



Brüssel, den 11. Dezember 2023
(OR. en)

16761/23

Interinstitutionelles Dossier:
2023/0389(NLE)

SCH-EVAL 258
FRONT 416
COMIX 585

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 11. Dezember 2023

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 16155/23

Betr.: Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des **Außengrenzenmanagements** durch **Portugal** festgestellten Mängel

Die Delegationen erhalten anbei den Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzenmanagements durch Portugal festgestellten Mängel, den der Rat auf seiner Tagung vom 10./11. Dezember 2023 angenommen hat.

Im Einklang mit Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 wird diese Empfehlung dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten übermittelt.

Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer

EMPFEHLUNG

zur Beseitigung der 2022 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzenmanagements durch Portugal festgestellten Mängel

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen¹, insbesondere auf Artikel 15 Absatz 3,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Im November 2022 wurde in Bezug auf Portugal eine Schengen-Evaluierung im Bereich des Außengrenzenmanagements durchgeführt. Nach Abschluss der Evaluierung nahm die Kommission mit dem Durchführungsbeschluss C(2023) 4300 einen Bericht an, in dem die Ergebnisse und Bewertungen sowie bewährte Vorgehensweisen und die während der Evaluierung festgestellten Mängel aufgeführt sind.

¹ ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27.

- (2) Es sollten Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen ausgesprochen werden, die Portugal zu treffen hat, um die bei der Evaluierung festgestellten Mängel zu beseitigen. Angesichts der Bedeutung, die der Einhaltung des Schengen-Besitzstands – insbesondere dem Schutz der Außengrenzen und der Durchführung von Personenkontrollen bei der Einreise – zukommt, sollten die Empfehlungen zu folgenden Aspekten vorrangig umgesetzt werden: nationale Verwaltung des integrierten europäischen Grenzmanagements (1), behördenübergreifende Zusammenarbeit (4), Risikoanalyse (8), nationales Lagebild (13), Humanressourcen (15), Fach- und Auffrischungsschulungen (16 und 17) und Aufdeckung von Dokumentenbetrug (18 und 19).
- (3) Dieser Beschluss ist dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.
- (4) Seit dem 1. Oktober 2022 findet die Verordnung (EU) 2022/922 des Rates¹ Anwendung. Im Einklang mit Artikel 31 Absatz 3 der genannten Verordnung sollten die Folgemaßnahmen und Überwachungstätigkeiten zu Evaluierungsberichten und Empfehlungen, beginnend mit der Vorlage der Aktionspläne, gemäß der Verordnung (EU) 2022/922 durchgeführt werden.
- (5) Innerhalb von zwei Monaten nach der Annahme des vorliegenden Beschlusses sollte Portugal gemäß Artikel 21 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates einen Aktionsplan zur Umsetzung aller Empfehlungen und zur Behebung der im Evaluierungsbericht festgestellten Mängel erstellen. Diesen Aktionsplan sollte Portugal der Kommission und dem Rat vorlegen —

¹ Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (ABl. L 160 vom 15.6.2022, S. 1).

EMPFIEHLT:

Portugal sollte

- (1) **Integriertes europäisches Grenzmanagement:** dringend eine strategische Koordinierung der Grenzkontrolle (Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung) einrichten und eine ausreichende Zahl geschulter Mitarbeiter bereitstellen, um eine wirksame Verwaltung des integrierten europäischen Grenzmanagements und eine kohärente nationale Übersicht und Koordinierung horizontaler Grenzkontrollfunktionen wie Qualitätskontrollmechanismus, Schwachstellenbeurteilung, einheitliche Anwendung der Verfahren, Schulungen, Risikoanalysen und Informationsmanagement zu gewährleisten;
- (2) **Nationaler Qualitätskontrollmechanismus und Schwachstellenbeurteilung:** gewährleisten, dass der nationale Qualitätskontrollmechanismus in Bezug auf alle am Grenzmanagement beteiligten nationalen Behörden wirksam umgesetzt wird; sicherstellen, dass die Grenzkontrollverfahren nach der Beendigung und der Übertragung der Zuständigkeiten der Ausländer- und Grenzbehörde im Rahmen des nationalen Qualitätskontrollmechanismus systematisch evaluiert werden;
- (3) **Nationaler Qualitätskontrollmechanismus und Schwachstellenbeurteilung:** die erforderlichen nationalen Kapazitäten aufbauen, um alle angeforderten Daten im Zusammenhang mit der Schwachstellenbeurteilung, insbesondere bezüglich der Überwachung der Luftgrenzen und der Planung der Grenzkontrollkapazitäten, bereitstellen zu können;

- (4) **Behördenübergreifende Zusammenarbeit:** eine wirksame behördenübergreifende Zusammenarbeit zwischen allen am Grenzmanagement beteiligten nationalen Behörden sicherstellen, insbesondere durch Umsetzung der Bestimmungen des Kooperationsprotokolls für EUROSUR und des Protokolls über die Zusammenarbeit zwischen der Ausländer- und Grenzbehörde und der Steuer- und Zollbehörde sowie durch den Abschluss spezifischer Vereinbarungen und die Festlegung jährlicher Aktionspläne, die klare Maßnahmen, zuständige Stellen, Fristen, den Überwachungsmechanismus, die Evaluierung und Abhilfemaßnahmen enthalten, um Artikel 12 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe e und Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache¹ nachzukommen;
- (5) **Risikoanalyse:** ein standardisiertes Verfahren für die Ausarbeitung von Risikoanalyseprodukten im Zusammenhang mit Grenzübertrittskontrollen an den Luft- und Seegrenzen festlegen und einführen – insbesondere Risikoprofile und Indikatoren für Personen und Verkehrsmittel, die die Außengrenzen überschreiten – und dafür sorgen, dass es von allen einschlägigen Akteuren genutzt wird;
- (6) **Risikoanalyse:** eine nationale Methodik für die Risikoanalyse gemäß dem Gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodell ausarbeiten und umsetzen, die Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung umfasst und alle an Grenzkontrollen beteiligten nationalen Behörden einbezieht, um auf allen Ebenen von deren Organisationsstrukturen eine einheitliche Vorgehensweise in Bezug auf Risikoanalysen zu gewährleisten;
- (7) **Risikoanalyse:** ein nationales strategisches Risikoanalyseprodukt entwickeln, das Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung umfasst;

¹ Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 (Abl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1).

- (8) **Risikoanalyse:** für eine nachhaltige und einheitliche praktische Anwendung der Risikoanalyse sorgen durch die Ausarbeitung und Umsetzung eines nationalen Schulungsprogramms für Risikoanalysen auf der Grundlage des gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodells, das Analysten auf allen Ebenen zugänglich ist; eine Aufstockung des Personals, das für die Wahrnehmung von Risikoanalyseaufgaben auf allen Ebenen der Organisationsstrukturen der zuständigen Grenzkontrollbehörden zuständig ist; die Festlegung eines standardisierten Verfahrens für die gemeinsame Nutzung von Risikoanalyseprodukten durch alle Ebenen der Organisationsstrukturen aller einschlägigen Akteure gemäß den Artikeln 15 und 16 des Schengener Grenzkodexes¹;
- (9) **Risikoanalyse:** in der Republikanischen Nationalgarde das gemeinsame integrierte Risikoanalysemodell einführen, um Risikoanalysen für die Grenzüberwachung gemäß Artikel 29 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache durchzuführen;
- (10) **EUROSUR:** sicherstellen, dass alle im Zuge von Grenzübertrittskontrollen festgestellten Vorfälle dem Nationalen Koordinierungszentrum echtzeitnah gemeldet werden;
- (11) **EUROSUR:** anhand sachdienlicher Informationen aller an der Meeresüberwachung beteiligten nationalen Behörden (Schifffahrtspolizei, Marine und Luftwaffe) die Einsatzschicht von EUROSUR einrichten;
- (12) **EUROSUR:** gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache die EUROSUR-Analyseschicht einrichten und darin einschlägige Informationen bereitstellen;
- (13) **Nationales Lagebild:** anhand sachdienlicher Informationen aller an Grenzkontrollen beteiligten zuständigen Behörden (Ausländer- und Grenzbehörde, Schifffahrtspolizei, Marine, Luftwaffe) gemäß Artikel 25 Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache ein umfassendes und vollständiges nationales Lagebild erstellen;

¹ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (Kodifizierter Text) (Abl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

- (14) **Nationaler Kapazitätenentwicklungsplan:** unter Einbeziehung aller einschlägigen Daten aller am Grenzmanagement beteiligten nationalen Behörden einen nationalen Kapazitätenentwicklungsplan erstellen;
- (15) **Humanressourcen:** auf der Grundlage eines nationalen Strategieplans für Humanressourcen sicherstellen, dass eine ausreichende Zahl an Mitarbeitern zur Verfügung steht, um ein effizientes, hohes und einheitliches Niveau der Grenzübertrittskontrollen an den Außengrenzen zu gewährleisten;
- (16) **Fach- und Auffrischungsschulungen:** ein System regelmäßiger und systematischer Auffrischungsschulungen zu Grenzkontrollverfahren, einschließlich Dokumentenprüfung, einrichten und dafür sorgen, dass auf nationaler Ebene Kapazitäten zur Verfügung stehen, um die Grenzschutzbeamten regelmäßig zu schulen; sicherstellen, dass die Kenntnisse, die im Rahmen der von Frontex organisierten Fachschulungen erworben wurden, ordnungsgemäß unter den betreffenden Mitarbeitern verbreitet werden;
- (17) **Fach- und Auffrischungsschulungen:** die Schulungsprogramme für die Polizei für öffentliche Sicherheit und die Republikanische Nationalgarde gemäß dem gemeinsamen zentralen Lehrplan von Frontex weiterentwickeln, um für ein ausreichendes Maß an Kenntnissen und Fachwissen für die Durchführung wirksamer Grenzübertrittskontrollen und Grenzüberwachung gemäß dem Schengener Grenzkodex zu sorgen; die Schulungen sollten regelmäßig durchgeführt werden und auf einer jährlichen Planung beruhen; sie sollten Schulungen zu Grenzübertrittskontrollen in der ersten und zweiten Kontrolllinie, zu Risikoanalysen, zur Aufdeckung von Dokumentenbetrug, zum Einsatz von Ausrüstung und zu anderen relevanten Themen umfassen;
- (18) **Aufdeckung von Dokumentenbetrug:** sicherstellen, dass an allen Grenzübergangsstellen eine ausreichende Zahl geschulter Dokumentenexperten zur Verfügung steht;
- (19) **Aufdeckung von Dokumentenbetrug:** sicherstellen, dass an allen Grenzübergangsstellen die erforderliche Ausrüstung für die Aufdeckung von Dokumentenbetrug bei Grenzübertrittskontrollen der ersten und zweiten Kontrolllinie vorhanden ist und systematisch eingesetzt wird, um zu gewährleisten, dass Dokumentenbetrug erkannt werden kann;

- (20) **Ausrüstung für die Grenzüberwachung:** einen Plan für die Anschaffung, Wartung und Modernisierung mobiler Ausrüstung für die Grenzüberwachung erstellen und umsetzen und die Ausrüstung gemäß dem Plan modernisieren, unter anderem durch effiziente Nutzung der EU-Finanzierungsinstrumente;
- (21) **Notfallplanung:** den nationalen Notfallplan so überarbeiten, dass er alle Komponenten enthält, die erforderlich sind, um mögliche Notsituationen an den Außengrenzen umfassend zu bewältigen;
- (22) **Qualität von und Verfahren für Grenzübertrittskontrollen:** die Qualität der Grenzübertrittskontrollen von Drittstaatsangehörigen in der ersten Kontrolllinie verbessern und ein einheitliches und hohes Niveau der Grenzübertrittskontrollen gewährleisten;
- (23) **Qualität von und Verfahren für Grenzübertrittskontrollen:** im Einklang mit Artikel 8 Absatz 3 des Schengener Grenzkodexes Drittstaatsangehörige, die die automatischen Grenzkontrollschieulen nutzen, eingehend kontrollieren;
- (24) **Qualität von und Verfahren für Grenzübertrittskontrollen:** die Software „Passe“ aktualisieren, um die ordnungsgemäße Überprüfung der Echtheit der Reisedokumente im Einklang mit Artikel 8 Absätze 2 und 3 des Schengener Grenzkodexes zu gewährleisten;
- (25) **Kontrollen von Besatzung und Passagieren anhand von Namenslisten an den Seegrenzen:** eine automatisierte Lösung für die Kontrolle der Besatzungs- und Passagierlisten entwickeln, damit die Grenzübertrittskontrollen an den Seegrenzen effizient durchgeführt werden können;
- (26) **Visaerteilung an den Außengrenzen:** sicherstellen, dass die Erteilung von Visa an der Grenze für Familienangehörige von EU-Bürgern gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG¹ kostenlos ist;
- (27) **Haftung der Beförderungsunternehmen:** ein automatisches System für die Erfassung vorab übermittelner Passagierdaten einrichten, um eine manuelle Verarbeitung zu vermeiden und die Qualität der Grenzübertrittskontrollen zu verbessern;

¹ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

- (28) **Haftung der Beförderungsunternehmen:** sicherstellen, dass alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um die Luftfahrtunternehmen zur Übermittlung von vorab übermittelten Passagierdaten zum Zwecke der Durchführung von Personenkontrollen an den Außengrenzen zu verpflichten, und Sanktionen gegen Unternehmen verhängen, die ihrer rechtlichen Verpflichtung gemäß der Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004¹ nicht nachkommen, beispielsweise durch die Festlegung von Umsetzungsleitlinien für Beförderungsunternehmen und ein robusteres System von Geldbußen, die bei systematischer Nichtübermittlung von vorab zu übermittelnden Passagierdaten zu verhängen sind;
- (29) **Überwachung der Seegrenzen:** die Zusammenarbeit zwischen benachbarten lokalen und regionalen Einheiten sowie das Lagebewusstsein verbessern durch einen effizienteren Austausch von Informationen über die Positionierung von Einsatzmitteln und anderen relevanten Daten zum Lagebewusstsein; den Zugang der lokalen und regionalen Einheiten zum integrierten Überwachungs-, Steuerungs- und Kontrollsysteem (SIVICC) erweitern;
- (30) **Flughafen Lissabon:** für eine ausreichende Zahl von Grenzschutzbeamten am Flughafen Lissabon sorgen, die Grenzübertrittskontrollen durchführen und an fortlaufenden Schulungen teilnehmen;
- (31) **Flughafen Lissabon:** die Kontrollverfahren in der zweiten Kontrolllinie am Flughafen Lissabon verbessern, um die Wartezeit für Fluggäste, die Kontrollen in der zweiten Kontrolllinie unterzogen werden, zu verkürzen;
- (32) **Flughafen Lissabon:** die erforderliche Ausrüstung und das erforderliche Personal für Kontrollen in der zweiten Kontrolllinie im Terminal 2 des Flughafens Lissabon bereitstellen;
- (33) **Flughafen Lissabon:** sicherstellen, dass die vorgeschriebene biometrische Verifizierung anhand eines Abgleichs mit dem Visa-Informationssystem gemäß Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe b des Schengener Grenzkodexes am Flughafen Lissabon durchgeführt wird;

¹ Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln (Abl. L 261 vom 6.8.2004, S. 24).

- (34) **Hafen von Lissabon:** die Infrastruktur und die Ausrüstung für Grenzübertrittskontrollen in der ersten und zweiten Kontrolllinie im Hafen von Lissabon verbessern und eine ausreichende Zahl von Kabinen bereitstellen, damit Grenzübertrittskontrollen effizient durchgeführt werden können.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates

Der Präsident / Die Präsidentin
