



Straatsburg, 14.12.2021  
COM(2021) 891 final

2021/0428 (COD)

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de  
overschrijding van de grenzen door personen**

{SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final} - {SWD(2021) 463 final}

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

#### • **Motivering en doel van het voorstel**

De ruimte zonder binnengrenstoezicht (het “Schengengebied”) is een van de grootste prestaties van de Europese integratie. In de mededeling “*Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied*”<sup>1</sup> (de “Schengenstrategie”) benadrukte de Commissie dat de fundamenten van Schengen Europa in het DNA zitten. Het Schengengebied is een ruimte waar burgers van de EU en niet-EU-burgers die rechtmatig op het grondgebied verblijven vrij kunnen rondreizen en waar goederen en diensten vrij kunnen circuleren zonder binnengrenstoezicht. Schengen is een wezenlijk onderdeel van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en is van groot belang voor de werking van de eengemaakte markt. De totstandkoming ervan heeft de Europese samenleving grote maatschappelijke en economische voordelen gebracht.

De afgelopen jaren werd het gebied echter herhaaldelijk op de proef gesteld door een reeks crises en uitdagingen. De ongekende vluchtelingencrisis van 2015 heeft tekortkomingen aan het licht gebracht in het beheer van de buitengrenzen door de Unie en heeft laten zien dat het migratiesysteem niet op deze uitdagingen was berekend, wat een aantal lidstaten ertoe heeft gebracht opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren. Ook naar aanleiding van de aanhoudende terroristische bedreiging na een recente golf van aanslagen op Europese bodem werd opnieuw toezicht aan de binnengrenzen ingevoerd. Ook de COVID-19-pandemie is een nooit eerder geziene uitdaging, die het Schengengebied zwaar onder druk heeft gezet, waardoor veel meer lidstaten opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen hebben ingevoerd, hetgeen soms ten koste gaat van de goede werking van de eengemaakte markt. Dit alles heeft het klimaat van vertrouwen ondermijnd dat nodig is om een ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen in stand te houden.

Daarom heeft de Commissie gezegd dat zij beoogt het instrumentarium te voltooien dat nodig is voor een goede werking van het Schengengebied, om het evenwicht in de regelgeving terug te brengen en het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten te herstellen en te versterken. Een van de maatregelen om het Schengengebied sterker en veerkrachtiger te maken is een nieuw voorstel voor een wijziging van Verordening (EU) 2016/399<sup>2</sup> (de “Schengengrenscodel”). Dit voorstel is een belangrijke uitkomst van het stappenplan voor een nieuw migratie- en asielpact. Alle oplossingen die in het nieuwe migratie- en asielpact worden voorgesteld, zullen bijdragen tot een doeltreffend migratiebeheer, nauwere samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten en een bindend solidariteitskader, en aldus het Schengengebied versterken.

Een goed werkend Schengengebied vereist uniforme toepassing van de regels aan zowel de buiten- als de binnengrenzen. Daarvoor is vertrouwen tussen de lidstaten nodig, naast doelmatig toezicht op de buitengrenzen en alternatieve maatregelen op het grondgebied van de lidstaten, om te zorgen voor een hoge mate van veiligheid binnen het Schengengebied, bij ontstentenis van toezicht op binnengrenzen.

---

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, “Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied”, COM(2021) 277 final van 2 juni 2021.

<sup>2</sup> 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 (Schengengrenscodel), PB L 77, 23.3.2016, blz. 1.

Hoewel het in de Schengengrenscodex vastgestelde kader mogelijkheden biedt om maatregelen te nemen tegen bijvoorbeeld de uitdagingen die we in de afgelopen jaren hebben gezien, is er op specifieke punten toch ook verbetering mogelijk. Daarbij gaat het met name om het vermogen om overal op eenzelfde wijze te handelen bij grote bedreigingen voor de volksgezondheid, het vermogen om te reageren op bedreigingen die voortvloeien uit instrumentalisering van migranten en om de middelen om op het grondgebied op te treden tegen terrorisme of niet-toegestane verplaatsingen.

Gezien de nieuwe uitdagingen waar het Schengengebied zich voor gesteld ziet, moeten de huidige regels van de Schengengrenscodex op een aantal punten gericht worden aangepast waar het gaat om zowel de buiten- als de binnengrenzen, maar ook om de bevoegdheden die op het grondgebied van de lidstaten worden uitgeoefend, zonder de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Unie en de lidstaten ter discussie te stellen.

Dit voorstel moet worden gezien in het kader van de lopende initiatieven om de algemene governance van Schengen te verbeteren. Uitgaande van het werk van het in 2020 opgerichte Schengenforum<sup>3</sup> zal de Commissie begin 2022 een verslag over de staat van Schengen vaststellen met een overzicht van de situatie zonder binnengrenstoezicht, de resultaten van de Schengenevaluaties en de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de aanbevelingen. De Commissie zal een scorebord over de staat van Schengen in deze verslagen integreren om de uitvoering van het Schengenacquis op de verschillende beleidsterreinen op onderling samenhangende wijze te evalueren en de lidstaten beter te ondersteunen bij eventuele problemen. De Commissie heeft ook voorgesteld het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme te herzien om het efficiënter en strategischer te maken en beter toe te rusten voor nieuwe realiteiten en uitdagingen. De herziening zal het mechanisme beter in staat stellen om een politieke dialoog over de status van Schengen te faciliteren, waarbij de nadruk ligt op die gebieden die mogelijk de werking van het Schengengebied in zijn geheel in gevaar kunnen brengen

### Buitengrenzen

Schengen kan alleen bestaan als er veel vertrouwen is in een degelijk beheer van de buitengrenzen. Gezien de ervaringen in de periode tot eind 2021 moet het beheer van de buitengrenzen op de volgende twee punten worden versterkt:

- Uitdagingen op het gebied van de volksgezondheid

Tijdens de COVID-19-crisis is gebleken dat de huidige regels ontoereikend zijn voor crisissituaties die verband houden met potentieel epidemische ziekten. Door de wereldwijde aard van COVID-19 waren er aan de buitengrenzen adhocmaatregelen nodig om de verspreiding van de ziekte over de grenzen te vertragen. In maart 2020 deed de Commissie een voorstel voor een gecoördineerd besluit over het instellen van reisbeperkingen voor niet-essentiële reizen vanuit derde landen naar het Schengengebied. Naar aanleiding daarvan werd

---

<sup>3</sup> In het kader van het nieuwe migratie- en asielpact heeft de Commissie de oprichting aangekondigd van een speciaal Schengenforum, waaraan betrokken nationale autoriteiten, waaronder ministeries van Binnenlandse zaken en (grens)politie op nationaal en regionaal niveau, deelnemen om concretere samenwerking en meer vertrouwen tussen de lidstaten te bevorderen om de goede werking van Schengen te ondersteunen. Het eerste Schengenforum vond plaats op 30 november 2020, het tweede op 17 mei 2021.

in juni 2020 een aanbeveling van de Raad<sup>4</sup> vastgesteld om een uniforme aanpak te bevorderen in situaties waarin de toegang van reizigers uit landen met een zeer problematische epidemiologische situatie tot de Europese Unie moet worden beperkt. Hoewel de lidstaten het onderling eens werden over een lijst van derde landen waarvoor de beperking van niet-essentiële reizen kon worden opgeheven, hebben zij bovengenoemde aanbeveling zeer verschillend toegepast<sup>5</sup>. Slechts enkele lidstaten pasten de lijst van landen volledig toe, terwijl andere besloten om de beperkingen slechts voor enkele, of zelfs voor geen van de landen op de lijst op te heffen. Andere lidstaten hieven de beperkingen op voor derde landen die in het geheel niet op de lijst stonden en ondermijnden daarmee de gewenste uniforme aanpak. Er is een nieuwe procedure nodig om tot een consequente aanpak te komen en de thans ervaren discrepanties te voorkomen.

- Uitdagingen door instrumentalisering van migranten

Zoals aangegeven in de mededeling van de Commissie over de respons op door staten georganiseerde instrumentalisering van migranten aan de buitengrenzen van de EU<sup>6</sup>, in het nieuwe EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025) dat op 29 september 2021 door de Commissie werd vastgesteld<sup>7</sup> en in het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende maatregelen tegen vervoerders die mensenhandel of migrantensmokkel faciliteren of zich daarmee inlaten in verband met illegale binnenkomst op het grondgebied van de Europese Unie<sup>8</sup>, bestaat er bijzonder grote zorg over statelijke actoren die steeds vaker op kunstmatige wijze irreguliere migratie creëren en deze faciliteren, en migratiestromen voor politieke doeleinden gebruiken om de Europese Unie of haar lidstaten te destabiliseren.

Zoals aangegeven in de conclusies van de Europese Raad van oktober 2021<sup>9</sup> willen de EU en de lidstaten reageren op deze toenemende rol van statelijke actoren bij de facilitering van irreguliere migratie en het gebruik van mensen om druk uit te oefenen aan de buitengrenzen van de EU. De Europese Raad verzocht de Commissie voorstellen te doen voor de noodzakelijke aanpassingen van het rechtskader van de EU om deze instrumentalisering aan te pakken. Daartoe moet eerst worden vastgesteld wat onder “instrumentalisering” moet worden verstaan. Bovendien moet worden verduidelijkt welke maatregelen lidstaten op grond van de Schengengrenscore kunnen nemen om de gemeenschappelijke buitengrenzen van de EU doeltreffend te beschermen tegen instrumentalisering van migranten voor politieke doeleinden. Tegelijkertijd stelt de Commissie in het kader van het acquis op het gebied van asiel en terugkeer aanvullende maatregelen voor, om verder te verduidelijken hoe lidstaten op instrumentalisering kunnen en moeten reageren onder volledige waarborging van de rechten van geïnstrumentaliseerde migranten, waaronder het recht op asiel en op eerbiediging van het beginsel van non-refoulement.

Overeenkomstig de Schengengrenscore is “*grenstoezicht [...] in het belang van niet alleen de lidstaat aan de buitengrenzen waarvan het wordt uitgeoefend, maar van alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft. Het grenstoezicht moet helpen de illegale immigratie en mensenhandel te bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse*

---

<sup>4</sup> Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking, 30.6.2020.

<sup>5</sup> Zie paragraaf 2.1.2 van de effectbeoordeling.

<sup>6</sup> JOIN(2021) 32 final.

<sup>7</sup> COM(2021) 591 final.

<sup>8</sup> COM(2021) 753 final.

<sup>9</sup> Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad van 24 en 25 mei 2021 – Conclusies, Raadsdocument EUCO 5/21 van 25 mei 2021.

*veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten te voorkomen*”<sup>10</sup>. Het is daarom duidelijk dat de lidstaten met Schengen-buitengrenzen een dubbele verantwoordelijkheid hebben: jegens iedereen die gebruikmaakt van de mogelijkheid om zonder toezicht aan de binnengrenzen te reizen en jegens hun eigen burgers en ondernemingen. De Schengengrenscodel bevat algemene regels voor grensdoorlaatposten (artikel 5) en grensbewaking (artikel 13) om de lidstaten de mogelijkheid te bieden bovengenoemde doelstellingen voor grensbeheer te verwezenlijken. Deze regels behoeven echter aanscherping, om rekening te houden met de verantwoordelijkheid van lidstaten met Schengen-buitengrenzen en met de nieuwe uitdagingen die ontstaan door instrumentalisering.

### Maatregelen aan de binnengrenzen en op het grondgebied

De kern van het Schengenproject is het ontbreken van toezicht aan de binnengrenzen, zodat mensen die rechtmatig in de Unie verblijven volledig gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om zonder binnengrenstoezicht te reizen. Gezien de ervaringen in de periode tot najaar 2021 moeten de volgende aspecten worden herzien en aangescherpt om het Schengengebied te behouden:

- Reactie op uitdagingen voor een meerderheid van de lidstaten

Hoewel herinvoering van grenscontroles een legitieme maatregel kan zijn tegen ernstige bedreigingen van de binnenlandse veiligheid en de openbare orde, met name wanneer een snelle reactie geboden is (bv. bij terroristische aanslagen), kunnen de geografische reikwijdte en de duur van deze grenscontroles het vrije verkeer van personen en goederen bemoeilijken. Controles aan de binnengrenzen laten op zichzelf het recht op vrij verkeer weliswaar onverlet, maar in de praktijk verloopt het verkeer van personen makkelijker wanneer er geen controles zijn. De gevolgen van herinvoering van grenscontroles waren met name goed zichtbaar aan de binnengrenzen op het land en zij waren nadelig voor de vele economische en maatschappelijke banden in grensregio's, met de 150 miljoen mensen die daar wonen<sup>11</sup> en de circa 3,5 miljoen mensen die dagelijks de binnengrenzen in het Schengengebied oversteken<sup>12</sup>. Toen in 2020 op veel plaatsen opnieuw grenscontroles aan de binnengrenzen werd ingevoerd om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan, had dat vaak nadelige gevolgen voor de lokale mogelijkheden om aan weerszijden van de grens essentiële diensten te verrichten. Door een gebrek aan coördinatie van nationale COVID-19-maatregelen werd ook de vervoerssector getroffen omdat het grensoverschrijdende vervoer aan banden werd gelegd, waardoor de effecten van de eerste klap werden versterkt en toeleveringsketens verder werden ontwricht. Er is behoefte aan een nieuwe procedure, die moet zorgen voor een beter gecoördineerde aanpak in crisissituaties die de meerderheid van de lidstaten treffen, maar die tegelijkertijd het soevereine recht van de lidstaten eerbiedigt om opnieuw grenstoezicht in te voeren.

Voortbouwend op het brede scala aan richtsnoeren en aanbevelingen die werden vastgesteld in verband met de COVID-19-pandemie, waaronder het systeem van “green lanes”<sup>13</sup>, zal de

---

<sup>10</sup> Zie overweging 6 van Verordening (EU) 2016/399 (Schengengrenscodel).

<sup>11</sup> Ongeveer 150 miljoen Europeanen wonen in grensregio's, oftewel 30 % van de EU-bevolking. Grensregio's beslaan 40 % van het grondgebied van de EU en zij zijn goed voor 30 % van het bbp van de EU. Aanpassing van de mogelijkheid om zonder controles grenzen over te steken dient dus een maatschappelijk en economisch belang.

<sup>12</sup> Zie de Schengenstrategie van 2 juni 2021 en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS\\_BRI\(2018\)621815\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

<sup>13</sup> 2020/C 96 I/01 en COM(2020) 685 final.

Commissie ook de noodplannen voor Schengen verbeteren. Daarom zal zij de relevante verzachtende maatregelen opnemen in het Praktisch handboek voor grenswachters, dat daardoor in crisissituaties het aangewezen naslagwerk voor grenswachters wordt.

- Meer gebruik van alternatieve maatregelen

De COVID-19-pandemie, de migratiecrisis van 2015 en de toegenomen terroristische bedreiging hebben het Schengengebied de afgelopen jaren op de proef gesteld<sup>14</sup>. Naar aanleiding daarvan hebben sommige lidstaten besloten om aan enkele van hun binnengrenzen (of alle) opnieuw grenscontroles in te voeren<sup>15</sup>. Hoewel dat in eerste instantie gebeurde naar aanleiding van specifieke gebeurtenissen en gedurende enige tijd ook was gebaseerd op aanbevelingen van de Raad<sup>16</sup>, lijken deze controles nu een permanente voorzorgsmaatregel te zijn geworden.

Het langdurige binnengrenstoezicht maakte de beperkingen zichtbaar van de huidige instrumenten waarover de Unie beschikt om de noodzaak en de evenredigheid van verlengd toezicht te beoordelen. Daarom moeten de regels voor binnengrenstoezicht als uiterste middel worden aangescherpt.

Het langdurige binnengrenstoezicht maakte evenzeer duidelijk hoe weinig de lidstaten gebruikmaken van alternatieve maatregelen, die in veel gevallen toereikend kunnen zijn om een hoge mate van veiligheid te waarborgen zonder dat opnieuw binnengrenstoezicht hoeft te worden ingevoerd.

Hierbij gaat het met name om de uitoefening van de politiebevoegdheid. Met de aanbeveling van de Commissie uit 2017 over politiecontroles en grensoverschrijdende politieë samenwerking<sup>17</sup> werden de lidstaten gestimuleerd om meer gebruik te maken van hun politiebevoegdheid en om in eerste instantie voor politiecontroles te kiezen alvorens te besluiten tot tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht. In de afgelopen vier jaar is een aantal lidstaten intensiever politiecontroles in de grensstreken gaan houden in het kader van de toegenomen bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Een aantal van deze gevallen strekt tot voorbeeld waar het gaat om het aanpakken van aanhoudende toegenomen bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Deze controles kunnen immers vaak even doeltreffend of doeltreffender blijken te zijn dan

---

<sup>14</sup> Door de snelle verspreiding van de COVID-19-pandemie overleden tussen maart en oktober 2020 in de EU bijna 300 000 mensen meer dan in dezelfde periode in de jaren 2016 – 2019. (Zie Eurostat “Excess mortality in 2020: especially high in spring and autumn” (Oversterfte in 2020: bijzonder hoog in voor- en najaar), 20 januari 2021).

De terroristische bedreiging, die weliswaar altijd aanwezig is, werd in Europa zeer sterk na de aanslag op Charlie Hebdo in januari 2015 en de groei van de zogenoemde Islamitische Staat in Syrië.

In 2015 vroegen 1 255 600 asielzoekers voor het eerst om internationale bescherming in de EU, meer dan het dubbele van het jaar daarvoor (zie persbericht van Eurostat “Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015” (Aantal asielzoekers in EU-lidstaten naar recordhoogte met meer dan 1,2 miljoen eerste asielaanvragen in 2015)). Ter vergelijking: in 2018 werden in de EU 699 000 asielaanvragen ingediend, waaronder 631 000 eerste aanvragen (zie: Europese Commissie “Statistieken over migratie naar Europa”).

<sup>15</sup> Sinds september 2015 werden meer dan 250 keer opnieuw controles aan de binnengrenzen ingevoerd.

<sup>16</sup> Naar aanleiding van de constatering van ernstige tekortkomingen aan de Griekse buitengrens in 2016 werden tussen mei 2016 en november 2017 vier aanbevelingen van de Raad vastgesteld, waarin vijf lidstaten (Oostenrijk, Duitsland, Zweden, Denemarken en Noorwegen) op grond van artikel 29 werden opgeroepen om tijdelijk opnieuw grenscontroles aan hun binnengrenzen in te voeren.

<sup>17</sup> Aanbeveling (EU) 2017/820 van de Commissie van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politieë samenwerking in het Schengengebied.

binnengrenstoezicht, vooral omdat zij flexibeler zijn dan statisch grenstoezicht bij specifieke grensdoorlaatposten en gemakkelijker kunnen worden aangepast aan veranderende risico's. Om ervoor te zorgen dat de mogelijkheden van deze maatregelen volledig worden benut, moet een lidstaat die verlenging van de herinvoering van grenstoezicht overweegt eerst nagaan of het grenstoezicht door deze alternatieve maatregelen kan worden vervangen. Daarnaast heeft de ervaring met de COVID-19-pandemie geleerd dat ook andere en niet specifiek politieke overheidsbevoegdheden (bv. gezondheidscontroles) herinvoering van binnengrenstoezicht onnodig kunnen maken. Daarom is herziening nodig van de lijst van alternatieve maatregelen die niet geacht moeten worden hetzelfde effect als binnengrenstoezicht te hebben.

Door betere politieke samenwerking kunnen voor binnengrenstoezicht meer alternatieven ontstaan dan er thans voor de lidstaten beschikbaar zijn. Daartoe stelde de Commissie op 8 december 2021 wetgevingsvoorstellen vast voor een EU-code voor politieke samenwerking. Die code zal een samenhangend EU-rechtskader bieden om ervoor te zorgen dat rechtshandhavingsautoriteiten adequate toegang hebben tot informatie die in het bezit is van andere lidstaten, wanneer zij die nodig hebben in de strijd tegen criminaliteit en terrorisme.

Wanneer ten slotte binnengrenstoezicht in verband met niet-toegestane verplaatsingen langdurig aanhoudt, is dat ook een reden voor aanpassingen, omdat lidstaten dan de mogelijkheid krijgen om dergelijke uitdagingen beter het hoofd te bieden zonder hun toevlucht te moeten nemen tot binnengrenstoezicht.

\*

Gelet op het bovenstaande is voor een aanpak van de problemen met de buiten- en binnengrenzen van het Schengengebied op korte termijn het volgende nodig:

- a) maatregelen aan de buitengrenzen tegen grote bedreigingen voor de volksgezondheid, waaronder pandemieën, en tegen instrumentalisering van migranten;
- b) voorwaarden voor de herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen en voor een optimaal gebruik van andere maatregelen, om voldoende veiligheid te bieden zonder gebruik te moeten maken van binnengrenstoezicht.

### ***Specifieke doelstellingen en belangrijkste elementen van het voorstel***

De specifieke doelstellingen van het voorstel zijn:

- a) Een uniforme toepassing van maatregelen aan de buitengrenzen in geval van een bedreiging voor de volksgezondheid

Het voorstel beoogt de totstandkoming van een nieuw mechanisme dat de Raad de mogelijkheid biedt om in dergelijke omstandigheden tijdig een bindend instrument vast te stellen dat voorziet in tijdelijke reisbeperkingen aan de buitengrenzen. Reisbeperkingen zullen daardoor in alle lidstaten op dezelfde manier gelden zolang de bedreiging voor de volksgezondheid in de Unie aanhoudt. In het voorstel worden uitvoerig alle onderdelen omschreven die vereist zijn voor een instrument dat door de Raad bij uitvoeringshandeling moet worden vastgesteld. In een dergelijk instrument moeten bijgevolg de categorieën van personen worden vermeld die van reisbeperkingen worden vrijgesteld, ook wanneer zij om niet-essentiële redenen reizen, en/of, op basis van objectieve indicatoren, de geografische gebieden of derde landen van waaruit reizen aan specifieke maatregelen kunnen worden

onderworpen, bv. reisbeperkingen. Verder moeten er nadere voorwaarden in worden gesteld die aan reizigers moeten worden opgelegd om het reizen veilig te laten verlopen. Overeenkomstig verplichtingen uit hoofde van het recht van de Unie en het internationale recht moet het burgers van de Unie en onderdanen van derde landen die op grond van overeenkomsten tussen de Unie en de lidstaten enerzijds en die derde landen anderzijds rechten inzake vrij verkeer genieten die gelijkwaardig zijn aan die van burgers van de Unie alsook hun respectieve gezinsleden, altijd worden toegestaan in te reizen in de Unie. Het moet inwoners altijd worden toegestaan naar de Unie terug te keren. Bovendien moet het instrument voorzien in een minimumlijst van categorieën reizen die als noodzakelijk worden beschouwd in verband met essentiële functies of noodzaken en daarom niet onder maatregelen uit hoofde van dit instrument zouden mogen vallen. Meer in het bijzonder moet deze lijst aansluiten bij internationale verplichtingen van de Unie en de lidstaten om reizen toe te staan, terwijl in de afzonderlijke besluiten van de Raad indien nodig en afhankelijk van de specifieke bedreiging aanvullende categorieën essentiële reizen kunnen worden omschreven. Het instrument kan ook voorzien in een noodremprocedure, die het mogelijk maakt om relevante maatregelen te nemen wanneer de epidemiologische situatie in een of meer geografische gebieden drastisch verslechtert.

b) Reactie op instrumentalisering van migranten aan buitengrenzen

Met het voorstel wordt beoogd de instrumentalisering van migranten aan te pakken wanneer een derde land mensen gebruikt om de Unie of de lidstaten te destabiliseren. In artikel 2 van het voorstel wordt omschreven wat onder “instrumentalisering” moet worden verstaan. Verder moet met de voorgestelde aanpassingen van artikel 5 en artikel 13 worden verduidelijkt welke maatregelen op grensdoorlaatposten en in het kader van de grensbewaking kunnen worden genomen om onrechtmatige grensoverschrijding te voorkomen en daarop te reageren wanneer lidstaten van eerste binnenkomst met een dergelijke druk vanuit een derde land worden geconfronteerd. Daarnaast wordt met een nieuw voorstel voor buitengewone asiel- en terugkeerprocedures beoogd de samenhang met deze aanpak te waarborgen door de invoering van bepalingen die het lidstaten toestaan om de maatregelen te nemen die nodig zijn om de aankomst van door een derde land geïnstrumentaliseerde personen op een humane, ordelijke en waardige wijze te regelen onder volledige eerbiediging van de grondrechten en humanitaire beginselen.

c) Het opstellen van noodplannen voor Schengen voor bedreigingen waarmee een meerderheid van de lidstaten tegelijkertijd wordt geconfronteerd

Met het voorstel wordt beoogd een nieuw mechanisme tot stand te brengen dat een Europese reactie mogelijk maakt op problemen waarmee een meerderheid van de lidstaten tegelijkertijd te kampen heeft en die derhalve de algemene werking van het Schengengebied in gevaar brengen. Dit nieuwe mechanisme moet een aanvulling vormen op het bestaande mechanisme voor ernstige blijvende tekortkomingen aan de buitengrenzen als bedoeld in het bestaande artikel 29 van de Schengengrenscodex. Het moet het recht van de lidstaten om bij een onmiddellijke bedreiging de noodzakelijke maatregelen te nemen volledig eerbiedigen en de Raad de mogelijkheid bieden om op basis van een voorstel van de Commissie de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen toe te staan in enkele of alle lidstaten die door de geconstateerde bedreiging worden getroffen en aldus een samenhangend kader bieden voor het gebruik van binnengrenstoezicht door de lidstaten en voorzien in passende verzachtende maatregelen. Op voorstel van de Commissie kan die toestemming worden verlengd met aanvullende termijnen van telkens ten hoogste zes maanden, zolang de bedreiging blijkt voort te duren. Wanneer de Commissie van mening is dat toestemming voor herinvoering van



binnengrenstoezicht niet passend zou zijn, moet zij in plaats daarvan een aanbeveling vaststellen waarin de maatregelen worden omschreven waarmee beter op de bedreiging kan worden gereageerd dan met binnengrenstoezicht of maatregelen om dat binnengrenstoezicht aan te vullen.

d) Procedurele waarborgen bij eenzijdige herinvoering van binnengrenstoezicht

Om ervoor te zorgen dat binnengrenstoezicht een uiterste middel blijft, voorziet het voorstel in verduidelijking en uitbreiding van de lijst van aspecten die door een lidstaat moeten worden beoordeeld wanneer die lidstaat een besluit neemt over de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht. Tot die aspecten behoren de geschiktheid van de maatregel tot herinvoering van grenstoezicht aan een binnengrens en de verwachte gevolgen van die maatregel voor het verkeer van personen binnen de ruimte zonder binnengrenstoezicht en voor de grensregio's. Wanneer een lidstaat tot verlenging van het binnengrenstoezicht besluit naar aanleiding van voorzienbare bedreigingen, moet in die beoordeling bovendien de geschiktheid van de maatregel worden onderzocht, alsmede het gebruik van alternatieve maatregelen, waaronder evenredige controles in het kader van de wettige uitoefening van het overheidsgezag door bevoegde autoriteiten in de grensregio, het gebruik van de weigeringsprocedure voor onderdanen van derde landen die de binnengrens overschrijden en politieke samenwerking krachtens het recht van de Unie. Bovendien moet bij verlenging met meer dan zes maanden wegens voorzienbare bedreigingen ook een risicobeoordeling worden opgesteld. In de huidige situatie kan de Commissie of een andere lidstaat te allen tijde een advies vaststellen over de noodzaak en de evenredigheid van de herinvoering van binnengrenstoezicht. Wanneer gedurende in totaal 18 maanden binnengrenstoezicht heeft plaatsgevonden, moet de Commissie in alle gevallen een advies over de evenredigheid en noodzaak ervan uitbrengen en met de lidstaten in overleg treden.

Gezien de ervaring dat bepaalde bedreigingen gedurende aanzienlijke tijd kunnen aanhouden, wordt de mogelijkheid om in die gevallen het grenstoezicht te handhaven verlengd tot ten hoogste twee jaar. In het voorstel wordt echter onderkend dat lidstaten het nodig kunnen achten om het binnengrenstoezicht ook na het verstrijken van deze termijn voort te zetten. In die gevallen moet de betrokken lidstaat de Commissie daarvan in kennis stellen en daarbij het aanhouden van de bedreiging onder meer met een risicobeoordeling onderbouwen, rekening houdend met het advies dat de Commissie heeft uitgebracht bij grenstoezicht dat 18 maanden duurt. De Commissie brengt dan een vervolgadvis uit.

Om een analyse achteraf mogelijk te maken, moeten de lidstaten bovendien verplicht blijven om bij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een verslag over de herinvoering van het binnengrenstoezicht in te dienen nadat dit is opgeheven. Wanneer grenstoezicht langer dan zes maanden in stand wordt gehouden, moet een dergelijk verslag ook na twaalf maanden worden ingediend, en daarna jaarlijks zolang het toezicht wordt gehandhaafd.

e) Toepassing van verzachtende maatregelen en bijzondere waarborgen voor grensregio's bij herinvoering van binnengrenstoezicht

In het voorstel wordt ook bepaald dat altijd waarborgen moeten worden toegepast om de nadelige gevolgen van de tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles te beperken wanneer deze herinvoering onvermijdelijk is, en met name om hun gevolgen voor de werking van grensregio's, het vervoer en dus voor de eengemaakte markt te beperken. Voorbeelden van de verzachtende maatregelen die moeten worden genomen wanneer opnieuw grenstoezicht is ingevoerd zijn met name opgenomen in de richtsnoeren en aanbevelingen uit 2020 in verband met de COVID-19-crisis.

f) Meer gebruik van alternatieve maatregelen tegen de geconstateerde bedreigingen in plaats van binnengrenstoezicht

Met het voorstel wordt beoogd om op evenredige wijze een hoge mate van veiligheid binnen het Schengengebied te waarborgen. Daartoe voorziet het voorstel in verduidelijking van de mogelijkheid voor lidstaten om in grensgebieden ruimer gebruik te maken van ander toezicht dan grenstoezicht. Dat toezicht behoeft niet noodzakelijkerwijs te worden verricht door politieautoriteiten, maar kan ook worden uitgevoerd door andere autoriteiten die krachtens het interne recht<sup>18</sup> bevoegd zijn om het overheidsgezag uit te oefenen. In alle gevallen moeten bevoegde autoriteiten de bestaande waarborgen uit de jurisprudentie<sup>19</sup> van het Europees Hof van Justitie voor de uitoefening van de politiebevoegdheid toepassen, met name door te voorzien in het noodzakelijke kader voor de aan deze autoriteiten verleende bevoegdheid om identiteitscontroles uit te voeren, ook voor de beoordelingsvrijheid die deze autoriteiten hebben bij de praktische toepassing van die bevoegdheid, om te voorkomen dat deze controles hetzelfde effect krijgen als grenstoezicht. Wanneer zij deze waarborgen bieden, moeten lidstaten er ook voor zorgen dat bij het gebruik van die beoordelingsvrijheid door bevoegde autoriteiten de grondrechten volledig worden geëerbiedigd, waaronder met name het verbod op discriminatie.

Om lidstaten meer mogelijkheden te bieden voor het gebruik van alternatieve maatregelen tegen niet-toegestane verplaatsingen van irreguliere migranten, wordt met het voorstel een mogelijkheid ingevoerd om irreguliere migranten over te brengen als er een duidelijke aanwijzing bestaat dat degene die aan een binnengrens is aangehouden in het kader van grensoverschrijdende politieke samenwerking kort tevoren uit die andere lidstaat is aangekomen (bijvoorbeeld blijktens een registratie in Eurodac door een andere lidstaat of recente nota's uit de andere lidstaat). Gelet op het initiatief inzake grensoverschrijdende politieke samenwerking van 8 december 2021 moet deze nieuwe procedure het houden van gezamenlijke patrouilles bevorderen als middel om deze vereenvoudigde overbrenging van aan de binnengrenzen aangehouden personen mogelijk te maken. Het voorstel voorziet ook in opheffing van de "standstill-bepaling" die momenteel geldt voor de bestaande bilaterale overeenkomsten en regelingen tussen lidstaten op dit punt, zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, van de terugkeerrichtlijn<sup>20</sup>, en in vaststelling van de voorwaarden waaronder irreguliere migranten momenteel kunnen worden teruggezonden wanneer zij worden aangehouden terwijl zij illegaal in een lidstaat verblijven. Het voorstel bevat een gerichte aanpassing van artikel 6, lid 3, van de terugkeerrichtlijn, die lidstaten de mogelijkheid biedt om doeltreffender bilaterale overeenkomsten en regelingen inzake overname in te voeren, om problemen in verband met niet-toegestane verplaatsingen aan te pakken. Door deze aanpassing worden lidstaten ook verplicht om de Commissie in kennis te stellen van dergelijke overeenkomsten en regelingen. Bovendien is de Commissie bereid om op basis van een evaluatie van bestaande overeenkomsten een model voor een bilaterale overeenkomst op te stellen, met de belangrijkste bepalingen voor dergelijke overeenkomsten, om de lidstaten te ondersteunen bij het opzetten van een doelmatig instrument voor het beheer van niet-toegestane verplaatsingen.

Ook worden met het voorstel belemmeringen weggenomen voor een ruimer gebruik van

---

<sup>18</sup> Tijdens de COVID-19-pandemie hadden lidstaten in grensgebieden gezondheidscontroles kunnen verrichten in plaats van opnieuw grenstoezicht in te voeren.

<sup>19</sup> Zie Arrest van het Hof van Justitie van 22 juni 2010, Melki en Abdeli, gevoegde zaken C-188/10 en C-189/10.

<sup>20</sup> Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

technologieën voor monitoring en bewaking, en wordt verduidelijkt dat de Schengengrenscodex geen beletsel vormt voor het gebruik van passagiersgegevens, waaronder Passenger Name Records of Advanced Passenger Information, op verbindingen binnen het Schengengebied<sup>21</sup>, indien dit op grond van het toepasselijk recht is toegestaan.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Zoals reeds aangegeven is dit initiatief in overeenstemming met de maatregelen van de *Schengenstrategie*.

Met vernieuwde rapportageverplichtingen voor de Commissie inzake de werking van het Schengengebied draagt het voorstel bij aan de beginselen van Schengengovernance, met het oog op meer politieke dialoog, monitoring en handhaving. Daarom is het een integraal onderdeel van de Schengengovernancestructuur uit de Schengenstrategie van 2 juni 2021. Aan deze rapportageverplichting zal in de toekomst worden voldaan via het jaarlijkse verslag over de staat van Schengen, waarin ook het verslag zal worden opgenomen dat moet worden ingediend ingevolge artikel 20 van de Verordening inzake het Schengen-evaluatiemechanisme<sup>22</sup>.

Het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme is een peer-to-peer-instrument dat de opbouw van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten ondersteunt en een correcte en doeltreffende uitvoering van het wettelijke kader van Schengen waarborgt. Tekortkomingen en een gebrekkige uitvoering in één lidstaat kunnen een effect hebben op alle lidstaten en uiteindelijk het Schengengebied in gevaar brengen. Er is dan ook behoefte aan een goed mechanisme, dat een sterker en veerkrachtiger Schengen waarborgt. Daartoe heeft de Commissie op 2 juni 2021<sup>23</sup> een hervorming van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme vastgesteld, die momenteel onderwerp van bespreking in de Raad vormt.

Het verslag over de staat van Schengen moet jaarlijks worden besproken in het Schengenforum dat de Commissie heeft opgericht ter bevordering van een geregelde en gestructureerde politieke dialoog tussen de partijen die betrokken zijn bij het waarborgen van een goede werking van het Schengengebied. Aan deze gesprekken moeten ook de betrokken nationale autoriteiten op nationaal en regionaal niveau deelnemen om meer concrete samenwerking en meer vertrouwen tussen de lidstaten te bevorderen om een goed functionerend Schengen te ondersteunen. Het eerste Schengenforum werd gehouden op 30 november 2020 en het tweede op 17 mei 2021, in aanwezigheid van leden van het Europees Parlement en ministers van Binnenlandse zaken.

Overeenkomstig artikel 33 van de Schengengrenscodex wordt het verslag over de staat van Schengen toegezonden aan het Europees Parlement en de Raad. Voortbouwend op de discussies in het Schengenforum zouden deze instellingen daarom de uit het verslag te trekken

---

<sup>21</sup> Zoals aangekondigd in de Schengenstrategie van 2 juni (COM(2021) 277) bereidt de Commissie een wetgevingsvoorstel voor inzake uitbreiding van het gebruik van Advanced Passenger Information (API) tot vluchten binnen het Schengengebied. Anders dan bij PNR-gegevens het geval is, worden deze gegevens op dit moment alleen stelselmatig verzameld voor vluchten vanuit derde landen naar de Unie.

<sup>22</sup> Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en houdende intrekking van het Besluit van 16 september 1998 tot oprichting van de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27).

<sup>23</sup> Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de instelling en de werking van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1053/2013, COM(2021) 278 final van 2 juni 2021.

conclusies moeten bestuderen.

Het voorstel is een aanvulling op de regels over toezicht aan de buitengrenzen, dat een noodzakelijke voorwaarde is voor het bestaan van een ruimte zonder binnengrenstoezicht. Het draagt bij aan een doeltreffende uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer (EIBM, European integrated border management) door de Europese grens- en kustwacht. Het voorstel zal ook worden verwerkt in de komende meerjarige strategische beleidscyclus, die is bedoeld om het strategisch kader voor de aansturing van het Europees geïntegreerd grensbeheer te formuleren door lacunes op het gebied van grensbescherming, veiligheid, terugkeer en migratie te dichten onder waarborging van de grondrechten. Zoals aangekondigd in de Schengenstrategie zal de Commissie begin 2022 een beleidsdocument vaststellen dat de basis moet vormen voor een raadpleging van het Europees Parlement en de Raad over het EIBM.

De nieuwe procedure voor de buitengrenzen, die moet worden toegepast in geval van potentieel epidemische infectieziekten die door het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding of de Commissie zijn geconstateerd via de Europese Autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied (HERA, Health Emergency preparedness and Response Authority), zal de Unie naar verwachting beter voorbereiden op toekomstige pandemieën en als zodanig bijdragen aan de verwezenlijking van een van de doelen van grenstoezicht, te weten het voorkomen van bedreigingen van de volksgezondheid<sup>24</sup>. De procedure zal de lacune opvullen die ontstaat wanneer de bestaande Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking<sup>25</sup> niet langer van toepassing is. Er wordt aan herinnerd dat Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad onderdeel was van de gecoördineerde aanpak van de COVID-19-pandemie<sup>26</sup> en dus niet meer van toepassing zal zijn op het moment dat deze verordening wordt vastgesteld. In de nieuwe procedure moet volledig rekening worden gehouden met de procedures die worden vastgesteld krachtens de toekomstige verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid<sup>27</sup>, met name bij het uitroepen van een noodsituatie op gezondheidsgebied, en het herziene mandaat van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding.

Ten aanzien van maatregelen om de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om instrumentalisering van migranten door derde landen het hoofd te bieden, bouwt het voorstel voort op de bestaande regels voor grensbewaking en grenstoezicht aan de buitengrenzen uit de Schengengrenscodex.

Het voorstel komt tegemoet aan een aantal resoluties van het Europees Parlement<sup>28</sup> en bouwt voort op de aanbevelingen van de Commissie die in 2017 werden vastgesteld om de weg te

---

<sup>24</sup> Zie overweging 6 van de Schengengrenscodex.

<sup>25</sup> Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking, 30.6.2020.

<sup>26</sup> Overeengekomen door de staatshoofden of regeringsleiders van de Europese Unie op 26 maart 2020.

<sup>27</sup> COM(2020) 727.

<sup>28</sup> Bijvoorbeeld de resolutie van het Europees Parlement van 24 november 2020 over het Schengensysteem en de maatregelen die zijn genomen tijdens de COVID-19-crisis (2020/2801(RSP)), de resolutie van het Europees Parlement van 19 juni 2020 over de situatie in het Schengengebied ten gevolge van de COVID-19-uitbraak (2020/2640(RSP)), de resolutie van het Europees Parlement van 17 september 2020 over COVID-19: EU-coördinatie van gezondheidsbeoordelingen en risico-indeling en de gevolgen voor Schengen en de interne markt (2020/2780(RSP)), de resolutie van het Europees Parlement van 30 mei 2018 over het jaarverslag over de werking van het Schengengebied (2017/2256(INI)).

plaveien naar opheffing van het langdurige binnengrenstoezicht: de aanbeveling van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politieke samenwerking in het Schengengebied en de aanbeveling van 3 oktober 2017 over de uitvoering van de bepalingen van de Schengengrenscodex inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in het Schengengebied.

Het voorstel vervangt het voorstel van de Commissie uit 2017 voor een wijziging van de Schengengrenscodex<sup>29</sup>, dat wordt ingetrokken. Zoals toegelicht in de Schengenstrategie<sup>30</sup> kreeg het initiatief uit 2017 ondanks overeenstemming onder belanghebbenden over de noodzaak om iets te doen aan het vraagstuk van het binnengrenstoezicht onvoldoende steun voor succesvolle onderhandelingen door de medewetgevers en moet het daarom worden ingetrokken.

