

Brussel, 13.9.2021
COM(2021) 601 final

2021/0290 (NLE)
SENSITIVE*

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

**houdende een aanbeveling voor het verhelpen van de tekortkomingen die zijn
geconstateerd bij de in 2021 verrichte evaluatie van de wijze waarop Frankrijk het
Schengenacquis op het gebied van het beheer van de buitengrenzen toepast**

*

Distribution only on a 'Need to know' basis - Do not read or carry openly in public places. Must be stored securely and encrypted in storage and transmission. Destroy copies by shredding or secure deletion. Full handling instructions <https://europa.eu/db43PX>

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

De Raad heeft op 7 oktober 2013 Verordening (EU) nr. 1053/2013¹ betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis vastgesteld. Overeenkomstig die verordening heeft de Commissie een meerjarig evaluatieprogramma voor 2020-2024² en een jaarlijks evaluatieprogramma voor 2021³ opgesteld. In deze programma's zijn gedetailleerde plannen vastgelegd met betrekking tot de plaatsbezoeken in de te evalueren lidstaten, de te evalueren gebieden en de te bezoeken locaties.

De te evalueren gebieden bestrijken alle aspecten van het Schengenacquis: het beheer van de buitengrenzen, het visumbeleid, het Schengeninformatiesysteem, gegevensbescherming, politieke samenwerking, justitiële samenwerking in strafzaken en afwezigheid van grenscontroles aan de binnengrenzen. Daarnaast wordt bij alle evaluaties aandacht besteed aan kwesties in verband met de grondrechten en aan het functioneren van de instanties die de relevante onderdelen van het Schengenacquis toepassen.

Op basis van het meerjarig programma en het jaarlijks programma heeft een team van deskundigen van de lidstaten en de Commissie van 18 tot en met 25 april 2021 geëvalueerd hoe Frankrijk het beheer van de buitengrenzen aanpakt. In hun evaluatieverslag⁴ worden de bevindingen en de beoordelingen weergegeven, met aandacht voor de beste praktijken en tekortkomingen die bij de evaluatie aan het licht zijn gekomen.

Behalve het verslag heeft het team aanbevelingen opgesteld voor maatregelen om de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen. Die aanbevelingen zijn in dit voorstel verwerkt.

Tegen deze achtergrond beoogt dit voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad met een aanbeveling ervoor te zorgen dat Frankrijk alle Schengenvoorschriften op het gebied van het beheer van de buitengrenzen correct en doeltreffend toepast.

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

Deze aanbevelingen zijn gericht op de tenuitvoerlegging van de bestaande bepalingen op het beleidsterrein.

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

Deze aanbevelingen staan niet in verband met andere belangrijke beleidsterreinen van de Unie.

¹ PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27.

² Uitvoeringsbesluit C(2020) 8045 van de Commissie van 14 december 2020 tot wijziging van Uitvoeringsbesluit C(2019) 3692 tot vaststelling van het meerjarig evaluatieprogramma voor 2020–2024.

³ Uitvoeringsbesluit C(2020) 8046 van de Commissie van 14 december 2020 tot vaststelling van het eerste deel van het jaarlijks evaluatieprogramma voor 2021 overeenkomstig artikel 6 van Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis.

⁴ C(2021) 5601.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis.

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

In artikel 15, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad krijgt de Commissie specifiek de opdracht om de Raad een voorstel voor te leggen voor aanbevelingen voor acties om eventuele tekortkomingen te verhelpen die tijdens de evaluatie zijn vastgesteld. Maatregelen op het niveau van de Unie zijn nodig om het wederzijds vertrouwen bij de lidstaten te vergroten en de coördinatie op Unieniveau te verbeteren, zodat alle Schengenvoorschriften door de lidstaten doeltreffend worden toegepast.

- **Evenredigheid**

Artikel 15, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad is in overeenstemming met de specifieke bevoegdheden die de Raad heeft op het gebied van de wederzijdse evaluatie van de uitvoering van het Uniebeleid in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

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

Niet van toepassing.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Overeenkomstig artikel 14, lid 5, en artikel 21, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad hebben de lidstaten in het Schengencomité op 23 juli 2021 een gunstig advies uitgebracht over het evaluatieverslag.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Niet van toepassing.

- **Effectbeoordeling**

Niet van toepassing.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Niet van toepassing.

- **Grondrechten**

Bij de evaluatie is rekening gehouden met de bescherming van de grondrechten in het kader van de toepassing van het Schengenacquis.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Niet van toepassing.

