

Comments of the Commission on a request for information from the European Ombudsman
- Complaint by the Ombudsman of the Basque Country, ref. Q/3/2023

I. BACKGROUND/SUMMARY OF THE FACTS/HISTORY

The internal border between France and Spain has been subject to reintroduced controls since November 2015. The number of the authorised border crossing point has been evolving during that period. Since January 2021, the French authorities have reduced the number of the available authorised crossing points proposing some alternative routes, which often are more remote. At present, France has border controls in place at all its internal borders, including the land border with Spain, from 1 May 2023 until 31 October 2023.

II. THE COMPLAINT

On 19 July 2023, the European Ombudsman received a query from the Ombudsman of the Basque Country concerning free movement restrictions at a pedestrian border crossing between Irun (Spain) and Hendaye (France). The query is inspired by the complaints from the mayors of the cross-border municipalities of Irun and Hondarribia (Spanish Basque Country).

The Ombudsman of the Basque Country states that the pedestrian bridge between Hendaye and Irun remains closed as the only among the six bridges overlooking the Bidassoa river. Moreover, the bridge was temporarily re-opened on 3 July 2023 to enable the passage of a stage of the Tour de France but then closed again by the French authorities.

Based on the query from the Basque Ombudsman, the European Ombudsman is asking two questions, that are replied to below.

III. THE COMMISSION'S COMMENTS TO THE COMPLAINANT'S ARGUMENTS

1. Is it compatible with EU law for a Member State to unilaterally close a pedestrian border crossing between two Member States for in excess of 30 months, where it is the only bridge that is closed among six along the same boundary river, and if so, under what circumstances?

The French decision on the closure of the bridge between Irun (Spain) and Hendaye (France) is related to the decision of the French authorities to temporarily reintroduce controls at all its internal borders, based on Article 25 of the Schengen Borders Code. In line with this provision, the Member States may temporarily reintroduce controls at the internal borders as a last resort measure, in the event of a serious threat to public policy or internal security. The reintroduction of internal border controls is considered to be without prejudice to the freedom of movement of persons, although the Commission does recognise that it may affect how this freedom is exercised.

While in principle the Schengen Borders Code sets a time-limit of 6 months for the reintroduction of internal border controls, this time-limit applies only to the reintroductions based on the same grounds. Therefore, in case of the new threats to internal security and public policy, the Member States may reintroduce internal border controls again. The Court of Justice of the European Union confirmed this reading in its judgment of 26 April 2022 in the

joined cases C-368/20 and C-369/20¹. In case of France, while the current reintroduction of internal border controls is justified by the terrorist threats and increase in irregular entry flows at the external borders of the EU, in the preceding period, i.e. between 1 May – 31 October 2022 the controls were also based on threats related to COVID-19. The full overview of the reintroductions of internal border controls, with a short description of the grounds, can be found on the Commission's website: <https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-08/Full%20list%20of%20MS%20notifications%20of%20the%20temporary%20reintroduction%20of%20border%20control%20at%20internal%20borders.pdf>

It is also for the Member States to determine the scope of such reintroduced controls, based on the available risk assessments and experience. It may therefore happen that during the reintroduced internal border controls the possibility to cross the border on certain roads is restricted, in order to channel the traffic through the other ones, where the reintroduced controls can be carried out in a more efficient manner.

As mentioned in the State of Schengen Report², since October 2022, the Schengen Coordinator has been in close dialogue with all the Member States having in place long-lasting internal border controls (Austria, Denmark, France, Germany, Norway, and Sweden), as well as with the Member States affected by these controls (including Spain). These meetings brought to light that Member States continue to be confronted with serious threats to their internal security and public policy which require action.

In view of the recent notifications concerning the reintroduction of internal border controls by these Member States, the Commission is currently carrying out a consultation process with all the Member States concerned.

2. Is it compatible with EU law that the Member State who closed the border crossing based on concerns as regards 'new terrorist threats..... and irregular entry flows at the external borders' can re-open that crossing for a day to allow for the passage of a sporting event across it and then re-close it.

The reintroduction of internal border controls is an extraordinary measure, which should be applied only as a last resort, in response to the identified serious threats to internal security and public policy. The Member States are in the best position to determine the existence of such threats and the measures necessary to address them, subject to the limitations set notably by the Schengen Borders Code.

During the reintroduced border controls at internal borders the intensity of controls and applicability of other measures (e.g. closure of certain roads) should be adjusted to the available intelligence and risk assessment products concerning the identified threats. It may therefore happen that, in view of the increased security measures accompanying the sports event, the Member State decides to reopen a road which was previously closed, in order to channel the traffic elsewhere.

IV. CONCLUSIONS

The Commission is aware of the impact that the reintroduction of internal border controls by France and the closure of some traditional connections have on inhabitants of the cross-border regions. The Commission is working on restoring a fully functioning Schengen area, where

¹ See paragraphs 79-81 of the judgment.

² COM(2023) 274 final

internal border controls are a measure of last resort, by means of the dialogue orchestrated by the Schengen Coordinator and through the Schengen cycle. In the framework of the cycle, the Schengen Barometer specifically looks at the situation at the internal borders and feeds into regular discussions in the Schengen Council.

The issue of the reduced number of crossing points at the Franco-Spanish border has been at the centre of trilateral exchanges of the Schengen Coordinator with the French and Spanish authorities, where all parties agreed on the need to reduce the impact on cross-border mobility.

Moreover, the Commission is committed to finalising under its current mandate the work on the amendment of the Schengen Borders Code, as proposed by the Commission in December 2021. Under the proposed rules, Member States deciding to reintroduce internal border controls must assess not only the appropriateness of the reintroduced controls and their likely impact on the free movement of persons, but also their impact on the cross-border regions. After the Council adopted its general approach on this proposal in June 2022, now the position of the European Parliament is needed in order to start the trilogues on this file.

Observaciones de la Comisión sobre una petición de información de la Defensora del Pueblo Europeo
Reclamación del Defensor del Pueblo del País Vasco, ref. Q/3/2023

I. CONTEXTO/RESUMEN DE LOS HECHOS/ANTECEDENTES

Desde noviembre de 2015 se han restablecido algunos controles en la frontera interior entre Francia y España. El número de pasos fronterizos autorizados ha ido fluctuando a lo largo de este período. Desde enero de 2021, las autoridades francesas han reducido el número de pasos fronterizos autorizados disponibles y propuesto algunas rutas alternativas que a menudo implican un mayor desvío. En la actualidad, Francia lleva a cabo controles fronterizos en todas sus fronteras interiores, incluida la frontera terrestre con España; esta medida estará vigente desde el 1 de mayo de 2023 hasta el 31 de octubre de 2023.

II. RECLAMACIÓN

El 19 de julio de 2023, la Defensora del Pueblo Europeo recibió del Defensor del Pueblo del País Vasco una petición de información sobre las restricciones a la libre circulación en un paso fronterizo peatonal entre Irún (España) y Hendaya (Francia). Esta petición se deriva de las quejas de los alcaldes de los municipios transfronterizos de Irún y Hondarribia (País Vasco español).

El Defensor del Pueblo del País Vasco indica que el puente peatonal que enlaza Hendaya con Irún es el único de los seis puentes sobre el Bidasoa que sigue cerrado. Además, este puente se reabrió temporalmente el 3 de julio de 2023 para permitir el paso de una etapa del Tour de Francia, tras lo que volvió a ser cerrado por las autoridades francesas.

Basándose en la petición de información presentada por el Defensor del Pueblo del País Vasco, la Defensora del Pueblo Europeo ha formulado dos preguntas, a las que se da respuesta a continuación.

III. COMENTARIOS DE LA COMISIÓN SOBRE LOS ARGUMENTOS DEL RECLAMANTE

1. ¿Es compatible con el Derecho de la Unión que un Estado miembro cierre unilateralmente un paso fronterizo peatonal entre dos Estados miembros durante más de treinta meses, cuando es el único puente que se cierra de los seis que atraviesan ese mismo río fronterizo? En caso afirmativo, ¿bajo qué circunstancias?

La decisión adoptada por Francia de cerrar el puente entre Irún (España) y Hendaya (Francia) se corresponde con la decisión de las autoridades francesas de restablecer temporalmente los controles en todas sus fronteras interiores con arreglo al artículo 25 del Código de Fronteras Schengen. Acogiéndose a esta última disposición, los Estados miembros pueden restablecer temporalmente los controles en las fronteras interiores como último recurso en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior. El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores se entiende sin perjuicio de la libre circulación de personas, si bien la Comisión reconoce que puede afectar al modo en que se ejerce dicha libertad.

Aunque, en principio, el Código de Fronteras Schengen establece que el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores ha de tener una duración máxima de seis meses, este plazo solo se aplica a su restablecimiento por un mismo motivo. Por consiguiente, en caso de nuevas amenazas para la seguridad interior y el orden público, los Estados miembros pueden volver a restablecer los controles en las fronteras interiores. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirmó esta interpretación en su sentencia de 26 de abril de 2022 en los asuntos acumulados C-368/20 y C-369/20¹. En el caso de Francia, si bien el actual restablecimiento de los controles en las fronteras interiores está justificado por las amenazas terroristas y el aumento de los flujos irregulares de entrada a través de las fronteras exteriores de la UE, en el período anterior, es decir, entre el 1 de mayo y el 31 de octubre de 2022, los controles se basaron además en las amenazas relacionadas con la COVID-19. En el sitio web de la Comisión que se indica a continuación figura una lista completa de los períodos de restablecimiento de los controles en las fronteras interiores con una descripción sucinta de sus motivos: <https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-08/Full%20list%20of%20MS%20notifications%20of%20the%20temporary%20reintroduction%20of%20border%20control%20at%20internal%20borders.pdf>

Corresponde también a los Estados miembros determinar el alcance de esos controles restablecidos, en función de las evaluaciones de riesgos disponibles y la experiencia. Puede suceder, por lo tanto, que con motivo del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores se restrinja la posibilidad de cruzar la frontera por determinadas carreteras con el fin de canalizar el tráfico por otras en las que dichos controles puedan llevarse a cabo de forma más eficiente.

Como se indica en el informe sobre el estado de Schengen², el coordinador de Schengen mantiene desde octubre de 2022 un estrecho diálogo con todos los Estados miembros que mantienen controles de larga duración en las fronteras interiores (Austria, Dinamarca, Francia, Alemania, Noruega y Suecia), así como con los Estados miembros afectados por estos controles (entre los que se incluye España). En esas reuniones ha puesto también de manifiesto que los Estados miembros siguen estando confrontados a graves amenazas para su seguridad interior y su orden público que requieren la adopción de medidas.

A la vista de las recientes notificaciones sobre el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por parte de estos Estados miembros, la Comisión está llevando a cabo actualmente un proceso de consulta con todos los Estados miembros afectados.

2. ¿Es compatible con el Derecho de la Unión que el Estado miembro que haya cerrado el paso fronterizo por temor a las «nuevas amenazas terroristas [...] y los flujos irregulares de entrada por las fronteras exteriores» pueda reabrir dicho cruce durante un día para permitir el paso de un acontecimiento deportivo y, a continuación, volver a cerrarlo?

El restablecimiento de los controles en las fronteras interiores es una medida extraordinaria que solo debe aplicarse como último recurso y en respuesta a la detección de amenazas graves para la seguridad interior y el orden público. Los Estados miembros son quienes están en las mejores condiciones para determinar la existencia de tales amenazas y adoptar las medidas necesarias para hacerles frente dentro de los límites establecidos, en particular, por el Código de Fronteras Schengen.

Durante el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, la intensidad de estos

¹ Véanse los apartados 79 y 81 de la sentencia.

² COM(2023) 274 final

controles y la aplicabilidad de otras medidas (por ejemplo, el cierre de determinadas carreteras) deben ser proporcionales a la inteligencia y la evaluación de riesgos de que se disponga en relación con las amenazas detectadas. Puede suceder, por lo tanto, que ante el refuerzo de las medidas de seguridad que acompañan a un acontecimiento deportivo, el Estado miembro decida reabrir una carretera que anteriormente había sido cerrada con el fin de canalizar el tráfico por otra vía.

IV. CONCLUSIONES

La Comisión es consciente del impacto que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores por parte de Francia y el cierre de algunas de las conexiones tradicionales tienen en los habitantes de las regiones transfronterizas. Mediante el diálogo conducido por el coordinador de Schengen y a través del ciclo de evaluación de Schengen, la Comisión está trabajando para restablecer un espacio Schengen plenamente operativo y en el que los controles en las fronteras interiores sean una solución de último recurso. En el marco de ese ciclo, el Barómetro Schengen examina específicamente la situación en las fronteras interiores y contribuye a los debates periódicos que se celebran en el Consejo Schengen.

El reducido número de pasos fronterizos en la frontera francoespañola ha sido un aspecto central del diálogo tripartito entre el coordinador de Schengen, las autoridades francesas y las autoridades españolas, en el que todas las partes han coincidido en la necesidad de reducir los efectos de las citadas medidas en la movilidad transfronteriza.

Además, la Comisión se ha comprometido a finalizar durante su actual mandato el trabajo de modificación del Código de Fronteras Schengen conforme a lo propuesto por la Comisión en diciembre de 2021. Con arreglo a las normas propuestas, los Estados miembros que decidan restablecer los controles en las fronteras interiores deberán evaluar no solo la idoneidad del restablecimiento de los controles y su probable repercusión en la libre circulación de personas, sino también su impacto en las regiones transfronterizas. Una vez aprobada, en junio de 2022, la orientación general del Consejo sobre esta propuesta, es preciso ahora obtener la posición del Parlamento Europeo para iniciar los diálogos tripartitos sobre este expediente.