



Brussel, 27.9.2017
COM(2017) 571 final

2017/0245 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 wat betreft de regels die van toepassing zijn op de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• **Motivering en doel van het voorstel**

De afgelopen twee jaar is in de Europese Unie het aantal gevallen van tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen aanzienlijk toegenomen. Sinds september 2015 zijn er ongeveer 50 gevallen van herinvoering of verlenging van grenstoezicht aan de binnengrenzen geweest (in vergelijking met 36 gevallen van herinvoering van grenstoezicht in de periode 2006-2015¹). Dit was het gevolg van de secundaire bewegingen van irreguliere migranten en de toename van grensoverschrijdende terroristische dreigingen die een ernstige bedreiging vormden voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde van een aantal Schengenstaten. Deze ernstige bedreigingen hebben sommige lidstaten ertoe gedwongen het opnieuw ingevoerde grenstoezicht herhaaldelijk te verlengen, soms tot de uitputting van de huidige wettelijke termijnen.

Reeds in mei 2017 heeft de Commissie erkend dat er in de afgelopen jaren nieuwe uitdagingen op het gebied van veiligheid zijn ontstaan, zoals uit de herhaalde terroristische aanslagen is gebleken. Daarom is de Commissie zich gaan beraden 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.

Op basis van de huidige Schengenregels is grenstoezicht aan de binnengrenzen langer dan zes maanden mogelijk wanneer er ernstige gebreken zijn in het beheer van de buitengrenzen van de lidstaten, zoals aangetoond tijdens een Schengenevaluatie, die de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar brengen, of als gevolg van de niet-eerbiediging door een lidstaat van een besluit van de Raad tot vaststelling van maatregelen ter beperking van de risico's bij het toezicht van de buitengrenzen die de werking van het Schengengebied in gevaar brengen (artikel 29 van de Schengengrenscore, als gewijzigd bij Verordening (EU) 2016/1624 van 14 september 2016 betreffende de Europese Grens- en kustwacht)². In dergelijke gevallen kan de Raad, op basis van een voorstel van de Commissie, aanbevelen dat een of meer lidstaten het grenstoezicht aan alle of bepaalde delen van hun binnengrenzen opnieuw invoeren voor een periode van ten hoogste zes maanden, die driemaal mag worden verlengd³.

Indien de ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid geen verband houdt met gebreken in het beheer van de buitengrenzen, zoals aangetoond tijdens een Schengenevaluatie, is de herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen onderworpen aan de voorwaarden en termijnen die zijn vastgelegd in de artikelen 25 tot en met 28 van de Schengengrenscore. Dienovereenkomstig kan het grenstoezicht aan de

¹ Zie de lijst van gevallen van opnieuw ingevoerd grenstoezicht aan de binnengrenzen https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control/docs/ms_notifications_-_reintroduction_of_border_control_en.pdf.

² Volgens deze procedure heeft de Raad op 12 mei 2016 op basis van een voorstel van de Commissie aanbevolen dat de vijf lidstaten die het zwaarst door secundaire bewegingen werden getroffen, opnieuw grenstoezicht mochten invoeren aan sommige van hun binnengrenzen. Op 12 mei 2017 heeft de Raad deze vijf lidstaten voor de derde en laatste keer toegestaan dit toezicht te verlengen tot en met 11 november 2017.

³ Nu de nieuwe verordening betreffende de Europese Grens- en kustwacht voorziet in nieuwe middelen en instrumenten (zoals de verplichte kwetsbaarheidsbeoordelingen en de follow-upaanbevelingen daarbij, en het verplicht bundelen van middelen) is het grensbeheer van de EU beter bestand tegen eventuele nieuwe uitdagingen. Dit zou de gronden voor tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in verband met de situatie aan de buitengrenzen aanzienlijk moeten beperken.

binnengrenzen gedurende maximaal zes maanden worden uitgevoerd, in geval van voorzienbare gebeurtenissen zoals internationale sportmanifestaties en politieke evenementen (artikel 25), of gedurende maximaal twee maanden, in gevallen die onmiddellijk optreden vereisen (artikel 28). Volgens de uitlegging van de Commissie kunnen de in de artikelen 25 en 28 bedoelde termijnen worden gecumuleerd. Dit betekent dat wat betreft besluiten tot herinvoering van grenstoezicht op basis van verschillende gronden, elke kennisgeving afzonderlijk en op zijn eigen merites wordt onderzocht, met toepassing van de voor elk afzonderlijk geval geldende termijnen.

Over het geheel genomen blijkt uit het gebruik van de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht dat de lidstaten deze maatregel op verantwoorde wijze toepassen⁴. Uit de kosten van een simulatie "zonder Schengen" blijkt duidelijk dat dit is altijd een duur besluit is voor de economie⁵.

In de afgelopen twee jaar is echter gebleken dat de regels en procedure voor verlenging van het tijdelijke grenstoezicht onvoldoende aangepast zijn aan de toegenomen bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. De huidige regels zijn ook niet bevorderlijk voor het gebruik van alternatieve maatregelen ter inperking van ernstige bedreigingen. Bovendien moet ervoor worden gezorgd dat de lidstaat die voornemens is grenstoezicht opnieuw in te voeren of te verlengen, met aangrenzende lidstaten samenwerkt. Tot slot is het nodig dat de verplichting voor lidstaten om, ruim vóór het besluit over de herinvoering van het toezicht aan de binnengrenzen, na te gaan of en hoe de beschikbare alternatieve maatregelen de vastgestelde bedreiging kunnen aanpakken, beter tot uiting komt in het rechtskader, overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politieke samenwerking in het Schengengebied. Die moedigt de lidstaten er onder meer toe aan voorrang te geven aan evenredige politiecontroles in plaats van aan de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht in geval van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of binnenlandse veiligheid.

In het licht van het bovenstaande is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er behoefte is aan een actualisering van de regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen.