5. OVERIGE ELEMENTEN

Niet van toepassing.

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

houdende een aanbeveling voor het verhelpen van de tekortkomingen die zijn geconstateerd bij de in 2021 verrichte evaluatie van de wijze waarop Frankrijk het Schengenacquis op het gebied van het beheer van de buitengrenzen toepast

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en houdende intrekking van het Besluit van 16 september 1998 tot oprichting van de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie⁵, en met name artikel 15, lid 3,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In april 2021 is met betrekking tot Frankrijk een Schengenevaluatie op het gebied van het beheer van de buitengrenzen verricht. Na de evaluatie heeft de Commissie bij Uitvoeringsbesluit C(2021) 5601 een verslag vastgesteld met haar bevindingen en beoordelingen en met een opsomming van bij de evaluatie geconstateerde beste praktijken en tekortkomingen.
- (2) Het gebruik van mobiele teams (mobiele immigratiebrigades) op de luchthaven Roissy Charles de Gaulle en de luchthavens van Nice en Lyon verdient bijzondere aandacht. Deze teams zijn gespecialiseerd in werkwijzen, documentonderzoek, bestrijding van georganiseerde criminaliteit en irreguliere migratie, en zijn opgeleid in gedragsdetectie. Het gebruik van mobiele teams en het flexibele optreden ervan hebben een toegevoegde waarde voor de kwaliteit van de grenscontroles.
- (3) Er moeten aanbevelingen worden gedaan voor maatregelen die Frankrijk moet nemen om tekortkomingen die bij de evaluatie zijn geconstateerd, te verhelpen. Gezien het belang van de naleving van het Schengenacquis moet voorrang worden gegeven aan de uitvoering van de aanbevelingen in verband met de governance van het Europees geïntegreerd grensbeheer (aanbeveling 1), risicoanalyse (aanbeveling 6), grenscontroles en -procedures (aanbeveling 18) en grensbewaking (aanbevelingen 24 en 25).
- (4) Dit besluit moet worden doorgezonden aan het Europees Parlement en de nationale parlementen van de lidstaten. Binnen drie maanden na de aanneming van het besluit moet Frankrijk krachtens artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) nr. 1053/2013 een actieplan met alle aanbevelingen opstellen om de in het evaluatieverslag vastgestelde tekortkomingen te verhelpen en dat actieplan bij de Commissie en de Raad indienen,

⁵ PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27.

BEVEELT AAN:

dat Frankrijk de volgende maatregelen neemt:

Governance van het Europees geïntegreerd grensbeheer

1. met spoed zorgen voor een efficiënte coördinatie en een uniforme toepassing van de grenscontroleprocedures door een nationale autoriteit aan te wijzen voor de coördinatie van het grensbeheer op strategisch niveau en door de taakverdeling tussen de bij het grenstoezicht betrokken nationale autoriteiten, met name tussen de Franse nationale politie en de douaneautoriteit, te stroomlijnen;

Samenwerking tussen instanties

2. de operationele samenwerking tussen de grenspolitie en de douane verbeteren en rekening houden met de bepalingen van de door de Europese Commissie op 21 november 2018 uitgevaardigde richtsnoeren over de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen grenswachters en douane;

Kwaliteitscontrolemechanisme en kwetsbaarheidsbeoordeling

3. een alomvattend nationaal kwaliteitscontrolesysteem ontwikkelen dat alle componenten van het Europees geïntegreerd grensbeheer bestrijkt, met inbegrip van systematische en goed geplande evaluaties van alle grensdoorlaatposten en grensbewakingscomponenten door goed opgeleide deskundigen van alle grensdiensten, alsmede een behoorlijke follow-up van verslagen en aanbevelingen;
4. alle door het Europees Grens- en kustwachtagentschap gevraagde gegevens verstrekken in het kader van de kwetsbaarheidsbeoordeling overeenkomstig artikel 32, lid 3, van Verordening (EU) 2019/1896⁶;

Risicoanalyse

5. een alomvattend risicoanalysesysteem voor grenstoezicht opzetten dat het nationale, regionale en lokale niveau bestrijkt overeenkomstig het gemeenschappelijk model voor geïntegreerde risicoanalyse (CIRAM 2.0), door de analyseresultaten van alle nationale autoriteiten die bij grenstoezicht betrokken zijn (grenspolitie, douane en grensbewakingsautoriteiten) te integreren, de risicoprofielen en -indicatoren regelmatig bij te werken en te zorgen voor voldoende opgeleid personeel;
6. het gemeenschappelijk model voor geïntegreerde risicoanalyse (CIRAM 2.0) implementeren bij de douaneautoriteit overeenkomstig artikel 29 van Verordening (EU) 2019/1896;

Nationaal coördinatiecentrum

⁶ Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624 (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1).

7. het nationaal coördinatiecentrum opzetten overeenkomstig artikel 21 van Verordening (EU) 2019/1896;
8. de operationele laag van Eurosur tot stand brengen overeenkomstig artikel 24, lid 1, punt b), van Verordening (EU) 2019/1896, alsook de analyselaag overeenkomstig artikel 24, lid 1, punt c), van Verordening (EU) 2019/1896;

Personele middelen

9. het aantal vaste personeelsleden dat betrokken is bij grenstoezicht verhogen en een coherent en gecoördineerd strategisch meerjarenplan voor personele middelen voor grenstoezicht ontwikkelen, dat alle betrokken autoriteiten en niveaus omvat;

Onderwijs en opleiding

10. op nationaal niveau een gemeenschappelijk, gecoördineerd en gecertificeerd opleidingssysteem ontwikkelen voor alle grenscontroleautoriteiten, conform het sectorale kwalificatiekader voor grenswachters;
11. ervoor zorgen dat de bij grenscontroles betrokken douanebeambten voldoende opleiding krijgen, waaronder regelmatige opfriscursussen en opleidingen inzake documentonderzoek, om te garanderen dat zij gespecialiseerde en goed opgeleide vakmensen zijn, zoals voorgeschreven door artikel 16 van Verordening (EU) 2016/399⁷ (“de Schengengrenscore”);
12. ervoor zorgen dat er voldoende opgeleid personeel is voor de uitvoering van Eurosur en ervoor zorgen dat personeel dat wordt ingezet voor grensbewaking een gespecialiseerde opleiding in grenstoezicht krijgt, zoals voorgeschreven door de artikelen 15 en 16 van de Schengengrenscore;
13. ervoor zorgen dat de zeegrenswachters systematisch opfriscursussen krijgen over relevante Schengenbepalingen, met name over de controle van Britse burgers aan de grenzen, en over de wijze waarop toegang kan worden verkregen tot en gebruik kan worden gemaakt van relevante wetgeving en beschikbare informatie;
14. ervoor zorgen dat grenswachters die eerste- en tweedelijns grenscontroles uitvoeren, het Engels voldoende machtig zijn;
15. meer grenswachters laten deelnemen aan door Frontex georganiseerde opleidingen voor gespecialiseerde documentdeskundigen teneinde de algemene kennis van vervalste documenten bij alle bezochte grensdoorlaatposten te vergroten, en ervoor zorgen dat er op de luchthavens Nîmes Garons en Nice Côte d’Azur bij elke shift ten minste een documentdeskundige van het tweede niveau aanwezig is;

Detectiecapaciteit

16. dringend zorgen voor specifieke detectiecapaciteit voor de grenspolitie die grenscontroles uitvoert aan de zeegrensdoorlaatposten, met name voldoende hondenbrigades die gespecialiseerd zijn in het opsporen van in voertuigen verborgen personen;

⁷ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Unicode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

Grenscontroles en -procedures

17. ervoor zorgen dat de grenspolitie de wettelijke mogelijkheid heeft om vervoermiddelen en voorwerpen in het bezit van passagiers te controleren;
18. ervoor zorgen dat de procedure voor visumcontrole in overeenstemming is met artikel 8, lid 3, punt b), van de Schengengrenscore en artikel 18 van Verordening (EG) nr. 2008/767, zodat de echtheid van de visa naar behoren kan worden gecontroleerd; ervoor zorgen dat de controles op de echtheid van de gegevens op de chip in de reisdocumenten van personen die onder het recht van vrij verkeer vallen in overeenstemming zijn met artikel 8, lid 2, van de Schengengrenscore; ervoor zorgen dat relevante databanken voor de controle van vervoermiddelen, zoals het Schengeninformatiesysteem, in het nationale grensoverschrijdende controlesysteem worden geïntegreerd, teneinde te waarborgen dat de grenscontroles voldoen aan artikel 8, lid 3, punt a), vi), van de Schengengrenscore;

Sancties voor vervoerders

19. de nodige maatregelen nemen om sancties op te leggen aan vervoerders wanneer op voorhand af te geven passagiersgegevens niet of te laat worden verstrekt, conform artikel 4 van Richtlijn 2004/82/EG van de Raad;
20. de praktijk van het opleggen van boetes aan luchtvaartmaatschappijen in overeenstemming brengen met Richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001⁸;

Behandeling van visa aan de grenzen

21. de procedure voor de afgifte van visa aan de grenzen in overeenstemming brengen met artikel 34, lid 5, en de artikelen 35 en 36 van de Visumcode⁹ en ervoor zorgen dat alle standaardformulieren worden bijgewerkt overeenkomstig bijlage I bij de Visumcode en Uitvoeringsbesluit C(2020) 64 final van de Commissie van 15 januari 2020;

Grenscontroles op pleziervaartuigen

22. ervoor zorgen dat aan de Franse grens systematisch grenscontroles worden uitgevoerd op alle pleziervaartuigen en kleine vaartuigen die afkomstig zijn uit of vertrekken naar een derde land, zoals voorgeschreven door artikel 8 van de Schengengrenscore;

Formulier voor weigering van toegang

23. het formulier voor weigering van toegang en de te verstrekken informatie over het recht van beroep in overeenstemming brengen met artikel 14, lid 3, en bijlage V, deel B, van de Schengengrenscore;

⁸ Richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985.

⁹ Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1).

Grensbewaking

24. grensbewaking plannen en uitvoeren, rekening houdend met de op basis van het gemeenschappelijk model voor geïntegreerde risicoanalyse (CIRAM 2.0) uitgevoerde risicoanalyse, en de Franse zeegrens verdelen in grenssegmenten waarvoor impactniveaus zijn vastgesteld, zoals voorgeschreven door de artikelen 29 en 30 van Verordening (EU) 2019/1896; het reactievermogen vaststellen, rekening houdend met de impactniveaus van de grenssegmenten, zoals voorgeschreven door artikel 35 van Verordening (EU) 2019/1896;
25. de grensbewakingsprocedures in overeenstemming brengen met artikel 13 van de Schengengrenscore door het huidige grenscontrolesysteem aan te passen en een geïntegreerd technisch systeem voor zeegrensbewaking te ontwikkelen, met inbegrip van warmtecamera's met een groot bereik, aangevuld met een systeem van mobiele grenspatrouilles langs de kust, teneinde de detectiecapaciteit voor grensbewaking te vergroten, met name aan de Franse zijde van het Kanaal;

Haven van Calais

26. de controles van zeelieden in overeenstemming brengen met artikel 8 en bijlage VII, punt 3, van de Schengengrenscore door ervoor te zorgen dat de vooraf ontvangen lijst met de namen van de bemanningsleden en passagiers als bedoeld in bijlage VI, punt 3.1.2, van de Schengengrenscore, systematisch wordt gecontroleerd aan de hand van de relevante databanken;

Luchthaven van Marseille

27. de procedures voor de controle van particuliere vluchten in overeenstemming brengen met bijlage VI, punt 2.3.1, juncto artikel 19, van de Schengengrenscore, door de bemanning van particuliere vluchten te vragen om gebruik te maken van de algemene verklaring als bedoeld in bijlage 2 bij het verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart en om informatie over de bemanning op te nemen in de algemene verklaring;

Luchthaven Roissy Charles de Gaulle

28. het tweedelijsbureau lokalen met een verhoorruimte ter beschikking stellen en de nodige apparatuur installeren om de correcte uitvoering van de tweedelijscontroles overeenkomstig de Schengengrenscore te waarborgen;

Luchthaven Bazel-Mulhouse

29. ervoor zorgen dat minderjarigen die in bewaring worden gesteld toegang hebben tot vrijetijdsactiviteiten, met inbegrip van op hun leeftijd afgestemde spel- en recreatieve activiteiten, overeenkomstig artikel 17, leden 3 en 5, van Richtlijn 2008/115/EG;
30. ervoor zorgen dat een onderdaan van een derde land in alle gevallen van weigering van toegang Frankrijk niet binnenkomt, conform artikel 14, lid 4, van de Schengengrenscore;

Luchthaven Lyon Saint-Exupéry

31. ervoor zorgen dat er tijdens de avondpiek van de passagiersstroom voldoende personeel beschikbaar is, bijvoorbeeld door de duur van de shift te wijzigen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter