

Fiche 2: Mededeling Schengen Strategie

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

2 juni 2021

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2021) 277

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0277&from=NL>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*

Niet opgesteld

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

In de voorliggende mededeling geeft de Commissie aan het Schengengebied te willen versterken om uitdagingen – zoals de migratiecrisis, terreurdreiging en recentelijk de pandemie – het hoofd te kunnen bieden. Het doel is om wederom een Schengengebied zonder interne grenscontroles mogelijk te maken. De aanpak richt zich op drie pijlers: 1) een doeltreffend beheer van de buitengrenzen, 2) maatregelen¹ ter compensatie van het ontbreken van controles aan de binnengrenzen, en 3) een robuuste *governance* van het Schengengebied.

De Commissie wenst onder de eerste pijler de buitengrenzen van het Schengengebied te versterken om binnengrenzen open te kunnen houden. Dit vereist een geïntegreerde en strategische aanpak van het beheer van de buitengrenzen.² Ook systematische grensbewaking wordt benoemd, waarbij de Commissie aandacht vraagt voor de implementatie van de nieuwe Europese Grens- en Kustwacht (EGKW) verordening, alsmede voor het bijbehorende versterkte raamwerk van grondrechten voor Frontex.³ Verder onderstreept de Commissie het belang van de

¹ Dit betreft bijvoorbeeld gemeenschappelijk visumbeleid, terugkeerbeleid, relevante instrumenten voor politieberoepsamenwerking en verschillende IT-systemen.

² Op basis van Verordening (EU) 2019/1896, artikel 8. Hiertoe zal de Commissie binnenkort met het Parlement en de Raad besprekingen starten over het meerjarig strategisch beleid. Deze cyclus moet ervoor zorgen dat het Europees geïntegreerd grensbeheer door de Europese grens- en kustwacht doeltreffend wordt uitgevoerd.

³ Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht.

implementatie van IT-systemen voor grensbeheer.⁴ Ook benoemt de Commissie het belang van voortgang op de onderhandelingen over de screeningprocedure en de Eurodac-verordening,⁵ als onderdeel van het migratie- en asielpact.⁶ Verder wil zij werken aan innovaties om grenscontroles bij internationale luchthavens te vergemakkelijken met behulp van digitalisering van de visumprocedure en van reisdocumenten.⁷ Tot slot stelt de Commissie dat ook nauw moet worden samengewerkt met buur- en partnerlanden, om de EU-buitengrenzen te beschermen.

Voor de tweede pijler stelt de Commissie dat in een gebied zonder controles aan de binnengrenzen de lidstaten moeten samenwerken op terreinen zoals veiligheid, politieke en justitiële samenwerking en migratie. Met betrekking tot veiligheid, georganiseerde criminaliteit en terreur werkt de Commissie samen met het Europees Parlement en de lidstaten aan het implementeren van de EU-Strategie voor de Veiligheidsunie.⁸ De Commissie wenst verder over te gaan op bindende systematische partnerschappen en af te stappen van samenwerking op het gebied van rechtshandhaving die grotendeels gebaseerd is op *soft law*.⁹ Daartoe presenteert de Commissie o.a. eind 2021 een EU-Code voor Politieke samenwerking.¹⁰ Voorts komt zij met een wetsvoorstel om het gebruik van *Advance Passenger Information* (API) uit te breiden tot intra-Schengen vluchten en wordt het Europees Aanhoudingsbevel Handboek geactualiseerd. Ook verwijst de Commissie naar de rol van kunstmatige intelligentie¹¹ en stelt zij voor om meer gebruik te maken van technologie voor grensoverschrijdende politiesamenwerking. Tot slot benoemt zij het belang van voortgang op voorstellen uit het migratie- en asielpact, om te komen tot een grensprocedure en een structureel solidariteitsmechanisme.

De Commissie stelt onder de derde pijler voor om de *governance* van het Schengengebied te versterken. De herziening van de Schengenevaluatieverordening¹² is hier onderdeel van, evenals de reguliere politieke dialoog tussen de Commissie, de lidstaten en het Europees Parlement (het “Schengenforum”) en het jaarlijkse “Staat van Schengen” rapport. Verder komt de Commissie eind 2021 met een nieuw voorstel voor aanpassing van de Schengengrenscodes (SGC). Sinds 2015 houdt een aantal lidstaten doorlopend controles aan de binnengrenzen. Dit vereist meer Europese coördinatie om te zorgen dat deze controles proportioneel zijn, en niet langer worden ingesteld dan

⁴ Dit betreft het inreis-uitreisstelsel (EES), Europees stelsel voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS), en het Schengeninformatiesysteem (SIS).