In overeenstemming met deze conclusie, heeft dit voorstel als doel:

- ervoor te zorgen dat de termijnen die van toepassing zijn op het tijdelijke grenstoezicht aan de binnengrenzen, lidstaten in staat stellen om, indien nodig, de maatregelen te nemen die nodig zijn om het hoofd te bieden aan ernstige bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde;
- betere procedurele waarborgen in te voeren om ervoor te zorgen dat het besluit over het tijdelijke grenstoezicht aan de binnengrenzen of de verlenging daarvan is

⁴ Tussen 2006, het jaar waarin de Schengengrenscodes is vastgesteld, en 2015, het jaar waarin de migratiecrisis opkwam, is 36 keer grenstoezicht heringevoerd en dat werd zelden of nooit verlengd; het grenstoezicht duurde gewoonlijk slechts een paar dagen of weken.

⁵ Volgens de analyse van de Commissie van de directe economische kosten van "een situatie zonder Schengen", dat is de situatie waarin het grenstoezicht wordt heringevoerd voor een langere termijn, zouden vertragingen aan de grens een aanzienlijk effect hebben op het grensoverschrijdend vervoer (met name via de weg), toerisme, overheidsdiensten en grensoverschrijdende werknemers en reizigers. Voor deze categorieën worden de directe kosten geraamd tussen de 5 en 18 miljard euro per jaar (of 0,06 % - 0,13 % van het bbp), afhankelijk van de vertragingen bestede tijd. De indirecte kosten op de middellange termijn van een situatie zonder Schengen zouden aanzienlijk hoger kunnen liggen dan die directe ramingen, aangezien de impact op het intracommunautaire handelsverkeer, de investeringen en de mobiliteit ongezien zou zijn, mocht het terugdraaien van Schengen de economische integratie in gevaar brengen.

gebaseerd op een deugdelijke risicobeoordeling en wordt genomen in samenwerking met de andere betrokken lidstaten;

- Te dien einde wordt voorgesteld dat:
- de termijn voor de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen voor de voorzienbare duur van de ernstige bedreiging wordt verhoogd tot één jaar (in plaats van zes maanden) en de grenswaarde voor de verlenging van de termijnen wordt verhoogd van maximaal 30 dagen tot maximaal 6 maanden.
- de lidstaten een risicobeoordeling zullen maken en overleggen waarin wordt nagegaan hoelang de vastgestelde bedreiging naar verwachting zal blijven bestaan en welke delen van de binnengrenzen worden getroffen, en wordt aangetoond dat de verlenging van het binnengrenstoezicht een uiterste middel is; indien het grenstoezicht voor een periode van meer dan zes maanden wordt verlengd, de lidstaten ook retrospectief uitleggen hoe het grenstoezicht heeft bijgedragen aan het aanpakken van de vastgestelde bedreiging; de Commissie, om de kwaliteit van dergelijke risicobeoordelingen te garanderen, de bevoegde agentschappen (Europees grens- en kustwacht en Europol) daarbij betreft.
- wordt voorzien in een betere follow-up van het advies van de Commissie waarin zij haar bezorgdheid uitspreekt over de noodzakelijkheid of evenredigheid van het grenstoezicht en van de overlegprocedure waarbij de Commissie, de lidstaten en, zoals nu voorgesteld, de bevoegde agentschappen zijn betrokken; de behoefte aan samenwerking met de aangrenzende lidstaten die door het voorgenomen grenstoezicht worden getroffen, beter wordt gewaarborgd in de bestaande overlegprocedure.
- een nieuwe mogelijkheid wordt ingevoerd om toezicht aan de binnengrenzen te verlengen met maximaal twee jaar wanneer de ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid nog aanhoudt na de periode van één jaar, voor zover die kan worden toegerekend aan dezelfde gronden (bv. bedreiging die verband houdt met de activiteit van een grensoverschrijdend terroristisch netwerk) en ook op het grondgebied vergelijkbare uitzonderlijke nationale maatregelen worden getroffen om de bedreiging aan te pakken (zoals de afkondiging van de noodtoestand).

In het kader van deze wijzigingen verduidelijkt het voorstel ook de formulering van de bepaling van de toepasselijke termijn op grond van artikel 29 van de Schengengrenscodex.

Het voorstel wijzigt de gronden voor de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen als bedoeld in de Schengengrenscodex niet.

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

Het voorstel wijzigt de algemene termijnen voor de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen als bedoeld in artikel 25, te weten in het geval van voorzienbare gebeurtenissen/bedreigingen, en behoudt het huidige beginsel van de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht en de waarborgen die daarop van toepassing zijn, met enerzijds de bevoegdheid (en de verplichting wanneer het toezicht langer dan zes maanden duurt) van de Commissie om zich uit te spreken over de noodzaak en de evenredigheid van het voorgenomen toezicht, en anderzijds de "overlegprocedure" als bedoeld in artikel 27, lid 5, van de Schengengrenscodex, die nu wordt versterkt door de deelname van de betrokken agentschappen die over de deskundigheid beschikken om de door de betrokken lidstaat bij de kennisgeving en de risicobeoordeling verstrekte informatie te beoordelen. Bovendien zullen de criteria voor de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen van artikel 26 van de Schengengrenscodex van toepassing blijven.

Het voorstel versterkt het beginsel dat de herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen een uiterste middel moet zijn. Op grond van artikel 23 van de Schengengrenscodex blijven de lidstaten bevoegd om op hun grondgebied politiecontroles uit te voeren, ook in het grensgebied, wat in sommige gevallen een doeltreffend alternatief kan zijn voor de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen. De verplichting om een risicobeoordeling over te leggen waaruit blijkt dat de voorgenomen herinvoering of verlenging van grenstoezicht een uiterste middel is, zou de lidstaten meer moeten aanmoedigen om het gebruik van alternatieve maatregelen te overwegen, zoals versterkte politieke maatregelen. In dit verband zal het voorstel verder bijdragen tot de tenuitvoerlegging van de aanbeveling van de Commissie betreffende evenredige politiecontroles op het grondgebied⁶, waarin de Commissie in het bijzonder de lidstaten heeft opgeroepen om politiecontroles voorrang te geven op de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen.

