

Vergaderjaar 2021–2022

**36 023**

**Voorstel voor een verordening betreffende de aanpak van instrumentalisering op het gebied van migratie en asiel (COM(2021)890) | Proposal for a regulation amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (COM(2021)891)**

**A**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Prüm II-verordening

Fiche 2: Richtlijn informatie-uitwisseling rechtshandhavingsautoriteiten

Fiche 3: Mededeling Actieplan Sociale Economie

Fiche 4: Raadsaanbeveling individuele leerrekeningen

Fiche 5: Mededeling en Raadsbesluit haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven

Fiche 6: Raadsaanbeveling operationele politiesamenwerking

Fiche 7: Herziening van de Schengengrenscodex

Fiche 8: Mededeling en Richtlijn Platformwerk

Fiche 9: Verordening anti-dwang instrument

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
W.B. Hoekstra

## Fiche 7: Herziening van de Schengengrenscore

### 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*  
Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
14 december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2021) 891
- d) *EUR-Lex*  
[EUR-Lex – 52021PC0891 – EN – EUR-Lex \(Europa.eu\)](#)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SEC(2021) 440 – SWD(2021) 462 – SWD(2021) 463
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 77(2) (b) en (e) en artikel 79(2)(c) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

### 2. Essentie voorstel

#### a) *Inhoud voorstel*

Op 14 december 2021 heeft de Commissie een voorstel gepresenteerd ten behoeve van de herziening van de Schengengrenscore. De Schengengrenscore bevat normen en procedures voor het uitvoeren van grenscontroles bij het overschrijden van de Europese buitengrenzen en het tijdelijk herinvoeren van controles aan de binnengrenzen.

In de Schengenstrategie van juni 2021<sup>1</sup> was aangekondigd dat de Commissie met voorstellen zou komen om Schengen te versterken. Het voorstel voor herziening van de Schengengrenscore is onderdeel van het Schengenpakket, dat verder bestaat uit een aanbeveling over operationele politiesamenwerking, een voorstel voor een richtlijn betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en een voorstel voor herziening van de zogenoemde Prüm besluiten voor informatie-uitwisseling. Uw Kamer ontvangt over deze voorstellen separate BNC-fiches.<sup>2</sup>

In het voorstel voor herziening van de Schengengrenscore worden de volgende belangrijkste wijzigingen voorgesteld:

In het voorstel worden kaders gegeven voor maatregelen die ingezet kunnen worden wanneer er sprake is van instrumentalisering van migratie. Dit onderdeel van het voorstel heeft tot doel de instrumentalisering van migranten aan te pakken. Er is sprake van instrumentalisering van migratie

<sup>1</sup> COM(2021)277 – Mededeling.

«Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied».

<sup>2</sup> Het betreft de Commissievoorstellen COM (2021) 780, 782, en 784.

als een actor uit een derde land migranten gebruikt om lidstaten te destabiliseren. Het voorstel definieert in artikel 2 wat onder «instrumentalisering» moet worden verstaan. Verder wordt in artikel 5 en artikel 13 verduidelijkt welke maatregelen beschikbaar zijn aan de grensdoorlaatposten en in de context van grensbewaking om illegale grensoverschrijdingen te voorkomen en erop te reageren wanneer lidstaten van eerste binnenkomst worden geconfronteerd met dergelijke druk van een derde land.

Ook voorziet het voorstel in regels die inspelen op de lessen van de COVID-19-pandemie; zoals een voorstel voor een uitvoeringsverordening waarin bindende regels voor een gecoördineerde Europese aanpak worden vastgesteld voor het instellen van inreisbeperkingen bij het uitbreken van een pandemie en de bevoegdheid voor de toekenning om een lijst van uitzonderingscategorieën reizigers op deze inreisbeperkingen uit te werken en vast te stellen.

Daarnaast geeft het kaders voor het gebruik van de innovatieve instrumenten aan de binnengrenzen. In dit verband wordt onder andere voorgesteld om technologische instrumenten in te zetten zoals camera-systemen en gebruik van passagiersgegevens bij overschrijding van de binnengrenzen;

In het voorstel zijn bepalingen opgenomen die bijdragen aan het tegengaan van grootschalige secundaire migratiestromen binnen het Schengengebied, waaronder het uitvoeren van toezichtcontroles in de binnengrenszone en als uiterste maatregel het invoeren van binnengrenscntroles als er een gevaar dreigt voor het Schengengebied. Daarnaast voorziet het voorstel in regels die zien op de mogelijkheid om bij controles in de binnengrenszone migranten zonder rechtmatig verblijf over te dragen aan een andere LS en indien nodig de toegang te weigeren en een terugkeerbesluit uit te vaardigen. In dat verband geeft het voorstel de lidstaten meer handvatten om alternatieve maatregelen te nemen om secundaire migratie aan te pakken onder andere door de mogelijkheid om irreguliere migranten over te dragen aan een andere lidstaat als er een duidelijke aanwijzing is dat de persoon die aan de binnengrenzen is aangetroffen in het kader van grensoverschrijdende operationele politiesamenwerking uit een andere lidstaat komt.

In het voorstel gaat men ook in op aangepaste regels en procedures voor het tijdelijk herinvoeren van binnengrenscntroles in het geval van aanhoudende en ernstige bedreigingen van de openbare orde of interne veiligheid.<sup>3</sup> In dat verband worden er wijzigingen voorgesteld voor de periode van de binnengrenscntrole. Ook is in het voorstel verduidelijkt dat binnengrenscntroles ingesteld kunnen worden als grote stromen migranten (secundaire migratie) of een pandemie een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid. Daarnaast is in artikel 28 van het voorstel de mogelijkheid gecreëerd dat op voorstel van de Commissie binnengrenscntroles ingesteld kunnen worden als naar aanleiding van een bepaalde dreiging/crisis er een gevaar is voor de openbare orde en nationale veiligheid van meerdere lidstaten. Op dit moment is dit een bevoegdheid van de Schengenstaten zelf.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Het impact assessment van de Commissie benoemt een aantal aandachtspunten voor het bestaande Schengenkader die hebben geleid tot de voorgestelde wijzigingen die hierboven zijn beschreven. Met het herziene Schengenvoorstel wil de Commissie de volgende doelen bereiken: zorgen

<sup>3</sup> Artikelen 25 t/m 29 van de Schengengrenscore.

voor een gecoördineerde aanpak bij het uitbreken van een pandemie op basis van de *lessons learned* van COVID-19; zorgen dat alternatieve maatregelen worden ingezet bij bedreigingen voor het Schengengebied; duidelijkere regels voor het inzetten van maatregelen voor het tegengaan van instrumentalisering van migratie en zorgen voor betere procedures en afstemming voor het instellen van binnengrenscontroles. De Commissie beschrijft in het impact assessment ook enkele andere opties dan de bovengenoemde voorstellen die het heeft overwogen, maar uiteindelijk niet heeft opgenomen in het voorstel. In dat verband heeft de Commissie gekeken naar drie opties<sup>4</sup>.

Optie 1 – *Soft law*. Bij deze optie werden *soft law*-maatregelen overwogen, waarbij gebruik werd gemaakt van de lessen die zijn geleerd uit de COVID-19-crisis en andere crises om het gebruik van alternatieve maatregelen in plaats van grenscontroles aan de binnengrenzen aan te moedigen.

Optie 2 – Gemengde optie (gerichte wijziging van de Schengengrenscodes in combinatie met zachte wetgeving).

Optie 3 – Gemengde optie 2 (meer fundamentele wijziging van de Schengengrenscodes, gecombineerd met *soft law*-elementen).

Op basis van de bevindingen heeft de Commissie optie 2 (gemengde aanpak) als de voorkeursoptie beschouwd. De keuze van de Commissie is gebaseerd op de beste cumulatieve score op het gebied van effectiviteit, efficiëntie en proportionaliteit. Het is onder andere gebaseerd op de standpunten van de lidstaten met betrekking tot de rol en maatregelen op het terrein van het grenstoezicht bij de aanpak van ernstige bedreigingen van het Schengengebied en de legitimiteit van de inzet van maatregelen t.a.v. van personen bij het ontbreken van grenscontroles aan de binnengrenzen. Hierbij heeft de commissie ook gekeken naar de economische effecten voor de interne markt.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het kabinet acht een goed functionerend Schengenacquis van groot belang. Het vrij verkeer binnen Schengen is één van de verworvenheden van de EU en heeft bijgedragen aan een sterke interne markt. Het kabinet werkt al enige tijd met gelijkgezinde landen aan een sterker, toekomst- en crisisbestendiger Schengengebied om de bestaande ruimte van vrij verkeer te behouden. De gebleken tekortkomingen van Schengen, die ertoe hebben geleid dat verschillende lidstaten al geruime tijd interne grenscontroles toepassen, moeten worden aangepakt. In dat verband moeten tekortkomingen in de vorm van secundaire migratiestromen en niet goed functionerende asielprocedures worden tegen gegaan.

Ook hecht het kabinet aan de inzet van alternatieve maatregelen voor interne grenscontroles. In Nederland wordt al enige jaren door de Koninklijke Marechaussee mobiele toezicht veiligheidscontroles (MTV-controles) uitgevoerd in de binnengrenszone. Prioriteiten voor het kabinet zijn het versterken van de buitengrenzen, het versterken van het toezicht, controle, het verbeteren van analyse en risico-gestuurde monitoring van (irreguliere) grensoverschrijdingen van personen aan de binnengrenzen en buitengrenzen, het versterken van de *governance* van het Schengengebied en het versterken van waarborgen in tijden van crisis. Ten aanzien van dit laatste punt acht het kabinet het van belang dat de Schengengrenscodes een handelingsperspectief biedt voor het

<sup>4</sup> SEC(2021) 440 – SWD(2021) 462 – SWD(2021) 463.

tegengaan van grootschalige secundaire migratiestromen binnen het Schengengebied, waarbij binnengrenscontroles als laatste redmiddel een mogelijkheid zijn. Het kabinet heeft, samen met een aantal gelijkgezinde lidstaten, in aanloop naar de publicatie van het voorstel de hiervoor genoemde prioriteiten richting de Commissie uitgedragen.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet verwelkomt het voorstel. Het kabinet is voorstander van het versterken van Schengen in het belang van een sterke interne markt en interne veiligheid van het Schengengebied.

Het kabinet vindt het positief dat in het kader van de grensbewaking er juridische kaders worden gecreëerd voor maatregelen die ingezet kunnen worden wanneer er sprake is van instrumentalisering van migratie, zoals het beperken van het aantal grensdoorlaatposten en de openingsuren daarvan. Het voorstel noemt daarbij expliciet dat dergelijke beperkingen ten uitvoer dienen te worden gelegd op proportionele wijze en die ten volle rekening houdt met de rechten van personen die onder het EU-recht inzake vrij verkeer vallen, onderdanen van derde landen die langdurige ingezetene zijn en hun familieleden en onderdanen van derde landen die om internationale bescherming verzoeken. Hierbij is het volgens het kabinet ook van belang dat er voldoende waarborgen zijn voor migranten die om asiel vragen.

Hoewel het kabinet het standpunt van de Commissie dat deze maatregelen op grond van de huidige Schengengrenscodes al ingezet kunnen worden deelt, ziet het kabinet meerwaarde in de betreffende wijzigingsvoorstellen omdat met de betreffende bepalingen de mogelijke maatregelen worden geconcretiseerd. Het kabinet acht het wel van belang dat de definitiebepaling van instrumentalisering duidelijker geformuleerd wordt. Dat biedt de noodzakelijke basis voor het beredeneerd en gericht inzetten van compenserende maatregelen om de risico's die daaruit voortkomen tegen te gaan. Een heldere definitie is te meer van belang omdat deze ook zal gelden voor het voorstel met aanvullende maatregelen in het geval van instrumentalisering dat tegelijk met de Schengengrenscodes door de Commissie werd gepresenteerd, waarover uw Kamer in een apart fiche<sup>5</sup> wordt geïnformeerd. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat in het voorstel duidelijker naar voren komt hoe en door wie wordt besloten dat er sprake is van een situatie van instrumentalisatie en welke procedure er van toepassing moet zijn als er grensmaatregelen ingezet moeten worden. Het kabinet meent ook dat de Raad hierin primair een verantwoordelijkheid heeft.

Het kabinet onderschrijft het belang dat de geleerde lessen uit de COVID-periode terug te zien zijn in het voorstel voor aanpassing van de Schengengrenscodes, zoals de mogelijkheid tot EU-inreisbeperkingen voor reizigers uit derde landen vanwege een dreiging voor de publieke gezondheid. Gelet op de ervaring in de afgelopen periode en om een waterbedeffect te voorkomen acht het kabinet het van belang dat deze inreisbeperkingen aan reizigers uit derde landen bij het uitbreken van een pandemie in gemeenschappelijke bindende regels worden vastgelegd. Hierbij acht het kabinet het wel wenselijk om op gecoördineerde wijze enige flexibiliteit in de procedure te creëren, zoals de mogelijkheid om, indien nodig, uitzonderingen op de inreisbeperkingen te kunnen maken. Het voorstel voorziet in een bevoegdheid voor de Raad om op voorstel van de Commissie een uitvoeringsverordening aan te nemen, waarin tijdelijke restricties voor reizen naar de lidstaten worden opgenomen. Het betreft restricties m.b.t. de toegang tot de lidstaten en andere maatregelen

<sup>5</sup> 2021 (COM) 890.

die nodig zijn voor de bescherming van de publieke gezondheid binnen het gebied zonder interne toegangscontroles omvatten, zoals testen, quarantaine en zelf-isolatie. Het kabinet heeft twijfels of met deze verordening juridische beperkingen gesteld kunnen worden m.b.t. testen, zelfisolatie en quarantaine. Deze beperkingen gaan namelijk verder dan beperking van de inreis van reizigers uit derde landen naar het Schengen-gebied. Meer specifiek heeft het kabinet de vraag hoe zich dit verhoudt tot nationale competenties van de lidstaten, het gaat hier immers om gezondheidsmaatregelen.

Daarnaast acht het kabinet het van belang dat er enige flexibiliteit is bij het opstellen van de lijst van uitzonderingscategorieën op de EU-inreisbeperkingen zoals neergelegd in artikel 21a lid 4a. Het is wenselijk dat in gezamenlijkheid in de uitvoeringshandeling de lijst wordt opgesteld en indien nodig categorieën toegevoegd of afgehaald kunnen worden als dat door de lidstaten noodzakelijk wordt geacht. Daarnaast acht het kabinet het wenselijk dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over de uitvoering hiervan. In dat verband is het kabinet positief dat in artikel 21a lid 4a de mogelijkheid is om uitzonderingscategorieën op de EU inreisbeperkingen op te nemen die niet in de voorgestelde bijlage XI staan, zoals bijvoorbeeld voor de inreis van beroepsgroepen met specialistische expertise waarvoor fysieke aanwezigheid noodzakelijk is omdat deze niet beschikbaar is in een lidstaat, zoals monteurs die spoedeisende reparaties moeten verrichten waarvoor fysieke aanwezigheid is vereist. Het niet kunnen inreizen van dergelijke beroepsgroepen kan vitale processen zoals de energievoorziening kwetsbaar maken. Een uitzonderingsgrond in deze zin is gewenst. Verder zal het kabinet aan de Commissie vragen om verduidelijking waarom een uitzonderingslijst van essentiële functies op de inreisbeperkingen als bijlage XI is gevoegd aan de Schengengrenscodex en deze lijst geen onderdeel uitmaakt van de uitvoeringsverordening. Het kabinet acht het van belang dat bij de onderhandelingen over deze herziening van de Schengengrenscodex bijlage XI ook in het kader van de uitvoeringsverordening wordt besproken. Voorts vraagt het kabinet zich af hoe onderhavige wijziging zich verhoudt tot Raadsaanbeveling 2020/1475 inzake coördinatie van beperkende maatregelen voor het vrije personenverkeer. Het geven van een bindend karakter aan dergelijke coördinatie van beperkende maatregelen kan bijdragen aan een meer eenduidige uitvoering door lidstaten. Daardoor zou voor burgers en bedrijven sprake zijn van minder belemmeringen in het vrij verkeer. Het kabinet zal de Commissie vragen om dit te verduidelijken.

Het kabinet acht het al geruime tijd van belang dat gebleken tekortkomingen van Schengen, die tot interne grenscontroles hebben geleid, zoals grootschalige secundaire migratie, worden aangepakt. Het kabinet is dan ook verheugd dat met het voorstel juridische en operationele kaders worden gecreëerd voor het tegengaan van secundaire migratie en dat als laatste redmiddel het mogelijk is dat er om die reden binnengrenscontroles ingesteld kunnen worden. Hier is ook de afgelopen tijd door Nederland actief op ingezet. Het kabinet acht het hierbij van belang dat er voor deze binnengrenscontroles duidelijke procedures en tijdlijnen zijn. Dit verduidelijkt de toepassing van het Schengenacquis en bevordert het wederzijds vertrouwen tussen de Schengenlanden. Het kabinet is van mening dat deze maatregel slechts als uiterste maatregel toegepast mag worden.

De gevolgen voor het vrije verkeer van personen en goederen en de transportsector moeten beperkt zijn. Nederland als geheel kan nadelige gevolgen ondervinden van beperkingen van het vrije verkeer. Voor de regio's aan de grens, vanwege de vanzelfsprekendheid van het grensover-

schrijdende maatschappelijke leven, geldt dat in het bijzonder. Het kabinet steunt in dat verband de voorstellen dat lidstaten eerst alternatieve maatregelen overwegen voordat er tot een besluit tot herinvoering van de binnengrenscontroles wordt genomen. Dit sluit aan bij de ambitie van het kabinet om de huidige MTV-controles te versterken. Wel is het kabinet van mening dat het aan de lidstaat zelf is om deze afweging te maken en het besluit tot herinvoering van de binnengrenscontrole te nemen. Het kabinet is positief over het feit dat in het voorstel bepalingen zijn opgenomen voor het slimme gebruik van technologie aan de binnengrenzen en versterking van de operationele samenwerking van verschillende rechtshandavingsdiensten, als alternatief om systematische binnengrenscontroles te voorkomen. Deze voorstellen sluiten goed aan bij de huidige Nederlandse uitvoering van de MTV-controles en het gebruik van het camerasysteem (@migoboras) van de Koninklijke Marechaussee. Het kabinet mist in het voorstel van de Commissie wel gedegen voorstellen met betrekking tot modernisering van het grensproces, en concreet een oriëntatie op meer innovatief, risico- en informatie gestuurd grensmanagement aan de buitengrens. Ook daartoe zijn in aanloop naar publicatie van het voorstel gedachten aangeleverd. Het kabinet acht het van belang dat de Commissie naast dit voorgestelde wijzigingsvoorstel op de korte termijn ook aan de slag gaat met de verdere modernisering van het grensproces.

Als het gaat om verdere versterking van de operationele politiesamenwerking vindt het kabinet dat deze niet zover strekkend mag zijn dat de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van lidstaten inzake hun territoriale integriteit waaronder de bescherming van de nationale veiligheid worden beperkt.

Verder steunt het kabinet het voorstel dat lidstaten *green lanes* kunnen inrichten om de gevolgen van een binnengrenscontrole te beperken.

Hoewel het kabinet maatregelen steunt die bijdragen aan het tegen gaan van secundaire migratiestromen heeft het kabinet wel vragen bij het proces zoals neergelegd in artikel 23a en bijlage XII, de mogelijkheid om personen die op irreguliere wijze de binnengrenzen overschrijden over te dragen aan naburige landen of andere lidstaten en de mogelijkheid om de toegang te weigeren dan wel en terugkeerbesluit uit te vaardigen. Het kabinet zal zich inzetten dat deze procedure wordt verduidelijkt ten aanzien van de uitvoering op basis van de Terugkeerriichtlijn en de Dublin verordening. Het kabinet zal zich inzetten dat dit voorstel in de praktijk een meerwaarde heeft om illegale migranten personen over te dragen t.o.v. van bestaande regelgeving/verdragen en dat het voorstel ook uitvoerbaar is, met inachtneming van de fundamentele rechten en internationale verplichtingen.

Het kabinet heeft een voorbehoud als het gaat om de voorgestelde besluitvormingsprocedure in het geval van situaties waarin sprake is van een te voorziene dreiging alsmede omstandigheden die onmiddellijk optreden vereisen. In deze situaties kan het noodzakelijk zijn tijdelijk de binnengrenscontroles opnieuw in te voeren om de openbare orde en binnenlandse veiligheid voor een ernstige en acute dreiging te behouden. Op dit moment is het zo dat lidstaten zelf een inschatting maken of in dergelijke gevallen maatregelen noodzakelijk zijn. Lidstaten moeten ook nu al de Commissie en andere lidstaten goed informeren. Het kabinet vindt dat het systeem op dit punt goed functioneert en derhalve geen grote wijzigingen in het proces noodzakelijk zijn. Het kabinet ziet vooralsnog geen meerwaarde in extra mechanisme en de rol hierin voor de Commissie zoals in artikel 28 wordt voorgesteld. Daarnaast zij erop gewezen dat de Unie op grond van artikel 4, lid 2, VEU de essentiële

staatsfuncties, zoals de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid dient te eerbiedigen. Vooral de nationale veiligheid blijft de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat. De beoordeling en beslissing over de vraag of er sprake is van een bedreiging van de openbare orde en/of nationale veiligheid behoort tot de exclusieve bevoegdheden van de lidstaten. Het kabinet zal zich er in de onderhandelingen voor inzetten dat deze bevoegdheidsverdeling gerespecteerd blijft en dat de rol van de Raad, de Commissie en Europese agenschappen in het kader van de overlegprocedure wordt beperkt.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Ten aanzien van instrumentalisering heeft de Europese Raad in haar Conclusies van 22 oktober jl. de Commissie opgeroepen alle noodzakelijke wijzigingen van het EU-rechtskader voor te stellen om te zorgen voor een gepaste reactie op instrumentalisering. Dit voorstel is daar een uitwerking van. Daarnaast blijkt uit een eerste bespreking in de Raadswerkgroep grenzen van 7 januari jl. dat de lidstaten de wijzigingsvoorstellen m.b.t. de maatregelen in het kader van instrumentalisering van migratie en de gemeenschappelijke regels m.b.t. inreisrestricties aan reizigers uit derde landen bij het uitbreken van een pandemie steunen. Verder is het de verwachting dat, gelet op het eerdere wijzigingsvoorstel van 2017, de lidstaten verdeeld zullen zijn over de voorgestelde wijzigingen inzake het besluitvormingsproces voor het nieuwe mechanisme voor herinvoering van de grenscontroles. Ten aanzien van secundaire migratie heeft het kabinet met een groep andere lidstaten gepleit voor het benoemen in de Schengengrenscodex en hiermee het verband tussen Schengen en migratie te erkennen.

Gelet op het eerder wijzigingsvoorstel van 2017 is het de verwachting dat het Europees Parlement een stevigere rol wenst in de procedure m.b.t. het instellen van binnengrenscontroles. Het standpunt Europees Parlement op de overige onderdelen is op dit moment nog niet bekend.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel Artikel 77(2) (b) en (e) en artikel 79(2)(c) VWEU. Artikel 77 lid 2 onder (b) en (e) VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen voor de controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen worden onderworpen en het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen. Artikel 79 lid 2 onder (c) VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen op het gebied van illegale migratie en illegaal verblijf, met inbegrip van verwijdering en repatriëring van illegaal verblijvende personen. Dit is volgens het kabinet voor dit specifieke voorstel de juiste rechtsbasis. Het voorstel heeft betrekking op het gebied van ruimte voor vrijheid, veiligheid en recht (zie artikel 4, lid 2 onder j, VWEU). De EU heeft een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid op dit terrein.

#### *b) Subsidiariteit*

De subsidiariteit van het voorstel wordt positief beoordeeld tegen de achtergrond van de Europese bestaande afspraken met betrekking tot vrij personenverkeer en de samenwerking in het kader van Schengen met kanttekening ten aanzien van de (besluitvormings)procedures in artikelen 25 en 28. Het versterken van de buitengrenzen en de interne veiligheid



van het Schengengebied en het tegengaan van een pandemie en het tegengaan van instrumentaliseren van migratie kan, gezien de grensoverschrijdende aard ervan, niet alleen door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt; hiervoor is een EU-aanpak nodig. Het kabinet meent dat afspraken hierover daarom op EU niveau moeten worden gemaakt. Een wijziging van bestaande EU-regelgeving kan bovendien slechts op EU-niveau plaatsvinden. Om deze redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Het kabinet is echter kritisch op het (besluitvormings)proces in artikel 25 en 28. Reden is dat het kabinet van mening is dat het huidige systeem goed functioneert en dat het op lidstaatniveau beter kan worden ingeschat of het noodzakelijk is om maatregelen te nemen om de openbare orde en binnenlandse veiligheid te behoeden voor een ernstige en acute dreiging. Het kabinet ziet voornamelijk geen meerwaarde aan een extra mechanisme en in een rol van de Commissie voor het instellen van binnengrenscontroles omdat dit in het huidige systeem waar de Schengenstaten dit zelf doen, voldoende werkt.

#### *c) Proportionaliteit*

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van de aanpassing van de Schengengrenscodes positief. Het voorstel heeft als doel om het grensbeheer en de interne veiligheid van het Schengengebied onder andere in geval van crisissituaties te versterken. Waar het voorstel voorziet in maatregelen die ingezet kunnen worden bij het uitbreken van een pandemie, instrumentaliseren van migratie en maatregelen om secundaire migratie tegen te gaan verwelkomt het kabinet het voorstel. Het kabinet is ook positief over de voorgestelde verruiming van de termijnen voor de invoering van binnengrenscontroles in geval van langdurige dreiging van de nationale veiligheid en openbare orde. Deze maatregelen zijn geschikt om het doel te verwezenlijken en gaan niet verder dan noodzakelijk. De lidstaten hebben voldoende ruimte om deze maatregelen vast te stellen en in te zetten.

### **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

#### *a) Consequenties EU-begroting*

Het voorstel heeft volgens de Commissie geen budgettaire gevolgen voor de EU begroting.

Indien er toch eventuele financiële gevolgen van het voorstel voor de EU-begroting zijn dan moeten deze volgens het kabinet gevonden worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

#### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

De uitvoeringsgevolgen zullen nog nader in kaart worden gebracht. Eventuele nationale budgettaire gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

### *c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Het tijdelijk herinvoeren van controles aan binnengrenzen kan leiden tot wachttijden aan de grens. Als deze maatregel voor een langere duur wordt ingesteld kan dit negatieve (financiële) gevolgen hebben voor het bedrijfsleven bijvoorbeeld voor de transportsector.

### *d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Bij een proportionele inzet van de mogelijkheden tot het tijdelijk herinvoeren van controles aan binnengrenzen zijn de gevolgen voor de concurrentiekracht beperkt. Indien de verordening in de praktijk leidt tot restrictieve maatregelen tegen natuurlijke personen en/of rechtspersonen uit een derde land kunnen die maatregelen consequenties hebben voor de relatie tussen de EU en het betreffende land. Gelet op de ernst van instrumentalisering van migratie die deze verordening onder andere beoogt te adresseren schat het kabinet in dat de geopolitieke risico's acceptabel zijn. Wel is het kabinet van mening dat de eventuele gevolgen goed gemonitord moeten worden en moeten worden ingekaderd in bredere EU-strategieën ten aanzien van derde landen (zoals landen aan de oostgrens van de EU), en zo nodig moeten worden besproken in de daarvoor bestemde Brusselse gremia of in de Raad Buitenlandse Zaken en derde landen.

## **6. Implicaties juridisch**

### *a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

De verordening is verbindend in al zijn onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig het VWEU. Daarnaast is nationale wetgeving nodig als het kabinet op grond van artikel 23a en bijlage XII personen die onrechtmatig de binnengrenzen overschrijden de toegang tot het grondgebied wil weigeren.

### *b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Het voorstel kent de Commissie in artikel 13 de bevoegdheid toe om gedelegeerde handeling vast te stellen. Deze gedelegeerde handelingen betreffen aanvullende maatregelen inzake de grensbewaking, waaronder de ontwikkeling van standaardnormen voor grensbewaking, in het bijzonder met betrekking het gebruik van bewakings- en monitoringtechnologieën aan de buitengrenzenrekening houdend met het soort grenzen en met de aan de buitengrensegmenten toegekende impactniveaus. Het betreft een bestaande bevoegdheid, die nu echter lijkt te worden uitgebreid. Het is onduidelijk of het hier een essentieel onderdeel betreft. Dit is een aandachtspunt voor het kabinet en hierover zal in de onderhandelingen om verduidelijking worden gevraagd.

In artikel 21a, tweede lid, van de verordening krijgt de Raad de bevoegdheid om, op voorstel van de Commissie, een uitvoeringsverordening vast te stellen om te voorzien in tijdelijke beperkingen op reizen naar de lidstaten. Het kabinet acht de toekenning van deze bevoegdheid mogelijk, omdat het de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van de verordening betreft. Omdat het gaat om de vaststelling van eenvormige voorwaarden en ligt de keuze voor een uitvoeringshandeling (i.p.v. een gedelegeerde handeling) voor de hand. Het kabinet vindt het ook wenselijk om deze bevoegdheid voor het vaststelling van een uitvoerings-

verordening toe te kennen om de wetgevingsprocedure niet te belasten en vanwege de flexibiliteit. Vanwege de politieke gevoeligheid van dergelijke maatregelen, dient uitvoering plaats te vinden door de Raad. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde procedure.

Het voorstel kent de Commissie in artikel 27 ook de bevoegdheid toe om een uitvoeringshandeling vast te stellen overeenkomstig artikel 291 VWEU en Verordening (EU) nr. 182/2011. Het format voor de notificatie voor het informeren van de lidstaten over een besluit tot herinvoeren van de binnengrenscontrole zal worden vastgesteld door middel van een uitvoeringshandeling. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheid mogelijk, omdat het de vaststelling betreft van een niet essentieel onderdeel van de basishandeling. Omdat het gaat om de vaststelling van eenvormige voorwaarden, ligt de keuze voor een uitvoeringshandeling (i.p.v. een gedelegeerde handeling) voor de hand. Het kabinet vindt het tevens wenselijk om deze bevoegdheden aan de Commissie toe te kennen om de wetgevingsprocedure niet te belasten met het vaststellen van een format Gelet op artikel 2, lid 2 onder a, van Verordening is de voorgestelde onderzoeksprocedure hier juist. Het betreft een uitvoeringshandeling van algemene strekking. Het kabinet zich vinden in de voorgestelde werkwijze.

Het voorstel kent in artikel 28 ook de bevoegdheid aan de Raad toe om op voorstel van de Commissie een uitvoeringsbesluit te nemen waarmee de introductie van grenscontroles wordt geautoriseerd in het geval van een dreiging voor de openbare orde en nationale veiligheid. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheid niet mogelijk, omdat het de vaststelling van essentiële onderdelen van de verordening betreft. De vraag of sprake is van een dreiging voor de openbare orde dan wel interne veiligheid vergt namelijk een belangrijke politieke afweging waarbij een evenwicht moet worden gezocht tussen de uiteenlopende belangen die aan de orde zijn. Het kabinet vindt het bovendien onwenselijk om deze bevoegdheid aan de Raad toe te kennen.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De voorgestelde datum van inwerkingtreding van de Verordening ligt op de twintigste dag volgend op publicatie in het Publicatieblad van de EU.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel zijn geen evaluatie- of horizonbepalingen opgenomen.

*e) Constitutionele toets*

N.v.t.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

De uitvoeringsgevolgen zullen nader in kaart moeten worden gebracht. De voorstellen zullen naar verwachting wijzigingen van werkprocessen inhouden en extra capaciteit vergen van de betrokken diensten. De implicaties voor de uitvoering zijn afhankelijk van de keuze voor de toepassing van de maatregelen. Als de omvang, duur en frequenties van deze maatregelen toenemen zal dit gevolgen hebben voor de benodigde capaciteit van betrokken diensten voor de uitvoering en handhaving van de betreffende maatregelen.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.