

Speciaal verslag

Vrij verkeer in de EU tijdens de COVID-19-pandemie

Beperkt toezicht op controles aan de binnengrenzen en ongecoördineerde maatregelen van de lidstaten



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-X
Inleiding	01-19
Vrij verkeer van personen: een belangrijke EU-prestatie	01-04
Het Schengengebied	05-09
Controles aan de binnengrenzen ter handhaving van de COVID-19-reisbeperkingen	10-13
EU-optreden tijdens de COVID-19-pandemie	14-17
Uitdagingen voor en toekomst van het Schengenmechanisme	18-19
Reikwijdte en aanpak van de controle	20-24
Opmerkingen	25-75
Het toezicht van de Commissie op de maatregelen van de lidstaten was beperkt en werd belemmerd door het rechtskader	25-50
De Commissie heeft niet naar behoren toezicht uitgeoefend op de herinvoering van controles aan de binnengrenzen	26-45
De Commissie houdt toezicht op reisbeperkingen, maar haar werkzaamheden worden belemmerd door beperkingen in het rechtskader	46-50
Ondanks de inspanningen van de Commissie en het ECDC waren de maatregelen van de lidstaten grotendeels ongecoördineerd	51-75
De Commissie en het ECDC hebben tijdig relevante richtsnoeren uitgebracht om de coördinatie op EU-niveau te vergemakkelijken	53-68
Lidstaten hebben ongecoördineerde benaderingen toegepast wat betreft COVID-19-gerelateerde controles aan de binnengrenzen en reisbeperkingen	69-75
Conclusies en aanbevelingen	76-86

Bijlagen

Bijlage I — Steekproef van tien kennisgevingen van controles aan de binnengrenzen door de lidstaten tussen 2015 en 2019

Bijlage II — Relevante richtsnoeren van de Commissie tot juni 2021

Acroniemen en afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Antwoorden van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC)

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I Het recht van EU-burgers om vrij op het grondgebied van de EU-lidstaten te reizen is een van de vier fundamentele vrijheden van de Europese Unie. De afschaffing van de controles aan de binnengrenzen van het Schengengebied heeft daarnaast een reisgebied zonder grenzen doen ontstaan, wat het verkeer van personen verder vergemakkelijkt.

II Sinds 2020 hebben de lidstaten controles aan de binnengrenzen ingevoerd, voornamelijk om de beperkingen van het vrije verkeer die als gevolg van de COVID-19-pandemie zijn opgelegd, te handhaven. De Schengenwetgeving schrijft voor dat controles aan de binnengrenzen evenredig moeten zijn en alleen als uiterste middel mogen worden ingezet. De Commissie blijft verantwoordelijk voor het monitoren of deze in overeenstemming zijn met de EU-wetgeving.

III Het doel van deze controle was na te gaan of de Commissie doeltreffende maatregelen had getroffen ter bescherming van het recht van vrij verkeer van personen tijdens de COVID-19-pandemie. Dit omvatte de controles aan de binnengrenzen van het Schengengebied, de daarmee verband houdende reisbeperkingen en de coördinatie-inspanningen op EU-niveau. Wij hebben gekeken naar de periode tot eind juni 2021 en verwachten dat deze controle wordt meegenomen in het lopende debat over de herziening van het Schengensysteem, met inbegrip van de herziening van de Schengengrenscore.

IV We concluderen dat, hoewel de Commissie de door de lidstaten opgelegde beperkingen van het vrije verkeer monitorde, haar toezichhoudende rol werd gehinderd door de beperkingen van het rechtskader. Voorts heeft de Commissie niet naar behoren toezicht uitgeoefend om te waarborgen dat de controles aan de binnengrenzen in overeenstemming waren met de Schengenwetgeving. We stelden vast dat de kennisgevingen van de lidstaten inzake controles aan de binnengrenzen onvoldoende bewijs leverden dat de controles een uiterste middel, evenredig en van beperkte duur waren. De lidstaten hebben de Commissie niet altijd in kennis gesteld van nieuwe grenscontroles, en ook hebben zij niet altijd de verplichte verslagen achteraf ingediend waarin onder meer de doeltreffendheid en evenredigheid van hun controles aan de binnengrenzen worden beoordeeld. Wanneer de verslagen wel werden ingediend, bevatten zij niet voldoende informatie over deze belangrijke aspecten.

V Het gebrek aan essentiële informatie van de lidstaten heeft het vermogen van de Commissie aangetast om een gedegen analyse uit te voeren van de mate waarin de grenstoezichtsmaatregelen voldeden aan de Schengenwetgeving. De Commissie had sinds het begin van de COVID-19-pandemie de lidstaten echter niet om aanvullende informatie verzocht, noch een advies uitgebracht over de grenscontroles.

VI Er werden vaak controles aan de binnengrenzen uitgevoerd om allerlei COVID-19-reisbeperkingen te handhaven. Hoewel de Commissie verantwoordelijk is voor het monitoren of deze beperkingen in overeenstemming zijn met het beginsel van vrij verkeer, hebben de beperkingen van het rechtskader de werkzaamheden van de Commissie op dit gebied belemmerd. In tegenstelling tot wat bij de controles aan de binnengrenzen het geval is, waren de lidstaten niet verplicht om de Commissie van reisbeperkingen in kennis te stellen. Bovendien is de inbreukprocedure, het enige instrument waarover de Commissie beschikt om het recht van vrij verkeer af te dwingen, ongeschikt voor situaties zoals de COVID-19-pandemie.

VII De Commissie en het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) hebben tijdig richtsnoeren verstrekt om de coördinatie van controles aan de binnengrenzen en reisbeperkingen te vergemakkelijken. In de richtsnoeren voor controles aan de binnengrenzen ontbraken echter praktische details, bijvoorbeeld over de wijze waarop de lidstaten moesten aantonen dat de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie werden nageleefd, alsook goede praktijken bij het beheer van de binnengrenzen tijdens de COVID-19-pandemie. Het ECDC beoordeelt het nut en de impact van zijn richtsnoeren niet uitvoerig, aangezien het daartoe niet wettelijk verplicht is.

VIII De Commissie heeft belangrijke initiatieven genomen voor het coördineren van maatregelen die van invloed zijn op het vrije verkeer. Zij heeft ook een “Re-open EU”-portaal gelanceerd om essentiële informatie over reisbeperkingen voor burgers te consolideren. Uit de praktijken van de lidstaten blijkt echter dat zelfs een jaar na het begin van de pandemie de reacties nog steeds grotendeels ongecoördineerd waren en niet altijd strookten met de richtsnoeren van de Commissie en de aanbevelingen van de Raad.

IX Op basis van deze conclusies bevelen wij aan dat de Commissie:

- nauwlettend toezicht houdt op de controles aan de binnengrenzen;
- de gegevensverzameling over reisbeperkingen stroomlijnt;
- beter uitvoerbare richtsnoeren verstrekt voor de uitvoering van controles aan de binnengrenzen.

X Daarnaast moet het ECDC de mate waarin zijn richtsnoeren worden uitgevoerd, beter monitoren.

Inleiding

Vrij verkeer van personen: een belangrijke EU-prestatie

01 Vrij verkeer van personen is het recht van burgers van de Europese Unie (EU) en legaal verblijvende onderdanen van derde landen om vrij op het grondgebied van de EU-lidstaten te reizen en te verblijven. Het is een van de vier fundamentele vrijheden van de EU (samen met het vrije verkeer van goederen, diensten en kapitaal), en heeft sinds de start centraal gestaan in het Europese project. In het Verdrag betreffende de Europese Unie¹ (VEU) wordt bepaald dat de Unie “haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen (biedt), waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is (...)”. Het vrije verkeer is verder verankerd in het Verdrag betreffende de werking van de EU² (VWEU) en in de richtlijn vrij verkeer³.

02 De burgers van de EU beschouwen het vrije verkeer als een bijzonder belangrijke prestatie in de EU-integratie. “De vrijheid om overal in de EU te reizen, te studeren en te werken” is het meest genoemde aspect dat met de Europese Unie wordt geassocieerd en stond op de eerste plaats in alle 27 EU-lidstaten, vóór de euro en vrede.⁴

03 Net als andere grondrechten is het recht van EU-burgers op vrij verkeer niet absoluut. Volgens de EU-wetgeving mag de vrijheid van verkeer van burgers van de EU worden beperkt om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid⁵. Dergelijke beperkingen moeten worden toegepast met inachtneming van de algemene beginselen van het EU-recht, met name evenredigheid en non-discriminatie.

¹ Artikel 3, lid 2, VEU.

² Artikel 20, lid 2, punt a), en artikel 21, lid 1, VWEU.

³ 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, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (richtlijn vrij verkeer).

⁴ Eurobarometer 95, lente 2021.

⁵ Artikelen 27 en 29 van Richtlijn 2004/38/EG.

04 Het vrije verkeer van personen binnen de EU is niet hetzelfde als de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen in het Schengengebied waardoor een reisgebied zonder grenzen is ontstaan. Dit betekent dat burgers zich vrij kunnen bewegen binnen het Schengengebied zonder te worden onderworpen aan controles aan de binnengrenzen. EU-burgers genieten vrij verkeer in de hele EU, ook van en naar EU-lidstaten die de controles aan de binnengrenzen (nog) niet hebben afgeschaft. Hoewel controles aan de binnengrenzen op zich het vrije verkeer niet beperken, vergemakkelijkt de afwezigheid ervan in de praktijk het verkeer van personen.

Het Schengengebied

05 Reizen zonder binnengrenzen wordt geregeld door het Schengenakkoord, de Schengenuitvoeringsovereenkomst⁶ en de Schengengrenscodex (SGC)⁷, die ten doel hebben de fysieke grenscontroles tussen de Schengenlanden (hierna “binnengrenzen” genoemd) af te schaffen. Momenteel nemen 22 EU-lidstaten, alsook IJsland, Noorwegen, Liechtenstein en Zwitserland, deel aan de Schengensamenwerking, terwijl een aantal EU-lidstaten dat niet doet: Ierland heeft ervoor gekozen niet deel te nemen, en Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië zijn kandidaat-Schengenlanden.

⁶ Akkoord tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, van de Bondsrepubliek Duitsland en van de Franse Republiek betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen; Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, PB L 239, 22.9.2000, blz. 13 en blz. 19.

⁷ 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 (Schengengrenscodex).

06 Hoewel het hoofddoel van de Schengenwetgeving de afschaffing van de binnengrenzen is, staat zij in de volgende belangrijke gevallen een tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles toe met volledige inachtneming van de algemene beginselen van het EU-recht, met name evenredigheid en non-discriminatie:

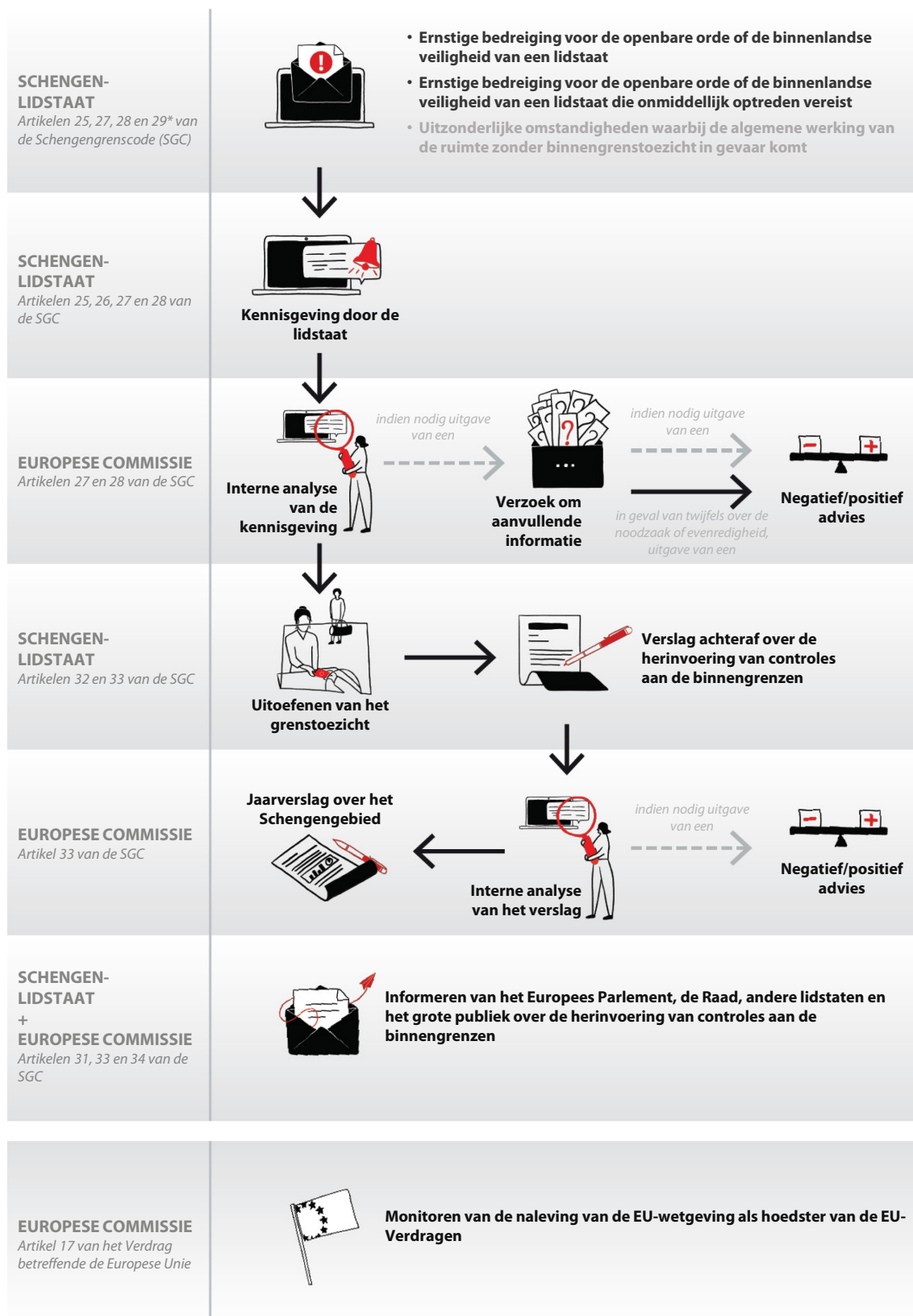
- o een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat;⁸
- o een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in een lidstaat als gevolg van onvoorziene gebeurtenissen die onmiddellijk optreden vereisen⁹.

07 *Figuur 1* beschrijft het proces van herinvoering van controles aan de binnengrenzen in het Schengengebied. In de figuur worden de rol en het mandaat van de Commissie en de verplichtingen van de lidstaten benadrukt.

⁸ Artikelen 25 en 27 van de Schengengrenscore.

⁹ Artikel 28 van de Schengengrenscore.