Het huidige voorstel voorziet in de procedurele waarborgen die bij de onderhandelingen in 2017 algemene steun kregen, waaronder de verplichting om in geval van voorzienbare bedreigingen de risicobeoordeling samen met de kennisgeving van binnengrenstoezicht in te dienen. Naast aangescherpte waarborgen voorziet het voorstel in vereenvoudiging en stroomlijning van de maximale duur die wordt gesteld aan herinvoering of verlenging van binnengrenstoezicht. Met name krijgen de lidstaten de mogelijkheid om dat toezicht te verlengen tot ten hoogste twee jaar. Daarna mag het grenstoezicht in uitzonderlijke gevallen worden verlengd maar moet de Commissie opnieuw in kennis worden gesteld, waarbij het aanhouden van de bedreiging moet worden onderbouwd, rekening houdend met het advies dat de Commissie na 18 maanden heeft uitgebracht. Daarnaast voorziet het huidige voorstel in optreden van de Raad wanneer een bedreiging echt een Europese aangelegenheid is geworden die tegelijkertijd een meerderheid van de lidstaten treft. Het voorstel biedt daarmee een goed evenwicht tussen enerzijds het soevereine recht van de lidstaten om opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren en de noodzaak om rekening te houden met de langdurige aard van bepaalde bedreigingen, en anderzijds de noodzaak om ervoor te zorgen dat dergelijke herinvoeringen gecoördineerd en onder de juiste waarborgen plaatsvinden.

- **Samenhang met andere beleidsgebieden van de Unie**

Het voorstel voor een wijziging van de Schengengrenscodex is opgenomen in het werkprogramma van de Commissie voor 2021<sup>31</sup>.

Het voorstel doet geen afbreuk aan het recht van **vrij verkeer** voor de burgers van de Unie in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU en onderdanen van derde landen die, ingevolge overeenkomsten tussen de Unie en haar lidstaten enerzijds, en derde landen anderzijds, rechten van vrij verkeer genieten die gelijkwaardig zijn aan die van burgers van de Unie en hun respectieve gezinsleden. Dit heeft betrekking op zowel de voorgestelde maatregelen aan buitengrenzen, waar het recht op terugkeer naar huis voor deze categorie personen ook is gewaarborgd wanneer niet-essentiële reizen naar de Unie aan beperkingen onderhevig zijn, als aan de binnengrenzen, waar de gevolgen van genomen maatregelen aan de binnengrenzen voor het verkeer van personen binnen de ruimte zonder binnengrenstoezicht beter moeten

---

<sup>29</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 wat betreft de regels die van toepassing zijn op de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen, COM(2017) 571 van 27 september 2017.

<sup>30</sup> COM(2021) 277.

<sup>31</sup> COM(2020) 690 final, Werkprogramma van de Commissie voor 2021, “Een Unie van vitaliteit in een kwetsbare wereld”, blz. 6, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0012.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF)

worden beoordeeld. Dit voorstel heeft op geen enkele wijze gevolgen voor de rechten van EU-burgers krachtens Richtlijn 2004/38/EG<sup>32</sup>.

Het voorstel draagt bij aan vergroting van de **veiligheid** binnen het Schengengebied door verduidelijking van de maatregelen die de lidstaten kunnen nemen om ondanks de afschaffing van het binnengrenstoezicht een hoge mate van veiligheid te waarborgen. Het voorstel volgt op de vaststelling op 8 december 2021 van een pakket maatregelen inzake politieke samenwerking, bestaande uit een voorstel voor een aanbeveling van de Raad over operationele politieke samenwerking, een voorstel voor een richtlijn over de uitwisseling van informatie tussen rechtshandavingsautoriteiten van lidstaten en voor een verordening inzake geautomatiseerde uitwisseling van gegevens ten behoeve van politieke samenwerking (“Prüm II”). Deze voorstellen zijn bedoeld om de twee belangrijkste aspecten van politieke samenwerking te versterken: uitwisseling van informatie en operationele politieke samenwerking. Hierdoor zullen de alternatieve maatregelen die lidstaten kunnen nemen worden verbeterd en zal het dus minder noodzakelijk zijn om opnieuw binnengrenstoezicht in te voeren.

De voorgestelde nieuwe procedure voor de overbrenging van irreguliere migranten die aan de binnengrenzen worden aangehouden in het kader van grensoverschrijdende politieke samenwerking en de voorgestelde gerichte aanpassing van artikel 6, lid 3, van de **terugkeerrichtlijn** zijn bedoeld om de ruimte zonder binnengrenstoezicht in stand te houden. Als zodanig laat het voorstel de terugkeerrichtlijn onverlet en heeft het geen gevolgen voor de tweeledige aard ervan, te weten het bestrijden van illegale immigratie en het ondersteunen van de goede werking van een ruimte zonder binnengrenscontroles. Hoewel daarbij de grondrechten van betrokkenen volledig worden geëerbiedigd, blijft het doel van een effectieve verwijdering van een irreguliere migrant uit het Schengengebied naar een derde land onverminderd gehandhaafd, en moeten de lidstaten altijd streven naar terugkeer van die irreguliere migranten naar een derde land, en niet naar hun overbrenging naar een andere lidstaat. Bovendien is het op grond van de nieuwe uitzondering alleen toegestaan om migranten terug te sturen naar de lidstaat van waaruit zij de grens onrechtmatig hebben overschreden. In alle overige gevallen blijven voor terugkeer naar andere lidstaten de bestaande en toekomstige bilaterale overeenkomsten en regelingen tussen lidstaten van toepassing.

Het voorstel eerbiedigt het **asielacquis** volledig, zowel met de voorgestelde maatregelen voor de buitengrenzen wanneer daar sprake is van instrumentalisering van migranten als met de voorgestelde nieuwe procedure voor de aanpak van niet-toegestane verplaatsingen van irreguliere migranten. Bij het nastreven van de doelstellingen voor deze nieuwe procedure kunnen de lidstaten gebruikmaken van het voorstel tot wijziging van de **Eurodac**-verordening en het voorstel voor screening, onder volledige eerbiediging van de grondrechten en de specifieke waarborgen die deze instrumenten bieden.

In het voorstel wordt rekening gehouden met het gemeenschappelijk vervoerbeleid en in het bijzonder met de green lanes in het vervoer, die werden ingevoerd om de toeleveringsketens in stand te houden en om vrij verkeer van vervoerswerknemers tijdens de COVID-19-

---

<sup>32</sup> Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

pandemie te vergemakkelijken. In de toekomstige noodplannen voor het vervoer zal de omgang met crisissituaties in de vervoerssector nader worden uitgewerkt.

## **2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID**

### **• Rechtsgrondslag**

Het voorstel is gebaseerd op artikel 77, lid 2, punten b) en e), en artikel 79, lid 2, punt c), VWEU.

Het voorstel strekt tot wijziging van 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) en meer in het bijzonder van titel II inzake regels betreffende de buitengrenzen en titel III inzake de toepassing van regels aan de binnengrenzen.

Het voorstel strekt tevens tot wijziging van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven, waar het de uitzonderingen betreft op de verplichting een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen een onderdaan van een derde land.

### **• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Het optreden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht behoort tot een gebied waarop de EU en de lidstaten in overeenstemming met artikel 4, lid 2, VWEU over een gedeelde bevoegdheid beschikken. Daarom is het subsidiariteitsbeginsel van toepassing krachtens artikel 5, lid 3, VEU, volgens hetwelk de Unie slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

De doelstellingen van dit voorstel kunnen niet voldoende worden verwezenlijkt door de lidstaten alleen en kunnen beter door de Unie worden bereikt. Zij hebben namelijk betrekking op personencontroles aan de buitengrenzen, die een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het bestaan van een ruimte zonder binnengrenstoezicht. Met het oog op de integriteit van het Schengengebied en op de noodzaak van uniforme voorwaarden voor de uitoefening van het recht van vrij verkeer is daarnaast in het hele Schengengebied een samenhangende aanpak nodig voor maatregelen die het vertrouwen aan de buitengrenzen versterken, onder meer waar het gaat om beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de reactie op instrumentalisering van migranten door de autoriteiten van derde landen.

De afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen wordt door het Verdrag gewaarborgd in artikel 77, lid 2, punt e), VWEU. Hoewel de lidstaten het recht blijven houden om maatregelen te nemen op het gebied van binnenlandse veiligheid en openbare orde, en dus het recht kunnen blijven uitoefenen dat in artikel 72 VWEU wordt gewaarborgd, ook indien dat herinvoering van binnengrenstoezicht inhoudt, zijn in de Schengengrenscore regels opgenomen die ervoor zorgen dat herinvoering aan strikte voorwaarden is onderworpen. Voor aanpassing van deze voorwaarden voor de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen is dus altijd wetgeving van de EU vereist.

Het doel om noodplannen voor Schengen op te stellen, dat specifieke maatregelen omvat aan de binnengrenzen bij bedreigingen die tegelijkertijd een meerderheid van de lidstaten treffen en maatregelen om de nadelige gevolgen van grenstoezicht te beperken wanneer dat

onvermijdelijk is geworden, kan niet voldoende worden verwezenlijkt door de lidstaten alleen en kan beter door de Unie worden bereikt.

De Unie kan daarom, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, de voorgestelde maatregelen nemen.

- **Evenredigheid**

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel dat is vervat in artikel 5, lid 4, VEU, moeten de aard en de zwaarte van een bepaalde maatregel worden afgestemd op het geconstateerde probleem. De in dit wetgevingsinitiatief omschreven problemen vragen in alle gevallen om wetgevende maatregelen op EU-niveau waarmee de lidstaten die problemen doeltreffend kunnen aanpakken.

De maatregelen die volgens het voorstel aan de buitengrenzen moeten worden genomen bij bedreigingen van de volksgezondheid zijn ontleend aan het thans geldende kader dat is omschreven in Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad. Om hun evenredigheid te waarborgen, voorziet de voorgestelde procedure in het kader waarbinnen in voorkomend geval de voorwaarden kunnen worden vastgesteld waaronder beperkingen mogen worden ingevoerd, alsmede hun omvang en waarborgen, met name ten aanzien van burgers van de EU en andere personen die ingevolge het recht van de Unie het recht van vrij verkeer genieten en/of onderdanen van derde landen die een essentiële functie vervullen.

De voorgestelde maatregelen tegen instrumentalisering van migranten vormen een aanvulling op de bestaande bepalingen over controles bij grensdoorlaatposten en grensbewaking. Zij eerbiedigen de bevoegdheden van de lidstaten op het gebied van grensbeheer volledig. Zij sluiten ook volledig aan bij de bevoegdheden van het Europees Grens- en kustwachtagentschap met betrekking tot de ondersteuning van de lidstaten bij hun verplichting om de buitengrenzen te beschermen.

De aanpassingen op het gebied van de binnengrenzen zorgen voor een beter evenwicht tussen de controles die in grensgebieden kunnen plaatsvinden in het kader van de uitoefening van het overheidsgezag en de herinvoering van binnengrenstoezicht. De voorgestelde wijzigingen verduidelijken de voorwaarden waaronder lidstaten controles in grensgebieden kunnen uitvoeren zonder dat het gevaar bestaat dat zij voor grenstoezicht worden aangezien. Zij voorzien in een nieuwe procedure voor irreguliere migranten die in binnengrensgebieden worden aangehouden, zodat niet-toegestane verplaatsingen kunnen worden tegengegaan zonder binnengrenstoezicht in te hoeven stellen. Als zodanig vormen zij een aanvulling op het bestaande kader voor de afschaffing van het binnengrenstoezicht. De nieuwe procedure is alleen van toepassing bij aanhoudingen aan de binnengrenzen, wanneer irreguliere migranten worden aangehouden in het kader van grensoverschrijdende politieke samenwerking en met name tijdens gezamenlijke patrouilles, aangezien die gezamenlijke patrouilles ervoor zullen zorgen dat beide betrokken lidstaten beschikken over dezelfde informatie over de aanhouding van de irreguliere migrant. Onder volledige eerbiediging van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid kunnen de lidstaten volgens het voorstel zelf hun bilaterale samenwerking regelen waar het gaat om niet-toegestane verplaatsingen, met inachtneming van de doelstellingen van het terugkeerbeleid van de EU zoals vervat in de terugkeerrichtlijn. De standstill-bepaling voor bestaande bilaterale overeenkomsten of regelingen in de zin van artikel 6, lid 3, van de terugkeerrichtlijn komt volgens het voorstel te vervallen om de lidstaten de mogelijkheid te bieden deze overeenkomsten of regelingen bij te werken. De lidstaten behouden in dit opzicht hun volledige vrijheid maar moeten de Commissie in kennis stellen van dergelijke nieuwe/gewijzigde overeenkomsten en regelingen. De Commissie is



bereid de lidstaten te ondersteunen bij de ontwikkeling van een model voor bilaterale overeenkomsten op basis van de bepalingen die op dit moment als beste praktijken worden beschouwd voor de aanpak van niet-toegestane verplaatsingen, om dat als bijlage in het terugkeerhandboek op te nemen.

Het voorstel voorziet in volledige erkenning van het soevereine recht van de lidstaten om opnieuw binnengrenstoezicht in te voeren, met name wanneer met spoed moet worden opgetreden, onder meer bij bedreigingen die de algemene werking van het Schengengebied in gevaar brengen en dus om een Europese reactie vragen. Ten slotte biedt het betere waarborgen tegen discretionaire verlengingen van toezicht aan de binnengrenzen die slechts met een beroep op aanhoudende bedreiging worden gerechtvaardigd, door aanscherping van de eisen die worden gesteld aan de kennisgevingen die in de loop der tijd moeten worden gedaan, met name ten aanzien van de geschiktheid van alternatieve maatregelen.

In het voorstel wordt vastgehouden aan de benadering dat binnengrenstoezicht slechts kan plaatsvinden zolang dat noodzakelijk is, en dus moet worden opgeheven zodra met andere maatregelen op de geconstateerde bedreiging kan worden gereageerd. De verantwoordelijkheid voor de inachtneming van de bestaande termijnen is bijgevolg een gedeelde taak van de lidstaten en de Commissie. Meer in het bijzonder moeten de lidstaten herinvoering van grenstoezicht motiveren met een omschrijving van de geconstateerde bedreigingen en bij verlenging van dat grenstoezicht wegens een voorzienbare bedreiging ook een risicobeoordeling indienen. Tevens moeten zij per geval beoordelen of de aanhoudende bedreiging nog steeds dezelfde bedreiging is, die verlenging van het grenstoezicht rechtvaardigt, of een nieuwe bedreiging, waarvoor een nieuwe kennisgeving moet worden gedaan. Zowel bij herinvoering als bij latere verlengingen van grenstoezicht moeten de lidstaten een analyse kunnen verstrekken waaruit blijkt dat het toezicht noodzakelijk en evenredig is, in welke zin het geschikt is om de bedreiging het hoofd te bieden, en welke gevolgen het heeft voor het verkeer van personen in de ruimte zonder binnengrenstoezicht en voor de werking van grensregio's. Bij verlenging wegens voorzienbare bedreigingen moet de lidstaat aantonen dat handhaving van het binnengrenstoezicht noodzakelijk is, door te beoordelen of de doelstellingen van die verlenging ook met alternatieve maatregelen kunnen worden verwezenlijkt. Bovendien moet bij verlenging met meer dan zes maanden wegens voorzienbare bedreigingen ook een risicobeoordeling worden opgesteld. De Commissie en elke lidstaat kunnen door middel van een advies over de noodzaak en evenredigheid hun zorgen over het gebruik van grenstoezicht tot uiting brengen. Indien grenstoezicht langer dan 18 maanden voortduurt, is een dergelijk advies van de Commissie verplicht. De herinvoering van grenstoezicht kan worden besproken in het kader van overleg dat de Commissie op eigen initiatief of op verzoek van een lidstaat voert om de relevantie te verduidelijken van de voorgenomen herinvoering van grenstoezicht, de geschiktheid van alternatieve maatregelen en de wederzijdse samenwerking met betrekking tot grenstoezicht en verzachtende maatregelen. Zoals thans ook het geval is, blijft dergelijk overleg verplicht wanneer de Commissie of een lidstaat een advies heeft uitgebracht. Ten slotte nemen de Commissie en de Raad in geval van bedreigingen met een Europese dimensie de verantwoordelijkheid om het grenstoezicht niet langer dan noodzakelijk in stand te houden, zonder daarbij een absolute tijdslimiet vast te stellen.

- **Keuze van het instrument**

Het voorstel heeft betrekking op de wijziging van een verordening en de daaruit voortvloeiende wijziging van de terugkeerrichtlijn. Aangezien de belangrijkste onderdelen van het voorstel betrekking hebben op de bestaande bepalingen van titel II van de

Schengengrenscore over toezicht aan de buitengrenzen en titel III van de desbetreffende verordening over de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen, is een verordening het enige passende instrument.

### 3. RESULTATEN VAN EVALUATIES ACHTERAF, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluaties achteraf/geschiktheidscontroles van bestaande wetgeving**

Niet van toepassing.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Zoals aangegeven in bijlage 2 bij de effectbeoordeling bij dit voorstel, vond tussen november 2020 en februari 2021 een gerichte **raadpleging van belanghebbenden** plaats in de vorm van het Schengenforum en van thematische workshops die waren ingedeeld op basis van het onderwerp en de betrokken belanghebbenden. Hiertoe behoorden lidstaten, het Europees Parlement, vervoerders en ngo's.

Daarnaast vond ook een **openbare raadpleging** plaats. Deze ging op 19 januari 2021 van start en bijdragen moesten uiterlijk op 16 maart 2021 zijn binnengekomen.

Daarnaast publiceerde de Commissie gedurende vier weken de **aanvangseffectbeoordeling** op haar website<sup>33</sup>, waarop reacties werden ontvangen uit Frankrijk, Kroatië en Oekraïne en van een anonieme inzender.

- **Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

Het voorstel bouwt voort op het materiaal dat werd verzameld in het onderzoek van DG REGIO “*The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions – An empirical report covering the period March to June 2020*”<sup>34</sup> (Effecten van grenssluitingen wegens COVID-19 op grensregio's – Een empirisch verslag over de periode maart-juni 2020) en in “*20 case studies covering the period March to June 2020*”<sup>35</sup> (20 casestudy's over de periode maart-juni 2020).

Verder maakte de Commissie gebruik van de onderzoeken naar de kosten van het uitvallen van Schengen die zijn voorbereid door het Europees Parlement<sup>36</sup>, kennisgevingen van de lidstaten over tijdelijke herinvoering van binnengrenscntroles en bij de Commissie binnengekomen publieksreacties.

---

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Tijdelijke-controles-aan-de-binnengrenzen-wijziging-van-de-Schengengrenscore\\_nl](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Tijdelijke-controles-aan-de-binnengrenzen-wijziging-van-de-Schengengrenscore_nl)

<sup>34</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>

<sup>35</sup> <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/bf14de68-6698-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>

<sup>36</sup> Directoraat-generaal Intern beleid, beleidsafdeling A: Economic and Scientific Policy, European Parliamentary Research Service European Added Value Unit, PE 578.974 – Mei 2016: “Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market” (Kosten van de uitval van Schengen: gevolgen voor de gemeenschappelijke markt van grenstoezicht binnen Schengen), in opdracht van de commissie Interne markt en consumentenbescherming van het Europees Parlement, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL\\_STU\(2016\)578974\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf)

- **Effectbeoordeling**

In overeenstemming met haar beleid inzake betere regelgeving heeft de Commissie een effectbeoordeling<sup>37</sup> uitgevoerd. Daarbij werden drie beleidsopties onderzocht:

**Optie 1 – Zachte wetgeving.** Voor deze optie werden zachte wetgevingsmaatregelen onderzocht die op basis van de ervaringen uit de COVID-19-crisis en andere crises het gebruik van alternatieve maatregelen in plaats van grenscontroles aan de binnengrenzen bevorderen. Daarmee werd de benadering gevolgd die de Commissie eerder hanteerde in de mededeling uit 2016 “Terug naar Schengen – Een stappenplan”<sup>38</sup> en de aanbeveling inzake evenredige politiecontroles en politieke samenwerking in het Schengengebied<sup>39</sup>. Voor deze optie werden ook zachte wetgevingsmaatregelen gericht op betere coördinatie van maatregelen aan de buitengrenzen in crisissituaties onderzocht.

De specifieke doelstellingen zouden naar verwachting worden verwezenlijkt door middel van een mededeling over de toekomst van Schengen (de zogenoemde *Schengenstrategie*) en, mogelijk, van aangepaste nieuwe versies van de relevante aanbevelingen (in het bijzonder de aanbeveling uit 2017 over evenredige politiecontroles).

**Optie 2 – Gemengde optie (gerichte wijziging van de Schengengrenscodex in combinatie met zachte wetgeving).** Deze optie was bedoeld om tegemoet te komen aan de kritiek van burgers, het Europees Parlement en lidstaten over de huidige langdurig aanhoudende controles aan de binnengrenzen. Ook was het een reactie op de inbreng van wetenschappers. Naar verwachting zou deze optie ervoor kunnen zorgen dat personen zich zonder onnodige belemmeringen vrij binnen het Schengengebied kunnen bewegen door het aantal gevallen waarin opnieuw binnengrenscontroles worden ingevoerd te beperken. Ten aanzien van maatregelen aan de buitengrenzen werd in deze optie, gelet op de COVID-19-richtsnoeren en -aanbevelingen, voorgesteld om “verzachtende maatregelen” te ontwikkelen waarmee rekening zou moeten worden gehouden wanneer herinvoering van grenscontroles onvermijdelijk is. Bovendien zou met deze optie worden voorzien in een duidelijke rechtsgrond voor het instellen en opheffen van een “inreisverbod” in de EU in geval van een bedreiging van de volksgezondheid, om uniformiteit aan de buitengrenzen te waarborgen bij een bedreiging van de volksgezondheid. In het huidige voorstel zijn de ideeën verwerkt die voor deze optie werden geformuleerd.

**Optie 3 – Gemengde optie 2 (fundamentele aanpassing van de Schengengrenscodex in combinatie met zachte wetgevingsonderdelen).** Bij deze optie werd het grensloze Schengengebied beschouwd als één integrale ruimte die niet mag worden versnipperd door beslissingen van individuele lidstaten. Daarom werd voorgesteld om geconstateerde uitdagingen uitsluitend op EU-niveau aan te pakken en besluiten over herinvoering van binnengrenscontroles in alle gevallen te onderwerpen aan de voorafgaande goedkeuring van een van de instellingen van de EU, of om de mogelijkheid van herinvoering van binnengrenscontroles volledig te laten vervallen.

---

<sup>37</sup> Zie bijgaand werkdokument van de diensten van de Commissie.

<sup>38</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad, Terug naar Schengen – Een stappenplan, COM(2016) 120 final van 4 maart 2016.

<sup>39</sup> Aanbeveling (EU) 2017/820 van de Commissie van 12 mei 2017 inzake evenredige politiecontroles en politieke samenwerking in het Schengengebied, C(2017)3349 (PB L 122 van 13.5.2017, blz. 79).

Ten aanzien van de toepassing van maatregelen aan de buitengrenzen bij bedreigingen voor de volksgezondheid zouden de voorgestelde oplossingen niet verschillen van optie 2 (nieuwe beperkingen op niet-essentiële reizen naar de EU bij bedreigingen voor de volksgezondheid).

**Resultaat van de effectbeoordeling:** gelet op de uitkomsten van de effectbeoordeling wordt optie 2 (gemengde benadering) als voorkeursoptie aangemerkt. Ten aanzien van doeltreffendheid, doelmatigheid en evenredigheid scoort deze optie over het geheel gezien namelijk het hoogst. Ervaringen uit het verleden worden benut en tegelijkertijd is de optie voldoende ambitieus. De standpunten van de lidstaten over de rol van grenscontroles bij de aanpak van ernstige bedreigingen worden geëerbiedigd, en tegelijkertijd wordt ook recht gedaan aan de legitieme verwachtingen van EU-burgers en anderen die profiteren van de afwezigheid van grenscontroles aan de binnengrenzen en wordt het Schengengebied met zijn vrije verkeer van personen en goederen in stand gehouden door de afwezigheid van toezicht aan de binnengrenzen.

Wat de economische gevolgen betreft, zal vrij verkeer en/of beperking van nadelige gevolgen van binnengrenstoezicht voor de gemeenschappelijke markt waarschijnlijk vooral worden bevorderd door het nieuwe noodmechanisme, dat op EU-niveau wordt ingezet in crisissituaties die meerdere of alle lidstaten treffen en het gebruik van alternatieve en in voorkomend geval verzachtende maatregelen bevordert. Als zodanig kan deze optie een rol vervullen bij het beperken van de nadelige economische gevolgen van binnengrenscontroles en kunnen de economische voordelen van deze optie dus aanzienlijk zijn. De mogelijkheid om voor de hele EU reisbeperkingen voor niet-essentiële reizen in te stellen die aan de buitengrenzen gelden in geval van een bedreiging van de volksgezondheid kan ook aan deze doelstelling bijdragen omdat een waarschijnlijke grond voor de herinvoering van binnengrenscontroles wordt weggenomen.

Deze optie heeft ook positieve maatschappelijke gevolgen dankzij de noodplannen voor Schengen en de versterkte concepten van het “uiterste middel”, die naar verwachting het gebruik van binnengrenscontroles zullen beperken.

De voorkeursoptie heeft geen meetbare gevolgen voor het milieu.

Daar staat tegenover dat deze optie naar verhouding de grootste directe bestuurlijke gevolgen kan hebben. Dat is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de handhaving van de mogelijkheid om tijdelijk opnieuw binnengrenscontroles in te voeren en aan de toevoeging van nieuwe verplichtingen, waaronder een risicobeoordeling, een gestandaardiseerde kennisgeving over de herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen en een verplichting om hierover geregeld verslag uit te brengen. Aangezien de bij deze optie voorgestelde maatregelen gepaard gaan met een algehele afname van het gebruik van grenscontroles, zijn de extra administratieve lasten beperkt.

Ten aanzien van de voorgestelde maatregelen tegen instrumentalisering van migranten is geen specifieke analyse uitgevoerd omdat het voorstel in dit opzicht is bedoeld om de geldende regels te verduidelijken.

Op 19 april 2021 heeft de Commissie de effectbeoordeling ingediend bij de Raad voor regelgevingstoetsing (RSB, Regulatory Scrutiny Board). De RSB heeft een positief advies met opmerkingen uitgebracht. Deze opmerkingen hadden betrekking op i) de onvoldoende onderbouwing van de sterke en zwakke punten van de huidige kernmaatregelen van de Schengengrenscodex, ii) de vaagheid van de omschrijving van de beleidsopties en de

uitvoeringskeuze, en iii) de onvoldoende uitgewerkte analyse van de gevolgen. Om aan deze opmerkingen tegemoet te komen, heeft de Commissie met name de kwantitatieve gegevens en de informatie over de standpunten van de belanghebbenden in het hele verslag verder uitgebreid om de kwalitatieve argumenten te versterken die waren aangevoerd over de voordelen van de opheffing van het binnengrenstoezicht. Er werd meer aandacht besteed aan de tekortkomingen die het proces in 2020 vanuit Schengenoogpunt had, toen de geïntegreerde regeling politieke crisisrespons (IPCR, Integrated Political Crisis Response) zich eerst op de gezondheidsaspecten richtte en pas later ook op andere aspecten, waaronder grenstoezicht; er werd benadrukt dat grenstoezicht weliswaar een doelmatig instrument kan zijn maar dat de geleidelijke afschaffing tot aanzienlijke problemen leidt, en er werd uitvoeriger betoogd dat alternatieve maatregelen minder kostbaar zijn dan grenstoezicht en vaak hetzelfde resultaat opleveren. Verder heeft de Commissie de diverse beoogde opties beter uitgewerkt. Tot slot werd gedetailleerde aanvullende informatie opgenomen over de doelstelling van het vorige voorstel uit 2017, over de ervaringen die bij de onderhandelingen daarover werden opgedaan en over de nieuwe inzichten die de COVID-19-crisis heeft gebracht. Voor nadere informatie over de wijze waarop de aanbevelingen van de RSB in de effectbeoordeling zijn verwerkt, wordt verwezen naar bijlage I, punt 3, bij de effectbeoordeling.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Volgens het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving van de Commissie (Refit) moeten alle initiatieven die tot doel hebben bestaande EU-wetgeving te wijzigen, erop gericht zijn genoemde beleidsdoelen te vereenvoudigen en doelmatiger te verwezenlijken (en dus onnodige regelgevingskosten terug te dringen).

Uit de analyse van de gevolgen blijkt dat de voorkeursoptie bijdraagt aan optimalisering van de toewijzing van middelen in geval van een crisis en aan beperking van de kosten van herinvoering van grenscontroles aan de binnengrenzen. Wel moet worden opgemerkt dat de nieuwe verplichting met betrekking tot de risicobeoordeling, het nieuwe model voor kennisgevingen van herinvoeringen en de rapportageverplichtingen, alsmede nieuwe taken in verband met het gebruik van alternatieve maatregelen tot een situatie kunnen leiden waarin de algehele last voor de lidstaten niet afneemt en in sommige gevallen zelfs zal toenemen.

Er ontstaan extra verplichtingen voor de instellingen van de EU. Zo moet worden voorzien in de capaciteit om op EU-niveau gemotiveerde besluiten te nemen over het opleggen van beperkingen aan niet-essentiële reizen naar de EU aan de buitengrenzen, maar ook om in crisissituaties noodplannen te kunnen uitvoeren. Naar verwachting zijn er geen grote gevolgen voor de organen en agentschappen van de EU, hoewel de instrumentalisering van irreguliere migratie zou kunnen leiden tot een grotere betrokkenheid van het Europees Grens- en kustwachtagentschap, met inachtneming van Verordening (EU) 2019/1896<sup>40</sup> (de Frontexverordening), om de lidstaten te ondersteunen bij de aanpak van dit probleem.

Over het geheel genomen zullen deze aanvullende taken tot beperkte extra kosten leiden, afgezet tegen de aanzienlijke positieve gevolgen voor het beheer van crisissituaties die de algemene werking van het Schengengebied in gevaar brengen.

---

<sup>40</sup> 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).

- **Grondrechten**

De voorgestelde wijziging is in overeenstemming met de grondrechten en de beginselen die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name de vrijheid van verkeer en van verblijf (artikel 45), het recht op asiel (artikel 18) en het beginsel van non-refoulement (artikel 19). De waarborgen van de artikelen 3, 4 en 7 van de Schengengrenscore blijven met betrekking tot de genomen maatregelen van toepassing bij instrumentalisering van migranten door derde landen. Daarnaast acht de Commissie het met betrekking tot de voorgestelde maatregelen tegen instrumentalisering van migranten noodzakelijk dat de lidstaten de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van de media en de vrijheid van vereniging van maatschappelijke organisaties eerbiedigen.

Met de voorgestelde maatregelen wordt getracht problemen aan te pakken die op dit moment gevolgen hebben voor de volgende rechten: i) het recht op een gezinsleven van personen die legaal in de EU verblijven, ii) het recht op werk, op uitoefening van het recht op vrije vestiging en op de verrichting van diensten in elke lidstaat, iii) het recht op vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten en iv) het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens.

Hoewel beperkingen van niet-essentiële reizen naar de EU onvermijdelijk altijd enige gevolgen voor bovengenoemde rechten zullen hebben, zullen deze gevolgen door de voorgestelde maatregelen niet toenemen omdat zij aansluiten bij de huidige praktijk op grond van Aanbeveling 2020/912 van de Raad, die als zodanig als noodzakelijk en evenredig wordt beschouwd in verband met een bedreiging voor de volksgezondheid.

Het huidige langdurige binnengrenstoezicht en het discretionaire gebruik van grenstoezicht als voorzorgsmaatregel, met name aan het begin van de COVID-19-pandemie, hebben aanzienlijke gevolgen voor bovengenoemde grondrechten gehad. De voorgestelde maatregelen voor binnengrenzen kunnen deze gevolgen alleen maar verkleinen.

Met betrekking tot het in dit voorstel aangemoedigde gebruik van alternatieve maatregelen zullen de waarborgen die voortvloeien uit de huidige non-discriminatieverplichtingen ingevolge het EU- en interne recht, waaronder artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals ook uitdrukkelijk vervat in artikel 4 en artikel 7, lid 2, van de Schengengrenscore, volledig van toepassing zijn om etnisch profileren<sup>41</sup> of andere onrechtmatige handelwijzen te voorkomen. De Schengenregels zouden daaraan kunnen bijdragen met meer monitoringmaatregelen, bv. in het kader van Schengenevaluaties.

Met betrekking tot het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens, dat meer in het geding kan komen in het kader van technologieën voor bewaking en monitoring, gelden voor alle voorgestelde maatregelen de toepasselijke EU-regels inzake gegevensbescherming. Het interne recht moet de rechtsgrondslag bieden voor de verwerking van de persoonsgegevens. In die zin waarborgen alle opties een toereikend niveau van bescherming voor burgers en voorziet het interne recht

---

<sup>41</sup> Onder “profilieren” moet het categoriseren van personen op basis van persoonskenmerken worden verstaan. Deze kenmerken kunnen “onveranderlijk” zijn (bijvoorbeeld leeftijd of lengte), maar ook “veranderlijk” (bijvoorbeeld kleding, gewoonten, voorkeuren en andere aspecten van het gedrag). Bij profileren worden personen door datamining gecategoriseerd op basis van enkele van hun waarneembare kenmerken om daaruit, met een bepaalde foutenmarge, andere kenmerken af te leiden die niet waarneembaar zijn.

in de rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door dergelijke technologieën.

#### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

De voorgestelde wijziging heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

#### **5. OVERIGE ELEMENTEN**

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Voor de evaluatie van de beoogde wijziging van de Schengengrenscodex met betrekking tot het antwoord op bedreigingen voor de ruimte zonder binnengrenstoezicht zal de aanlevering van informatie door de lidstaten van groot belang zijn.

In tabel 11 van de effectbeoordeling is een niet-uitputtende lijst van kwantitatieve indicatoren opgenomen die worden voorgesteld om de verwezenlijking van de in deze effectbeoordeling omschreven beleidsdoelstellingen te controleren. Op grond van deze indicatoren zal in de praktijk blijken in hoeverre de beleidsopties succesvol zijn. Aangezien de voorgestelde optie betrekking heeft op de aanpak van uitzonderlijke situaties, is geregelde meting van de indicatoren echter niet mogelijk.

Bovendien is het door deze onvoorspelbaarheid niet mogelijk om vaste kwantitatieve doelen te stellen.

De website van de Commissie <https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control> en met publieksinformatie over de huidige grenscontroles aan de binnengrenzen blijft het belangrijkste informatiemiddel om de situatie aan de binnengrenzen te controleren en te evalueren. Gezien de beperkingen van de rechtsgrondslag voor maatregelen aan de binnengrenzen kan de Commissie geen apart instrument ontwikkelen voor het gebruik van alternatieve maatregelen, waaronder politiecontroles in de grensgebieden. De voorwaarden voor gebruik van de alternatieve maatregelen aan de binnengrenzen (politiecontroles/nieuwe technologieën) zullen echter worden gemonitord in het kader van het Schengenevaluatiemechanisme, ook door middel van eventueel mogelijke locatiebezoeken aan de binnengrenzen en inbreukprocedures.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Het voorstel bestaat uit vier bepalingen. Artikel 1 brengt aanpassingen in de Schengengrenscodex aan. Artikel 2 voorziet in een wijziging van Richtlijn 2008/115/EG (de terugkeerrichtlijn) om: i) deze in overeenstemming te brengen met de nieuwe procedure die het mogelijk maakt om irreguliere migranten die in het kader van grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking aan de binnengrenzen worden aangehouden onmiddellijk naar de aangrenzende lidstaat over te brengen en die volgens het voorstel in de Schengengrenscodex wordt opgenomen; ii) de standstill-bepaling van artikel 6, lid 3, van de terugkeerrichtlijn te laten vervallen en iii) de lidstaten ertoe te verplichten de Commissie in kennis te stellen van nieuwe overeenkomsten/regelingen op dit gebied en van wijzigingen in bestaande overeenkomsten en regelingen. In artikel 3 wordt de omzettingstermijn voor de wijziging van de terugkeerrichtlijn vastgesteld. Artikel 4 bevat de voorwaarden voor de inwerkingtreding en de effecten van de verordening.

## Artikel 1: aanpassingen in de Schengengrenscore

**Artikel 2** van de Schengengrenscore wordt aangepast om de definitie van “grensbewaking” te wijzigen en de benodigde definities op te nemen voor begrippen als: “instrumentalisering van migranten”, “essentiële reizen” en “niet-essentiële reizen”, die voor het eerst in de Schengengrenscore worden opgenomen, en “vervoersknooppunten”. Deze definities worden toegevoegd om beter aan te geven welke verantwoordelijkheden de lidstaten aan de buitengrenzen hebben met betrekking tot de uitvoering van grensbewaking, met inbegrip van preventieve maatregelen.

**Artikel 5** wordt aangepast om te verduidelijken welke maatregelen de lidstaten bij hun grensdoorlaatposten kunnen nemen wanneer zij met instrumentalisering van migranten worden geconfronteerd.

**Artikel 13** wordt gewijzigd om te verduidelijken welke maatregelen de lidstaten kunnen nemen bij de uitvoering van grensbewakingstaken aan hun buitengrenzen in verband met de instrumentalisering van migranten, in combinatie met hetgeen voortvloeit uit artikel 5.

**Artikel 21 bis** wordt toegevoegd om te voorzien in een grondslag voor de uniforme toepassing aan de buitengrenzen van beperkingen op niet-essentiële reizen naar de Europese Unie in geval van een potentieel epidemische ziekte. Op grond van deze bepaling krijgt de Raad de bevoegdheid om op voorstel van de Commissie in deze zin een uitvoeringsverordening vast te stellen. In dit artikel zijn alle noodzakelijke parameters voor een dergelijk besluit opgenomen en het voorziet in waarborgen voor EU-burgers, langdurig ingezetenen alsmede personen die essentiële functies vervullen.

**Artikel 23** wordt aangepast om te verduidelijken welke soorten controles in grensgebieden zijn toegestaan. Met de voorgestelde wijzigingen wordt verduidelijkt dat controles die in grensgebieden met behulp van technologieën voor monitoring en bewaking worden uitgevoerd niet hetzelfde effect hebben als grenstoezicht. Ook controles in relevante databanken van passagiersgegevens van personen die in de ruimte zonder binnengrenstoezicht reizen moeten, indien mogelijk krachtens het toepasselijke recht, worden toegestaan vanuit het oogpunt van de Schengengrenscore.

Het nieuwe **artikel 23 bis** voorziet in een procedure om irreguliere migranten die aan de binnengrenzen worden aangehouden in het kader van grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking over te brengen naar de lidstaten van waaruit zij direct afkomstig zijn. Het vormt een aanvulling op de regels die krachtens de terugkeerrichtlijn van kracht zijn en is een noodzakelijke flankerende maatregel voor de ruimte zonder grenstoezicht aan de binnengrenzen. Het biedt de lidstaten de mogelijkheid om personen over te brengen die geen recht hebben om op het grondgebied in te reizen of om daar te verblijven, in combinatie met de verplichting om deze personen te ontvangen wanneer zij aan de binnengrenzen worden aangehouden in het kader van grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking, waaronder gezamenlijke politiepatrouilles, mits er een duidelijke aanwijzing is dat betrokkene de binnengrens kort daarvoor heeft overschreden. Deze aanwijzingen kunnen bestaan uit het ontbreken van geldige documenten waaruit de identiteit of het recht om in de lidstaat te verblijven blijkt, een registratie in Eurodac door een andere lidstaat of recente nota's die in de andere lidstaat zijn uitgegeven. Het nieuwe artikel van en de nieuwe bijlage XII bij de Schengengrenscore voorzien in de procedure die in dergelijke gevallen moet worden gevolgd.

In het gewijzigde **artikel 24** wordt met het oog op de aanpassingen in artikel 23 verduidelijkt dat het gebruik van technologieën voor monitoring en bewaking aan doorlaatposten op het land gerechtvaardigd kan zijn, evenals veiligheidsmaatregelen, snelheidsbeperkingen of andere belemmeringen aan wegdoorlaatposten aan de binnengrenzen.



**Artikel 25** voorziet in een algemeen kader voor de herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen. Het bevat voorbeelden van het soort bedreiging dat kan leiden tot eenzijdige herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen en van omstandigheden waarin binnengrenstoezicht kan worden verlengd.

**Artikel 25 bis** beschrijft de procedure voor eenzijdige herinvoering van binnengrenstoezicht door de lidstaten naar aanleiding van niet-voorzienbare en voorzienbare gebeurtenissen.

**Artikel 26** bevat een verduidelijking van de criteria die de lidstaten in aanmerking moeten nemen en vermelden in de latere kennisgeving van binnengrenstoezicht. Nieuw in dit verband is dat de gevolgen voor grensregio's moeten worden omschreven. De bepaling voorziet in verschillende eisen voor situaties waarin voor het eerst opnieuw grenstoezicht wordt ingevoerd en waarin het grenstoezicht wordt verlengd wegens voorzienbare bedreigingen, zodat rekening wordt gehouden met het feit dat voor handhaving van binnengrenstoezicht na verloop van tijd strengere voorwaarden moeten gaan gelden, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel. In dit artikel wordt ook het concept ingevoerd van maatregelen die de gevolgen van herinvoering van grenstoezicht verzachten en die bijgevolg moeten worden toegepast.

**Artikel 27** wordt vervangen door een nieuw artikel over de kennisgeving van de tijdelijke herinvoering of de verlenging van grenstoezicht aan de binnengrenzen. Het schrijft ook voor dat een risicobeoordeling moet worden ingediend wanneer binnengrenstoezicht wordt verlengd wegens voorzienbare bedreigingen.

In **artikel 27 bis** wordt verduidelijkt wanneer overleg tussen de Commissie en de betrokken lidstaten moet plaatsvinden en onder welke omstandigheden een advies over de noodzaak en evenredigheid van binnengrenstoezicht kan of moet worden uitgebracht.

**Artikel 28** wordt vervangen door een nieuwe bepaling die voorziet in de totstandkoming van een specifiek waarborgmechanisme voor het Schengengebied voor gevallen waarin de ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid een meerderheid van de lidstaten tegelijkertijd treft en de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar brengt. Op grond van deze bepaling krijgt de Raad de bevoegdheid om op voorstel van de Commissie een uitvoeringsbesluit vast te stellen over een gecoördineerde aanpak van de ernstige bedreiging die tegelijkertijd in een meerderheid van de lidstaten wordt geconstateerd, ter vervanging van genomen nationale maatregelen. Het besluit van de Raad moet geregeld worden geëvalueerd, op voorstel van de Commissie, met het oog op de verlenging, wijziging of opheffing van genomen maatregelen.

**Artikel 31** wordt gewijzigd om te voorzien in algemene regels voor de informatieverstrekking aan het Europees Parlement en de Raad voor elk van de vier mechanismen.

**Artikel 33** wordt gewijzigd zodat de verplichting om verslag uit te brengen over de herinvoering van binnengrenstoezicht niet langer gekoppeld is aan het feit dat dit toezicht wordt opgeheven. Het bevat ook nadere bepalingen over de onderwerpen die moeten worden opgenomen in het jaarlijkse verslag van de Commissie over de werking van de ruimte zonder binnengrenzen en de samenwerking met de agentschappen in dit opzicht.

Het gewijzigde **artikel 39** van de Schengengrenscodex vormt een aanvulling op **artikel 2** van de voorgestelde verordening en verplicht de lidstaten om grensregio's bij de Commissie aan te melden, om het toepassingsgebied te bepalen van verzachtende maatregelen waarin wordt voorzien in een uitvoeringsverordening ingevolge artikel 28 en om te melden welke gebieden

in aanmerking moeten worden genomen bij het inschatten van de gevolgen ingevolge artikel 26 van de Schengengrenscore.

Om bij de toepassing van de artikelen 26 en 28 van de Schengengrenscore beter rekening te houden met de belangen van grensregio's, worden de lidstaten in het nieuwe **artikel 42** ertoe verplicht aangewezen grensregio's bij de Commissie te melden.

Voorstel voor een

## **VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

### **tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen**

HET EUROPEES PARLEMENT EN RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, punt b) en d), en artikel 79, lid 2, punt c),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (“VEU”) bestaat de Unie uit een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit.
- (2) Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 (de “Schengengrenscore”) <sup>42</sup> bevat voorschriften voor het verkeer van personen naar en vanuit de ruimte zonder binnengrenstoezicht (het “Schengengebied”) en tussen de lidstaten die deelnemen aan het Schengengebied.
- (3) In de afgelopen jaren heeft het Schengengebied voor ongekende uitdagingen gestaan, die zich vanwege hun aard niet beperkten tot het grondgebied van één enkele lidstaat. Deze uitdagingen maakten duidelijk dat de handhaving van de openbare orde en veiligheid in het Schengengebied een gedeelde verantwoordelijkheid is, die vraagt om gezamenlijke maatregelen en afstemming tussen lidstaten en op het niveau van de Unie. Zij maakten ook lacunes zichtbaar in de bestaande voorschriften voor de werking van het Schengengebied aan zowel de buiten- als de binnengrenzen, evenals de noodzaak van een sterker en degelijker kader om doeltreffender te kunnen reageren op uitdagingen waarvoor het Schengengebied zich gesteld ziet.
- (4) Grenstoezicht aan de buitengrenzen is in het belang van niet alleen de lidstaat aan de buitengrenzen waarvan het wordt uitgeoefend, maar van alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft, en van de Unie als geheel. Lidstaten moeten strenge normen hanteren voor het beheer van hun buitengrenzen, onder meer door betere samenwerking tussen grenswachters, politie, douane en andere betrokken autoriteiten. De Unie biedt actieve ondersteuning in de vorm van financiële

---

<sup>42</sup> 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, 23.3.2016, blz. 1).

ondersteuning door de agentschappen, waaronder met name de Europese grens- en kustwacht, en van het beheer van het Schengenevaluatiemechanisme. De voor de buitengrenzen geldende voorschriften moeten worden aangescherpt om nieuwe uitdagingen die recentelijk aan de buitengrenzen zijn ontstaan beter het hoofd te kunnen bieden.

- (5) De COVID-19-pandemie heeft het voor de Unie noodzakelijker gemaakt om zich beter voor te bereiden op crisissituaties aan de buitengrenzen in verband met potentieel epidemische ziekten die een bedreiging van de volksgezondheid vormen. Tijdens de COVID-19-pandemie is gebleken dat bij bedreigingen voor de volksgezondheid uniforme regels nodig kunnen zijn voor het beperken van reizen naar de Europese Unie door onderdanen van derde landen. Onverenigbare en uiteenlopende maatregelen aan de buitengrenzen om dergelijke bedreigingen het hoofd te bieden hebben nadelige gevolgen voor de werking van het gehele Schengengebied, verminderen de voorspelbaarheid voor reizigers uit derde landen en contacten met mensen in derde landen. Om het Schengengebied voor te bereiden op toekomstige uitdagingen van vergelijkbare omvang door bedreigingen voor de volksgezondheid, moet worden voorzien in een nieuw mechanisme om tijdig gecoördineerde maatregelen op Unieniveau te kunnen instellen en opheffen. De nieuwe procedure voor de buitengrenzen moet worden toegepast wanneer het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding of de Commissie een potentieel epidemische infectieziekte constateert. Dit mechanisme moet een aanvulling vormen op de procedures die moeten worden vastgesteld in het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid<sup>43</sup>, met name bij het uitroepen van een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid, en in het herziene mandaat van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding<sup>44</sup>.
- (6) Volgens dit mechanisme stelt de Raad op voorstel van de Commissie een verordening vast die voorziet in reisbeperkingen, waaronder inreisbeperkingen en alle overige noodzakelijke maatregelen voor reizen naar de Europese Unie, en in de voorwaarden voor opheffing ervan. Gezien de politiek gevoelige aard van dergelijke maatregelen, die raken aan het recht om het grondgebied van lidstaten binnen te komen, moeten aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden worden verleend om een dergelijke verordening op voorstel van de Commissie vast te stellen.
- (7) Het is van belang dat, overeenkomstig de toepasselijke verplichtingen uit hoofde van het recht van de Unie en het internationale recht, burgers van de Unie en onderdanen van derde landen die op grond van overeenkomsten tussen de Unie en de lidstaten enerzijds en die derde landen anderzijds rechten inzake vrij verkeer genieten die gelijkwaardig zijn aan die van burgers van de Unie alsook hun respectieve gezinsleden, altijd moet worden toegestaan in te reizen in de Unie. Ook moet het inwoners van de Unie altijd worden toegestaan naar de Unie terug te keren. In de handeling moeten alle noodzakelijke bepalingen worden opgenomen om te waarborgen dat reisbeperkingen doeltreffend, gericht, niet-discriminerend en evenredig zijn met de actuele epidemiologische situatie. Waar relevant moeten categorieën van reizigers worden omschreven wier reizen niet onder inreisbeperkingen

---

<sup>43</sup> COM(2020) 727.

<sup>44</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 851/2004 tot oprichting van een Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding, COM(2020) 726.

vallen. Daarnaast, of anders, moeten in de handeling geografische gebieden of derde landen worden omschreven van waaruit reizen aan bijzondere maatregelen kunnen worden onderworpen, op basis van een objectieve methodiek en daarop toepasselijke criteria, waaronder met name de epidemiologische situatie moet worden verstaan. In de handeling kunnen de voorwaarden worden omschreven waaronder reizen kan worden toegestaan, zoals testen, quarantaine, zelfisolatie of andere passende maatregelen, waaronder de verplichting om een traceringsformulier voor passagiers in te vullen of een ander contacttraceringmiddel te gebruiken, en moeten met name systemen van de Unie in aanmerking worden genomen die zijn ontwikkeld om veilig reizen te vergemakkelijken, waaronder systemen voor digitale certificaten. In voorkomend geval kan het instrument ook voorzien in een mechanisme om aanvullende maatregelen te kunnen nemen wanneer de epidemiologische situatie in een of meer geografische gebieden drastisch verslechtert.

- (8) Ook moeten in het Unierecht de voorschriften en waarborgen worden versterkt, zodat lidstaten snel kunnen optreden tegen instrumentalisering van migranten. Onder instrumentalisering moet een situatie worden verstaan waarin een derde land irreguliere migratiestromen naar de Unie teweegbrengt door de komst van onderdanen van derde landen naar de buitengrenzen van de lidstaten actief aan te moedigen of te faciliteren, waarin dat handelen wijst op een bedoeling om de Unie als geheel of een lidstaat te destabiliseren en waarin dat handelen zodanig van aard is dat het essentiële staatsfuncties in gevaar kan brengen, waaronder de territoriale integriteit, de handhaving van recht en orde of de bescherming van de staatsveiligheid.
- (9) Onder instrumentalisering van migranten kunnen situaties worden verstaan waarin een derde land irreguliere reizen van onderdanen van derde landen naar zijn eigen grondgebied en vervolgens naar de buitengrens van de lidstaten actief heeft aangemoedigd of gefaciliteerd, maar ook de actieve aanmoediging of facilitering van irreguliere reizen door onderdanen van derde landen die zich al in dat derde land ophouden. Instrumentalisering van migranten kan ook inhouden dat dwangmaatregelen worden opgelegd om de onderdanen van derde landen te beletten de grensgebieden van het instrumentaliserende derde land in een andere richting te verlaten dan via een lidstaat.
- (10) De Unie moet alle middelen uit haar arsenaal van diplomatieke, financiële en operationele maatregelen inzetten om lidstaten te ondersteunen die met instrumentalisering worden geconfronteerd. Bij de aanpak van instrumentalisering moet de voorkeur worden gegeven aan diplomatieke inspanningen door de Unie of de betrokken lidstaat. Dit kan in voorkomend geval worden aangevuld met de oplegging van beperkende maatregelen door de Unie.
- (11) Tegelijkertijd moeten daarnaast de huidige voorschriften voor controles aan de buitengrenzen en grensbewaking verder worden aangescherpt. Om de lidstaten die geconfronteerd worden met instrumentalisering van migranten verder te ondersteunen, worden in Verordening (EU) XXX/XXX de voorschriften voor grenstoezicht aangevuld door te voorzien in specifieke maatregelen op het gebied van asiel en terugkeer, waarbij de grondrechten van de betrokkenen worden geëerbiedigd, en met name door het recht op asiel te waarborgen en de noodzakelijke bijstand door de agentschappen van de VN en andere betrokken organisaties te verlenen.
- (12) In geval van instrumentalisering moet de betrokken lidstaat, indien nodig, met name het grensverkeer tot een minimum kunnen beperken door enkele grensdoorlaatposten te sluiten, onder waarborging van daadwerkelijke en feitelijke toegang tot

internationale beschermingsprocedures. Bij dergelijke besluiten moet in alle gevallen in aanmerking worden genomen of de Europese Raad heeft verklaard dat de Unie of een of meer van haar lidstaten wordt of worden geconfronteerd met een situatie van instrumentalisering van migranten. Bovendien moet bij dergelijke beperkingen volledig rekening worden gehouden met de rechten van burgers van de EU, onderdanen van derde landen die het recht van vrij verkeer genieten op grond van een internationale overeenkomst en onderdanen van derde landen die langdurig ingezetene zijn op grond van het interne recht of het recht van de Unie of over een visum voor verblijf van langere duur beschikken, alsook hun respectieve gezinsleden. Deze beperkingen moeten ook worden toegepast met inachtneming van verplichtingen inzake internationale bescherming, waaronder met name het beginsel van non-refoulement.

- (13) Het Europees Grens- en kustwachtagentschap ondersteunt de lidstaten bij de uitvoering van de operationele aspecten van het beheer van de buitengrenzen, onder meer door uitwisseling van informatie, de levering van apparatuur, capaciteitsopbouw en opleidingen voor nationale grenswachters, gerichte informatie en risicoanalyses, alsmede door de inzet van het permanente korps. Het nieuwe mandaat van het Agentschap biedt ruime mogelijkheden voor ondersteuning van grenstoezicht, waaronder screening- en terugkeeroperaties en de uitvoering van snelle grensinterventies en/of terugkeerinterventies op verzoek en op het grondgebied van de betrokken gastlidstaat.
- (14) Krachtens artikel 41, lid 1, van Verordening (EU) 2019/1896 doet de uitvoerend directeur van het Europees Grens- en kustwachtagentschap een aanbeveling aan de betrokken lidstaat om het Agentschap te verzoeken de ondersteuning door het Agentschap te starten, uit te voeren of aan te passen om geconstateerde bedreigingen en uitdagingen aan de buitengrenzen aan te pakken wanneer aan de voorwaarden van die bepaling wordt voldaan. In het bijzonder kan ondersteuning door het Agentschap noodzakelijk blijken te zijn in situaties waarin het Europees Grens- en kustwachtagentschap een speciale kwetsbaarheidsbeoordeling heeft uitgevoerd in verband met instrumentalisering van migranten. Op basis van de resultaten van deze kwetsbaarheidsbeoordeling of wanneer een impactniveau “kritiek” is toegekend aan een of meer buitengrenssegmenten, en rekening houdend met de relevante elementen van de noodplannen van de lidstaat, de risicoanalyse door het Agentschap en de analyselaag van het Europees situatiebeeld, doet de uitvoerend directeur een aanbeveling aan de betrokken lidstaat om het Agentschap te verzoeken de ondersteuning door het Agentschap te starten, uit te voeren of aan te passen in overeenstemming met artikel 41, lid 1, van Verordening (EU) 2019/1896. Deze bevoegdheid van de algemeen directeur laat de algemene ondersteuning die het Agentschap aan de lidstaten kan verlenen onverlet.
- (15) Bovendien moet de betrokken lidstaat in geval van instrumentalisering van migranten het grenstoezicht versterken, onder meer, indien nodig, door middel van aanvullende maatregelen ter voorkoming van illegale grensoverschrijding en de inzet van aanvullende en technische middelen om ongeoorloofde overschrijding van de grens te voorkomen. Onder technische middelen kunnen ook moderne technologieën worden verstaan, waaronder drones en bewegingssensoren, evenals verplaatsbare eenheden. Het gebruik van deze technische middelen en in het bijzonder van technologieën waarmee persoonsgegevens kunnen worden verzameld, moet zijn gebaseerd op en plaatsvinden in overeenstemming met duidelijk omschreven bepalingen van het interne recht.

- (16) Aan de Commissie moet de bevoegdheid worden verleend om in krachtens deze verordening vastgestelde gedelegeerde handelingen passende normen voor grensbewaking op te stellen, met name ten aanzien van de nieuwe technologieën die lidstaten kunnen gebruiken, rekening houdend met het soort grenzen (land, zee of lucht), de aan elk buitengrensegment toegekende impactniveaus in overeenstemming met artikel 34 van Verordening (EU) 2019/1896 en andere relevante factoren, als specifieke reactie op instrumentalisering van migranten.
- (17) In een gebied zonder binnengrenstoezicht moeten personen zich vrij en in veiligheid tussen lidstaten kunnen bewegen. In dit verband moet worden verduidelijkt dat het verbod op toezicht aan de binnengrenzen de bevoegdheid van lidstaten onverlet laat om op hun grondgebied en ook aan hun binnengrenzen controles uit te voeren voor andere doeleinden dan grenstoezicht. Met name moet worden verduidelijkt dat het nationale bevoegde autoriteiten, waaronder gezondheids- of rechtshandhavingsautoriteiten, in beginsel vrij blijft staan om controles uit te voeren in het kader van de uitoefening van het overheidsgezag krachtens het interne recht.
- (18) Hoewel onder het verbod op binnengrenstoezicht ook controles vallen die hetzelfde effect hebben, mogen controles door bevoegde autoriteiten niet worden beschouwd als controles met hetzelfde effect als grenscontroles wanneer grenstoezicht niet hun doel is, wanneer zij gebaseerd zijn op algemene informatie en ervaring van de bevoegde autoriteiten met betrekking tot mogelijke bedreigingen van de openbare veiligheid of de openbare orde, ook wanneer zij bestrijding van illegaal verblijf of vestiging of grensoverschrijdende criminaliteit in verband met irreguliere migratie tot doel hebben, wanneer zij zodanig zijn opgezet en worden uitgevoerd dat zij duidelijk verschillen van stelselmatige personencontroles aan de buitengrenzen, en wanneer zij worden uitgevoerd op vervoersknooppunten, waaronder havens, trein- of busstations en luchthavens of aan boord van diensten voor personenvervoer zelf en wanneer zij gebaseerd zijn op risicoanalyses.
- (19) Hoewel irreguliere migratiestromen op zichzelf niet mogen worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, kunnen zij wel aanvullende maatregelen noodzakelijk maken om de werking van het Schengengebied te waarborgen.
- (20) De bestrijding van illegale vestiging of illegaal verblijf en van grensoverschrijdende criminaliteit in verband met irreguliere migratie, waaronder mensenhandel, migrantensmokkel en documentenfraude en andere vormen van grensoverschrijdende criminaliteit, kan met name maatregelen omvatten die de verificatie van de identiteit, nationaliteit en verblijfsstatus van personen mogelijk maken, mits deze verificaties niet stelselmatig plaatsvinden en worden uitgevoerd op basis van risicoanalyses.
- (21) Het gebruik van moderne technologieën voor de monitoring van verkeersstromen, met name op door de lidstaten aangewezen snelwegen en andere belangrijke wegen, kan van cruciaal belang zijn voor de aanpak van bedreigingen van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Het verbod op binnengrenstoezicht mag niet worden opgevat als een verbod op de wettige uitoefening van politie-of andere overheidsbevoegdheden om controles in de binnengrensgebieden te verrichten. Hieronder vallen ook controles waarbij gebruik wordt gemaakt van technologieën voor monitoring en bewaking die doorgaans op het grondgebied worden gebruikt of zijn gebaseerd op een risicobeoordeling ten behoeve van de bescherming van de binnenlandse veiligheid. Wanneer bij controles van deze technologieën gebruik wordt gemaakt, moeten die

- controles derhalve niet worden beschouwd als controles met hetzelfde effect als grenstoezicht.
- (22) Om deze technologieën doeltreffend te kunnen inzetten, moeten bij wegdoorlaatposten evenredige snelheidsbeperkingen kunnen worden ingesteld.
- (23) Het verbod op binnengrenstoezicht mag de verrichting van controles ingevolge andere instrumenten van Unierecht niet beperken. De voorschriften van deze verordening mogen derhalve geen afbreuk doen aan de toepasselijke voorschriften over het vóór aankomst verrichten van controles van persoonsgegevens in relevante databanken.
- (24) Gewaarborgd moet worden dat controles die door de lidstaten worden uitgevoerd in het kader van de uitoefening van nationale bevoegdheden volledig in overeenstemming blijven met een gebied zonder grenstoezicht aan de binnengrenzen. Hoe meer aanwijzingen er zijn dat controles die lidstaten in hun grensgebieden uitvoeren hetzelfde effect hebben als grenstoezicht, gezien het doel van die controles, het gebied waarin zij plaatsvinden en de mogelijke verschillen met controles die elders op het grondgebied van de betrokken lidstaat worden gehouden, des te groter wordt blijkens de jurisprudentie van het Hof van Justitie de noodzaak van stringente en gedetailleerde voorschriften en beperkingen inzake de voorwaarden voor de uitoefening, door de lidstaten, van hun politiebevoegdheid in een grensgebied.
- (25) Er moeten maatregelen worden genomen tegen niet-toegestane verplaatsingen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen in een gebied zonder grenstoezicht aan de binnengrenzen. Om de werking van het Schengengebied te versterken, moeten lidstaten aanvullende maatregelen kunnen nemen tegen irreguliere verplaatsingen tussen lidstaten en illegaal verblijf kunnen bestrijden. Wanneer nationale rechtshandhavingsautoriteiten van een lidstaat illegaal verblijvende onderdanen van derde landen aan de binnengrenzen aanhouden in het kader van grensoverschrijdende politieke samenwerking, moeten die autoriteiten deze personen het recht om op hun grondgebied in te reizen of daar te verblijven kunnen ontzeggen en hen kunnen overbrengen naar de lidstaat van waaruit zij zijn ingereisd. De lidstaat van waaruit de persoon rechtstreeks afkomstig is, moet op zijn beurt verplicht zijn de aangehouden onderdanen van derde landen te ontvangen.
- (26) De procedure die een lidstaat volgt om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen over te brengen naar een lidstaat van waaruit betrokkene direct afkomstig is, moet snel worden uitgevoerd, maar wel met inachtneming van waarborgen en onder volledige eerbiediging van de grondrechten en het beginsel van non-discriminatie van artikel 21 van het Handvest, om etnisch profileren te voorkomen. Autoriteiten moeten relevante en onmiddellijk voor de autoriteiten beschikbare informatie met betrekking tot de bewegingen van de betrokkenen kunnen verifiëren. Deze informatie kan onder meer bestaan uit objectieve gegevens op basis waarvan de autoriteiten kunnen vaststellen dat betrokkene recentelijk vanuit een andere lidstaat heeft gereisd, waaronder het bezit van documenten, met inbegrip van betalingsbewijzen of nota's waaruit blijkt dat recentelijk vanuit een andere lidstaat is gereisd. Aan onderdanen van derde landen die in het kader van de procedure worden overgebracht, moet een schriftelijk en met redenen omkleed besluit worden uitgereikt. Hoewel het besluit onmiddellijk uitvoerbaar moet zijn, moet aan de onderdaan van een derde land een doeltreffend rechtsmiddel van beroep of bezwaar tegen het overbrengingsbesluit worden toegekend. Dit rechtsmiddel mag geen opschortende werking hebben.
- (27) De overbrengingsprocedure waarin deze verordening voorziet, mag geen afbreuk doen aan de bestaande mogelijkheid voor lidstaten om illegaal verblijvende onderdanen van



derde landen terug te zenden in overeenstemming met bilaterale overeenkomsten of regelingen als bedoeld in artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2008/115/EG (de “terugkeerrichtlijn”) wanneer deze personen niet in de nabijheid van binnengrenzen worden aangetroffen. Om de toepassing van die overeenkomsten te vereenvoudigen, en in aanvulling op de doelstelling om het gebied zonder binnengrenzen te beschermen, moet de lidstaten de mogelijkheid worden geboden om nieuwe overeenkomsten of regelingen aan te gaan en bestaande aan te passen. De Commissie moet in alle gevallen in kennis worden gesteld van deze wijzigingen of aanpassingen van nieuwe overeenkomsten of regelingen. Wanneer een lidstaat een onderdaan van een derde land heeft teruggenomen ingevolge de in deze verordening bedoelde procedure of op grond van een bilaterale overeenkomst of regeling, moet de betrokken lidstaat een terugkeerbesluit uitvaardigen overeenkomstig de terugkeerrichtlijn. Om de samenhang tussen de nieuwe in deze verordening bedoelde procedures en bestaande voorschriften inzake de terugkeer van onderdanen van derde landen te waarborgen, is derhalve een gerichte aanpassing nodig van artikel 6, lid 3, van de terugkeerrichtlijn.

- (28) Bij optreden tegen bedreigingen voor het Schengengebied kan het in uitzonderlijke gevallen nodig zijn dat de lidstaten maatregelen voor de binnengrenzen nemen. De lidstaten blijven bevoegd om te bepalen of tijdelijke herinvoering of verlenging van grenstoezicht noodzakelijk is. Ingevolge de bestaande voorschriften is herinvoering van binnengrenstoezicht toegestaan wanneer gedurende beperkte tijd in één lidstaat sprake is van een ernstige bedreiging van de binnenlandse veiligheid of de openbare orde. Met name kunnen terrorisme en georganiseerde criminaliteit, grootschalige noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid of grote of belangrijke internationale gebeurtenissen, bijvoorbeeld op het gebied van sport, handel of politiek, een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormen.
- (29) Daarnaast kan een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid ook ontstaan door grootschalige niet-toegestane verplaatsingen van irreguliere migranten tussen de lidstaten wanneer hierdoor de totale middelen en capaciteit van de verantwoordelijke nationale diensten onder druk komen te staan, en wanneer de andere in deze verordening bedoelde middelen ontoereikend zijn om deze instroom en verplaatsingen het hoofd te kunnen bieden. In dit verband moeten de lidstaten kunnen vertrouwen op beschikbare objectieve en gekwantificeerde verslagen over niet-toegestane verplaatsingen, met name wanneer deze regelmatig door de bevoegde agentschappen van de Unie overeenkomstig hun respectieve mandaten worden opgesteld. Een lidstaat moet van de door de agentschappen verstrekte informatie gebruik kunnen maken om in de risicobeoordeling de uitzonderlijke aard aan te tonen van de geconstateerde bedreiging die van niet-toegestane verplaatsingen uitgaat, om de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen op deze grond te rechtvaardigen.
- (30) Hoewel wordt voorzien in optreden op Unieniveau wanneer de aard van een bedreiging een gevolg is van ernstige blijvende tekortkomingen aan de buitengrenzen, bestaat er geen EU-breed mechanisme voor situaties waarin, binnen het Schengengebied, een ernstige bedreiging van de binnenlandse veiligheid of de openbare orde een meerderheid van de lidstaten treft en de goede werking van het Schengengebied in gevaar brengt. Deze lacune moet worden aangepakt door de invoering van een nieuw waarborgmechanisme voor het Schengengebied dat gecoördineerde oplossingen mogelijk maakt om de belangen te beschermen van personen die het recht hebben om gebruik te maken van de ruimte zonder

binnengrenstoezicht, waarbij maatregelen zo doeltreffend mogelijk worden gemaakt en nadelige neveneffecten zoveel mogelijk worden beperkt.

- (31) Het nieuwe waarborgmechanisme voor het Schengengebied moet de Raad in staat stellen om, op voorstel van de Commissie, bij besluit de herinvoering of verlenging van binnengrenstoezicht toe te staan wanneer dit gerechtvaardigd is vanwege een specifieke bedreiging die wordt geconstateerd op basis van kennisgevingen van individuele lidstaten, of van andere beschikbare informatie, waaronder met name een risicobeoordeling, in geval van verlenging van het binnengrenstoezicht tot meer dan zes maanden. Gezien de politiek gevoelige aard van een dergelijk besluit, dat ingrijpt in de mogelijkheid voor lidstaten om in bijzondere omstandigheden opnieuw binnengrenstoezicht in te voeren of dit te verlengen, moeten aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden worden verleend om een besluit vast te stellen op basis van een voorstel van de Commissie.
- (32) Wanneer moet worden bepaald of herinvoering of verlenging van binnengrenstoezicht door de lidstaten gerechtvaardigd is, moet de Raad in aanmerking nemen of er andere maatregelen beschikbaar zijn die een hoge mate van veiligheid op het grondgebied kunnen waarborgen, waaronder geïntensiveerde controles in de binnengrensgebieden door bevoegde autoriteiten. Indien verlenging van het toezicht niet gerechtvaardigd wordt geacht, moet de Commissie in plaats daarvan het gebruik aanbevelen van andere maatregelen die passender worden geacht om de geconstateerde bedreiging het hoofd te bieden.
- (33) De totstandkoming van het nieuwe waarborgmechanisme voor het Schengengebied mag geen afbreuk doen aan het recht van de lidstaten om eerst eenzijdige maatregelen te nemen in overeenstemming met de verordening, indien de situatie dat vereist. Na vaststelling moet de maatregel van de Unie echter de enige grondslag worden voor een gecoördineerde reactie op de geconstateerde bedreiging.
- (34) Om de naleving van het beginsel van evenredigheid te waarborgen, moet het besluit van de Raad worden genomen voor een beperkte duur van ten hoogste zes maanden, die na regelmatige evaluatie op voorstel van de Commissie kan worden verlengd voor zolang als de bedreiging blijkt aan te houden. In het aanvankelijke besluit moet een beoordeling worden opgenomen van de verwachte gevolgen van de genomen maatregelen, waaronder ook hun nadelige neveneffecten, om te bepalen of toezicht aan de binnengrenzen gerechtvaardigd is dan wel of in plaats daarvan op doeltreffende wijze minder beperkende maatregelen kunnen worden toegepast. In volgende besluiten moet rekening worden gehouden met de ontwikkeling van de geconstateerde bedreiging. De lidstaten moeten de Commissie en de lidstaten onmiddellijk in kennis stellen van de herinvoering van binnengrenstoezicht in overeenstemming met het besluit van de Raad.
- (35) Herinvoering van binnengrenstoezicht moet ook mogelijk blijven wanneer ernstige tekortkomingen in het beheer van de buitengrenzen blijven bestaan die de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar brengen. De perioden waarin grenstoezicht door lidstaten is ingevoerd vanwege de urgentie van de situatie of waarin de Raad een besluit neemt om herinvoering aan te bevelen omdat een bedreiging een aanzienlijk aantal lidstaten treft, mogen niet worden meegerekend in de termijn van twee jaar die geldt voor herinvoeringen wegens ernstige tekortkomingen aan de buitengrenzen.
- (36) Wanneer op grond van eenzijdige besluiten van de lidstaten of op het niveau van de Unie opnieuw grenstoezicht aan de binnengrenzen wordt ingevoerd, heeft dat ernstige

gevolgen voor de werking van het Schengengebied. Om te waarborgen dat besluiten tot herinvoering van grenstoezicht uitsluitend indien nodig als uiterste middel worden genomen, moet het besluit over tijdelijke herinvoering of verlenging van grenstoezicht worden gebaseerd op gemeenschappelijke criteria, waarbij de nadruk ligt op noodzaak en evenredigheid. Het evenredigheidsbeginsel vereist dat de herinvoering van binnengrenstoezicht wordt onderworpen aan waarborgen die in de loop der tijd strenger worden.

- (37) In eerste instantie moeten lidstaten bij de beoordeling van de geschiktheid van binnengrenstoezicht kijken naar de aard van de geconstateerde ernstige bedreiging. Daarbij moeten de lidstaten bijzondere aandacht schenken aan de verwachte gevolgen van het binnengrenstoezicht voor het verkeer van personen in de ruimte zonder binnengrenstoezicht en de werking van de grensregio's, en deze gevolgen beoordelen. Deze beoordeling moet worden opgenomen in de kennisgeving die lidstaten aan de Commissie moeten zenden. Bij verlenging van binnengrenstoezicht wegens voorzienbare gebeurtenissen na een eerste termijn van zes maanden moeten de lidstaten ook de geschiktheid beoordelen van alternatieve maatregelen om dezelfde doelen na te streven als binnengrenstoezicht, waaronder evenredige controles die worden uitgevoerd bij de uitoefening van politie- of andere overheidsbevoegdheden of door vormen van politieke samenwerking krachtens het recht van de Unie, en de mogelijkheid om de overbrengingsprocedure te gebruiken.
- (38) Om schadelijke gevolgen van de herinvoering van binnengrenstoezicht te beperken, moet een besluit tot herinvoering van binnengrenstoezicht vergezeld gaan van de eventueel noodzakelijke verzachtende maatregelen. Daartoe moeten maatregelen behoren die de doortocht van goederen, vervoerspersoneel en zeevarenden goed laten verlopen door de instelling van "green lanes". Daarnaast, en gelet op de noodzaak om het verkeer te waarborgen van personen met een essentiële functie voor de instandhouding van de toeleveringsketen of de verrichting van essentiële diensten, moeten de lidstaten ook de bestaande richtsnoeren inzake grensarbeiders toepassen<sup>45</sup>. In dit licht bezien moet in de voorschriften voor de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen rekening worden gehouden met de richtsnoeren en aanbevelingen die gedurende de COVID-19-pandemie zijn vastgesteld als degelijk vangnet voor de gemeenschappelijke markt, om te waarborgen dat zij door de lidstaten in voorkomend geval worden toegepast als verzachtende maatregelen wanneer opnieuw binnengrenstoezicht is ingevoerd. Er moeten met name maatregelen worden genomen om te zorgen voor een ononderbroken werking van de gemeenschappelijke markt en om de belangen van grensregio's en "tweelingsteden" te waarborgen, onder meer door middel van vergunningen of afwijkingen voor de inwoners van grensregio's.
- (39) De kennisgeving die de lidstaten moeten doen, moet doorslaggevend zijn bij de beoordeling van de naleving van de criteria en voorwaarden voor een tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht. Om te waarborgen dat vergelijkbare informatie wordt verstrekt, moet de Commissie bij uitvoeringshandeling een model vaststellen voor de kennisgeving van de herinvoering van binnengrenstoezicht. Lidstaten moeten het recht hebben de in de kennisgeving verstrekte informatie geheel of gedeeltelijk te rubriceren, zonder afbreuk te doen aan de werking van passende en veilige kanalen voor politieke samenwerking.

---

<sup>45</sup> 2020/C 102 I/03.

- (40) Om te waarborgen dat binnengrenstoezicht werkelijk een uiterste middel is, dat uitsluitend wordt toegepast zolang dat nodig is, en om de noodzaak en evenredigheid van binnengrenstoezicht wegens voorzienbare bedreigingen te kunnen beoordelen, moeten lidstaten risicobeoordelingen bij de Commissie indienen wanneer binnengrenstoezicht wegens voorzienbare bedreigingen langer dan een aanvankelijke termijn van zes maanden wordt gehandhaafd. De lidstaten moeten met name de omvang en de ontwikkeling van de geconstateerde ernstige bedreiging toelichten en onder meer aangeven hoelang de geconstateerde ernstige bedreiging naar verwachting zal aanhouden en welke delen van de binnengrenzen daardoor getroffen zullen worden, en tevens aangeven welke maatregelen zij zullen nemen voor afstemming met de andere lidstaten die door deze maatregelen worden getroffen of dreigen te worden getroffen.
- (41) De Commissie moet naar aanleiding van de ontvangen kennisgeving aanvullende informatie kunnen opvragen, onder meer over de risicobeoordeling of de maatregelen voor samenwerking en afstemming met de lidstaten die door de voorgenomen verlenging van het binnengrenstoezicht worden getroffen. Indien de kennisgeving niet aan de minimumvereisten voldoet, moet de Commissie de kennisgeving met de betrokken lidstaat bespreken en om aanvullende informatie of hernieuwde indiening van de kennisgeving verzoeken.
- (42) Om de maatregelen met gevolgen voor het reizen zonder binnengrenstoezicht voldoende transparant te maken, moeten de lidstaten ook het Europees Parlement en de Raad in kennis stellen van de belangrijkste aspecten van de voorgenomen herinvoering van grenstoezicht. In gerechtvaardigde gevallen kunnen de lidstaten deze informatie ook als geheim aanmerken. Krachtens artikel 33 van de Schengengrenscodex moet de Commissie jaarlijks bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen over de werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht (het “verslag over de staat van Schengen”), waarin bijzondere aandacht aan de situatie met betrekking tot niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen moet worden geschonken op basis van de beschikbare informatie van de betrokken agentschappen en analyses van de gegevens uit de relevante informatiesystemen. Ook moeten in dat verslag de noodzaak en evenredigheid van de herinvoering van grenstoezicht in de verslagperiode worden beoordeeld. Het verslag over de staat van Schengen moet tevens voldoen aan de rapportageverplichtingen die voortvloeien uit artikel 20 van het Schengenevaluatiemechanisme<sup>46</sup>.
- (43) Het mechanisme voor de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen in urgente situaties of wegens voorzienbare bedreigingen moet de Commissie de mogelijkheid bieden om overleg met lidstaten te voeren, ook op verzoek van een lidstaat. Betrokken agentschappen van de Unie moeten indien nodig aan dit overleg deelnemen om hun deskundigheid te delen. Bij dit overleg moet worden gekeken naar de wijze waarop binnengrenstoezicht wordt uitgeoefend en de planning daarvoor, eventuele verzachtende maatregelen en de mogelijkheden om in plaats van grenstoezicht alternatieve maatregelen toe te passen. Indien de Commissie of een lidstaat een advies heeft uitgebracht waarin zorgen worden geuit over de herinvoering van grenstoezicht, is dit overleg verplicht.

---

<sup>46</sup> Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatie- en toezichtsmechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis en tot intrekking van het Besluit van het Uitvoerend Comité van 16 september 1998 tot oprichting van een Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27).

- (44) De Commissie en de lidstaten moeten de mogelijkheid behouden om hun zorgen te uiten over de noodzaak en evenredigheid van een besluit van een lidstaat om in urgente gevallen of vanwege een voorzienbare bedreiging opnieuw binnengrenstoezicht in te voeren. Indien wegens voorzienbare bedreigingen opnieuw toezicht aan de binnengrenzen wordt ingevoerd en dit in totaal tot meer dan 18 maanden wordt verlengd, moet de Commissie worden verplicht om een advies uit te brengen over de noodzaak en de evenredigheid van dit binnengrenstoezicht. Wanneer een lidstaat van mening is dat er uitzonderlijke situaties zijn die de aanhoudende noodzaak van binnengrenstoezicht gedurende meer dan twee jaar rechtvaardigen, moet de Commissie een vervolgadvis uitbrengen. Dit advies doet geen afbreuk aan de handhavingsmaatregelen, waaronder inbreukmaatregelen, die de Commissie te allen tijde kan nemen tegen een lidstaat die zijn verplichtingen uit hoofde van het Unierecht niet nakomt. Wanneer een advies wordt uitgebracht, moet de Commissie in overleg treden met de betrokken lidstaten.
- (45) Om een analyse achteraf van het besluit over tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht mogelijk te maken, moeten de lidstaten verplicht blijven om bij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een verslag over de herinvoering van grenstoezicht aan binnengrenzen in te dienen nadat zij het toezicht hebben opgeheven. Indien het toezicht gedurende langere tijd in stand wordt gehouden, moet dat verslag ook na twaalf maanden worden ingediend, en daarna jaarlijks indien het toezicht bij wijze van uitzondering in stand wordt gehouden, en voor zo lang als dat het geval is. Met name moeten in het verslag de aanvankelijke en vervolgbeoordeling van de noodzaak van binnengrenstoezicht worden opgenomen en moet worden aangegeven op welke wijze aan de criteria voor herinvoering van binnengrenstoezicht is voldaan. De Commissie moet bij uitvoeringshandeling een model vaststellen en dit online aanbieden.
- (46) Bij de uitvoering van deze verordening moeten lidstaten zich onthouden van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid.
- (47) De bevoegde autoriteiten moeten hun bevoegdheden aanwenden voor de uitvoering van controles op het grondgebied en relevante procedures toepassen onder volledige naleving van de voorschriften inzake gegevensbescherming krachtens het recht van de Unie. Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad of Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad zijn van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde nationale autoriteiten ten behoeve van deze verordening, in hun respectieve toepassingsgebied.
- (48) Deze verordening is bedoeld om de werking van het Schengengebied te versterken. Deze doelstelling kan niet door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt. Derhalve is wijziging van de op het niveau van de Unie vastgestelde gemeenschappelijke voorschriften noodzakelijk. De Unie kan derhalve maatregelen nemen overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (49) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, zoals gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van

toepassing op deze lidstaat. Aangezien deze verordening voortbouwt op het Schengenacquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 4 van bovengenoemd protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad een besluit heeft genomen over deze verordening of het deze in zijn nationale recht zal omzetten.

- (50) Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad<sup>47</sup>; Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die niet bindend is voor, noch van toepassing is op deze lidstaat.
- (51) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis<sup>48</sup>, die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad<sup>49</sup>.
- (52) Wat Zwitserland betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop de Zwitserse Bondsstaat wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis<sup>50</sup>, die vallen onder het gebied als bedoeld in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG<sup>51</sup>, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad<sup>52</sup>.
- (53) Wat Liechtenstein betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop de Zwitserse Bondsstaat wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis<sup>53</sup>, die vallen onder het gebied als bedoeld in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad<sup>54</sup>.

---

<sup>47</sup> Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20).

<sup>48</sup> PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36.

<sup>49</sup> Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31).

<sup>50</sup> PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.

<sup>51</sup> Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31).

<sup>52</sup> Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53 van 27.2.2008, blz. 1).

<sup>53</sup> PB L 160 van 18.6.2011, blz. 21.

<sup>54</sup> Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de

- (54) Deze verordening laat de toepassing van Richtlijn 2004/38/EG onverlet<sup>55</sup>.
- (55) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn neergelegd.
- (56) Verordening (EG) nr. 2016/399 en Richtlijn 2008/115/EG dienen derhalve dienovereenkomstig te worden gewijzigd,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

### *Artikel 1*

Verordening (EU) 2016/399 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) Artikel 2 wordt als volgt gewijzigd:

a) punt 12 wordt vervangen door:

12. “grensbewaking”: de bewaking van de grenzen buiten de grensdoorlaatposten en de bewaking van de grensdoorlaatposten buiten de vastgestelde openingstijden, met inbegrip van preventieve maatregelen om vast te stellen en te voorkomen dat onrechtmatige grensoverschrijding plaatsvindt of dat personen zich aan de grenscontroles onttrekken;

b) de volgende punten 27 tot en met 30 worden toegevoegd:

27. “instrumentalisering van migranten”: een situatie waarin een derde land irreguliere migratiestromen naar de Unie teweegbrengt door de komst van onderdanen van derde landen naar de buitengrenzen, op of vanuit het grondgebied van dat derde land en vervolgens verder naar die buitengrenzen actief aan te moedigen of te faciliteren, waarin dat handelen wijst op een bedoeling om de Unie als geheel of een lidstaat te destabiliseren en waarin dat handelen zodanig van aard is dat het essentiële staatsfuncties in gevaar kan brengen, waaronder de territoriale integriteit, de handhaving van recht en orde of de bescherming van de staatsveiligheid;

28. “essentiële reizen”: reizen in verband met een essentiële functie of noodzaak, rekening houdend met van toepassing zijnde internationale verplichtingen van de Unie en van de lidstaten en vermeld in bijlage XI;

29. “niet-essentiële reizen”: reizen voor andere doeleinden dan essentiële reizen;

30. “vervoersknooppunten”: luchthavens, zee- of binnenvaarthavens, trein- of busstations.”

- (2) Aan artikel 5 wordt een nieuw lid 4 toegevoegd:

---

Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19).

<sup>55</sup> Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

“4. In geval van instrumentalisering van migranten kunnen de lidstaten het aantal grensdoorlaatposten dat ingevolge lid 1 is aangemeld of de openingstijden van die doorlaatposten beperken indien de omstandigheden dat vereisen.

Beperkingen die op grond van de eerste alinea zijn vastgesteld, worden uitgevoerd op een wijze die evenredig is en volledig rekening houdt met de rechten van:

- a) personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen;
- b) onderdanen van derde landen die langdurig ingezetene zijn op grond van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad<sup>56</sup>, personen die hun verblijfsrecht aan andere rechtsinstrumenten van de Unie of van het interne recht ontleen of over een nationaal visum voor verblijf van langere duur beschikken, alsook hun respectieve gezinsleden;
- c) onderdanen van derde landen die internationale bescherming vragen.”

(3) Artikel 13 wordt vervangen door:

#### “Artikel 13

##### *Grensbewaking*

1. De bewaking aan de buitengrenzen heeft als voornaamste doel om onrechtmatige grensoverschrijding vast te stellen en te voorkomen, grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en maatregelen te nemen tegen illegaal binnengekomen personen.

Een persoon die een grens illegaal heeft overschreden en niet het recht heeft om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te verblijven, wordt aangehouden en onderworpen aan procedures in overeenstemming met Richtlijn 2008/115/EG.

2. De grenswachters zetten vaste of mobiele eenheden in voor de bewaking van de buitengrens.

Die bewaking wordt op zodanige wijze uitgeoefend dat onrechtmatige grensoverschrijding buiten de grensdoorlaatposten en ontwijking van de controles aan de grensdoorlaatposten wordt voorkomen en ontmoedigd.

3. De bewaking tussen de grensdoorlaatposten wordt verricht door grenswachters waarvan het aantal en de methoden op de bestaande of voorziene gevaren en bedreigingen zijn toegesneden. Zij gaat gepaard met veelvuldige, niet te voorziene wijzigingen van de bewakingsroosters en andere methoden of technieken, zodat onrechtmatige grensoverschrijding doeltreffend wordt vastgesteld of voorkomen.
4. De bewaking geschiedt door vaste of mobiele eenheden die patrouilles verrichten of zich aan onderkende of vermeende zwakke plekken posteren, teneinde onrechtmatige grensoverschrijding te voorkomen of personen die de grens illegaal overschrijden aan te houden. De bewaking kan eveneens met technische middelen geschieden, waaronder elektronische middelen, apparatuur en bewakingssystemen.

---

<sup>56</sup> Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen (PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44).



5. In geval van instrumentalisering van migranten intensiveert de betrokken lidstaat de grensbewaking waar nodig om de toegenomen bedreiging het hoofd te bieden. De lidstaat voorziet in voorkomend geval met name in uitbreiding van de middelen en technische voorzieningen om onrechtmatige grensoverschrijding te voorkomen.

Onder deze technische voorzieningen kunnen moderne technologieën worden verstaan, waaronder drones en bewegingssensoren, evenals mobiele eenheden om onrechtmatige grensoverschrijding naar de Unie te voorkomen.

6. Onverminderd de ondersteuning die het Europees Grens- en kustwachtagentschap de lidstaten kan verlenen, kan het Agentschap in geval van instrumentalisering van migranten een kwetsbaarheidsbeoordeling uitvoeren als bedoeld in artikel 10, lid 1, punt c, en artikel 32 van Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad<sup>57</sup>, teneinde de betrokken lidstaat de noodzakelijke ondersteuning te verlenen.

Op basis van de uitkomsten van die beoordeling of van enige andere relevante kwetsbaarheidsbeoordeling of van de toekenning van een impactniveau “kritiek” aan het desbetreffende grenssegment in de zin van artikel 35, lid 1, punt d), van Verordening (EU) 2019/1896, doet de uitvoerend directeur van het Europees Grens- en kustwachtagentschap aan elke betrokken lidstaat aanbevelingen in overeenstemming met artikel 41, lid 1, van die verordening.

7. De Commissie is bevoegd overeenkomstig artikel 37 gedelegeerde handelingen vast te stellen betreffende aanvullende maatregelen inzake bewaking, waaronder de ontwikkeling van normen voor grensbewaking, in het bijzonder het gebruik van technologieën voor bewaking en monitoring aan de buitengrenzen, rekening houdend met het soort grenzen, de aan elk buitengrenssegment toegekende impactniveaus overeenkomstig artikel 34 van Verordening (EU) 2019/1896 en andere relevante factoren.”

- (4) De titel van hoofdstuk V wordt als volgt gewijzigd: “Specifieke maatregelen in verband met de buitengrenzen”

In hoofdstuk V wordt het volgende artikel 21 bis ingevoegd:

“Artikel 21 bis

*Beperking van reizen naar de Europese Unie*

1. Dit artikel is van toepassing op situaties waarin het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding of de Commissie vaststellen dat in een of meer derde landen een potentieel epidemische infectieziekte bestaat als omschreven in de desbetreffende instrumenten van de Wereldgezondheidsorganisatie.
2. De Raad kan op basis van een voorstel van de Commissie een uitvoeringsverordening vaststellen die voorziet in tijdelijke beperking van reizen naar de lidstaten.

---

<sup>57</sup> 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).

Deze tijdelijke reisbeperkingen kunnen inreisbeperkingen naar de lidstaten omvatten, alsmede andere maatregelen die noodzakelijk worden geacht met het oog op de bescherming van de volksgezondheid in de ruimte zonder binnengrenstoezicht, bijvoorbeeld maatregelen op het gebied van testen, quarantaine of zelfisolatie.

3. De volgende categorieën personen worden ongeacht het doel van hun reis vrijgesteld van de inreisbeperkingen:
  - a) personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen;
  - b) onderdanen van derde landen die langdurig ingezetene zijn op grond van Richtlijn 2003/109/EG, personen die hun verblijfsrecht aan andere rechtsinstrumenten van de Unie of van het interne recht ontleen of over een nationaal visum voor verblijf van langere duur beschikken, alsook hun respectieve gezinsleden.
4. In de in lid 1 bedoelde uitvoeringsverordening worden, zo nodig:
  - a) de categorieën van personen omschreven die niet-essentiële reizen maken en van reisbeperkingen moeten worden vrijgesteld;
  - b) de geografische gebieden of derde landen vermeld van waaruit niet-essentiële reizen aan beperkingen kunnen worden onderworpen of daarvan kunnen worden vrijgesteld, gelet op de bijzondere situatie in de desbetreffende gebieden of landen op basis van een objectieve methodiek en objectieve criteria, waaronder in het bijzonder de epidemiologische situatie;
  - c) de voorwaarden vastgesteld waaronder niet-essentiële reizen als bedoeld in de punten a) en b) kunnen worden beperkt of van beperkingen worden vrijgesteld, onder meer voor de bewijsstukken die moeten worden verstrekt ter staving van de vrijstelling en de voorwaarden inzake de duur en de aard van het verblijf in de in punt b) genoemde gebieden of landen;
  - d) de voorwaarden vastgesteld waaronder bij wijze van uitzondering aan personen die essentiële reizen maken reisbeperkingen kunnen worden opgelegd wanneer de epidemiologische situatie snel verslechtert en, in het bijzonder, wanneer een zorgwekkende of belangwekkende variant is vastgesteld.
5. De in lid 4, punt d), bedoelde beperkingen van essentiële reizen kunnen geen inreisbeperkingen bevatten voor reizigers als genoemd in punt i), en de punten iv) tot en met viii) van bijlage XI.”

(5) Artikel 23 wordt vervangen door:

“Artikel 23  
*Uitoefening van overheidsbevoegdheden*

De afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen doet geen afbreuk aan:

- a) de uitoefening van de politiebevoegdheid of andere overheidsbevoegdheden door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op hun grondgebied, ook in hun binnengrensgebieden, overeenkomstig het interne recht, voor zover de uitoefening van die bevoegdheden niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles.

Met name kan niet worden gesteld dat de uitoefening door bevoegde autoriteiten van hun bevoegdheden hetzelfde effect heeft als de uitoefening van grenscontroles wanneer de maatregelen:

- i) geen grenstoezicht tot doel hebben;
  - ii) zijn gebaseerd op algemene informatie en ervaring van de bevoegde autoriteiten inzake mogelijke bedreigingen voor de openbare veiligheid of de openbare orde en, in het bijzonder, bedoeld zijn om:
    - grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden;
    - illegale vestiging of illegaal verblijf in verband met irreguliere migratie te bestrijden; of
    - de verspreiding in te dammen van een potentieel epidemische infectieziekte die is vastgesteld door het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding;
  - iii) worden gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van stelselmatige persoonscontroles aan de buitengrenzen, ook wanneer deze worden verricht op vervoersknooppunten of aan boord van passagiersdiensten zelf en zij op risicoanalyse zijn gebaseerd;
  - iv) waar nodig worden uitgevoerd op basis van technologieën voor monitoring en bewaking die doorgaans op het grondgebied worden gebruikt bij bedreigingen van de openbare veiligheid of de openbare orde als bedoeld in punt ii);
- b) de mogelijkheid die een lidstaat heeft om op vervoersknooppunten veiligheidscontroles op personen te laten uitvoeren door de bevoegde autoriteiten ingevolge het recht van elke lidstaat, door hun bevoegde autoriteiten of door vervoerders, mits deze controles ook worden uitgevoerd op personen die binnen een lidstaat reizen;
  - c) de mogelijkheid die een lidstaat heeft om personen wettelijk te verplichten in het bezit te zijn van bepaalde titels of documenten of deze bij zich te dragen;
  - d) de mogelijkheid die een lidstaat heeft om onderdanen van derde landen rechtens te verplichten om hun aanwezigheid op zijn grondgebied te melden overeenkomstig artikel 22 van de Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (de “Schengenuitvoeringsovereenkomst”);
  - e) veiligheidscontroles van passagiersgegevens in relevante databanken inzake personen die binnen de ruimte zonder binnengrenstoezicht reizen, die door de bevoegde autoriteiten krachtens het toepasselijke recht kunnen worden uitgevoerd.”
- (6) Het volgende artikel 23 bis wordt ingevoegd:

“Artikel 23 bis

*Procedure voor de overbrenging van aan de binnengrenzen aangehouden personen*

1. Dit artikel is van toepassing op de aanhouding van een onderdaan van een derde land in de nabijheid van binnengrenzen, onder omstandigheden waarin aan alle onderstaande voorwaarden wordt voldaan:
  - a) de onderdaan van het derde land voldoet niet of niet meer aan de voorwaarden voor binnenkomst van artikel 6, lid 1;
  - b) de onderdaan van het derde land valt niet onder de uitzondering van artikel 6, lid 5, punt a);
  - c) de onderdaan van het derde land wordt aangehouden in het kader van grensoverschrijdende operationele politieke samenwerking, met name tijdens gezamenlijke politiepatrouilles;
  - d) er zijn duidelijke aanwijzingen dat de onderdaan van het derde land rechtstreeks vanuit een andere lidstaat is aangekomen, blijkt onmiddellijk voor de aanhoudende autoriteiten beschikbare informatie, waaronder verklaringen van de betrokkene, bij die betrokkene aangetroffen identiteits-, reis- of andere documenten of blijkt de resultaten van bevestigingen van relevante nationale databanken en databanken van de Unie.
2. Op basis van de bevinding dat de betrokken onderdaan van een derde land niet het recht heeft om op het grondgebied van de lidstaat te verblijven, kunnen de bevoegde autoriteiten van die lidstaat besluiten om de persoon onmiddellijk over te brengen naar de lidstaat van waaruit de persoon is ingereisd of heeft getracht in te reizen, in overeenstemming met de procedure die is omschreven in bijlage XII.
3. Wanneer een lidstaat de in lid 2 bedoelde procedure toepast, moet de ontvangende lidstaat alle noodzakelijke maatregelen treffen om de betrokken onderdaan van een derde land te ontvangen in overeenstemming met de procedures die zijn omschreven in bijlage XII.
4. Met ingang van [één jaar na de inwerkingtreding van de verordening] en vervolgens jaarlijks dienen de lidstaten bij de Commissie de gegevens in die overeenkomstig punt 3 van bijlage XII zijn vastgelegd met betrekking tot de toepassing van lid 1, 2 en 3.”

(7) Aan het eind van lid 1 van artikel 24 wordt de eerste alinea vervangen door:

“De lidstaten maken alle belemmeringen voor een vlotte verkeersstroom aan de wegdoorlaatposten aan de binnengrenzen ongedaan, en met name snelheidsbeperkingen die niet uitsluitend door verkeersveiligheidsoverwegingen zijn ingegeven of vereist zijn voor het gebruik van de in artikel 23, punt a), iv), bedoelde technologieën.”

(8) Artikel 25 wordt vervangen door:

#### “Artikel 25

*Algemeen kader voor de tijdelijke herinvoering of verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen*

1. Indien zich in de ruimte zonder binnengrenstoezicht een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat voordoet,

kan die lidstaat bij wijze van uitzondering aan alle of bepaalde delen van zijn binnengrenzen grenstoezicht herinvoeren.

Een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid kan met name geacht worden te ontstaan door:

- (a) activiteiten die verband houden met terrorisme of georganiseerde criminaliteit;
  - (b) grootschalige noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid;
  - (c) een situatie die zich kenmerkt door grootschalige niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen tussen de lidstaten, die de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar brengt;
  - (d) grote of belangrijke internationale gebeurtenissen, bijvoorbeeld op het gebied van sport, handel of politiek.
2. Grenstoezicht kan uitsluitend krachtens artikel 25 bis en artikel 28 opnieuw worden ingevoerd wanneer een lidstaat heeft vastgesteld dat die maatregel noodzakelijk en evenredig is, rekening houdend met de in artikel 26, lid 1, bedoelde criteria, en indien dat toezicht wordt verlengd, ook met de in artikel 26, lid 2, bedoelde criteria. Grenstoezicht kan ook opnieuw worden ingevoerd in overeenstemming met artikel 29, rekening houdend met de in artikel 30 bedoelde criteria.

In alle gevallen wordt grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw ingevoerd als uiterste middel. De omvang en de duur van de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht beperken zich tot hetgeen strikt noodzakelijk is om de geconstateerde ernstige bedreiging te kunnen beantwoorden.

3. Wanneer dezelfde bedreiging voortduurt, kan het grenstoezicht aan de binnengrenzen worden verlengd in overeenstemming met de artikelen 25 bis, 28 of 29.

Dezelfde bedreiging wordt geacht te bestaan wanneer de door de lidstaat aangevoerde rechtvaardiging voor de verlenging van het grenstoezicht is gebaseerd op de vaststelling van het voortduren van de bedreiging die ook de rechtvaardiging vormde voor de aanvankelijke herinvoering van het grenstoezicht.”

- (9) Een nieuw artikel 25 bis wordt ingevoegd na artikel 25:

“Artikel 25 bis

*Procedure voor gevallen waarin optreden vereist is wegens niet-voorzienbare of voorzienbare gebeurtenissen*

1. Wanneer een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in een lidstaat niet voorzienbaar is en onmiddellijk optreden vereist, kan de lidstaat bij wijze van uitzondering onmiddellijk grenstoezicht aan de binnengrenzen herinvoeren.
2. Op hetzelfde moment als waarop de lidstaat het grenstoezicht op grond van lid 1 opnieuw invoert, stelt deze de Commissie en de andere lidstaten in kennis van de herinvoering van het grenstoezicht, overeenkomstig artikel 27, lid 1.

3. In de zin van lid 1 kan het grenstoezicht aan de binnengrenzen onmiddellijk opnieuw worden ingevoerd voor een beperkte duur van ten hoogste een maand. Indien de ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid langer voortduurt, kan de lidstaat het grenstoezicht aan de binnengrenzen verlengen tot de duur van ten hoogste drie maanden.
4. Wanneer in een lidstaat een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid voorzienbaar is, stelt die lidstaat de Commissie en de andere lidstaten daarvan uiterlijk vier weken vóór de beoogde herinvoering van het grenstoezicht in kennis in overeenstemming met artikel 27, lid 1, of eerder, wanneer de omstandigheden die de aanleiding vormen voor herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen minder dan vier weken vóór de geplande herinvoering bekend worden.
5. In de zin van lid 4 en onverminderd artikel 27 bis, lid 4, kan grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw worden ingevoerd voor de duur van ten hoogste zes maanden. Wanneer de ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid langer voortduurt, kan de lidstaat het grenstoezicht aan de binnengrenzen telkens met ten hoogste zes maanden verlengen.

Van een verlenging worden de Commissie en de andere lidstaten binnen de in lid 4 bedoelde termijnen in kennis gesteld overeenkomstig artikel 27. Met inachtneming van artikel 27 bis, lid 5, bedraagt de duur van grenstoezicht aan de binnengrenzen ten hoogste twee jaar.

6. In de in lid 5 bedoelde termijn zijn de in lid 3 bedoelde termijnen niet inbegrepen.”
- (10) Artikel 26 wordt vervangen door:

“Artikel 26

*Criteria voor de tijdelijke herinvoering en de verlenging van grenstoezicht aan de binnengrenzen*

1. Om vast te stellen of de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen noodzakelijk en evenredig is in overeenstemming met artikel 25 onderzoekt een lidstaat met name:
  - (a) de geschiktheid van de maatregel tot herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen, gelet op de aard van de geconstateerde ernstige bedreiging en met name op de vraag of de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen een afdoende oplossing is voor de bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid;
  - (b) de verwachte gevolgen van een dergelijke maatregel voor:
    - het verkeer van personen in de ruimte zonder binnengrenstoezicht; en
    - de werking van de grensregio's, rekening houdend met de sterke maatschappelijke en economische banden tussen die regio's.
2. Wanneer een lidstaat besluit tot verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen ingevolge artikel 25 bis, lid 5, beoordeelt die lidstaat ook uitvoerig of de met die verlenging nagestreefde doelen kunnen worden verwezenlijkt door:

- a) het gebruik van alternatieve maatregelen, waaronder evenredige controles die worden verricht in het kader van de wettige uitoefening van bevoegdheden als bedoeld in artikel 23, punt a);
  - b) de toepassing van de procedure van artikel 23 bis;
  - c) vormen van politieke samenwerking als bedoeld in het Unierecht, ook inzake aangelegenheden als gezamenlijke patrouilles, gezamenlijke operaties, gezamenlijke onderzoeksteams, grensoverschrijdende achtervolgingen of grensoverschrijdende bewaking.
3. Wanneer grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw is ingevoerd of verlengd, zorgen de betrokken lidstaten er waar nodig voor dat dit toezicht vergezeld gaat van passende maatregelen ter verzachting van de gevolgen van de herinvoering van het grenstoezicht voor personen en het goederenvervoer, waarbij bijzondere aandacht wordt geschonken aan de grensregio's."

(11) Artikel 27 wordt vervangen door:

“Artikel 27  
*Kennisgeving van de tijdelijke herinvoering van binnengrenstoezicht en risicobeoordeling*”

1. In kennisgevingen door de lidstaten van de herinvoering of de verlenging van binnengrenstoezicht wordt de volgende informatie opgenomen:
  - (a) de redenen voor de herinvoering of de verlenging, waarbij alle relevante gegevens worden vermeld over de gebeurtenissen die een ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van die lidstaat inhouden;
  - (b) de draagwijdte van de voorgestelde herinvoering of verlenging, waarbij wordt aangegeven aan welk deel of welke delen van de binnengrenzen het toezicht opnieuw wordt ingevoerd of verlengd;
  - (c) de namen van de aangewezen grensdoorlaatposten;
  - (d) de datum en de duur van de geplande herinvoering of verlenging;
  - (e) de overwegingen ten aanzien van de noodzaak en de evenredigheid als bedoeld in artikel 26, lid 1, en, in geval van een verlenging, in artikel 26, lid 2;
  - (f) in voorkomend geval, de door de andere lidstaten te nemen maatregelen.

Een kennisgeving kan door twee of meer lidstaten samen worden gedaan.

De kennisgeving wordt opgesteld volgens een model dat de Commissie bij uitvoeringshandeling vaststelt en online aanbiedt. Die uitvoeringshandeling wordt volgens de in artikel 38, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.”

2. Wanneer gedurende zes maanden grenstoezicht heeft plaatsgevonden in overeenstemming met artikel 25 bis, lid 4, wordt in alle volgende kennisgevingen van de verlenging van dat toezicht een risicobeoordeling opgenomen. In de risicobeoordeling worden de omvang en de verwachte ontwikkeling van de geconstateerde ernstige bedreiging omschreven, en in het bijzonder hoelang de geconstateerde ernstige bedreiging naar verwachting zal voortduren en welke delen van de binnengrenzen erdoor getroffen kunnen worden, alsmede informatie inzake coördinatiemaatregelen met de andere lidstaten die zijn getroffen of naar verwachting zullen worden getroffen door die maatregelen.

3. Wanneer de herinvoering van grenstoezicht of de verlenging van dat toezicht verband houdt met omvangrijke niet-toegestane verplaatsingen als bedoeld in artikel 25, lid 1, punt b), wordt in de risicobeoordeling ook informatie opgenomen over de omvang en de trends van die niet-toegestane verplaatsingen, waaronder informatie die de betrokken EU-agentschappen hebben verstrekt overeenkomstig hun respectieve mandaten, alsook data-analyses uit relevante informatiesystemen.
4. Op verzoek van de Commissie verstrekt de betrokken lidstaat nadere informatie, onder meer over de coördinatiemaatregelen met de lidstaten die worden getroffen door de geplande verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen, alsmede nadere informatie die benodigd is om het mogelijke gebruik van in artikel 23 en artikel 23 bis bedoelde maatregelen te beoordelen.
5. Lidstaten die overeenkomstig lid 1 of lid 2 een kennisgeving doen, kunnen, indien nodig en in overeenstemming met het interne recht, besluiten de informatie gedeeltelijk als geheim aan te merken.

In dat geval blijft de informatie voor de andere lidstaten die worden getroffen door de tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen toegankelijk via de desbetreffende beveiligde kanalen voor politieke samenwerking.”

- (12) Het volgende artikel 27 bis wordt ingevoegd:

“Artikel 27 bis  
*Overleg met de lidstaten en advies van de Commissie*

1. Nadat de Commissie ingevolge artikel 27, lid 1, ingediende kennisgevingen heeft ontvangen, kan zij in voorkomend geval een overlegprocedure starten, die voorziet in gezamenlijke vergaderingen waaraan de lidstaat deelneemt die het voornemen heeft grenstoezicht aan de binnengrenzen te herinvoeren of te verlengen, alsmede de andere lidstaten, waaronder met name de lidstaten die rechtstreeks door die maatregelen worden getroffen, en de betrokken agentschappen van de Unie.

Het overleg heeft met name betrekking op de geconstateerde bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, op de relevantie van de voorgenomen herinvoering van grenstoezicht, rekening houdend met de geschiktheid van alternatieve maatregelen, alsmede op de wijze waarop de wederzijdse samenwerking tussen de lidstaten in verband met het opnieuw ingevoerde grenstoezicht wordt uitgevoerd.

De lidstaat die voornemens is om het grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw in te voeren of te verlengen, houdt bij het verrichten van grenstoezicht aan de binnengrenzen maximaal rekening met de uitkomsten van dat overleg.

2. Nadat de Commissie of een andere lidstaat kennisgevingen heeft ontvangen met betrekking tot de herinvoering of de verlenging van grenstoezicht aan de binnengrenzen, brengen zij, onverminderd artikel 72 VWEU, een advies uit indien zij op grond van de informatie in de kennisgeving en de risicobeoordeling, in voorkomend geval, of op grond van aanvullende informatie betwijfelen of de geplande herinvoering of verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen noodzakelijk of evenredig is.
3. Nadat de Commissie kennisgevingen heeft ontvangen met betrekking tot een verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen ingevolge artikel 25 bis, lid 4,



die leidt tot de voortzetting van het grenstoezicht aan de binnengrenzen voor in totaal achttien maanden, brengt zij een advies uit over de noodzaak en de evenredigheid van dat binnengrenstoezicht.

4. Wanneer een in lid 2 of 3 bedoeld advies wordt uitgebracht, kan de Commissie een overlegprocedure starten om het advies met de lidstaten te bespreken. Wanneer de Commissie of een lidstaat een advies uitbrengt waarin wordt betwijfeld of het opnieuw ingevoerde grenstoezicht aan de binnengrenzen noodzakelijk of evenredig is, start de Commissie een dergelijke procedure.
5. Wanneer een lidstaat van mening is dat er sprake is van uitzonderlijke situaties die de aanhoudende noodzaak van grenstoezicht rechtvaardigen gedurende een termijn die langer is dan de in artikel 25, lid 5, bedoelde maximumtermijn, stelt die lidstaat de Commissie daarvan in kennis in overeenstemming met artikel 27, lid 2. In de nieuwe kennisgeving van de lidstaat wordt de aanhoudende bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid gestaafd, rekening houdend met het ingevolge lid 3 uitgebrachte advies van de Commissie. De Commissie brengt een vervolgadvis uit.”

(13) Artikel 28 wordt vervangen door:

“Artikel 28

*Specifiek mechanisme voor gevallen waarin de ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar brengt*

1. Wanneer de Commissie vaststelt dat een en dezelfde ernstige bedreiging voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde een meerderheid van de lidstaten treft en de algemene werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht in gevaar brengt, kan zij de Raad voorstellen om een uitvoeringsbesluit vast te stellen waarin de herinvoering van grenstoezicht door lidstaten wordt toegestaan wanneer de in artikel 23 en artikel 23 bis bedoelde beschikbare maatregelen niet toereikend zijn om de bedreiging het hoofd te bieden.
2. Het besluit geldt voor een termijn van ten hoogste zes maanden die op voorstel van de Commissie telkens met ten hoogste nog eens zes maanden kan worden verlengd zolang de bedreiging voortduurt, met inachtneming van de in lid 5 bedoelde evaluatie.
3. Wanneer lidstaten grenstoezicht herinvoeren of verlengen vanwege de in lid 1 bedoelde bedreiging, wordt dat toezicht vanaf de inwerkingtreding van het besluit van de Raad uitgeoefend op grond van dat besluit.
4. Het in lid 1 bedoelde besluit van de Raad verwijst tevens naar alle geschikte verzachtende maatregelen die op nationaal niveau en op het niveau van de Unie worden vastgesteld om de gevolgen van de herinvoering van het grenstoezicht zoveel mogelijk te beperken.
5. De Commissie evalueert de ontwikkeling van de geconstateerde bedreiging en de gevolgen van de maatregelen die worden vastgesteld in overeenstemming met het in lid 1 bedoelde besluit van de Raad om te beoordelen of de maatregelen gerechtvaardigd blijven.

6. De lidstaten stellen de Commissie en de andere lidstaten onverwijld in kennis van een herinvoering van grenstoezicht in overeenstemming met het in lid 1 bedoelde besluit.
7. De Commissie kan een aanbeveling geven waarin andere maatregelen als bedoeld in artikel 23 en artikel 23 bis worden omschreven die het binnengrenstoezicht kunnen aanvullen of geschikter zijn om de in lid 1 bedoelde geconstateerde bedreiging voor de binnenlandse veiligheid of de openbare orde het hoofd te bieden.”

(14) Artikel 31 wordt als volgt gewijzigd:

- a) artikel 31 wordt lid 1;
- b) het volgende lid 2 wordt toegevoegd:

“2. Wanneer een lidstaat de Commissie en de andere lidstaten in kennis stelt van de herinvoering van grenstoezicht in overeenstemming met artikel 27, lid 1, deelt die lidstaat tegelijkertijd aan het Europees Parlement en de Raad het volgende mee:

- a) de gegevens van de binnengrenzen waar opnieuw grenstoezicht zal worden ingevoerd;
- b) de redenen voor de voorgestelde herinvoering;
- c) de namen van de aangewezen grensdoorlaatposten;
- d) de datum en de duur van de geplande herinvoering;
- e) in voorkomend geval, de door de andere lidstaat te treffen maatregelen.

3. Verstreekte informatie kan door lidstaten als geheim worden aangemerkt krachtens artikel 27, lid 4.

Lidstaten zijn niet verplicht alle in lid 2 bedoelde informatie te verstrekken wanneer dat om redenen van openbare veiligheid gerechtvaardigd is.

Wanneer informatie als geheim is aangemerkt, verhindert dat niet dat de Commissie informatie ter beschikking van het Europees Parlement stelt. De toezending en behandeling van informatie en documenten die uit hoofde van dit artikel aan het Europees Parlement zijn toegezonden, voldoen aan de regels voor het doorsturen en behandelen van als geheim aangemerkte informatie die tussen het Europees Parlement en de Commissie van toepassing zijn.”

(15) Artikel 33 wordt vervangen door:

*“Artikel 33*

*Verslag over de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen*

1. Binnen vier weken na de opheffing van het grenstoezicht aan de binnengrenzen dienen de lidstaten die het grenstoezicht aan de binnengrenzen hebben uitgeoefend bij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een verslag in over de herinvoering en, in voorkomend geval, de verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen.
2. Wanneer het grenstoezicht wordt verlengd op de wijze als bedoeld in artikel 25 bis, lid 5, dient de betrokken lidstaat onverminderd lid 1 een verslag in na het verstrijken van een termijn van twaalf maanden en daarna telkens na twaalf maanden indien het grenstoezicht bij wijze van uitzondering in stand wordt gehouden.
3. In het verslag wordt met name ingegaan op de initiële beoordeling en de volgende beoordelingen van de noodzaak van het grenstoezicht en de naleving van de in

artikel 26 bedoelde criteria, de uitvoering van de controles, de praktische samenwerking met naburige lidstaten, de gevolgen van het toezicht voor het verkeer van personen in met name de grensregio's, de doeltreffendheid van de herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen, met inbegrip van een evaluatie achteraf van de evenredigheid van de herinvoering van het grenstoezicht.

4. De Commissie stelt een uniform formaat voor dit verslag vast en biedt dat online aan.
5. De Commissie kan een advies uitbrengen over die evaluatie achteraf van de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan een of meer binnengrenzen of delen daarvan.
6. De Commissie dient ten minste elk jaar bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht (het "Verslag over de staat van Schengen"). Het verslag bevat een lijst van alle besluiten tot herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen die in het verslagjaar zijn genomen. Ook bevat het informatie over de trends in het Schengengebied met betrekking tot niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen, rekening houdend met beschikbare informatie van de betrokken agentschappen van de Unie, gegevensanalyses uit relevante informatiesystemen en een beoordeling van de noodzaak en de evenredigheid van de herinvoeringen van grenstoezicht in de verslagperiode."

(16) Aan artikel 39, lid 1, wordt het volgende punt h) toegevoegd:

"h) Lidstaten stellen de Commissie in kennis van de gemeenten die als grensregio's worden beschouwd en van relevante wijzigingen ter zake."

(17) Het volgende artikel 42 ter wordt toegevoegd:

*"Artikel 42 ter*

*Kennisgeving van grensregio's*

Uiterlijk [twee maanden na de inwerkingtreding van deze verordening] stellen de lidstaten de Commissie in kennis van de gebieden op hun grondgebied die als grensregio's worden beschouwd.

De lidstaten stellen de Commissie ook in kennis van alle relevante wijzigingen ter zake."

(18) De volgende bijlage IX wordt toegevoegd:

**"BIJLAGE XI**

**Essentiële reizen**

Onder een essentiële functie of noodzaak als bedoeld in artikel 2, punt 28, worden reizen voor een van de volgende functies of noodzakelijke doeleinden verstaan:

- i) gezondheidswerkers, onderzoekers op het gebied van gezondheid en beroepskrachten uit de ouderenzorg;
- ii) grensarbeiders;
- iii) vervoerspersoneel;
- iv) diplomaten, personeel van internationale organisaties en door internationale organisaties uitgenodigde personen van wie de fysieke aanwezigheid vereist is voor de goede werking van deze organisaties, militair personeel en humanitaire

hulpverleners en civielebeschermingspersoneel bij het uitoefenen van hun functie;

- v) passagiers op doorreis;
- vi) passagiers die om dwingende gezinsredenen reizen;
- vii) zeevarenden;
- viii) personen die internationale bescherming behoeven of om andere humanitaire redenen reizen.”

(19) Een nieuwe bijlage XII wordt toegevoegd:

## “BIJLAGE XII

### DEEL A


#### *Procedure voor de overbrenging van aan de binnengrenzen aangehouden personen*

1. In besluiten wordt vermeld op welke gronden wordt vastgesteld dat een persoon geen verblijfsrecht heeft. Deze besluiten zijn onmiddellijk van toepassing.
2. Het besluit wordt uitgevaardigd in de vorm van een standaardformulier overeenkomstig deel B, ingevuld door de bevoegde nationale autoriteit.  
Het ingevulde standaardformulier wordt overhandigd aan de betrokken onderdaan van een derde land, die de ontvangst ervan bevestigt door ondertekening van het formulier en een kopie van het ondertekende formulier ontvangt.  
Indien de onderdaan van een derde land weigert het standaardformulier te ondertekenen, maakt de bevoegde autoriteit daarvan melding in het vak “Opmerkingen” op het formulier.
3. De nationale autoriteit die een besluit tot weigering uitvaardigt, legt de volgende gegevens vast:
  - a) voor zover zij door de autoriteit kunnen worden vastgesteld: de identiteit en de nationaliteit van de betrokken onderdaan van een derde land;
  - b) de gegevens van het eventuele identiteitsbewijs;
  - c) indien beschikbaar: kopieën van documenten of gegevens in verband met de identiteit of de nationaliteit van de betrokken onderdaan van een derde land, in combinatie met de relevante nationale databanken en databanken van de Unie;
  - d) de gronden voor weigering;
  - e) de datum van weigering;
  - f) de lidstaten waarnaar de onderdaan van een derde land werd teruggestuurd.
4. De nationale autoriteiten die een besluit tot weigering uitvaardigen, leggen de volgende gegevens vast:
  - a) het aantal personen dat de toegang is geweigerd;
  - b) het aantal personen dat verblijf is geweigerd;
  - c) het aantal teruggezonden personen;
  - d) de lidstaat of lidstaten waarnaar personen werden teruggezonden;

- e) voor zover deze informatie beschikbaar is: de nationaliteit van de aangehouden onderdanen van derde landen;
  - f) de gronden voor de weigering van toegang en verblijf;
  - g) het soort grens als omschreven in artikel 2, punt 1, van Verordening (EU) 2016/399 waar de onderdanen van derde landen werden teruggezonden.
5. Personen wie de toegang of het recht van verblijf is geweigerd, hebben het recht daartegen beroep in te stellen. Het beroep wordt ingesteld overeenkomstig het interne recht. De onderdaan van een derde land ontvangt tevens in een taal die de betrokkene begrijpt of redelijkerwijs verondersteld mag worden te begrijpen schriftelijke informatie over contactpunten die informatie kunnen verschaffen over vertegenwoordigers die namens de betrokkene in overeenstemming met het interne recht kunnen optreden. Het instellen van beroep heeft geen opschortende werking.
6. De krachtens het interne recht bevoegde autoriteiten zorgen ervoor dat de onderdaan van een derde land aan wie een besluit tot weigering is uitgevaardigd onmiddellijk en uiterlijk binnen 24 uur wordt overgebracht naar de bevoegde autoriteiten van de naburige lidstaat. De krachtens het interne recht bevoegde autoriteiten in de naburige lidstaat werken daartoe samen met de autoriteiten van de lidstaat.
7. Indien een onderdaan van een derde land aan wie een in lid 1 bedoeld besluit is uitgevaardigd door een vervoerder naar de grens wordt gebracht, kan de ter plaatse verantwoordelijke autoriteit:
- a) de vervoerder gelasten de onderdaan van een derde land terug te nemen en onverwijld naar de lidstaat te brengen van waaruit hij werd vervoerd;
  - b) in afwachting van de terugbrenging, overeenkomstig het interne recht en met inachtneming van de plaatselijke omstandigheden, passende maatregelen treffen om te verhinderen dat onderdanen van een derde land aan wie de toegang is geweigerd, illegaal de lidstaat binnenkomen.

## DEEL B

### Modelformulier voor de overbrenging van aan de binnengrenzen aangehouden personen

	Naam van de staat Logo van de staat (vermelding van de instantie) _____ _____ <sup>(1)</sup>
<b>OVERBRENGINGSPROCEDURE AAN DE BINNENGRENS</b>	
Op _____ om (tijd) _____ is bij (vermeld het soort binnengrens in de nabijheid of andere relevante informatie over de aanhouding door een gezamenlijke patrouille) _____	
door ondergetekende, _____ de heer/mevrouw:	
Persoonsgegevens (voor zover beschikbaar)	
Achternaam _____	Voornaam _____

Geboortedatum _____		Geboorteplaats _____		Geslacht _____	
Nationaliteit _____				Woonplaats _____	
Soort identiteitsbewijs _____			Nummer _____		
Afgegeven _____		in _____		op _____	
Eventueel visumnummer _____		Soort _____		Afgegeven door _____	
Geldig van _____		tot _____			
Voor de duur van _____ dagen: _____					
Komende vanuit _____ per _____ (vermeld het gebruikte vervoermiddel, bij voorbeeld het vluchtnummer) in kennis gesteld van het feit dat hij/zij geen verblijfsrecht in het land heeft en zal worden overgebracht naar _____ krachtens (vermeld de vigerende bepalingen van het interne recht), om de volgende redenen:					
<input type="checkbox"/> (A) Is niet in het bezit van een geldig reisdocument/geldige reisdocumenten <input type="checkbox"/> (B) Is in het bezit van een vals/nagemaakt/vervalst reisdocument <input type="checkbox"/> (C) Is niet in het bezit van een geldig visum of een geldige verblijfsvergunning <input type="checkbox"/> (D) Is in het bezit van een vals/nagemaakt/vervalst visum of een valse/nagemaakte/vervalste verblijfsvergunning <input type="checkbox"/> (E) Is niet in het bezit van passende documenten waaruit het doel en de omstandigheden van het verblijf blijken					
Het (de) volgende document(en) kon(den) niet worden overgelegd:					
<input type="checkbox"/> (F) Heeft reeds gedurende 90 dagen in een periode van 180 dagen op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie verbleven <input type="checkbox"/> (G) Is niet in het bezit van toereikende bestaansmiddelen voor de duur en de vorm van het verblijf, of voor de terugkeer naar het land van herkomst of doorreis <input type="checkbox"/> (H) Staat met het oog op weigering van toegang gesignaleerd <input type="checkbox"/> in het SIS <input type="checkbox"/> in het nationale register <input type="checkbox"/> (I) Wordt beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een of meer van de lidstaten van de Europese Unie (elke staat dient de bepalingen van het interne recht met betrekking tot deze reden voor overbrenging vermelden)					
Opmerkingen					
<input type="checkbox"/> Betrokkene heeft geweigerd het formulier te ondertekenen.					
Betrokkene _____			Voor controles verantwoordelijke functionaris _____		
Betrokkene kan beroep instellen tegen het besluit dat hij/zij geen verblijfsrecht heeft op de wijze als bepaald in het interne recht. Een afschrift van dit formulier wordt de betrokkene ter hand gesteld (elke staat dient de verwijzingen naar het interne recht en de procedure betreffende het recht van beroep te vermelden).					

## Artikel 2

### Wijziging van Richtlijn 2008/115/EG

1. Artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2008/115/EG wordt vervangen door:

“3. De lidstaten kunnen ervan afzien een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen een illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land indien de betrokken onderdaan van een derde land door een andere lidstaat wordt teruggenomen in

overeenstemming met de procedure van artikel 23 bis van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad\* of krachtens bilaterale overeenkomsten of regelingen.

De lidstaat die de betrokken onderdaan van een derde land in overeenstemming met de eerste alinea heeft teruggenomen, vaardigt een terugkeerbesluit uit overeenkomstig lid 1. In die gevallen is de in de eerste alinea bedoelde uitzondering niet van toepassing.

De lidstaten stellen de Commissie onverwijld in kennis van bestaande, gewijzigde of nieuwe bilaterale overeenkomsten of regelingen.”

\* 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).

### *Artikel 3*

#### *Omzetting van wijziging van Richtlijn 2008/115/EG*

2. Uiterlijk op [zes maanden na de inwerkingtreding van deze verordening] stellen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen om aan artikel 2 te voldoen vast en maken zij deze bekend. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee.

Zij passen die bepalingen toe vanaf [zes maanden na de inwerkingtreding].

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in de bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar artikel 2 van deze verordening verwezen. De regels voor de verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

### *Artikel 4*

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Artikel 1, lid 6, is echter van toepassing vanaf [de datum waarop de in artikel 2 bedoelde wijzigingen in de lidstaat van toepassing zijn].

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Straatsburg,

*Voor het Europees Parlement*  
*De voorzitter*

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*