De voorgestelde wijzigingen zijn in overeenstemming met artikel 72 VWEU aangezien zij de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet laten.

Artikel 29 van de Schengengrenscodex zal de enige mogelijkheid blijven bieden om het grenstoezicht aan de binnengrenzen te verlengen in het geval van ernstige gebreken in het beheer van de buitengrenzen, zoals aangetoond tijdens een Schengenevaluatie. Deze mogelijkheid is onlangs versterkt door relevante bepalingen in de verordening betreffende de Europese Grens- en kustwacht, op grond waarvan het ontbreken van een adequate follow-up van de zijde van een lidstaat na een negatieve kwetsbaarheidsbeoordeling of het uitblijven van een verzoek van een lidstaat om voldoende steun van het Europees grens- en kustwachtagentschap om te reageren op specifieke en onevenredig grote uitdagingen aan de buitengrenzen die het functioneren van het Schengengebied in het gedrang kunnen brengen, de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen kan rechtvaardigen (artikel 19, lid 10, van de verordening betreffende de Europese Grens- en kustwacht).

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

Op grond van artikel 26 van de Schengengrenscodex, dat van toepassing blijft, moet bij elk besluit tot tijdelijke herinvoering of verlenging van grenstoezicht aan de binnengrenzen met name rekening worden gehouden met de mogelijke gevolgen van de maatregel op het vrije verkeer van personen in de ruimte zonder binnengrenstoezicht. In dit verband zij eraan herinnerd dat Richtlijn 2004/38/EG⁷ niet voorziet in een recht om gevrijwaard te blijven van veiligheidscontroles bij overschrijding van de grenzen waar toezicht plaatsvindt in overeenstemming met de Schengengrenscodex. Daarom heeft de aanpassing van de maximumtermijn voor grenstoezicht aan de binnengrenzen niet automatisch een negatieve invloed op het recht op vrij verkeer; alleen misbruik van deze mogelijkheid zou het vrije verkeer kunnen aantasten.

Om dit risico te beperken, wordt voorgesteld dat naast de bestaande mogelijkheid voor de Commissie om te allen tijde haar bezorgdheid te uiten over de noodzaak of evenredigheid van (de herinvoering of verlenging van) grenstoezicht, er nu een verplichting voor de Commissie komt om advies uit te brengen wanneer het grenstoezicht langer dan zes maanden aanhoudt. De overlegprocedure voorziet in een extra waarborg, aangezien daarbij nu ook de bevoegde

⁶ C(2017) 3349 final.

⁷ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, PB L158 van 30.4.2004, blz. 77.

agentschappen worden betrokken. De voorgestelde tekst voor de overlegprocedure, die zou worden geleid door de Commissie, verduidelijkt dat naar behoren rekening wordt gehouden met de standpunten van de door het toezicht getroffen lidstaten.

Het voorstel draagt bij tot meer veiligheid in het Schengengebied door de lidstaten de wettelijke mogelijkheid te bieden om, waar nodig, het toezicht aan de binnengrenzen te verlengen om te reageren op een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid die dergelijk toezicht rechtvaardigt.

De actualisering van het rechtskader voor Schengen in het licht van de ervaring met nieuwe uitdagingen, met het oog op het behoud van het vermogen om op passende wijze te reageren op aanhoudende ernstige bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, door in extra tijd te voorzien die nodig kan zijn om deze aan te pakken, ligt volledig in de lijn van de werkzaamheden van de Commissie die zijn uiteengezet in de Europese migratieagenda en de Europese veiligheidsagenda.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Het voorstel is gebaseerd op artikel 77, lid 2, onder e), VWEU.

Het voorstel wijzigt 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)

Het optreden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht behoort tot een gebied waarop de EU en de lidstaten in overeenstemming met artikel 4, lid 2, VWEU over een gedeelde bevoegdheid beschikken. Daarom is het subsidiariteitsbeginsel van toepassing krachtens artikel 5, lid 3, VEU, volgens hetwelk de Unie slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

Het voorstel wijzigt in beperkte mate de bestaande bepalingen van hoofdstuk III van de Schengengrenscore inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen, om in te spelen op de recente ervaringen van de voorbije jaren waarbij een aantal lidstaten de initiële periodes van herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen meermaals heeft verlengd.

Het voorstel versterkt ook de verplichtingen van de lidstaten ten aanzien van aangrenzende lidstaten die worden getroffen door de voorgenomen herinvoering of verlenging van het grenstoezicht, aangezien de doeltreffendheid van de huidige bepalingen op dit gebied beperkt is gebleken.

De doelstelling om de reikwijdte en duur van, en de procedure voor de uitzonderlijke verlenging van het tijdelijk grenstoezicht aan een specifiek deel of specifieke delen van de binnengrenzen te definiëren, rekening houdend met de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid, alsook met de noodzaak het toezicht aan de binnengrenzen te beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is, teneinde de ruimte zonder binnengrenstoezicht te vrijwaren, kan niet voldoende worden verwezenlijkt door de lidstaten alleen en kan beter worden verwezenlijkt op het niveau van de Unie. De Unie kan daarom overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel de voorgestelde maatregelen nemen.

- **Evenredigheid**

De voorgestelde wijzigingen van de regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen zijn evenredig aan het doel de openbare orde te beschermen en de binnenlandse veiligheid te waarborgen in het gebied zonder binnengrenstoezicht.

Het voorstel erkent ten volle dat de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht en de eventuele verlenging ervan in het kader van de Schengenregels een uitzondering moet blijven, die onderworpen is aan specifieke regels die de leden van de Schengenruimte gemeen hebben.

Het voorstel komt tegemoet aan de vastgestelde tekortkomingen in de bestaande regelgeving wat betreft de aanhoudende bedreigingen voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid die sommige lidstaten in de afgelopen jaren hebben ondervonden (zoals grensoverschrijdende terroristische dreigingen of secundaire bewegingen van irreguliere migranten die de tijdelijke herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen rechtvaardigden). Op basis van deze ervaring blijkt dat zelfs de door de Commissie aanvaarde praktijk om de maximumtermijnen voor toezicht aan de binnengrenzen op grond van artikel 28 (gebeurtenissen die onmiddellijk optreden vereisen) en artikel 25 (voorzienbare gebeurtenissen) te combineren, ontoereikend kan zijn om bepaalde langdurige bedreigingen aan te pakken.

Te dien einde:

1) verlengt het voorstel de algemene termijn voor voorzienbare gebeurtenissen tot één jaar.

Deze maximumtermijn zal naar verwachting worden toegepast wanneer bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid niet binnen een paar maanden kunnen worden aangepakt; deze mogelijkheid mag geen invloed hebben op de gemiddelde duur van het opnieuw ingevoerde grenstoezicht dat gebaseerd is op de meest voorkomende gronden, die in het algemeen verband houden met sportmanifestaties of belangrijke politieke evenementen. Er zij aan herinnerd dat binnen deze door de Schengengrenscodes vastgestelde grenswaarden, het besluit over de concrete duur van de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht op grond van artikel 25 of 28 van de Schengengrenscodes door de lidstaat wordt genomen. Aangezien echter de reikwijdte en de duur van het tijdelijk heringevoerde toezicht aan de binnengrenzen moet worden beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is om op de ernstige bedreiging te reageren, kan de Commissie toezicht houden op de concrete duur van dat toezicht en daarover advies uitbrengen; als er sprake is van bezorgdheid over de noodzaak of evenredigheid van de herinvoering van het grenstoezicht, of wanneer het grenstoezicht aan de binnengrenzen langer dan zes maanden duurt, is de Commissie verplicht advies uit te brengen.

Bovendien zal elk mogelijk misbruik van de geactualiseerde termijnen ook worden aangepakt in het kader van de algemene bevoegdheden van de Commissie als hoedster van de Verdragen.

Voorts zal elke herinvoering of verlenging van grenstoezicht onderworpen zijn aan een risicobeoordeling, waarin moet worden nagegaan hoelang de bedreiging naar verwachting zal blijven bestaan en welke delen van de binnengrenzen worden getroffen, moet worden onderzocht welke de beschikbare maatregelen zijn en moet worden uitgelegd waarom de gekozen maatregel de beste is om de vastgestelde bedreiging aan te pakken. Na zes maanden van effectief grenstoezicht moet de risicobeoordeling tevens een analyse bevatten van de wijze waarop de vorige verlenging(en) heeft/hebben bijgedragen tot het verhelpen van de vastgestelde bedreiging.

2) voorziet het voorstel ook in de mogelijkheid om het grenstoezicht aan de binnengrenzen uitzonderlijk te verlengen wanneer dezelfde bedreigingen na één jaar nog steeds aanhouden,

maar dan alleen indien de ter rechtvaardiging van de verlenging ingeroepen ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid specifiek genoeg is en er tegelijk ook vergelijkbare uitzonderlijke nationale maatregelen worden getroffen, met name het afkondigen van de noodtoestand. Om de buitengewone aard van dergelijke verdere verlenging te waarborgen, zou een specifieke mogelijkheid om verder te gaan dan de algemene termijnen in de Schengengrenscore, een advies van de Commissie vereisen, gevolgd door een aanbeveling van de Raad waarin, in voorkomend geval, de voorwaarden worden vastgesteld voor samenwerking tussen de betrokken lidstaten, en die een voorwaarde zou vormen voor elke verlenging. De aanbeveling zou betrekking kunnen hebben op termijnen van maximaal zes maanden, en de termijn zou in het kader van dezelfde procedure ten hoogste driemaal met telkens een aanvullende termijn van maximaal zes maanden kunnen worden verlengd.

- **Keuze van het instrument**

Het voorstel betreft de wijziging van een verordening. Aangezien het voorstel een aanvulling vormt op de bestaande bepalingen van titel III, hoofdstuk II betreffende de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen van deze verordening, is een verordening het enige geschikte instrument.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Effectbeoordeling**

De voorgestelde wijziging biedt ruimte voor gecontroleerde flexibiliteit binnen de bestaande regels, zonder de logica van de uitzonderlijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen te veranderen. Dit rechtvaardigt een vereenvoudigde analyse van de beschikbare mogelijkheden. Er is dus geen behoefte aan een volledige effectbeoordeling.

- **Grondrechten**

De voorgestelde wijziging is in overeenstemming met de grondrechten en de beginselen die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, namelijk, met de vrijheid van verkeer en van verblijf (artikel 45). De waarborgen van artikel 3 bis, artikel 4 en artikel 7 van de Schengengrenscore blijven van toepassing.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

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

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 25 wordt als volgt gewijzigd:

- De maximale termijn voor de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht in het geval van voorzienbare gebeurtenissen die een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormen, zoals bepaald in de eerste zin van lid 4 van dit artikel, wordt verlengd van 6 maanden tot 1 jaar. In overeenstemming daarmee worden, teneinde de lengte van de hernieuwbare termijnen op grond van deze bepaling meer in verhouding te brengen tot de totale maximumduur van het grenstoezicht, ook de leden 1 en 3 gewijzigd. Zij voorzien in de verhoging van de

grenswaarden voor een eventuele verlenging van de termijn van 30 dagen tot 6 maanden.

- Het doel van deze wijziging is rekening te houden met de aanhoudende ernstige dreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid (zoals grensoverschrijdende terroristische dreiging of secundaire bewegingen van irreguliere migranten die een rechtvaardiging vormen voor de tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht), waarvan de aanpak, zoals de afgelopen jaren is gebleken, meer tijd kan vergen.
- Lid 2 wordt gewijzigd om een verwijzing naar het nieuwe artikel 27 bis toe te voegen.
- Aan lid 4 wordt een buitengewone mogelijkheid tot verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen toegevoegd die de maximale termijn overschrijdt. Op grond daarvan kan het grenstoezicht, wanneer een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid langer dan één jaar aanhoudt, uitzonderlijk met hernieuwbare termijnen van maximaal zes maanden worden verlengd tot maximaal twee jaar, overeenkomstig de procedure en met inachtneming van de voorwaarden die in een nieuw artikel 27 bis zijn vastgesteld.
- Deze wijziging heeft als doel de te wijzigen regels beter bestand te maken tegen de nieuwe uitdagingen.

Artikel 27 wordt als volgt gewijzigd:

- In lid 1, waarin de elementen van de voorgenomen herinvoering van grenstoezicht worden gedefinieerd (die op basis van artikel 25, lid 3, ook op verlengingen van toepassing zijn), wordt een nieuw punt a bis) toegevoegd, met een nieuwe verplichting voor de lidstaten om een risicobeoordeling op te maken en over te leggen. In die risicobeoordeling moet worden nagegaan hoelang de bedreiging naar verwachting zal blijven bestaan en moet worden aangetoond dat grenstoezicht een uiterste middel is. Voorts moet er in de risicobeoordeling ook in detail verslag worden uitgebracht over de coördinatie met de aangrenzende lidstaten die door het tijdelijke binnengrenstoezicht worden getroffen. Om de kwaliteit van deze gegevens te waarborgen, moet de Commissie een beroep doen op het relevante agentschap, afhankelijk van de dreiging die de grond vormt voor de voorgenomen herinvoering of verlenging van het grenstoezicht (d.w.z. het Europees Grens- en kustwachtagentschap of Europol).

De toevoeging van dit nieuwe element heeft als doel te onderstrepen dat het grenstoezicht een maatregel is die als uiterste middel wordt genomen om de ernstige bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid aan te pakken en die uitsluitend zou moeten worden gebruikt indien andere maatregelen niet toereikend worden geacht om dezelfde resultaten te bereiken.

Deze doelstelling wordt versterkt door de specifieke verplichting voor de lidstaten die verder gaan dan de periode van zes maanden grenstoezicht, om retrospectief aan te tonen dat de herinvoering van het grenstoezicht heeft bijgedragen aan het aanpakken van de vastgestelde bedreiging.

De gewijzigde bepaling onderstreept ook de behoefte aan coördinatie met de aangrenzende lidstaten die door het grenstoezicht worden getroffen.

In dit verband worden aan punt e) bewoordingen toegevoegd om te verduidelijken

dat de coördinatie met de betrokken aangrenzende lidstaten moet plaatsvinden voordat het besluit over de herinvoering of verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen wordt genomen.

Voorts wordt de laatste zin van dit lid gewijzigd om te benadrukken dat de samenwerking met de aangrenzende lidstaten zal worden onderworpen aan de bijzondere aandacht van de Commissie, die deze nader kan onderzoeken.

- Met het oog op de specifieke procedure voor de verlenging van het grenstoezicht voor meer dan een jaar, worden de omstandigheden waarin de Commissie advies moet uitbrengen, zoals gespecificeerd in lid 4, dienovereenkomstig gewijzigd. Op basis van deze wijziging kan de Commissie of elke lidstaat advies uitbrengen, maar als er sprake is van bezorgdheid over de noodzaak of evenredigheid van de herinvoering van het grenstoezicht, of wanneer het grenstoezicht aan de binnengrenzen langer dan zes maanden duurt, is de Commissie verplicht advies uit te brengen. Deze verplichting wordt versterkt en aangepast om rekening te houden met de nieuwe verplichting in verband met het opstellen van de risicobeoordeling en de rol van de agentschappen bij de evaluatie ervan.
- Ook lid 5, dat voorziet in de details van de procedure voor overleg tussen de Commissie en de lidstaten, wordt aangepast om rekening te houden met de betrokkenheid van de agentschappen. Van de agentschappen wordt bijgevolg verwacht dat zij aan dit proces deelnemen. De andere wijzigingen hebben betrekking op wijzigingen in de voorafgaande leden die de controle van de noodzaak en de evenredigheid van het voorgenomen grenstoezicht beter tot uiting brengen. Ten slotte hebben de voorgestelde wijzigingen als doel ervoor te zorgen dat de tijdelijke herinvoering of verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in de praktijk gepaard gaat met coördinatiemaatregelen tussen de lidstaten die door dat toezicht worden getroffen.

Zoals reeds vermeld, wordt een nieuw artikel 27 bis toegevoegd waarin de voorwaarden en procedure worden vastgesteld voor gevallen waarin een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid langer dan één jaar aanhoudt.

- In lid 1 wordt gepreciseerd dat grenstoezicht uitzonderlijk tot langer dan een jaar kan worden verlengd indien een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid voldoende specifiek is en langer dan één jaar aanhoudt. Deze bepaling dient te worden gelezen in het licht van overweging 8, waarin meer aanwijzingen worden gegeven om hoe de specificiteit van de bedreiging kan worden aangetoond. Op die manier kan, ook rekening houdend met de in artikel 26 bepaalde criteria voor de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht, het grenstoezicht uitzonderlijk tot meer dan een jaar worden verlengd ter ondersteuning van de uitzonderlijke maatregelen die op nationaal niveau worden genomen om de aanhoudende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid aan te pakken (zoals het afkondigen van de noodtoestand).
- Lid 2 verwijst naar de procedurele bepalingen van artikel 27 die van toepassing moeten blijven (voorwaarden in verband met de inhoud van een kennisgeving, regels betreffende de uitwisseling van informatie met het Europees Parlement en de Raad, het recht om bepaalde informatie te rubriceren).
- In de leden 3 en 4 wordt de te volgen procedure vastgesteld. Op grond daarvan kan de uitzonderlijke verlenging door de Raad worden aanbevolen, met inachtneming van het advies van de Commissie (dat verplicht is, in het licht van de wijziging van

artikel 27, lid 4, zoals hierboven beschreven, en zoals blijkt uit artikel 27 bis, lid 3).

De verlenging kan drie keer worden aanbevolen, telkens voor een periode van maximaal zes maanden, volgens dezelfde procedure. Gezien het feit dat de noodzaak van verdere verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen tot meer dan één jaar kan zijn ingegeven door redenen die raken aan nationale bevoegdheden betreffende uitvoering en handhaving, en moet worden bevestigd door gelijkaardige uitzonderlijke nationale maatregelen, wordt voorgesteld dat de aanbeveling van de Raad niet mag afhangen van een voorstel van de Commissie dat, gelet op deze omstandigheden, op zeer beperkte informatie zou kunnen zijn gebaseerd. De Raad dient echter terdege rekening te houden met het advies van de Commissie.

In overeenstemming met de voorgaande bepalingen waarin meer betrokkenheid van de aangrenzende lidstaten wordt opgelegd, wordt tevens voorgesteld dat de Raad in zijn aanbeveling in voorkomend geval de voorwaarden vaststelt voor samenwerking tussen de betrokken lidstaten.

Artikel 2 van de verordening bevat standaardvoorwaarden inzake inwerkingtreding en toepassingsgebied.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 wat betreft de regels die van toepassing zijn op de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, onder e),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In een ruimte van vrij verkeer van personen moet de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen een uitzondering blijven. Binnengrenstoezicht mag alleen opnieuw worden ingevoerd als uiterste middel, voor een beperkte termijn en voor zover dat toezicht noodzakelijk is en evenredig met de vastgestelde ernstige bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid.
- (2) De vastgestelde ernstige bedreigingen kunnen met verschillende maatregelen worden aangepakt, naargelang hun aard en omvang. De lidstaten beschikken ook over politiebevoegdheid, zoals bedoeld in artikel 23 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)⁸, die onder bepaalde voorwaarden in de grensgebieden kan worden uitgeoefend. De aanbeveling van de Commissie inzake evenredige politiecontroles en politieke samenwerking in het Schengengebied⁹ biedt de lidstaten richtsnoeren op dat gebied.
- (3) Overeenkomstig de bepalingen van titel III, hoofdstuk II van de Schengengrenscore kan het binnengrenstoezicht als uiterste middel tijdelijk opnieuw worden ingevoerd, in het geval van een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, voor een beperkte periode van maximaal zes maanden bij voorzienbare gebeurtenissen (artikel 25), en voor een beperkte periode van maximaal twee maanden in gevallen die onmiddellijk optreden vereisen (artikel 28). Deze termijnen zijn voldoende gebleken om het hoofd te bieden aan de ernstige bedreigingen die verband houden met de meest voorkomende voorzienbare gebeurtenissen zoals internationale sportmanifestaties en belangrijke politieke evenementen.
- (4) De ervaring heeft echter uitgewezen dat bepaalde ernstige bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, zoals grensoverschrijdende terroristische dreigingen of specifieke gevallen van secundaire bewegingen van irreguliere

⁸ PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1.

⁹ C(2017) 3349 final van 12.5.2017.

migranten in de Unie, die de herinvoering van grenstoezicht rechtvaardigden, ook lang na het verstrijken van bovengenoemde termijn kunnen blijven bestaan. Het is derhalve nodig en gerechtvaardigd om de voor de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht geldende termijnen aan de huidige behoeften aan te passen, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat deze maatregel niet wordt misbruikt en een uitzondering blijft, die alleen als uiterste middel kan worden gebruikt. Daartoe moet de algemene termijn die op grond van artikel 25 van de Schengengrenscodex van toepassing is, worden verlengd tot een jaar.

- (5) Om te waarborgen dat het binnengrenstoezicht een uitzondering blijft, moeten de lidstaten een risicobeoordeling betreffende de voorgenomen herinvoering van grenstoezicht of de verlenging daarvan overleggen. Bij de risicobeoordeling moet in het bijzonder worden nagegaan hoelang de vastgestelde bedreiging naar verwachting zal blijven bestaan en welke delen van de binnengrenzen worden getroffen, moet worden aangetoond dat de verlenging van het toezicht een uiterste middel is en moet worden uitgelegd hoe grenstoezicht de vastgestelde bedreiging zou helpen aanpakken. Ingeval het grenstoezicht langer dan zes maanden duurt, moet in de risicobeoordeling ook retrospectief de doeltreffendheid van het opnieuw ingevoerde grenstoezicht voor de aanpak van de vastgestelde bedreiging worden aangetoond en in detail worden uitgelegd hoe met elke door dergelijke verlenging getroffen aangrenzende lidstaat werd overlegd en hoe deze lidstaten zijn betrokken bij het bepalen van de minst belastende operationele regelingen.
- (6) De kwaliteit van de door de lidstaat overgelegde risicobeoordeling zal van groot belang zijn voor de beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de voorgenomen herinvoering of verlenging van het grenstoezicht. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap en Europol moeten bij deze beoordeling worden betrokken.
- (7) De bevoegdheid van de Commissie om overeenkomstig artikel 27, lid 4, van de Schengengrenscodex advies uit te brengen, moet worden gewijzigd om rekening te houden met de nieuwe verplichtingen voor de lidstaten in verband met de risicobeoordeling, inclusief de samenwerking met de betrokken lidstaten. Wanneer het grenstoezicht aan de binnengrenzen langer dan zes maanden duurt, dient de Commissie verplicht advies uit te brengen. Ook de in artikel 27, lid 5, van de Schengengrenscodex bedoelde overlegprocedure moet worden gewijzigd om rekening te houden met de rol van de agentschappen (Europees Grens- en kustwachtagentschap en Europol), met de klemtoon op de praktische uitvoering van diverse aspecten van de samenwerking tussen de lidstaten, met inbegrip van, in voorkomend geval, de coördinatie van verschillende maatregelen aan beide zijden van de grens.
- (8) Om de herziene regels beter af te stemmen op de uitdagingen in verband met aanhoudende ernstige bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, moet een specifieke mogelijkheid worden geboden tot verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen voor meer dan één jaar. Samen met een dergelijke verlenging moeten ook op het grondgebied vergelijkbare uitzonderlijke nationale maatregelen worden getroffen, zoals de afkondiging van de noodtoestand. In elk geval mag een dergelijke mogelijkheid niet leiden tot een verdere verlenging van het tijdelijke toezicht aan de binnengrenzen tot meer dan twee jaar.
- (9) De verwijzing naar artikel 29 in artikel 25, lid 4, moet worden gewijzigd met het oog op de verduidelijking van de verhouding tussen de termijnen die van toepassing zijn op grond van artikel 29 en artikel 25 van de Schengengrenscodex.

- (10) De mogelijkheid om tijdelijk binnengrenstoezicht uit te oefenen als reactie op een specifieke bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid die langer dan een jaar aanhoudt, moet aan een specifieke procedure worden onderworpen.
- (11) Daartoe moet de Commissie advies uitbrengen over de noodzaak en de evenredigheid van een dergelijke verlenging en, in voorkomend geval, over de samenwerking met de aangrenzende lidstaten.
- (12) Gezien de aard van dergelijke maatregelen, die raken aan de nationale bevoegdheden betreffende uitvoering en handhaving inzake ernstige bedreigingen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, dienen de uitvoeringsbevoegdheden voor het vaststellen van aanbevelingen in het kader van die specifieke procedure uitzonderlijk aan de Raad te worden toegekend.
- (13) De Raad kan, rekening houdend met het advies van de Commissie, een dergelijke buitengewone verdere verlenging aanbevelen en, in voorkomend geval, de voorwaarden voor samenwerking tussen de betrokken lidstaten bepalen, om ervoor te zorgen dat het om een uitzonderlijke maatregel gaat, die slechts zo lang blijft gelden als nodig en gerechtvaardigd is, en consistent is met de maatregelen die ook op het nationale grondgebied zijn getroffen om dezelfde specifieke bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid aan te pakken. De aanbeveling van de Raad moet een voorwaarde zijn voor elke verdere verlenging na de periode van een jaar en dus van dezelfde aard zijn als die waarin artikel 29 reeds voorziet.
- (14) Aangezien de doelstelling van deze verordening, namelijk in uitzonderlijke gevallen de verlenging mogelijk maken van opnieuw ingevoerd grenstoezicht aan een specifiek deel of specifieke delen van de binnengrenzen gedurende de periode die een lidstaat nodig heeft om adequaat te kunnen reageren op een aanhoudende dreiging van grensoverschrijdende aard, een aanvulling vormt op de bestaande regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen, kan deze niet door de lidstaten afzonderlijk worden bereikt; een wijziging van de op EU-niveau vastgestelde gemeenschappelijke regels is noodzakelijk. De Unie kan derhalve maatregelen nemen overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (15) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gehecht, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in Denemarken. Aangezien deze verordening voortbouwt op het Schengenacquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 4 van dit protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad deze verordening heeft vastgesteld, of het deze in zijn nationale recht zal omzetten.
- (16) Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2000/365/EG van de Raad¹⁰; het Verenigd Koninkrijk neemt derhalve niet deel

¹⁰ Besluit 2000/365/EG van de Raad van 29 mei 2000 betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis (PB L 131 van 1.6.2000, blz. 43).

aan de vaststelling van deze verordening, die dan ook niet bindend is voor, noch van toepassing is op deze lidstaat.

- (17) Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad¹¹; Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die dan ook niet bindend is voor, noch van toepassing is op deze lidstaat.
- (18) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis¹² die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, onder A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad¹³.
- (19) Wat Zwitserland betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis¹⁴ die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, onder A, van Besluit 1999/437/EG¹⁵, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad¹⁶.
- (20) Wat Liechtenstein betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis¹⁷ die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, onder A, van Besluit 1999/437/EG, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad¹⁸.

¹¹ Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20).

¹² PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36.

¹³ Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31).

¹⁴ PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.

¹⁵ Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31).

¹⁶ Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53 van 27.2.2008, blz. 1).

¹⁷ PB L 160 van 18.6.2011, blz. 21.

¹⁸ Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van

- (21) Deze verordening is in overeenstemming met de grondrechten en de beginselen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend.
- (22) Verordening (EU) 2016/399 moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd,
- HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Verordening (EU) 2016/399 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) Artikel 25 wordt vervangen door:

"1. Indien zich in de ruimte zonder binnengrenstoezicht een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat voordoet, kan die lidstaat bij wijze van uitzondering aan alle of bepaalde delen van zijn binnengrenzen grenstoezicht herinvoeren, gedurende een beperkte periode van ten hoogste dertig dagen, dan wel voor de voorzienbare duur van de ernstige bedreiging, indien deze langer is dan dertig dagen, maar niet langer dan zes maanden. De omvang en de duur van het tijdelijk heringevoerde grenstoezicht aan de binnengrenzen blijven beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is om op de ernstige bedreiging te kunnen reageren.

2. Het grenstoezicht aan de binnengrenzen wordt slechts als uiterste middel en in overeenstemming met de artikelen 27, 27 bis, 28 en 29 heringevoerd. Wanneer wordt overwogen het grenstoezicht aan de binnengrenzen krachtens respectievelijk artikel 27, 27 bis, 28 of 29 opnieuw in te voeren, wordt in elk geval rekening gehouden met de in artikel 26, respectievelijk artikel 30 bedoelde criteria.

3. Indien de ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in de betrokken lidstaat langer duurt dan de in lid 1 bedoelde periode, kan die lidstaat, rekening houdend met de in artikel 26 vermelde criteria en overeenkomstig artikel 27, het grenstoezicht aan zijn binnengrenzen op de in lid 1 genoemde gronden, en rekening houdend met nieuwe elementen, verlengen met hernieuwbare perioden die overeenstemmen met de voorzienbare duur van de ernstige bedreiging en niet langer zijn dan zes maanden.

4. De totale periode gedurende welke het grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw wordt ingevoerd, duurt met inbegrip van de verlengingen overeenkomstig lid 3 niet langer dan een jaar.

In de in artikel 27 bis bedoelde uitzonderlijke gevallen kan die totale periode overeenkomstig dat artikel verder worden verlengd met maximaal twee jaar.

In de in artikel 29 bedoelde uitzonderlijke omstandigheden kan de totale periode overeenkomstig lid 1 van dat artikel worden verlengd met maximaal twee jaar."

- (2) Artikel 27 wordt als volgt gewijzigd:

i) aan lid 1 wordt een nieuwe letter a bis) toegevoegd, die als volgt luidt:

"a bis) een risicobeoordeling waarin wordt nagegaan hoelang de vastgestelde bedreiging naar verwachting zal blijven bestaan en welke delen van de binnengrenzen worden getroffen, wordt aangetoond dat de verlenging van het toezicht een uiterste

het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19).

middel is en wordt uitgelegd hoe grenstoezicht de vastgestelde bedreiging zou helpen aanpakken. Wanneer het grenstoezicht aan de binnengrenzen reeds voor meer dan zes maanden is heringevoerd, wordt in de risicobeoordeling ook uitgelegd hoe de vorige herinvoering van grenstoezicht heeft bijgedragen tot het verhelpen van de vastgestelde bedreiging.

De risicobeoordeling bevat ook een gedetailleerd verslag van de coördinatie tussen de betrokken lidstaat en de lidstaat of lidstaten waarmee hij binnengrenzen deelt waaraan grenstoezicht is uitgeoefend.

De Commissie deelt de risicobeoordeling met het Europees Grens- en kustwachtagentschap en Europol, naargelang het geval."

ii) Lid 1, onder e), wordt vervangen door:

"e) in voorkomend geval, de maatregelen die de andere lidstaten zouden moeten treffen, zoals overeengekomen vóór de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen."

iii) De laatste zin van lid 1 wordt vervangen door:

"Indien nodig kan de Commissie de betrokken lidstaat of lidstaten om aanvullende informatie verzoeken, onder meer over de samenwerking met de lidstaten die door de voorgenomen verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen worden getroffen, alsook om aanvullende informatie die nodig is om na te gaan of de maatregel een uiterste middel is."

iv) Lid 4 wordt vervangen door:

"4. Na de kennisgeving door de betrokken lidstaat op grond van lid 1 en met het oog op het in lid 5 bedoelde overleg, kan de Commissie of een andere lidstaat, onverminderd artikel 72 VWEU, advies uitbrengen.

Indien de Commissie betwijfelt of de geplande herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen noodzakelijk dan wel evenredig is, of indien zij overleg over bepaalde aspecten van de kennisgeving wenselijk acht, brengt zij een advies in die zin uit.

Wanneer het grenstoezicht aan de binnengrenzen reeds voor zes maanden is heringevoerd, brengt de Commissie advies uit."

v) Lid 5 wordt vervangen door:

"Over de in lid 1 bedoelde informatie en over een advies van de Commissie of een lidstaat op grond van lid 4 wordt overleg gepleegd onder leiding van de Commissie. Waar nodig vindt het overleg onder meer plaats tijdens gezamenlijke vergaderingen tussen de lidstaat die het grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw wil invoeren, de andere lidstaten, in het bijzonder de lidstaten die rechtstreeks door dergelijke maatregelen worden geraakt, en de betrokken agentschappen. De evenredigheid van de voorgenomen maatregelen, de vastgestelde bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, alsook de manieren waarop de uitvoering van de onderlinge samenwerking tussen de lidstaten wordt gewaarborgd, worden onderzocht. De lidstaat die grenstoezicht aan de binnengrenzen wil herinvoeren of verlengen, houdt bij het uitvoeren van het grenstoezicht zoveel mogelijk rekening met de resultaten van dat overleg."

(3) Er wordt een nieuw artikel 27 bis toegevoegd:

Specifieke procedure ingeval de ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid langer dan een jaar aanhoudt

"1. In uitzonderlijke gevallen, wanneer de lidstaat ook na de in artikel 25, lid 4, eerste zin, bedoelde periode met dezelfde ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid wordt geconfronteerd, en wanneer ook op het grondgebied vergelijkbare uitzonderlijke maatregelen zijn genomen om die bedreiging aan te pakken, kan het grenstoezicht, dat tijdelijk opnieuw is ingevoerd om op die bedreiging te reageren, overeenkomstig dit artikel verder worden verlengd.

2. Uiterlijk zes weken vóór het verstrijken van de in artikel 25, lid 4, eerste zin, bedoelde periode stelt de lidstaat de overige lidstaten en de Commissie in kennis van zijn voornemen het toezicht verder te verlengen volgens de in dit artikel vastgestelde specifieke procedure. De kennisgeving bevat de krachtens artikel 27, lid 1, onder a) tot en met e), vereiste informatie. Artikel 27, leden 2 en 3, is van toepassing.

3. De Commissie brengt advies uit.

4. De Raad kan, rekening houdend met het advies van de Commissie, aanbevelen dat de lidstaat besluit tot een verdere verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen voor een periode van maximaal zes maanden. Die periode mag ten hoogste driemaal met een bijkomende periode van ten hoogste zes maanden worden verlengd. De Raad vermeldt in de aanbeveling ten minste de in artikel 27, lid 1, onder a) tot en met e), bedoelde informatie. In voorkomend geval bepaalt hij de voorwaarden voor samenwerking tussen de betrokken lidstaten."

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement
De voorzitter*

*Voor de Raad
De voorzitter*