Figuur 1 — Standaardworkflow voor de procedure voor herinvoering van binnengrensc controles



* specifieke procedure niet afgebeeld in deze figuur

Bron: ERK.

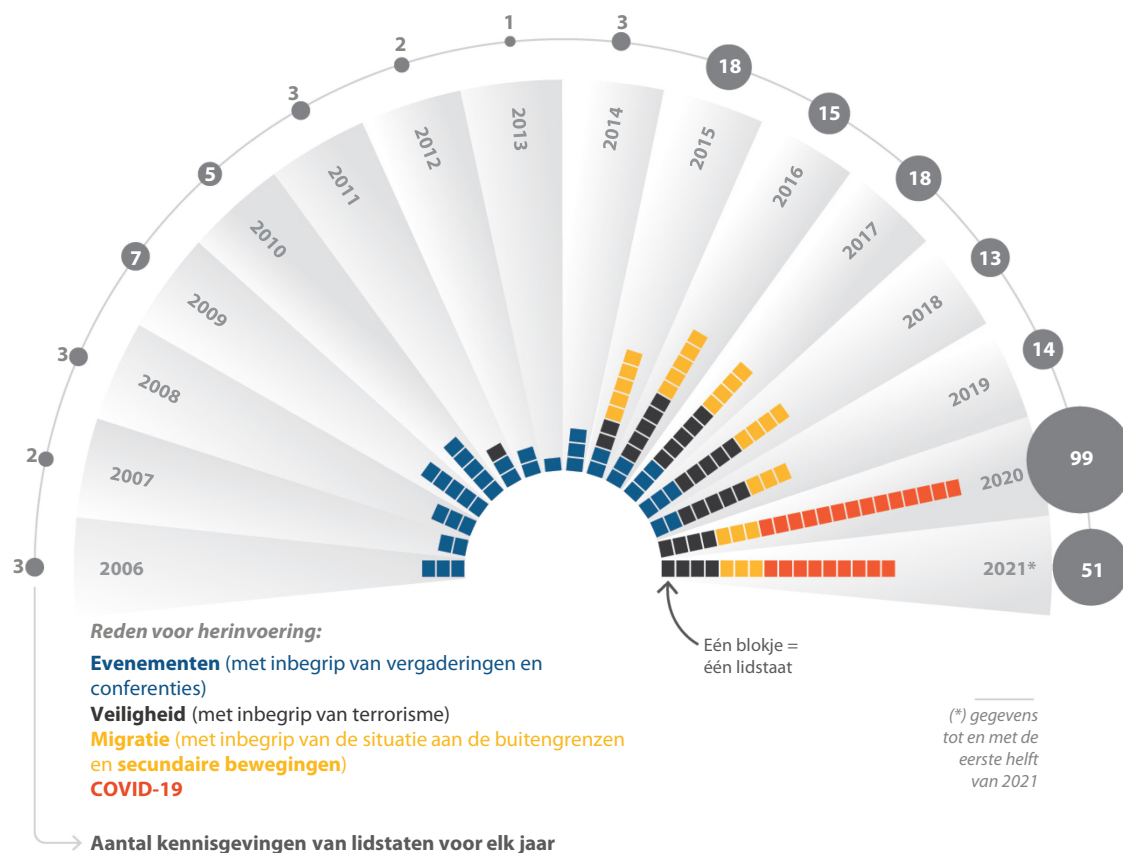
08 Voorts kan de Commissie, in uitzonderlijke omstandigheden die als gevolg van aanhoudende ernstige gebreken met betrekking tot het buitengrenstoezicht een bedreiging vormen voor de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht, een door de Raad goed te keuren aanbeveling¹⁰ doen om als uiterste middel opnieuw toezicht aan de binnengrenzen in te voeren. Grenscontroles kunnen worden ingevoerd voor een periode van ten hoogste zes maanden, en kunnen worden verlengd met extra perioden van zes maanden tot ten hoogste twee jaar. Dit mechanisme werd in 2016 toegepast toen de Raad als gevolg van de migratiecrisis en veiligheidsdreigingen de herinvoering van de binnengrenzen in Denemarken, Duitsland, Oostenrijk en Zweden aanbeval¹¹.

09 De eerste besluiten om binnengrenscontroles opnieuw in te voeren werden genomen naar aanleiding van duidelijk vast te stellen korte evenementen, met name grote sporttoernooien of politieke bijeenkomsten (bijvoorbeeld het Europees kampioenschap voetbal in Oostenrijk in 2008 en de NAVO-top in Frankrijk in 2009). Sinds 2015 hebben verschillende lidstaten opnieuw binnengrenscontroles ingevoerd als reactie op waargenomen bedreigingen van migratie (voornamelijk als gevolg van tekortkomingen aan de buitengrenzen van het Schengengebied en secundaire bewegingen van irreguliere migranten vanuit de landen waar zij voor het eerst zijn aangekomen naar hun landen van bestemming), of veiligheidsdreigingen (voornamelijk terrorisme). Sinds maart 2020 zijn de meeste controles aan de binnengrenzen ingevoerd als reactie op COVID-19. *Figuur 2* geeft een overzicht.

¹⁰ Artikel 29 van de Schengengrenscodex.

¹¹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/894 van de Raad van 12 mei 2016 tot vaststelling van een aanbeveling inzake tijdelijk toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt.

Figuur 2 — EU-lidstaten die tussen 2006 en 2021 opnieuw controles aan de binnengrenzen van het Schengengebied hebben ingevoerd



N.B.: Sommige lidstaten hebben om verschillende redenen opnieuw grenscontroles ingevoerd in een bepaald jaar.

Bron: ERK, op basis van kennisgevingen van de lidstaten die op de [website van de Commissie](#) zijn gepubliceerd.

Controles aan de binnengrenzen ter handhaving van de COVID-19-reisbeperkingen

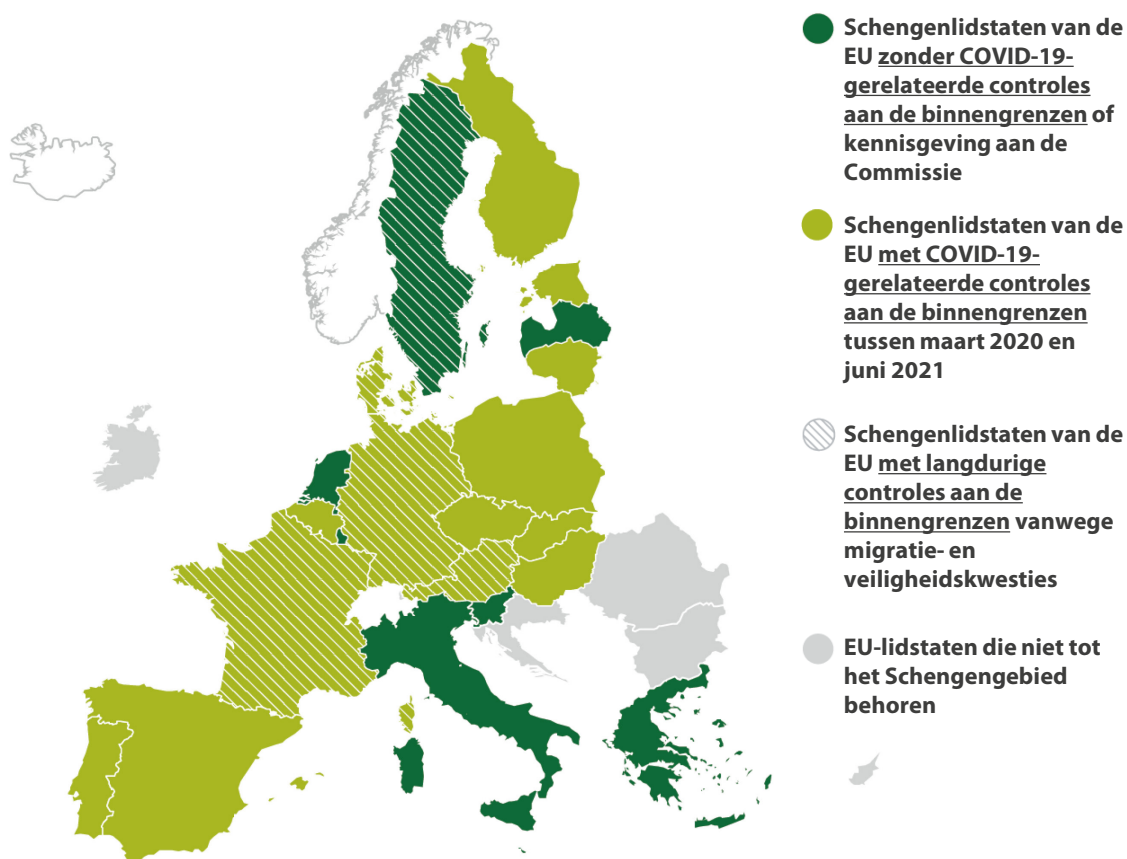
10 Tijdens de COVID-19-pandemie hebben de lidstaten maatregelen getroffen om het vrije verkeer binnen de EU te beperken in een poging de verspreiding van het virus te beperken. Sinds maart 2020 hebben de lidstaten op verschillende manieren – vaak gecombineerd – gereageerd op de pandemie, waaronder:

- grensoverschrijdende reisbeperkingen, zoals quarantaine of een negatieve COVID-19-test;
- een verbod op niet-essentiële reizen.

11 In het algemeen kan door middel van controles aan de binnengrenzen worden nagegaan of deze beperkingen worden nageleefd, bijvoorbeeld door te controleren of de reis essentieel is, een geldig COVID-19-certificaat voorhanden is, een traceringsformulier voor passagiers is ingevuld, of registratie voor quarantaine heeft plaatsgevonden. Zij voorzien niet alleen in een systematische controle op de naleving bij het binnenkomen van het nationale grondgebied, maar ook in de mogelijkheid om toegang te weigeren in geval van niet-naleving. Controles aan de binnengrenzen in het Schengengebied mogen echter alleen opnieuw worden ingevoerd als uiterste middel, en de bewijslast om de evenredigheid ervan aan te tonen ligt bij de lidstaten.

12 *Figuur 3* geeft een overzicht van de controles aan de binnengrenzen tijdens de eerste golven van de pandemie, tussen maart 2020 en juni 2021.

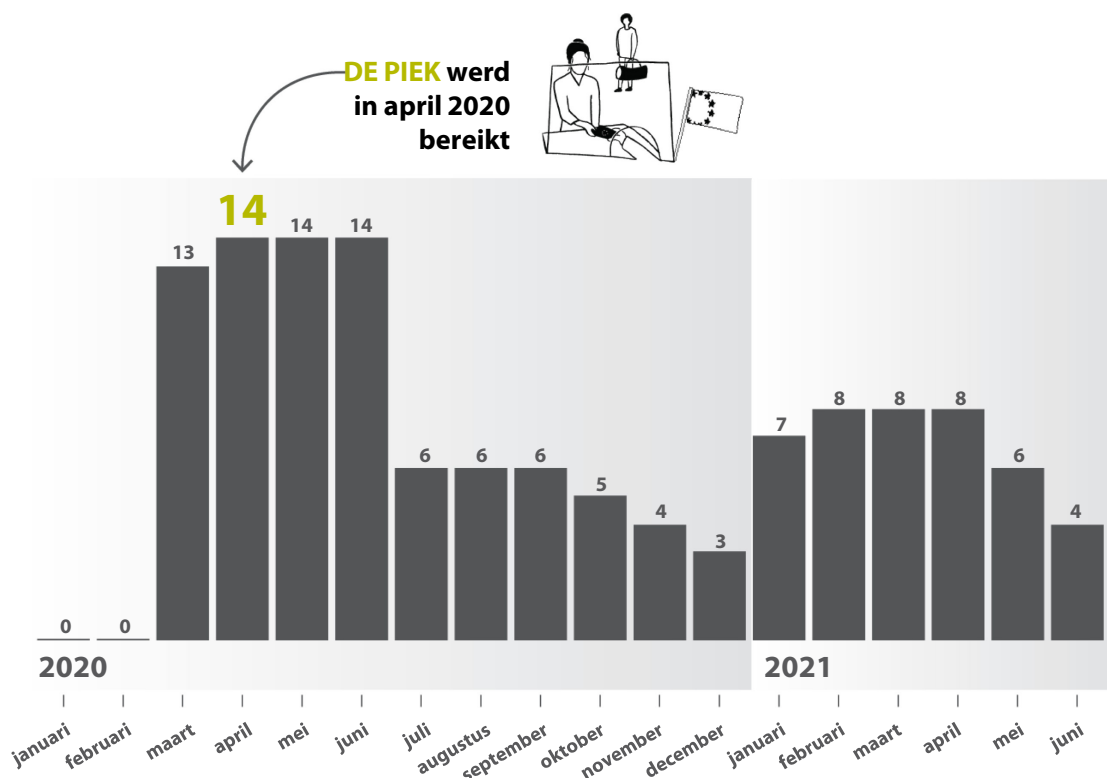
Figuur 3 — Overzicht van de controles aan de binnengrenzen tussen maart 2020 en juni 2021



Bron: ERK, op basis van kennisgevingen van de lidstaten die op de [website van de Commissie](#) zijn gepubliceerd.

13 Volgens de Commissie hebben 14 EU-lidstaten de binnengrenzen van het Schengengebied opnieuw ingesteld om de reisbeperkingen in het kader van COVID-19 te handhaven. Zoals de tijdlijn in *figuur 4* laat zien werd de piek in april 2020 bereikt.

Figuur 4 — Aantal EU-lidstaten met COVID-19-gerelateerde controles aan de binnengrenzen van het Schengengebied tussen maart 2020 en juni 2021



Bron: ERK, op basis van kennisgevingen van de lidstaten die op de [website van de Commissie](#) zijn gepubliceerd.

EU-optreden tijdens de COVID-19-pandemie

14 Het beschermen van de volksgezondheid valt onder de nationale bevoegdheden. Dit betekent dat eventuele besluiten om reisbeperkingen in te voeren en deze door middel van grenscontroles te handhaven door de nationale regeringen worden genomen. De Commissie blijft echter verantwoordelijk voor het monitoren of deze beperkingen in overeenstemming zijn met de EU-wetgeving inzake vrij verkeer.

15 Voorts dient de Commissie – terwijl zij het algemeen belang van de Unie behartigt – samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen. De lidstaten moeten contact onderhouden met de Commissie en gecoördineerde beleidslijnen en programma's op gezondheidsgebied vaststellen¹². Daartoe heeft de Commissie verschillende initiatieven genomen, bestaande uit richtsnoeren, mededelingen en voorstellen voor aanbevelingen van de Raad van de EU, met als doel de coördinatie tussen de verschillende praktijken van de lidstaten te ondersteunen.

16 De Commissie heeft ook instrumenten ontwikkeld om het veilige vrije verkeer van personen te vergemakkelijken en om de reisbeperkingen in het kader van COVID-19 transparanter en voorspelbaarder te maken voor burgers. Zo is het Re-open EU-platform¹³, dat wordt uitgevoerd door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, een instrument dat essentiële informatie over grenzen, beschikbare vervoermiddelen, reisbeperkingen, en volksgezondheids- en veiligheidsmaatregelen binnen de EU consolideert. De Commissie heeft het digitale EU-COVID-certificaat¹⁴ voorgesteld en samen met de lidstaten ontwikkeld ter ondersteuning van een meer gecoördineerde aanpak van reisbeperkingen tussen de lidstaten. Het digitale EU-COVID-certificaat is een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten teneinde het vrije verkeer tijdens de pandemie te faciliteren. De Commissie heeft ook interoperabiliteitsplatforms opgezet om in de hele EU gemakkelijker contacten te kunnen traceren via traceringsformulieren voor passagiers en smartphoneapplicaties.

17 Naast de Commissie is het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) een onafhankelijk EU-agentschap (d.w.z. dat het niet onder rechtstreekse controle van de Commissie valt) dat ervoor moet zorgen dat Europa zich beter kan beschermen tegen besmettelijke ziekten. Het ECDC bestrijkt een breed spectrum van activiteiten, met inbegrip van toezicht, epidemiologische informatie en wetenschappelijk advies.

¹² Artikel 17, lid 1, VEU en artikel 168 VWEU.

¹³ <https://reopen.europa.eu/nl>

¹⁴ Verordening (EU) 2021/953 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren.

Uitdagingen voor en toekomst van het Schengenmechanisme

18 Hoewel het Schengengebied nog nooit een situatie als de COVID-19-pandemie heeft meegemaakt, wordt de reiszone zonder grenzen sinds 2015 op de proef gesteld door de herinvoering van binnengrenzen. De pandemie komt bovenop de reeds bestaande spanningen als gevolg van de migratiecrisis en terroristische dreigingen, met het dienovereenkomstige risico dat “tijdelijke controles aan de binnengrenzen op middellange termijn semipermanent worden”¹⁵.

19 Om deze situatie aan te pakken, heeft de Commissie in juni 2021 een Schengenstrategie gepubliceerd¹⁶. Als kernacties in het Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen noemt de strategie onder andere: i) politieke en technische dialogen met de lidstaten die opnieuw langdurige controles aan de binnengrenzen hebben ingevoerd; ii) een voorstel voor een verordening tot wijziging van de SGC; en iii) bundeling van de richtsnoeren en aanbevelingen in verband met COVID-19. In december 2021 heeft de Commissie haar voorstel voor de gewijzigde SGC¹⁷ gepubliceerd.

¹⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 19 juni 2020 over de situatie in het Schengengebied ten gevolge van de COVID-19-uitbraak (2020/2640(RSP)), paragraaf 12.

¹⁶ Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied, COM(2021) 277 final.

¹⁷ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen, COM(2021) 891 final.

Reikwijdte en aanpak van de controle

20 Het doel van deze controle was na te gaan of de Commissie doeltreffende maatregelen heeft getroffen ter bescherming van het recht van vrij verkeer van personen tijdens de COVID-19-pandemie. Om deze hoofdcontrolevraag te beantwoorden, hebben we twee subvragen gesteld:

- 1) Heeft de Commissie doeltreffend toezicht uitgeoefend op de controles aan de binnengrenzen van het Schengengebied en de reisbeperkingen?
- 2) Heeft de Commissie gecoördineerde actie van de lidstaten vergemakkelijkt om de gevolgen van controles aan de binnengrenzen van het Schengengebied en reisbeperkingen te beperken?

21 De afgelopen jaren hebben we in onze controleverslagen het buitengrenselement van de Schengenstrategie behandeld: hotspots in Griekenland en Italië¹⁸, migratiebeheer (met inbegrip van asiel- en herplaatsingsprocedures)¹⁹, IT-systemen²⁰, Frontex-operaties²¹, terugkeer- en overnamebeleid²², en de ondersteuning van Europol in de strijd tegen migrantensmokkel²³.

22 Bij deze controle wordt gekeken naar het binnengrenselement van de Schengenstrategie. Wij hebben met name gekeken naar het toezicht van de Commissie op de controles aan de binnengrenzen en de reisbeperkingen die door de lidstaten zijn ingevoerd, alsook naar de maatregelen die de Commissie aan het begin van de pandemie heeft getroffen om gecoördineerde actie te vergemakkelijken. Wij

¹⁸ Speciaal verslag nr. 06/2017: “De EU-reactie op de vluchtelingencrisis: de ‘hotspotbenadering’”.

¹⁹ Speciaal verslag nr. 24/2019: “Asiel, herplaatsing en terugkeer van migranten: tijd om de inspanningen op te voeren en de kloof tussen doelstellingen en resultaten te dichten”.

²⁰ Speciaal verslag nr. 20/2019: “EU-informatiesystemen ter ondersteuning van grenstoezicht — een sterk instrument, maar meer aandacht nodig voor tijdige en volledige gegevens”.

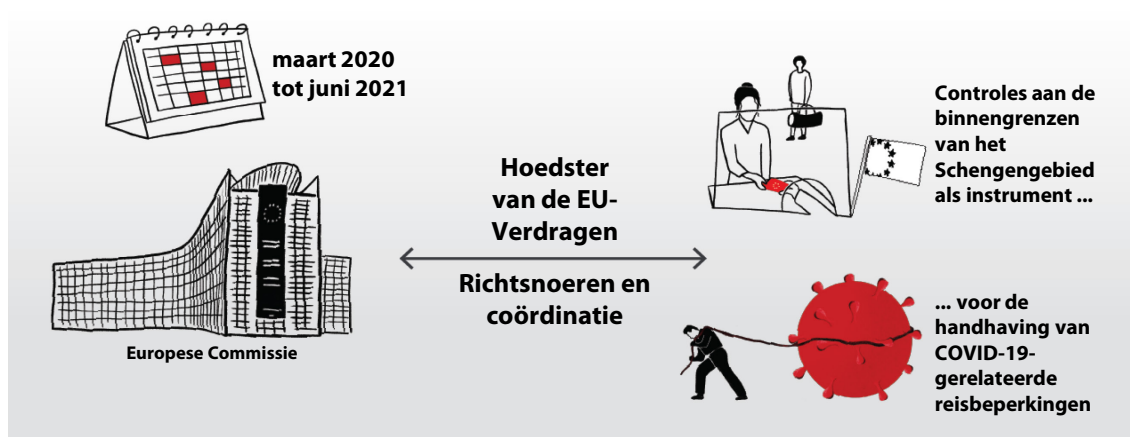
²¹ Speciaal verslag nr. 08/2021: “Ondersteuning van het beheer van de buitengrenzen door Frontex: tot nog toe onvoldoende doeltreffend”.

²² Speciaal verslag nr. 17/2021: “Samenwerking van de EU met derde landen op het gebied van overname: relevante acties hebben beperkte resultaten opgeleverd”.

²³ Speciaal verslag nr. 19/2021: “Ondersteuning van Europol in de strijd tegen migrantensmokkel: een gewaardeerde partner, maar het gebruik van de gegevensbronnen en de meting van de resultaten schieten te kort”.

verwachten dat deze controle wordt meegenomen in het lopende debat over de herziening van het Schengensysteem, met inbegrip van de herziening van de Schengengrenscodes. De controle bestrijkt de periode maart 2020 tot juni 2021 (zie [figuur 5](#)).

Figuur 5 — Zwaartepunt van de controle



Bron: ERK.

23 We hebben de controle uitgevoerd aan de hand van stukken, schriftelijke vragenlijsten en vraaggesprekken met relevante belanghebbenden, zoals de Commissie, het ECDC en het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek. Wij hebben de volgende documenten onderzocht en geanalyseerd:

- o relevante EU-wetgeving, met inbegrip van de richtlijn vrij verkeer en de SGC, om de voornaamste wettelijke voorschriften en de verantwoordelijkheden van de verschillende belanghebbenden vast te stellen;
- o alle 150 kennisgevingen door EU-lidstaten van de tijdelijke herinvoering van controles aan de binnengrenzen tussen maart 2020 en juni 2021, en alle beschikbare verslagen achteraf van de lidstaten met betrekking tot deze kennisgevingen;
- o een steekproef van 10 kennisgevingen van lidstaten en de bijbehorende interne documentatie van de Commissie voor tussen 2015 en 2019 opnieuw ingevoerde controles aan de binnengrenzen. Wij hebben deze kennisgevingen geanalyseerd om het toezicht van de Commissie op kennisgevingen van controles aan de binnengrenzen vóór en na de COVID-19-pandemie te vergelijken;

- o de interne documenten van de Commissie, met inbegrip van een beoordeling van 33 vergaderverslagen van de corona-informatiegroep (zie paragraaf 69), en de monitoring van de tijdelijke herinvoering van controles aan de binnengrenzen en reisbeperkingen.

Daarnaast spraken wij met vertegenwoordigers van zes nationale vertegenwoordigingen bij de EU die waren geselecteerd met het oog op een evenwichtige geografische spreiding (België, Denemarken, Duitsland, Litouwen, Portugal en Slovenië).

24 Wat betreft de reikwijdte van de controle gaat de aandacht uit naar het perspectief van de EU-burger die binnen de EU reist. Er is geen rekening gehouden met specifieke rechten voor onderdanen van derde landen, waaronder het recht om te verzoeken om internationale bescherming en het recht op asiel in de EU. De controle had ook geen betrekking op Schengenlanden die geen deel uitmaken van de EU (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland).

Opmerkingen

Het toezicht van de Commissie op de maatregelen van de lidstaten was beperkt en werd belemmerd door het rechtskader

25 In de hiernavolgende paragrafen onderzoeken wij of:

- a) de Commissie naar behoren toezicht heeft uitgeoefend op de tijdelijke herinvoering van controles aan de binnengrenzen door de lidstaten tijdens de COVID-19-pandemie. Dit omvatte niet alleen de grenscontroles als gevolg van de pandemie, maar ook die als gevolg van de voorgaande migratiecrisis en veiligheidsdreigingen welke tijdens de pandemie nog steeds van kracht waren. Voorts hebben wij onderzocht of de Commissie ten volle gebruik heeft gemaakt van de door het rechtskader geboden mogelijkheden om de naleving van de EU-wetgeving door de lidstaten af te dwingen;
- b) de Commissie op tijdige en systematische wijze heeft beoordeeld of de door de lidstaten opgelegde reisbeperkingen in overeenstemming waren met de toepasselijke EU-wetgeving. Daarnaast onderzochten wij of de Commissie maatregelen heeft genomen wanneer zij in de gecontroleerde periode potentiële gevallen van niet-naleving vaststelde.

De Commissie heeft niet naar behoren toezicht uitgeoefend op de herinvoering van controles aan de binnengrenzen

26 De wettelijke bepalingen inzake Schengen voorzien in strikte redenen, maximumduur en procedurele vereisten voor de herinvoering van controles aan de binnengrenzen. De bewijslast ligt bij de lidstaten, die moeten aantonen dat er geen (betere) alternatieven voor grenscontroles zijn en dat het gebruik van grenscontroles als uiterste middel gerechtvaardigd is. Wanneer de lidstaten opnieuw binnengrenzen invoeren, moeten zij de Commissie daarvan in kennis stellen. De kennisgevingen moeten tijdig worden ingediend en alle informatie bevatten die de Commissie nodig heeft voor haar beoordelingen.

27 Wanneer een kennisgeving van een lidstaat niet voldoende informatie bevat, moet de Commissie om aanvullende gegevens verzoeken. Indien de Commissie twijfels heeft over de conformiteit met EU-wetgeving, kan zij een advies uitbrengen om haar standpunt over de desbetreffende binnengrenscontrole publiekelijk kenbaar te maken. Als de Commissie bovendien twijfels heeft over de evenredigheid en de noodzaak van de maatregel, “brengt zij een advies in die zin uit” (zie de paragrafen **06-08** en *figuur 1*).

Grenscontroles die vóór de pandemie zijn ingevoerd

28 De Raad heeft Denemarken, Duitsland, Oostenrijk en Zweden, die zwaar zijn getroffen door de migratiecrisis en de veiligheidsdreigingen, aanbevolen²⁴ evenredige tijdelijke grenscontroles voor een periode van maximaal zes maanden te handhaven. Deze aanbeveling werd nog drie keer gedaan (in november 2016 en in februari en mei 2017²⁵) tot november 2017.

29 We hebben een steekproef onderzoek van kennisgevingen van controles aan de binnengrenzen die tussen 2015 en 2019 zijn gedaan om het toezicht van de Commissie vóór en na de COVID-19-pandemie te vergelijken (zie *bijlage I*). We hebben vastgesteld dat vier van de tien onderzochte kennisgevingen (de kennisgevingen die sinds november 2017 zijn gedaan) onvoldoende informatie bevatten om de Commissie in staat te stellen de evenredigheid van de respectieve grenscontrolemaatregelen te beoordelen. Met name was niet onderbouwd dat zij inderdaad een uiterste middel waren bij gebrek aan enig alternatief. Hoewel de Commissie de lidstaten in alle vier gevallen om aanvullende informatie heeft verzocht, waren de antwoorden die zij heeft ontvangen nog steeds ontoereikend om een degelijke beoordeling mogelijk te maken.

30 Sinds 2020 is de inhoud van de kennisgevingen van de lidstaten inzake migratie of veiligheidsdreigingen nog steeds ontoereikend voor de Commissie om de evenredigheid van grenscontroles te beoordelen (zie de paragrafen **37** en **38**). Wegens een aanzienlijke toename van het aantal COVID-19-gerelateerde kennisgevingen is de Commissie echter gestopt met het verzoeken om aanvullende informatie.

²⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/894 van de Raad van 12 mei 2016 tot vaststelling van een aanbeveling inzake tijdelijk toezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden waarbij de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt.

²⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/1989 van de Raad van 11 november 2016, Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/246 van de Raad van 7 februari 2017 en Uitvoeringsbesluit 2017/818 van de Raad van 11 mei 2017.

31 Volgens de Schengengrenscore kunnen controles aan de binnengrenzen gedurende maximaal twee jaar opnieuw worden ingevoerd. Vijf lidstaten (Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Zweden) hebben deze termijn overschreden door de rechtsgronden om de twee jaar te wijzigen of door te beweren dat een nieuwe kennisgeving een nieuwe grenscontrole betekent (in plaats van een verlenging van een bestaande controle). Desondanks bracht de Commissie in oktober 2015 slechts één gezamenlijk positief advies uit over de evenredigheid en de noodzaak van binnengrenscontroles voor Oostenrijk en Duitsland²⁶.

32 Alle lidstaten moeten binnen vier weken na de opheffing van het grenstoezicht bij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een verslag over het heringevoerde grenstoezicht aan de binnengrenzen indienen²⁷. De vijf lidstaten met langdurige grenscontroles die in paragraaf **31** worden genoemd, hebben echter zes jaar na de herinvoering ervan nog steeds geen verslag achteraf ingediend. De Commissie heeft geen maatregelen getroffen om informatie te verkrijgen over de uitvoering van deze controles.

33 Voor de Commissie zijn de reikwijdte en de duur van langdurige controles aan de binnengrenzen evenredig noch noodzakelijk²⁸. De Commissie heeft het mandaat en de plicht om de naleving van de EU-wetgeving te monitoren en op te treden in gevallen van mogelijke niet-naleving (zie paragraaf **14**). Zij kan inbreukprocedures inleiden, maar heeft dat nog niet gedaan ondanks haar bezorgdheid dat de controles aan de binnengrenzen niet in overeenstemming zijn met de EU-wetgeving.

34 De Commissie heeft in plaats daarvan gekozen voor zachte maatregelen, d.w.z. de dialoog met de lidstaten en coördinatie, maar zonder zichtbaar resultaat, aangezien de meer dan zes jaar geleden opnieuw ingevoerde controles aan de binnengrenzen nog steeds van kracht zijn. In de Schengenstrategie van juni 2021 heeft de Commissie haar voornemen kenbaar gemaakt om gebruik te maken van de juridische middelen waarover zij beschikt in gevallen waarin de lidstaten de controles aan de binnengrenzen onevenredig verlengen.

²⁶ Advies van de Commissie van 23.10.2015, C(2015) 7100 final.

²⁷ Artikel 33 van de Schengengrenscore.

²⁸ Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders, SWD(2021) 462 final.

Controles aan de binnengrenzen met betrekking tot de COVID-19-pandemie

35 Hoewel een bedreiging van de volksgezondheid in de Schengengrenscodex niet specifiek wordt genoemd als reden voor de invoering van controles aan de binnengrenzen, heeft de Commissie met het oog op de COVID-19-pandemie aanvaard dat een bedreiging van de volksgezondheid een bedreiging van de openbare orde kan vormen, zodat een lidstaat dit soort controles opnieuw kan invoeren. In een dergelijk geval moet de lidstaat echter voldoen aan de strenge eis dat controles aan de binnengrenzen niet alleen een uiterste middel zijn, maar ook evenredig en van beperkte duur.

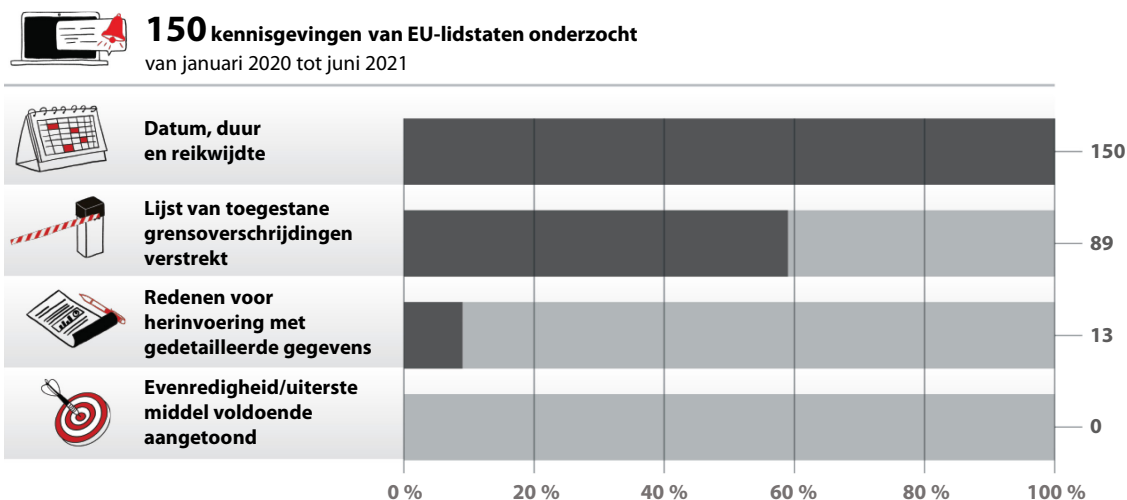
36 Hoewel grenscontroles kunnen worden gebruikt om het essentiële karakter van reizen, tests en registratie voor quarantaine (maar niet quarantaine zelf) te controleren, zouden in plaats van grenscontroles andere controles kunnen worden uitgevoerd door politie²⁹- of gezondheidsfunctionarissen³⁰ (bijvoorbeeld temperatuursopname) om de verspreiding van het virus te beperken.

37 Wij hebben alle 150 kennisgevingen van de lidstaten inzake controles aan de binnengrenzen bestudeerd die tussen maart 2020 en juni 2021 bij de Commissie zijn ingediend. Hiervan hadden 135 kennisgevingen uitsluitend betrekking op COVID-19, 6 op COVID-19 en migratie of veiligheid en de overige 9 op migratie en/of veiligheid (zie paragraaf 30). Uit onze analyse blijkt dat in alle kennisgevingen de data, de duur en de reikwijdte van de grenscontroles zijn vermeld. Zij bevatten echter onvoldoende bewijs (ondersteund door uitgebreide statistische gegevens en een vergelijkende analyse van verschillende alternatieven voor grenscontroles) om aan te tonen dat de grenscontroles inderdaad een uiterste middel waren. Bovendien werden de toegestane grensoverschrijdingen waarop de controles van toepassing zouden zijn vaak niet vermeld. Zie voor nadere bijzonderheden *figuur 6*.

²⁹ Aanbeveling (EU) 2017/820 van de Commissie van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politieke samenwerking in het Schengengebied, C(2017) 3349 final.

³⁰ Paragraaf 20 van de Richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen tot bescherming van de gezondheid en tot waarborging van de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten, 16.3.2020 C(2020) 1753 final.

Figuur 6 — Analyse van de kennisgevingen van EU-lidstaten



Bron: ERK.

38 Uit onze analyse komen dezelfde problemen naar voren als bij de kennisgevingen in verband met de migratiecrisis en de veiligheidsdreigingen vóór de COVID-19-pandemie (zie paragraaf 29). Hoewel de door de lidstaten verstrekte informatie ontoereikend was, heeft de Commissie sinds het begin van de COVID-19-pandemie niet om aanvullende informatie verzocht, noch een advies uitgebracht zoals voorgeschreven in artikel 27 van de Schengengrenscore. Wij concluderen dat dit gebrek aan essentiële informatie van de lidstaten het vermogen van de Commissie heeft aangetast om een gedegen juridische analyse uit te voeren van de individuele grenstoezichtsmaatregelen.

39 Bovendien beschikt de Commissie niet over een solide monitoringsysteem om gevallen van grenscontroles op te sporen waarvan de lidstaten geen kennisgeving hebben gedaan. Tijdens de controle verklaarde de Commissie dat zij niet op de hoogte was van dergelijke gevallen. *Kader 1* hieronder bevat echter twee voorbeelden die wij hebben vastgesteld.

Kader 1

Voorbeelden van COVID-19-gerelateerde grenscontroles waarvan de Commissie niet in kennis is gesteld

In de zomer van 2020 en het voorjaar van 2021 heeft Slovenië in verband met COVID-19 aan al zijn grenzen opnieuw grenscontroles ingevoerd. De door de grenspolitie uitgevoerde controles werden hoofdzakelijk gebruikt om te zorgen voor registratie voor verplichte quarantaine of verificatie van een negatieve COVID-19-test. De Commissie is niet in kennis gesteld van deze controles.

In het voorjaar en de zomer van 2021 heeft Slowakije opnieuw grenscontroles ingevoerd. Deze werden eerst gebruikt om de registratie voor verplichte quarantaine te verifiëren en later voor het COVID-19-certificaat. Hoewel Slowakije de Commissie in 2020 in kennis heeft gesteld van grenscontroles, heeft het land dat niet gedaan in 2021.

In beide gevallen hebben de lidstaten bij gebrek aan formele kennisgeving geen verslag uitgebracht over de uitvoering van hun grenscontroles, en hebben zij niet aangetoond dat deze evenredig of noodzakelijk waren.

40 De Commissie heeft niet alle verslagen achteraf ontvangen die zij binnen vier weken na de beëindiging van de controles aan de binnengrenzen had moeten ontvangen (zie ook paragraaf 32). *Tabel 1* bevat een lijst van de lidstaten die geen verslagen achteraf over COVID-19-gerelateerde controles aan de binnengrenzen hebben ingediend. De Commissie heeft geen bewijs geleverd dat zij deze lidstaten had verzocht de ontbrekende kennisgevingen of verslagen achteraf toe te zenden.

Tabel 1 — Lijst van lidstaten die in september 2021 nog geen verslagen achteraf over COVID-19-gerelateerde controles aan de binnengrenzen hadden ingediend

Lidstaat	Situatie
België	Verslagen achteraf ingediend voor grenscontroles in 2020, maar (nog) niet voor grenscontroles in 2021.
Portugal	
Denemarken	Geen verslagen achteraf ingediend voor COVID-19-gerelateerde grenscontroles, noch in 2020, noch in 2021.
Duitsland	
Frankrijk	
Oostenrijk	
Polen	Geen kennisgevingen van grenscontroles in 2021. Wij gaan er daarom van uit dat er geen verslagen achteraf zullen worden ingediend.
Slowakije	
Slovenië	Geen kennisgeving van grenscontroles aan de Commissie, noch in 2020, noch in 2021. Wij gaan er daarom van uit dat er geen verslagen achteraf zullen worden ingediend.

Bron: ERK, op basis van de evaluatie van de van de Commissie verkregen verslagen achteraf.

41 Uit onze evaluatie van alle twaalf door de Commissie ontvangen verslagen achteraf voor de periode maart 2020 tot juni 2021 blijkt dat de verslagen sterk verschillen, van algemene overzichten tot gedetailleerde statistieken, maar dat de meeste verslagen niet volledig voldeden aan de wettelijke vereisten betreffende de beoordeling van de evenredigheid³¹. In tien van de twaalf verslagen werd dit aspect niet voldoende en slechts zeer beknopt en algemeen behandeld (zie *kader 2*). In slechts drie verslagen werd melding gemaakt van het mogelijke gebruik van alternatieve maatregelen, maar opnieuw slechts zeer beknopt.

³¹ Artikel 33 van de Schengengrenscore.

Kader 2

Voorbeeld van ontoereikende onderbouwing van evenredigheid in verslagen achteraf

Verslag 1 met betrekking tot de periode maart-juni 2020 in Hongarije: De ingevoerde maatregelen waren doeltreffend, evenredig en van cruciaal belang om de verspreiding van de epidemie te beperken, gezien het feit dat het aantal gevallen in Hongarije laag is gebleven.

Verslag 2 met betrekking tot de periode maart-juni 2020 in Portugal: Gezien de wereldwijde epidemiologische situatie waren het hoofddoel en de doelstellingen van de tijdelijke herintroductie het beschermen van de volksgezondheid en het inperken van besmetting met het COVID-19-virus. In dit verband werd de herinvoering van controles aan de binnengrenzen in operationeel en geografisch opzicht beperkt tot de behoefte om de bescherming van de volksgezondheid en de binnenlandse veiligheid te waarborgen.

Verslag 3 met betrekking tot de periode maart-juni 2020 in Spanje: Zoals verwacht is door de doelstellingen die met de herinvoering van controles worden nagestreefd het vrije verkeer van personen ernstig aangetast. Indien echter rekening wordt gehouden met de maatregelen die zijn vastgesteld op het Spaanse grondgebied, in de andere lidstaten en de geassocieerde Schengenlanden, en aan de andere binnengrenzen van het Schengengebied, kan de maatregel worden geacht evenredig te zijn geweest.

42 In geen van de verslagen werden de maatregelen beschreven die zijn getroffen om de naleving van het non-discriminatiebeginsel te waarborgen, met name wat betreft de gelijke behandeling van EU-burgers ongeacht hun nationaliteit. Hoewel de Schengengrenscodes deze informatie niet uitdrukkelijk voorschrijft, is zij relevant voor de beoordeling van de wettigheid van grenscontroles die worden uitgevoerd om beperkingen in de vorm van reisverboden op grond van nationaliteit of verblijfplaats te handhaven (zie [kader 3](#)).

Kader 3

Voorbeeld van een grenscontrole die werd gebruikt om een reisverbod te handhaven, en de mogelijke gevolgen daarvan voor het non-discriminatiebeginsel

In het najaar van 2020 maakte Hongarije gebruik van zijn controles aan de binnengrenzen om reisbeperkingen te handhaven door voor Hongaarse burgers andere regels toe te passen dan voor andere EU-burgers, ongeacht de toenmalige pandemische situatie in de EU-lidstaten.

Hongarije besloot met ingang van 1 september 2020 geen buitenlanders, waaronder EU-burgers, meer toe te laten in het land. Alleen voor burgers van de Visegrad-groep (d.w.z. Tsjechië, Polen en Slowakije) met een negatieve COVID-19-test werd een uitzondering gemaakt.

Op 1 oktober 2020 werd verplichte quarantaine bij binnenkomst ingevoerd, maar Hongaarse burgers en familieleden die uit Tsjechië, Polen en Slowakije naar Hongarije terugkeerden, waren vrijgesteld van quarantaine als zij een negatief testresultaat konden overleggen.

Burgers van Tsjechië, Polen en Slowakije die in oktober accommodatie in Hongarije hadden geboekt, werden ook uitgesloten van de quarantaineregels indien zij bij aankomst in Hongarije een negatief PCR-testresultaat konden overleggen.

43 Wat de uitvoerige jaarlijkse verslaglegging over de algemene uitvoering van Schengen ten slotte betreft (met inbegrip van de uitvoering van controles aan de binnengrenzen en de standpunten van de Commissie over de rechtvaardiging daarvan), heeft de Commissie sinds 2015 geen jaarverslag meer uitgebracht over de werking van het gebied zonder binnengrenzen³².

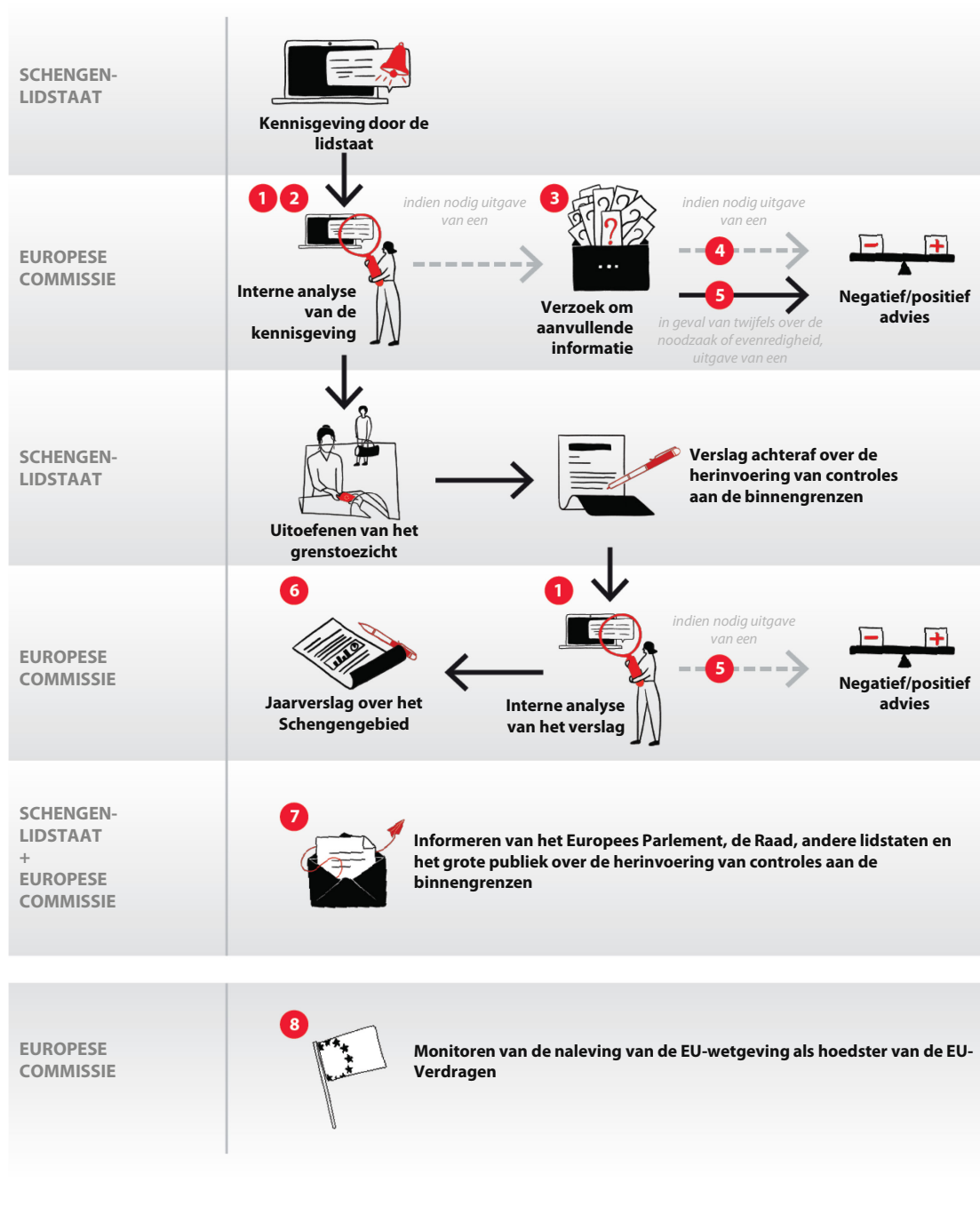
³² Als voorgeschreven in artikel 33 van de Schengengrenscore.

44 Het Europees Parlement riep de Commissie op om terdege toezicht te houden op de toepassing van het Schengenacquis, gebruik te maken van haar bevoegdheden om de lidstaten om aanvullende informatie te vragen en uitgebreider verslag uit te brengen aan het Europees Parlement over de wijze waarop zij haar bevoegdheden uit hoofde van de verdragen uitoefent³³.

45 *Figuur 7* toont de tekortkomingen die we hebben vastgesteld in het toezicht van de Commissie op de binnengrenzen van het Schengengebied.

³³ Bijvoorbeeld de resolutie van het Europees Parlement van 19 juni 2020 over de situatie in het Schengengebied ten gevolge van de COVID-19-uitbraak (2020/2640(RSP)).

Figuur 7 — Tekortkomingen die bij de herinvoering van binnengrensc controles werden aangetroffen



1 Onvoldoende informatie voor een gedegen interne analyse (paragrafen 30, 32, 37, 38 en 40-42)

2 Geen toezicht op grenscontroles die niet aan de Commissie zijn gemeld (39)

3 Geen verzoek om aanvullende informatie sinds 2020 (30, 32, 38 en 40)

4 Geen advies uitgebracht sinds 2015 (31 en 38)

5 Geen advies uitgebracht in geval van twijfels over de evenredigheid (31 en 33)

6 Geen jaarverslag over het Schengengebied sinds 2015 (43)

7 Verzoeken van het Europees Parlement om de verslaglegging te verbeteren (44)

8 Gebrek aan handhavingsmaatregelen/inbreuk (33 en 34)

Bron: ERK.

De Commissie houdt toezicht op reisbeperkingen, maar haar werkzaamheden worden belemmerd door beperkingen in het rechtskader

46 De lidstaten reageerden op de pandemie door reisbeperkingen ter bescherming van de volksgezondheid op te leggen (zie paragraaf 10). Wij hebben geconstateerd dat de Commissie over het algemeen niet over een solide rechtskader beschikt om te beoordelen of de reisbeperkingen van de lidstaten in overeenstemming zijn met de EU-wetgeving. De belangrijkste redenen daarvoor zijn:

- o de aanzienlijke bevoegdheden en prerogatieven van de lidstaten op het gebied van volksgezondheid uit hoofde van het EU-recht, een gebied dat niet onder de exclusieve of gedeelde bevoegdheid van de EU³⁴ valt en waarop de lidstaten hun eigen gezondheidsbeleid bepalen³⁵;
- o de richtlijn vrij verkeer³⁶ vereist niet dat de lidstaten de Commissie in kennis stellen van of verslag uitbrengen over de maatregelen die zij uit hoofde van deze richtlijn vaststellen. Dit is toe te schrijven aan de werking van de richtlijn vrij verkeer in het algemeen, waarbij beperkingen van het vrije verkeer gelden op basis van een individuele beoordeling en onderworpen zijn aan rechterlijke toetsing. Aangezien er geen verplichting is, staat het de lidstaten vrij te beslissen of zij al dan niet verslag zullen uitbrengen over de getroffen maatregelen, met inbegrip van de reisbeperkingen, en welke vorm die verslaglegging zal aannemen. Dit verhoogt het risico dat de informatie die de Commissie over reisbeperkingen ontvangt, onvolledig is;
- o het niet-bindende karakter van de aanbevelingen van de Raad³⁷, die de belangrijkste beleidsdocumenten voor een gecoördineerde aanpak van de beperkingen van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie vormen en dus gemeenschappelijke beginselen omvatten die door de lidstaten zijn overeengekomen voor de toepassing van reisbeperkingen;
- o de ongekennde aard van de COVID-19-pandemie en de snelle ontwikkeling ervan.

³⁴ Zie artikel 3 en artikel 45, lid 3, VWEU, en de artikelen 27 en 29 van de richtlijn vrij verkeer.

³⁵ Zie artikel 4, lid 2, punt k) en artikel 6, punt a), VWEU.

³⁶ Richtlijn 2004/38/EG.

³⁷ Aanbevelingen (EU) 2020/1475 van 13.10.2020, (EU) 2021/119 van 1.2.2021, (EU) 2021/961 van 14.6.2021 en (EU) 2022/107 van 25.1.2022 van de Raad.

47 Bovendien is de inbreukprocedure het enige instrument van de Commissie om te waarborgen dat reisbeperkingen in overeenstemming zijn met het recht van vrij verkeer. Deze procedure is ongeschikt in de context van een pandemie. Dit is toe te schrijven aan de duur van de gerechtelijke procedures (die bij het Europees Hof van Justitie vaak meerdere jaren in beslag nemen) in combinatie met de korte duur en het variabele karakter van de door de lidstaten tijdens de pandemie getroffen maatregelen. In eerdere uitspraken van het Hof³⁸ is bepaald dat de inbreukprocedure niet-ontvankelijk wordt wanneer de inbreuk verdwijnt. Aangezien het zeer onwaarschijnlijk is dat de maatregelen die volgens de Commissie momenteel niet overeenstemmen met het recht over enkele jaren nog steeds van kracht zullen zijn, zal een lidstaat die inbreuk maakt op het recht, geen sanctie opgelegd krijgen.

48 Bij de monitoring van de door de lidstaten opgelegde reisbeperkingen heeft de Commissie gebruikgemaakt van verschillende informatiebronnen, zoals nationale wetgeving op overheidswebsites, rechtstreeks contact met de lidstaten, informatie die in de media beschikbaar is, of klachten over specifieke problemen van andere lidstaten, burgers of organisaties.

49 Binnen de beperkingen van het rechtskader blijkt uit het bewijsmateriaal dat wij hebben verkregen dat de Commissie de reisbeperkingen op systematische en tijdige wijze heeft beoordeeld toen zij daarvan in kennis werd gesteld. Wij hebben echter geconstateerd dat de door de lidstaten gemelde gegevens vaak niet vergelijkbaar waren en informatiehiaten vertoonden. Dit maakte het voor de Commissie moeilijker om tijdig een juist beeld te krijgen van de reisbeperkingen die de lidstaten hadden opgelegd, en dus om haar taken inzake de monitoring van de naleving uit te voeren (zie het voorbeeld in [kader 4](#)).

³⁸ Zie zaak C-288/12 (punt 30), zaak C-221/04 (punten 25 en 26) en zaak C-20/09 (punt 33).

Kader 4

Voorbeelden van problemen met de door de lidstaten gemelde gegevens

De monitoring van de Commissie in juni 2021 was gebaseerd op de van de nationale autoriteiten ontvangen informatie. In dit kader werd onder meer de vraag gesteld “Past u reeds het bij de aanbevelingen van de Raad ingestelde mechanisme (gemeenschappelijke kaart, drempels, enz.) toe?” Acht lidstaten hebben deze vraag niet beantwoord (Bulgarije, Kroatië, Italië, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen en Slowakije).

In juni 2021 maakte de Commissie in haar mededeling over de lessen die uit de COVID-19-pandemie zijn getrokken ook melding van problemen met het verzamelen van volledige en vergelijkbare gegevens op EU-niveau³⁹.

50 Niet alleen de Commissie, maar ook het ECDC heeft problemen ondervonden. De aanbeveling van de Raad betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie⁴⁰ schrijft voor dat het ECDC wekelijks kaarten van risicogebieden publiceert. Met deze kaarten⁴¹ worden gegevens verspreid over de COVID-19-overdracht in de verschillende gebieden; ze zijn bedoeld om de besluitvorming door de lidstaten over het vrije verkeer te onderbouwen. Op grond van de aanbeveling van de Raad moesten de lidstaten wekelijks gegevens op regionaal niveau rapporteren. Na zes maanden (in mei 2021) voldeden 12 lidstaten nog steeds niet aan dit vereiste.

³⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Eerste lessen uit de COVID-19-pandemie, COM(2021) 380 final.

⁴⁰ Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad.

⁴¹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

Ondanks de inspanningen van de Commissie en het ECDC waren de maatregelen van de lidstaten grotendeels ongecoördineerd

51 Aangezien de EU niet beschikte over een kader voor noodsituaties op gezondheidsgebied, moesten de lidstaten snel reageren op een voortdurend veranderende gezondheidssituatie. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de toepassing van de reisbeperkingen in het kader van COVID-19 uitsluitend bij de lidstaten berust, is het de taak van de Commissie contacten te onderhouden met de lidstaten om een gecoördineerde aanpak van deze beperkingen te vergemakkelijken, zodat de gevolgen voor grensoverschrijdende reizen binnen de EU tot een minimum beperkt blijven (zie paragraaf 15).

52 In dit deel onderzoeken wij of:

- a) de Commissie en het ECDC tijdig relevante richtsnoeren, adviezen en aanbevelingen hebben uitgebracht om de coördinatie van de maatregelen van de lidstaten te vergemakkelijken en deze hebben aangepast om rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen, en
- b) de inspanningen van de Commissie en het ECDC ertoe hebben geleid dat de reisbeperkingen en het beheer van de binnengrenzen door de lidstaten consistent en beter gecoördineerd waren.

De Commissie en het ECDC hebben tijdig relevante richtsnoeren uitgebracht om de coördinatie op EU-niveau te vergemakkelijken

De Commissie

53 Sinds het begin van de pandemie heeft de Commissie uitgebreide als leidraad geldende documenten voor de lidstaten gepubliceerd in de vorm van mededelingen, richtsnoeren en voorstellen voor aanbevelingen van de Raad. Deze documenten hadden betrekking op verschillende aspecten van het vrije verkeer en de COVID-19-maatregelen (zie *bijlage II*).

54 Wat de EU-richtsnoeren inzake grenscontroles betreft, waren de twee belangrijkste gebieden die door de Commissie werden bestreken het verbod op niet-essentiële reizen naar de EU (buitengrenzen) en de richtsnoeren voor het grensbeheer (binnengrenzen), met inbegrip van de daaropvolgende mededeling over de geleidelijke opheffing van grenscontroles. De richtsnoeren voor het verbod op niet-essentiële reizen naar de EU vallen buiten de reikwijdte van deze controle (zie paragraaf 22).

55 De richtsnoeren voor grensbeheer werden op 16 maart 2020 gepubliceerd⁴², in de begindagen van de pandemie, en hadden betrekking op de belangrijkste aspecten van grensbeheer (d.w.z. grensbeheermaatregelen aan de binnen- en buitengrenzen, gezondheidsgerelateerde maatregelen en het vervoer van goederen). Deze richtsnoeren herinnerden de lidstaten aan de fundamentele rechtsbeginselen, waaronder evenredigheid en non-discriminatie, en bevatten een speciaal deel over controles aan de binnengrenzen waarin wordt erkend dat dergelijke controles “in een uiterst kritieke situatie”⁴³ opnieuw kunnen worden ingevoerd in reactie op COVID-19. Wij beschouwen deze richtsnoeren als tijdig en relevant.

56 We troffen echter de volgende tekortkomingen aan in de richtsnoeren van de Commissie:

- o de richtsnoeren van maart 2020 bevatten geen gedetailleerd advies over de wijze waarop de lidstaten kunnen waarborgen (en aantonen) dat hun grenscontroles in de specifieke context van de pandemie voldoen aan het algemene evenredigheidsbeginsel;

⁴² COVID-19 — Richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen tot bescherming van de gezondheid en tot waarborging van de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten, 16.3.2020, C(2020) 1753 final.

⁴³ Paragraaf 18 van de Richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen tot bescherming van de gezondheid en tot waarborging van de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten, 16.3.2020, C(2020) 1753 final.

- o er waren geen praktische richtsnoeren, noch voorbeelden van goede praktijken inzake grensbeheer tijdens de gehele pandemie. Zo is het Praktisch handboek voor grenswachten, dat dient als gebruikersgids voor grenswachten bij de uitvoering van hun grenscontroleactiviteiten⁴⁴, niet geactualiseerd, waardoor het boek geen rekening houdt met de pandemie ((alleen het certificaat voor werknemers in het internationaal vervoer is wel opgenomen);
- o bepaalde in de richtsnoeren gebruikte termen waren niet goed gedefinieerd in de context van een pandemie. In de richtsnoeren voor grensbeheer van maart 2020 worden gezondheidscontroles, die niet aan de Commissie hoeven te worden gemeld, genoemd als een mogelijk alternatief voor grenscontroles⁴⁵. Het verschil tussen grenscontroles en gezondheidscontroles aan de grenzen in een COVID-19-context is echter niet duidelijk gedefinieerd. Er bestaat dus een risico dat de lidstaten gezondheidscontroles uitvoeren die de facto grenscontroles zijn, maar die niet aan de Commissie worden gemeld, en
- o de term “sluiting van de grenzen” werd ook vaak gebruikt in de richtsnoeren van de Commissie en het ECDC en in de aanbevelingen van de Raad. De term wordt in de Schengengrenscodes niet werkelijk gedefinieerd en kan misleidend zijn voor het grote publiek dat binnen het Schengengebied reist, omdat de grenzen binnen de EU niet volledig zijn gesloten. Alleen de inreis (en soms de uitreis) werd beperkt, of bepaalde grensovergangen werden tijdelijk gesloten.

57 Naast de richtsnoeren over grensbeheer heeft de Commissie uitgebreide richtsnoeren uitgebracht over verschillende aspecten van het vrije verkeer (zie [bijlage II](#)). Het ging daarbij onder meer om specifieke kwesties in verband met werknemers en seizoenarbeiders, “green lanes” (de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten), vervoersdiensten en connectiviteit, luchtvrachtactiviteiten, de repatriëring en reizen van zeevarenden, passagiers en andere personen aan boord van schepen, toerisme, ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, en het gebruik van snelle antigeentests.

⁴⁴ Bijlage bij de Aanbeveling van de Commissie C(2019) 7131 final van 8.10.2019 tot vaststelling van een gemeenschappelijk “Praktisch handboek voor grenswachters” voor gebruik door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij de uitvoering van grenstoezicht op personen, en ter vervanging van Aanbeveling C(2006) 5186 van de Commissie van 6 november 2006.

⁴⁵ Paragraaf 20, C(2020) 1753 final van 16.3.2020.

58 Van bijzonder belang waren de voorstellen van de Commissie voor aanbevelingen van de Raad betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperkingen van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie:⁴⁶ In deze documenten zijn de lidstaten het eens geworden over gemeenschappelijke criteria voor de beoordeling van de regionale epidemiologische situatie. Zij kwamen ook overeen een gemeenschappelijke kleurenkaart van de regio's en landen in de Europese Economische Ruimte te gebruiken: van groen naar geel en rood naar gelang van het aantal COVID-19-meldingen en -tests en het percentage positieve tests. De noodzaak van aanpassing aan de veranderende situatie kwam tot uiting in de twee actualiseringen die in februari en in juni 2021 zijn aangenomen⁴⁷.

59 De Commissie heeft ook snel gehandeld om steun te verlenen bij het aanpakken van vraagstukken met betrekking tot het vrije verkeer van specifieke categorieën personen, met name vervoerspersoneel en seizoenarbeiders. Al in maart 2020 heeft zij praktische richtsnoeren opgesteld waarin het beginsel wordt benadrukt dat alle binnengrenzen van de EU open moeten blijven voor goederenvervoer en dat de toeleveringsketens voor essentiële producten in stand moeten worden gehouden⁴⁸. In juli 2020 heeft de Commissie soortgelijke richtsnoeren ter ondersteuning van seizoenarbeiders gepubliceerd.⁴⁹

60 Een belangrijker prestatie van de Commissie op dit gebied was de invoering van het "green lanes"-concept in maart 2020⁵⁰, waardoor de constante goederenstroom in de EU en het vrije verkeer van vervoerspersoneel, dat te lijden had onder de herinvoering van controles aan de binnengrenzen, met name in de begindagen van de pandemie, werden gewaarborgd. De Commissie heeft in samenwerking met de lidstaten een netwerk van nationale contactpunten voor vervoer opgezet, dat een doeltreffend instrument is gebleken voor het snel nemen van tussen de ministeries van Vervoer en de Commissie afgestemde maatregelen (zie *kader 5*).

⁴⁶ COM(2020) 499 final van 4.9.2020, COM(2020) 849 final van 18.12.2020 en COM(2021) 232 final van 3.5.2021.

⁴⁷ Aanbevelingen (EU) 2021/961 van 14.6.2021 en (EU) 2021/119 van 1.2.2021 van de Raad.

⁴⁸ Mededeling van de Commissie over de toepassing van green lanes in het kader van de richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen om de gezondheid te beschermen en de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten te verzekeren, C(2020) 1897 final.

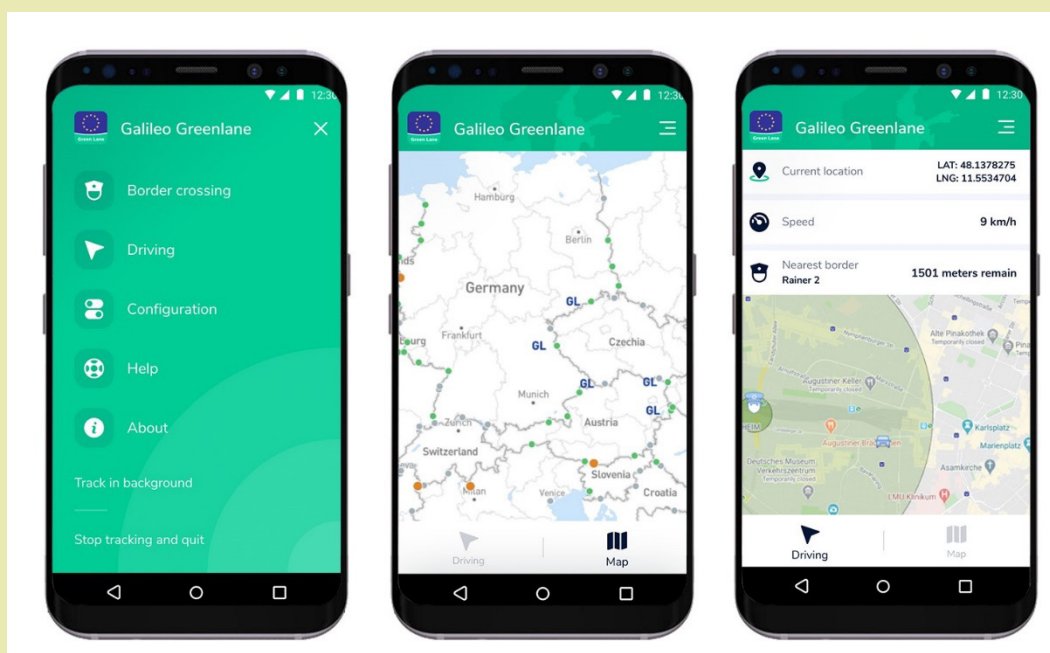
⁴⁹ Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren betreffende seizoenarbeiders in de EU in het kader van de uitbraak van COVID-19, C(2020) 4813 final.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_510

Kader 5

Green lanes: een voorbeeld van een goede praktijk

Om het vrije verkeer van werknemers in de vervoerssector en de goederenstroom in de EU te ondersteunen, heeft de Commissie samen met het Agentschap van de Europese Unie voor het ruimtevaartprogramma gewerkt aan de ontwikkeling van een greenlane-app (zie de onderstaande afbeeldingen). Met de app kunnen vrachtwagenchauffeurs en autoriteiten niet alleen de wachttijden aan de overgangen van de binnengrenzen van de EU bijhouden, maar ook de gemiddelde wachttijden per dag voor alle 178 grensovergangen langs het interne TEN-T-netwerk en verschillende grensovergangen aan de buitengrens van de EU. Door het verkeer in realtime te controleren, kunnen chauffeurs weloverwogen beslissingen nemen over waar en wanneer ze de grens willen overgaan en kunnen de autoriteiten vooruit plannen om de gevolgen van congestie of verkeersstoringen tot een minimum te beperken.



Bron: Agentschap van de EU voor het ruimtevaartprogramma.

61 Op 15 juni 2020 heeft de Commissie een webplatform gelanceerd om de veilige heropening van de reis- en toerimesector in heel Europa te ondersteunen (“Re-open EU”⁵¹). Het platform is gebaseerd op de vrijwillige informatie die de EU-landen verstrekken over reisbeperkingen en maatregelen op het gebied van volksgezondheid en veiligheid. Het heeft tot doel het vertrouwen in reizen in de EU te herstellen door burgers te informeren over de beperkingen die in elke lidstaat gelden, zodat zij hun reis makkelijker kunnen plannen⁵².

62 Hoewel dit een zeer positief initiatief van de EU is, hangt het succes ervan af van de medewerking van de lidstaten. De lidstaten moeten met name regelmatig officiële informatie verstrekken die volledig en actueel is. Wij hebben deze kwestie ook aan de orde gesteld in ons speciaal verslag over de rechten van luchtvaartpassagiers tijdens de COVID-19-pandemie⁵³.

63 Op 5 juli 2021 (d.w.z. meer dan een jaar na de start van Re-open EU) verstrekten negen lidstaten (Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk, Roemenië, Slovenië, Finland en Zweden) nog steeds geen geactualiseerde informatie. Het risico bestaat dat EU-burgers het nut van de tool in twijfel trekken wanneer zij problemen ondervinden aan de grenzen, omdat de informatie die zij hebben gebruikt om hun reis te plannen onjuist of achterhaald is.

Het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding

64 Tijdens de gecontroleerde periode heeft het ECDC 27 risico- en dreigingsbeoordelingen en meer dan 70 richtsnoeren en technische verslagen over de pandemie gepubliceerd. De eerste richtsnoeren op het gebied van reizen dateren van mei 2020. Het ECDC heeft ook input geleverd voor de richtsnoeren van de Commissie inzake grenscontroles en reisbeperkingen.

65 In mei 2020 heeft het ECDC richtsnoeren gepubliceerd waarin staat dat sluiting van de grenzen de komst van het virus in een land kan vertragen. Dergelijke sluitingen zouden echter bijna volledig moeten zijn en snel moeten worden uitgevoerd tijdens de eerste fasen van een epidemie, iets wat volgens het ECDC alleen haalbaar zou zijn in

⁵¹ <https://reopen.europa.eu/nl>

⁵² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_1045

⁵³ Speciaal verslag nr. 15/2021: “Rechten van luchtvaartpassagiers tijdens de COVID-19-pandemie: belangrijkste rechten niet beschermd ondanks de inspanningen van de Commissie”, de paragrafen 68-70 en aanbeveling 3, punt a).

specifieke contexten (bijvoorbeeld voor kleine, geïsoleerde eilandnaties)⁵⁴. In de praktijk volgden de lidstaten deze richtsnoeren echter niet altijd op en werden opnieuw grenscontroles ingevoerd tussen de onderling verbonden landen in het Schengengebied. In **kader 6** wordt een voorbeeld gegeven van de uitdagingen voor de doeltreffendheid van controles aan de landgrenzen in dergelijke gevallen.

Kader 6

Voorbeeld van uitdagingen voor de doeltreffendheid van controles aan de landgrenzen van Schengenlanden

Op 16 maart 2020 voerde Duitsland opnieuw tijdelijke grenscontroles in aan zijn landgrenzen met Oostenrijk, Denemarken, Frankrijk, Luxemburg en Zwitserland om het verbod op niet-essentiële reizen te handhaven. De controles aan de grens met Luxemburg duurden twee maanden (tot 15 mei 2020), en leidden tot de sluiting van verschillende kleinere grensovergangen. In april 2020 was het COVID-19-virus al wijdverbreid in Duitsland. Aangezien de grenzen tussen Luxemburg/België en België/Duitsland in de eerste drie weken open bleven, konden inwoners van Luxemburg deze controles omzeilen door via België te reizen.

Op 14 februari 2021 voerde Duitsland opnieuw controles in aan de binnengrenzen met Tsjechië en de regio Tirol in Oostenrijk om de verspreiding van virusmutaties te voorkomen. Het land paste een strikter verbod op niet-essentiële reizen toe dan voorheen en stond zelfs geen doorreizen door Duitsland naar het land van verblijf toe. De grens met Polen bleef echter open. Aangezien er geen grenscontroles waren tussen Polen en Tsjechië, was het ook daar mogelijk om de grenscontroles te omzeilen.

66 In november 2020 heeft het ECDC een “Strategic and performance analysis of ECDC response to the COVID-19 pandemic”⁵⁵ opgesteld, waarin de bruikbaarheid van de COVID-19-outputs van het Centrum werd onderzocht aan de hand van enquêtes en focusgroepen. In het document wordt geconcludeerd dat de richtsnoeren van het Centrum praktischer en beter uitvoerbaar kunnen zijn.

67 Het ECDC verzamelt geen gedetailleerde informatie om te verifiëren hoe landen zijn richtsnoeren hebben toegepast, aangezien het daartoe niet verplicht is.

⁵⁴ Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA, 26.5.2020.

⁵⁵ Strategic and performance analysis of ECDC response to the COVID-19 pandemic.

68 De richtsnoeren van het ECDC zijn niet bindend voor de lidstaten, aangezien het Centrum geen regelgevende bevoegdheden heeft⁵⁶. Het ECDC baseert zich hoofdzakelijk op door de nationale autoriteiten verstrekte gegevens, aangezien het niet over eigen bevoegdheden beschikt om informatie aan de bron te inspecteren of te verzamelen. Het feit dat de lidstaten uiteenlopende strategieën voor surveillance en tests hebben, maakte het moeilijk voor het ECDC om de epidemiologische situaties in de EU met elkaar te vergelijken, een belemmering die het nut van zijn richtsnoeren in gevaar kan brengen.

Lidstaten hebben ongecoördineerde benaderingen toegepast wat betreft COVID-19-gerelateerde controles aan de binnengrenzen en reisbeperkingen

69 De uitvoering van de richtsnoeren van de Commissie door de nationale autoriteiten werd gemonitord door de corona-informatiegroep (CIG), een ad-hocwerkgroep die werd opgericht en geleid door de Commissie. De groep was bedoeld om problemen op te sporen en op technisch niveau te bespreken. De groep is tussen februari en september 2020 33 keer bijeengekomen.

70 Uit alle 33 vergaderverslagen die wij hebben onderzocht, blijkt duidelijk dat de Commissie een aanzienlijke inspanning verrichtte om de maatregelen van de lidstaten te coördineren. De nationale uitvoering van de EU-richtsnoeren werd tijdens elke vergadering besproken, waarbij de lidstaten verslag uitbrachten over de maatregelen die zij hadden getroffen. De Commissie herhaalde de overkoepelende beginselen van het EU-recht en benadrukte de noodzaak van een betere coördinatie.

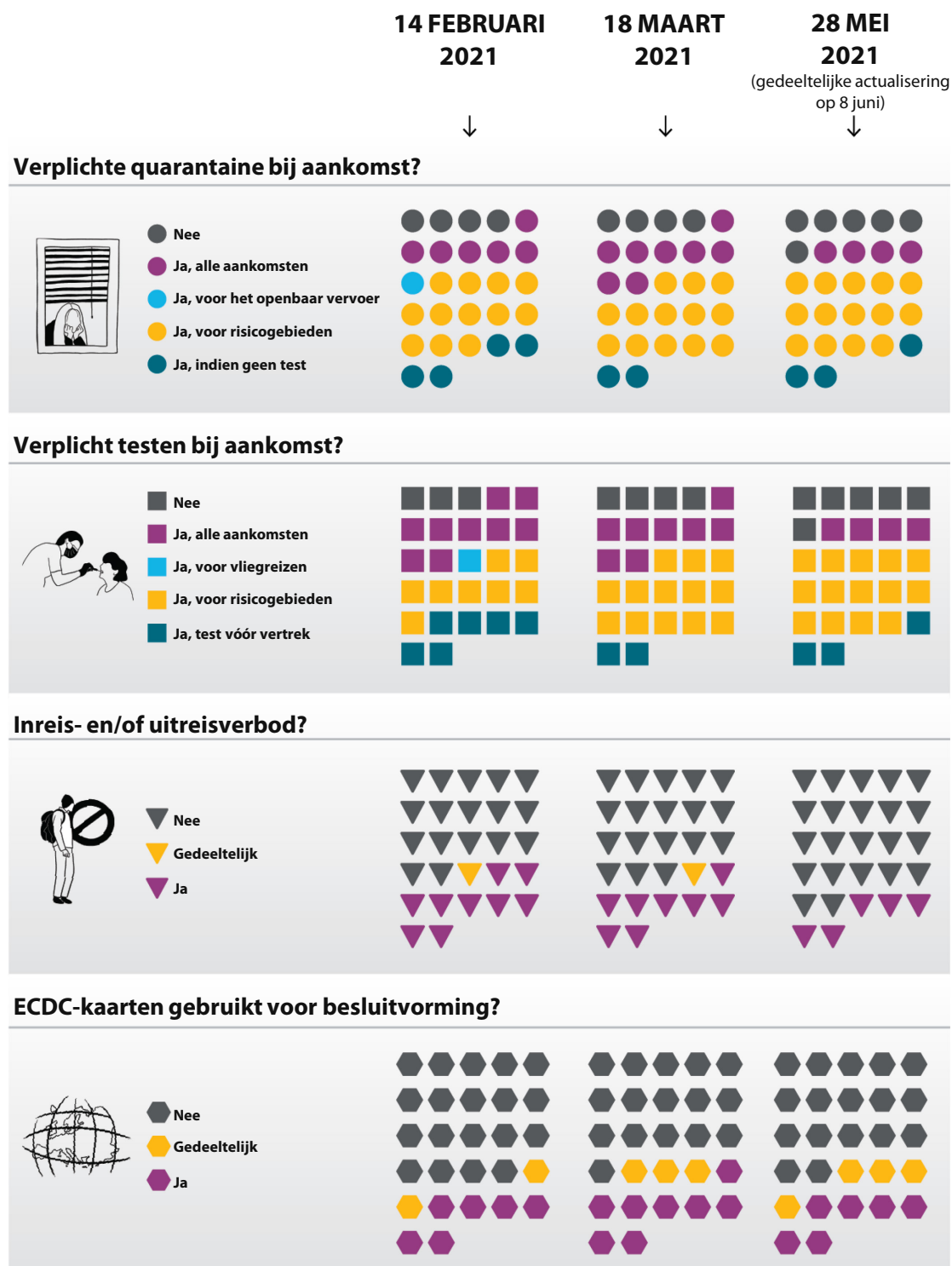
⁵⁶ Overweging 6 van Verordening (EG) nr. 851/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 tot oprichting van een Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding.

71 Uit de verslagen van de CIG-vergaderingen en de openbare raadplegingen voor de Schengenstrategie blijkt ook dat de CIG gewaardeerd werd door de lidstaten. Ondanks deze positieve beoordeling diende de CIG echter vooral als platform voor het uitwisselen van informatie. De inspanningen van de Commissie om ter compensatie van het ontbreken van een crisisbeheersstructuur de CIG op te richten, hebben niet geleid tot een samenhangende en gecoördineerde benadering van het beheer van de binnengrenzen door de lidstaten. Dit blijkt uit de uiteenlopende benaderingen van de COVID-19-gerelateerde controles aan de binnengrenzen in de Schengenlanden (zie [figuur 3](#)).

72 Uit de door ons bestudeerde notulen van de vergaderingen blijkt dat de CIG ook te maken had met uitdagingen op communicatiegebied. Verschillende lidstaten hebben nieuwe grenscontroles en reisbeperkingen ingevoerd zonder de andere deelnemers aan de groep daarvan in kennis te stellen, hoewel zij eerder hadden afgesproken de andere partijen op de hoogte te stellen alvorens nieuwe maatregelen in te voeren.

73 Wij hebben ook de documenten geanalyseerd waarin de situatie aan de binnengrenzen in kaart wordt gebracht. Deze documenten zijn in februari, maart en mei 2021 opgesteld (en in juni gedeeltelijk geactualiseerd) door de Commissie. Onze analyse was gericht op de volgende vier aspecten: verplichte quarantaine, verplicht testen, inreis- en/of uitreisverboden, en het gebruik van ECDC-kaarten voor de besluitvorming. Dit diende als basis voor een vereenvoudigd overzicht van de maatregelen van de lidstaten in de loop der tijd (zie [figuur 8](#)).

Figuur 8 — Overzicht van de reisbeperkingen tussen de 27 EU-lidstaten in de eerste helft van 2021

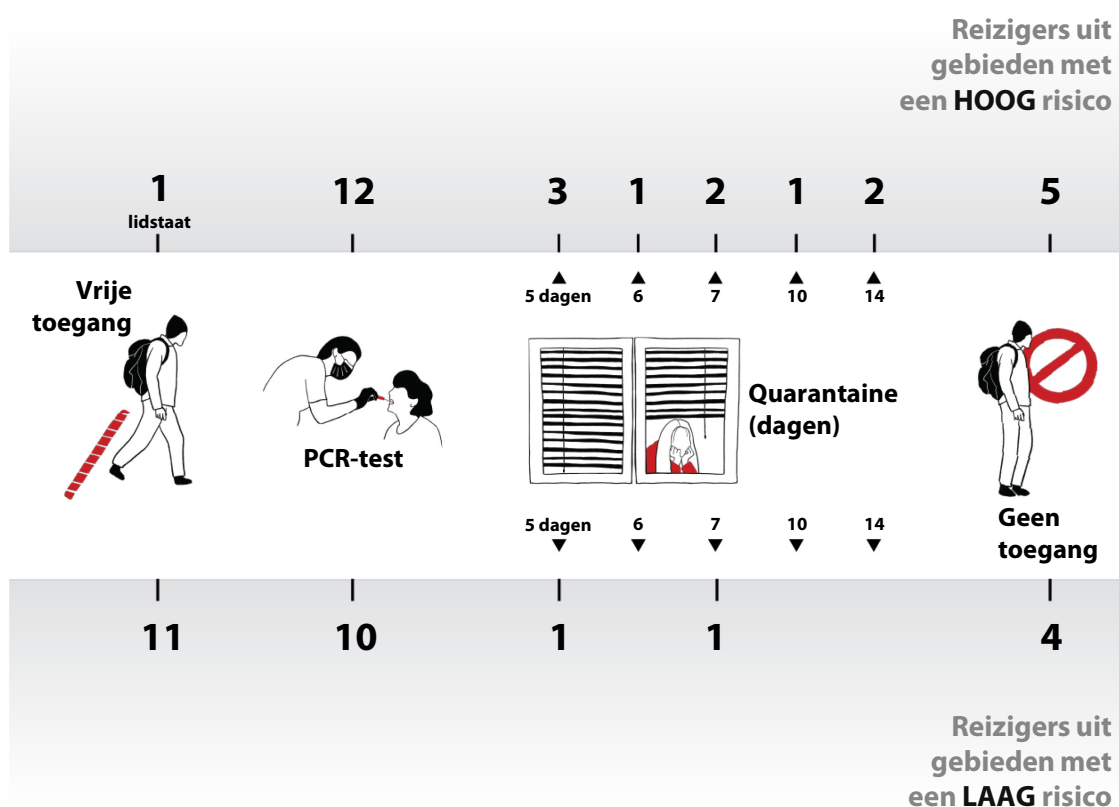


N.B.: Wegens het gebrek aan gemakkelijk beschikbare vergelijkbare gegevens vóór februari 2021 heeft de figuur geen betrekking op de reisbeperkingen die in 2020 zijn ingesteld.

Bron: ERK, op basis van de interne monitoring door de Commissie van reisbeperkingen.

74 Onze analyse van de minimumvoorwaarde voor toegang tot het grondgebied op 21 juni 2021 illustreert de uitdagingen waarmee EU-burgers werden geconfronteerd wanneer zij binnen de EU reisden en laat zien dat de lidstaten zeer uiteenlopende praktijken hanteerden, variërend van een vrij open toegang tot zeer beperkende maatregelen (zie [figuur 9](#)).

Figuur 9 — Vereenvoudigd overzicht van de minimumvoorwaarden voor toegang tot het grondgebied op 21.6.2021



NB: De figuur toont de minimumvoorwaarden voor toegang tot het grondgebied voor een EU-burger die niet gevaccineerd en niet eerder besmet was.

Bron: ERK, op basis van de interne monitoring door de Commissie van reisbeperkingen.

75 [Figuur 8](#) en [figuur 9](#) laten zien dat, ondanks de inspanningen van de Commissie om gecoördineerde maatregelen te vergemakkelijken, de door de lidstaten opgelegde reisbeperkingen ongecoördineerd bleven en een lappendeken van individuele maatregelen vormden die van lidstaat tot lidstaat sterk uiteenliepen.

Conclusies en aanbevelingen

76 We concluderen dat, hoewel de Commissie de door de lidstaten tijdens de COVID-19-pandemie opgelegde beperkingen van het vrije verkeer monitorde, haar toezichthoudende rol werd gehinderd door de beperkingen van het rechtskader. Voorts heeft de Commissie niet naar behoren toezicht uitgeoefend om te waarborgen dat de controles aan de binnengrenzen in overeenstemming waren met de Schengenwetgeving. Ondanks verschillende relevante EU-initiatieven bleven de maatregelen van de lidstaten ter bestrijding van COVID-19 grotendeels ongecoördineerd.

77 We stelden vast dat de kennisgevingen van de lidstaten inzake controles aan de binnengrenzen onvoldoende bewijs leverden dat de controles een uiterste middel, evenredig en van beperkte duur waren. De Commissie heeft sinds het begin van de COVID-19-pandemie de lidstaten echter niet om aanvullende informatie verzocht, noch een advies uitgebracht over hun kennisgevingen. Daarnaast hebben we gevallen van grenscontroles aangetroffen die niet aan de Commissie waren gemeld. Wij zijn van mening dat dit gebrek aan essentiële informatie van de lidstaten het vermogen van de Commissie heeft aangetast om een gedegen analyse uit te voeren van de mate waarin de grenstoezichtmaatregelen voldeden de Schengenwetgeving (zie de paragrafen [26-31](#) en [35-39](#)).

78 De lidstaten moeten een verslag achteraf indienen over de uitvoering van de tijdelijke grenscontroles en onder meer beoordelen hoe doeltreffend en evenredig de herinvoering van controles aan de binnengrenzen is geweest. Hoewel negen lidstaten niet voldeden aan de verplichting om verslagen achteraf in te dienen, hebben wij geen bewijzen aangetroffen dat de Commissie de lidstaten heeft verzocht om de ontbrekende verslagen te verstrekken (zie de paragrafen [32](#) en [40-42](#)).

79 Uit onze analyse van alle verslagen achteraf die de Commissie sinds 2020 heeft ontvangen blijkt dat deze sterk kunnen verschillen, van algemene overzichten tot gedetailleerde statistieken. Tien van de twaalf beschikbare verslagen waren onvoldoende gedetailleerd wat betreft de evenredigheid van de toegepaste maatregelen. In slechts drie verslagen werd kort melding gemaakt van het mogelijke gebruik van alternatieve maatregelen (zie de paragrafen [41](#) en [42](#)).

80 De Commissie heeft het mandaat en de plicht om op te treden in gevallen van mogelijke niet-naleving. Zij kan inbreukprocedures inleiden, maar heeft dat nog niet gedaan, ondanks haar bezorgdheid dat langdurige controles aan de binnengrenzen met betrekking tot migratie en veiligheidsdreigingen niet in overeenstemming zijn met de EU-wetgeving. De Commissie heeft in plaats daarvan gekozen voor zachte maatregelen en coördinatie zonder zichtbaar resultaat, aangezien de meer dan zes jaar geleden opnieuw ingevoerde controles aan de binnengrenzen nog steeds van kracht zijn (zie de paragrafen [33](#), [34](#) en [43-45](#)).

Aanbeveling 1 — Houd nauwlettend toezicht op controles aan de binnengrenzen

Rekening houdend met het voorstel tot wijziging van de Schengengrenscodex en de discretionaire bevoegdheid van de Commissie moet bij haar beoordeling van de controles aan de binnengrenzen naar behoren gebruik worden gemaakt van de instrumenten voor de monitoring van de naleving door:

- a) de lidstaten om aanvullende informatie te verzoeken wanneer uit hun kennisgevingen en/of verslagen achteraf niet voldoende blijkt dat de grenscontroles evenredig zijn;
- b) adviezen uit te brengen over de evenredigheid wanneer wordt betwijfeld of de grenscontroles aan dit beginsel voldoen;
- c) er systematisch op toe te zien dat alle Schengenlanden binnen de wettelijke termijnen kennisgevingen van controles aan de binnengrenzen en uitvoeringsverslagen indienen;
- d) de lidstaten te verzoeken jaarlijks verslag uit te brengen over de uitvoering van de lopende langdurige grenscontroles, en
- e) handhavingsmaatregelen te nemen in geval van langdurige niet-naleving van de Schengenwetgeving.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2023

81 De lidstaten hebben controles aan de binnengrenzen uitgevoerd om allerlei COVID-19-reisbeperkingen te handhaven. Hoewel de Commissie verantwoordelijk is voor het monitoren of deze beperkingen in overeenstemming zijn met het beginsel van vrij verkeer, hebben we vastgesteld dat de beperkingen van het rechtskader de werkzaamheden van de Commissie op dit gebied hebben belemmerd. Bovendien hebben de duur van de gerechtelijke procedures en de korte en variabele aard van de maatregelen die de lidstaten tijdens de pandemie hebben genomen tot gevolg dat de inbreukprocedure, het enige instrument waarover de Commissie beschikt om het recht van vrij verkeer tijdens de COVID-19-pandemie af te dwingen, ongeschikt is (zie de paragrafen [46](#) en [47](#)).

82 In tegenstelling tot wat bij de controles aan de binnengrenzen het geval is, waren de lidstaten niet verplicht om de Commissie van reisbeperkingen in kennis te stellen. De Commissie ontving informatie van de lidstaten, maar deze was niet altijd volledig of vergelijkbaar (zie de paragrafen [48](#) en [49](#)).

Aanbeveling 2 — Stroomlijn de verzameling van gegevens over reisbeperkingen

De Commissie moet het verzamelen van informatie van de lidstaten over de onderbouwing van de evenredigheid en het niet-discriminerende karakter van hun reisbeperkingen stroomlijnen, en richtsnoeren verstrekken wanneer deze informatie ontoereikend is.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2022

83 De Commissie heeft tijdig relevante richtsnoeren verstrekt om de coördinatie van de controles aan de binnengrenzen te vergemakkelijken. In deze richtsnoeren ontbraken echter praktische details over de wijze waarop de lidstaten moesten aantonen dat de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie werden nageleefd, alsook voorbeelden van goede praktijken bij de manier waarop de binnengrenzen tijdens de pandemie werden beheerd. Het Praktisch handboek voor grenswachten, dat dient als gebruikersgids voor grenswachten bij de uitvoering van hun grenscontroles, werd niet geactualiseerd, waardoor het boek geen rekening houdt met de pandemie (zie de paragrafen [53-56](#)).

Aanbeveling 3 —Verstrek beter uitvoerbare richtsnoeren voor de uitvoering van controles aan de binnengrenzen

De Commissie moet meer gedetailleerde en beter uitvoerbare richtsnoeren verstrekken voor de uitvoering van controles aan de binnengrenzen tijdens de pandemie door:

- a) het Praktisch handboek voor grenswachten te actualiseren met voorbeelden van goede praktijken voor het beheer van de binnengrenzen;
- b) het verschil tussen grenscontroles en gezondheidscontroles in het kader van COVID-19 uit te leggen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2022

84 De Commissie heeft ook belangrijke initiatieven genomen voor het coördineren van maatregelen die van invloed zijn op het vrije verkeer. Uit de praktijken van de lidstaten blijkt echter dat zelfs een jaar na het begin van de pandemie de reacties nog steeds grotendeels ongecoördineerd waren en niet altijd strookten met de richtsnoeren van de Commissie en de aanbevelingen van de Raad (zie de paragrafen [57-60](#) en [69-75](#)).

85 De Commissie heeft een webplatform gelanceerd om de veilige heropening van de reis- en toerismesector in heel Europa te ondersteunen (“Re-open EU”). In juli 2021 (d.w.z. meer dan een jaar na de lancering van Re-open EU) hadden negen lidstaten echter nog steeds geen geactualiseerde informatie verstrekt. Het risico bestaat dat EU-burgers het nut van de tool in twijfel trekken wanneer zij problemen ondervinden aan de grenzen, omdat de informatie die zij hebben gebruikt om hun reis te plannen onjuist of achterhaald is. In ons speciaal verslag over de rechten van luchtvaartpassagiers tijdens de COVID-19-pandemie hebben wij de Commissie aanbevolen om tegen eind 2022 maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de lidstaten tijdige en betrouwbare informatie verstrekken op het platform Re-open EU (zie de paragrafen [61](#) en [62](#)).

86 Sinds het begin van de pandemie heeft het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC) een groot aantal richtsnoeren en technische verslagen gepubliceerd en input geleverd voor de richtsnoeren van de Commissie. In zijn eigen interne analyse heeft het ECDC echter geconcludeerd dat zijn richtsnoeren praktischer en beter uitvoerbaar kunnen zijn. Het ECDC beoordeelt het nut en de impact van zijn richtsnoeren niet uitvoerig (zie de paragrafen [64-68](#)).

Aanbeveling 4 — Verbeter de monitoring van de uitvoering van de richtsnoeren van het ECDC

Het ECDC moet regelmatig feedback verkrijgen van zijn belanghebbenden om het nut en de impact van zijn richtsnoeren te beoordelen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2022

Dit verslag werd door kamer III onder leiding van mevrouw Bettina Jakobsen, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 26 april 2022.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlagen

Bijlage I — Steekproef van tien kennisgevingen van controles aan de binnengrenzen door de lidstaten tussen 2015 en 2019

Nr.	Land	Begin	Eind	Reden
40	Duitsland	13.9.2015	22.9.2015	Grote toestroom van personen die om internationale bescherming verzoeken; alle grenzen met bijzondere aandacht voor de Oostenrijkse landgrenzen
46	Slovenië	17.9.2015	26.9.2015	Grote toestroom van personen die om internationale bescherming verzoeken; landgrenzen met Hongarije
54	Frankrijk	14.12.2015	26.5.2016	In verband met de noodtoestand die is ingevoerd na aanslagen in Parijs; alle binnengrenzen
62	Oostenrijk	16.5.2016	12.11.2016	In overeenstemming met de aanbeveling van de Raad van 12 mei 2016 uit hoofde van artikel 29 van de SGC; landgrens met Slovenië en Hongarije
70	Denemarken	12.11.2016	12.2.2017	In overeenstemming met de aanbeveling van de Raad van 11 november 2016; Deense havens met een veerbootverbinding met Duitsland en aan de landgrens met Duitsland
78	Zweden	11.2.2017	10.5.2017	In overeenstemming met de aanbeveling van de Raad van 7 februari 2017; Zweedse havens in de politieregio's Zuid en West en aan de Öresundbrug (Sontbrug)
88	Oostenrijk	12.11.2017	12.5.2018	Veiligheidssituatie in Europa en dreigingen die voortvloeien uit voortdurende aanzienlijke secundaire bewegingen; landgrenzen met Hongarije en met Slovenië
96	Duitsland	12.5.2018	11.11.2018	Veiligheidssituatie in Europa en dreigingen die voortvloeien uit de voortdurende aanzienlijke secundaire bewegingen; landgrens met Oostenrijk
105	Zweden	12.11.2018	11.2.2019	Ernstige bedreiging voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid; alle binnengrenzen
114	Denemarken	12.5.2019	12.11.2019	Ernstige bedreiging van de openbare orde en de binnenlandse veiligheid; binnengrens met Duitsland (landgrens en havens met een veerbootverbinding)

Bijlage II — Relevante richtsnoeren van de Commissie tot juni 2021

Datum	Referentie	Titel
16.3.2020	C(2020) 1753 final	COVID-19 – Richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen tot bescherming van de gezondheid en tot waarborging van de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten
16.3.2020	COM(2020) 115 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD COVID-19: Tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU
23.3.2020	C(2020) 1897 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE over de toepassing van green lanes in het kader van de richtsnoeren voor grensbeheermaatregelen om de gezondheid te beschermen en de beschikbaarheid van goederen en essentiële diensten te verzekeren
27.3.2020	C(2020) 2010	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE Richtsnoeren van de Europese Commissie: Luchtvrachtactiviteiten faciliteren tijdens de uitbraak van COVID-19
30.3.2020	C(2020) 2050 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE COVID-19 – Leidraad voor de uitvoering van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU, het faciliteren van doorreisregelingen voor de repatriëring van EU-burgers, en de gevolgen voor het visumbeleid
30.3.2020	C(2020) 2051	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE Richtsnoeren betreffende de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers tijdens de uitbraak van COVID-19
8.4.2020	COM(2020) 148 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD over de beoordeling van de toepassing van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU
8.4.2020	C(2020) 3100	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE Richtsnoeren voor de bescherming van de gezondheid, de repatriëring en reizen van zeevarenden, passagiers en andere personen aan boord van schepen

Datum	Referentie	Titel
16.4.2020	C(2020) 2516 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE COVID-19: Richtsnoeren betreffende de uitvoering van de relevante EU-bepalingen op het gebied van de asiel- en terugkeerprocedures en betreffende hervestiging
17.4.2020	2020/C 126/01	EUROPESE COMMISSIE Gezamenlijk Europees stappenplan voor de opheffing van de inperkingsmaatregelen in verband met COVID 19
8.5.2020	COM(2020) 222 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD over de tweede beoordeling van de toepassing van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU
13.5.2020	C(2020) 3250 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE Naar een gefaseerde en gecoördineerde aanpak van het herstel van het vrije verkeer en de opheffing van de binnengrenscontroles — COVID-19
13.5.2020	C(2020) 3251 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE COVID-19: EU-richtsnoeren voor de geleidelijke hervatting van toeristische diensten en voor gezondheidsprotocollen voor horecagelegenheden
13.5.2020	COM(2020) 550 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Toerisme en vervoer in en na 2020
15.5.2020	C(2020) 3139 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE Richtsnoeren betreffende het geleidelijke herstel van het vervoer en de connectiviteit – COVID-19
11.6.2020	C(2020) 3999 final	Richtsnoeren voor een gefaseerde en gecoördineerde hervatting van de visumwerkzaamheden
11.6.2020	COM(2020) 399 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD over de derde beoordeling van de toepassing van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU

Datum	Referentie	Titel
25.6.2020	COM(2020) 287 final	Voorstel van de Commissie voor een aanbeveling van de Raad over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU
15.7.2020	COM(2020) 318 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Kortetermijnparaatheid van de EU op gezondheidsgebied voor COVID-19-uitbraken
16.7.2020	C(2020) 4813 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE Richtsnoeren betreffende seizoenarbeiders in de EU in het kader van de uitbraak van COVID-19 Follow-up van C/2020/2051
4.9.2020	COM(2020) 499 final	Voorstel voor een AANBEVELING VAN DE RAAD betreffende een gecoördineerde benadering van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie
28.10.2020	COM(2020) 685 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD de green lanes versterken om de economie tijdens de COVID-19-pandemie op gang te houden
28.10.2020	COM(2020) 686 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD COVID-19 — Richtsnoeren betreffende personen die zijn vrijgesteld van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU wat betreft de uitvoering van Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2020
28.10.2020	COM(2020) 687 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD over aanvullende COVID-19-responsmaatregelen
11.11.2020	COM(2020) 724 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Bouwen aan een Europese gezondheidsunie: de veerkracht van de EU bij grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid versterken
11.11.2020	COM(2020) 727 final	Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid en houdende intrekking van Besluit nr. 1082/2013/EU

Datum	Referentie	Titel
18.11.2020	C(2020) 8037 final	AANBEVELING VAN DE COMMISSIE van 18 november 2020 inzake het gebruik van snelle antigeentests voor de diagnose van SARS-CoV-2-infecties
2.12.2020	COM(2020) 786 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD COVID-19: Waakzaam de winter door
18.12.2020	COM(2020) 849 final	Voorstel voor een AANBEVELING VAN DE RAAD betreffende een gemeenschappelijk kader voor het gebruik, de validering en de wederzijdse erkenning van snelle antigeentests tegen COVID-19 in de EU
22.12.2020	C/2020/9607	AANBEVELING (EU) 2020/2243 VAN DE COMMISSIE over een gecoördineerde aanpak van reizen en vervoer in reactie op de in het Verenigd Koninkrijk waargenomen variant van SARS-CoV-2
19.1.2021	COM(2021) 35 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD Een eengemaakt front tegen COVID-19
25.1.2021	COM(2021) 38 final	Voorstel voor een AANBEVELING VAN DE RAAD tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 betreffende een gecoördineerde benadering van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie
17.2.2021	COM(2021) 78 final	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD HERA Incubator: samen anticiperen op de dreiging van COVID-19-varianten
3.5.2021	COM(2021) 232 final	Voorstel voor een AANBEVELING VAN DE RAAD tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking

Acroniemen en afkortingen

CIG: corona-informatiegroep

ECDC: Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (European Centre for Disease Prevention and Control)

EER: Europese Economische Ruimte

FMD: richtlijn vrij verkeer (Free Movement Directive)

SGC: Schengengrenscore

VEU: Verdrag betreffende de Europese Unie

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Verklarende woordenlijst

Beginsel van non-discriminatie: algemeen beginsel van het Unierecht dat discriminatie tussen EU-burgers uit verschillende landen op grond van nationaliteit verbiedt.

Evenredigheidsbeginsel: algemeen beginsel van het Unierecht volgens hetwelk de uitoefening van bevoegdheden door de EU of een lidstaat niet verder mag gaan dan wat nodig is om de nagestreefde doelstelling te verwezenlijken.

Grenscontrole: controles en bewaking die aan een grens worden uitgevoerd ten aanzien van diegenen die deze grens (willen) oversteken.

Schengengebied: Een groep van 26 Europese landen die paspoort- en immigratiecontroles aan hun gemeenschappelijke grenzen hebben afgeschaft.

Traceringsformulier voor passagiers: formulier dat passagiers moeten invullen alvorens het land binnen te komen, om het opsporen van contacten en het toezicht op quarantaine te vergemakkelijken.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Antwoorden van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC)

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerst thema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III "Externe maatregelen, veiligheid en justitie", die onder leiding staat van ERK-lid Bettina Jakobsen. De controle werd geleid door ERK-lid Baudilio Tomé Muguruza, ondersteund door Daniel Costa de Magalhães, kabinetschef en Ignacio García de Parada, kabinetsattaché; Alejandro Ballester Gallardo, hoofdmanager; Andrej Minarovic, taakleider en João Coelho, auditor. Mark Smith verleende taalkundige ondersteuning.



Van links naar rechts: João Coelho, Daniel Costa de Magalhães, Baudilio Tomé Muguruza, Andrej Minarovic, Alejandro Ballester Gallardo, Ignacio García de Parada.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2022

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019](#) van de ERK over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#)-licentie. Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

PDF	ISBN 978-92-847-7859-1	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/33103	QJ-AB-22-008-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-7867-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/769605	QJ-AB-22-008-NL-Q

Het recht van EU-burgers om vrij op het grondgebied van de EU-lidstaten te reizen is een van de fundamentele vrijheden van de Europese Unie. Wij onderzochten het toezicht van de Commissie op de controles aan de binnengrenzen van het Schengengebied en de reisbeperkingen die door de lidstaten tijdens de COVID-19-pandemie zijn ingevoerd, alsook de inspanningen die tot eind juni 2021 op EU-niveau zijn verricht om deze beperkingen te coördineren. We concluderen dat het toezicht van de Commissie op de door de lidstaten ingevoerde beperkingen van het vrije verkeer werd gehinderd door de beperkingen van het rechtskader. Voorts heeft de Commissie niet naar behoren toezicht uitgeoefend om te waarborgen dat de controles aan de binnengrenzen in overeenstemming waren met de Schengenwetgeving. Ondanks de initiatieven van de Commissie waren de reisbeperkingen van de lidstaten grotendeels ongecoördineerd.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors