

II

(Mededelingen)

MEDEDELINGEN VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN
DE EUROPESE UNIE

EUROPESE COMMISSIE

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**met operationele richtsnoeren voor het beheer van de buitengrenzen om grensoverschrijdingen aan
de grenzen tussen de EU en Oekraïne te faciliteren**

(2022/C 104 I/01)

Na het begin van de Russische militaire invasie van Oekraïne op 24 februari 2022 heeft de Europese Raad in zijn conclusies van dezelfde dag de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne in de krachtigste bewoordingen veroordeeld, daarbij wijzend op de flagrante schending van het internationale recht en de beginselen van het VN-Handvest en op de ondermijning van de Europese en mondiale veiligheid en stabiliteit.

De Europese Unie ondervindt rechtstreeks gevolgen van de oorlog aan haar buitengrenzen, met name door de toenemende migratiedruk als gevolg van de vele duizenden personen die bescherming zoeken in EU-lidstaten. In de loop van enkele dagen waren tegen begin maart meer dan 650 000 ontheemden via Polen, Slowakije, Hongarije en Roemenië in de Europese Unie aangekomen. Deze aantallen zullen naar verwachting zelfs nog verder oplopen. De wachttijden aan de grensovergangen nemen voortdurend toe en er wordt melding gemaakt van rijen en opstoppen, vooral aan de Oekraïense kant van de grens.

De Europese Unie wordt geconfronteerd met een situatie van massale toestroom van Oekraïners en onderdanen van andere derde landen die in Oekraïne verbleven toen het conflict uitbrak. In dit verband heeft de Europese Raad ertoe opgeroepen de werkzaamheden inzake paraatheid op alle niveaus voort te zetten ⁽¹⁾, en heeft hij de Commissie in het bijzonder verzocht noodmaatregelen voor te stellen. In de buitengewone zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 27 februari 2022 is ook steun uitgesproken voor het voornemen van de Commissie om aanbevelingen voor de uitvoering van veiligheidscontroles op te stellen ⁽²⁾.

Deze richtsnoeren dienen om de lidstaten die grenzen aan Oekraïne bij te staan in de huidige situatie aan de buitengrenzen van de EU als gevolg van de Russische agressie tegen Oekraïne. Zij zijn toegespitst op de maatregelen die de lidstaten kunnen nemen om te zorgen voor een doeltreffend en efficiënt beheer van de grensoverschrijdingen door personen die Oekraïne via de grenzen met Polen, Slowakije, Hongarije en Roemenië ontluchten, en om opstoppen aan en in de buurt van de grenzen te voorkomen en tegelijkertijd een hoog veiligheidsniveau voor het hele Schengengebied te handhaven.

De richtsnoeren bevatten met name een uitgebreid overzicht van de maatregelen voor het faciliteren van grenscontroles die beschikbaar zijn uit hoofde van de Schengenregels ⁽³⁾, waarbij nog steeds het vereiste niveau van grenscontroles wordt gewaarborgd. De Commissie beveelt aan deze flexibiliteit te gebruiken in overeenstemming met deze operationele richtsnoeren.

⁽¹⁾ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-februari-2022/>

⁽²⁾ <https://www.consilium.europa.eu/nl/meetings/jha/2022/02/27/>

⁽³⁾ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

Het gaat onder andere om de volgende maatregelen:

- vereenvoudiging van de grenscontroles voor bepaalde categorieën personen, waaronder kwetsbare personen, zoals kinderen, en andere categorieën, zoals werknemers in de vervoerssector die tijdens het uitvoeren van hun opdracht in Oekraïne gestrand zijn;
- de mogelijkheid om grenscontroles te organiseren buiten grensdoorlaatposten;
- speciale regelingen voor het overschrijden van de grenzen door reddingsdiensten, politie, brandweer, grenswachten en zeevarenden, ongeacht hun nationaliteit;
- de inrichting van rijstroken voor noodhulp die bestemd zijn voor de toegang en terugkeer van organisaties die humanitaire hulp verlenen op het Oekraïense grondgebied;
- buiten het toepassingsgebied van de Schengenregels, de vrijstelling van douanerechten en maatregelen om de binnenkomst van gezelschapsdieren die hun eigenaren uit Oekraïne vergezellen, te faciliteren.

Tot slot wordt de betrokken lidstaten in deze richtsnoeren sterk aanbevolen om bij alle activiteiten van de grenswachten aan de grenzen gebruik te maken van de ondersteuning door het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex). In dit verband zou Frontex met name prioriteit moeten geven aan de behandeling van alle verzoeken van de betrokken lidstaten aan de Fusion Services van Eurosur, met name voor het regelmatig monitoren met op maat gesneden beelddiensten, onder meer op basis van satellietbeelden, die de aangrenzende gebieden vóór de grens van Oekraïne bestrijken met het oog op een beoordeling van de situatie, en voor het verlenen van een op maat gesneden multifunctionele bewakingsdienst vanuit de lucht. De Commissie moedigt de lidstaten met een gemeenschappelijke grens met Oekraïne ook sterk aan om ondersteuning van Europol te vragen.

Overeenkomstig artikel 40 van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht ⁽⁴⁾ kan aan lidstaten die zich geconfronteerd zien met onevenredig grote uitdagingen op het gebied van migratie, technische en operationele ondersteuning worden geboden door ondersteuningsteams voor migratiebeheer (Frontex/EU-Asielagentschap/Europol en andere relevante agentschappen). De Commissie coördineert dat proces samen met de relevante agentschappen en de lidstaten.

In het licht van het voorstel van de Commissie om de richtlijn tijdelijke bescherming ⁽⁵⁾ te activeren, moeten de lidstaten, in overleg met de Commissie, samenwerken en informatie uitwisselen om de uitvoering van de tijdelijke bescherming te faciliteren. Dit moet gebeuren via een "solidariteitsplatform", waarbij de lidstaten informatie uitwisselen over hun opvangcapaciteit en het aantal personen dat tijdelijke bescherming geniet op hun grondgebied. Dat solidariteitsplatform zou worden ingezet voor de coördinatie van die instrumenten, waarbij EU-agentschappen en andere instrumenten of middelen van de Unie die ter beschikking van de lidstaten staan, kunnen worden betrokken.

Om de lidstaten verder te ondersteunen bij het aanpakken van de huidige problemen aan de buitengrens met Oekraïne, zal de Commissie vergaderingen op deskundigenniveau beleggen om de uitvoering van deze richtsnoeren te bespreken, rekening houdend met mogelijke toekomstige richtsnoeren die Frontex zal uitbrengen.

1. Vermindering van opstoppen bij grensdoorlaatposten

Rechtsgrondslag: Artikel 9 van de Schengengrenscod

Om de doorstroming van het verkeer aan de grens te vergroten, moeten de lidstaten gebruikmaken van de steun van Frontex en Europol. Frontex kan het permanente korps inzetten ter ondersteuning van de identificatie van personen die de grens willen overschrijden, met inbegrip van nationaliteitscreening en controles van reisdocumenten (alook covidvaccinatiecertificaten), met name door ondersteuning te bieden met Eurodac-apparatuur, SIS-controles, en personeel voor de registratie en het nemen van vingerafdrukken van de onderdanen van derde landen die aan deze verplichting onderworpen zijn ⁽⁶⁾. Met name Europol kan uitgezonden functionarissen inzetten om de lidstaten te ondersteunen bij het uitvoeren van tweedelijnscontroles aan de grens.

Om grensoverschrijdingen te faciliteren, kunnen de lidstaten gebruikmaken van de Schengengrenscod (artikel 9), waarin is bepaald dat de grenscontroles aan de buitengrenzen kunnen worden versoepeld, als gevolg van buitengewone en onvoorziene omstandigheden.

⁽⁴⁾ Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624 (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1).

⁽⁵⁾ Richtlijn 2001/55/EG.

⁽⁶⁾ Personen die om internationale bescherming verzoeken en onderdanen van derde landen die zijn aangehouden in verband met het illegaal overschrijden van de buitengrenzen.

Buitengewone en onvoorziene omstandigheden doen zich voor wanneer onvoorzienbare gebeurtenissen een zodanig druk verkeer veroorzaken dat, niettegenstaande volledige benutting van alle personele, facilitaire en organisatorische mogelijkheden, aan de grensdoorlaatposten onredelijk lange wachttijden ontstaan. De huidige situatie in Oekraïne, die het gevolg is van de Russische agressie en heeft geleid tot een grote toestroom van personen die vluchten of terugkeren uit het oorlogsgebied, rechtvaardigt de tijdelijke versoepeling van de grenscontroles aan de Oekraïense grens met de EU.

Grenswachters kunnen versoepelingen toepassen ten aanzien van alle of bepaalde groepen reizigers. Bij het nemen van een beslissing over de gerichte toepassing van versoepeling zou rekening moeten worden gehouden met de volgende criteria om te bepalen wie al dan niet wordt gecontroleerd:

- het staatsburgerschap van een EU-lidstaat;
- een reeds bestaande verblijfsstatus in een EU-lidstaat;
- de nationaliteit van de reiziger (met name of het derde land visumplichtig of visumvrij is);
- de verblijfsstatus in Oekraïne van onderdanen van derde landen die niet de Oekraïense nationaliteit bezitten;
- de kwetsbaarheid en leeftijd van de reizigers, met bijzondere aandacht voor het belang van het kind;
- alle beschikbare informatie over veiligheidsdreigingen, zoals terrorisme of georganiseerde misdaad, over mogelijke bedreigingen voor de openbare veiligheid, over risico's van illegale immigratie;
- het bestaan van een biometrisch paspoort;
- het bestaan (of het ontbreken) van een geldig reisdocument in het algemeen;
- de status van buitenlandse werknemer met bijzondere kennis of bekwaamheden, zoals werknemers in de vervoerssector (met inbegrip van zeevarenden), ongeacht hun nationaliteit, die in het bezit zijn van geldige documenten waaruit hun beroep blijkt.

In elk geval moet aandacht worden besteed aan de eerbiediging van de eenheid van het gezin tijdens de grenscontroleprocedures en moet worden gewaarborgd dat kinderen nooit worden gescheiden van hun ouders of begeleidende gezinsleden of verzorgers.

In geval van twijfel over de identiteit van de persoon en/of over een mogelijke bedreiging als hierboven omschreven, mag de grenswachter geen gebruikmaken van de mogelijkheid van versoepeling, maar moet hij een gewone grenscontrole uitvoeren, overeenkomstig artikel 8 van de Schengengrenscode.

Gezien de buitengewone situatie aan de buitengrenzen van de Unie met Oekraïne als gevolg van de Russische militaire agressie, en de mogelijke veiligheidsproblemen aan de grens als gevolg van een massale toestroom van Oekraïners en onderdanen van andere derde landen die vanuit Oekraïne de Unie binnenkomen, met lange rijen en mensenmenigten aan de grens tot gevolg, kunnen de lidstaten bij wijze van alternatief, of cumulatief, d.w.z. voor de categorieën personen waarvoor de grenscontroles niet worden versoepeld, overwegen grenscontroles uit te voeren, niet aan de grensdoorlaatposten, maar op een andere, veilige locatie weg van de grens. De controles kunnen worden uitgevoerd tijdens of na het vervoer van de reizigers naar die veilige locatie.

Dit zou het mogelijk maken een bedreiging van de binnenlandse veiligheid en de openbare orde van de lidstaten te voorkomen door ervoor te zorgen dat met name veiligheids- en identiteitscontroles in het Schengeninformatiesysteem (SIS) en andere relevante databanken alsook gezondheidscontroles worden uitgevoerd ondanks de kritieke situatie aan de grens, terwijl tegelijk het veiligheidsprobleem wordt voorkomen dat het samenkomen van grote groepen aan de grens met zich mee zou kunnen brengen. De lidstaten kunnen ook vragen dat Frontex ondersteuning verleent bij de identificatie van personen, met inbegrip van nationaliteitsscreening en controles van reisdocumenten, met name door ondersteuning te bieden met Eurodac-apparatuur en personeel voor de registratie en het nemen van vingerafdrukken van de onderdanen van derde landen die aan die verplichting onderworpen zijn.

2. Afwijkingen van de vervulling van de toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen

Rechtsgrondslag: Artikel 6, lid 5, punt c), van de Schengengrenscode

Het staat de lidstaten vrij om onderdanen van derde landen die niet aan een of meer van de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van de Schengengrenscode (toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen) voldoen, toegang tot hun grondgebied te verlenen **op grond van humanitaire redenen**, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen. Deze ruime afwijking kan in de huidige crisis worden toegepast om toegang te verlenen aan al wie op de vlucht zijn voor het conflict in Oekraïne.

De lidstaten moeten de toepassing van inreisverboden/SIS-signaleringsinrake een verbod op binnenkomst en verblijf in de EU op migratiegronden opschorten (artikel 11 van Richtlijn 2008/115/EG). Er dient echter terdege rekening te worden gehouden met inreisverboden die zijn uitgevaardigd om veiligheidsredenen.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat niet-Oekraïense derdelanders, andere dan die welke onder het toepassingsgebied van de richtlijn tijdelijke bescherming vallen ⁽⁷⁾ of die op andere gronden recht op verblijf in de Unie hebben, na binnenkomst doorreizen naar hun land van oorsprong of van gewone verblijfplaats. Om situaties van illegaal verblijf te voorkomen, worden de lidstaten aangemoedigd om — indien nodig — bijstand te verlenen bij hun repatriëring of regularisatie, al naargelang van het geval. Het permanente korps van Frontex kan worden ingezet om deze begeleide vertrekken te ondersteunen.

De lidstaten moeten bij binnenkomst gemakkelijk te begrijpen brochures beschikbaar stellen in de talen die door deze onderdanen van derde landen het vaakst worden gebruikt of begrepen, waarin wordt aangegeven waar mensen bijstand kunnen krijgen en welke basisprocedures zij moeten volgen.

In geval van ontbrekende of ontoereikende documentatie van onderdanen van derde landen, met inbegrip van kinderen, worden de lidstaten aangemoedigd een verklaring van aankomst en/of de (voorlopige) reisdocumenten af te geven die zijn vermeld in:

https://ec.europa.eu/home-affairs/travel-documents-issued-member-states-part-ii_en.

Dit is met name belangrijk om ervoor te zorgen dat de voortzetting van de reis — en de toekomstige terugkeer — van deze onderdanen van derde landen mogelijk blijft.

Sommige Oekraïense onderdanen willen mogelijk doorreizen naar andere bestemmingen in de EU, in de meeste gevallen met het oog op hereniging met familie of vrienden. Deze mogelijke passagiers die zich melden met vervallen paspoorten, of met enkel identiteitskaarten of geboorteakten voor kinderen, mogen volgens de huidige regels niet reizen tussen de lidstaten. Hoewel het de beslissing van de vervoerders is om zulke personen aan boord te laten, worden de lidstaten aangemoedigd hen in dit verband te steunen. Met name als het gaat om verbindingen van of naar lidstaten waar de interne grenscontroles nog niet zijn opgeheven, zouden zij kunnen overwegen de vervoerders garanties te geven dat ze niet zullen worden beboet voor het vervoeren van passagiers die wegens het lopende conflict in Oekraïne niet over de juiste documenten beschikken. De lidstaten worden aangemoedigd flexibiliteit te hanteren bij de facilitering van dergelijke gevallen en om vervoerders vrij te stellen van de betaling van dergelijke boeten.

3. Overschrijden van de buitengrenzen buiten de officieel aangemelde grensdoorlaatposten in onvoorziene noodsituaties

Rechtsgrondslag:

- Artikel 5, lid 2, punt b), van de Schengengrenscode
- Artikel 9 van de Schengengrenscode

In onvoorziene noodsituaties kunnen de lidstaten personen of groepen personen toestaan de buitengrenzen over te steken buiten de officieel aangemelde grensdoorlaatposten en buiten de vastgestelde openingstijden. Voorgesteld wordt dat de lidstaten **tijdelijke grensdoorlaatposten** opzetten, die voor de duur van de noodsituatie open kunnen blijven. Het gebruik van zulke tijdelijke grensdoorlaatposten kan worden gecombineerd met de flexibiliteit die wordt geboden in artikel 9 (versoepeling van de grenscontroles) van de Schengengrenscode. Het opzetten van tijdelijke grensdoorlaatposten zou in de huidige situatie nuttig kunnen zijn, bijvoorbeeld in het geval dat de wegen naar de grensdoorlaatposten geblokkeerd worden door achtergelaten auto's.

4. Facilitering voor reddingsdiensten

Rechtsgrondslag: Punt 7 van bijlage VII bij de Schengengrenscode

De lidstaten kunnen krachtens nationaal recht voorzien in regelingen voor de in- en uitreis van leden van reddingsdiensten, politie en brandweer in noodsituaties, alsmede van grenswachters die voor hun werk de grenzen overschrijden.

Bilaterale samenwerking met Oekraïne zou op ad-hocbasis kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld met het oog op:

- het wegslepen van achtergelaten auto's die de toegang tot grensdoorlaatposten blokkeren, en/of
- het verstrekken van medische hulp, voedsel, water en andere hulp aan personen die de grens willen oversteken.

⁽⁷⁾ Zoals is vastgesteld in Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

5. Inrichting van rijstroken voor noodhulp

Om ervoor te zorgen dat humanitaire konvooien en verleners van noodbijstand in het kader van het Uniemechanisme voor civiele bescherming, alsook verleners van humanitaire hulp aan mensen op het Oekraïense grondgebied snel en veilig de grens kunnen oversteken, zouden de lidstaten op grensdoorlaatposten daartoe speciale rijstroken moeten aanwijzen als “Emergency Support Lane” (rijstrook voor noodhulp).

De prioriteit zou moeten zijn dat het verkeer op die rijstroken op elk moment vlot kan blijven doorstromen. De lidstaten kunnen dergelijke rijstroken eveneens buiten of naast reeds bestaande grensdoorlaatposten inrichten om snelle bijstandsverlening en de veiligheid van humanitaire hulpverleners te verzekeren.

Indien de configuratie van een grensdoorlaatpost dat mogelijk maakt en de lidstaten een voldoende aantal douanebeambten kunnen inzetten, wordt aanbevolen om soortgelijke rijstroken voor vrachtwagens aan te wijzen, teneinde zowel te waarborgen dat goederen en diensten ononderbroken kunnen worden geleverd als dat werknemers in de vervoerssector uit Oekraïne kunnen terugkeren.

6. Richtsnoeren voor bevoegde autoriteiten aan de grens met betrekking tot persoonlijke bezittingen en waardevolle voorwerpen die ontheemden uit Oekraïne met zich meedragen

De artikelen 4 tot en met 11 van Verordening (EG) nr. 1186/2009 van 16 november 2009 betreffende de instelling van een communautaire regeling inzake douanevrijstellingen kunnen worden toegepast op de verwerking van persoonlijke goederen van ontheemden uit Oekraïne. Overeenkomstig artikel 11 van die verordening kunnen de bevoegde autoriteiten afwijken van bepaalde voorwaarden inzake beperking van de douanevrijstelling indien een persoon zijn normale verblijfplaats van een derde land naar het douanegebied van de Gemeenschap overbrengt ten gevolge van uitzonderlijke politieke omstandigheden. Bijgevolg kunnen ontheemde uit Oekraïne persoonlijke bezittingen binnenbrengen in de Unie zonder dat daarop douanerechten worden geheven. Douaneaangiften kunnen ook een vereenvoudigde vorm aannemen, waaronder mondelinge aangiften.

Op dezelfde manier kunnen de artikelen 4 tot en met 11 van Richtlijn 2009/132/EG van de Raad van 19 oktober 2009 houdende bepaling van de werkingssfeer van artikel 143, punten b) en c), van Richtlijn 2006/112/EG met betrekking tot de vrijstelling van de belasting over de toegevoegde waarde voor de definitieve invoer van bepaalde goederen, worden toegepast op de verwerking van persoonlijke goederen van ontheemden uit Oekraïne. Overeenkomstig artikel 11 van die richtlijn kunnen de bevoegde autoriteiten afwijken van bepaalde voorwaarden inzake beperking van vrijstelling van btw indien een persoon zijn/haar normale verblijfplaats van een derde land naar een EU-lidstaat overbrengt ten gevolge van uitzonderlijke politieke omstandigheden. Bijgevolg kunnen ontheemden uit Oekraïne persoonlijke bezittingen binnenbrengen in de Unie met vrijstelling van btw.

Artikel 32 van Verordening (EU) nr. 576/2013 betreffende het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren kan worden toegepast om de binnenkomst van gezelschapsdieren die hun eigenaren uit Oekraïne vergezellen, te faciliteren. Om dit proces te vergemakkelijken en in afwijking van de voorwaarden voor het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren, kunnen de lidstaten in uitzonderlijke gevallen het niet-commerciële verkeer naar hun grondgebied toestaan van gezelschapsdieren die niet voldoen aan die voorwaarden, in het kader van specifieke vergunningsregelingen. De bevoegde autoriteiten voor veterinaire gezondheidszorg in elke lidstaat werden reeds op de hoogte gebracht van deze mogelijkheid en zijn begonnen met de uitvoering van zulke regelingen aan de grenzen.

In het geval van contanten (contant geld, verhandelbare instrumenten aan toonder of als zeer liquide waardedragers gebruikte commodity's, zoals goud), zouden de bepalingen inzake liquidemiddelencontrole van Verordening (EU) 2018/1672 moeten worden toegepast voor zover dat in deze omstandigheden mogelijk is. Dit kan gebeuren via aangifte van vervoerde contanten ter waarde van 10 000 EUR of meer, hetzij door middel van een onvolledige aangifte, hetzij eenvoudigweg door middel van een eigen aangifte die de volgende informatie bevat:

- de vervoerder van de contanten en diens contactgegevens, en
- het bedrag aan contanten.

De bevoegde autoriteiten zouden niettemin een passende risicoanalyse en follow-up moeten garanderen.

De autoriteiten zouden waakzaam moeten zijn voor het risico dat fraudeurs van de crisis kunnen profiteren om illegaal gevaarlijke goederen (wapens, explosieven, enz.) in te voeren.

Op de plaats van binnenkomst in de Unie zouden de met controles aan de buitengrenzen belaste beampten moeten vragen en nagaan of een persoon in het bezit is van een vuurwapen.

Indien een persoon verzoekt een legaal civiel vuurwapen met zich mee te nemen op het grondgebied van de Unie, zijn de EU-voorschriften inzake de invoer van civiele vuurwapens van toepassing, en is met name een toestemming voor invoer nodig in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 258/2012 betreffende de invoer en uitvoer van civiele vuurwapens, in samenhang met Richtlijn (EU) 2021/555 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (codificatie).

Aanbevolen wordt dat beambten die belast zijn met de controles aan de buitengrenzen, waar mogelijk contact opnemen met hun tegenhangers aan de Oekraïense kant van de grensdoorlaatpost om personen die een vuurwapen dragen en die niet voldoen aan de invoervereisten van de EU, in staat te stellen zich veilig van een dergelijk vuurwapen te ontdoen voordat zij de grens oversteken.
