



Brussel, 7 december 2022
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2021/0427(COD)**

15219/1/22
REV 1

LIMITE

**MIGR 373
JAI 1616
ASILE 112
FRONT 451
RELEX 1655
CODEC 1915**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	de Raad
nr. vorig doc.:	14947/22
nr. Comdoc.:	15152/21
Betreft:	Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel - <i>Voortgangsverslag</i>

1. Op 14 december 2021 heeft de Europese Commissie een voorstel ingediend voor een verordening over situaties van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel¹. Met dit wetgevingsinitiatief wordt beoogd situaties van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel op EU-niveau aan te pakken en daarbij gebruik te maken van de oplossingen die worden toegepast in het kader van de steunmaatregelen voor Letland, Litouwen en Polen².

¹ COM(2021) 890 final.

² Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende voorlopige noodmaatregelen ten gunste van Letland, Litouwen en Polen; COM(2021) 752 final.

2. Het voorstel werd gedaan naar aanleiding van de conclusies van de Europese Raad van 21 en 22 oktober 2021¹, waarin werd onderstreept dat de EU niet zal aanvaarden dat derde landen migranten voor politieke doeleinden gebruiken, en omvat een aanpassing van het rechtskader van de EU met concrete maatregelen om te zorgen voor een onmiddellijke en passende respons op de hybride dreiging en het gebruik van bepaalde migratiestromen voor politieke doeleinden.
3. Op grond van de verordening zouden lidstaten die zich in een situatie van instrumentalisering bevinden, uitzonderlijk kunnen afwijken, indien nodig en evenredig, van enkele van de gemeenschappelijke Europese asielregels. De voorgestelde mogelijkheden vormen een aanvulling op en een versterking van de voorstellen in het kader van het migratie- en asielpact.
4. De algemene presentatie van het voorstel vond plaats in het kader van de Groep asiel op 15 maart 2022, en werd gevolgd door de bespreking in het kader van de Groep asiel op 22 juli, 8 september en 11 oktober, en op het niveau van de JBZ-raden op 9 en 23 november 2022.
5. Na schriftelijke raadpleging van de delegaties over de meest recente compromistekst is het voorzitterschap van oordeel dat de huidige tekst stabiel is en een uitgebalanceerd compromis vormt waarin de uiteenlopende standpunten van de lidstaten tot uiting komen. In de huidige tekst staan alle verwijzingen naar andere wetgevingsinstrumenten tussen vierkante haken (ook artikel 4 over de noodprocedure voor terugkeer, gezien de relevantie ervan voor Schengen en de kwestie van de variabele geometrie), om niet vooruit te lopen op toekomstige besprekingen over de respectieve dossiers.
6. In het licht van de bespreking in het Coreper van 7 december 2022 legt het voorzitterschap aan de Raad de tekst van het verordeningsvoorstel voor, die de huidige stand van zaken weergeeft.

¹ EUCO 17/21.

2021/0427 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van [...] asiel

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 78, lid 2, punten d) en f), 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,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁴,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁵,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

⁴ PB C van , blz. .

⁵ PB C van , blz. .

- (1) Instrumentalisering van migranten kan zich voordoen wanneer een derde land of een niet-statelijke actor irreguliere migratie [...] naar de Unie uitlokt door de verplaatsing van onderdanen van derde landen of staatlozen naar zijn grondgebied en vervolgens naar de buitengrenzen of naar het grondgebied van een of meer lidstaten, of vanuit zijn grondgebied naar de buitengrenzen of naar het grondgebied van een of meer lidstaten, aan te moedigen of te vergemakkelijken, of zelfs te forceren, wanneer dergelijke acties erop wijzen dat een derde land of een niet-statelijke actor voornemens is de Unie of een lidstaat te destabiliseren, en wanneer dergelijke acties van die aard zijn dat zij de essentiële staatsfuncties, met inbegrip van de territoriale integriteit, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid in gevaar kunnen brengen. [De juridische definitie van "instrumentalisering" in deze verordening moet worden afgestemd op de definitie die is gebruikt in Verordening (EU) 2016/399 (Schengengrenscode).]
- (1a) Situaties waarin niet-statelijke actoren betrokken zijn bij georganiseerde criminaliteit, met name smokkel, mogen niet worden beschouwd als instrumentalisering van migranten indien er geen doel is om de Unie of een lidstaat te destabiliseren. Voorts mogen humanitaire-hulpoperaties niet worden beschouwd als instrumentalisering van migranten indien er geen doel bestaat om de Unie of een lidstaat te destabiliseren.
- (2) Deze verordening volgt op het verzoek dat de Europese Raad in zijn conclusies van 22 oktober 2021 richtte tot de Commissie, nl. alle nodige wijzigingen van het EU-rechtskader voorstellen alsook concrete maatregelen, om te zorgen voor een onmiddellijke en gepaste reactie op de hybride bedreiging conform het EU-recht en internationale verplichtingen. Voorts draagt de verordening bij tot de totstandbrenging van een omvattend en permanent kader dat de betrokken lidstaten volgens de in artikel 7 neergelegde procedure voorziet van de nodige instrumenten om doeltreffend en snel op een situatie van instrumentalisering te kunnen reageren, met volledige inachtneming van de grondrechten en internationale verplichtingen.

- (3) Een van die instrumenten in deze verordening is de invoering van een noodprocedure voor asiel [...] en terugkeer [...] die de lidstaten de mogelijkheid biedt juridische middelen in te zetten om in de toekomst het hoofd te bieden aan situaties waarin migranten worden geïnstrumentaliseerd.
- (4) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name in de artikelen 1, 4, 7, 18, 19 [...], leden 1 en 2, en 24, alsmede het Verdrag van Genève van 28 juli 1951. Om met name rekening te houden met het feit dat de belangen van het kind voorop dienen te staan, de noodzaak het familie- en gezinsleven te respecteren, en om de bescherming van de gezondheid van de betrokkenen te waarborgen, voorziet deze verordening in specifieke regels en waarborgen die van toepassing zijn op niet-begeleide minderjarigen, op minderjarigen en hun gezinsleden en op verzoekers wier gezondheidstoestand specifieke en adequate ondersteuning vereist. De regels en waarborgen van Verordening (EU) XXX/XXX⁶ [*asielprocedureverordening*] moeten van toepassing blijven op personen die onderworpen zijn aan de noodprocedure voor asiel [...], tenzij in deze verordening anders is bepaald. De regels van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*]⁷, met inbegrip van de regels betreffende de bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken, moeten van toepassing blijven vanaf het moment waarop een verzoek om internationale bescherming wordt ingediend, tenzij in deze verordening anders is bepaald.
- (4a) De regels en waarborgen van Verordening (EU) XXX/XXX [*screeningverordening*], Verordening (EU) XXX/XXX [*Eurodac-verordening*] en Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asiel- en migratiebeheer, AMMR*] moeten van toepassing blijven ongeacht afwijkingen uit hoofde van deze verordening. Deze verordening laat de regels die van toepassing zijn op grond van de [*crisisverordening*] onverlet; beide verordeningen kunnen parallel worden toegepast indien aan de voorwaarden voor activering ervan is voldaan.

⁶ PB C van , blz. .

⁷ PB C van , blz. .

- (5) In een situatie van instrumentalisering kunnen veel verzoeken om internationale bescherming worden ingediend aan de buitengrens of in een transitzone van een lidstaat, vaak door personen die zijn aangehouden na een onrechtmatige overschrijding van de buitengrens over land, over zee of door de lucht, of die na opsporings- en reddingsoperaties worden ontscheept. Om de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken heeft, bij te staan bij het ordelijk beheer van de migratiestromen, moet de betrokken lidstaat in het kader van de noodprocedure voor asiel [...] ten aanzien van onderdanen van derde landen of staatlozen die in de nabijheid van de buitengrens met het derde land dat migranten instrumentaliseert, zijn aangehouden of aangetroffen na een onrechtmatige grensoverschrijding over land, over zee of door de lucht, of die na opsporings- en reddingsoperaties worden ontscheept, of die zich bij een grensdoorlaatpost hebben gemeld, kunnen besluiten om verzoeken om internationale bescherming uitsluitend te registreren op specifieke, speciaal voor dit doel aangewezen registratiepunten in de nabijheid van de grens, en om het indienen van die verzoeken alleen effectief mogelijk te maken op de specifieke punten die daartoe zijn aangewezen en die gemakkelijk toegankelijk moeten zijn. Er moet worden gezorgd voor daadwerkelijke en doeltreffende toegang tot de procedure voor internationale bescherming overeenkomstig artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Verdrag van Genève van 28 juli 1951. Daartoe moet de betrokken lidstaat ervoor zorgen dat er voldoende registratiepunten, waaronder grensdoorlaatposten, worden aangewezen en open zijn. Verzoekers moeten naar behoren worden geïnformeerd over de locaties waar hun verzoek zal worden geregistreerd en kan worden ingediend.

- (6) In situaties waarin migranten worden geïnstrumentaliseerd, is het van essentieel belang dat de binnenkomst van personen die niet aan de voorwaarden voor binnenkomst voldoen, wordt voorkomen en dat tegelijkertijd de bescherming van de grondrechten wordt gewaarborgd. Om ervoor te zorgen dat de lidstaat die met een dergelijke situatie te maken krijgt, over de nodige flexibiliteit beschikt, en om te voorkomen dat een vijandig derde land zich op specifieke nationaliteiten of specifieke categorieën onderdanen van derde landen of staatlozen richt, moet het krachtens de in deze verordening vastgelegde noodprocedure voor [...] asiel [...] voor de betrokken lidstaat mogelijk zijn om in het kader van een grensprocedure zoals beschreven in [artikel 41 van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*]] een besluit te nemen over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van alle verzoeken om internationale bescherming [...]. De beginselen en waarborgen van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*] moeten in acht worden genomen.
- (7) [...] Wanneer een lidstaat met instrumentalisering te maken krijgt, moet hij wellicht middelen herbestemmen met het oog op het beheer van de onderdanen van derde landen of staatlozen die aan zijn grenzen aankomen. Als gevolg daarvan heeft de betrokken lidstaat wellicht tijd nodig om zijn middelen te reorganiseren en zijn capaciteit te vergroten, mede met steun van de relevante EU-agentschappen. Bovendien kan het aantal verzoekers in het kader van de grensprocedure groter zijn dan onder normale omstandigheden, waardoor de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken krijgt, wellicht meer tijd nodig heeft om beslissingen te kunnen nemen, zonder toegang tot het grondgebied toe te staan. [...] In een dergelijke situatie moet het voor de betrokken lidstaat mogelijk zijn om verzoeken om internationale bescherming binnen een verlengde termijn van [...] drie weken te registreren. Voorts moet het mogelijk zijn om verzoeken om internationale bescherming aan de grens gedurende maximaal [...] twintig weken te behandelen. Indien er binnen die [...] twintig weken geen beslissing is genomen over het verzoek, en evenmin over een mogelijk beroep tegen een negatieve beslissing, dat overigens geen automatische schorsende werking mag hebben, moet toegang tot het grondgebied worden verleend, tenzij de betrokkene aan de terugkeerprocedure is onderworpen, zoals bepaald in [artikel 41 bis van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*]]. De betrokken lidstaat moet echter voorrang geven aan de registratie van verzoeken van personen met bijzondere opvangbehoeften zoals gedefinieerd in [artikel 2, punt 13, van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*]], vooral niet-begeleide minderjarigen en minderjarigen, en vervolgens van gezinsleden van minderjarigen.

- (8) Overeenkomstig [artikel 8, lid 3, punt d), van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*]], kan een verzoeker in bewaring worden gehouden om in het kader van een procedure een beslissing te nemen over diens recht om het grondgebied te betreden. In die richtlijn is ook bepaald dat de lidstaten een verzoeker alleen in bewaring mogen houden wanneer zulks nodig blijkt en op grond van een individuele beoordeling van elk geval. Indien bewaring wordt toegepast en de garanties en voorwaarden voor bewaring niet worden nageleefd of niet aan de grens kunnen worden nageleefd, mag de noodprocedure voor asiel [...] hoe dan ook niet of niet meer van toepassing zijn, zoals bepaald in [artikel 41, lid 9, punt d), van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*]].
- (9) Bij de toepassing van de noodprocedure voor asiel [...] moeten [...] de waarborgen voor verzoekers met bijzondere procedurele behoeften en bijzondere opvangbehoeften, waaronder medische aandoeningen, voor de bevoegde autoriteiten vooropstaan. Daarom moet de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken krijgt, [...] de noodprocedure voor asiel [...] niet of niet meer toepassen [in gevallen waarin er medische redenen zijn om de grensprocedure niet toe te passen overeenkomstig artikel 41, lid 9, punt c), van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*] of wanneer verzoekers met bijzondere procedurele behoeften niet de noodzakelijke ondersteuning kan worden geboden overeenkomstig artikel 41, lid 9, punt b), van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*]]. De betrokken lidstaat moet [...] voorrang geven aan de behandeling van verzoeken van personen met bijzondere procedurele behoeften, overeenkomstig Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*] en met bijzonder opvangbehoeften zoals gedefinieerd in [artikel 2, punt 13, van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*], vooral niet-begeleide minderjarigen en minderjarigen, en vervolgens van gezinsleden van minderjarigen [...]].

- (10) Geweld aan de grens moet worden vermeden [...], of indien nodig proportioneel worden aangepakt, niet alleen om de territoriale integriteit en veiligheid van de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken krijgt, te beschermen, maar ook om de beveiliging en veiligheid te waarborgen van de onderdanen van derde landen en staatlozen, onder wie families en kinderen, die vreedzaam wachten op hun kans om asiel aan te vragen in de Unie. [...] De betrokken lidstaat kan, met name in een situatie van instrumentalisering van migranten, waarbij onderdanen van derde landen of staatlozen pogen om massaal toegang te forceren, waarbij gewelddadige middelen worden gebruikt, overeenkomstig zijn nationale recht de nodige proportionele maatregelen nemen om de veiligheid en de openbare orde te handhaven en de doeltreffende toepassing van deze verordening te waarborgen.
- (11) Het kan gebeuren dat het in een situatie van instrumentalisering voor de lidstaat in de praktijk niet mogelijk is te zorgen voor de materiële opvangvoorzieningen die normaliter vereist zijn, omdat dit de capaciteit van de lidstaat wellicht te boven gaat. Daarom moet de betrokken lidstaat, in een dergelijke situatie [...], in andere gevallen dan die bedoeld in [artikel 17, lid 9, van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*]], regels kunnen vaststellen inzake materiële opvangvoorzieningen die verschillend zijn van die waarin die richtlijn voorziet, en tevens in hun basisbehoeften voorzien overeenkomstig overweging 32 van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*]]. [...] De lidstaten moeten ook waarborgen dat humanitaire organisaties toegang hebben en [...] de humanitaire bijstand kunnen verlenen die de betrokkenen nodig hebben. De toegang van juridisch adviseurs wordt gewaarborgd overeenkomstig [artikel 8, lid 4, artikel 14, lid 1, en artikel 16, van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*]]. De rol van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR) en van organisaties die door de betrokken lidstaat met specifieke taken zijn belast, wordt beschreven in artikel 18 van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*]].

- [(12) Om de asielprocedure aan te vullen en optimale samenhang daarmee te waarborgen, moet de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, de nodige flexibiliteit worden geboden om na de asielprocedure terugkeerprocedures uit te voeren indien het verzoek is afgewezen of een procedure is afgelopen zonder dat internationale bescherming is verleend, in het bijzonder indien een asielverzoek is ingetrokken. Daarom moet het de betrokken lidstaat in een situatie van instrumentalisering, onverminderd bestaande EU-overnameregelingen, worden toegestaan af te wijken van de toepassing van [artikel 41 bis van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*], en Richtlijn XXX/XXX [*herschikking terugkeerrichtlijn*], en in plaats daarvan nationaal recht toe te passen waarin artikel 4, lid 4, van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking terugkeerrichtlijn*] is omgezet.] Artikel 4, lid 4, bevat fundamentele waarborgen die ook in die gevallen in acht moeten worden genomen. [...]
- Indien een volgend verzoek slechts wordt ingediend om de terugkeer te vertragen of te dwarsbomen, kunnen de lidstaten de regels van de [artikelen 42 en 43 van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*] toepassen].
- (13) Indien de afwijking op het gebied van terugkeer wordt toegepast [...], moet de betrokken lidstaat ervoor zorgen dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en zijn internationale verplichtingen volledig worden nageleefd. Ten aanzien van onderdanen van derde landen op wie nationaal recht wordt toegepast, zorgen de lidstaten er overeenkomstig artikel 4, lid 4, van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking terugkeerrichtlijn*] voor dat de behandeling en het beschermingsniveau niet ongunstiger zijn dan bepaald in artikel 10, leden 4 en 5, (beperking van het gebruik van dwangmaatregelen), artikel 11, lid 2, punt a) (uitstel van verwijdering), artikel 17, lid 1, punten b) en d) (dringende medische zorg en inachtneming van de behoeften van kwetsbare personen) en de artikelen 19 en 20 (omstandigheden van bewaring), en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement. [...]

- (13a) De regels in deze verordening laten onverlet dat de lidstaten op grond van artikel 2, lid 2, punt a), van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking terugkeerrichtlijn*] kunnen afwijken van de toepassing van die richtlijn met betrekking tot onderdanen van derde landen en staatlozen die door de bevoegde autoriteiten zijn aangehouden of onderschept in verband met de irreguliere overschrijding over land, over zee of door de lucht van de buitengrens van een lidstaat en die vervolgens geen toestemming of recht hebben gekregen om in die lidstaat te verblijven].
- (14) Indien een lidstaat een of meer van de maatregelen van deze verordening toepast, moet hij de onderdanen van derde landen en staatlozen [...] in een taal die zij begrijpen of redelijkerwijs geacht worden te begrijpen, informeren over de toegepaste afwijkingen, de punten die toegankelijk zijn voor de registratie en indiening van een verzoek om internationale bescherming, met name de locatie van het dichtstbijzijnde punt waar hun verzoek kan worden geregistreerd en ingediend, en de duur van de maatregelen. Daartoe kunnen informatiepanelen worden gebruikt. De lidstaten zijn verplicht te voorzien in bijzondere procedurele behoeften van de verzoekers die zich kunnen voordoen en dienovereenkomstig op passende wijze informatie te verstrekken. Voorts moeten [artikel 8 inzake informatieverstrekking en artikel 35 inzake informatie over de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen de beslissing over het verzoek, van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*] van toepassing zijn].

- (14a) In een situatie van instrumentalisering is het van bijzonder belang dat alle maatregelen worden genomen om irreguliere secundaire migratie te voorkomen en tegelijkertijd volledige steun te verlenen aan een of meer lidstaten die als gevolg van een dergelijke situatie geconfronteerd worden met de aankomst van onderdanen van derde landen of staatlozen. Deze verordening laat voorts de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet.
- (15) De lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, moet andere lidstaten om de steun- en solidariteitsmaatregelen kunnen verzoeken die het meest geschikt zijn om de situatie van instrumentalisering in goede banen te leiden. De steun- en solidariteitsmaatregelen om de situatie van instrumentalisering het hoofd te bieden, kunnen allerlei vormen aannemen, zoals maatregelen voor capaciteitsopbouw, herplaatsing, steun voor terugkeer en steun in verband met de externe dimensie van de crisis en maatregelen om op de instrumentalisering te reageren door middel van samenwerking met derde landen of contact met derde landen waarvan de onderdanen worden geïnstrumentaliseerd.

- (16) De andere lidstaten, die zelf niet te maken hebben met een situatie van instrumentalisering, moet worden verzocht om de lidstaat die wel met een dergelijke situatie te maken heeft, te helpen door middel van steun- en solidariteitsmaatregelen die beantwoorden aan de vastgestelde behoeften. Na ontvangst van het verzoek van de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken krijgt, moet de Commissie zo spoedig mogelijk overgaan tot coördinatie van deze steun- en solidariteitsmaatregelen.
- (17) Een lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, kan het Asielagentschap van de EU, het Europees Grens- en kustwachtagentschap of Europol om steun verzoeken, overeenkomstig hun respectieve mandaten. Daarnaast kan het Asielagentschap in voorkomend geval op eigen initiatief bijstand voorstellen overeenkomstig artikel 16, lid 1, punt d), van Verordening (EU) 2021/2303 [*EUAA-verordening*], terwijl het Europees Grens- en kustwachtagentschap overeenkomstig de artikelen 48, 50, 52 en 53 van Verordening (EU) 2019/1896 bijstand op het gebied van terugkeer kan voorstellen, met instemming van de betrokken lidstaat, en Europol overeenkomstig artikel 6, lid 1, van Verordening (EU) 2016/794 bijstand kan voorstellen.

- (18) Indien de betrokken lidstaat op basis van overtuigend bewijs van het bestaan van een situatie van instrumentalisering verzoekt om toepassing van de afwijkingen waarin deze verordening voorziet, [...] moet de Commissie [...] een voorstel indienen waarbij een lidstaat wordt gemachtigd de afwijkingen waarin deze verordening voorziet, toe te passen. De Commissie moet ook een voorstel kunnen doen wanneer zij dit passend acht op basis van de door de verzoekende lidstaat verstrekte informatie. Bovendien is het, om een hoge mate van politiek toezicht en politieke steun te waarborgen en de solidariteit van de Unie uit te drukken, in beide gevallen noodzakelijk in aanmerking te nemen of de Europese Raad heeft erkend dat de Unie of een of meer van haar lidstaten te maken hebben met een situatie van instrumentalisering van migranten. De instrumentalisering van migranten kan de essentiële staatsfuncties, waaronder de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid, in gevaar brengen. Daarom moeten aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend om een uitvoeringsbesluit vast te stellen waarbij een lidstaat wordt gemachtigd de afwijkingen toe te passen waarin deze verordening voorziet. De Raad moet ook bevoegd zijn om de afwijkingen waarin deze verordening voorziet, in te trekken, of met maximaal 6 maanden te verlengen, op basis van het Commissievoorstel, afhankelijk van de vraag of de omstandigheden die de invoering van de afwijkingen rechtvaardigen, nog steeds dan wel niet meer bestaan. Het verlengingsbesluit kan een wijziging van de toegepaste afwijkingen omvatten [...]. Bij de uitoefening van hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten de Commissie en de Raad er te allen tijde voor te zorgen dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen.
- (18 a) Een uitvoeringsbesluit van de Raad mag alleen nodig zijn in specifieke gevallen, in het bijzonder wanneer de instrumentalisering een noodsituatie vormt die wordt gekenmerkt door naar de Unie uitgelokte irreguliere migratie en die door haar aard of in combinatie met andere hybride aanvallen kan leiden tot een risico voor de essentiële staatsfuncties, de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de nationale veiligheid, of wanneer de instrumentalisering een noodsituatie vormt die wordt gekenmerkt door een onverwacht, aanzienlijk toegenomen aantal asielverzoeken aan de buitengrens.

- (19) Het uitvoeringsbesluit van de Raad moet een machtiging omvatten voor de specifieke afwijkingen die de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering van migranten te maken krijgt, kan toepassen, en ook vermelden met ingang van welke datum deze afwijkingen van toepassing moeten zijn en voor welke duur. Voorts moet het de redenen vermelden waarop het is gebaseerd, alsook de personele werkingssfeer van de afwijkingen.
- (20) Om de betrokken lidstaat te ondersteunen bij het verlenen van de nodige bijstand aan onderdanen van derde landen of staatlozen die onder het toepassingsgebied van deze verordening vallen, onder meer door activiteiten op het gebied van vrijwillige terugkeer te bevorderen of door hun humanitaire taken uit te voeren, moeten VN-agentschappen, in het bijzonder de UNHCR, en andere betrokken organisaties die door de lidstaten met specifieke taken zijn belast, met name de Internationale Organisatie voor Migratie en de Internationale Federatie van Rode Kruis- en Rode Halve Maan-verenigingen, daadwerkelijk toegang hebben tot de grens onder de voorwaarden van Richtlijn (EU) XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*] en Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*]. De Hoge Commissaris voor de vluchtelingen moet toegang krijgen tot verzoekers, ook aan de grens. Daartoe moet de betrokken lidstaat nauw blijven samenwerken met [...] deze organisaties.
- (20a) Verordening (EG) nr. 866/2004 van de Raad van 29 april 2004 inzake een regeling op grond van artikel 2 van Protocol nr. 10 van de Toetredingsakte bevat specifieke voorschriften die van toepassing zijn op de lijn tussen de gebieden van de Republiek Cyprus waarover de regering van de Republiek Cyprus feitelijk het gezag uitoefent, en de gebieden waarover de regering van de Republiek Cyprus niet feitelijk het gezag uitoefent. Hoewel deze lijn geen buitengrens is, volgt hieruit dat een situatie waarin een derde land of niet-statelijke actor de verplaatsing van onderdanen van derde landen of staatlozen om de lijn over te steken, aanmoedigt of faciliteert, als instrumentalisering moet worden beschouwd.

- (21) [Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.]

OF

[Overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft Ierland (bij brief van ...) te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van deze verordening wenst deel te nemen.]

- (22) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het VEU en het VWEU, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening; deze is derhalve niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Onderwerp

1. Deze verordening voorziet in specifieke regels die uitzonderlijk afwijken van die van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*], Richtlijn (EU) XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*] en Richtlijn (EU) XXX/XXX [*herschikking terugkeerrichtlijn*] die door een lidstaat kunnen worden toegepast in een situatie van instrumentalisering xxx als omschreven in de tweede alinea, indien dat noodzakelijk en evenredig is om op een dergelijke situatie te reageren. Zij voorziet ook in specifieke regels inzake steun- en solidariteitsmaatregelen die in dergelijke situaties kunnen worden genomen.
2. Onder "situatie van instrumentalisering van migranten" wordt verstaan een situatie waarin een derde land of een niet-statelijke actor de verplaatsing van onderdanen van derde landen of staatlozen naar de buitengrenzen, waaronder wordt verstaan de landgrenzen, met inbegrip van de rivier- en meergrenzen, de zee- en meerhavens van de lidstaten, voor zover zij geen binnengrenzen zijn, of naar een lidstaat, aanmoedigt met als doel de Unie of een lidstaat te destabiliseren wanneer dergelijke acties van die aard zijn dat zij de essentiële functies van een lidstaat, met inbegrip van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van zijn nationale veiligheid, in gevaar kunnen brengen (hierna "instrumentalisering" genoemd) [...].

