



Bruxelles, den 28.11.2013
COM(2013) 832 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

**Fjerde halvårslige rapport om, hvordan Schengenområdet fungerer
1. maj - 31. oktober 2013**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Fjerde halvårslige rapport om, hvordan Schengenområdet fungerer 1. maj - 31. oktober 2013

1. INDLEDNING

Som bebudet i Kommissionens meddelelse af 16. september 2011 om en styrket forvaltning af Schengenområdet¹, som Rådet udtrykte sin støtte til den 8. marts 2012, fremlægger Kommissionen halvårslige rapporter for Europa-Parlamentet og Rådet om, hvordan Schengenområdet fungerer. Denne fjerde rapport dækker perioden 1. maj - 31. oktober 2013.

2. STATUS

2.1. Situationen ved Schengenområdets ydre grænser²

Fra april-juni 2013 var der 24 805 afsløringer af ulovlig grænsepassage, en stigning på 7,4 % i forhold til samme periode i 2012 og på 155 % i forhold til første kvartal af 2013. Det er den største stigning mellem to på hinanden følgende kvartaler, der er konstateret siden 2008, og den er sandsynligvis forbundet med dels bedre vejrforhold i Middelhavet og dels udviklingen i asylpolitikken i Ungarn.

Fra januar 2013 blev asylansøgere i Ungarn sendt til åbne i stedet for lukkede asylcentre, hvorfra de ofte hurtigt stak af for derefter at rejse videre til andre medlemsstater. Antallet af ulovlige grænsepassager, som blev afsløret, steg fra 911 personer i sidste kvartal af 2012 og 2 405 personer i første kvartal af 2013 til 8 775 personer i andet kvartal af 2013. Fra april-juni 2013 afslørede Ungarn flere ulovlige grænsepassager end nogen anden medlemsstat, 35 % af det samlede antal i EU, efterfulgt af Italien og Grækenland, begge med 26 % af det samlede antal i EU. Imidlertid ændrede Ungarn endnu engang reglerne i juli 2013 og gjorde større brug af lukkede centre. Siden da er der sket et fald i antallet af afslørede ulovlige grænsepassager. Ifølge de ungarske myndigheder kan dette fald også være et resultat af deres styrkede samarbejde med Kosovo³.

Hvad migranternes nationalitet angår, tegner migranter fra Kosovo sig for det højeste antal af ulovlige grænsepassager, i april-juni 2013 var der tale om 4 456 personer. Derudover udgjorde antallet af migranter fra Albanien 3 098 personer, som hovedsagelig blev afsløret i Grækenland.

¹ KOM(2011) 561 endelig.

² Frontex' kvartalsvise risikoanalyse, april-juni 2013.

³ Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med FN's sikkerhedsråds resolution 1244 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

Antallet af syrere, der blev afsløret i ulovlig grænsepassage, steg fra 2 024 personer i andet kvartal af 2012 til 2 784 personer i andet kvartal af 2013, hovedsageligt i Ægæerhavet (1 322 personer). Efter lanceringen af den græske operation Aspida steg antallet af afsløringer også ved grænsen mellem Tyrkiet og Bulgarien fra 159 personer i andet kvartal af 2012 til 1 059 personer i samme kvartal af 2013. I løbet af sommeren 2013 er antallet af afslørede syrere fortsat steget (1 840 personer i juli 2013 og 3 413 personer i august 2013), især ved den italienske søgrænse samt ved landgrænsen mellem Tyrkiet og Bulgarien. Imidlertid er de syrere, der rejser ind i Schengenområdet bl.a. via Grækenland, er ofte på vej videre for at ansøge om asyl i Sverige og Tyskland. I den forbindelse må det bemærkes, at den svenske udlændingestyrelse den 2. september 2013 indførte nye regler, hvorved personer fra Syrien, som tidligere har opnået treårige opholdstilladelser, nu tildeles permanent opholdstilladelse. Personer med permanent opholdstilladelse kan herefter ansøge om familiesammenføring⁴.

Efter den betydelige stigning i tilstrømningen af migranter i det centrale Middelhavsområde, der har fundet sted siden sommeren 2013, og den tragiske bådulykke ud for den italienske ø Lampedusa, besluttede Rådet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. oktober 2013 at oprette en taskforce for at forsøge at forhindre sådanne tragedier i fremtiden. Kommissionen har påtaget sig ledelsesansvaret for denne taskforce, som skal identificere de redskaber, EU råder over, og som kan anvendes på en mere effektiv måde. Det omfatter en styrkelse af de fælles Frontex-operationer i Middelhavsområdet.

2.2. Situationen i Schengenområdet

I april-juni 2013 blev der afsløret over 80 000 personer med ulovligt ophold i EU, hvoraf de fleste fandt sted inden for EU snarere end ved de ydre grænser. De fleste afsløringer (11 683) blev indberettet af Tyskland, efterfulgt af Frankrig (8 563) og Spanien (8 156)⁵.

En øvelse, som gik ud på at indsamle data om migrationsstrømme inden for EU-området/Schengenområdet, den såkaldte "operation Perkunas", blev gennemført fra den 30. september til den 22. oktober 2013 i 23 medlemsstater⁶ samt i Norge og Schweiz. Et af formålene med aktionen er at undersøge sammenhængen mellem ulovlig passage ved de ydre grænser og sekundære bevægelser internt i EU/Schengen. Ifølge oplysninger fra det litauiske formandskab blev 10 459 illegale migranter tilbageholdt, heraf 4 800 i Italien og 1 606 i Tyskland.

I løbet af tre uger i marts-maj 2013 koordinerede Airpol (det europæiske netværk af retshåndhavende lufthavnsmyndigheder) en aktion, der havde til formål at bekæmpe menneskehandel og menneskesmugling, anvendelse af falske dokumenter, identitetstyveri, organiseret kriminalitet og terrorisme. 17 deltagende lufthavne i 14 lande gennemførte en række målrettede foranstaltninger vedrørende risikoflyvninger inden for EU i 24 timer og forelagde deres resultater for Airpol med henblik på yderligere analyse. Under operationen blev 122 flyvninger underkastet kontrol, hvorved 26 personer blev tilbageholdt, hovedsagelig på flyvninger fra Budapest til Berlin.

⁴ Websted for den svenske udlændingestyrelse den 5. september 2013

⁵ Frontex' kvartalsvise risikoanalyse, april-juni 2013.

⁶ Kroatien, Grækenland, Irland, Luxembourg og Sverige deltog ikke.

Selv om ovennævnte oplysninger er nyttige, er der stadig behov for en bedre dataindsamling og analyse af ulovlige migrationsbevægelser i EU. For at imødekomme dette behov vil Frontex på Kommissionens initiativ og på basis af de tilgængelige oplysninger, som medlemsstaterne indsender, udarbejde en skræddersyet risikoanalyse om migrationsstrømme inden for EU inden medio november 2013. Desuden skal Frontex-risikoanalysenetværket medio december 2013 blive enige om, hvilke indikatorer for disse bevægelser der regelmæssigt skal indsamles, fra og med januar 2014.

3. ANVENDELSE AF SCHENGENREGLERNE

3.1. Tilfælde af midlertidig genindførelse af kontrol ved indre grænser

Det bestemmes i Schengenrænsekodeksens artikel 23⁷, at en medlemsstat, hvis der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, undtagelsesvist kan genindføre grænsekontrol ved de indre grænser. I perioden fra 1. maj til 31. oktober 2013 har ingen af medlemsstaterne genindført kontrol ved de indre grænser.

3.2. Opretholdelse af fravær af kontrol ved de indre grænser

De to områder af Schengenreglerne, hvor der oftest opstår påståede overtrædelser, er fortsat spørgsmålet om, hvorvidt politikontrol tæt ved de indre grænser har samme virkning som grænsekontrol (artikel 21 i Schengenrænsekodeksen), og forpligtelsen til at fjerne hindringerne for en smidig afvikling af vejtrafikken, såsom hastighedsbegrænsninger, ved overgangssteder ved de indre grænser (artikel 22 i Schengenrænsekodeksen). I perioden fra den 1. maj til den 31. oktober 2013 anmodede Kommissionen om oplysninger om mulige overtrædelser af artikel 21 og 22 i Schengenrænsekodeksen i en ny sag (vedrørende Spanien), afsluttede to sager (vedrørende Letland og Litauen) og fortsatte sin behandling af seks igangværende sager (vedrørende Østrig, Tjekkiet, Tyskland, Slovakiet og Sverige).

3.3. Påståede overtrædelser af andre dele af Schengenreglerne

Gennemførelse af direktivet om tilbagesendelse (direktiv 2008/115/EF) i national lovgivning

Fristen for gennemførelse af direktivet om tilbagesendelse (2008/115/EF) udløb den 24. december 2010. Alle EU-medlemsstater, som er bundet af direktivet, og alle associerede lande undtagen Island har meddelt, at direktivet er fuldt ud gennemført i national lovgivning. Kommissionen er ved at undersøge gennemførelsen i national lovgivning og den praktiske gennemførelse i medlemsstaterne nærmere og vil fremlægge sin første rapport om direktivets anvendelse som led i en meddelelse om EU's tilbagesendelsespolitik inden udgangen af 2013.

Gennemførelse af forordningen om lokal grænsetrafik (forordning (EF) nr. 1931/2006)

Siden ordningen for lokal grænsetrafik trådte i kraft i 2006, har Kommissionen overvåget gennemførelsen heraf. I forhold til den foregående rapport, har Kommissionen anmodet om oplysninger fra to medlemsstater (Ungarn og Slovakiet) og fortsat sine undersøgelser af tre

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengenrænsekodeks) ændret ved forordning (EU) nr. 610/2013.

medlemsstater (Letland, Polen og Slovenien) vedrørende de bilaterale aftaler, som disse lande har indgået med deres tredjelandsnaboer.

Kommissionens indsats er i disse tilfælde delvist baseret på EF-Domstolens dom af 21. marts 2013 i sag C-254/11 (Shomodi). Ifølge Domstolen skal indehaveren af en tilladelse til lokal grænsetrafik kunne dels færdes frit i grænseområdet i tre måneder, hvis den pågældendes ophold dér ikke afbrydes, dels opnå en ny ret til ophold i tre måneder efter hver afbrydelse af sit ophold. Endvidere skal opholdet for indehaveren af en tilladelse til lokal grænsetrafik betragtes som afbrudt, så snart den berørte person passerer grænsen og vender tilbage til sit bopælsland, uanset antallet og hyppigheden af de grænsepassager, der er fundet sted.

3.4. Svagheder i Schengenevalueringsmekanismen

Inden for rammerne af den nuværende Schengenevalueringsmekanisme⁸ evalueres medlemsstaternes anvendelse af Schengenreglerne regelmæssigt af eksperter fra medlemsstaterne, Rådets Generalsekretariat og Kommissionen.

I perioden fra den 1. maj til den 31. oktober 2013 blev der foretaget Schengenevalueringer vedrørende landgrænser i Ungarn, Polen, Slovakiet og Slovenien samt SIS og Sirene i Den Tjekkiske Republik, Malta, Slovakiet og Slovenien. Rapporterne er ved at blive afsluttede og forventes at indeholde både positive og negative bemærkninger og anbefalinger på områder som uddannelse, brug af risikoanalyse, informationsudveksling, internationalt samarbejde og infrastruktur ved grænseovergangssteder. Som det også var tilfældet i løbet af de foregående seks måneder, kan der generelt gøres fremskridt, men der er ikke konstateret nogen mangler, som kræver øjeblikkelig indgriben fra Kommissionens side.

Efter det nye besøg i Grækenland i oktober 2013 noterer Kommissionen sig de fremskridt, der er gjort med forvaltningen af landets ydre grænser. Kommissionen opfordrer Grækenland til at fortsætte gennemførelsen af schengenhandlingsplanen og gentager sit tilsagn om at støtte de græske bestræbelser, bl.a. gennem Fonden for De Ydre Grænser, den fremtidige fond for indre sikkerhed og via Frontex-bistand.

Bilag I indeholder en vejledende tidsplan for Schengenevalueringerne fra november 2013 til april 2014.

Hvad selve Schengenevalueringsmekanismen angår, besluttede Rådet den 7. oktober 2013 at vedtage en ny mekanisme, som kan identificere mangler på et tidligt tidspunkt og sikre passende løsninger, opfølgning og gennemsigtighed. I den nye mekanisme vil Kommissionen have en koordinerende rolle, da den skal gennemføre evalueringerne sammen med eksperter fra medlemsstaterne og påtage sig ansvaret for at vedtage rapporter og fremsætte henstillinger med henblik på forbedringer. Endvidere vil Kommissionen planlægge uanmeldte kontrolbesøg, f.eks. til Schengen's indre grænser.

Der kan dog stadig opstå meget ekstraordinære situationer, hvor henstillinger om afhjælpende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre, at der rettes hurtigt og fyldestgørende op på

⁸ SCH/Com-ex (98) 26 def.

eventuelle vedvarende alvorlige problemer i en medlemsstats kontrol af sine ydre grænser. Den nye mekanisme giver derfor mulighed for på Kommissionens initiativ at træffe en afgørelse om midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser i en medlemsstat, som ikke er i stand til at forvalte sine ydre grænser. Der er tale om en ekstraordinær foranstaltning, der benyttes som sidste udvej i en meget kritisk situation for at sikre, at problemerne kan løses, samtidig med at virkningerne for den fri bevægelighed begrænses.

Forordningen om den nye Schengenevalueringsmekanisme træder i kraft 20 dage efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, der fandt sted den 6. november 2013. Imidlertid anvendes den først i praksis et år senere for de nuværende Schengenstater. For andre EU-medlemsstater, der ønsker at deltage i Schengenområdet, er forordningen gældende senest fra og med den 1. januar 2016. Det skal bemærkes, at da Schengenevalueringerne af Bulgarien og Rumænien er afsluttede, vil de ikke blive taget op til fornyet vurdering under den nye mekanisme. Efter Kroatiens tiltrædelse af EU den 1. juli 2013 vil der, når landet har meddelt, at det er klart, blive lagt planer for Schengenevalueringen i overensstemmelse med den nye procedure.

3.5. Ophævelse af kontrol ved de indre grænser til Bulgarien og Rumænien

Efter Rådet i juni 2011 havde konkluderet, at både Bulgarien og Rumænien opfylder kriterierne for at anvende Schengenreglerne fuldt ud, blev der gennemført en række yderligere foranstaltninger, som skulle bidrage til deres tiltrædelse. Rådet har endnu ikke været i stand til at beslutte om kontrollen ved de indre grænser til disse lande skal ophæves, men har til hensigt at tage dette emne op på sit møde den 7.-8. december 2013. Kommissionen vil fortsat yde fuld støtte til Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Schengenområdet.

3.6. Tekniske ændringer af Schengengrænsekodeksen osv.

Ifølge aftalen om pakken vedrørende forvaltningen af Schengensamarbejdet i maj 2013 blev ændringerne af Schengengrænsekodeksen godkendt af Europa-Parlamentet, vedtaget af Rådet i juni 2013⁹, og de trådte i kraft den 19. juli 2013. Formålet med disse ændringer var at afskaffe de forskellige fortolkninger af Schengengrænsekodeksen og tage hånd om praktiske problemer, der var opstået siden kodeksens ikrafttrædelse. De vigtigste ændringer er indførelsen af en klar definition af beregningsmetoden for tredjelandstatsborgere på "ophold i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage" (kortvarigt ophold) i Schengenområdet, og en præcisering af den krævede gyldighedsperiode for tredjelandstatsborgeres rejsedokumenter.

4. LEDSAGEFORANSTALTNINGER

4.1. Anvendelse af Schengeninformationssystemet

Anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) blev taget i brug den 9. april 2013. Ved udløbet af den én måned lange intensive overvågning, der forløb uden problemer,

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 af 26. juni 2013 om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks), konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen, Rådets forordning (EF) nr. 1683/95 og (EF) nr. 539/2001 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 og (EF) nr. 810/2009.

blev den operationelle forvaltning af SIS II overdraget til det europæiske agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed (eu-LISA). SIS II har lige siden idriftsættelsen fungeret upåklageligt. Takket være de forbedrede funktionaliteter og den samlede præstation bidrager systemet i høj grad til at garantere både sikkerheden og den frie bevægelighed for personer inden for Schengenområdet. Antallet af indberetninger, der er lagret i SIS II, stiger løbende.

Den første uformelle vurdering af gennemførelsen af SIS II, som Kommissionen foretog i juli 2013, viste at medlemsstaterne generelt benytter de nye kategorier af indberetninger og funktioner, hvilket resulterer i, at der er sket en betydelig stigning i antallet af hits i mange medlemsstater. Dette er navnlig tilfældet i medlemsstater, der foretager direkte søgninger i det centrale system. Til gengæld har nogle medlemsstater oplevet et fald i hit i de første to måneder efter idriftsættelsen af SIS II i forhold til samme periode i 2012. Den foreliggende dokumentation tyder på, at denne udvikling skyldes, at der fortsat sker løbende justeringer af SIS II-systemet i medlemsstaternes interne organisation, en utilstrækkelig uddannelse af slutbrugere eller en ufuldstændig gennemførelse af SIS II. Faktisk er det endnu ikke alle medlemsstater, som fuldt ud har gennemført de nye SIS II datakategorier og funktioner. I betragtning af den væsentlige betydning, som SIS II har for Schengenrådets funktionsmåde, er det vigtigt, at systemet gennemføres fuldt ud, og at det fungerer sikkert og uden afbrydelser. For yderligere at vurdere situationen og fremskridtene i gennemførelsen af SIS II og sideløbende med de igangværende Schengenevalueringer agter Kommissionen at udføre endnu en undersøgelse i sidste kvartal af 2013 bl.a. for at vurdere medlemsstaternes hit-statistikker.

4.2. Anvendelse af visuminformationssystemet

Visuminformationssystemet (VIS)¹⁰ er et system til udveksling af oplysninger om visa til kortvarigt ophold. Siden sidste indberetningsperiode (30. april 2013) er VIS den 6. juni 2013 blevet operationelt i den sjette region (Østafrika) og i den syvende region (Sydafrika). Den 5. september 2013 blev det iværksat i den ottende region (Sydamerika)¹¹. Derudover skal VIS efter planen iværksættes i den niende region (Centralasien), den tiende region (Sydøstasien) og den ellefte region (Palæstina) den 14. november 2013. Drøftelserne om den tredje og sidste række af regioner, hvor VIS skal iværksættes, er blevet afsluttet og den dertil hørende gennemførelsesafgørelse blev vedtaget den 30. september 2013.

10 Rådets beslutning af 8. juni 2004 om indførelse af visuminformationssystemet (VIS) (2004/512/EF).

11 Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 21. september 2011 om fastsættelse af den dato, hvor visuminformationssystemet (VIS) skal idriftsættes i den første region (2011/636/EU), Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 21. september 2012 om fastsættelse af den dato, hvor visuminformationssystemet (VIS) skal idriftsættes i den tredje region (2012/512/EU), Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 7. marts 2013 om fastsættelse af den dato, hvor visuminformationssystemet (VIS) skal idriftsættes i den fjerde og femte region (2013/122/EU), Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 5. juni 2013 om fastsættelse af den dato, hvor visuminformationssystemet (VIS) skal idriftsættes i den sjette og den syvende region (2013/266/EU), Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 20. august 2013 om fastsættelse af den dato, hvor visuminformationssystemet (VIS) skal idriftsættes i den 8. region (2013/441/EU).

VIS fungerer godt, og den 31. oktober 2013 havde systemet behandlet 5,0 millioner Schengen-visumansøgninger og sikret udstedelse af 4,2 millioner visa. På trods af medlemsstaternes fortsatte indsats er det største problem stadig virkningerne på mellemlang til lang sigt af den ikke-optimale kvalitet af de oplysninger (både biometriske og alfanumeriske), som medlemsstaternes konsulære myndigheder registrerer i VIS.

4.3. Visumpolitik og aftaler om tilbagetagelse

Mekanisme til efterkontrol af visumliberaliseringen for de vestlige Balkanlande

Ifølge tal fra Frontex faldt det samlede antal asylansøgninger fra de visumfrie lande i det vestlige Balkan i de mest berørte EU/Schengen-medlemsstater med 5,6 % i perioden mellem januar 2013 og juli 2013 i forhold til samme periode året før. Næsten samme sæsonudsving kan også tydeligt ses i år, hvor antallet af indsendte ansøgninger gradvist steg fra maj 2013. Tendensen skyldes statsborgere fra Serbien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. De vigtigste bestemmelseslande er stadig Tyskland, efterfulgt af Sverige, Belgien, Schweiz og Luxembourg.

Tilbagetagelsesaftaler

For at lette en tilbagevenden til oprindelseslandet af personer med ulovligt ophold i en medlemsstat, blev der den 18. april 2013 underskrevet en tilbagetagelsesaftale med Kap Verde. Den samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet blev givet den 11. september og Rådets afgørelse, der er nødvendig for aftalens indgåelse, blev vedtaget den 9. oktober 2013. Ratificeringsanmeldelserne skal nu udveksles mellem EU og Kap Verde, hvorved aftalen (sammen med aftalen om visumlempelse) skulle træde i kraft snarest. Tilbagetagelsesaftalen med Tyrkiet blev paraferet i juni 2012, og det forventes, at den vil blive underskrevet, og at der vil blive iværksat en dialog om visumliberalisering. I oktober 2012 blev en tilbagetagelsesaftale med Armenien paraferet efterfulgt af dens undertegnelse den 19. april 2013, og ikrafttrædelsen forventes at finde sted snarest. Derudover blev forhandlingerne med Aserbajdsjan om aftaler om visumlempelse og tilbagetagelse afsluttet med paraferingen af begge aftaler den 29. juli 2013. Forslag til rådsafgørelser om undertegnelse og indgåelse af aftalerne vil snart blive drøftet i Rådet og Europa-Parlamentet.



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.11.2013
COM(2013) 832 final

ANNEX 1

BILAG

til

Fjerde halvårslige rapport om, hvordan Schengenområdet fungerer

BILAG I: Vejledende tidsplan for Schengenevalueringer i november 2013-april 2014¹

Dato	Medlemsstater	Emne
3.-15. november 2013	Estland, Letland, Litauen	SIS/Sirene
10.-14. december 2013	Ungarn	SIS/Sirene
24.-28. marts 2014	Schweiz	Politisamarbejde

¹