⁵ Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van “Eurodac” voor de vergelijking van biometrische gegevens, COM (2020) 614, 23 september 2020.

⁶ Mededeling inzake een nieuw migratie- en asielpact, 23 september 2020, COM (2020) 609. BNC fiche, Kamerstukken 2020-2021, 22 112 nr. 2955.

⁷ Uiterlijk eind 2021 zal de Commissie een voorstel doen voor een verordening betreffende de digitalisering van de visumprocedure, met als doel de Schengenvisumprocedure volledig te digitaliseren. Als volgende stap is de Commissie voornemens in 2023, na een grondige beoordeling en de noodzakelijke raadplegingen, een voorstel in te dienen voor een verordening betreffende de digitalisering van reisdocumenten en het faciliteren van reizen.

⁸ Mededeling inzake EU-strategie voor de veiligheidsunie, 24 juli 2020, COM/2020/605. BNC-fiche, Kamerstukken 2020-2021, 22112 nr. 2925.

⁹ Naast de juridische bindende wet- en regelgeving, wordt er binnen de EU ook zogenaamde ‘soft law’ uitgevaardigd. Dit zijn juridisch niet-bindende (maar in de praktijk vaak wel gevolgde) bepalingen en beleidsinstrumenten die de vorm kunnen aannemen van actieprogramma’s, richtsnoeren of aanbevelingen.

¹⁰ Dit moet ervoor zorgen dat rechtshandavingsinstanties gelijkwaardige toegang hebben tot informatie om misdaad en terreur te bestrijden. Ook zal de Code regels bevatten voor politiefunctionarissen om doeltreffend samen te werken met collega’s in de buurlanden, en gezamenlijke operaties in grensgebieden uit te voeren. De code zal worden vergezeld van een voorstel om de geautomatiseerde uitwisseling van belangrijke gegevenscategorieën in het kader van de Prüm-besluiten van de Raad te versterken.

¹¹ Ref. CIE voorstel voor geharmoniseerde regels AI (d.d. april 2021) en het bijbehorende BNC-fiche.

¹² Dit betreft Verordening No. 1053/2013. Uw Kamer ontvangt hierover een separaat BNC-fiche.

nodig, aldus de Commissie. Het voorstel tot wijziging van de SGC zal ook inspelen op de lessen van de COVID-19-pandemie. De mogelijkheid voor lidstaten om binnengrenscontroles te introduceren zal in stand blijven, maar de wijziging zal waarborgen dat herinvoering ervan een laatste redmiddel blijft. Verder is volgens de Commissie het huidige wettelijke kader voor de interne markt onvoldoende toegerust op crisissituaties. Daarom wordt het *Green Lanes*-systeem¹³ vastgelegd in een raamwerk en volgt een noodinstrument voor de interne markt, dat tot betere coördinatie en informatie-uitwisseling in crisistijd moet leiden, zoals aangekondigd in de Mededeling actualisatie industriestrategie.¹⁴ De Commissie is tot slot van mening dat EU-lidstaten die volgens de Commissie aan de toetredingsvoorwaarden voor toepassing van het Schengenacquis hebben voldaan, moeten toetreden. Hier worden expliciet Bulgarije, Roemenië en Kroatië aangehaald en wordt voor Cyprus benadrukt dat dit ook het geval moet zijn wanneer het evaluatieproces is afgerond. De Raad wordt dan ook opgeroepen de noodzakelijke stappen hiertoe te zetten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet erkent al geruime tijd de noodzaak om het Schengengebied te versterken.¹⁵ Dit is tevens verwoord in “A Renewed European Agenda on Migration”.¹⁶ Het vrije verkeer van personen, goederen en diensten in het Schengengebied is een van de grootste verworvenheden van de EU. Het kabinet acht het dan ook van belang dat deze worden gewaarborgd, en dat tegelijkertijd gewerkt wordt aan het toekomst- en crisisbestendiger maken van het Schengengebied. Daarvoor moet worden gekeken naar gebleken tekortkomingen van Schengen die ertoe leiden dat verschillende lidstaten het al geruime tijd noodzakelijk achten interne grenscontroles toe te passen. Wat het kabinet betreft moeten deze tekortkomingen geadresseerd worden. Het kabinet constateert tekortkomingen in de vorm van secundaire migratiestromen, veiligheidsdreigingen, onvoldoende implementatie en handhaving van de regels, en een gebrek aan alternatieven voor interne grenscontroles. Prioriteiten voor het kabinet zijn daarom het versterken van de buitengrenzen, het verbeteren van analyse en risico-gestuurde monitoring aan de binnengrenzen, het versterken van de *governance* van het Schengengebied en het versterken van waarborgen in tijden van crisis.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling van de Commissie, en het herkent een groot aantal elementen die terugkomen in de standpunten van het kabinet, zoals hierboven toegelicht. De mededeling biedt hiermee een basis om te werken aan een toekomstbestendig Schengengebied.

Ten aanzien van de eerste pijler verwelkomt het kabinet de focus op het versterken van de buitengrenzen van het Schengengebied, dat grotendeels in lijn is met de positie van het kabinet. Zo onderschrijft het kabinet het voorstel voor de geïntegreerde aanpak van extern grensbeheer,

¹³ Recentelijk is een nieuwe reeks richtsnoeren en aanbevelingen ontwikkeld in verband met de COVID-19-pandemie, waaronder de invoering van een systeem van “green lanes” om ervoor te zorgen dat de grenzen openbleven voor alle vrachtvoertuigen, zodat personen en bedrijven bevoorraad bleven met goederen en diensten.

¹⁴ Zie voor het BNC-fiche Kamerstuk 22112, nr. 3134.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld BNC fiche, Kamerstukken 2020-2021, 22 112 nr. 2955.

¹⁶ Bijlage bij Kamerstuk 21 501-20 nr. 1450.

ruimte voor technologische innovatie,¹⁷ evenals de aandacht die de Commissie heeft voor implementatie van de gemeenschappelijke IT-systemen voor grensbeheer en de nieuwe EGKW-verordening. Het kabinet is positief over acties die reeds worden ondernomen in het kader van bescherming van grondrechten door Frontex en de aandacht van de Commissie hiervoor. Voor het kabinet is een screening- en asielgrensprocedure aan de EU-buitengrenzen, zoals voorgesteld in het migratie- en asielpact, van essentieel belang. Het kabinet is kritisch dat de Commissie in de context van het buitengrensbeheer alleen de screeningprocedure en niet de grensprocedure benoemt. Het kabinet zal zich in Brussel blijven inzetten voor zowel een screenings- als grensprocedure. Juist de grensprocedure kan, in combinatie met de screeningprocedure, een grote rol spelen in het voorkomen van secundaire migratie binnen de Unie, één van de oorzaken van binnengrenscontroles. Het kabinet steunt het voorstel van de Commissie om te werken aan innovatieve manieren om grenscontroles bij internationale luchthavens te vergemakkelijken. Het kabinet deelt het standpunt van de Commissie dat het versterken van de buitengrenzen van de Unie ook hechte samenwerking met partner- en buurlanden vereist. Dit geldt ook voor samenwerking tussen EU-agentschappen en deze landen. Hierbij is waarborging van mensenrechten een belangrijke randvoorwaarde. Het kabinet is positief over het voornemen om reisdocumenten in digitale vorm te ontwikkelen en te gebruiken. Het kabinet ontwikkelt een visie op digitale identiteit.¹⁸ Het kabinet zal de voorstellen te zijner tijd bestuderen, maar wil daarbij waken voldoende beleidsruimte te houden voor de ontwikkeling van een dergelijk document.

Met betrekking tot de tweede pijler onderschrijft het kabinet het belang van de gepresenteerde strategieën met betrekking tot veiligheid, als bouwstenen om de veiligheid in het Schengengebied te vergroten. Het kabinet heeft eerder grotendeels positief geoordeeld over de strategieën over terrorisme, georganiseerde criminaliteit en mensenhandel,¹⁹ maar heeft de voorkeur dat de Raad zich over deze strategieën uitspreekt zodat deze goed aansluiten bij praktijkbehoeften en beleid van lidstaten. Het kabinet deelt het standpunt van de Commissie dat politieke en justitiële samenwerking een rol kan spelen in het pakket van alternatieven voor binnengrenscontroles. Het kabinet kan zich in beginsel vinden in het opstellen van een coherent juridisch kader ten aanzien van politieke en justitiële samenwerking, maar zal eerst de uiteindelijke voorstellen ter zake willen bestuderen alvorens een definitief standpunt in te nemen. Waar het bijvoorbeeld gaat om het vaststellen van bindende standaarden voor grensoverschrijdende operationele samenwerking en het direct toegang geven aan politie tot informatie waarover politie in andere lidstaten beschikt, stelt het kabinet zich vooralsnog, mede in het licht van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, terughoudend op.²⁰ De verwijzing van de Commissie naar beter gebruik van technologie bij binnengrenstoezicht, acht het kabinet positief. Hierbij moet vanzelfsprekend wel oog zijn voor een gebalanceerde inzet: de verwerking van persoonsgegevens die hieruit voortvloeit dient plaats te vinden in lijn met de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).²¹ Dit geldt ook voor een eventuele uitbreiding van het API-systeem, naar onder andere intra-Schengen

¹⁷ Bijvoorbeeld door het bieden van ruimte voor het opzetten van tests en pilots aan de grens.

¹⁸ Kamerstukken II 2020/2021, 26643, nr. 743.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2020/2021, 22112 nr. 2039 en nr 3114

²⁰ Hierbij zij aangegeven dat in Nederland het grenstoezicht wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee en niet de politie – met uitzondering van de zeehavens.

²¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

vluchten. Het kabinet staat hier in beginsel positief tegenover omdat het de veiligheid kan vergroten en meer inzicht kan geven in migratiestromen binnen het Schengengebied, zonder reisbewegingen te verstoren. Hierbij dient echter het doelbindingsbeginsel voor ogen te worden gehouden. Met betrekking tot migratie is het kabinet van mening dat Schengen- en migratiebeleid met elkaar verbonden zijn. Deze link wordt nauwelijks gelegd door de Commissie. Noch secundaire migratie noch de onvolledige implementatie van het Schengenacquis, zoals gebrekkige registratie en de hieraan verbonden risico's voor het Schengengebied, worden als tekortkoming benoemd door de Commissie. Dit is in de ogen van het kabinet teleurstellend. Voorbeelden van het effectueren van de link tussen migratie en Schengen zijn het gebruik maken van asielgerelateerde elementen in de Schengenevaluatie (zoals verwijzingsmechanismen aan de grens, registratie en identificatie) of een expliciete koppeling tussen implementatie van essentiële delen van het Europees asielbeleid en het herinvoeren van binnengrenscontroles onder de Schengengrenscore. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten.

Ten aanzien van de derde pijler verwelkomt het kabinet de stappen die de Commissie wil zetten om de *governance* van het Schengengebied te verstevigen en hiertoe de Schengenevaluatieverordening te herzien.²² Het kabinet onderschrijft de noodzaak tot het hervormen van het mechanisme, om zo te komen tot een efficiënter en strategischer mechanisme waar ook een versterkte focus op grondrechten een onderdeel van is. Het kabinet staat ook positief tegenover het voeren van een reguliere politieke dialoog over het functioneren van het Schengengebied, zoals tijdens het Schengenforum. Het kabinet kan voorts de oproep tot meer coördinatie aan de binnen- en buitengrenzen van het Schengengebied in tijden van (gezondheids-)crisis ondersteunen, en deelt het standpunt dat het sluiten van binnengrenzen een laatste redmiddel dient te zijn. Het kabinet is positief dat de Commissie de geleerde lessen uit de pandemie zal meenemen in de herziening van de Schengengrenscore. De pandemie heeft laten zien dat het grenscontroleproces in de toekomst anders ingericht zal moeten worden, om te kunnen anticiperen op eventuele pandemieën. Hiervoor zullen maatregelen op EU-niveau en additionele (financiële) middelen nodig zijn. Het kabinet wacht de wijziging van de Schengengrenscore eind dit jaar af. Voorts acht het kabinet het positief dat de Commissie in de vorm van een noodinstrument (*Single Market Emergency Instrument*) en het verankeren van de *Green Lanes* met meer concrete voorstellen komt om de weerbaarheid van de interne markt voor crises te versterken en het vrij verkeer te waarborgen. Tot slot staat het kabinet ten aanzien van uitbreiding van het Schengengebied een strenge doch rechtvaardige lijn voor. In dat licht volgt het kabinet de trajecten waarin de Commissie lidstaten evalueert kritisch. Toetreding kan alleen plaatsvinden als een lidstaat aan alle eisen voldoet. Het kabinet is van mening dat toetreding voor Bulgarije, Roemenië en Kroatië op dit moment nog niet aan de orde is en dat de focus op de korte termijn op het versterken van het Schengengebied dient te zijn alvorens over uitbreiding wordt besloten.²³

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

²² Het kabinet zal nader op deze aspecten ingaan in het BNC-fiche dat separaat voor de door de Commissie voorgestelde Verordening wordt opgesteld.

²³ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken I, 2020-2021, 32 317, ME, Kamerstukken II, 2019-2020, 501-02, nr. 2096.

Uit eerste algemene reacties kan worden opgemaakt dat lidstaten de mededeling over het algemeen voorzichtig positief hebben ontvangen. Een groep lidstaten, waaronder Nederland, heeft aandacht voor de link tussen het asiel- en Schengenacquis en voor secundaire migratiestromen. Een andere (kleinere) groep lidstaten wenst de Schengendiscussie niet te koppelen aan asiel. Ook hebben enkele lidstaten kenbaar gemaakt dat zij het van belang achten dat het instellen van interne grenscontroles een nationale bevoegdheid blijft.

Vanuit het Europees Parlement is nog geen formele reactie gekomen. Tijdens het Schengenforum op 17 mei jl. – waar ook Europarlementariërs aan deelnamen – is door diverse partijen het belang van een goed functionerend Schengengebied onderstreept. De S&D-fractie heeft benadrukt dat het van groot belang is dat aanbevelingen uit het Schengenevaluatieproces sneller worden geïmplementeerd. Naast S&D gaven ook de Groenen/EFA en GUE aan dat de grondrechtencomponent in het Schengenevaluatiemechanisme versterkt dient te worden.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling ziet op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder j, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. Het doel van de mededeling is het herstellen van het goed functioneren van het Schengengebied. Het is inherent aan het karakter van het Schengengebied zonder binnengrenscontroles dat afspraken over het beheer van dat gebied, de betreffende buitengrenzen en de compenserende maatregelen (vanwege afwezigheid binnengrenscontroles) op Europees niveau worden gemaakt. Het kabinet meent dat afspraken hierover daarom op Europees niveau moeten worden gemaakt. Deze Schengenstrategie stelt daartoe vervolgstappen voor.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De maatregelen zijn grotendeels geschikt en gaan niet verder dan noodzakelijk om het gestelde doel – het Schengengebied zonder interne grenscontroles weer in ere te herstellen – te bereiken. Zo zal bijvoorbeeld implementatie van de wetgeving aangaande IT-architectuur aan de buitengrens bijdragen aan het beter beheer van de buitengrens. Ook kan het gebruik van moderne technologieën als alternatief voor binnengrenscontroles, bijdragen aan een gebied zonder binnengrenscontroles. De mededeling mist echter een stevige link met het asielacquis en daardoor ontbreekt het adresseren van een belangrijke oorzaak van binnengrenscontroles: secundaire migratie binnen het Schengengebied. Het kabinet had graag gezien dat de Commissie hier nader op was ingegaan.

d) Financiële gevolgen

De voorliggende mededeling heeft zelf geen directe budgettaire gevolgen. Wel kunnen uit de gepubliceerde voorstellen de strategie naar verwijst mogelijk budgettaire gevolgen voortvloeien om hieraan uitvoering te geven. Dat geldt ook voor voorstellen die nog moeten verschijnen. De financiële gevolgen worden geadresseerd in de betreffende BNC-fiches. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels inzake budgetdiscipline.

Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Er is geen toename van de regeldruk en administratieve lasten als gevolg van de mededeling. Ten aanzien van geopolitieke aspecten wordt opgemerkt dat het voorstel van de Commissie om de EU-buitengrenzen te verstevigen, invloed heeft op het beheer van de buitengrenzen van Schengen, en daarmee de weerbaarheid van de EU. Dit raakt de betrekkingen en impact die zij heeft met en op derde, partner- en buurlanden in het bijzonder.