Deze verordening doet geen afbreuk aan de fundamentele beginselen en waarborgen die zijn [vastgelegd in de handelingen] waarvan op grond van deze verordening afwijkingen zijn toegestaan.

HOOFDSTUK II

Noodprocedure voor [...] asiel [...] en terugkeer bij instrumentalisering [...]

Artikel 2

Noodprocedure voor [...] asiel [...] bij instrumentalisering [...]

[...] In een situatie van instrumentalisering [...] kan de lidstaat die als gevolg van een dergelijke situatie aan zijn buitengrenzen geconfronteerd wordt met de aankomst van onderdanen van derde landen of staatlozen [...] die worden geïnstrumentaliseerd en die ofwel zijn aangehouden of aangetroffen in de nabijheid van de buitengrens, waaronder wordt verstaan de landgrenzen van de lidstaat, met inbegrip van rivier- en meergrenzen, zeegrenzen en luchthavens, rivierhavens, zeehavens en meerhavens, op voorwaarde dat het geen binnengrenzen betreft, [...] in verband met een onrechtmatige overschrijding over land, over zee of door de lucht, of die na opsporings- en reddingsoperaties zijn ontscheept of zich bij grensdoorlaatposten hebben gemeld, ten aanzien van de in dit lid bedoelde onderdanen van derde landen en staatlozen een of meer van de volgende afwijkingen toepassen [...]:

- a) in afwijking van [artikel 27 van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*]], verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend binnen de termijn waarin dit punt wordt toegepast, uiterlijk [...] drie weken nadat het verzoek is ingediend, registreren.

Bij de toepassing van deze afwijking geeft de betrokken lidstaat voorrang aan de registratie van verzoeken [...] van personen met bijzondere opvangbehoeften zoals gedefinieerd in [herschikking richtlijn opvangvoorzieningen] [...] en van de gezinsleden van minderjarigen. De betrokken lidstaat kan ook voorrang geven aan de registratie van verzoeken die waarschijnlijk gegrond zijn;

- b) in afwijking van [artikel 41, lid 2, punten a) en b), artikel 41, lid 9, en artikel 41, lid 1, punt a), van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*]⁸, en overeenkomstig artikel 41, leden 13 en 14, van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*] op locaties aan de buitengrens, in de nabijheid van de buitengrens [...] of in de transitzones [...], of indien de betrokken lidstaat hen niet kan opvangen op die locaties, op andere aangewezen locaties op zijn grondgebied, een beslissing nemen over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van alle verzoeken van onderdanen van derde landen of staatlozen die zijn geregistreerd binnen de periode waarin dit punt wordt toegepast.

Bij de toepassing van deze afwijking geeft de betrokken lidstaat voorrang aan de behandeling van verzoeken om internationale bescherming [...] van personen met bijzondere procedurele behoeften of bijzondere opvangbehoeften zoals gedefinieerd in Richtlijn (EU) XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*] en in Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*], [...] en [...] van gezinsleden van minderjarigen]. De betrokken lidstaat kan ook voorrang geven aan de behandeling van verzoeken om internationale bescherming die waarschijnlijk gegrond of kennelijk ongegrond zijn;

- c) in afwijking van [artikel 41, lid 11, van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*]] is de duur van de [...] noodprocedure voor asiel [...] voor de behandeling van verzoeken die zijn geregistreerd binnen de periode waarin de afwijking overeenkomstig dit punt wordt toegepast, [...] zo kort mogelijk en bedraagt hij in ieder geval maximaal twintig weken, met inbegrip van beroep, vanaf de datum van registratie van dat verzoek [...]; [...]

⁸ Verwijst naar de tekst van het voorstel zoals gewijzigd door de Commissie in 2020.

- d) In afwijking van [artikel 12, lid 5, van Verordening (EU) XXX/XXX [asielprocedureverordening]] kan ook van het persoonlijk onderhoud worden afgezien indien de beslissingsautoriteit op basis van het beschikbare bewijs een positieve beslissing kan nemen met betrekking tot de subsidiaire beschermingsstatus.

[...]

Artikel 3

Materiële opvangvoorzieningen

In afwijking van artikel [16 en artikel 17, lid 1, lid 2, punt c), en de leden 6, 7 en 8, van Richtlijn XXX/XXX [herschikking richtlijn opvangvoorzieningen]] [...] kan de lidstaat tijdelijk vanaf het moment waarop het verzoek om internationale bescherming wordt ingediend tot aan de registratie en vervolgens voor de maximumperiode bedoeld in artikel 2, punt c), of vanaf het moment waarop het verzoek om internationale bescherming wordt ingediend tot aan de registratie en vervolgens voor de periode bedoeld in [artikel 41, lid 11, van Verordening (EU) XXX/XXX [asielprocedureverordening]] indien geen afwijking uit hoofde van artikel 2, punt c), wordt toegepast, andere regels inzake materiële opvangvoorzieningen vaststellen [...] ten aanzien van verzoekers die zijn aangehouden of aangetroffen als gevolg van instrumentalisering, overeenkomstig deze verordening [...], of die zich bij grensdoorlaatposten hebben gemeld. De lidstaten voorzien in de basisbehoeften van de verzoekers, met name wat betreft voedsel, water, kleding, adequate medische zorg en tijdelijk onderdak dat aangepast is aan seizoensgebonden weersomstandigheden, en met volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid. De afwijking van [artikel 17, lid 2, punt c), van Richtlijn XXX/XXX [herschikking richtlijn opvangvoorzieningen]] doet geen afbreuk aan de toegang van juridisch adviseurs overeenkomstig [artikel 8, lid 4, artikel 14, lid 1, en artikel 16, lid 3, van Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asielprocedures]] en de toegang van de UNHCR overeenkomstig artikel 18 van Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asielprocedures]].

[Artikel 4

Noodprocedure voor terugkeer [...] bij instrumentalisering

De lidstaat die in een situatie van instrumentalisering te maken krijgt met de aankomst van onderdanen van derde landen of staatlozen aan zijn buitengrens, kan beslissen [artikel 41 bis van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*], [*herschikking terugkeerrichtlijn*]] niet toe te passen, en in plaats daarvan nationaal recht toe te passen, met inachtneming, mutatis mutandis, van [artikel 4, lid 4, van Richtlijn XXX/XXX [*herschikking terugkeerrichtlijn*]], ten aanzien van onderdanen van derde landen of staatlozen die zijn geïnstrumentaliseerd, aangehouden of aangetroffen overeenkomstig deze verordening of die zich bij grensdoorlaatposten hebben gemeld en om internationale bescherming hebben verzocht en wier verzoek vervolgens is afgewezen, en die geen recht en geen toestemming hebben om te blijven.]⁹

[...]

⁹ De opneming van deze bepaling laat het standpunt onverlet dat de Raad zal innemen in het licht van het advies van de Juridische Dienst van de Raad over relevantie voor Schengen en variabele geometrie.

Artikel 5

Steun- en solidariteitsmaatregelen

1. Wanneer een lidstaat te maken krijgt met instrumentalisering, kan hij andere lidstaten om steun- en solidariteitsmaatregelen verzoeken met het oog op die situatie en aangeven wat voor steun- en solidariteitsmaatregelen hij nodig heeft. De steun van de andere lidstaten en de solidariteitsbijdragen ten gunste van een lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken heeft, worden op basis van vrijwilligheid verstrekt en kunnen de volgende soorten bijdragen omvatten:
 - a) maatregelen voor capaciteitsopbouw op het gebied van asiel, opvang en terugkeer;
 - b) operationele ondersteuning op het gebied van asiel, opvang en terugkeer;
 - c) maatregelen om te reageren op de situatie van instrumentalisering, met inbegrip van specifieke maatregelen ter ondersteuning van terugkeer, door middel van samenwerking met derde landen of contacten met derde landen waarvan de onderdanen worden geïnstrumentaliseerd; of
 - d) alle andere maatregelen die geschikt worden geacht om de situatie van instrumentalisering het hoofd te bieden en de betrokken lidstaat te ondersteunen, alsook herplaatsingen.
2. De lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken heeft, dient bij de Commissie een verzoek in om steun- en solidariteitsbijdragen van andere lidstaten, met vermelding van de gevraagde solidariteitsmaatregelen.

3. Onverminderd de solidariteitsbepalingen van andere instrumenten [...] verzoekt de Commissie, zo spoedig mogelijk na ontvangst van het verzoek om steun- en solidariteitsmaatregelen als bedoeld in lid 2, andere lidstaten bij te dragen door middel van de in lid 1 bedoelde steun- en solidariteitsmaatregelen die beantwoorden aan de behoeften van de lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken heeft. De Commissie coördineert de in dit artikel bedoelde steun- en solidariteitsmaatregelen.
4. Een lidstaat die te maken krijgt met een situatie van instrumentalisering, kan, overeenkomstig de regels van de verordeningen betreffende de respectieve agentschappen, het Asielagentschap van de EU, het Europees Grens- en kustwachtagentschap of Europol om steun verzoeken, overeenkomstig hun respectieve mandaten. [...]

Artikel 6

Specifieke bepalingen en waarborgen

1. Bij de toepassing van de in de artikelen 2, 3 of [...] 4 bedoelde afwijkingen informeert de betrokken lidstaat onderdanen van derde landen of staatlozen in een taal die de onderdaan van een derde land of staatloze begrijpt of redelijkerwijs geacht wordt te begrijpen, naar behoren over de toegepaste maatregelen, over de locatie van de registratiepunten, met inbegrip van de grensdoorlaatposten, die toegankelijk zijn voor de registratie en indiening van een verzoek om internationale bescherming, en over de duur van de maatregelen. Informatie kan via informatiepanelen worden verstrekt, onverminderd [artikel 8 en artikel 19, lid 2, van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*]].

- 1a. De verlenging van de termijn voor de registratie van verzoeken om internationale bescherming overeenkomstig artikel 2, punt a), laat de [verplichtingen om de termijnen van artikel 10, lid 1, punt b), van [*de Eurodac-verordening*]] na te leven onverlet.
- 1b. De afwijkingen overeenkomstig artikel 2 zijn niet van invloed op de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat in het kader van [AMMR]. Indien de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat langer is dan de maximale duur van de noodprocedure voor asiel, wordt de procedure voltooid op het grondgebied van de beslissende lidstaat.
2. De lidstaat die te maken heeft met een situatie van instrumentalisering past de artikelen 2, 3 of [...] 4 niet langer toe dan strikt noodzakelijk is om die situatie aan te pakken [...], en in geen geval langer dan de periode die is vastgelegd in het in artikel 7, lid 4, bedoelde uitvoeringsbesluit van de Raad.

HOOFDSTUK III

Procedurevoorschriften

Artikel 7

Toestemmingsprocedure

1. Een lidstaat die met een situatie van instrumentalisering te maken heeft [...], kan, gezien de uitzonderlijke omstandigheden verzoeken om toestemming om de afwijkingen waarin de artikelen 2, 3 of [...] 4 voorzien, toe te passen.
2. [...] Indien de verzoekende lidstaat haar overtuigend bewijs van het bestaan van de in artikel 1, lid 2, bedoelde omstandigheden aan de Commissie voorlegt, dient de Commissie op basis van dat bewijs onverwijld een voorstel in voor een passend uitvoeringsbesluit van de Raad als bedoeld in lid 3. De Commissie kan een dergelijk voorstel ook indienen wanneer zij dit passend acht op basis van door de verzoekende lidstaat verstrekte informatie of van andere informatie waarover zij beschikt.
3. De Raad beoordeelt [...] het voorstel met spoed en [...] stelt afhankelijk van het resultaat van de beoordeling een uitvoeringsbesluit vast waarbij de betrokken lidstaat wordt gemachtigd de in de artikelen 2, 3 of [...] 4 bedoelde specifieke afwijkingen toe te passen.
4. In het in lid 3 bedoelde uitvoeringsbesluit van de Raad worden de gronden vermeld waarop het is gebaseerd en wordt de datum vastgelegd met ingang waarvan de in de artikelen 2, 3 of [...] 4 bepaalde regels kunnen worden toegepast, alsmede de toepassingstermijn daarvan, die niet langer mag zijn dan een initiële periode van zes maanden, en worden de onderdanen van derde landen of staatlozen vermeld [...] die worden geïnstrumentaliseerd.

5. De Commissie en de Raad volgen en evalueren de situatie van instrumentalisering voortdurend. Indien de Commissie dit op basis van relevante informatie passend acht, kan zij voorstellen het in lid 3 bedoelde uitvoeringsbesluit van de Raad in te trekken of een nieuw uitvoeringsbesluit van de Raad vast te stellen waarbij toestemming wordt verleend voor de wijziging of de verlenging, met een periode van ten hoogste zes maanden, van de in de artikelen 2, 3 of [...] 4 bedoelde specifieke afwijkingen. Indien de verzoekende lidstaat de Commissie overtuigend bewijs voorlegt van het feit dat de in artikel 1, lid 2, bedoelde omstandigheden nog steeds bestaan, dient zij op basis van dat bewijs een voorstel in voor een nieuw uitvoeringsbesluit van de Raad tot wijziging of tot verlenging, met een periode van ten hoogste zes maanden, van de in de artikelen 2, 3 of [...] 4 bedoelde specifieke afwijkingen. Daartoe verstrekt de betrokken lidstaat de Commissie de specifieke informatie die zij nodig heeft om deze evaluatie uit te voeren en het voorstel tot intrekking of verlenging in te dienen, alsmede alle andere informatie waarom de Commissie kan verzoeken.
6. De lidstaten blijven gedurende de in lid 2 genoemde maximumtermijn de procedurele afwijkingen toepassen die zijn vastgelegd in het in lid 3 bedoelde uitvoeringsbesluit van de Raad ten aanzien van verzoekers wier verzoek om internationale bescherming is geregistreerd in de periode waarin deze afwijkingen konden worden toegepast, totdat een definitieve beslissing over hun verzoek is genomen of totdat de betrokken onderdanen van derde landen of staatlozen worden teruggezonden overeenkomstig artikel 4.
7. Bij de uitoefening van hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden uit hoofde van dit artikel zorgen de Commissie en de Raad er te allen tijde voor dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen.

Artikel 8

Samenwerking en evaluatie

1. De Commissie, de betrokken instellingen en agentschappen van de Europese Unie en de lidstaat die te maken heeft met een situatie van instrumentalisering [...], werken nauw samen en informeren elkaar regelmatig over de uitvoering van de in artikel 7 bedoelde afwijkingen en maatregelen. De betrokken lidstaat blijft via het EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie alle relevante gegevens rapporteren, met inbegrip van statistieken die relevant zijn voor de uitvoering van deze verordening.
2. De lidstaat die te maken krijgt met een situatie van instrumentalisering [...], blijft nauw samenwerken met de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen en [...] andere door de lidstaten geautoriseerde organisaties [...] overeenkomstig [...] dit hoofdstuk en [...] Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedureverordening*] alsook Richtlijn XXX/XXX [*herschikking richtlijn opvangvoorzieningen*].

HOOFDSTUK IV

Slotbepalingen

Artikel 9

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

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

Gedaan te Straatsburg,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter