegde Kroatische belanghebbenden en wordt aangestuurd door een onafhankelijke adviesraad die onder meer bestaat uit twee ombudspersonen, waaronder één voor kinderen, vertegenwoordigers van de Europese Commissie, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en intergouvernementele organisaties.

Na één werkingsjaar van het mechanisme is in juli 2022 het eindverslag van de coördinatieraad van het onafhankelijke toezichtmechanisme goedgekeurd. Op basis hiervan heeft de adviesraad op 27 oktober 2022 zijn waardering uitgesproken voor de activiteiten van het onafhankelijk toezichtmechanisme, met name het opzetten van een vruchtbare deskundigendialoog met de Kroatische autoriteiten naar aanleiding van de conclusies van het mechanisme, en het uitvoeren van twintig waarnemingsmissies ter plaatse. De adviesraad

---

<sup>13</sup> Conclusies van de Raad over de vervulling van de noodzakelijke voorwaarden voor de volledige toepassing van het Schengenacquis in Kroatië (Raadsdocument 14883/21 van 9 december 2021).

<sup>14</sup> Het mechanisme is op 8 juni 2021 in werking getreden op basis van de overeenkomst tussen de Kroatische autoriteiten en de Kroatische belanghebbenden.

<sup>15</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817, COM/2020/612 final.



heeft ook aanbevelingen aangenomen voor mogelijke verdere verbeteringen met betrekking tot een breder mandaat, met inbegrip van onaangekondigde waarnemingen, met name aan de groene grens, toegang tot informatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en de noodzaak om de verdere uitvoering van het onafhankelijke toezichtmechanisme te waarborgen.

De Commissie is ingenomen met de toezegging van de Kroatische regering om het onafhankelijke toezichtmechanisme te handhaven en verder uit te voeren en neemt er met voldoening nota van dat de aanbevelingen van de adviesraad volledig tot uiting komen in de nieuwe overeenkomst tot verlenging van het onafhankelijke toezichtmechanisme, die op 4 november 2022 is ondertekend. De nieuwe overeenkomst bepaalt met name dat het mechanisme wordt ingesteld voor automatisch verlengbare perioden van 18 maanden, zodat de beoogde doelstellingen op een bestendige en duurzame wijze worden verwezenlijkt, en voorziet in de mogelijkheid om overal en te allen tijde onaangekondigde waarnemingen uit te voeren, dus ook aan de groene grens. In deze overeenkomst is ook bepaald dat het mechanisme kan eisen dat de ter zake bevoegde overheidsinstanties officiële onderzoeken instellen naar aanleiding van de vaststelling van onregelmatigheden en mogelijke schendingen van de grondrechten. Voorts bevat de nieuwe overeenkomst specifieke mechanismen om de efficiëntie en transparantie te vergroten, onder meer om de communicatie met het geïnteresseerde publiek te faciliteren. Tot slot legt de overeenkomst meer nadruk op een voortdurende monitoring van de eerbiediging van de grondrechten door te verduidelijken dat het mechanisme toezicht houdt op de eerbiediging van de grondrechten in alle omstandigheden, met bijzondere aandacht voor het recht op daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure en internationale bescherming, de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement, het verbod op collectieve uitzetting en het verbod op foltering of andere vormen van mishandeling.

### **III. Goede prestaties om Schengen te versterken en te ondersteunen**

De goede prestaties van Bulgarije, Roemenië en Kroatië sporen met de resultaten die geleidelijk zijn geboekt in het Schengengebied als geheel. Het Schengengebied ontwikkelt zich voortdurend, waarbij het zich aanpast aan nieuwe ontwikkelingen en prioriteiten. Het Schengengebied is vandaag robuust en klaar voor deze nieuwe uitbreiding, die op haar beurt zal bijdragen tot een grotere weerbaarheid van het Schengengebied, met name in het licht van nieuwe geopolitieke uitdagingen. De afgelopen 37 jaar zijn geleidelijk een omvattend rechtskader voor Schengen alsook gemeenschappelijke operationele instrumenten ontwikkeld om het gebied zonder binnengrenscontroles beter te beschermen.

Het onlangs ingestelde **Schengengovernancesysteem** garandeert een sterkere verantwoordingsplicht en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ter bevordering van de uitvoering van structurele hervormingen. De door de Commissie voorgestelde Schengencyclus bevat de structuren voor een gecoördineerde aanpak van gemeenschappelijke uitdagingen en een intensievere politieke dialoog.

De Schengenstructuur is voortdurend vernieuwd. Het rechtskader is voortdurend versterkt en biedt nu al een stevige basis voor een efficiënt beheer van de buitengrenzen, waarbij wordt

gewaarborgd dat controles aan de binnengrenzen pas als uiterste middel worden ingezet. De komende herziening van de **Schengengrenscod**e<sup>16</sup> zal de regels verder versterken, waardoor nauwere samenwerking tussen de lidstaten en volledige coördinatie op het niveau van de Unie worden gewaarborgd. Bovendien zijn de lidstaten zich steeds meer bewust van de noodzaak om een duurzame oplossing te vinden voor de kwestie van langdurige controles aan de binnengrenzen.

De afgelopen jaren heeft de EU intensief gewerkt aan de invoering van een van 's werelds technologisch meest geavanceerde grensbeheersystemen, waarvan de voordelen nu al zichtbaar zijn in de praktijk. De ingebruikneming van het verbeterde Schengeninformatiesysteem begin 2023 en het inreis-uitreissysteem in mei 2023 zal zorgen voor extra veiligheid voor het beheer van de buitengrenzen en het Schengengebied. De **volledig nieuwe IT-architectuur**, met inbegrip van het Europees reisinformatie- en - autorisatiesysteem (Etiás), zal naar verwachting eind 2023 operationeel zijn, en de daaropvolgende interoperabiliteit zal de Europese systemen voor grenzen, migratie en veiligheid met elkaar verbinden. Zodra deze nieuwe IT-architectuur operationeel is, beschikken alle betrokken en bevoegde nationale autoriteiten over de vereiste volledige, betrouwbare en nauwkeurige informatie, met volledige inachtneming van de gegevensbeschermingsvoorschriften.

De **Visumcode**, die in 2010-2011 in werking is getreden, werd in 2020 herzien en voorzag in snellere en duidelijkere procedures voor reizigers, terwijl tegelijkertijd de beschikbare instrumenten werden uitgebreid om de uitdagingen van irreguliere migratie het hoofd te bieden. De nieuwe mogelijkheid om visa als hefboom te gebruiken voor derde landen waarmee de samenwerking op het gebied van overname ontoereikend is, heeft al positieve resultaten opgeleverd<sup>17</sup>. Het Visuminformatiesysteem, dat onlangs is hervormd met het oog op de opname van nieuwe functies (bijvoorbeeld de integratie van visa voor verblijf van langere duur en verblijfsvergunningen), heeft de autoriteiten van de lidstaten doeltreffend ondersteund en betere controles van visumaanvragers mogelijk gemaakt om vast te stellen wie een bedreiging voor de veiligheid kan vormen of misbruik dreigt te maken van de immigratieregels. Voorts is de Unie zich blijven inzetten om Schengen aantrekkelijker te maken door nieuwe derde landen toe te voegen aan de lijst van landen waarvan de onderdanen visumvrij naar de EU kunnen reizen en door visumversoepelingsovereenkomsten met derde

---

<sup>16</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (COM/2021/891 final van 14 December 2021).

<sup>17</sup> In juli 2021 heeft de Commissie voorgesteld om visumbepalende maatregelen op te leggen aan drie landen: Bangladesh, Gambia en Irak. In oktober heeft de Raad, naar aanleiding van het voorstel van de Commissie, visummaatregelen tegen Gambia vastgesteld. In november besloot de Raad, als gevolg van een verdere verbetering van de samenwerking met Bangladesh, geen gevolg te geven aan het voorstel van de Commissie. In het geval van Irak werden, als gevolg van de besprekingen die tot december werden voortgezet, geen maatregelen genomen omdat het niet het juiste moment ervoor was gezien de constructieve samenwerking van Irak in de context van de ontwikkelingen aan de grens tussen de EU en Belarus.

landen te sluiten. De komende digitalisering van de visumprocedures<sup>18</sup> zal de huidige visumaanvraagprocedure op papier omzetten in een digitale procedure, waardoor deze sneller en veiliger wordt. Het gemeenschappelijk onlineplatform zal een EU-format voor de visumprocedure tot stand brengen en voorzien in een uniek toegangspunt voor visumaanvragers over de hele wereld, waardoor de EU aantrekkelijker wordt als reisbestemming.

Een robuust beheer van de buitengrenzen is essentieel om de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen te compenseren en het wederzijds vertrouwen te waarborgen. De Unie en de lidstaten werken actief aan een volledig doeltreffend Europees geïntegreerd grensbeheer in de praktijk<sup>19</sup>, met inbegrip van maatregelen om de terugkeer van onderdanen van derde landen zonder verblijfsrecht doeltreffender te maken<sup>20</sup>. Bovendien behoorden de oprichting van de **Europese grens- en kustwacht (EBCG)** en de dagelijkse uitvoering van het versterkte mandaat van de EBCG<sup>21</sup> tot de belangrijkste besluiten die de Unie heeft genomen om volledig te voldoen aan de vereisten van Schengen. De veiligheid en de werking van het Schengengebied worden ook ondersteund door een doeltreffende uitvoering van de douanecode van de Unie, in nauwe samenwerking met de Europese grens- en kustwachtautoriteiten. Deze samenwerking garandeert dat de controle van goederen goed geïntegreerd is in dezelfde veiligheidsprocessen.

Een sterker Schengen draagt ook bij tot een betere **aanpak van de uitdagingen op het gebied van interne veiligheid**. De afschaffing van de grenscontroles heeft de lidstaten in staat gesteld politiemiddelen aan te wenden om criminaliteit en intern terrorisme doelgericht te bestrijden. De rechtshandavingsinstanties<sup>22</sup> van de lidstaten kunnen informatie efficiënter uitwisselen als gevolg van het toegenomen gebruik van EU-instrumenten. Dit heeft geleid tot een betere coördinatie van onderzoeksacties. Op basis van wetgevingsvoorstellen die de Commissie in december 2021 heeft ingediend, maken het Europees Parlement en de Raad vorderingen met de wetgevingswerkzaamheden om de informatie-uitwisseling verder te verbeteren. De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad op snel

---

<sup>18</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009 en (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad, Verordeningen (EG) nr. 1683/95, (EG) nr. 333/2002, (EG) nr. 693/2003 en (EG) nr. 694/2003 van de Raad en de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen wat betreft de digitalisering van de visumprocedure (COM(2022) 658 final van 27 april 2022).

<sup>19</sup> Op 24 mei 2022 heeft de Commissie een beleidsdocument ingediend waarin een meerjarig strategisch beleid voor Europees geïntegreerd grensbeheer wordt ontwikkeld overeenkomstig artikel 8, lid 4, van Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht. Op basis van de inbreng van de Raad en het Europees Parlement zal de Commissie haar goedkeuring hechten aan de mededeling tot vaststelling van het meerjarig strategisch beleid, dat de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer in het kader van de 5-jarige beleidscyclus zal sturen.

<sup>20</sup> De in juni jongstleden benoemde terugkeercoördinator heeft leiding gegeven aan een netwerk op hoog niveau met vertegenwoordigers van de lidstaten en Frontex om belemmeringen voor terugkeer weg te nemen, de nationale capaciteiten te versterken en de samenhang van het EU-optreden te vergroten.

<sup>21</sup> Zo heeft het agentschap in het kader van het nieuwe mandaat zijn steun aan de lidstaten in alle fasen van het terugkeerproces aanzienlijk opgevoerd, onder meer op het gebied van vrijwillige terugkeer en re-integratie, waarbij het zich heeft opgeworpen als de operationele tak van de EU voor terugkeer. In 2021 zijn meer dan 17 000 mensen teruggekeerd met de hulp van het Agentschap.

<sup>22</sup> De bevoegde autoriteiten in de zin van artikel 87, lid 1, VWEU.

overeenstemming te bereiken over het voorstel voor een richtlijn betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten<sup>23</sup>. Bovendien zal de Commissie tegen het einde van het jaar een wetgevingsvoorstel indienen voor een verordening betreffende het verzamelen en doorgeven van op voorhand af te geven passagiersgegevens (API) ter bestrijding van zware criminaliteit en terrorisme, met inbegrip van specifieke vluchten binnen de EU.

Aangezien maatregelen op nationaal niveau alleen niet volstaan om transnationale veiligheidsuitdagingen aan te pakken, hebben de rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten in toenemende mate gebruikgemaakt van de ondersteuning en deskundigheid die Europol, het EU-agentschap voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, biedt om zware criminaliteit en terrorisme te bestrijden. De recente inwerkingtreding van het versterkte mandaat van **Europol** versterkt de middelen waarover het agentschap beschikt om de lidstaten te ondersteunen bij hun onderzoek naar grensoverschrijdende zware criminaliteit en terrorisme, bijvoorbeeld door de verwerking van big data, samenwerking met particuliere partijen of de werkzaamheden op het gebied van innovatie en artificiële intelligentie ter ondersteuning van de rechtshandhaving.<sup>24</sup> Europol heeft ook zijn steun aan de lidstaten bij terrorismebestrijding opgevoerd via zijn Europees Centrum voor terrorismebestrijding. De lidstaten nemen ook actief deel aan het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) als algemeen kader voor samenwerking ter bestrijding van georganiseerde en zware criminaliteit die de EU treft<sup>25</sup>, met meer financiële steun van de Unie.

De lidstaten versterken hun **operationele samenwerking** door uitvoering te geven aan de aanbeveling van de Raad van 9 juni 2022 betreffende operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, door middel van grensoverschrijdende achtervolgingen en observatie, gezamenlijke operaties of gezamenlijke patrouilles ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit<sup>26</sup>. De Commissie ondersteunt de lidstaten bij het uitvoeren van de in de aanbeveling beschreven acties, onder meer met financiering uit het Fonds voor interne veiligheid. De lidstaten werken ook samen door middel van gezamenlijke

---

<sup>23</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en tot intrekking van Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad (COM(2021) 782 final van 8 december 2021).

<sup>24</sup> Verordening (EU) 2022/991 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2022 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794, wat betreft de samenwerking van Europol met particuliere partijen, de verwerking van persoonsgegevens door Europol ter ondersteuning van strafrechtelijke onderzoeken, en de rol van Europol bij onderzoek en innovatie.

<sup>25</sup> Zo hebben rechtshandhavingsinstanties zich tijdens de gecoördineerde gezamenlijke actiedagen van Empact tussen 26 en 29 oktober gezamenlijk gericht op de illegale handel in vuurwapens, drugshandel, migrantensmokkel en mensenhandel. De operationele activiteiten waarbij 28 landen in heel Europa betrokken waren, werden ook ondersteund door Eurojust, Frontex, Interpol, SELEC en andere internationale organisaties. De gezamenlijke actiedagen van Empact waren gepland op basis van een inlichtingengestuurde aanpak, waarbij bijna 16 000 functionarissen betrokken waren en resulteerden onder meer in 382 arrestaties van verdachten, 2 476 ontdekte illegale binnenkomsten en 130 nieuwe onderzoeken. [https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/382-arrests-during-joint-actions-against-traffickers-using-balkan-route?mtm\\_campaign=newsletter](https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/382-arrests-during-joint-actions-against-traffickers-using-balkan-route?mtm_campaign=newsletter)

<sup>26</sup> Aanbeveling (EU) 2022/915 van de Raad van 9 juni 2022 inzake operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving.

politiecontroles die zij in grensgebieden uitvoeren, overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie inzake evenredige politiecontroles en politiële samenwerking in het Schengengebied<sup>27</sup>.

Ten slotte vereist een sterk en goed functionerend Schengengebied niet alleen een correcte uitvoering van het Schengenacquis, maar ook nauwe samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot andere aanvullende maatregelen, onder meer op het gebied van migratie en asiel. Er is en zal nog veel werk worden verzet om te zorgen voor een **doeltreffend beheer van de uitdagingen op het gebied van migratie**. Naar aanleiding van de in juni overeengekomen verklaring over een vrijwillig solidariteitsmechanisme faciliteert de Commissie de inspanningen van de lidstaten om gemeenschappelijke oplossingen te vinden voor het probleem van niet-toegestane secundaire bewegingen. Na de besprekingen in het Contactcomité over de Dublin III-verordening op 24 juni 2022 zijn de lidstaten, de Commissie en het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) met name overeengekomen te werken aan een routekaart om de uitvoering van overdrachten uit hoofde van die verordening in alle lidstaten te verbeteren en te waarborgen. Samenwerking, op basis van gezamenlijk vastgestelde acties in deze routekaart, zal bijdragen tot tastbare verbeteringen van het Dublinsysteem, hetgeen cruciaal is voor het opbouwen van vertrouwen.

Tegelijkertijd is beslissende vooruitgang bij de aanneming van het pact cruciaal, aangezien het oplossingen omvat die nodig zijn om bij te dragen tot een doeltreffend migratiebeheer, nauwere samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, waardoor het wederzijds vertrouwen wordt versterkt en daardoor een sterk Schengengebied wordt ondersteund.

#### **IV. Het volledige potentieel van Schengen benutten**

De toetreding van Bulgarije, Roemenië en Kroatië tot Schengen beantwoordt aan zowel een Europese belofte als de legitieme verwachting dat het lidmaatschap volgt wanneer alle overeengekomen voorwaarden zijn geverifieerd en vervuld. Schengen geniet overweldigende steun van de Europese bevolking<sup>28</sup> en aanhoudende vertragingen die verhinderen dat Bulgaarse, Roemeense en Kroatische burgers gebruik kunnen maken van hun rechten, moeten worden vermeden. Het Europees Parlement, het voorzitterschap van de Raad en de Europese Commissie hebben blijk gegeven van een standvastige inzet voor deze nieuwe golf van toetredingen tot een Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen, en hebben voorzien in volledige en voortdurende politieke en technische steun voor dit proces.

Bulgarije, Roemenië en Kroatië zijn gereed om het Schengenacquis volledig uit te voeren en toe te treden tot het Schengengebied. Hun toetreding is cruciaal voor een blijvend en versterkt wederzijds vertrouwen in het Schengengebied. Voorts zal hun toetreding bijdragen tot het wegnemen van belemmeringen binnen de interne markt, met name wat betreft het vergemakkelijken van vervoersstromen, en tot het bevorderen van het concurrentievermogen

---

<sup>27</sup> Aanbeveling (EU) 2017/820 van de Commissie van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politiële samenwerking in het Schengengebied.

<sup>28</sup> Eurobarometer winter 2021/2022.

en het groeipotentieel van de EU. De opname van het hoogopgeleide en toegewijde Bulgaarse, Roemeense en Kroatische personeel, hun geavanceerde infrastructuur en deskundigheid in de collectieve toolkit voor het beheer van het Schengengebied zal het grensbeheer en de veiligheid in de EU als geheel ten goede komen. Op hun beurt zullen deze nieuwe Schengenleden ook ten volle gebruik kunnen maken van alle beschikbare instrumenten, zoals die welke verband houden met het Visuminformatiesysteem en de interoperabiliteit van grootschalige IT-systemen. Dit zal ook leiden tot een sterker en ordelijker beheer van migratie, met derde landen, met name in de Europese nabuurschap, aan onze buitengrenzen en tussen de lidstaten onderling.

Een groter Schengengebied zal de EU als Unie sterker maken, zowel intern als op het wereldtoneel. Een groter Schengengebied maakt de Unie **sterker** – doordat onze gemeenschappelijke buitengrenzen beter worden beschermd en politiediensten doeltreffend samenwerken –, **welvarender** – doordat minder tijd verloren gaat aan de grenzen en contacten tussen mensen en bedrijven worden vergemakkelijkt – en **aantrekkelijker** – doordat de grootste gemeenschappelijke ruimte zonder binnengrenzen ter wereld aanzienlijk wordt uitgebreid.

De Raad Schengen heeft nu de gelegenheid om in december een historisch besluit te nemen. De Commissie roept alle lidstaten op het Tsjechische voorzitterschap volledig te steunen bij de laatste stappen om de toetreding van Bulgarije, Roemenië en Kroatië tot Schengen tot stand te brengen, in overeenstemming met de toetredingsakten 2005 en 2011 van respectievelijk Bulgarije en Roemenië en Kroatië.