



Brussel, 23.9.2020
COM(2020) 613 final

2020/0277 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en
asiel**

(Voor de EER relevante tekst)

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

1.1. Motivering en doel van het voorstel

In september 2019 kondigde de voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, een nieuw migratie- en asielpact aan, met een alomvattende aanpak ten aanzien van de buitengrenzen, de asiel- en terugkeersystemen, het Schengengebied van vrij verkeer en de externe dimensie.

De mededeling over een nieuw migratie- en asielpact, die vandaag samen met een reeks wetgevingsvoorstellen, waaronder dit voorstel betreffende crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel, wordt gepresenteerd, vormt een nieuwe aanzet op het vlak van migratie. Het doel is een breed kader tot stand te brengen dat gebaseerd is op een alomvattende aanpak van het migratiebeheer en dat het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten bevordert. Op basis van de overkoepelende beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid wordt met het nieuwe pact gepleit voor integratie van de beleidsvorming op het gebied van asiel, migratie, terugkeer, bescherming van de buitengrenzen en betrekkingen met derde landen.

Het nieuwe pact bouwt voort op de uit 2016 en 2018 daterende voorstellen van de Commissie voor een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en voegt nieuwe elementen toe om te zorgen voor het evenwicht dat een gemeenschappelijk kader nodig heeft om bij te dragen tot de alomvattende aanpak van migratiebeheer door middel van geïntegreerde beleidsvorming op het gebied van asiel- en migratiebeheer, met inbegrip van zowel de interne als de externe component daarvan. Als onderdeel van dit kader moet een systeem worden opgezet dat is uitgerust met de nodige instrumenten om crisis- en overmachtsituaties aan te pakken.

Het solidariteitsmechanisme dat bij de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer is ingesteld, is flexibel en responsief ontworpen en biedt de lidstaten de keuze tussen verschillende solidariteitsmaatregelen, afhankelijk van de verschillende situaties die zich voordoen als gevolg van de verschillende migratieproblemen waarmee de lidstaten worden geconfronteerd. Deze nieuwe benadering van solidariteit maakt het mogelijk om lidstaten die onder druk staan of onder druk kunnen komen te staan, permanente ondersteuning in uiteenlopende vormen te bieden en omvat een specifiek proces om de bijzondere omstandigheden aan te pakken die samenhangen met ontschepingen na opsporings- en reddingsoperaties. Deze lijn wordt doorgetrokken met de procedureregels in de nieuwe verordening asielprocedures, die de algehele efficiëntie en samenhang van de asiel- en migratiebeheersystemen zullen verbeteren. Niet alleen zou een bredere reeks maatregelen moeten worden toegepast om tot een alomvattende aanpak van asiel- en migratiebeheer te komen, de Unie en haar lidstaten zouden ook beter voorbereid moeten zijn om crisissituaties op het gebied van migratie en asiel te voorkomen.

Het valt echter niet uit te sluiten dat er zich een crisissituatie voordoet. Zoals recent is gebleken zijn er namelijk tal van factoren waar de Unie en haar lidstaten geen vat op hebben. Ook onze ervaring met de vluchtelingen crisis van 2015 heeft duidelijk gemaakt dat de Unie behoefte heeft aan een gestructureerde aanpak om crisissen aan te pakken en ad-hocreacties te vermijden. Het is daarom passend dat het op dit gebied geldende wetgevingskader wordt aangevuld met een instrument dat de Unie specifieke regels ter hand stelt om uitzonderlijke crisissituaties doeltreffend aan te pakken, en dat een aanvulling vormt op het verplichte solidariteitsmechanisme en de procedures die normaliter van toepassing zijn. Dergelijke

regels zouden voorzien in passende procedurele voorschriften en afwijkingen en in een snelle activering van solidariteit ten bate van een of meer lidstaten, zodat kan worden gereageerd op crisissituaties van een omvang die zelfs goed uitgeruste en goed werkende asiel- en migratiebeheersystemen onder aanzienlijke druk zet.

Daarom heeft dit crisisinstrument betrekking op uitzonderlijke situaties waarin onderdanen van derde landen of staatlozen massaal en op een irreguliere manier in een lidstaat toestromen en die vanwege hun omvang en aard het asiel-, opvang- of terugkeersysteem van een lidstaat buiten werking kunnen stellen, ernstige gevolgen kunnen hebben voor de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en het migratiebeheersysteem van de Unie en de toepassing van deze systemen zelfs onmogelijk kunnen maken. Ook situaties waarin het risico van een dergelijke toestroom bestaat, zullen door het instrument worden gedekt. De voorgestelde verordening heeft ook betrekking op situaties van overmacht op het gebied van asiel- en migratiebeheer in de Unie. Ze voorziet in de noodzakelijke aanpassing van de EU-regels inzake asiel- en terugkeerprocedures en van de solidariteitsmechanismen van Verordening (EU) XXX/XXX [asiel- en migratiebeheer].

Dit voorstel, in combinatie met het voorstel tot wijziging van het voorstel uit 2016 voor een verordening asielprocedures¹, het nieuwe voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer², het voorstel tot invoering van een screening³ en het voorstel tot wijziging van het Eurodac-voorstel⁴, vormt het wetgevingskader waarmee deze alomvattende aanpak van migratie- en asielbeheer in de praktijk wordt gebracht.

In het voorstel tot wijziging van het voorstel uit 2016 voor een herschikking van de Eurodac-verordening⁵ wordt met het oog op betere ondersteuning bij de controle van irreguliere migratie en bij het opsporen van niet-toegestane verplaatsingen een duidelijk en consistent verband gelegd tussen specifieke personen en de procedures waaraan zij worden onderworpen. Het voorstel dient ook ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het nieuwe solidariteitsmechanisme dat wordt ingesteld bij de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, voorziet in de daaruit voortvloeiende wijzigingen die Eurodac in staat moeten stellen binnen het interoperabiliteitskader te functioneren, en zal de lidstaten ondersteunen bij het toezicht op de verlening van bijstand voor vrijwillige terugkeer en re-integratie.

Ondanks de aanzienlijk toegenomen samenwerking op EU-niveau, onder meer wat betreft de steun van EU-agentschappen, zijn de asiel-, opvang- en terugkeerstelsels van de lidstaten nog steeds grotendeels niet geharmoniseerd. De hervorming moet daar iets aan doen. Het gebrek aan harmonisatie leidt tot inefficiëntie en heeft onbedoeld tot gevolg dat asielzoekers in Europa niet overal dezelfde billijke behandeling krijgen en dat daardoor grote aantallen migranten zich over het Europese grondgebied verplaatsen op zoek naar betere voorwaarden en vooruitzichten voor hun verblijf. In dit verband steunt de Commissie de voorlopige politieke akkoorden die reeds zijn bereikt over de verordening asielnormen, de richtlijn opvangvoorzieningen, de verordening betreffende het Uniekader voor hervestiging en de verordening betreffende het Asielagentschap van de EU. Deze moeten zo spoedig mogelijk definitief worden vastgesteld. De onderhandelingen over de herschikte terugkeerrichtlijn⁶ moeten ook snel worden afgerond, samen met de hervorming van het gemeenschappelijk

¹ PB L [...] van [...], blz. [...].

² PB L [...] van [...], blz. [...].

³ PB L [...] van [...], blz. [...].

⁴ PB L [...] van [...], blz. [...].

⁵ PB L [...] van [...], blz. [...].

⁶ COM(2018) 634 final.

Europees asielstelsel, om ervoor te zorgen dat de EU-regels effect sorteren als het erop aankomt onderduiken te voorkomen, bijstand bij vrijwillige terugkeer te verlenen, administratieve en gerechtelijke procedures te stroomlijnen en de doeltreffende werking van de asiel- en migratiebeheersystemen te versterken.

De algemene doelstelling van het voorstel is te voorzien in de noodzakelijke aanpassing van de regels inzake asiel- en terugkeerprocedures (verordening asielprocedures en terugkeerrichtlijn⁷) en van het solidariteitsmechanisme dat wordt ingesteld bij de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, zodat de lidstaten het hoofd kunnen bieden aan crisis- en overmachtsituaties op het vlak van asiel- en migratiebeheer in de EU. Dergelijke situaties kunnen zich zeer snel voordoen en kunnen een zodanige omvang en aard aannemen dat ze alleen met een specifieke reeks instrumenten doeltreffend kunnen worden aangepakt. Met het oog daarop worden een vereenvoudigde procedure en kortere termijnen vastgesteld voor het activeren van het bij de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer ingestelde verplichte solidariteitsmechanisme voor situaties van druk. De in dit voorstel vervatte regels en maatregelen voor het aanpakken van een crisissituatie vormen een aanvulling op de operationele en technische ondersteuning die het Asielagentschap van de Europese Unie kan verlenen⁸ wanneer de asiel- of opvangstelsels van een lidstaat onder onevenredige druk staan.

De procedure van het solidariteitsmechanisme voor crisissituaties biedt bovendien meer mogelijkheden voor herplaatsing en versterkt de mogelijkheid voor de lidstaten om elkaar bijstand te verlenen bij het uitvoeren van terugkeer, in de vorm van terugkeersponsoring. Volgens de normale regels van de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer verbinden de lidstaten die terugkeersponsoring verlenen, zich ertoe irreguliere migranten namens een andere lidstaat terug te sturen en alle daartoe noodzakelijke activiteiten rechtstreeks vanaf het grondgebied van de begunstigde lidstaat uit te voeren (bv. begeleiding bij terugkeer, leiding geven aan de beleidsdialoog met derde landen, steun verlenen voor begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie). Wanneer de irreguliere migranten binnen acht maanden niet zijn teruggekeerd, worden ze overgedragen aan de sponsorende lidstaat met het oog op de uiteindelijke tenuitvoerlegging van de terugkeer. De terugkeersponsoring in crisissituaties waarin dit voorstel voorziet, verschilt van de sponsoring in de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, omdat de verplichting om de irreguliere migrant over te brengen in werking treedt als deze persoon niet binnen vier maanden teruggekeerd of verwijderd is.

Het voorstel bevat ook bepalingen inzake crisissituaties die voorzien in bepaalde afwijkingen van de voorgestelde verordening asielprocedures. Het zal met name mogelijk zijn om het toepassingsgebied van de grensprocedure – en de gronden waarin de verordening asielprocedures reeds voorziet – uit te breiden tot onderdanen van derde landen en staatlozen voor wie het erkenningspercentage in eerste aanleg 75 % of minder bedraagt, en om de duur van de behandeling van een verzoek om internationale bescherming in het kader van de grensprocedure met acht weken te verlengen. Ook wordt voorgesteld de lidstaten toe te staan om de termijn voor afwijking van de bepalingen inzake de registratie van verzoeken om internationale bescherming te verlengen tot vier weken.

Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om met het oog op de uitvoering van terugkeer af te wijken van sommige bepalingen inzake de grensprocedure, zoals opgenomen in de

⁷ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

⁸ Op basis van het voorlopige akkoord over de verordening betreffende het Asielagentschap van de Europese Unie (artikel 16).

voorgestelde verordening asielprocedures en in de terugkeerrichtlijn. Dit moet de tenuitvoerlegging van dergelijke procedures vergemakkelijken in crisissituaties waarin de bevoegde autoriteiten onder druk staan en er specifieke aanpassingen nodig zijn om hen in staat te stellen hun taken zorgvuldig uit te voeren en de aanzienlijke werklast onder controle te houden. Om dat doel te bereiken, wordt voorgesteld de maximumduur van de grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer met acht weken te verlengen (in de voorgestelde verordening asielprocedures is de maximumtermijn vastgesteld op twaalf weken) en nieuwe specifieke en gerichte gevallen toe te voegen aan de gevallen die zijn opgenomen in het voorstel voor een herschikte terugkeerrichtlijn, waarin het bestaan van een risico op onderduiken in individuele gevallen kan worden vermoed, tenzij het tegendeel wordt bewezen. De crisisbeheerprocedure voor terugkeer belet de lidstaten niet om op grond van artikel 2, lid 2, onder a), van de terugkeerrichtlijn af te wijken van de toepassing van die richtlijn wanneer het gaat om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen die wegens het op irreguliere wijze overschrijden over land, over zee of door de lucht van de buitengrens van een lidstaat zijn aangehouden en na de overeenkomstig Verordening (EU) XXX/XXX verrichte screening [de *screeningverordening*] geen vergunning of recht hebben verkregen om in die lidstaat te verblijven (ze hebben bijvoorbeeld niet verzocht om internationale bescherming).

Om de lidstaten en de Unie in staat te stellen doeltreffend om te gaan met overmachtsituaties, zoals de COVID-19-pandemie die de Wereldgezondheidsorganisatie op 11 maart 2020 heeft afgekondigd, biedt de voorgestelde verordening de lidstaten de mogelijkheid om de in de voorgestelde verordening asielprocedures opgenomen termijnen voor de registratie van verzoeken om internationale bescherming te verlengen, net als de in de voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer opgenomen termijnen voor het verzenden en beantwoorden van overnameverzoeken en kennisgevingen inzake terugname en voor de overdacht aan de verantwoordelijke lidstaat. Dit voorstel voorziet ook in een verlenging van de termijn om de verplichting tot herplaatsing of terugkeersponsoring uit te voeren wanneer een lidstaat vanwege een overmachts situatie niet aan deze verplichtingen kan voldoen overeenkomstig deze verordening en de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer.

1.2. Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein

Dit voorstel is volledig in overeenstemming met de mededeling over het nieuwe migratie- en asielpact en de bijbehorende routekaart met initiatieven, waaronder de voorstellen voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, een verordening betreffende screening en een verordening asielprocedures.

Met zijn specifieke regels voor de toepassing van het verplichte solidariteitsmechanisme in crisissituaties vormt dit voorstel een aanvulling op het voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer.

Het voorstel is ook in overeenstemming met zowel de voorgestelde verordening asielprocedures als het voorstel tot herschikking van de terugkeerrichtlijn, met name omdat het voorziet in afwijkende regels voor crisissituaties wat betreft het toepassingsgebied van de grensprocedure, de termijn voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming in het kader van deze procedure, de termijnen voor de registratie van verzoeken om internationale bescherming en het toepassingsgebied van en de termijnen voor de grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer.

Bovendien is dit voorstel volledig in overeenstemming met en dient het ter aanvulling van het EU-mechanisme voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie (Blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie), dat voorziet in een operationeel kader

voor het monitoren van en anticiperen op migratiestromen en migratiesituaties, de opbouw van veerkracht en de organisatie van een gecoördineerde respons op een migratiecrisis. Het voorstel maakt met name ten volle gebruik van de verslaglegging in het kader van de blauwdruk en van de activiteiten van het netwerk dat in het kader van de blauwdruk wordt opgezet.

Tot slot is het voorstel ook consistent met de voorlopige politieke akkoorden die reeds zijn bereikt over de verordening asielnormen, de richtlijn opvangvoorzieningen, de verordening betreffende het Uniekader voor hervestiging en de verordening betreffende het Asielagentschap van de EU.

1.3. Verband met artikel 78, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Beoogd wordt om aan de hand van de specifieke voorgestelde regels het toepassingsgebied van het voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer uit te breiden en de daarin vastgelegde procedure te versnellen en er zo voor te zorgen dat er permanent een doeltreffend en efficiënt systeem voorhanden is om crisissituaties aan te pakken.

De vaststelling van specifieke regels voor solidariteit in een crisissituatie belet de Raad niet om op voorstel van de Commissie voorlopige maatregelen vast te stellen ten gunste van een lidstaat die wordt geconfronteerd met een noodsituatie als bedoeld in artikel 78, lid 3, VWEU.

1.4. Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie

Dit voorstel is in overeenstemming met de alomvattende aanpak van migratiebeheer die is uiteengezet in het nieuwe migratie- en asielpact, en bestaat in: een centrale plaats voor migratiebeleid in de betrekkingen met derde landen, de ontwikkeling van doeltreffende legale trajecten naar de EU, integratie van de buitengrenzen in het migratiebeheer van de EU, het opzetten van naadloze, billijke en efficiënte asiel- en terugkeerprocedures, een Schengensysteem dat vertrouwen inboezemt, en de ontwikkeling van specifiek beleid om de integratie van onderdanen van derde landen in de Europese samenlevingen te bevorderen.

Met het voorstel wordt uitvoering gegeven aan het nieuwe pact en met name aan de doelstelling om de hervorming van het asielbeleid die in 2016 door de Commissie werd voorgesteld, nieuw leven in te blazen door na te gaan hoe een naadloos asiel- en terugkeersysteem tot stand kan worden gebracht en door een alomvattende aanpak van migratiebeheer vast te stellen. In dit verband zorgt dit voorstel ervoor dat alle lidstaten een bijdrage leveren om landen die zich in een crisissituatie bevinden, te steunen. Het voorstel zal ervoor zorgen dat de uitdagingen waarmee de alomvattende aanpak wordt geconfronteerd – zoals de noodzaak om een lagere druk van irreguliere aankomsten, sterke buitengrenzen en een beperking van het aantal secundaire verplaatsingen en van de pressie op het Schengengebied te handhaven en bij te dragen tot een snelle en doeltreffende terugkeer en overname – doeltreffend worden aangepakt in een crisissituatie.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

2.1. Rechtsgrondslag

Dit voorstel draagt bij tot de alomvattende aanpak van migratiebeheer en tot de wetgevingsvoorstellen die zijn gedaan in samenhang met het migratie- en asielpact. Het bevat een aantal bepalingen met betrekking tot de voorgestelde verordening asielprocedures en de voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, alsook bepalingen over het toekennen van de onmiddellijke beschermingsstatus in crisissituaties. Het voorstel dient

derhalve te worden vastgesteld op basis van de juiste rechtsgrondslag, namelijk artikel 78, lid 2, onder c), d) en e), en artikel 79, lid 2, onder c), VWEU, volgens de gewone wetgevingsprocedure.

2.2. Variabele geometrie

Verordening (EU) nr. 604/2013 is bindend voor Ierland, omdat deze lidstaat heeft meegedeeld deel te willen nemen aan de vaststelling en de toepassing van die verordening overeenkomstig het aan het VEU en het VWEU gehechte protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht⁹.

Overeenkomstig dit protocol kan Ierland besluiten aan de vaststelling van dit voorstel deel te nemen. Ook na de vaststelling van het voorstel beschikt Ierland over deze mogelijkheid.

Overeenkomstig het protocol betreffende de positie van Denemarken, dat aan het VEU en het VWEU is gehecht, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling door de Raad van maatregelen uit hoofde van titel V van het VWEU (met uitzondering van “maatregelen tot bepaling van de derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum of [...] maatregelen betreffende een uniform visummodel”). Omdat Denemarken op grond van een in 2006 met de EG gesloten internationale overeenkomst¹⁰ echter de huidige Dublinverordening wel toepast, dient het overeenkomstig artikel 3 van die overeenkomst aan de Commissie mee te delen of het al dan niet artikel 8 van deze verordening zal uitvoeren.

De deelname van Ierland en Denemarken aan de in dit voorstel voor een verordening vervatte regelingen zal worden bepaald tijdens de onderhandelingen overeenkomstig deze protocollen. Ierland heeft op grond van deze protocollen de mogelijkheid, maar wordt niet verplicht, om te kiezen voor deelname aan initiatieven op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, met inachtneming van de operabiliteit ervan.

2.3. Gevolgen van het voorstel voor niet-EU-lidstaten

Zoals verschillende niet-EU-lidstaten bij het Schengenacquis zijn betrokken, zo heeft de Unie tevens een aantal overeenkomsten gesloten waarbij deze landen ook bij het Dublin/Eurodac-acquis worden betrokken:

- de overeenkomst met IJsland en Noorwegen, gesloten in 2001;
- de overeenkomst met Zwitserland, gesloten op 28 februari 2008;
- het protocol met Liechtenstein, gesloten op 7 maart 2011.

Om rechten en verplichtingen te creëren tussen Denemarken – dat, zoals hierboven uiteengezet, betrokken is bij het Dublin/Eurodac-acquis middels een internationale overeenkomst – en de hierboven genoemde landen, zijn nog twee instrumenten gesloten tussen de Unie en die landen¹¹.

⁹ Hetzelfde geldt voor het Verenigd Koninkrijk tijdens de overgangperiode in het kader van het terugtrekkingsakkoord.

¹⁰ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Denemarken betreffende de criteria en instrumenten om te bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat wordt ingediend in Denemarken of een andere lidstaat van de Europese Unie en “Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (PB L 66 van 8.3.2006, blz. 38).

¹¹ Protocol tussen de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend (gesloten op 24.10.2008, PB L 161

Overeenkomstig de drie bovengenoemde overeenkomsten accepteren de betrokken landen het Dublin/Eurodac-acquis en de ontwikkeling daarvan, zonder uitzondering. Zij nemen niet deel aan de vaststelling van besluiten die het Dublinacquis wijzigen of daarop voortbouwen (zoals dit voorstel), maar moeten de Commissie binnen een bepaalde termijn laten weten of zij de inhoud van die besluiten al dan niet aanvaarden, nadat ze zijn goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad. Wanneer Noorwegen, IJsland, Zwitserland of Liechtenstein een besluit tot wijziging of ontwikkeling van het Dublin/Eurodac-acquis niet aanvaarden, wordt de betrokken overeenkomst beëindigd, tenzij het desbetreffende bij de overeenkomst ingestelde gemengd comité unaniem anders besluit.

De voorgestelde verordening heeft een ruimer toepassingsgebied dan de bovengenoemde overeenkomsten. Om ervoor te zorgen dat de met Denemarken en de geassocieerde landen gesloten overeenkomsten inzake hun deelname aan het Dublinsysteem behouden blijven, zullen Denemarken, Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein, indien deze handeling wordt aanvaard, alleen door artikel 8 van deze verordening gebonden zijn.

2.4. Subsidiariteit

Titel V van het VWEU over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht verleent de Europese Unie bepaalde bevoegdheden op dit gebied. Deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, te weten indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Europese Unie kunnen worden verwezenlijkt.

Het voorstel bevat specifieke regels voor de toepassing van het solidariteitsmechanisme als beschreven in de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer en heeft tot doel crisissituaties ten gevolge van een massale toestroom van personen in een lidstaat structureel aan te pakken en de verantwoordelijkheden billijk over de lidstaten te verdelen. Dit voorstel heeft per definitie betrekking op situaties die een lidstaat alleen niet aankan.

Daarnaast wordt voorzien in een aantal procedurele elementen om lidstaten die met dergelijke crisissituaties te maken hebben, bij te staan. Om ervoor te zorgen dat in een crisissituatie een gemeenschappelijke aanpak wordt gehanteerd ten aanzien van de regels waarvan mag worden afgeweken, moeten in de hele Unie dezelfde regels gelden voor de asiel- en terugkeerprocedures, ongeacht het aantal lidstaten dat ze toepast. Deze aanpak schept duidelijkheid en rechtszekerheid voor de personen op wie die procedures betrekking hebben en staat borg voor de eerbiediging van hun rechten. Omwille van de voorspelbaarheid en de rechtsstatelijkheid moet bovendien op EU-niveau worden bepaald in welke omstandigheden de afwijkingen – en de desbetreffende termijnen – in werking treden en hoever deze gaan. De doelstellingen van dit voorstel kunnen derhalve niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt en kunnen vanwege de omvang en de gevolgen van deze voorgestelde verordening beter op het niveau van de Unie worden verwezenlijkt. Daarom moet de Unie optreden en kan zij maatregelen nemen, overeenkomstig het in artikel 5, lid 3, VEU neergelegde subsidiariteitsbeginsel.

Het voorstel bevat ook maatregelen in verband met overmacht die door een lidstaat of door de Unie in haar geheel kunnen worden toegepast met betrekking tot de termijnen in de

van 24.6.2009, blz. 8) en Protocol bij de Overeenkomst tussen de Gemeenschap, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de criteria en de mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat, in IJsland of in Noorwegen wordt ingediend (PB L 93 van 3.4.2001).

voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer en de voorgestelde verordening asielprocedures.

Voor de verwezenlijking van deze doelstellingen is actie op EU-niveau vereist, aangezien zij van nature grensoverschrijdend zijn. Het is duidelijk dat een gemeenschappelijk probleem een gemeenschappelijke EU-aanpak vereist en dat maatregelen van individuele lidstaten daarvoor niet volstaan.

2.5. Evenredigheid

Overeenkomstig het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel worden in deze verordening de precieze voorwaarden vastgesteld waaronder afwijkende regels kunnen worden toegepast, alsmede de werkingssfeer en de termijn voor de toepassing van die regels. Er wordt ook een mechanisme voor de toepassing van deze afwijkende regels ingesteld om ervoor te zorgen dat het niet verder gaat dan nodig is om de doelstellingen ervan te verwezenlijken.

Alle elementen van het mechanisme om specifieke crisissituaties ten gevolge van een massale toestroom van onderdanen van derde landen op het grondgebied van een lidstaat aan te pakken of om specifieke overmachtsituaties het hoofd te bieden, zijn beperkt tot wat nodig is om passende procedurele afwijkingen op te zetten en in werking te stellen en de solidariteit snel op gang te brengen, om de gelijke behandeling van verzoekers op het gebied van rechten en waarborgen te garanderen en om de regels inzake asiel- en terugkeerprocedures aan te passen.

De afwijkingen van de voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer en de voorgestelde verordening asielprocedures zijn evenredig en bevatten een aantal waarborgen voor evenwicht tussen enerzijds de onmiddellijke behoeften van de lidstaten op het gebied van beheer van een crisis- of overmachtsituatie en anderzijds de behoefte aan rechtszekerheid en uniformiteit bij de toepassing van dergelijke afwijkingen.

Aangezien het bij een massale toestroom van irregulier in een lidstaat aankomende onderdanen van derde landen of staatlozen die het asiel-, opvang- of terugkeersysteem van dat land buiten werking stelt, om uitzonderlijke situaties gaat, wordt het evenredig geacht om in het kader van de crisisbeheerprocedure voor asiel en terugkeer de maximumtermijnen voor de grensprocedure voor asiel en terugkeer die zijn vastgesteld in de verordening asielprocedures, met maximaal acht weken te verlengen.

De verlenging van de termijnen in geval van overmacht is noodzakelijk om de afwijkingen van de voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer en de voorgestelde verordening asielprocedures in de hele Unie te stroomlijnen.

Door de duur van de toepassing van de afwijkingen te beperken, kan een evenwicht worden bereikt tussen de behoefte van de nationale autoriteiten, die in een overmachtsituatie meer tijd nodig hebben om hun taken uit te voeren, en de noodzaak om de rechten te beschermen van verzoekers en onderdanen van derde landen of staatlozen van wie het verzoek om internationale bescherming is afgewezen.

2.6. Keuze van het instrument

Aangezien deze voorgestelde verordening voorziet in bepaalde afwijkingen van de voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer en de voorgestelde verordening asielprocedures, wordt hetzelfde rechtsinstrument gebruikt om een reeks regels vast te stellen die de lidstaten en de Unie in staat stellen specifieke crisissituaties ten gevolge van een massale toestroom van onderdanen van derde landen op het grondgebied van een lidstaat of specifieke overmachtsituaties aan te pakken.

Alleen een verordening tot vaststelling van afwijkingen van de asiel- en terugkeerprocedures in de Unie, waarvan de bepalingen rechtstreeks toepasselijk zijn, kan zorgen voor de nodige uniformiteit en doeltreffendheid bij de toepassing van de EU-procedureregels inzake asiel in een crisis- of overmachtsituatie.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

Verzameling van kennis over de uitvoering en toepassing van de bestaande wetgeving

3.1. Empirisch onderbouwde beleidsvorming

De wetgevingsvoorstellen gaan vergezeld van een gedetailleerd analytisch werkdocument van de diensten van de Commissie dat gebaseerd is op openbaar beschikbare EU-gegevens en -statistieken en op de ervaring die de Commissie en haar agentschappen hebben opgedaan met de asiel- en migratiesituatie ter plaatse. Uit een compilatie van deze zaken blijkt dat het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, gezien de huidige uitdagingen op het gebied van migratie, een versterkt rechtskader met nieuwe of gewijzigde regels nodig heeft.

In het werkdocument van de diensten van de Commissie wordt een aantal uitdagingen beschreven waarmee de EU momenteel wordt geconfronteerd, wordt de balans opgemaakt van de huidige situatie en worden mogelijke oplossingen aangereikt. Het werkdocument is gebaseerd op gegevens die vanaf het begin van de migratiecrisis van 2015-2016 zijn verzameld, en bevat belangrijke lessen die daaruit zijn getrokken. In het hele document worden vergelijkingen gemaakt om trends, maar ook lacunes in het beheer van die crisis aan het licht te brengen. Het document maakt duidelijk dat op bepaalde gebieden robuustere instrumenten nodig zijn om toekomstige crises, zoals situaties van massale toestroom, af te wenden, maar dat er in overmachtsituaties ook ruimte moet zijn voor flexibiliteit – zoals bij de COVID-19-pandemie is gebleken.

Een van de uitdagingen blijkt het ontbreken van een mechanisme voor het aanpakken van crisissituaties die kunnen voortvloeien uit een massale toestroom van irreguliere migranten en die het asiel- of opvangstelsel van een lidstaat buiten werking kunnen stellen en ernstige gevolgen hebben voor de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel in zijn geheel. In verband met die uitdaging is geconstateerd dat de EU in dergelijke situaties vaak nog steeds niet in staat is de toegang tot procedures aan de grenzen te waarborgen – hoewel zij momenteel beter op crisissituaties is voorbereid dan in 2015.

Recente gebeurtenissen zoals de COVID-19-pandemie en de politieke crisis aan de Grieks-Turkse grens in maart 2020 wijzen er eveneens op dat veerkracht vereist is en dat daartoe specifieke regels nodig zijn die in geval van overmacht kunnen worden toegepast.

Zelfs het best voorbereide en beheerde systeem moet een kader hebben om crisis- of overmachtsituaties aan te pakken wanneer de in de verschillende wetgevingsinstrumenten geboden flexibiliteit niet volstaat. De lidstaten hebben instrumenten nodig om de diverse en verschillende oorzaken van migratie aan te pakken, alsook onmiddellijke maatregelen om de door die situaties veroorzaakte extreme druk op te vangen.

Bovendien kan de doeltreffendheid van de respons in crisissituaties sterk worden beïnvloed door een doeltreffende prognose en voorbereiding, zodat van een responsmodus kan worden omgeschakeld naar een modus op basis van paraatheid en anticipatie. Dit ontbreekt echter nog steeds op EU-niveau, hoewel het noodzakelijk is in het kader van de inspanningen om het huidige systeem voor migratiebeheer veerkrachtiger en responsiever te maken.

De uitvoering van Aanbeveling XXX van de Commissie over een EU-mechanisme voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie (Blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie) moet helpen deze kloof te dichten door middel van het monitoren van en anticiperen op migratiestromen, het vergroten van de veerkracht en het verbeteren van de technische coördinatie van de respons op de crisis, waarbij de geldende wetgeving volledig in acht moet worden genomen en de bestaande instrumenten moeten worden gebruikt en aangevuld.

Deze uitdagingen tonen aan dat er specifieke regels inzake crisissolidariteit nodig zijn, onder meer in de vorm van een verplichte solidariteitsregeling voor herplaatsing of terugkeersponsoring, zodat snel kan worden gereageerd om de extreme druk waarmee de getroffen lidstaten worden geconfronteerd, te verlichten. Deze uitdagingen vragen ook om procedurele afwijkingen die de lidstaten in hun asiel- en migratiestelsel kunnen toepassen. Afwijkingen van de regels inzake asiel en terugkeer moeten ervoor zorgen dat de lidstaten over de nodige middelen en voldoende tijd beschikken om de betrokken procedures op die gebieden uit te voeren.

Met betrekking tot ontheemden uit derde landen die een hoog risico lopen aan willekeurig geweld te worden blootgesteld, in uitzonderlijke situaties van gewapend conflict, en die niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren en bij aankomst in de EU een snelle vorm van bescherming behoeven, wordt in het werkdocument van de diensten van de Commissie geconcludeerd dat de bestaande maatregelen om snelle toegang tot bescherming te verlenen, niet langer doelmatig lijken te zijn. Nog volgens het werkdocument blijkt uit de studie¹² inzake de richtlijn tijdelijke bescherming¹³ dat de belanghebbenden het erover eens waren dat het nauwelijks mogelijk was om overeenstemming tussen de lidstaten te bereiken over de mogelijke activering van die richtlijn. In het werkdocument van de diensten van de Commissie wordt derhalve geconcludeerd dat de richtlijn tijdelijke bescherming niet langer overeenstemt met de realiteit in de lidstaten en moet worden ingetrokken. Niettemin wordt in het werkdocument erkend dat bepaalde groepen onderdanen van derde landen die een hoog risico lopen, snel – onmiddellijk – bescherming moeten krijgen. Dit voorstel zorgt ervoor dat personen aan wie onmiddellijke bescherming wordt verleend, economische en sociale rechten genieten die gelijkwaardig zijn aan die van personen die subsidiaire bescherming genieten op grond van Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asielnormen]. Deze rechten hebben betrekking op bescherming tegen refoulement, informatie betreffende de rechten en plichten in verband met hun status, instandhouding van het gezin, het recht op afgifte van een verblijfstitel, vrij verkeer binnen de lidstaat, toegang tot werkgelegenheid, toegang tot onderwijs, toegang tot procedures voor de erkenning van kwalificaties en validering van vaardigheden, sociale zekerheid en sociale bijstand, gezondheidszorg, rechten in verband met niet-begeleide minderjarigen, toegang tot huisvesting, toegang tot integratiemaatregelen en repatriëringsbijstand.

¹² Uitgevoerd door ICF, in opdracht van DG HOME, januari 2016.

¹³ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

3.2. Raadpleging van belanghebbenden

De Commissie heeft meermaals overleg met het Europees Parlement, de lidstaten en de belanghebbenden gepleegd over het nieuwe migratie- en asielpact. Parallel met dat overleg hebben het Roemeense, het Finse en het Kroatische voorzitterschap zowel strategische als technische gedachtewisselingen gehouden over de toekomst van diverse aspecten van het migratiebeleid, waaronder asiel, terugkeer en betrekkingen met derde landen op het gebied van overname en re-integratie. Uit het overleg bleek dat er steun is voor een nieuwe start van het Europees asiel- en migratiebeleid, met als doel de tekortkomingen in het gemeenschappelijk Europees asielstelsel dringend aan te pakken, de doeltreffendheid van terugkeer te verbeteren en een echt Europees terugkeersysteem op te zetten, onze betrekkingen met derde landen op het gebied van overname te versterken en te zorgen voor een duurzame re-integratie van migranten na terugkeer in hun land van herkomst.

Voorafgaand aan de lancering van het nieuwe migratie- en asielpact heeft de Commissie voortdurend intensief overleg gepleegd met het Europees Parlement. Om standpunten en ideeën over het toekomstige Europees migratie- en asielpact te verzamelen, heeft de Commissie per lidstaat ook twee bezoeken afgelegd en bilateraal overleg gepleegd in de eerste 100 dagen van haar mandaat en, meer recentelijk, vóór de presentatie van het pact. Uit de actieve deelname van de lidstaten aan dit overleg bleek dat er een draagvlak bestond wat betreft de behoefte aan eenheid, aan geleidelijke vooruitgang bij het oplossen van de problemen in het huidige systeem, aan een nieuw systeem voor een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid waaraan alle lidstaten kunnen bijdragen, en aan sterke grensbescherming, en wat betreft het belang van de externe dimensie van migratie en betere terugkeer.

Verscheidene lidstaten benadrukten tijdens deze besprekingen dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen reguliere situaties en crisissituaties, en dat deze bij voorkeur in afzonderlijke instrumenten moeten worden geregeld.

De lidstaten en het Europees Parlement spraken hun steun uit wat betreft de behoefte aan geleidelijke vooruitgang bij het oplossen van de problemen in het huidige systeem, de behoefte aan een nieuw systeem voor een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid waaraan alle lidstaten kunnen bijdragen, sterke grensbescherming, eerbiediging van de grondrechten in alle aspecten van het migratiebeleid van de EU, het belang van de externe dimensie van migratie, met inbegrip van legale en veilige trajecten, en verbetering van de terugkeer.

Tijdens het Finse voorzitterschap is een aantal workshops en besprekingen georganiseerd in verschillende fora van de Raad, waaronder de conferentie van Tampere 2.0 op 24 en 25 oktober 2019 in Helsinki en het Forum van Salzburg op 6 en 7 november 2019 in Wenen, waar de lidstaten hebben aangedrongen op afwijkende regels in tijden van crisis.

Commissaris Johansson heeft herhaaldelijk gerichte raadplegingen gehouden met internationale organisaties, maatschappelijke organisaties, relevante lokale niet-gouvernementele organisaties in de lidstaten, en sociale en economische partners. In het kader van dit raadplegingsproces werden specifieke aanbevelingen gedaan met betrekking tot de noodzaak van de verdere ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak inzake kindspecifieke normen in overeenstemming met de mededeling van 2017 over migrerende kinderen¹⁴. Het maatschappelijk middenveld is in het kader van het door het Europees

¹⁴ In het kader van het "Initiative for Children in Migration" werd opgeroepen tot een gemeenschappelijke aanpak van het probleem van vermiste (niet-begeleide en van hun familie gescheiden) kinderen, tot de

Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) opgezette adviesforum ook geraadpleegd, over onderwerpen zoals de eerste stappen in de asielprocedure (2019).

De Commissie heeft ook rekening gehouden met specifieke aanbevelingen die nationale en lokale autoriteiten¹⁵, niet-gouvernementele en internationale organisaties zoals de UNHCR¹⁶ en de IOM¹⁷, denktanks en de academische wereld hebben gedaan met betrekking tot een nieuwe start op het gebied van migratie en de aanpak van de huidige migratieproblemen met inachtneming van de mensenrechtennormen. Zij zijn van mening dat bij een nieuwe start van de hervorming een aantal regels voor het bepalen van de verantwoordelijkheid moet worden herzien en dat er een solidariteitsmechanisme moet komen, ook voor personen die na een opsporings- en reddingsoperatie ontschepen. Niet-gouvernementele organisaties pleiten ook voor een gemeenschappelijke interpretatie van het begrip verantwoordelijkheid door de lidstaten en dringen erop aan dat in de herziene Dublinregels een meer permanent herplaatsingsmechanisme wordt opgenomen¹⁸.

De Commissie heeft ook rekening gehouden met de bijdragen en studies die het Europees migratienetwerk¹⁹ op eigen initiatief heeft opgesteld en die de afgelopen jaren verschillende gespecialiseerde studies en ad-hocverzoeken hebben opgeleverd.

Veel lidstaten en belanghebbenden wijzen op de noodzaak van een goed beheerd migratiesysteem met als ingebouwd beginsel dat, ingeval van een crisis als gevolg van een massale toestroom van personen op het grondgebied van een lidstaat, herplaatsing de standaard solidariteitsmaatregel moet zijn om de druk op die lidstaat snel te verlichten. Bovendien hebben alle lidstaten en belanghebbenden de Commissie herhaaldelijk verzocht rekening te houden met de lessen die uit de COVID-19-pandemie zijn getrokken en ervoor te zorgen dat het wetgevingskader in de toekomst is ingesteld op dergelijke overmachtsituaties.

De Commissie heeft de aangevoerde argumenten zorgvuldig beoordeeld en geconcludeerd dat er, naast de huidige wetgevingsvoorstellen, een kader moet komen dat in crisis- en overmachtsituaties kan worden geactiveerd om lidstaten die met dergelijke situaties worden geconfronteerd, onmiddellijk te ondersteunen, hetzij door middel van specifieke regels voor de toepassing van het verplichte solidariteitsmechanisme overeenkomstig de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, hetzij door middel van andere procedurele elementen die eventueel door de lidstaten of de Unie als geheel moeten worden ingevoerd.

3.3. Grondrechten

Dit voorstel is in overeenstemming met de grondrechten en met de beginselen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend, alsook met de uit het internationaal recht voortvloeiende verplichtingen.

invoering van doeltreffende mechanismen om de risico's van mensenhandel aan te pakken, en tot de vaststelling van kindspecifieke normen voor asielprocedures.

¹⁵ Bijvoorbeeld het actieplan van Berlijn inzake een nieuw Europees asielbeleid, 25 november 2019, ondertekend door 33 organisaties en gemeenten.

¹⁶ Aanbevelingen van de UNHCR voor het door de Europese Commissie voorgestelde migratie- en asielpact, januari 2020.

¹⁷ Aanbevelingen van de IOM voor het nieuwe migratie- en asielpact van de Europese Unie, februari 2020.

¹⁸ CEPS Project Report, *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?*, juni 2019.

¹⁹ Alle studies en rapporten van het Europees migratienetwerk zijn beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en.

Het kader waarin deze verordening voorziet, wordt toegepast met volledige inachtneming van de in het Handvest erkende grondrechten, met inbegrip van het recht op menselijke waardigheid (artikel 1), het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (artikel 4), het recht op bescherming van persoonsgegevens (artikel 8), het recht op asiel (artikel 18), bescherming tegen refoulement (artikel 19), non-discriminatie (artikel 21), gelijkheid van mannen en vrouwen (artikel 23), de rechten van het kind (artikel 24) en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 47). Dit voorstel houdt ten volle rekening met de rechten van het kind en de bijzondere behoeften van kwetsbare personen.

Het recht op vrijheid en bewegingsvrijheid wordt beschermd: indien in het kader van de afwijkingen van de grensprocedure voor asiel en terugkeer gebruik wordt gemaakt van bewaring, mogen de afwijkingen slechts binnen een strikt gereguleerd kader en gedurende een beperkte tijd worden toegepast.

Wat de toepassing van de crisisbeheerprocedures voor asiel en terugkeer betreft, blijven de waarborgen van de verordening asielprocedures en de terugkeerrichtlijn van toepassing op verzoekers en illegaal verblijvende onderdanen van derde landen of staatlozen die aan de grensprocedure worden onderworpen.

De rechten van het kind worden in het voorstel beschermd door minderjarigen uit te sluiten van de crisisbeheerprocedure voor asiel, behalve in zeer strikt omschreven omstandigheden, namelijk wanneer zij een gevaar zouden vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de betrokken lidstaat.

Het beginsel van non-refoulement, dat is neergelegd in artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag van 1951 en artikel 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, wordt ook geëerbiedigd wanneer de afwijkingen van de grensprocedure voor de uitvoering van terugkeer en de terugkeerrichtlijn worden toegepast. De lidstaten worden in het voorstel uitdrukkelijk gewezen op hun plicht dit beginsel te allen tijde in acht te nemen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Aangezien dit voorstel betrekking heeft op crisissituaties, is het per definitie onmogelijk om vooraf de gevolgen voor de begroting in te schatten. De gevolgen zullen zoveel mogelijk worden opgevangen door de begroting 2021-2027 voor de bestaande instrumenten op het gebied van migratie en asiel, en waar nodig door de flexibiliteitsmechanismen waarin het MFK 2021-2027 voorziet. Wanneer personen aan wie onmiddellijke bescherming is verleend, ook verzoekers om internationale bescherming zijn in de zin van Verordening (EU) XXX/XXX [*asielprocedures*], gelden voor bijdragen voor de herplaatsing van deze personen de financieringsbepalingen van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*].

De financiële behoeften zijn verenigbaar met het huidig meerjarig financieel kader, maar er moet ook een beroep worden gedaan op speciale instrumenten als omschreven in Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013²⁰.

²⁰ Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad van 2 december 2013 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 884).

Wat de met de asielprocedure samenhangende aspecten betreft, brengt dit voorstel geen financiële of administratieve lasten voor de Unie met zich mee. Het heeft in dat verband geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

5. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Definitie van crisis

Onder crisissituaties wordt verstaan: uitzonderlijke situaties van massale toestroom van onderdanen van derde landen of staatlozen die irregulier in een lidstaat aankomen of op het grondgebied van een lidstaat worden ontscheept na opsporings- en reddingsoperaties, die van zodanige omvang zijn – in verhouding tot de bevolking en het bbp van de betrokken lidstaat – en van zodanige aard dat het asiel-, opvang- of terugkeersysteem van de lidstaat erdoor buiten werking wordt gesteld, dan wel een dreigend risico dat zich dergelijke uitzonderlijke situaties van massale toestroom zullen voordoen. Deze situaties vallen alleen onder het voorstel indien wordt aangetoond dat zij ernstige gevolgen zouden hebben voor de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel of het gemeenschappelijk kader als vastgesteld in de voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer.

Specifieke regels voor de verplichte toepassing, in crisissituaties, van het solidariteitsmechanisme als vastgesteld in de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer

5.1. Verplichte solidariteit in crisissituaties

Het voorstel bevat specifieke regels voor de toepassing, in crisissituaties, van het solidariteitsmechanisme als vastgesteld in het voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, die voorziet in verplichte maatregelen in de vorm van herplaatsing of terugkeersponsoring. Deze specifieke regels voorzien in de uitbreiding van het toepassingsgebied van verplichte herplaatsing tot alle verzoekers, ongeacht of zij aan de grensprocedure onderworpen zijn, irreguliere migranten en personen die uit hoofde van deze verordening onmiddellijke bescherming genieten. Daarnaast worden kortere termijnen voorgesteld voor het activeren van de procedure voor het verplichte solidariteitsmechanisme waarin de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer voorziet. De hier voorgestelde terugkeersponsoring verschilt van die in de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, in die zin dat de verplichting om de irreguliere migrant aan de sponsorende lidstaat over te dragen, wordt geactiveerd als de betrokkene niet binnen vier maanden is teruggekeerd of verwijderd (in plaats van de acht maanden in de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer).

Dit voorstel verleent de Commissie de bevoegdheid om overeenkomstig artikel 291 VWEU uitvoeringshandelingen vast te stellen met betrekking tot het activeren van de herplaatsing van verzoekers om internationale bescherming, irreguliere migranten en personen aan wie uit hoofde van deze verordening onmiddellijke bescherming is verleend, alsook met betrekking tot terugkeersponsoring, die de verplichting met zich brengt om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen van wie de terugkeer gesponsord wordt en die niet binnen de gestelde termijnen zijn teruggekeerd, over te dragen.

Om de specifieke solidariteitsregels te activeren, moet de Commissie vaststellen dat een lidstaat wordt geconfronteerd met een crisissituatie ten gevolge van een uitzonderlijke situatie van massale toestroom van irregulier aankomende onderdanen van derde landen of staatlozen, die van zodanige omvang en aard is dat het asiel-, opvang- of terugkeersysteem van de lidstaat erdoor buiten werking wordt gesteld en die ernstige gevolgen kan hebben voor de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel of het gemeenschappelijk kader als

bedoeld in de voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, of moet de Commissie vaststellen dat er een dreigend risico op een dergelijke situatie bestaat.

De Commissie beoordeelt het met redenen omkleed verzoek van de lidstaat die om de toepassing van de specifieke regels voor verplichte solidariteit verzoekt, en bepaalt op basis van onderbouwde informatie of er sprake is van een crisissituatie, met name de informatie die is verzameld door de Commissie in het kader van het EU-mechanisme voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie (Blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie), door het EASO uit hoofde van Verordening (EU) nr. 439/2010 en door het Europees Grens- en kustwachtagentschap uit hoofde van Verordening (EU) 2019/1896 en de informatie in het migratiebeheersverslag als bedoeld in de voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer.

Lidstaten die onder druk staan en die steun op grond van de solidariteitsmaatregelen krijgen, onder meer in het kader van de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, zijn uitgesloten van de verplichting om bij te dragen aan herplaatsing of om terugkeersponsoring te verlenen uit hoofde van deze verordening.

De Commissie roept een crisissolidariteitsforum bijeen om de bevindingen van haar beoordeling te bespreken en de solidariteitsrespons te bepalen alvorens een uitvoeringshandeling vast te stellen.

5.2. Werkingssfeer van de verplichte solidariteitsmaatregelen en specifieke regels voor de toepassing van het solidariteitsmechanisme in crisissituaties

Wat herplaatsing betreft, is de werkingssfeer van dit voorstel ruimer dan die van de situaties van druk als bedoeld in de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, aangezien dit voorstel ook van toepassing zal zijn op personen die in het kader van de grensprocedure om internationale bescherming verzoeken, irreguliere migranten en personen aan wie uit hoofde van deze verordening onmiddellijke bescherming wordt verleend. Illegaal verblijvende onderdanen van derde landen of staatlozen van wie de terugkeer wordt gesponsord, worden door de lidstaat waar de crisis zich voordoet, aan de sponsorende lidstaat overgedragen wanneer de terugkeer niet binnen vier maanden met succes is voltooid, d.w.z. na een kortere periode dan die welke is vastgesteld in de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer (acht maanden).

De procedure voor de uitvoering van solidariteitsmaatregelen in het kader van dit voorstel zal worden uitgevoerd binnen specifieke kortere termijnen dan die waarin de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer voorziet. Daarom moeten de lidstaten voor de betrokken crisissituatie een specifiek solidariteitsresponsplan indienen binnen een week nadat is beoordeeld of er in de betrokken lidstaat sprake is van een crisissituatie en na de bijeenroeping van het solidariteitsforum door de Commissie. Vervolgens stelt de Commissie binnen een week de uitvoeringshandeling vast waarin de solidariteitsmaatregelen voor elke lidstaat worden uiteengezet.

In de uitvoeringshandeling wordt het aantal personen bepaald dat wordt herplaatst en/of van wie de terugkeer gesponsord wordt uit de lidstaat die zich in de crisissituatie bevindt, alsook de verdeling van die personen over de lidstaten conform een verdeelsleutel op basis van de bevolking (weging 50 %) en het bbp (weging 50 %) als omschreven in de voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer.

In tegenstelling tot de solidariteitsbepalingen van de voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer omvat dit voorstel geen solidariteitsmaatregelen op het gebied van capaciteitsopbouw, operationele steun en samenwerking met derde landen, aangezien dergelijke maatregelen eerder gericht zijn op de langere termijn en daarom beter geschikt zijn

voor situaties van druk. Dit voorstel betreft crisissituaties ten gevolge van een massale toestroom van personen en daarom moet de nadruk hier liggen op de solidariteitsaspecten die bijdragen tot een snelle verlichting van de situatie. Daarenboven zouden eventuele behoeften op het gebied van capaciteitsopbouw, operationele steun en samenwerking met derde landen vallen onder het EU-mechanisme voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie (Blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie) en het Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM).

De uitvoeringshandeling wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 8 van Verordening (EU) nr. 182/2011 in samenhang met artikel 5 van die verordening, waarbij om naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie ten gevolge van de crisissituatie in een begunstigde lidstaat, de Commissie bevoegd is onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen vast te stellen die gedurende ten hoogste een jaar van kracht blijven.

5.3. Asiel- en terugkeerprocedures in een crisissituatie

Criteria en procedurele bepalingen: Artikel 3 beschrijft de procedurele stappen voor de toepassing van de afwijkende regels in de artikelen 4, 5 en 6. Lidstaten die van oordeel zijn dat zij zich in een crisissituatie bevinden en een crisisbeheerprocedure voor asiel of voor terugkeer moeten toepassen of moeten afwijken van de bepalingen inzake de registratie van verzoeken om internationale bescherming, moeten daartoe een met redenen omkleed verzoek bij de Commissie indienen. De screening van onderdanen van derde landen overeenkomstig de voorschriften van de screeningverordening moet van toepassing zijn, met de mogelijkheid om de termijn van vijf dagen met vijf dagen te verlengen, zoals bepaald in die verordening. De afwijkingen kunnen individueel of cumulatief worden aangevraagd, maar de voorwaarden voor de toepassing van elk artikel moeten afzonderlijk vervuld zijn. Op verzoek van een of meer betrokken lidstaten verleent de Commissie, door middel van een uitvoeringsbesluit dat voor een of meer lidstaten kan gelden, toestemming voor de toepassing van de afwijkende regels gedurende een in het besluit bepaalde periode. Indien onmiddellijke actie vereist is, kunnen de lidstaten de bepaling betreffende de verlenging van de registratietermijn gedurende ten hoogste vijftien dagen alvast unilateraal beginnen toe te passen. De Commissie kan de verdere toepassing vervolgens toestaan of niet. De toepassing van de afwijkende regels is voor alle gevallen gebonden aan duidelijke termijnen: zes maanden, verlengbaar tot maximaal een jaar, voor de bepalingen inzake de crisisbeheerprocedure voor asiel en de crisisbeheerprocedure voor terugkeer, en maximaal vier weken voor de toepassing van een afwijking voor de registratie van personen die om internationale bescherming verzoeken. Deze termijn van vier weken kan op verzoek van de betrokken lidstaat worden verlengd, maar mag in geen geval meer dan twaalf weken bedragen.

Crisisbeheerprocedure voor asiel: In afwijking van de asielgrensprocedure als bedoeld in artikel 41 van de voorgestelde verordening asielprocedures en in aanvulling op de in dat artikel bedoelde gevallen, kunnen de lidstaten krachtens artikel 4 in het kader van een grensprocedure beslissingen nemen over de gegrondheid van een verzoek wanneer de verzoeker een nationaliteit heeft waarvoor het EU-erkenningspercentage 75 % of minder bedraagt. De erkenningsdrempel van 75 % of lager is bedoeld om de lidstaten een basis te geven om onderdanen van derde landen en staatlozen snel door te leiden naar een reguliere grensasielprocedure zonder vooruit te lopen op de uitkomst van hun asielverzoek. De

erkenningsdrempel van 20 % in de verordening asielprocedures daarentegen vormt een grond voor versnelling. Daarom moeten de lidstaten de grensprocedure blijven toepassen op alle gevallen waarin de verordening asielprocedures voorziet (veiligheidsrisico, verzoekers afkomstig uit een land met een gemiddeld EU-erkenningspercentage van minder dan 20 %), maar kunnen zij de grensprocedure toepassen op alle andere verzoekers die afkomstig zijn uit een land met een EU-erkenningspercentage van 75 % of lager. Bovendien kunnen de lidstaten in een crisissituatie de grensprocedure acht weken langer toepassen, bovenop de twaalf weken waarin de verordening asielprocedures voorziet.

Crisisbeheerprocedure voor terugkeer: Krachtens artikel 5 kunnen de lidstaten afwijken van sommige bepalingen van de grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer zoals vastgesteld in artikel 41 bis van de voorgestelde verordening asielprocedures en van de terugkeerrichtlijn. Deze afwijkingen zouden van toepassing zijn op onderdanen van derde landen of staatlozen van wie het verzoek is afgewezen in het kader van de crisisbeheerprocedure voor asiel, alsook op personen onderworpen aan de grensprocedure van artikel 41 van de voorgestelde verordening asielprocedures van wie het verzoek is afgewezen voordat de Commissie een besluit tot erkenning van de crisissituatie in het betrokken land heeft vastgesteld, en die na de vaststelling van dat besluit geen recht en geen toestemming hebben om te blijven. Op grond van de afwijkingen wordt de maximumtermijn van de grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer, inclusief bewaring waar dit in laatste instantie noodzakelijk is, met acht weken verlengd en worden nieuwe specifieke en gerichte gevallen toegevoegd aan die in het voorstel voor een herschikte terugkeerrichtlijn, waarin het bestaan van een risico op onderduiken in individuele gevallen kan worden vermoed, tenzij het tegendeel wordt bewezen.

Afwijkingen van de bepaling inzake de registratie van verzoeken om internationale bescherming: Krachtens artikel 6 kunnen de lidstaten de registratie van verzoeken om internationale bescherming tot vier weken uitstellen, in afwijking van artikel 27 van de voorgestelde verordening asielprocedures.

5.4. Verlenging van termijnen

Registratie van verzoeken om internationale bescherming. Ten aanzien van situaties van overmacht, wanneer het voor een lidstaat onmogelijk is de termijn voor registratie aan te houden, voorziet artikel 7 in een verlenging met vier weken van de termijn voor de registratie van verzoeken om internationale bescherming door de lidstaten, in afwijking van artikel 27 van de voorgestelde verordening asielprocedures. Lidstaten die zich in een dergelijke situatie van overmacht bevinden, moeten de Commissie daarvan in kennis stellen en de precieze redenen voor de toepassing van de afwijking opgeven. De betrokken lidstaat dient de Commissie tevens in kennis te stellen van de beëindiging van de situatie van overmacht, waarna de verlengde registratietermijn niet langer mag worden toegepast.

Termijnen in Verordening (EU) XXX/XXX [asiel- en migratiebeheer]. In situaties van overmacht, waarin het voor een lidstaat onmogelijk is om de procedure voor het verzenden en beantwoorden van overnameverzoeken en kennisgevingen inzake terugname toe te passen binnen de termijnen die zijn vastgesteld in de voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, of om te voldoen aan de termijn voor de overdracht van een verzoeker aan de

verantwoordelijke lidstaat, worden specifieke afwijkingen vastgesteld om de lidstaten in staat te stellen de desbetreffende termijnen onder strikte voorwaarden te verlengen. Lidstaten die zich in een dergelijke situatie van overmacht bevinden, moeten de Commissie daarvan in kennis stellen en de precieze redenen voor de toepassing van de afwijking opgeven. De betrokken lidstaat dient de Commissie tevens in kennis te stellen van de beëindiging van de situatie van overmacht, waarna de verlengde termijnen niet langer mogen worden toegepast.

Verlenging van de termijn voor de solidariteitsverplichtingen bedoeld in Verordening (EU) XXX/XXX [asiel- en migratiebeheer] en in deze verordening. Een lidstaat die wegens een situatie van overmacht niet in staat is zijn verplichtingen na te komen uit hoofde van het solidariteitsmechanisme waarin de voorgestelde verordening betreffende asiel- en migratiebeheer of deze verordening voorziet, kan de Commissie van de situatie in kennis stellen en de termijn voor de uitvoering van die solidariteitsmaatregelen met ten hoogste zes maanden verlengen.

Verlening van onmiddellijke bescherming. In artikel 10 wordt bepaald dat een onmiddellijke beschermingsstatus kan worden verleend aan ontheemden die in hun land van herkomst een uitzonderlijk hoog risico lopen om te worden blootgesteld aan willekeurig geweld in een gewapend conflict en daarom niet naar dat derde land kunnen terugkeren. De Commissie stelt bij uitvoeringshandeling de noodzaak om dit artikel toe te passen en de precieze groep betrokken personen vast. De lidstaten kunnen tijdens de bij die uitvoeringshandeling vastgestelde toepassingsperiode de behandeling van verzoeken om internationale bescherming opschorten en onmiddellijke bescherming verlenen aan personen die aan de desbetreffende criteria voldoen. Deze opschortingsperiode kan maximaal één jaar duren, waarna de behandeling van asielverzoeken moet worden hervat. Hierdoor wordt gewaarborgd dat de betrokkenen de vereiste bescherming krijgen, terwijl tegelijkertijd de druk op de lidstaat om een groot aantal asielaanvragen tegelijk te behandelen, wordt verlicht.

Personen aan wie onmiddellijke bescherming wordt verleend, behouden de status van verzoeker om internationale bescherming, maar moeten de economische en sociale rechten genieten die van toepassing zijn op personen die subsidiaire bescherming genieten, zoals vastgesteld bij Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asielnormen]. De verlening van onmiddellijke bescherming ontslaat de lidstaat niet van de verplichting om uit hoofde van Verordening (EU) XXX/XXX [asiel- en migratiebeheer] vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, maar maakt het mogelijk dat de betrokkene de status verkrijgt terwijl de uitvoering van de procedure uit hoofde van die verordening nog niet is afgerond. Wanneer een andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat wordt aangewezen, eindigt de onmiddellijke bescherming wanneer de overdracht uit hoofde van die verordening plaatsvindt. Indien de betrokken personen zich naar een andere lidstaat zouden begeven en daar om internationale bescherming zouden verzoeken, zou de verantwoordelijke lidstaat ook verplicht zijn hen terug te nemen uit hoofde van Verordening (EU) XXX/XXX [asiel- en migratiebeheer]. Aangezien dit voorstel specifieke regels bevat voor herplaatsing in crisissituaties die het gevolg zijn van een massale toestroom van personen op het grondgebied van een lidstaat, en de belangrijkste bepalingen voor een dergelijke herplaatsing zijn opgenomen in dit voorstel en in het voorstel voor een verordening inzake asiel- en migratiebeheer, is de Commissie voornemens over te gaan tot intrekking van haar voorstel van 2015 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling

van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend²¹.

Gezien de ontwikkeling van de concepten en regels die bepalen of een persoon in aanmerking komt voor internationale bescherming en gezien het feit dat deze verordening regels bevat voor het verlenen van onmiddellijke bescherming in crisissituaties, moet de richtlijn tijdelijke bescherming worden ingetrokken. Dit voorstel houdt in dat onmiddellijke bescherming zou moeten worden verleend aan ontheemden uit derde landen die een groot risico lopen op willekeurig geweld in uitzonderlijke situaties van gewapend conflict, en niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren.

²¹ COM(2015) 450 final.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 78, lid 2, onder c), d) en e), en artikel 79, lid 2, onder c),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

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

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht moet de Unie ervoor zorgen dat er geen personencontroles aan de binnengrenzen plaatsvinden en een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen uitstippelen op basis van solidariteit tussen de lidstaten, op een wijze die billijk is ten aanzien van onderdanen van derde landen.
- (2) Dit vereist een brede aanpak die ten doel heeft het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten te versterken.
- (3) In de brede aanpak moeten de beleidsterreinen inzake asiel, migratiebeheer, terugkeer, bescherming van de buitengrenzen en partnerschap met de betrokken derde landen samenkomen, in het besef dat de effectiviteit van de algehele aanpak afhangt van alle aspecten die gezamenlijk en op geïntegreerde wijze worden aangepakt. De brede aanpak moet waarborgen dat de Unie beschikt over specifieke regels voor een doeltreffend migratiebeheer, onder meer met betrekking tot de activering van een verplicht solidariteitsmechanisme, en dat alle nodige maatregelen worden getroffen om crises te voorkomen.
- (4) Ook als de nodige preventieve maatregelen worden getroffen, kan niet worden uitgesloten dat zich een crisis- of overmachtsituatie op het gebied van migratie en asiel voordoet als gevolg van omstandigheden waarop de Unie en haar lidstaten geen vat hebben.

¹ PB C van , blz. .

² PB C van , blz. .

- (5) Deze verordening moet bijdragen tot de brede aanpak en deze vervolledigen door vaststelling van de specifieke procedures en mechanismen op het gebied van internationale bescherming en terugkeer die in de uitzonderlijke omstandigheden van een crisissituatie van toepassing moeten zijn. Zij moet met name waarborgen dat het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid daadwerkelijk wordt toegepast en dat de toepasselijke regels inzake de asiel- en terugkeerprocedures zodanig worden aangepast dat de lidstaten en de Unie over de nodige instrumenten beschikken, met inbegrip van voldoende tijd om deze procedures uit te voeren.
- (6) Een massale toestroom van personen die in een kort tijdsbestek irregulier de grens overschrijden, kan leiden tot een crisissituatie in een bepaalde lidstaat. Dit kan ook gevolgen hebben voor de werking van het asiel- en migratiestelsel, niet alleen in die lidstaat, maar ook in de gehele Unie, vanwege niet-toegestane verplaatsingen en het tekortschieten van de capaciteit in de lidstaat van eerste binnenkomst om de verzoeken om internationale bescherming van de betrokken onderdanen van derde landen te behandelen. Er moeten specifieke regels en mechanismen worden vastgesteld die het mogelijk maken effectieve maatregelen te treffen voor de aanpak van dergelijke situaties.
- (7) De lidstaten kunnen naast crisissituaties ook geconfronteerd worden met abnormale en onvoorzienbare omstandigheden waarop zij geen vat hebben en waarvan de gevolgen ondanks alle zorgvuldigheid niet konden worden voorkomen. Dergelijke overmachtsituaties zouden het onmogelijk kunnen maken om de termijnen in acht te nemen die bij de Verordeningen (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*] en (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] zijn vastgesteld voor de registratie van verzoeken om internationale bescherming of de uitvoering van de procedures om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Om te waarborgen dat het gemeenschappelijk asielstelsel efficiënt en eerlijk blijft functioneren en tegelijkertijd te garanderen dat de behoeften op het gebied van internationale bescherming tijdig worden onderzocht en dat de rechtszekerheid in acht wordt genomen, moeten in dergelijke situaties langere termijnen gelden voor de registratie van verzoeken en voor de procedurele stappen die nodig zijn om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is en verzoekers over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat. Lidstaten die met een overmachtsituatie worden geconfronteerd, moeten ook in staat worden gesteld de solidariteitsmaatregelen die zij moeten treffen op grond van het bij deze verordening en bij Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] vastgestelde solidariteitsmechanisme uit te voeren, indien nodig binnen een verlengde termijn.
- (8) Het solidariteitsmechanisme voor situaties van migratiedruk als bedoeld in Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] moet worden aangepast aan de specifieke behoeften van crisissituaties door het persoonlijke toepassingsgebied van de solidariteitsmaatregelen waarin die verordening voorziet uit te breiden en kortere termijnen vast te stellen.
- (9) De vaststelling van maatregelen ten aanzien van een bepaalde lidstaat mag geen afbreuk doen aan de mogelijkheid dat de Raad op voorstel van de Commissie voorlopige maatregelen vaststelt overeenkomstig artikel 78, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie indien een lidstaat ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terechtkomt.

- (10) Om snel de druk te verlichten waarmee een lidstaat in een crisissituatie wordt geconfronteerd, moet de herplaatsing gelden voor alle categorieën verzoekers om internationale bescherming, met inbegrip van personen aan wie onmiddellijke bescherming wordt verleend, alsook personen die internationale bescherming genieten en irreguliere migranten. Voorts moet een lidstaat die terugkeersponsoring aanbiedt, de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land overdragen van de begunstigde lidstaat indien de betrokkene niet binnen vier maanden terugkeert of niet binnen vier maanden wordt verwijderd, in plaats van acht maanden zoals bepaald in Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*].
- (11) De procedureregels voor herplaatsing en terugkeersponsoring die bij Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] zijn vastgesteld, moeten worden toegepast met het oog op de correcte uitvoering van de solidariteitsmaatregelen in een crisissituatie, zij het in aangepaste vorm om rekening te houden met de ernst en de urgentie van die situatie.
- (12) In crisissituaties kan het voorkomen dat de lidstaten behoefte hebben aan een breder pakket maatregelen om een massale toestroom van onderdanen van derde landen op ordelijke wijze te beheren en niet-toegestane verplaatsingen te beperken. Dergelijke maatregelen moeten ook de toepassing van een crisisbeheerprocedure voor asiel en terugkeer omvatten.
- (13) Teneinde de lidstaten in staat te stellen in crisissituaties grote aantallen verzoeken om internationale bescherming te behandelen, moet een langere termijn worden vastgesteld voor de registratie van verzoeken om internationale bescherming die in dergelijke crisissituaties worden ingediend. Die verlenging mag geen afbreuk doen aan de rechten van asielzoekers die worden gewaarborgd door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- (14) Om te waarborgen dat de lidstaten over de nodige flexibiliteit beschikken wanneer zij geconfronteerd worden met een grote toestroom van migranten die het voornemen uiten om asiel aan te vragen, moet de toepassing van de grensprocedure van artikel 41 van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*] worden uitgebreid en moet een crisisbeheerprocedure voor asiel de lidstaten de mogelijkheid bieden om in het kader van een grensprocedure ook een beslissing te nemen over de gegrondheid van een verzoek in gevallen waarin de verzoeker de nationaliteit heeft van of, in het geval van staatlozen, zijn gewone verblijfplaats had in een derde land, waarvoor volgens de gegevens voor de hele Unie in 75 % of minder van de gevallen internationale bescherming wordt verleend. Als gevolg daarvan moeten de lidstaten bij de toepassing van de crisisgrensprocedure de grensprocedure blijven toepassen zoals vastgesteld in artikel 41 van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*], maar kunnen zij de toepassing van de grensprocedure uitbreiden tot onderdanen van derde landen waarvoor het gemiddelde erkenningspercentage voor de hele Unie meer dan 20 % maar minder dan 75 % bedraagt.
- (15) De screening van onderdanen van derde landen overeenkomstig de bij Verordening (EU) XXX/XXX [*screeningverordening*] vastgestelde regels moet van toepassing zijn, met de mogelijkheid om de termijn van vijf dagen met nog eens vijf dagen te verlengen, zoals bepaald in die verordening.
- (16) In een crisissituatie moeten de lidstaten, gezien de mogelijke druk op het asielstelsel, de mogelijkheid hebben om de toegang tot hun grondgebied van verzoekers ten aanzien van wie een grensprocedure loopt, niet toe te staan voor langere perioden dan die welke zijn vastgesteld in artikel 41, leden 11 en 13, van Verordening (EU)

XXX/XXX [*verordening asielprocedures*]. De procedures moeten echter zo snel mogelijk worden afgerond en de termijnen mogen in ieder geval slechts met een extra periode van ten hoogste acht weken worden verlengd; indien die procedures niet kunnen worden afgerond voor de verlengde termijn verstrijkt, moeten verzoekers toegang krijgen tot het grondgebied van een lidstaat om de procedure voor internationale bescherming af te ronden.

- (17) De crisisbeheerprocedure voor terugkeer moet in crisissituaties de terugkeer vergemakkelijken van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen van wie de aanvraag is afgewezen in het kader van een crisisbeheerprocedure voor asiel en die geen recht en geen toestemming hebben om te blijven, door de bevoegde nationale autoriteiten de nodige instrumenten en voldoende tijd te bieden om terugkeerprocedures met de nodige zorgvuldigheid uit te voeren. Om een doeltreffende respons op crisissituaties mogelijk te maken, moet de crisisbeheerprocedure voor terugkeer tevens van toepassing zijn op verzoekers, onderdanen van derde landen en staatlozen die onderworpen zijn aan de grensprocedure als bedoeld in artikel 41 van de voorgestelde Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*], van wie de verzoeken zijn afgewezen voordat de Commissie een besluit tot erkenning van de crisissituatie in een lidstaat heeft vastgesteld, en die na de vaststelling van een dergelijk besluit geen recht en geen toestemming hebben om te blijven.
- (18) Bij de toepassing van de crisisbeheerprocedure voor terugkeer mag illegaal verblijvende onderdanen van derde landen of staatlozen die geen recht en geen toestemming hebben om te blijven, niet worden toegestaan het grondgebied van de betrokken lidstaat binnen te komen en moeten zij op de in artikel 41 bis, lid 2, van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*] bedoelde locaties worden gehouden gedurende een periode die langer kan zijn dan die welke in dat artikel is vastgesteld, teneinde de autoriteiten in staat te stellen het hoofd te bieden aan crisissituaties en de terugkeerprocedures af te ronden; daartoe kan de in artikel 41 bis, lid 2, van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*] vastgestelde maximumduur van twaalf weken van de grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer worden verlengd met een extra periode van ten hoogste acht weken. Tijdens die periode moet het mogelijk zijn illegaal verblijvende onderdanen van derde landen in bewaring te houden op grond van artikel 41 bis, leden 5 en 6, van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*], op voorwaarde dat de bij Richtlijn XXX/XXX/EU [*herschikte terugkeerrichtlijn*] vastgestelde waarborgen en voorwaarden voor bewaring in acht worden genomen, met inbegrip van de individuele beoordeling van elk geval, rechterlijke toetsing van de bewaring en adequate bewaringsomstandigheden.
- (19) Met het oog op een goed beheer van een crisissituatie en een correcte aanpassing van de toepasselijke regels inzake de asiel- en terugkeerprocedure moet de Commissie de betrokken lidstaten, door middel van een uitvoeringsbesluit, op hun met redenen omkleed verzoek machtigen relevante afwijkende regels toe te passen. Bij een dergelijk uitvoeringsbesluit kunnen een of meer verzoekende lidstaten worden gemachtigd om van de desbetreffende voorschriften af te wijken.
- (20) De Commissie moet een door een lidstaat ingediend met redenen omkleed verzoek onderzoeken en daarbij rekening houden met onderbouwde informatie die is verzameld uit hoofde van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielagentschap*] en Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de

Raad³ en met het verslag over migratiebeheer als bedoeld in Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*].

- (21) Teneinde de lidstaten meer tijd te geven om een oplossing te vinden voor de crisissituatie en tegelijkertijd de doeltreffende en zo snel mogelijke toegang tot de relevante procedures en rechten te waarborgen, moet de Commissie toestemming verlenen voor de toepassing van de crisisbeheerprocedures voor asiel en terugkeer gedurende een periode van zes maanden, die kan worden verlengd tot ten hoogste één jaar. Na het verstrijken van die periode mogen de verlengde termijnen waarin de crisisbeheerprocedures voor asiel en terugkeer voorzien, niet worden toegepast met betrekking tot nieuwe verzoeken om internationale bescherming.
- (22) Om dezelfde redenen moet de Commissie toestemming verlenen voor de toepassing van afwijkende regels met betrekking tot de registratietermijn, voor een periode van ten hoogste vier weken die kan worden verlengd op basis van een nieuw met redenen omkleed verzoek van de betrokken lidstaat. De totale toepassingsperiode mag echter niet langer zijn dan twaalf weken.
- (23) In een crisissituatie moeten de lidstaten de behandeling kunnen opschorten van verzoeken om internationale bescherming van ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren omdat zij daar een groot risico zouden lopen op willekeurig geweld in uitzonderlijke situaties van gewapend conflict. In dat geval moet aan die personen de onmiddellijke beschermingsstatus worden verleend. De lidstaten moeten de behandeling van hun aanvraag uiterlijk één jaar na de opschorting hervatten.
- (24) Personen aan wie onmiddellijke bescherming is verleend, moeten beschouwd blijven als verzoekers om internationale bescherming, gezien hun in behandeling zijnde verzoek om internationale bescherming in de zin van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*] en in de zin van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*].
- (25) De lidstaten moeten waarborgen dat personen met de onmiddellijke beschermingsstatus effectieve toegang hebben tot alle rechten die zijn vastgelegd bij Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielnormen*] die van toepassing zijn en gelijkwaardig zijn aan de rechten van personen die subsidiaire bescherming genieten.
- (26) Met het oog op een behoorlijke beoordeling van verzoeken om internationale bescherming die worden ingediend door personen die onmiddellijke bescherming genieten, moeten de asielprocedures uiterlijk één jaar nadat zij zijn opgeschort, worden hervat.
- (27) Sinds de vaststelling van Richtlijn 2001/55/EG van de Raad⁴ zijn de regels inzake de erkenning van personen die internationale bescherming genieten, aanzienlijk gewijzigd. Aangezien bij deze verordening regels worden vastgesteld voor de toekenning van de onmiddellijke beschermingsstatus in crisissituaties aan ontheemden

³ Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624 (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1).

⁴ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

uit derde landen die niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren, en in specifieke solidariteitsregels voor deze personen wordt voorzien, moet Richtlijn 2001/55/EG worden ingetrokken.

- (28) Er moeten specifieke regels worden vastgesteld voor situaties van overmacht, teneinde het voor de lidstaten mogelijk te maken de bij Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] vastgestelde termijnen onder strikte voorwaarden te verlengen, indien deze ten gevolge van de buitengewone situatie niet kunnen worden nageleefd. Een dergelijke verlenging moet gelden voor de termijnen voor het verzenden en beantwoorden van overnameverzoeken en kennisgevingen van terugname, alsook voor de termijn voor de overdracht van een verzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat.
- (29) Voor situaties van overmacht moeten tevens specifieke regels worden vastgesteld die het voor de lidstaten mogelijk maken de in Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*] bedoelde termijnen voor de registratie van verzoeken om internationale bescherming onder strikte voorwaarden te verlengen. In dergelijke gevallen moeten verzoeken om internationale bescherming uiterlijk vier weken na de indiening ervan door de betrokken lidstaat worden geregistreerd.
- (30) In dergelijke gevallen van overmacht moet de betrokken lidstaat de Commissie en, in voorkomend geval, de andere lidstaten in kennis stellen van zijn voornemen om de respectieve afwijkingen van die termijnen toe te passen, alsmede van de precieze redenen voor de beoogde toepassing ervan en de periode gedurende welke deze afwijkingen zullen worden toegepast.
- (31) In overmachtsituaties die het voor een lidstaat onmogelijk maken om binnen de bij Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] en deze verordening vastgestelde termijnen aan de verplichting tot het nemen van solidariteitsmaatregelen te voldoen, moet die lidstaat de Commissie en de andere lidstaten in kennis kunnen stellen van de precieze redenen waarom hij meent zich in een dergelijke situatie te bevinden, en de termijn voor het nemen van solidariteitsmaatregelen kunnen verlengen.
- (32) Wanneer een lidstaat niet langer in een overmachtsituatie verkeert, moet hij de Commissie en, in voorkomend geval, de andere lidstaten zo spoedig mogelijk van de beëindiging van de situatie in kennis stellen. De in afwijking van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] vastgestelde termijnen mogen niet worden toegepast ten aanzien van nieuwe verzoeken om internationale bescherming of onderdanen van derde landen of staatlozen van wie na de datum van die kennisgeving is vastgesteld dat zij illegaal verblijven. Na de kennisgeving moeten de termijnen van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*] weer van toepassing worden.
- (33) Ter ondersteuning van lidstaten die als solidariteitsmaatregel herplaatsing uitvoeren, moet financiële steun uit de EU-begroting worden verleend.
- (34) Om eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van deze verordening te waarborgen, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend. Die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad⁵.

⁵ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de

- (35) De onderzoeksprocedure moet worden gevolgd voor het vaststellen van solidariteitsmaatregelen in crisissituaties, teneinde de toepassing van afwijkende procedureregels toe te staan, en voor het in werking stellen van de verlening van de onmiddellijke beschermingsstatus.
- (36) De Commissie moet onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen vaststellen om naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie als gevolg van de crisissituatie in de lidstaten.
- (37) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name de eerbiediging van de menselijke waardigheid, het recht op leven, het verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, het recht op asiel en de bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering. De verordening moet worden uitgevoerd in overeenstemming met het Handvest en de algemene beginselen van het Unierecht en het internationaal recht, met inbegrip van de bescherming van vluchtelingen, de verplichtingen inzake de mensenrechten en het verbod van refolement.
- (38) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het VWEU, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat. Aangezien artikel 8 van deze verordening wijzigingen inhoudt in de zin van artikel 3 van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Denemarken betreffende de criteria en instrumenten om te bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat wordt ingediend in Denemarken of een andere lidstaat van de Europese Unie en “Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin⁶, moet Denemarken, op het ogenblik van de aanneming van de wijzigingen of binnen een termijn van 30 dagen daarna, de Commissie in kennis stellen van zijn besluit om de inhoud van deze wijzigingen al dan niet ten uitvoer te leggen.
- (39) [Overeenkomstig artikel 3 van het aan het VEU en het VWEU gehechte Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, heeft Ierland kennisgegeven van zijn wens deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van deze verordening.]

OF

- (40) [Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het aan het VEU en het VWEU gehechte Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat.]
- (41) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt artikel 8 van deze verordening een nieuwe wettelijke bepaling op een gebied waarvan sprake is in de bijlage bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de criteria en de mechanismen voor de vaststelling van de staat die

lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

⁶ PB L 66 van 8.3.2006, blz. 38.

verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat, in IJsland of in Noorwegen wordt ingediend⁷.

- (42) Wat Zwitserland betreft, vormt artikel 8 van deze verordening een besluit of maatregel tot wijziging of aanvulling van de bepalingen bedoeld in artikel 1 van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend⁸.
- (43) Wat Liechtenstein betreft, vormt artikel 8 van deze verordening een besluit of maatregel tot wijziging of aanvulling van de bepalingen bedoeld in artikel 1 van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend, waarnaar wordt verwezen in artikel 3 van het protocol tussen de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend⁹,

HEBLEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I – ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1 *Onderwerp*

1. Deze verordening heeft betrekking op crisis- en overmachtsituaties binnen de Unie op het gebied van migratie en asiel en voorziet in specifieke voorschriften die afwijken van die van de Verordeningen (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] en (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*] en Richtlijn XXX [*herschikte terugkeerrichtlijn*].
2. Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder “crisissituatie”:
 - a) een uitzonderlijke situatie van massale toestroom van onderdanen van derde landen of staatlozen die irregulier in een lidstaat aankomen of op het grondgebied van die lidstaat ontscheept worden na opsporings- en reddingsoperaties, die van een zodanige omvang – in verhouding tot de bevolking en het bbp van de betrokken lidstaat – en van zodanige aard is, dat het asiel-, opvang- of terugkeersysteem van de lidstaat erdoor buiten werking wordt gesteld, met potentieel ernstige gevolgen voor de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel of het gemeenschappelijk kader als bedoeld in Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*], of
 - b) een dreigend risico van een dergelijke situatie.

⁷ PB L 93 van 3.4.2001, blz. 40.

⁸ PB L 53 van 27.2.2008, blz. 5.

⁹ PB L 160 van 18.6.2011, blz. 37.

HOOFDSTUK II — SOLIDARITEITSMECHANISME

Artikel 2

Solidariteit in crisissituaties

1. Ten aanzien van de verstrekking van solidariteitsbijdragen ten gunste van een lidstaat in crisissituaties als bedoeld in artikel 1, lid 2, onder a), is deel IV van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van artikel 45, lid 1, onder d), de artikelen 47, 48 en 49, artikel 51, lid 3, onder b), iii), en lid 4, artikel 52, leden 2 en 5, en artikel 53, lid 2, tweede en derde alinea.
2. In afwijking van artikel 50, lid 3, heeft de in dat lid bedoelde beoordeling betrekking op de situatie in de betrokken lidstaat in de voorafgaande [één] maand.
3. In afwijking van artikel 51, lid 1, artikel 52, lid 3, en artikel 53, lid 1, van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] worden de bij die bepalingen vastgestelde termijnen ingekort tot één week.
4. In afwijking van artikel 51, lid 2, van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] wordt in het daarin bedoelde verslag vermeld of de betrokken lidstaat in een crisissituatie verkeert als omschreven in artikel 1, lid 2, onder a), van deze verordening.
5. In afwijking van artikel 51, lid 3, onder b), ii), artikel 52, leden 1 en 3, eerste alinea, en artikel 53, lid 3, onder a), van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] betreft herplaatsing niet alleen de personen bedoeld in artikel 45, lid 1, onder a) en c), van die verordening, maar ook die bedoeld in artikel 45, lid 2, onder a) en b).
6. In afwijking van artikel 54 van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] is het volgens de formule van dat artikel berekende aandeel ook van toepassing op maatregelen als bedoeld in artikel 45, lid 2, onder a) en b), van die verordening.
7. In afwijking van artikel 55, lid 2, van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] wordt de bij die bepaling bedoelde termijn vastgesteld op vier maanden.

HOOFDSTUK III – ASIEL- EN TERUGKEERPROCEDURES IN EEN CRISISSITUATIE

Artikel 3

Criteria en procedurele bepalingen

1. Wanneer een lidstaat van oordeel is dat hij in een crisissituatie verkeert als bedoeld in artikel 1, lid 2, dient hij bij de Commissie een met redenen omkleed verzoek in om toepassing van de voorschriften van de artikelen 4, 5 of 6, voor zover nodig.
2. Indien de Commissie op basis van het overeenkomstig lid 8 uitgevoerde onderzoek een dergelijk verzoek gerechtvaardigd acht, machtigt zij de betrokken lidstaat door middel van een uitvoeringsbesluit om de afwijkende voorschriften van de artikelen 4, 5 of 6 toe te passen.

3. Het in lid 2 bedoelde uitvoeringsbesluit wordt vastgesteld binnen tien dagen na het verzoek; het bepaalt vanaf welke datum en gedurende welke periode de voorschriften van de artikelen 4, 5 of 6 kunnen worden toegepast.
4. De Commissie kan de toepassing van de in de artikelen 4 en 5 vastgestelde voorschriften toestaan voor een periode van zes maanden. Die periode kan worden verlengd met een periode van ten hoogste een jaar.
5. De Commissie kan de toepassing van de in artikel 6 vastgestelde voorschriften toestaan voor een periode van ten hoogste vier weken. Indien een lidstaat het nodig acht de toepassing van de in artikel 6 vastgestelde voorschriften verder te verlengen, dient hij uiterlijk vijf dagen voor het verstrijken van de termijn van vier weken bij de Commissie een met redenen omkleed verzoek in. De Commissie kan een verlenging van de toepassing van de voorschriften van artikel 6 toestaan voor een extra periode van ten hoogste vier weken, die eenmaal kan worden verlengd. De toepassingsperiode bedraagt in totaal ten hoogste twaalf weken, met inbegrip van, indien lid 8 wordt toegepast, de periode die voorafgaat aan de vaststelling van het in lid 2 bedoelde uitvoeringsbesluit.
6. Het in lid 2 bedoelde uitvoeringsbesluit wordt vastgesteld volgens de in artikel 11, lid 1, bedoelde procedure.
7. Bij de indiening van het in lid 1 bedoelde verzoek kan een lidstaat de Commissie ervan in kennis stellen dat hij het nodig acht de voorschriften van artikel 6 toe te passen voordat de behandeling van het verzoek door de Commissie is afgerond. In dat geval kan de betrokken lidstaat, in afwijking van lid 3 van dit artikel, de voorschriften van artikel 6 toepassen vanaf de dag na de indiening van het verzoek, voor een periode van ten hoogste 15 dagen. De lidstaat vermeldt in het verzoek de redenen waarom onmiddellijk optreden vereist is.
8. De Commissie onderzoekt het in lid 1 bedoelde met redenen omklede verzoek of de in lid 7 bedoelde kennisgeving op basis van onderbouwde informatie, met name de informatie die is verzameld door de Commissie in het kader van het EU-mechanisme voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie (Blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie), door het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) uit hoofde van Verordening (EU) nr. 439/2010¹⁰ en het Europees Grens- en kustwachtagentschap uit hoofde van Verordening (EU) 2019/1896 en de informatie in het verslag over migratiebeheer als bedoeld in artikel 6 van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*].

Artikel 4

Crisisbeheerprocedure voor asiel

1. In een crisissituatie als bedoeld in artikel 1, lid 2, en overeenkomstig de procedures van artikel 3, kunnen de lidstaten met betrekking tot verzoeken die worden ingediend binnen de periode waarin dit artikel wordt toegepast, als volgt afwijken van artikel 41 van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*]:
 - a) in afwijking van artikel 41, lid 2, onder b), van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*] kunnen de lidstaten in een grensprocedure, in

¹⁰ Verordening (EU) nr. 439/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (PB L 132 van 29.5.2010, blz. 11).

aanvulling op de in artikel 40, lid 1, van Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asielprocedures] bedoelde gevallen, een beslissing nemen over de gegrondheid van een verzoek in gevallen waarin de verzoeker de nationaliteit heeft van of, in het geval van staatlozen, zijn gewone verblijfplaats had in een derde land waarvoor volgens de meest recente beschikbare jaargemiddelden van Eurostat voor de gehele Unie de beslissingsautoriteit in 75 % of minder van de gevallen internationale bescherming heeft verleend;

- b) in afwijking van artikel 41, leden 11 en 13, van Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asielprocedures] kan de in dat artikel vastgestelde maximumduur van de grensprocedure voor de behandeling van verzoeken met ten hoogste acht weken worden verlengd. Na deze termijn wordt de verzoeker toegestaan het grondgebied van de lidstaat binnen te komen met het oog op de voltooiing van de procedure voor internationale bescherming.

Artikel 5

Crisisbeheerprocedure voor terugkeer

1. In een crisissituatie als bedoeld in artikel 1, lid 2, en overeenkomstig de procedures van artikel 3, kunnen de lidstaten ten aanzien van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen of staatlozen van wie het verzoek is afgewezen in het kader van de crisisbeheerprocedure voor asiel van artikel 4, en die geen recht en geen toestemming hebben om te blijven, als volgt afwijken van artikel 41 bis van Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asielprocedures]:
 - a) in afwijking van artikel 41 bis, lid 2, van Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asielprocedures] kan de in dat artikel vastgestelde maximumperiode gedurende welke onderdanen van derde landen en staatlozen op de in dat artikel bedoelde locaties mogen worden gehouden, met ten hoogste acht weken worden verlengd;
 - b) in afwijking van artikel 41 bis, lid 7, van Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asielprocedures] is de in dat artikel vastgestelde bewaringstermijn niet langer dan de onder a) bedoelde periode;
 - c) naast de gevallen waarin artikel 6, lid 2, van Richtlijn XXX [herschikte terugkeerrichtlijn] voorziet, bepalen de lidstaten dat in een individueel geval een risico op onderduiken wordt vermoed, tenzij het tegendeel wordt bewezen, wanneer is voldaan aan het in artikel 6, lid 1, onder f), van Richtlijn XXX [herschikte terugkeerrichtlijn] bedoelde criterium of wanneer de betrokken verzoeker, onderdaan van een derde land of staatloze duidelijk en aanhoudend niet voldoet aan de in artikel 7 van die richtlijn vastgestelde verplichting tot medewerking.
2. Lid 1 is tevens van toepassing op verzoekers, onderdanen van derde landen en staatlozen die onderworpen zijn aan de procedure van artikel 41 van Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asielprocedures] van wie het verzoek is afgewezen vóór de vaststelling door de Commissie van een overeenkomstig artikel 3 van deze verordening uitgevaardigd besluit, en die na de vaststelling van dat besluit geen recht en geen toestemming hebben om te blijven.

Artikel 6

Registratie van verzoeken om internationale bescherming in crisissituaties

In een crisissituatie als bedoeld in artikel 1, lid 2, onder a), en in overeenstemming met de procedure van artikel 3 worden, in afwijking van artikel 27 van Verordening (EU) XXX/XXX

[*verordening asielprocedures*], verzoeken die zijn ingediend binnen de periode waarin dit artikel wordt toegepast, geregistreerd uiterlijk vier weken nadat zij zijn ingediend.

HOOFDSTUK IV – TERMIJNEN IN EEN OVERMACHTSITUATIE

Artikel 7

Verlenging van de in Verordening (EU) XXX/XXX [verordening asielprocedures] vastgestelde termijn voor registratie

1. Wanneer een lidstaat in een overmachtsituatie verkeert waardoor de in artikel 27 van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*] vastgestelde termijnen niet in acht kunnen worden genomen, stelt die lidstaat de Commissie daarvan in kennis. Na deze kennisgeving is het de lidstaat, in afwijking van artikel 27 van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*], toegestaan om verzoeken uiterlijk vier weken nadat zij zijn ingediend, te registreren. In de kennisgeving vermeldt de betrokken lidstaat de precieze redenen waarom hij van mening is dat dit lid moet worden toegepast en geeft hij aan gedurende welke periode het zal worden toegepast.
2. Wanneer een lidstaat als bedoeld in lid 1 niet langer verkeert in een overmachtsituatie als bedoeld in dat lid waardoor de in artikel 27 van Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*] vastgestelde termijnen niet in acht konden worden genomen, stelt die lidstaat de Commissie zo spoedig mogelijk in kennis van de beëindiging van de overmachtsituatie. Na deze kennisgeving wordt de verlengde termijn van lid 1 niet langer toegepast.

Artikel 8

Verlenging van de in Verordening (EU) XXX/XXX [asiel- en migratiebeheer] vastgestelde termijnen

1. Wanneer een lidstaat in een overmachtsituatie verkeert waardoor de in de artikelen 29, 30, 31 en 35 van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] vastgestelde termijnen niet in acht kunnen worden genomen, stelt de betrokken lidstaat de andere lidstaten en de Commissie daarvan in kennis. Deze kennisgeving vermeldt de precieze redenen waarom de lidstaat van oordeel is dat dit lid moet worden toegepast. Na deze kennisgeving is die lidstaat, in afwijking van de artikelen 29, 30, 31 en 35 van die verordening, verplicht:
 - a) binnen vier maanden na de datum van registratie van het verzoek een overnameverzoek als bedoeld in artikel 29 in te dienen;
 - b) binnen twee maanden na ontvangst van een overnameverzoek als bedoeld in artikel 30 antwoord te geven op dat verzoek;
 - c) binnen een maand na de ontvangst van de Eurodac-treffer een kennisgeving van terugname als bedoeld in artikel 31 in te dienen of de ontvangst ervan binnen een maand na die kennisgeving te bevestigen;
 - d) een overdracht als bedoeld in artikel 35 te verrichten binnen één jaar na de aanvaarding van het overnameverzoek of na de bevestiging van de kennisgeving van terugname door een andere lidstaat of na de definitieve beslissing over een beroep of bezwaar tegen een overdrachtsbesluit, indien dit een opschortende werking heeft overeenkomstig artikel 33, lid 3, van die verordening.

2. Indien de in lid 1 bedoelde lidstaat de in lid 1, onder a), b) en d), vastgestelde termijnen niet in acht neemt, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming overeenkomstig Verordening XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] bij die lidstaat of wordt die verantwoordelijkheid aan die lidstaat overgedragen.
3. Wanneer een lidstaat in een overmachtsituatie verkeert die het onmogelijk maakt personen op te vangen waarvoor die lidstaat verantwoordelijk is uit hoofde van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*], stelt hij de andere lidstaten en de Commissie daarvan in kennis, met vermelding van de precieze redenen voor die onmogelijkheid. In dergelijke gevallen verricht de verzoekende of kennisgevende lidstaat de overdracht pas wanneer de verantwoordelijke lidstaat niet langer in een overmachtsituatie verkeert. Indien de overdracht, wegens het voortduren van de overmachtsituatie of om enige andere reden, niet plaatsvindt binnen een jaar na de aanvaarding van het overnameverzoek of na de bevestiging van de kennisgeving van terugname door een andere lidstaat of na de definitieve beslissing over een beroep tegen of herziening van een overdrachtsbesluit, indien dit een opschortende werking heeft overeenkomstig artikel 33, lid 3, van die verordening, wordt de betrokken lidstaat, in afwijking van artikel 35 van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*], ontslagen van zijn verplichtingen om de betrokken persoon over te nemen of terug te nemen, en wordt de verantwoordelijkheid overgedragen aan de verzoekende of kennisgevende lidstaat.
4. Wanneer een lidstaat niet langer verkeert in de in de leden 1 en 3 bedoelde overmachtsituatie die het hem onmogelijk maakt de in de artikelen 29, 30, 31 en 35 van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] vastgestelde termijnen in acht te nemen of de personen op te vangen voor wie hij krachtens die verordening verantwoordelijk is, stelt die lidstaat de Commissie en de andere lidstaten zo spoedig mogelijk in kennis van de beëindiging van die situatie. Na deze kennisgeving worden de in de leden 1 en 3 vastgestelde termijnen niet langer toegepast op nieuwe verzoeken om internationale bescherming of op onderdanen van derde landen of staatlozen ten aanzien van wie op of na de datum van die kennisgeving blijkt dat zij illegaal verblijven.

Artikel 9

Verlenging van de termijnen voor solidariteitsmaatregelen

1. Wanneer een lidstaat verkeert in een overmachtsituatie die het onmogelijk maakt om binnen de in artikel 47 en artikel 53, lid 1, van Verordening (EU) XXX/XXX [*asiel- en migratiebeheer*] en artikel 2 van deze verordening vastgestelde termijnen te voldoen aan de verplichting tot het nemen van solidariteitsmaatregelen, stelt hij de Commissie en de andere lidstaten daarvan onverwijld in kennis. De betrokken lidstaat geeft de precieze redenen op waarom hij van mening is dat hij in een overmachtsituatie verkeert en verstrekt daartoe alle nodige inlichtingen. Na deze kennisgeving wordt de in die artikelen vastgestelde termijn voor het nemen van solidariteitsmaatregelen, in afwijking van de in die artikelen vastgestelde termijnen, opgeschort voor een periode van ten hoogste zes maanden.
2. Wanneer een lidstaat niet langer in een overmachtsituatie verkeert, stelt die lidstaat de Commissie en de andere lidstaten onmiddellijk van de beëindiging van die situatie in kennis. Na deze kennisgeving is de verlengde termijn van lid 1 niet langer van toepassing.

HOOFDSTUK V – VERLENING VAN ONMIDDELLIJKE BESCHERMING

Artikel 10

Verlening van de onmiddellijke beschermingsstatus

1. In een crisissituatie als bedoeld in artikel 1, lid 2, onder a), kunnen de lidstaten, op grond van een door de Commissie overeenkomstig lid 4 van dit artikel vastgestelde uitvoeringshandeling, de behandeling van verzoeken om internationale bescherming opschorten overeenkomstig Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielprocedures*] en Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielnormen*] ten aanzien van ontheemden uit derde landen die een groot risico lopen op willekeurig geweld in uitzonderlijke situaties van gewapend conflict, en niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren. In een dergelijk geval verlenen de lidstaten de betrokken personen de onmiddellijke beschermingsstatus, tenzij zij een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde van de lidstaat. Deze status laat het lopende verzoek om internationale bescherming in de betrokken lidstaat onverlet.
2. De lidstaten waarborgen dat de begunstigden van onmiddellijke bescherming effectieve toegang hebben tot alle rechten die zijn vastgelegd bij Verordening (EU) XXX/XXX [*verordening asielnormen*] en die van toepassing zijn op begunstigden van subsidiaire bescherming.
3. De lidstaten hervatten na ten hoogste één jaar de overeenkomstig lid 1 opgeschorte behandeling van verzoeken om internationale bescherming.
4. De Commissie stelt door middel van een uitvoeringsbesluit vast:
 - a) dat er sprake is van een crisissituatie op grond van de in artikel 3 bedoelde elementen;
 - b) dat de behandeling van verzoeken om internationale bescherming moet worden opgeschort;
 - c) om welk land van herkomst of welk deel van het land van herkomst het gaat ten aanzien van de in lid 1 bedoelde personen;
 - d) de datum met ingang waarvan dit artikel wordt toegepast en de termijn gedurende welke de behandeling van verzoeken om internationale bescherming van ontheemden als bedoeld onder a) kan worden opgeschort en de onmiddellijke beschermingsstatus kan worden toegekend.

HOOFDSTUK VI – ALGEMENE EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 11

Vaststelling van uitvoeringshandelingen

1. De Commissie stelt uitvoeringshandelingen vast om de toepassing van de in de artikelen 4, 5 en 6 bedoelde afwijkende procedureregels toe te staan en de verlening van de onmiddellijke beschermingsstatus overeenkomstig artikel 10 in werking te stellen. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 12, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.
2. Om naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie die uit de in artikel 1, lid 2, omschreven crisissituatie in een lidstaat voortvloeien, stelt de

Commissie onmiddellijk toepasselijke uitvoeringshandelingen vast om de toepassing van de in de artikelen 4, 5 en 6 bedoelde afwijkende procedureregels en het in werking stellen van de toekenning van de onmiddellijke beschermingsstatus overeenkomstig artikel 10 toe te staan. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 12, lid 3, bedoelde procedure vastgesteld.

3. De uitvoeringshandelingen blijven van kracht voor een periode van ten hoogste een jaar.

Artikel 12
Comitéprocedure

1. Voor de in artikel 3 bedoelde uitvoeringshandeling wordt de Commissie bijgestaan door een comité. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.
3. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 8 van Verordening (EU) nr. 182/2011 in samenhang met artikel 5 van toepassing.

Artikel 14
Intrekking

Richtlijn 2001/55/EG van de Raad wordt ingetrokken met ingang van xxx [datum].

Artikel 15
Inwerkingtreding

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

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

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter