

**Voorstel van aanbeveling
betreffende de evaluatie van de
Schengenovereenkomsten**

De Assemblee,

OVERWEGENDE

1. artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
2. de artikelen 20, 45, 67 en 77 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
3. verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode;
4. verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een code van de Unie betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore), zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2024/1717 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024;
5. de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's in haar verslag 2024 over de staat van Schengen (COM (2024) 173 van 16 april 2024);
6. de hervorming van de Schengengrenscore in mei 2024, onder het Belgische voorzitterschap van de EU;
7. de Eurobarometer 2024 over Schengen, waaruit blijkt dat meer dan 72 % van de Europese burgers een zeer positief beeld heeft van het Schengengebied;

**Proposition de recommandation
relative à l'évaluation des accords de
Schengen**

L'Assemblée,

CONSIDÉRANT

1. l'article 3 du Traité sur l'Union européenne ;
2. les articles 20, 45, 67 et 77 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
3. le règlement (CE) 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas ;
4. le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), modifié par le règlement (UE) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 ;
5. la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, en son rapport 2024 sur la situation dans l'espace Schengen (COM (2024) 173 du 16 avril 2024);
6. la réforme du code frontières Schengen en mai 2024, sous la présidence belge de l'UE ;
7. l'Eurobaromètre 2024 relatif à Schengen, duquel il ressort que plus de 72 % des citoyens européens ont une image très positive de l'espace Schengen ;

8. het nieuwe Benelux-verdrag inzake politiesamenwerking, dat op 1 oktober 2023 in werking is getreden;

9. de hoorzittingen georganiseerd door de commissie buitenlandse zaken van het Benelux Parlement op 17 januari, 14 februari, 4 en 25 april 2025;

10. het thematische debat dat tijdens de plenaire vergadering van het Benelux Parlement op 13 juni 2025 werd gehouden en volledig gewijd was aan de veertigste verjaardag van de Schengenakkoorden.

STELT VAST

I. Binnen het Schengengebied

a) dat het Schengengebied, dat in 1985 is gecreëerd door Duitsland, België, Frankrijk, Luxemburg en Nederland en vervolgens geleidelijk is uitgebreid tot andere landen, waaronder onlangs Roemenië en Bulgarije, een van de belangrijkste verworvenheden van de Europese integratie is;

b) dat het Schengengebied is uitgegroeid tot de grootste ruimte van vrij verkeer ter wereld, waarin de ondertekenende staten de systematische controles aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft en in plaats daarvan één enkele buitengrens hebben ingesteld waar inreiscontroles worden uitgevoerd;

c) dat het Schengengebied aanzienlijke economische voordelen genereert voor alle burgers en bedrijven in de Europese Unie, en in het bijzonder in de Benelux-landen;

d) dat het Schengengebied ook essentieel is voor het concurrentievermogen van de Europese Unie: uit het verslag van de Europese Commissie “over de situatie in het Schengengebied” van 2024 blijkt dat in 2023 ongeveer 40% van het internationale passagiersverkeer via het Schengengebied verliep, dat de meest bezochte bestemming ter wereld was. Meer dan een half miljard passagiers reisden door het Schengengebied,

8. le nouveau Traité Benelux de coopération policière, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2023 ;

9. les auditions organisées par la commission des Affaires étrangères du Parlement Benelux en date du 17 janvier, 14 février, 4 et 25 avril 2025 ;

10. le débat thématique organisé lors de la séance plénière du 13 juin 2025 du Parlement Benelux, entièrement consacré au quarantième anniversaire des Accords de Schengen.

CONSTATE

I. Au niveau de l'espace intérieur Schengen

a) que l'espace Schengen, créé en 1985 par l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, puis progressivement élargi à d'autres pays, dont récemment la Roumanie et la Bulgarie, constitue l'une des plus importantes réalisations de la construction européenne ;

b) que l'espace Schengen est devenu le plus grand espace de libre circulation au monde, dans lequel les États signataires ont aboli les contrôles systématiques sur leurs frontières intérieures pour une frontière extérieure unique où sont effectués les contrôles d'entrée ;

c) que l'espace Schengen génère des avantages économiques considérables pour l'ensemble des citoyens et des entreprises de l'Union européenne, et en particulier dans les pays du Benelux ;

d) que l'espace Schengen est également indispensable à la compétitivité de l'Union européenne : le rapport 2024 de la Commission européenne « *sur la situation dans l'espace Schengen* » indique qu'en 2023, environ 40 % de la circulation internationale de personnes est passée par l'espace Schengen et que ce dernier était la destination la plus visitée au monde. Plus d'un demi-milliard de passagers se sont

wat bijdraagt aan de economie van de EU, aangezien toerisme goed is voor bijna 10% van het BBP van de EU en werk biedt aan ongeveer 22,6 miljoen mensen;

e) dat er verschillende studies zijn verricht naar de economische gevolgen van een permanente herinvoering van de controles aan de binnengrenzen in het Schengengebied en dat de conclusies daarvan onbetwistbaar zijn: het loslaten van de Schengenbeginselen zou leiden tot extreem hoge economische verliezen voor de EU-lidstaten;

f) dat het Schengengebied sinds 2015 niettemin het hoofd heeft moeten bieden aan grote uitdagingen die de goede werking ervan hebben ondermijnd: migratiestromen, veiligheidskwesties, pandemieën en milieu- of geopolitieke crises;

g) dat deze opeenvolgende uitdagingen voor een aantal Schengenlidstaten aanleiding zijn geweest om opnieuw controles aan de binnengrenzen in te voeren, overeenkomstig artikel 72 van de Schengengrenscodex;

h) dat in 2024, na de hervorming van de Schengengrenscodex, de voorwaarden voor de herinvoering van controles aan de binnengrenzen zijn verduidelijkt: het verdrag bepaalt voortaan dat deze veiligheidsmaatregel – die alleen als laatste redmiddel mag worden ingezet wanneer de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in gevaar zijn – in ieder geval beperkt moet blijven tot een periode van zes maanden, die kan worden verlengd tot twee jaar in geval van ernstige tekortkomingen in het beheer van de buitengrenzen; dat de herziene code de lidstaten aanmoedigt – maar niet verplicht – om “alternatieve maatregelen” te nemen alvorens te kiezen voor grenscontroles;

i) dat ondanks deze hervorming de autonome benaderingen van de staten worden voortgezet;

j) dat een alternatieve maatregel voor de Benelux zou kunnen bestaan uit een versterkte politie- en douanesamenwerking in grensgebieden, luchthavens, havens en

rendus dans l'espace Schengen, contribuant ainsi à l'économie de l'UE puisque le tourisme intervient pour près de 10 % dans le PIB de l'UE et emploie quelque 22,6 millions de personnes ;

e) que plusieurs études ont été menées sur les conséquences économiques d'une restauration permanente des contrôles aux frontières intérieures dans l'espace Schengen et que leurs conclusions sont sans appel : l'abandon des principes Schengen entraînerait des pertes économiques extrêmement élevées pour les Etats membres de l'UE ;

f) que depuis 2015, l'espace Schengen a néanmoins dû faire face à des défis majeurs qui ont ébranlé son bon fonctionnement : flux migratoires, enjeux sécuritaires, pandémie et crises environnementales ou géopolitiques ;

g) que ces défis successifs ont conduit un certain nombre d'Etats membres de l'espace Schengen à réintroduire des contrôles aux frontières intérieures, conformément à l'article 72 du code frontières Schengen ;

h) qu'en 2024, suite à la réforme du code frontières Schengen, les conditions de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures ont été précisées: le code prévoit dorénavant que cette mesure de sauvegarde- qui ne peut être déployée qu'en dernier recours lorsque l'ordre public ou la sécurité intérieure sont menacés- et qu'elle doit en tout état de cause être limitée à une période de six mois, prolongeable à deux ans en cas de défaillance grave dans la gestion des frontières extérieures ; que le code réformé encourage – mais ne contraint pas- les Etats membres à recourir à des « mesures alternatives » avant d'opter pour des contrôles aux frontières ;

i) que malgré cette réforme, les approches autonomes des états se poursuivent ;

j) qu'une mesure alternative pour le Benelux pourrait consister en une coopération policière et douanière renforcée dans les zones frontalières, les aéroports, les

stations, bijvoorbeeld door het opzetten van gezamenlijke patrouilles van de drie landen; dat er geen echte juridische belemmeringen bestaan voor een versterking van de politie- en douanesamenwerking tussen de lidstaten en dat hiervoor geen wijziging van het EU-Verdrag nodig is;

k) dat de herinvoering van controles aan de binnengrenzen vaak gebeurt zonder voorafgaand overleg met de naburige lidstaten, die toch in de eerste plaats te maken krijgen met de gevolgen van dit besluit;

l) dat sommige lidstaten van de Schengenzone bovendien controles aan de binnengrenzen hebben gehandhaafd tot ver na de termijnen die zijn toegestaan volgens de Schengengrenscore, daarbij verwijzend naar de situatie aan de buitengrenzen van de EU en/of bezorgdheid op het gebied van veiligheid;

m) dat deze unilaterale maatregelen aanzienlijke economische, sociale en politieke kosten met zich mee kunnen brengen, omdat ze het vrije verkeer binnen de Unie belemmeren, obstakels voor de economische activiteit opwerpen en het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten schaden;

n) dat voor de Benelux-landen de herinvoering van controles aan de binnengrenzen in de buurlanden mogelijk zeer negatieve gevolgen heeft voor de grensarbeiders in de Benelux, voor het goederenvervoer en bijgevolg voor de economie van de drie landen;

II. Op het gebied van de controle aan de buitengrenzen van Schengen

o) dat de afschaffing van de binnengrenzen binnen de Europese Unie alleen mogelijk is met een doeltreffende bewaking en controle aan de buitengrenzen van het Schengengebied;

p) dat de belangrijkste uitdagingen voor het Schengengebied momenteel liggen op het gebied van de controle aan de land- en zee grenzen, met name in verband met illegale

ports et les gares, avec par exemple la mise sur pied de patrouilles conjointes des trois pays ; qu'il n'existe pas d'obstacles juridiques réels au renforcement de la coopération policière et douanière entre les États membres et aucune modification du traité de l'UE n'est nécessaire à cet effet ;

k) que la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures se fait souvent sans concertation préalable avec les États membres voisins pourtant concernés au premier plan par les conséquences de cette décision ;

l) que certains États membres de l'espace Schengen ont par ailleurs maintenu des contrôles aux frontières intérieures bien au-delà des délais autorisés par le code frontières Schengen, invoquant la situation aux frontières extérieures de l'UE et/ou des préoccupations en matière de sécurité ;

m) que ces mesures unilatérales peuvent avoir des coûts économiques, sociaux et politiques considérables, car elles entravent la liberté de circulation dans l'Union, créent des obstacles à l'activité économique et nuisent à la confiance mutuelle entre États membres ;

n) que pour les pays du Benelux, la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures dans les pays voisins a potentiellement un impact très négatif sur les travailleurs transfrontaliers du Benelux, sur le transport de marchandises et par voie de conséquence sur l'économie des trois pays ;

II. Au niveau du contrôle des frontières extérieures de Schengen

o) que l'abolition des frontières intérieures au sein de l'Union européenne ne peut se concevoir qu'avec une surveillance et un contrôle efficace aux frontières extérieures de l'espace Schengen ;

p) qu'à l'heure actuelle, les défis principaux de l'espace Schengen se situent au niveau du contrôle aux frontières extérieures terrestres et maritimes, en lien notamment avec la

migratie, grensoverschrijdende criminaliteit en het gevaar van instrumentalisering van migratiestromen¹; migration illégale, la criminalité transfrontalière et la menace d'une instrumentalisation des flux migratoires² ;

q) dat ondanks het bestaan op Europees niveau van convergerende procedures voor de afgifte van visa voor kort verblijf, gemeenschappelijke databanken (met name het Schengeninformatiesysteem (SIS), EURODAC en het VIS) en samenwerking tussen de politiediensten van de verschillende EU-lidstaten, verschillende opeenvolgende crises belangrijke tekortkomingen in de werking van het Schengengebied aan het licht hebben gebracht;

r) dat de recente goedkeuring van het Europese migratie- en asielpact weliswaar een stap in de goede richting is om dit probleem aan te pakken, maar dat er nog andere maatregelen moeten worden genomen om de controle aan de buitengrenzen van de EU te versterken;

s) dat bijvoorbeeld vaststaat dat de voorwaarden voor de afgifte van Schengenvisa niet voldoende geharmoniseerd zijn, aangezien sommige Schengenlanden deze gemakkelijker verlenen dan andere;

t) dat de EU, met het oog op een beter beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van het Schengengebied, heeft besloten nieuwe geautomatiseerde systemen in te voeren, met name het EES (Entry Exit System) en het ETIAS (European Travel Information and Authorisation System);

q) que malgré l'existence au niveau européen de procédures convergentes de délivrance des visas de court séjour, de bases de données communes (notamment, le système d'information Schengen (SIS), l'EURODAC ou encore le VIS), et d'une coopération entre les polices des différents Etats membres de l'UE, différentes crises successives ont révélé des failles importantes dans le fonctionnement de l'espace Schengen

r) que l'adoption récente du Pacte européen de migration et d'asile constitue certes un pas dans la bonne direction pour y faire face mais que d'autres mesures devront encore être prises pour renforcer le contrôle des frontières extérieures de l'UE ;

s) qu'il est par exemple établi que les conditions de délivrance de visas Schengen ne sont pas suffisamment harmonisées, certains pays Schengen l'accordant plus facilement que d'autres ;

t) qu'en vue d'améliorer la gestion des frontières extérieures des États membres de l'espace Schengen, l'UE a décidé d'implémenter de nouveaux systèmes automatisés, en particulier l'EES (Entry Exit System) et l'ETIAS (European Travel Information and Authorisation System) ;

u) dat de tenuitvoerlegging ervan echter aanzienlijke vertraging oploopt door het gebrek aan interoperabiliteit van de computersystemen van de lidstaten en dat sommige lidstaten traag zijn met het oplossen van dit probleem;

u) que leur mise en œuvre connaît toutefois des retards importants en raison du manque d'interopérabilité des systèmes informatiques des Etats membres et que certains d'entre eux tardent à remédier au problème ;

¹ d.w.z. het feit dat migratie, en met name massamigratie, door staten of niet-statelijke actoren bewust wordt gebruikt als wapen om politieke, economische of militaire doelstellingen te bereiken)

² c.à.d. le fait que la migration, et en particulier la migration de masse, est délibérément utilisée par des États ou des acteurs non étatiques comme une arme pour atteindre des objectifs politiques, économiques ou militaires

VERZOEKT DE REGERINGEN OM

I. Op het gebied van de controles aan de binnengrenzen van het Schengengebied

- 1) de gehechtheid aan het Schengengebied, de zone van vrij verkeer waarvan de Benelux-landen de grondleggers zijn, opnieuw te bevestigen;
- 2) wanneer de binnenlandse veiligheid en openbare orde dit vereisen, te onderzoeken of er eerst alternatieve maatregelen kunnen worden genomen alvorens te overwegen om opnieuw controles aan de binnengrenzen in te voeren, overeenkomstig de Schengengrenscodex;
- 3) met name de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit te intensiveren door te werken aan versterking van de politiesamenwerking in de grensregio's, waarbij gebruik wordt gemaakt van het nieuwe Benelux-politieverdrag;
- 4) de mogelijkheid te onderzoeken om de wederzijdse detacheringen binnen de grensen kustwachten van de drie landen te intensiveren, teneinde gemengde patrouilles op te richten die belast zijn met controles in de verschillende luchthavens, havens en stations van de drie landen;
- 5) te bevestigen dat de tijdelijke herinvoering van controles aan de binnengrenzen binnen het Benelux-gebied uitsluitend kan plaatsvinden in overeenstemming met artikel 25 van de Schengengrenscodex;
- 6) te onderzoeken op welke wijze een procedure van voorafgaand overleg tussen de drie Benelux-landen kan worden ingevoerd wanneer een van deze landen overweegt controles aan zijn binnengrenzen opnieuw in te voeren of te verlengen;

DEMANDE AUX GOUVERNEMENTS

I. Au niveau des contrôles des frontières intérieures de l'espace Schengen

- 1) de réaffirmer l'attachement à la zone de libre circulation que constitue l'espace Schengen, dont les pays du Benelux sont les pères fondateurs ;
- 2) lorsque la sécurité et l'ordre public intérieurs le nécessitent, avant d'envisager le recours à la réinstauration de contrôles aux frontières intérieures, d'examiner en première intention si des mesures alternatives peuvent être adoptées, conformément au code frontières Schengen ;
- 3) notamment, d'intensifier la lutte contre la criminalité transfrontière en œuvrant au renforcement de la coopération policière dans les régions frontalières, en prenant appui sur le nouveau traité Benelux de coopération policière ;
- 4) d'examiner la possibilité d'intensifier les détachements réciproques au sein des garde-frontières et garde-côtes des trois pays, afin de créer des patrouilles mixtes chargées des contrôles dans les différents aéroports, ports et gares des trois pays ;
- 5) de confirmer que la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures au sein de l'espace Benelux ne peut avoir lieu que conformément à l'article 25 du code frontières Schengen ;
- 6) d'examiner de quelle manière une procédure de concertation préalable entre les trois pays du Benelux peut être mise en œuvre lorsque l'un d'entre eux envisage de réinstaurer ou de prolonger des contrôles à ses frontières intérieures ;

7) voorafgaand aan elk besluit tot herinvoering of verlenging van grenscontroles in een van de Benelux-landen, een ad-hocwerkgroep op te richten, bestaande uit vertegenwoordigers van de drie landen, die tot taak heeft regelmatig de gevolgen van deze interne controles voor de buurlanden te analyseren en te monitoren en na te gaan welke maatregelen nodig zijn om de schadelijke effecten ervan te beperken;

8) te onderzoeken welke concrete maatregelen kunnen worden genomen, bijvoorbeeld door middel van intelligente grenscontroles, om te voorkomen dat grenscontroles een negatieve impact hebben op de grensarbeiders in de Benelux, op het goederenvervoer binnen de Benelux en bijgevolg op de economie van de drie landen;

II. Op het gebied van de versterking van de controle aan de buitengrenzen van de Europese Unie

Binnen de Benelux

9) zo snel mogelijk het actieplan voor de uitvoering van het pact inzake migratie en asiel goed te keuren en de drie nationale wetgevingen dienovereenkomstig aan te passen; te onderzoeken in hoeverre de actieplannen van de drie landen kunnen worden geharmoniseerd om tot een gemeenschappelijk plan te komen;

10) een geharmoniseerde Benelux-procedure voor de afgifte van Schengenvisa in te voeren, die vervolgens als model zou kunnen dienen voor de andere lidstaten van het Schengengebied;

11) zich ertoe te verbinden de digitalisering van de visumaanvraagprocedure voort te zetten en er in het bijzonder op toe te zien dat in de drie landen alle maatregelen worden genomen om de invoering van het inreis-/uitreisstelsel (SIS) en ETIAS binnen de

7) en amont de toute décision de réintroduction ou de prolongation des contrôles aux frontières dans un des pays du Benelux, de mettre en place un groupe de travail ad hoc, composé de représentants des trois pays, qui sera chargé d'analyser et de monitorer à intervalles réguliers l'impact que ces contrôles intérieurs ont sur les pays voisins et d'examiner les mesures nécessaires pour en limiter les effets délétères ;

8) d'étudier quelles mesures concrètes peuvent être prises, par exemple par le biais de contrôles aux frontières intelligents, pour éviter que les contrôles aux frontières aient un impact négatif sur les travailleurs frontaliers du Benelux, sur le transport de marchandises au sein du Benelux et par voie de conséquence sur l'économie des trois pays ;

II. Au niveau du renforcement du contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne

Au sein du Benelux

9) d'adopter au plus vite le plan d'action de mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile et d'adapter les trois législations nationales en conséquence ; d'examiner dans quelle mesure les plans d'action des trois pays pourraient être harmonisés afin de parvenir à un plan commun ;

10) d'instaurer une procédure Benelux harmonisée de délivrance des visas Schengen qui pourrait ensuite servir de modèle aux autres Etats membres de l'espace Schengen ;

11) de s'engager à poursuivre la numérisation de la procédure de demande de visa et de veiller plus particulièrement à ce que toutes les mesures soient prises dans les trois pays pour permettre la mise en œuvre, dans les délais prévus, du système

gestelde termijn mogelijk te maken; voorlichtingscampagnes te lanceren om reizigers en betrokken partijen bewust te maken van de nieuwe procedures;

Binnen de EU

12) de Europese Commissie eensgezind te steunen in haar voornemen om een nieuwe Europese verordening inzake terugkeer vast te stellen – ter hervorming van de terugkeerrichtlijn van 2008 – met als doel gemeenschappelijke Europese procedures voor het nemen van terugkeerbesluiten en wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten in te voeren;

13) de efficiëntie en transparantie van, de democratische controle op en de onafhankelijke evaluatie van de werkzaamheden van Frontex te ondersteunen;

14) te onderzoeken hoe de rol en structuur van de Schengenraad kunnen worden versterkt en bestendigd, naar het voorbeeld van de Eurozone, een permanent orgaan dat wordt beheerd door de Eurogroep en haar voorzitter;

15) de wenselijkheid van een hervorming van het juridisch kader van het Schengengebied te onderzoeken, met als doel de administratieve vereenvoudiging ervan en een betere weerbaarheid tegen de huidige en toekomstige politieke realiteit.

d'entrée/de sortie (SIS) et de l'ETIAS ; de lancer des campagnes d'information pour sensibiliser les voyageurs et les parties prenantes concernées aux nouvelles procédures ;

Au sein de l'UE

12) de soutenir d'une seule voix la Commission européenne dans sa volonté d'adopter un règlement européen nouveau en matière de retour - réformant la directive retour de 2008- et dont l'objectif est d'instaurer des procédures européennes communes pour l'adoption des décisions de retour et une reconnaissance mutuelle des décisions de retour ;

13) de soutenir l'efficacité et la transparence, ainsi que le contrôle démocratique et l'évaluation indépendante des travaux de Frontex ;

14) d'examiner de quelle manière le rôle et la structure du Conseil Schengen peuvent être renforcés et pérennisés, en prenant exemple sur le modèle de la Zone Euro, organe permanent géré par le groupe Euro et son président ;

15) d'examiner l'opportunité d'une réforme du cadre juridique de l'espace Schengen, en ayant pour ambition de tendre vers sa simplification administrative et vers une meilleure résilience face aux réalités politiques actuelles et futures.