



Brussel, 9 juni 2022
(OR. fr, en)

9937/22

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

**JAI 834
FRONT 235
MIGR 182
COVID-19 116
SAN 370
TRANS 361
CODEC 864
COMIX 302**

NOTA

van:	het Comité van permanente vertegenwoordigers (2e deel)
aan:	Raad
nr. vorig doc.:	9713/22
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 - Algemene oriëntatie

1. Op 14 december 2021 heeft de Commissie een voorstel ingediend 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 ("Schengengrenscore")¹, dat vergezeld ging van een effectbeoordeling².
2. Het voorstel maakt deel uit van een breder kader om de Schengenruimte sterker en veerkrachtiger te maken en de algemene Schengengovernance te verbeteren, meer bepaald door de herziening van het evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis³, dat de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken tijdens zijn zitting op 9-10 juni 2022 definitief (als A-punt) moet goedkeuren.

¹ COM(2021) 891 final.

² SWD(2021) 462 final.

³ Doc. 8130/22.

3. Het voorstel tot herziening van de "Schengengrenscodex" is opgebouwd rond vier kernpunten. Ten eerste versterkt het voorstel de juridische instrumenten waarover de lidstaten beschikken om de instrumentalisering van migranten aan de buitengrenzen van de Unie tegen te gaan. Ten tweede wordt bij de herziening lering getrokken uit de COVID-19-crisis en wordt er gestreefd naar een sterkere rechtsgrond voor beperkende maatregelen aan de buitengrenzen in het geval van een gezondheidscrisis, door een kader op Europees niveau tot stand te brengen. Wat ten derde de binnengrenzen betreft, beogen de voorgestelde nieuwe bepalingen het gebruik van alternatieve maatregelen te bevorderen, met name om meer gebruik te maken van technologische maatregelen. Deze herziening creëert met name een nieuw mechanisme voor de overbrenging tussen lidstaten van onregelmatig binnengekomen of verblijvende personen. Tegelijkertijd heeft de Commissie voorgesteld Richtlijn 2008/115 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 (de terugkeerrichtlijn) te wijzigen, zodat de lidstaten opnieuw kunnen onderhandelen over bestaande overnameovereenkomsten of onderhandelingen kunnen voeren over nieuwe overnameovereenkomsten⁴. Ten slotte, en ten vierde, is deze herziening een reactie op aanhoudende bedreigingen in de Schengenruimte, waarbij het kader voor de herinvoering en verlenging van het binnengrenstoezicht wordt gemoderniseerd en nieuwe waarborgen worden ingevoerd om het vrije verkeer te waarborgen, en in artikel 28 bis een nieuw specifiek coördinatiemechanisme wordt ingevoerd voor maatregelen voor de herinvoering van binnengrenstoezicht wanneer een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid meerdere lidstaten treft en de algemene werking van de Schengenruimte in gevaar brengt.
4. De besprekingen over het voorstel, in aanwezigheid van de geassocieerde staten, zijn onder het Sloveense voorzitterschap in de Raad op 14 december 2021 in de Groep grenzen begonnen. De besprekingen werden onder het Franse voorzitterschap voortgezet tijdens acht vergaderingen van de Groep en twee vergaderingen van de JBZ-raden⁵.

⁴ PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98.

⁵ Het Europees Parlement heeft mevrouw Sylvie Guillaume (S&D, FR) aangewezen als rapporteur.

Dankzij deze besprekingen in de voorbereidende instanties van de Raad konden verbeteringen in de tekst worden aangebracht, met name door:

- een verduidelijking van het begrip instrumentalisering, een vereenvoudiging van de definitie en een aanvulling van de tekst over de maatregelen die de lidstaten kunnen nemen om een dergelijke situatie aan te pakken. Er is ook rekening gehouden met de bijzondere situatie van Cyprus;
- in artikel 21 bis in te gaan op het verzoek van de lidstaten om flexibiliteit met betrekking tot reis- en gezondheidsgerelateerde beperkingen die aan de buitengrenzen kunnen worden toegepast, met inachtneming van de nationale bevoegdheden op het vlak van gezondheid. Met behoud van het beginsel van essentiële categorieën maakt het door het voorzitterschap voorgestelde compromis het mogelijk om naar elke crisis te verwijzen. De lidstaten kunnen ook strengere gezondheidsgerelateerde beperkingen opleggen, mits deze geen negatieve gevolgen hebben voor de werking van de Schengenruimte. De situatie van personen op doorreis is verduidelijkt, evenals de situatie van de grensregio's;
- verduidelijking van het gebruik van de overbrengingsprocedure tussen de lidstaten in artikel 23 bis door verduidelijking van het criterium "politiële samenwerking" en verduidelijking van het vrijwillige karakter van het gebruik van deze procedure in een bilateraal samenwerkingskader.

5. Wat het kader voor de herinvoering en verlenging van het binnengrenstoezicht betreft, beoogt het voorstel van de Commissie de aanhoudende bedreigingen waarmee de lidstaten kunnen worden geconfronteerd, aan te pakken en tegelijkertijd de procedurele waarborgen te versterken. Om ervoor te zorgen dat deze maatregel slechts in laatste instantie wordt toegepast, heeft het voorzitterschap zich beijverd om deze waarborgen te versterken:

- middels objectievere criteria en motiveringen voor de lidstaten in geval van herinvoering en verlenging van controles, met name door middel van de door de lidstaat te verstrekken risicoanalyse. Wanneer dit aan een geleidelijke aanscherping van de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de motivering wordt gekoppeld, zal de Commissie de noodzaak en evenredigheid van deze controles beter kunnen beoordelen;

- door overleg tussen de lidstaten verplicht te maken wanneer de rechtstreeks betrokken staten hierom verzoeken;
- door in geval van twijfel over de noodzaak of de evenredigheid van de herinvoering of verlenging het advies van de Commissie verplicht te maken. Dit advies moet in ieder geval na twaalf maanden worden uitgebracht;
- door ervoor te zorgen dat bij deze controles terdege rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van de grensregio's.

6. Het arrest van de Grote kamer van het Hof van Justitie van de EU in de gevoegde zaken C-368/20 en C-369/20⁶, gewezen na de publicatie van het Commissievoorstel, bevestigt dat het aan beide wetgevers is om het algemene kader voor de herinvoering en verlenging van het binnengrenstoezicht in de Schengengrenscore vast te stellen. Er moet een juist evenwicht worden gevonden tussen enerzijds het vrije verkeer van personen en anderzijds de noodzaak om de openbare orde en de binnenlandse veiligheid in de lidstaten te waarborgen. Bovendien vormt de mogelijkheid van herinvoering van het binnengrenstoezicht een uitzondering op het beginsel van vrij verkeer, die strikt moet worden uitgelegd.

Rekening houdend met dit arrest heeft het voorzitterschap ervoor gezorgd een beter kader voor de bepalingen te bieden. Hoewel het Commissievoorstel het in artikel 27 bis, lid 5, mogelijk maakte controles aan de binnengrenzen zonder beperking van de duur te overwegen, stelde het voorzitterschap voor deze bepalingen te beperken tot ernstige uitzonderlijke situaties en de risicobeoordeling die in deze kennisgeving van een bijkomende verlenging met 6 maanden moet worden verstrekt, aanzienlijk te versterken. Bovendien is in het compromisvoorstel bepaald dat de Commissie een aanbeveling moet doen om de maatregelen en voorwaarden voor het opheffen van deze controles vast te stellen, wanneer noodzaak en evenredigheid in het geding zijn.

⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 26 april 2022, gevoegde zaken C-368/20 en C-369/20, ECLI:EU:C:2022:298.

Naar aanleiding van het Coreper van 1 juni 2022 heeft het voorzitterschap aanvullende garanties ingevoerd om het kader voor de controles die langer dan twee jaar en zes maanden kunnen duren wanneer er geen alternatieve maatregelen beschikbaar zijn, verder te verbeteren. In dat geval zal de Commissie hoe dan ook een aanbeveling moeten aannemen over de noodzaak en de evenredigheid van dergelijke controles. Deze aanbeveling moet een redelijke termijn voor de opheffing van de controles omvatten, waarmee de lidstaat rekening moet houden.

Het Coreper heeft de gewijzigde tekst op 8 juni 2022 besproken en besloten deze aan de Raad toe te zenden. Het voorzitterschap heeft verdere aanpassingen van de overwegingen 27 en 44 en de artikelen 27 bis en 28 voorgesteld.

7. De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 9-10 juni 2022 wordt verzocht het ontwerp-compromis in bijlage dezes te bespreken⁷ met het oog op de vaststelling van een algemene oriëntatie over het 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.

⁷ Wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke tekst zijn **vetgedrukt en onderstreept** of aangegeven met [...].

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

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van de ontwerp-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")¹ 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.

¹ 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).

- (3) In de afgelopen jaren heeft het Schengengebied voor ongekende uitdagingen gestaan, die zich vanwege hun aard niet beperkten tot het grondgebied van een 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 ondersteuning door de agent-schappen, 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.
- (4a) Het Europees geïntegreerd grensbeheer gaat uit van het op vier niveaus gebaseerde toegangscontrolemodel en omvat maatregelen in derde landen, onder andere in het kader van het gemeenschappelijk visumbeleid, alsook maatregelen met naburige derde landen, maatregelen voor grenstoezicht aan de buitengrenzen zelf, risicoanalyses en maatregelen binnen het Schengengebied en op het gebied van terugkeer. Grenstoezicht, met inbegrip van maatregelen om legale grensoverschrijdingen te vergemakkelijken, is een essentieel onderdeel van het Europees geïntegreerd grensbeheer. Om grensoverschrijdende criminaliteit aan de buitengrenzen, met name migrantensmokkel, mensenhandel en terrorisme, te voorkomen en op te sporen, moeten de lidstaten samen met het Europees Grens- en kustwachtagentschap het Europees geïntegreerd grensbeheer uitvoeren op basis van het op vier niveaus gebaseerde toegangscontrolemodel.**

- (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 en 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 in een situatie **waarin de volksgezondheid wordt bedreigd door** een potentieel epidemische infectieziekte die is **vastgesteld** [...] door **de Commissie, op advies van** het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding **en op basis van informatie van de bevoegde nationale autoriteiten** [...]. 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 gezondheid², met name bij het uitroepen van een nood-situatie op het gebied van de volksgezondheid, en in het herziene mandaat van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding³.
- (6) Volgens dit mechanisme stelt de Raad op voorstel van de Commissie een verordening vast die voorziet in **tijdelijke** reisbeperkingen, waaronder inreisbeperkingen **en minimale tijdelijke gezondheidsgerelateerde beperkingen** [...], 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 op voorstel van de Commissie een dergelijke verordening vast te stellen.

² COM(2020) 727.

³ 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).

- (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. Ingezetenen van de Unie moeten ook altijd de mogelijkheid hebben om terug te keren naar de Unie, **en met name naar de lidstaat waar zij legaal verblijven.** In de handeling moeten minimale tijdelijke gezondheidsgerelateerde beperkingen worden vastgelegd waaraan deze personen kunnen worden onderworpen. **Wat onderdanen van derde landen die rechtmatig in Ierland verblijven, betreft, moeten de lidstaten deze personen op wederkerige basis toestaan naar Ierland terug te keren via doorreis over het grondgebied van de lidstaten. Ierland wordt verzocht zijn nationale beleid af te stemmen op de beperkingen voor reizen naar de Europese Unie.** 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. In de verordening moeten [...] **de categorieën van essentiële reizigers worden genoemd** wier reizen niet onder inreisbeperkingen vallen, **en daarin moet worden vastgelegd onder welke voorwaarden reisbeperkingen bij wijze van uitzondering aan deze reizigers kunnen worden opgelegd. Tot deze categorieën moeten bijvoorbeeld behoren: gezondheidswerkers, grensarbeiders, vervoerspersoneel, diplomaten en ander internationaal personeel, transitpassagiers, passagiers die om dwingende familie-redenen reizen, zeevarenden, onderdanen van derde landen die om internationale bescherming verzoeken, seizoenarbeiders, studenten, en hoogopgeleide werknemers wier werk vanuit economisch, maatschappelijk of veiligheidsoogpunt noodzakelijk is en niet kan worden uitgesteld of uitgevoerd in het buitenland.** Daarnaast, of anders, moeten in de handeling geografische gebieden of derde landen worden [...] **bepaald** van waaruit reizen aan bijzondere maatregelen kunnen worden onderworpen **en moet een procedure worden vastgesteld om de situatie en de reisbeperkingen periodiek te evalueren**, 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.

- (7a) De beperkingen op reizen naar de Europese Unie kunnen maar doeltreffend zijn als er uniforme regels op derde landen en onderdanen van derde landen worden toegepast. De toepassing van uniforme regels door middel van de uitvoeringsverordening moet de bescherming van de volksgezondheid waarborgen en zo het functioneren van de ruimte zonder controles aan de binnengrenzen vrijwaren. De lidstaten kunnen strengere tijdelijke gezondheidsgelateerde en andere beperkingen opleggen dan die welke in de uitvoeringsverordening zijn vastgesteld, op voorwaarde dat dergelijke beperkingen geen negatief effect hebben op het functioneren van de ruimte zonder binnengrenstoezicht. Het kan bij dergelijke maatregelen gaan om reisbeperkingen tegen andere regio's of derde landen die niet onder de uitvoeringsverordening vallen, mits deze maatregelen gebaseerd zijn op een nationale risicobeoordeling en proportioneel zijn. Indien er geen uitvoeringsverordening van de Raad is, kunnen de lidstaten ook reisbeperkingen instellen. In de uitvoeringsverordening moet rekening worden gehouden met de specifieke situatie van de in artikel 355, lid 2, VWEU bedoelde landen en gebieden overzee waarvan de lijst als bijlage II bij die verordening is gehecht.**
- (7b) Tijdens de toepassing van de uitvoeringsverordening van de Raad tot vaststelling van tijdelijke reisbeperkingen en van de toegangsvoorwaarden van artikel 6 van deze verordening mogen alleen onderdanen van derde landen die niet aan inreisbeperkingen zijn onderworpen en wel aan andere gezondheidsgelateerde toegangsvoorwaarden van de toepassingsverordening voldoen, toegang krijgen.**
- (7c) Voor EU-burgers en hun gezinsleden, evenals voor categorieën van essentiële reizigers mogen voor hun doorreis binnen de EU geen tijdelijke, gezondheidsgelateerde reisbeperkingen gelden die hen beletten hun eindbestemming te bereiken. Indien tijdelijke, gezondheidsgelateerde beperkingen worden opgelegd, moet dit worden gedaan bij aankomst van deze reizigers op hun eindbestemming.**
- (8) Ook moeten in het Unierecht de voorschriften en waarborgen worden versterkt, zodat lidstaten snel kunnen optreden tegen instrumentalisering van migranten. Onder instrumentalisering van migranten kunnen situaties worden verstaan waarin een derde land **of niet-statelijke actor** [...] het verkeer van onderdanen van derde landen naar de buitengrenzen **of naar een lidstaat** [...] aanmoedigt of faciliteert, **met het doel** de Unie [...] of een lidstaat te destabiliseren, waarbij [...] dat handelen [...] de essentiële [...] functies **van een lidstaat** in gevaar **kan** brengen, waaronder [...] de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de nationale veiligheid;

- (9) Onder instrumentalisering van migranten ook kunnen situaties worden verstaan waarin een derde land **of niet-statelijke actor** irreguliere reizen van onderdanen van derde landen naar [...] een bepaald grondgebied en vervolgens naar de buitengrens van de lidstaten [...] heeft aangemoedigd of gefaciliteerd, maar ook de [...] aanmoediging of facilitering van irreguliere reizen door onderdanen van derde landen die zich al in [...] **een** 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 instrumentalisierende derde land in een andere richting te verlaten dan via een lidstaat. **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.**
- (9a) 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 het verkeer van onderdanen van derde landen om de lijn over te steken, aanmoedigt of faciliteert, als instrumentalisering moet worden beschouwd.**
- (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 door 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) De lidstaten kunnen met name in een situatie van instrumentalisering **van migranten of in een andere noodsituatie aan de buitengrens** [...] het grensverkeer tot een minimum beperken door **tijdelijk** een aantal grensdoorlaatposten te sluiten **of de openingstijden hiervan te beperken** [...]. **Bij al** deze beperkingen moeten de rechten van de betrokkenen volledig in acht genomen worden, de betrokkenen zijnde 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 nationale recht of het recht van de Unie of die over een [...] visum voor een verblijf **van langere duur** [...] beschikken, alsook hun respectieve gezinsleden **en onderdanen van derde landen die om internationale bescherming verzoeken**. **Indien een grensdoorlaatpost gesloten is, moeten deze categorieën van personen gebruik maken van een andere grensdoorlaatpost die open is**. **Voorts kunnen de lidstaten, met name in een situatie waarin migranten worden geïnstrumentaliseerd waarbij onderdanen van derde landen trachten met gebruik van geweld massaal toegang te forceren, maatregelen nemen om de veiligheid en de openbare orde te waarborgen**. [...] Deze beperkingen **en maatregelen** moeten [...] worden toegepast met inachtneming van de verplichtingen inzake internationale bescherming, in het bijzonder het beginsel van *non-refoulement*.
- (12a) **Onverminderd de mogelijkheid, bij instrumentalisering van migranten maatregelen te nemen als bedoeld in deze verordening, moet de betreffende lidstaat** [...] in aanmerking nemen of de Europese Raad heeft verklaard dat de Unie of een of meer van de lidstaten wordt of worden geconfronteerd met een situatie van instrumentalisering van migranten.
- (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 **en, in voorkomend geval, alle soorten vaste en mobiele infrastructuur**. 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 nationale recht.
- (16) De Commissie **kan een uitvoeringshandeling [...] betreffende gemeenschappelijke minimumnormen voor grensbewaking vaststellen [...]**, rekening houdend met het soort grenzen (land, zee of lucht), de aan elk buitengrenssegment toegekende impactniveaus in overeenstemming met artikel 34 van Verordening (EU) 2019/1896 en andere relevante factoren, **zoals geografische bijzonderheden** en een specifieke reactie op de 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 **illegale migratie** [...] en grensoverschrijdende criminaliteit in verband met **illegale** 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, luchthavens **en vrachtterminals**, of aan boord van diensten voor personenvervoer zelf en indien zij gebaseerd zijn op **een risicobeoordeling** [...].
- (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 **migratie** [...] en van grensoverschrijdende criminaliteit in verband met **illegale** [...] 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 **een risicobeoordeling**[...].
- (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.

(24a) De uitoefening van politiebevoegdheden of andere bevoegdheden van openbaar gezag door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op hun grondgebied, ook in hun grensgebieden, mag geen onevenredig effect hebben op de vlotheid van de verplaatsing over de binnengrenzen heen, met name door het creëren van buitensporige wachttijden. In een geest van dialoog en samenwerking dienen de lidstaten de aangrenzende lidstaat in kennis te stellen van hun acties, met name wanneer de actie naar verwachting een groter effect op het grensoverschrijdende verkeer zal hebben.

(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 verbeteren, moeten lidstaten aanvullende maatregelen kunnen nemen tegen irreguliere verplaatsingen tussen lidstaten en illegaal verblijf kunnen bestrijden. Indien nationale rechtshandhavingsautoriteiten illegaal verblijvende onderdanen van derde landen **in [...] grens[...]gebieden aanhouden tijdens politiecontroles die door de autoriteiten in het kader van een bilateraal samenwerkingsverband worden uitgevoerd, in het bijzonder gezamenlijke politiepatrouilles [...]**, moeten de 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. **Onder het in stand houden en bevorderen van multilaterale politiesamenwerking tussen de lidstaten vallen ook de controles die door de bevoegde autoriteiten in een multilateraal samenwerkingsverband worden uitgevoerd.** De lidstaat van waaruit de persoon rechtstreeks afkomstig is, moet op zijn beurt verplicht zijn de aangehouden onderdanen van derde landen te ontvangen. **De overbrenging mag niet van toepassing zijn op personen die een verzoek om internationale bescherming indienen of op personen die door een lidstaat kunnen worden teruggenomen onder de voorwaarden van [...] artikel [...] 24 van Verordening (EU) nr. 604/2013.**

- (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, **is facultatief en** 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 "terugkeer-richtlijn") wanneer deze personen niet in de nabijheid van [...] grens[...] **gebieden** worden aangetroffen. **Zonder afbreuk te doen aan de nationale bevoegdheden kunnen de lidstaten in het kader van hun bilaterale samenwerkingskaders praktische regelingen vaststellen, onder meer om het gebruik van deze overbrengingsprocedure te beperken bij herinvoering of verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen.** Om de toepassing van die overeenkomsten te vereenvoudigen, en in aanvulling op de doelstelling om het gebied zonder binnengrens[...] **toezicht** 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 terugkeer-richtlijn. 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 [...] een gerichte aanpassing nodig van artikel 6, lid 3, van de terugkeerrichtlijn. **Dit laat de toepassing van artikel 6, lid 2, onverlet.**
- (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 **onderdanen van derde landen** [...] tussen de lidstaten wanneer hierdoor de totale middelen en capaciteit van de verantwoordelijke nationale diensten onder **aanzienlijke** 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 risico-beoordeling 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 **als uiterste middel** 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 **meerdere** [...] 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 neven-effecten 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. **Dit besluit moet passende verzachtende maatregelen omvatten.**
- (32) Wanneer moet worden bepaald of herinvoering of verlenging van binnengrenstoezicht door de lidstaten gerechtvaardigd **en evenredig** 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 **en evenredig** 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 **meerdere** [...] 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, zoals evenredige controles die worden uitgevoerd **in het kader van controles binnen het grondgebied** [...] of door vormen van politieke samenwerking krachtens het recht van de Unie, **waaronder** [...] de mogelijkheid om de overbrengingsprocedure te gebruiken, **of gemeenschappelijke maatregelen betreffende tijdelijke reisbeperkingen**.

- (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 toepassen⁴. 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 [...].
- (40) Om te waarborgen dat binnengrenstoezicht [...] 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 risico-beoordelingen 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 **verzoeken of deze lidstaat verzoeken [...] zijn initiële kennisgeving te vervolledigen.**

⁴ PB C 102I van 30.3.2020, blz. 12.

- (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 Schengenevaluatiemechanisme⁵.
- (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. **Deze raadpleging moet door de Commissie worden georganiseerd wanneer een lidstaat daarom verzoekt.** 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 [...] 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.
- (43a) **In een ruimte waar overeenkomstig artikel 3, lid 2, VEU personen vrij kunnen reizen, zonder binnengrenzen – hetgeen een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de Europese Unie is – moet de herinvoering van binnengrenstoezicht een uitzondering blijven en alleen als uiterste middel worden ingezet. Uitzonderingen op en afwijkingen van het vrije verkeer van personen moeten strikt worden uitgelegd. Om geen afbreuk te doen aan het beginsel dat aan de binnengrenzen geen grenstoezicht wordt verricht, zoals verankerd in artikel 3, lid 2, VEU en herhaald in artikel 67, lid 2, VWEU, mag het grenstoezicht aan de binnengrenzen wegens dezelfde bedreiging niet voor onbepaalde tijd worden heringevoerd.**

⁵ 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).

- (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 **twalf** [...] maanden wordt verlengd, moet de Commissie worden verplicht om een advies uit te brengen over de noodzaak en de evenredigheid van dit binnengrenstoezicht. **In de ruimte zonder binnengrenstoezicht is een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van een lidstaat niet noodzakelijk beperkt in de tijd.** Wanneer een lidstaat **in een dergelijke situatie** van mening is dat er **sprake is van een zeer** uitzonderlijke situatie[...] die de aanhoudende noodzaak van binnengrenstoezicht gedurende meer dan twee jaar rechtvaardigt, **moeten aanvullende waarborgen in termen van risicobeoordeling worden vastgesteld. De betrokken lidstaat moet in zijn kennisgeving de maatregelen opsommen die hij, in voorkomend geval samen met andere lidstaten, voornemens is te nemen om het hoofd te kunnen bieden aan de bedreiging, alsmede de overwogen middelen, maatregelen, voorwaarden en termijnen voor de opheffing van het binnengrenstoezicht, zodat het beginsel van vrij verkeer na de laatste verlengingsperiode kan worden gehandhaafd.** De Commissie moet een **nieuw** [...] advies uitbrengen. **Indien in dit advies zorgen worden geuit over de noodzaak en de evenredigheid van de verlenging, moet de Commissie zonder onnodige vertraging een aanbeveling voor de betrokken lidstaat aannemen waarin zij middelen, maatregelen, voorwaarden en termijnen voor de opheffing van het binnengrenstoezicht vaststelt. Indien de behoefte aan binnengrenstoezicht blijft bestaan en een aanvullende periode van zes maanden niet volstaat om de beschikbaarheid te waarborgen van effectieve alternatieve maatregelen om deze zeer uitzonderlijke situatie als gevolg van de aanhoudende bedreiging het hoofd te bieden, moet de betrokken lidstaat de Commissie onverwijld in kennis stellen van zijn voornemen om het binnengrenstoezicht te verlengen en moet hij de uiterste datum vermelden waarop het toezicht zal worden opgeheven. De Commissie moet onverwijld een aanbeveling vaststellen over de verenigbaarheid van een dergelijke laatste verlenging, met inbegrip van de datum en de omvang ervan, met de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid, in overeenstemming met het beginsel van afwezigheid van binnengrenstoezicht als vastgesteld in artikel 3, lid 2, VEU en bedoeld in artikel 67, lid 2, VWEU. In de aanbeveling moeten ook, in voorkomend geval samen met andere lidstaten, effectieve compenserende maatregelen en redelijke termijnen voor de opheffing van het binnengrenstoezicht worden vastgesteld. Voorts dient de Raad, overeenkomstig zijn reglement van orde, van gedachten te wisselen over de aangevoerde aanhoudende bedreiging die voor de betrokken lidstaat de voortdurende behoefte aan binnengrenstoezicht rechtvaardigt. Deze procedure is derhalve bedoeld om een juist evenwicht te vinden tussen het vrije verkeer en de verlenging van het binnengrenstoezicht voor een beperkte duur, waarbij rekening wordt gehouden met de beschikbare passende alternatieve maatregelen met betrekking tot grenstoezicht aan de buitengrenzen, asiel, immigratie en de bescherming van de binnenlandse veiligheid. Deze procedure** [...] 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, 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; deze is bijgevolg niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat. Aangezien deze verordening voortbouwt op het Schengenacquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad heeft beslist over deze verordening of het deze in zijn interne 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 Raad⁶. Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing 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 en 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 Schengenacquis⁷ die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad⁸.
- (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 Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis⁹ die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad¹⁰, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad¹¹.

⁶ 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).

⁷ PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36.

⁸ 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).

⁹ PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.

¹⁰ 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).

¹¹ 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).

- (53) Wat Liechtenstein betreft, vormt dit besluit 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 Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis¹² die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad¹³.
- (54) Deze verordening laat de toepassing van Richtlijn 2004/38/EG¹⁴ onverlet.
- (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 (EU) 2016/399 en Richtlijn 2008/115/EG dienen derhalve dienovereenkomstig te worden gewijzigd,

¹² PB L 160 van 18.6.2011, blz. 21.

¹³ 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 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).

¹⁴ 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).

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 **grens**doorlaatposten en **de bewaking** van de grensdoorlaatposten buiten de vastgestelde openingstijden, met inbegrip van preventieve maatregelen, om te **voorkomen of vast te stellen** [...] 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": [...] situaties [...] waarin **een derde land of niet-statelijke actor** [...] het verkeer van onderdanen van derde landen naar de buitengrenzen **of naar een lidstaat** [...] aanmoedigt of faciliteert, **met het doel** de Unie [...] of een lidstaat **te destabiliseren, waarbij [...] dat handelen** [...] de essentiële [...] functies **van een lidstaat** in gevaar **kan** brengen, waaronder [...] de handhaving van de openbare orde of de bescherming van de nationale veiligheid;

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[...];

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

30. "vervoersknooppunten": luchthavens, zee- of binnenvaarthavens, trein- of busstations **evenals vrachtterminals**."

2) Aan artikel 5 wordt **het volgende** lid 4 toegevoegd:

"4. **De lidstaten kunnen, met name** in een situatie waarin migranten worden geïnstrumentaliseerd **of in andere noodsituaties aan de buitengrens**, [...] **specifieke** [...] grensdoorlaatposten die ingevolge lid 1 zijn aangemeld **tijdelijk sluiten** of de openingstijden van die doorlaatposten **beperken** indien de omstandigheden dat vereisen.

De lidstaten kunnen, met name in een situatie waarin migranten worden geïnstrumentaliseerd waarbij onderdanen van derde landen proberen om massaal toegang te forceren en daarbij gewelddadige middelen gebruiken, de nodige maatregelen nemen om de openbare orde en veiligheid te waarborgen.

Maatregelen [...] die op grond van de eerste **en de tweede** 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/EG¹⁵ van de Raad, personen die hun verblijfsrecht aan andere rechtsinstrumenten van de Unie of van het nationale recht ontleen of over een nationaal visum voor [...] **verblijf** van langere duur beschikken, alsook hun respectieve gezinsleden;
- c) onderdanen van derde landen die om internationale bescherming verzoeken."

3) Artikel 13 wordt vervangen door:

"Artikel 13

Grensbewaking

1. De bewaking aan de buitengrenzen heeft als voornaamste doel om onrechtmatige grensoverschrijding te **voorkomen of vast te stellen** [...], grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en maatregelen te nemen tegen illegaal binnengekomen personen. **Bovendien draagt grensbewaking bij tot het vergroten van het situationeel bewustzijn en het uitvoeren van risicobeoordelingen.**

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 **alle nodige middelen in, inclusief** vaste of mobiele eenheden, voor de bewaking van de buitengrens.

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

¹⁵ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen (PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44).

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 **voorkomen of vastgesteld** [...].
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 **of hebben overschreden** aan te houden. De bewaking kan eveneens met technische middelen geschieden, waaronder elektronische middelen, apparatuur, [...] bewakingsystemen **en, in voorkomend geval, met alle soorten vaste en mobiele infrastructuur**.
5. De [...] lidstaten intensiveren de grensbewaking waar nodig om de toegenomen bedreiging het hoofd te bieden, met name wanneer zij geconfronteerd worden met een situatie waarin migranten worden geïnstrumentaliseerd. De lidstaten voorzien in voorkomend geval met name in uitbreiding van de middelen en technische voorzieningen om [...] onrechtmatige **grensoverschrijdingen** [...] te voorkomen.
[...].
6. Onverminderd de ondersteuning die het [...] Agentschap 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 Raad¹⁶, 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 [...] Agentschap aan elke betrokken lidstaat aanbevelingen in overeenstemming met artikel 41, lid 1, van die verordening.

¹⁶ 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).

7. De Commissie **kan** [...] **een uitvoeringshandeling** [...] betreffende [...] **gemeenschappelijke minimum**normen voor grensbewaking vaststellen [...]. [...] **Deze gemeenschappelijke minimumnormen houden rekening met** [...] het soort grenzen, de impactniveaus die overeenkomstig artikel 34 van Verordening (EU) 2019/1896 aan elk buitengrenssegment zijn toegekend en andere relevante factoren **zoals geografische bijzonderheden. Die uitvoeringshandeling wordt volgens de in artikel 38, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.**"

4) De titel van hoofdstuk V wordt als volgt gewijzigd: "Specifieke maatregelen in verband met de buitengrenzen"

[...] **H**et volgende artikel [...] wordt ingevoegd:

"Artikel 21 bis

Beperking van reizen naar de Europese Unie

1. Dit artikel is van toepassing op situaties **waarin sprake is van een bedreiging voor de volksgezondheid als gevolg van** het bestaan in een of meer derde landen van een potentieel epidemische infectieziekte, zoals gedefinieerd in de desbetreffende instrumenten van de Wereldgezondheidsorganisatie, waarin de Commissie, **na advies van** het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding [...], **en met inachtneming van de informatie van de bevoegde nationale autoriteiten**, [...] **vaststelt dat deze bedreiging negatieve gevolgen kan hebben voor de ruimte zonder binnengrenstoezicht.**
2. De Raad kan op basis van een voorstel van de Commissie een uitvoeringsverordening vaststellen die voorziet in tijdelijke **aan de buitengrenzen toegepaste** reisbeperkingen naar de lidstaten.

[...] **D**eze tijdelijke reisbeperkingen kunnen inreisbeperkingen naar de lidstaten omvatten, alsmede [...] **tijdelijke gezondheidsgerelateerde minimumbeperkingen** 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. **Tijdelijke reisbeperkingen moeten proportioneel en niet-discriminerend zijn.**

De lidstaten kunnen, indien redenen van volksgezondheid dat rechtvaardigen, strengere tijdelijke reisbeperkingen vaststellen dan die welke in de uitvoeringsverordening zijn vastgesteld en die op hun grondgebied moeten worden toegepast. Dergelijke strengere beperkingen zijn proportioneel en niet-discriminerend. Strengere beperkingen mogen geen negatief effect hebben voor de werking van de ruimte zonder binnengrenstoezicht.

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 **als omschreven in** [...] Richtlijn 2003/109/EG, personen die hun verblijfsrecht aan andere rechtsinstrumenten van de Unie of van het nationale recht ontleen of over een nationaal visum voor [...] **verblijf** van langere duur beschikken, alsook hun respectieve gezinsleden.

4. In de in lid [...] **2** bedoelde uitvoeringsverordening worden, zo nodig:
 - a) de geografische gebieden of derde landen [...] **bepaald** van waaruit [...] reizen kunnen worden onderworpen aan beperkingen of vrijstellingen van beperkingen, **en wordt een procedure vastgesteld om periodiek de** [...] situatie van de betrokken gebieden of landen **en de opgelegde reisbeperkingen** op basis van een objectieve methodiek en objectieve criteria, waaronder in het bijzonder de epidemiologische situatie, te evalueren;
 - b) **de** [...] categorieën van personen omschreven die [...] essentiële reizen maken en van [...] **in**reisbeperkingen moeten worden vrijgesteld;
 - c) de voorwaarden vastgesteld waaronder [...] aan personen die essentiële reizen maken reisbeperkingen kunnen worden opgelegd [...];
 - d) **tijdelijke gezondheidsgerelateerde minimumbeperkingen vastgesteld waaraan de in lid 3, punten a) en b), bedoelde personen kunnen worden onderworpen;**
 - e) de voorwaarden vastgesteld waaronder niet-essentiële reizen [...] 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;

5. **Inreisbeperkingen voor personen die essentiële reizen maken [...] mogen [...] slechts bij wijze van uitzondering, voor een strikt beperkte periode worden opgelegd, totdat voldoende informatie over de in lid 1 bedoelde ziekte of een nieuwe variant daarvan beschikbaar is en totdat andere gezondheidsgerelateerde beperkingen die op die personen van toepassing zijn en die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de volksgezondheid, door de Raad zijn vastgesteld en goedgekeurd.**"

5) Artikel 23 wordt vervangen door:

"Artikel 23
[...]"

Controles binnen het grondgebied

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 nationale recht, voor zover de uitoefening van die bevoegdheden niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles. **De uitoefening van bevoegdheden kan waar nodig het gebruik omvatten van technologieën voor monitoring en bewaking die doorgaans op het grondgebied worden gebruikt bij bedreigingen van de openbare veiligheid of de openbare orde.**

De uitoefening van hun bevoegdheden door de bevoegde autoriteiten[...] **kan** met name niet als gelijkwaardig met de uitoefening van grenscontroles worden beschouwd wanneer de maatregelen **aan elk van de volgende voorwaarden voldoen**:

- i) geen grenstoezicht tot doel hebben;
- ii) gebaseerd zijn 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** migratie te bestrijden; of
 - de verspreiding in te dammen van een potentieel epidemische infectieziekte **waarvan het bestaan is vastgesteld** [...] door **de Commissie, na advies van** het Europees Centrum voor ziektebestrijding **en rekening houdend met informatie afkomstig van de bevoegde nationale autoriteiten**;

- iii) gepland en uitgevoerd worden op een manier die duidelijk verschilt van stelselmatige persoonscontroles aan de buitengrenzen, ook wanneer deze worden verricht op vervoersknooppunten of aan boord van personenvervoerdiensten zelf en zij op een **risicobeoordeling** [...] zijn gebaseerd;
- iv) [...]
- b) de mogelijkheid die een lidstaat heeft om op vervoersknooppunten veiligheidscontroles op personen [...] te laten uitvoeren door de bevoegde autoriteiten **of door vervoerders** ingevolge het recht van elke lidstaat, [...], 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 **en de verplichting voor beheerders van inrichtingen die accommodatie verstrekken, om ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen registratieformulieren invullen en ondertekenen** overeenkomstig de bepalingen van **respectievelijk** de artikelen 22 **en 45** 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 [...] wordt ingevoegd:

"Artikel 23 bis

*Procedure voor de overbrenging van **illegaal verblijvende onderdanen van derde landen die in [...] [...] grens[...]gebieden zijn aangehouden***

1. In dit artikel **wordt de procedure vastgesteld voor de overbrenging [...]** van **een illegaal verblijvende onderdaan** van een derde land **die is aangehouden** in [...] **grensgebieden als bedoeld in artikel 23**, in omstandigheden waarin [...] aan de volgende voorwaarden is voldaan:

[...]

[...]

a [...]) de onderdaan van een derde land is aangehouden [...] tijdens [...] **controles die door de bevoegde autoriteiten zijn uitgevoerd in een bilateraal samenwerkingskader, welke met name gezamenlijke politiepatrouilles kunnen omvatten, indien de lidstaten besluiten in dat bilateraal samenwerkingskader een dergelijke procedure te gebruiken, en**

b [...]) er zijn duidelijke aanwijzingen dat de **illegaal verblijvende** onderdaan van het derde land rechtstreeks vanuit de andere lidstaat is aangekomen, blijkens onmiddellijk voor de aanhoudende autoriteiten beschikbare informatie, waaronder verklaringen van de betrokkene, bij die betrokkene aangetroffen identiteits-, reis- of andere documenten of blijkens de resultaten van bevragingen van relevante nationale databanken en databanken van de Unie.
2. De bevoegde autoriteiten van een lidstaat kunnen [...] **na de aanhouding [...]** van een **illegaal verblijvende** onderdaan van een derde land **in de grensgebieden [...]** 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. **Deze overbrenging doet geen afbreuk aan bilaterale overeenkomsten of regelingen als bedoeld in artikel 6, lid 3, van Richtlijn 2008/115/EG.**

3. Wanneer een **overbrengende** 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. **In het bilateraal samenwerkingskader kunnen praktische regelingen worden overeengekomen volgens de procedure van 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) [...]De eerste alinea van artikel 24[...] wordt 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), [...] 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 **uitzonderlijke** situatie die zich kenmerkt door grootschalige niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen tussen de lidstaten, [...] **waardoor de totale middelen en capaciteit van de verantwoordelijke nationale diensten aanzienlijk onder druk komen te staan, zoals aangetoond door informatieanalyse en alle beschikbare gegevens, onder meer van Eu-agentschappen;**
- d) grote of belangrijke internationale evenementen [...].

2. In alle gevallen wordt grenstoezicht aan de binnengrenzen **enkel** 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.

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.

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 **zo snel mogelijk** [...], 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. [...] **Indien** lid 4 **van toepassing is** 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, **lid 2**, **beoordeelt** [...] 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 [...] **controles binnen het grondgebied** [...] als bedoeld in artikel 23, punt a);

[...]

[...]b)[...] **vormen van** politieke samenwerking als bedoeld in het Unierecht, **waaronder de in artikel 23 bis bedoelde procedure**[...];

[...]c) gemeenschappelijke maatregelen betreffende tijdelijke reisbeperkingen naar de lidstaten als bedoeld in artikel 21 bis, lid 2.

3. Wanneer grenstoezicht aan de binnengrenzen opnieuw is ingevoerd of verlengd, zorgen de betrokken lidstaten ervoor [...] 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 **sterke sociale en economische banden tussen** grensregio's **en aan personen die essentiële reizen maken.**".

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 **beoordeling 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 lidstaten dienen de kennisgeving **in** [...] **door middel van** een model dat de Commissie [...] vaststelt en online aanbiedt. [...]

2. Wanneer gedurende zes maanden grenstoezicht heeft plaatsgevonden in overeenstemming met artikel 25 bis, lid 5, 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 lidstaten** grenstoezicht herinvoeren of verlengen [...] **vanwege een situatie** als bedoeld in artikel 25, lid 1, punt c[...]), wordt in de [...] **bij lid 1, punt e), van dit artikel** vereiste beoordeling ook **een risicobeoordeling en** informatie opgenomen over de omvang en de trends van de 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 nationale 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 [...].

6. **De Commissie stelt het in lid 1, derde alinea, bedoelde model bij uitvoeringshandeling vast. Die uitvoeringshandeling wordt volgens de in artikel 38, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.**

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 **op eigen initiatief** [...] een overlegprocedure starten **of start zij op verzoek van een direct betrokken lidstaat een overlegprocedure**, 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 **tot doel** [...] de geconstateerde bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, de [...] **noodzaak en evenredigheid** van de voorgenomen herinvoering van grenstoezicht, rekening houdend met de geschiktheid van alternatieve maatregelen, alsmede de wijze waarop de wederzijdse samenwerking tussen de lidstaten in verband met het opnieuw ingevoerde grenstoezicht wordt uitgevoerd, **te bespreken**.

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 [...] rekening met de uitkomsten van dat overleg.

2. Na ontvangst van kennisgevingen met betrekking tot de herinvoering of de verlenging van grenstoezicht aan de binnengrenzen brengt de Commissie een advies uit of kan een andere lidstaat een advies uitbrengen, onverminderd artikel 72 VWEU, 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 **twalf** [...] maanden, brengt zij een advies uit over de noodzaak en de evenredigheid van dat binnengrenstoezicht. **Het advies van de Commissie bevat, zo nodig, aanbevelingen voor de verbetering van de samenwerking tussen de lidstaten teneinde de gevolgen van het binnengrenstoezicht te beperken en bij te dragen tot het tegengaan van de aanhoudende bedreiging.**

4. Wanneer een in lid 2 of 3 bedoeld advies wordt uitgebracht, [...] **start** de Commissie een overlegprocedure om het advies met de lidstaten te bespreken. [...]
5. Wanneer een lidstaat van mening is dat **er sprake is van een belangrijke** uitzonderlijke situatie [...] **met betrekking tot een aanhoudende bedreiging** die de aanhoudende noodzaak van binnengrenstoezicht rechtvaardigt [...] gedurende een termijn die langer is dan de in artikel **25 bis, lid 5**, bedoelde maximumtermijn, stelt die lidstaat de Commissie **en de andere lidstaten ten laatste vier weken vóór de geplande verlenging in kennis van zijn voornemen om het grenstoezicht te verlengen met een aanvullende periode van maximaal zes maanden** [...].

De nieuwe kennisgeving van de lidstaat **houdt rekening met het krachtens lid 3 uitgebrachte advies van de Commissie en bevat een risicobeoordeling overeenkomstig artikel 27** [...]:

- **waarin** [...] de aanhoudende bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid **wordt** gestaafd [...];
- **waarin wordt aangetoond dat alternatieve maatregelen om de bedreiging te verhelpen op het tijdstip van de kennisgeving ondoeltreffend worden geacht of zijn bevonden;**
- **waarin wordt uiteengezet welke verzachtende maatregelen werden overwogen om het toezicht te begeleiden;**
- **met inbegrip van, indien nodig, een presentatie van de middelen, acties, voorwaarden en termijnen die werden overwogen met het oog op de opheffing van het binnengrenstoezicht.**

Binnen drie maanden na deze kennisgeving brengt de Commissie een **nieuw** [...] advies uit. **Indien in dit advies zorgen worden geuit over de noodzaak en de evenredigheid van de verlenging, neemt de Commissie zonder onnodige vertraging een aanbeveling voor de betrokken lidstaat aan waarin zij middelen, maatregelen en voorwaarden voor de opheffing van het binnengrenstoezicht vaststelt.**

Na ontvangst van deze kennisgeving kan de Commissie op eigen initiatief een overlegprocedure starten of start zij op verzoek van een direct betrokken lidstaat een overlegprocedure overeenkomstig lid 1.

Indien in een zeer uitzonderlijke situatie op grond van de in dit lid bedoelde procedure wordt bevestigd dat de behoefte aan binnengrenstoezicht blijft bestaan en de daarin bedoelde aanvullende periode van zes maanden niet volstaat om de beschikbaarheid te waarborgen van effectieve alternatieve maatregelen om de aanhoudende bedreiging het hoofd te bieden, stelt de betrokken lidstaat de Commissie onverwijld in kennis van zijn voornemen om het binnengrenstoezicht te verlengen en vermeldt hij, met inachtneming van de in de tweede alinea bedoelde risicobeoordeling, de uiterste datum waarop het toezicht zal worden opgeheven. De Commissie stelt onverwijld een aanbeveling vast over de verenigbaarheid van een dergelijke laatste verlenging, met inbegrip van de datum en de omvang ervan, met de Verdragen, met name met de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid. In de aanbeveling worden ook, in voorkomend geval samen met andere lidstaten, effectieve compenserende maatregelen en redelijke termijnen voor de opheffing van het binnengrenstoezicht vastgesteld. De betrokken lidstaat houdt rekening met deze aanbeveling voor de opheffing van het binnengrenstoezicht op een bepaalde datum.

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 [...] **verscheidene** 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, **met inbegrip van op nationaal en EU-niveau vast te stellen verzachtende maatregelen**, wanneer de in artikelen **21 bis**, 23 en 23 bis bedoelde beschikbare maatregelen niet toereikend zijn om de bedreiging het hoofd te bieden. **De lidstaten kunnen de Commissie verzoeken bij de Raad een dergelijk voorstel in te dienen.**
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. [...]
5. De Commissie evalueert **regelmatig** 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 lidstaten kunnen** andere maatregelen als bedoeld in artikel 23 en artikel 23 bis nemen **om de reikwijdte van** het binnengrenstoezicht [...] **te beperken. De Commissie houdt hiermee rekening bij de in lid 5 bedoelde evaluatie.**

14) Artikel 31 wordt als volgt gewijzigd:

- a) artikel 31 wordt lid 1;
- b) de volgende **leden 2 en 3** worden 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 draagwijdte van de herinvoering, waarbij wordt aangegeven aan welk deel of welke delen van de binnengrenzen het toezicht opnieuw wordt ingevoerd;**
- b) de redenen voor de [...] 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. Lidstaten zijn niet verplicht alle in lid 2 bedoelde informatie te verstrekken wanneer dat om redenen van openbare veiligheid of **vanwege de vertrouwelijkheid van lopende onderzoeken** gerechtvaardigd is.

Verstreekte informatie kan door lidstaten als geheim worden aangemerkt krachtens artikel 27, lid **5**.

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 **bij uitvoeringshandeling** een uniform formaat voor dit verslag vast en biedt dat online aan. **Die uitvoeringshandeling wordt volgens de in artikel 38, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.**
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. Het bevat ook een beoordeling van de noodzaak en evenredigheid van de herinvoeringen **en verlengingen** van grenstoezicht in de verslagperiode, **alsook** informatie over de trends in het [...] gebied **zonder binnengrenstoezicht** met betrekking tot niet-toegestane verplaatsingen van onderdanen van derde landen, rekening houdend met beschikbare informatie van de betrokken agentschappen van de Unie **en** gegevensanalyses uit relevante informatiesystemen. [...]"

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

- "h) [...] de [...] gebieden 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 [...] **zes** maanden na de inwerkingtreding van deze verordening **bepalen** de lidstaten **met gemeenschappelijke binnengrenzen** in nauw overleg welke gebieden op hun grondgebied [...] als grensregio's worden beschouwd, **rekening houdend met de met de sterke maatschappelijke en economische banden tussen die regio's, en stellen zij de Commissie daarvan in kennis.**

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

[...]

"[...]"

[...]18) Een nieuwe bijlage XII wordt toegevoegd:

"BIJLAGE XII

DEEL A

Procedure voor de overbrenging van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen [...] die in [...] [...] grens[...] gebieden zijn aangehouden

1. Besluiten [...] **tot overbrenging uit hoofde van artikel 23 bis, lid 2**, worden [...] uitgevaardigd in de vorm van een modelformulier overeenkomstig deel B, ingevuld door de bevoegde nationale autoriteit. Deze besluiten zijn onmiddellijk van toepassing.
2. Het ingevulde modelformulier wordt overhandigd aan de betrokken onderdaan van een derde land, die de ontvangst van het besluit tot **overbrenging** bevestigt door ondertekening van het formulier en een kopie van het ondertekende formulier ontvangt.

Indien de onderdaan van een derde land weigert het modelformulier te ondertekenen, maakt de bevoegde autoriteit daarvan melding in het vak "Opmerkingen" op het formulier.
3. De nationale autoriteit die een besluit tot [...] **overbrenging** 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 **overbrenging** [...],
 - e) de datum van **overbrenging** [...],
 - f) de **ontvangende** lidstaat[...].

4. De nationale autoriteiten die een [...] besluit **tot overbrenging** uitvaardigen, [...] **stellen de Commissie jaarlijks in kennis van het aantal personen dat naar andere lidstaten is overgebracht, met vermelding van de lidstaat of lidstaten waarnaar de personen zijn overgebracht en, indien beschikbaar, de nationaliteit van de aangehouden onderdanen van derde landen.**
- [...]
5. **Onderdanen van derde landen** [...] **aan wie een besluit tot overbrenging** [...] is uitgevaardigd, hebben het recht daartegen beroep in te stellen. Het beroep **tegen het besluit tot overbrenging** wordt ingesteld overeenkomstig het nationale 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 nationale recht kunnen optreden. Het instellen van beroep heeft geen opschortende werking.
6. De naar nationaal recht bevoegde autoriteiten zorgen ervoor dat de onderdaan van een derde land jegens wie een besluit **tot overbrenging** [...] is uitgevaardigd, **in het kader van de in artikel 23 bis, lid 1, punt a), bedoelde bilaterale samenwerking** onmiddellijk en uiterlijk binnen 24 uur wordt overgebracht naar de bevoegde autoriteiten van de **ontvangende** [...] lidstaat. De naar nationaal recht bevoegde autoriteiten in de **ontvangende** [...] lidstaat werken daartoe samen met de autoriteiten van de **overbrengende** 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 [...] verantwoordelijke **autoriteit** [...]:
- a) de vervoerder gelasten, **overeenkomstig het nationale recht**, de onderdaan van een derde land terug te nemen en onverwijld naar de **ontvangende** lidstaat te brengen [...];
 - b) in afwachting van de terugbrenging, overeenkomstig het nationale recht en met inachtneming van de plaatselijke omstandigheden, passende maatregelen treffen om te verhinderen dat onderdanen van een derde land **jegens wie een besluit tot overbrenging is uitgevaardigd**, [...] [...] **onderduiken**.

DEEL B

Modelformulier voor de overbrenging van **illegaal verblijvende onderdanen van derde landen** [...] die in [...] grensgebieden zijn aangehouden



Naam van de staat

Logo van de staat (vermelding van de instantie)

(¹)

OVERBRENGINGSPROCEDURE AAN DE BINNENGRENS

Op _____ om (tijd) _____ is bij (vermeld het soort binnengrens in de nabijheid of andere relevante informatie over de aanhouding **overeenkomstig artikel 23 bis** [...]) _____

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 [...] zal worden overgebracht naar _____ krachtens **artikel 23 bis van de Schengengrenscode** [...]:

[...] Gronden [...] op grond waarvan een persoon geen recht heeft om in de lidstaat te verblijven:

[...]

[...]

Opmerkingen

- Betrokkene heeft geweigerd het formulier te ondertekenen.

Betrokkene [...] Verantwoordelijke autoriteiten [...]

Betrokkene kan beroep instellen tegen de **overbrenging** [...] **overeenkomstig** het nationale recht. Een afschrift van dit formulier wordt de betrokkene ter hand gesteld (*elke staat dient de verwijzingen naar het nationale 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 dergelijke gevallen is de derogatie van alinea 1 niet van toepassing, **met uitzondering van de in artikel 6, lid 2, bedoelde afwijking.**

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 (Schengengrenscodes) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

Artikel 3

Omzetting van wijziging van Richtlijn 2008/115/EG

[...] Uiterlijk [...] **twaalf** 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 [...] **twaalf** 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 na die van de bekendmaking ervan 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 de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.
