



Brussel, 23 februari 2022  
(OR. fr)

---

---

**Interinstitutioneel dossier:  
2021/0428(COD)**

---

---

**6222/1/22  
REV 1**

**JAI 180  
FRONT 63  
MIGR 47  
COVID-19 42  
SAN 89  
TRANS 79  
CODEC 150  
COMIX 72**

**NOTA**

---

van:	het voorzitterschap
aan:	Raad
Betreft:	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 - Oriënterend debat

---

De Commissie heeft op 14 december 2021 een voorstel ingediend voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen. Het voorstel moet een antwoord bieden op de uitdagingen van de instrumentalisering van migratiestromen, lessen te trekken uit de pandemie door de maatregelen ter beperking van reizen naar de Europese Unie te codificeren en in te kaderen, het kader voor toezicht aan de binnengrenzen te herzien, en niet-toegestane verplaatsingen beter te voorkomen.

Na een presentatie onder het Sloveense voorzitterschap op 14 december 2021 is de tekst voor het eerst op 26 januari 2022 besproken. Op 24 februari heeft het voorzitterschap voor een deel van de tekst een eerste ontwerpcompromis voorgesteld. Dit wordt momenteel op technisch niveau besproken. Het ontwerp komt overeen met de eerste drie van de vier discussiepunten hieronder. Dit ontwerp zal in maart worden aangevuld met een compromis voor de gehele tekst.

Het voorzitterschap wijst erop dat het versterken van het toezicht aan de gemeenschappelijke buitengrenzen van de EU een voorwaarde is voor het functioneren van de ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen. Samen met de reeds goedgekeurde hervormingen (versterking van Frontex, hervorming van informatiesystemen en interoperabiliteit), de hervormingen waarover nog wordt gesproken (code voor politie samenwerking, Prüm, en het nieuwe migratie- en asielpact) en de hervormingen die alleen nog goedgekeurd moeten worden (het mechanisme voor Schengen-evaluatie), zal de herziening van de Schengengrenscodes de lidstaten een moderner instrumentarium in handen geven om beter te kunnen reageren op gezondheids-, migratie- en veiligheidsrisico's. Het voorzitterschap wil de bespreking van het Commissievoorstel dan ook voortzetten, zodat, indien mogelijk, de Raad JBZ van juni een algemene oriëntatie kan goedkeuren.

Te dien einde verzoekt het voorzitterschap de ministers hun mening te geven over de volgende punten, met name over de discussiepunten die vetgedrukt zijn.

### **Instrumentalisering van migratiestromen en grensbewaking**

Het voorstel van de Commissie definieert de instrumentalisering van migratiestromen (artikel 2) en beoogt het wetgevingskader voor dergelijke situaties aan te passen en de grensbewaking in dit verband te verbeteren (artikelen 5 en 13). Het voorstel biedt lidstaten die met geïnstrumentaliseerde migratiestromen te maken krijgen, de mogelijkheid hun grensdoorlaatposten te sluiten (artikel 5) en de middelen om onrechtmatige grensoverschrijdingen beter te voorkomen of op te sporen (artikel 13).

Tijdens de besprekingen zijn twee belangrijke punten naar voren gekomen, waarmee in het compromisvoorstel rekening is gehouden:

- Het eerste punt betreft de actoren in de definitie van instrumentalisering. Er kan ook instrumentalisering door niet-statelijke actoren optreden; het gaat immers om een verschijnsel dat kan veranderen, en dat tegelijkertijd wel degelijk moeten worden onderscheiden van georganiseerde criminaliteit.

- Het tweede punt betreft de middelen van de lidstaten om dit soort situaties te bestrijden: een aantal lidstaten wil dat de nieuwe bepalingen van de code explicieter zijn ten aanzien van de middelen voor de bewaking van de buitengrenzen (artikel 13). De keuze van de aan de buitengrenzen in te zetten middelen valt onder de soevereiniteit van de lidstaten. De Schengengrenscore is ook niet bedoeld om deze middelen uitputtend te noemen. Een aantal lidstaten steunt evenwel de vermelding in de code van de mogelijkheid om fysieke barrières op te werpen. De Schengengrenscore en het voorstel van de Commissie voorzien reeds in bewaking van de buitengrenzen met technische middelen, met name elektronische middelen, bewakingsapparatuur en -systemen, waaronder vaste en mobiele apparatuur. Voorgesteld wordt deze vermelding meer handen en voeten te geven, maar tegelijkertijd te bepalen dat de middelen die worden ingezet, evenredig moeten zijn en dat de grondrechten moeten worden geëerbiedigd.

### **Coördinatiemaatregelen bij een gezondheids crisis aan de buitengrenzen**

Het voorstel van de Commissie wil bij een gezondheids crisis met een potentieel epidemische ziekte buiten de Unie de coördinatiemaatregelen aan de buitengrenzen verbeteren (artikel 2, artikel 21 bis en bijlage XI) door middel van een gemeenschappelijk mechanisme. Dit mechanisme omvat het bepalen van het risico van een pandemie, de vaststelling van een verordening (op basis van een voorstel van de Commissie) inzake beperkingen van het reizen naar de Europese Unie, en de definitie van essentiële reizen (bijlage XI).

In dit verband stelt de Commissie voor, de in te voeren maatregelen vast te stellen door middel van een uitvoeringsverordening van de Raad, met name op drie gebieden:

- maatregelen ter beperking van de binnenkomst die door de lidstaten kunnen worden genomen;
- gezondheidsmaatregelen die in aanvulling op inreisbeperkingen kunnen worden opgelegd aan reizigers uit derde landen, zoals tests, quarantaine of zelfisolatie;
- een lijst van categorieën van reizigers die van beperkingen zijn vrijgesteld.

**De ministers wordt verzocht zich uit te spreken over de vraag, of het Commissievoorstel het volgens hen mogelijk maakt om op ieder van de drie gebieden een passend evenwicht te vinden tussen effectiviteit en flexibiliteit.**

### **Controles op het grondgebied en overbrengingsprocedures**

Het voorstel van de Commissie voorziet in nieuwe maatregelen bij afwezigheid van toezicht aan de binnengrenzen. Deze maatregelen zijn bedoeld om bij te dragen tot een betere veiligheid in het Schengengebied en om de samenwerking tussen de lidstaten aan te moedigen.

In de tekst krijgen behalve politie autoriteiten ook andere autoriteiten de bevoegdheid tot grenstoezicht in grensgebieden. Ook preciseert de tekst de dreigingen die in aanmerking kunnen worden genomen bij risicobeoordeling (artikel 23); naast de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, die reeds in de Schengengrenscodex is opgenomen, mogen de lidstaten volgens het voorstel van de Commissie toezicht houden op de wettigheid van het verblijf of maatregelen nemen ter voorkoming van het gevaar van een pandemie. Het voorstel van de Commissie voert ook een vereenvoudigde overbrengingsprocedure tussen lidstaten in (artikel 23 bis) indien een illegaal verblijvende vreemdeling die rechtstreeks uit een andere lidstaat komt, aan een binnengrens wordt aangehouden. Deze mogelijkheid bestaat in het kader van een grensoverschrijdende operatie.

### **Herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen**

De Commissie stelt voor, bij eenzijdige herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen de procedurele waarborgen te versterken: de lijst van elementen die door de betrokken lidstaat moeten worden beoordeeld, wordt in het voorstel gespecificeerd en uitgebreid, en de inhoud van de beoordeling wordt aangescherpt in geval van een verlenging. Het voorstel voorziet ook in de instelling van een Europees responsmechanisme indien eenzelfde bedreiging tegelijkertijd een meerderheid van de lidstaten treft en daardoor de algemene werking van het Schengengebied in gevaar brengt.

De Commissie heeft ook rekening gehouden met de conclusie van de advocaat-generaal in twee bij het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangige zaken<sup>1</sup>. Opgemerkt zij dat er in deze zaken nog geen arrest is.

---

<sup>1</sup> Gevoegde zaken C-368/20 (*Landespolizeidirektion Steiermark*) en C-369/20 (*Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*).

De eerste bespreking van het voorstel door de Raad ging met name over de redenen voor de herinvoering van toezicht, met name bij grootschalige secundaire bewegingen (artikel 25, lid 1, punt c), en over de procedure voor zo'n herinvoering (artikel 26). Daarnaast is om verduidelijking gevraagd over de invoering van een nieuw mechanisme in geval van een risico voor de algehele werking van het Schengengebied (artikel 28).

Over deze bepalingen zal in maart een compromis van het voorzitterschap worden opgesteld.

**De ministers wordt verzocht hun mening te geven over de vereenvoudigde overbrengingsprocedure en over het voorgestelde mechanisme voor de herinvoering van toezicht aan de binnengrenzen.**