



Zittingsdocument

A9-0164/2024

4.4.2024

*****I**

VERSLAG

over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een grensprocedure voor terugkeer, en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1148 (COM(2016)0467/COM(2020)0611 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Fabienne Keller

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
- *** Goedkeuringsprocedure
- ***I Gewone wetgevingsprocedure (eerste lezing)
- ***II Gewone wetgevingsprocedure (tweede lezing)
- ***III Gewone wetgevingsprocedure (derde lezing)

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de in de ontwerptekst voorgestelde rechtsgrond.)

Amendementen op een ontwerphandeling

Amendementen van het Parlement in twee kolommen

Geschrapte tekstdelen worden in de linkerkolom in *vet cursief* aangegeven. Vervangen tekstdelen worden in beide kolommen in *vet cursief* aangegeven. Nieuwe tekst wordt in de rechterkolom in *vet cursief* aangegeven.

In de eerste en tweede regel van de koptekst boven elk amendement wordt verwezen naar het tekstdel in kwestie van de ontwerphandeling. Indien een amendement betrekking heeft op een bestaande handeling, waarop in de ontwerphandeling wijzigingen worden voorgesteld, bevat de koptekst bovendien een derde en vierde regel, die verwijzen naar de bestaande handeling respectievelijk naar de bepaling in kwestie.

Amendementen van het Parlement in de vorm van een geconsolideerde tekst

Nieuwe tekstdelen worden in *vet cursief* aangegeven. Geschrapte tekstdelen worden aangegeven met het symbool **■** of worden doorgestreept. Waar tekstdelen vervangen worden, wordt de nieuwe tekst in *vet cursief* aangegeven, terwijl de vervangen tekst wordt geschrapt of doorgestreept. Bij wijze van uitzondering worden zuiver technische wijzigingen die de diensten aanbrenge met het oog op de opstelling van de definitieve tekst, niet gemarkeerd.

INHOUD

	Blz.
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT.....	5
ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN INZAKE DE RECHTSGROND .	35
PROCEDURE VAN DE BEVOEGDE COMMISSIE	43

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een grensprocedure voor terugkeer, en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1148
(COM(2016)0467/COM(2020)0611 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

(Gewone wetgevingsprocedure: eerste lezing)

Het Europees Parlement,

- gezien het voorstel van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad (COM(2016)0467) en de wijzigingen op het voorstel (COM(2020)0611),
- gezien artikel 294, lid 2, artikel 78, lid 2, punt d), en artikel 79, lid 2, punt d), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, op grond waarvan het voorstel door de Commissie bij het Parlement is ingediend (C9-0039/2024),
- gezien het advies van de Commissie juridische zaken inzake de voorgestelde rechtsgrond,
- gezien artikel 294, lid 3, en artikel 79, lid 2, punt c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,
- gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 14 december 2016¹ en dat van 25 februari 2021²,
- gezien het advies van het Comité van de Regio's van 8 februari 2017³ en dat van maart 2021⁴,
- gezien het overeenkomstig artikel 74, lid 4, van zijn Reglement door de bevoegde commissie goedgekeurde voorlopig akkoord en de door de vertegenwoordiger van de Raad bij brief van 8 februari 2024 gedane toezegging om het standpunt van het Europees Parlement overeenkomstig artikel 294, lid 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie goed te keuren,
- gezien het besluit van de Conferentie van voorzitters van 21 februari 2024 om de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken toestemming te verlenen om de wetgevingsprocedure te splitsen en twee afzonderlijke geconsolideerde teksten ter behandeling op de plenaire vergadering voor te leggen;
- gezien de artikelen 59 en 40 van zijn Reglement,
- gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse

¹ PB C 75 van 10.3.2017, blz. 97.

² PB C 155 van 30.4.2021, blz. 64.

³ PB C 207 van 30.6.2017, blz. 67.

⁴ PB C 175 van 7.5.2021, blz. 32.

zaken (A9-0164/2024),

1. stelt onderstaand standpunt in eerste lezing vast;
2. verzoekt de Commissie om hernieuwde voorlegging aan het Parlement indien zij haar voorstel vervangt, ingrijpend wijzigt of voornemens is het ingrijpend te wijzigen;
3. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie, alsmede aan de nationale parlementen.

Amendement 1

AMENDEMENTEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT*

op het voorstel van de Commissie

voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een terugkeergrensprocedure en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1148

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

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

Gezien de adviezen van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁵,

Gezien de adviezen van het Comité van de Regio's⁶,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure⁷,

Overwegende hetgeen volgt:

* Amendementen: nieuwe of vervangende tekst staat in vet en cursief, schrappingen zijn met het symbool **■** aangegeven.

⁵ ***PB C 75 van 10.3.2017, blz. 97 en PB C 155 van 30.4.2021, blz. 64.***

⁶ ***PB C 207 van 30.6.2017, blz. 67 en PB C 175 van 7.5.2021, blz. 32.***

⁷ ***Standpunt van het Europees Parlement van ... [(PB ...)](nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad)] en besluit van de Raad van***

- (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, een gemeenschappelijk beleid inzake asiel en migratie, controle aan de buitengrenzen en terugkeer uitstippelen, en niet-toegestane verplaatsingen tussen de lidstaten voorkomen, op basis van solidariteit en een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, op een wijze die ook billijk is ten aanzien van onderdanen van derde landen en staatlozen en die in volledige overeenstemming is met de grondrechten.***

- (2) *Deze verordening heeft tot doel de procedurele regelingen van de lidstaten te stroomlijnen, te vereenvoudigen en te harmoniseren door de vaststelling van een terugkeergrensprocedure. Die procedure moet van toepassing zijn op onderdanen van derde landen en staatlozen van wie het verzoek is afgewezen in het kader van de asielgrensprocedure zoals vastgelegd in Verordening (EU) 2024/... van het Europees Parlement en de Raad⁸⁺ (de “asielgrensprocedure”).*
- (3) *Voor lidstaten die niet gebonden zijn door Verordening (EU) 2024/...⁺⁺, moeten verwijzingen in onderhavige verordening naar bepalingen van Verordening (EU) 2024/...⁺⁺ worden begrepen als verwijzingen naar gelijkwaardige bepalingen die zij mogelijk in hun nationale recht hebben opgenomen.*
- (4) *Wat betreft de behandeling van personen die onder deze verordening vallen, zijn de lidstaten gebonden aan hun verplichtingen op grond van instrumenten van internationaal recht waarbij zij partij zijn.*
- (5) *Het belang van het kind moet bij de lidstaten vooropstaan wanneer zij uitvoering geven aan de bepalingen van deze verordening die mogelijk van invloed zijn op minderjarigen.*

⁸ *Verordening (EU) 2024/... van het Europees Parlement en de Raad van ... tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU (PB L, ..., ELI: ...).*

⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)), en in de voetnoot het nummer, de datum en de verwijzing naar het PB.*

⁺⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

(6) *Veel verzoeken om internationale bescherming worden gedaan aan de buitengrens of in een transitzone van een lidstaat, onder meer door personen die zijn aangehouden wegens het onrechtmatig overschrijden van de buitengrens, met andere woorden op het moment van de irreguliere overschrijding van de buitengrens of na de overschrijding in de nabijheid van die buitengrens, of door personen die zijn ontscheept na een opsporings- en reddingsoperatie. Om aan de buitengrens identiteits-, veiligheids- en medische controles te kunnen uitvoeren en de betrokken onderdanen van derde landen en staatlozen naar de geschikte procedure te kunnen doorverwijzen, is een screening nodig. Na de screening moeten onderdanen van derde landen en staatlozen naar de passende asiel- of terugkeerprocedure worden doorverwezen, of moet hun de toegang worden geweigerd. Daartoe moet een fase vóór binnenkomst worden ingevoerd, die naargelang het geval bestaat uit een screening en uit grensprocedures voor asiel en terugkeer. Er moeten naadloze en efficiënte koppelingen tussen alle fasen van de desbetreffende procedures voor alle irreguliere binnenkomsten tot stand worden gebracht.*

- (7) *Verzoekers mogen niet tot het grondgebied worden toegelaten indien zij geen recht hebben om te blijven, indien zij niet hebben verzocht om te mogen blijven ten behoeve van de beroepsprocedure zoals vastgesteld in Verordening (EU) 2024/...⁺, of indien een rechterlijke instantie heeft besloten dat zij niet mogen blijven in afwachting van de uitkomst van die beroepsprocedure. In dergelijke gevallen moet, om de continuïteit tussen de asielprocedure en de terugkeerprocedure te waarborgen, de terugkeerprocedure ook worden uitgevoerd in het kader van een grensprocedure die ten hoogste twaalf weken duurt. Die termijn moet van start gaan op het moment waarop de verzoeker, de onderdaan van een derde land of de staatloze niet langer het recht heeft om te blijven of geen toestemming meer heeft om te blijven.*
- (8) *Om de gelijke behandeling te waarborgen van alle onderdanen van derde landen en staatlozen van wie het verzoek in de grensprocedure is afgewezen, moet, indien een lidstaat heeft besloten de bepalingen van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad⁹ krachtens de desbetreffende daarin opgenomen afwijking niet toe te passen jegens onderdanen van derde landen en staatlozen en tegen de onderdaan van een derde land geen terugkeerbesluit uitvaardigt, de behandeling en het beschermingsniveau van de betrokken verzoeker, onderdaan van een derde land of staatloze in overeenstemming zijn met de bepaling van Richtlijn 2008/115/EG betreffende gunstiger bepalingen wat betreft onderdanen van derde landen die buiten het toepassingsgebied van die richtlijn vallen en gelijkwaardig zijn aan die welke van toepassing zijn op personen jegens wie een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd.*

⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

⁹ *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).*

(9) Bij de uitvoering van de terugkeergrensprocedure moeten sommige bepalingen van Richtlijn 2008/115/EG van toepassing zijn, aangezien daarin elementen van de terugkeergrensprocedure worden geregeld die niet in deze verordening zijn vastgesteld, met name die met betrekking tot definities, gunstigere bepalingen, non-refoulement, het belang van het kind, het familie- en gezinsleven en de gezondheidstoestand, het risico op onderduiken, de verplichting tot medewerking, de termijn voor vrijwillig vertrek, het terugkeerbesluit, de verwijdering, het uitstel van verwijdering, de terugkeer en de verwijdering van niet-begeleide minderjarigen, inreisverboden, waarborgen in afwachting van terugkeer, bewaring, de voorwaarden met betrekking tot bewaring, de bewaring van minderjarigen en gezinnen en noodsituaties. Om het risico op onrechtmatige binnenkomsten en verplaatsingen van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en staatlozen die worden onderworpen aan de terugkeergrensprocedure te beperken, moet een termijn voor vrijwillig vertrek worden toegekend. Die termijn voor vrijwillig vertrek mag alleen op verzoek worden toegekend en moet ten hoogste 15 dagen bedragen, zonder het recht te verlenen om het grondgebied van de betrokken lidstaat binnen te komen. De betrokkenen overhandigen, zo lang als nodig is om onderduiken te voorkomen, alle geldige reisdocumenten die zij bezitten aan de bevoegde autoriteiten. De bepalingen inzake terugkeer in deze verordening doen geen afbreuk aan de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten om te allen tijde te besluiten een autonome verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te verlenen aan een onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft, in schrijnende gevallen, om humanitaire of om andere redenen.

- (10) *Indien de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land of staatloze binnen de maximumtermijn van de terugkeergrensprocedure niet is teruggekeerd of verwijderd, moet de terugkeerprocedure worden voortgezet als voorzien in Richtlijn 2008/115/EG.*
- (11) *Indien een verzoeker, een onderdaan van een derde land of een staatloze die tijdens de in Verordening (EU) .../...⁺ vastgestelde asielgrensprocedure in bewaring is gesteld, niet langer het recht heeft om te blijven en geen toestemming heeft gekregen om te blijven, moeten de lidstaten de bewaring kunnen blijven toepassen om een binnenkomst op het grondgebied te beletten en om een terugkeerprocedure uit te voeren, met nakoming van de waarborgen en voorwaarden voor bewaring van Richtlijn 2008/115/EG. Het moet ook mogelijk zijn een verzoeker, een onderdaan van een derde land of een staatloze die tijdens een asielgrensprocedure niet in bewaring is gesteld, die niet langer het recht heeft om te blijven en geen toestemming heeft om te blijven, in bewaring te nemen indien er een risico op onderduiken bestaat, de betrokkene terugkeer vermijdt of belemmert of een risico vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid. De duur van die bewaring moet zo kort mogelijk zijn en mag niet langer zijn dan de maximale duur van de terugkeergrensprocedure. Als de illegaal verblijvende onderdaan van een derde land of de staatloze binnen die termijn niet is teruggekeerd of verwijderd en de terugkeergrensprocedure niet langer van toepassing is, moet Richtlijn 2008/115/EG van toepassing zijn. De periode van bewaring tijdens de terugkeergrensprocedure moet worden meegerekend in de in die richtlijn vastgestelde maximale bewaringstermijn.*

⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

(12) De terugkeergrensprocedure moet, in crisissituaties zoals gedefinieerd in Verordening (EU) 2024/... van het Europees Parlement en de Raad¹⁰⁺, de terugkeer vergemakkelijken van irregulier verblijvende onderdanen van derde landen of staatlozen van wie het verzoek is afgewezen in het kader van een crisis op het gebied van de asielgrensprocedure 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 doeltreffend op crisissituaties te kunnen reageren, moet het ook mogelijk zijn om de terugkeergrensprocedure in een crisissituatie toe te passen op verzoekers, onderdanen van derde landen en staatlozen op wie de terugkeergrensprocedure van toepassing is en van wie het verzoek is afgewezen vóór de vaststelling van een uitvoeringsbesluit van de Raad als bedoeld in Verordening (EU) 2024/...⁺⁺ waarin wordt verklaard dat een lidstaat met een crisissituatie wordt geconfronteerd, en die geen recht en geen toestemming hebben om te blijven na de vaststelling van een dergelijk besluit.

¹⁰ Verordening (EU) 2024/... van het Europees Parlement en de Raad van ... betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel (PB L, ..., ELI: ...).

⁺ PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)), en in de voetnoot het nummer, de datum en de verwijzing naar het PB.

⁺⁺ PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).

- (13) *Overeenkomstig artikel 72 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) laat deze verordening de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet.*
- (14) *Met het oog op een coherente uitvoering van de bepalingen inzake de terugkeergrensprocedure van deze verordening zodra deze van toepassing wordt, moeten op het niveau van de Unie en op nationaal niveau uitvoeringsplannen worden ontwikkeld en uitgevoerd waarin lacunes en operationele stappen voor elke lidstaat worden vastgesteld.*
- (15) *De toepassing van deze verordening moet regelmatig worden geëvalueerd.*
- (16) *De beleidsdoelstelling van het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (BMVI), dat als onderdeel van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer is opgericht bij Verordening (EU) 2021/1148 van het Europees Parlement en de Raad¹¹, is te zorgen voor een krachtig en doeltreffend Europees geïntegreerd grensbeheer aan de buitengrenzen, onder meer door illegale immigratie te voorkomen en op te sporen en migratiestromen doeltreffend te beheren. Het toestaan van de financiering van steun uit hoofde van dat instrument voor solidariteitsacties in het kader van Verordening (EU) 2024/... van het Europees Parlement en de Raad¹²⁺ zou bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van Verordening (EU) 2021/1148. Verordening (EU) 2021/1148 moet derhalve worden gewijzigd.*
- (17) *Het moet mogelijk zijn de middelen van het BMVI en van andere relevante fondsen van de Unie (de “fondsen”) beschikbaar te maken om de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om Verordening (EU) 2024/...⁺⁺ toe te passen, overeenkomstig de toepasselijke regels voor het gebruik van de fondsen en*

¹¹ Verordening (EU) 2021/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 251 van 15.7.2021, blz. 48).

¹² Verordening (EU) 2024/... van het Europees Parlement en de Raad van ... betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013 (PB L ..., ELI:...).

⁺ PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)), en in de voetnoot het nummer, de datum en de verwijzing naar het PB.

⁺⁺ PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).

onverminderd andere prioriteiten die door de fondsen worden ondersteund. In dat verband moeten de lidstaten kunnen gebruikmaken van de toewijzingen in het kader van hun respectieve programma's, met inbegrip van de bedragen die beschikbaar worden gesteld na de tussentijdse evaluatie. Het moet mogelijk zijn aanvullende steun in het kader van de relevante thematische faciliteiten beschikbaar te stellen, met name voor die lidstaten die hun capaciteit aan de grenzen mogelijk moeten vergroten.

- (18) *Verordening (EU) 2021/1148 moet worden gewijzigd om te waarborgen dat de Uniebegroting volledig bijdraagt aan de totale subsidiabele uitgaven voor solidariteitsacties, en om specifieke rapportageverplichtingen met betrekking tot deze acties in te voeren, als onderdeel van de bestaande rapportageverplichtingen met betrekking tot de uitvoering van de fondsen. Die verordening moet ook worden gewijzigd om de lidstaten in staat te stellen financiële bijdragen aan het BMVI te leveren in de vorm van externe bestemmingsontvangsten.*
- (19) *Daar de doelstellingen van deze verordening, namelijk het vaststellen van een terugkeergrensprocedure, het voorzien in specifieke tijdelijke regels om ervoor te zorgen dat de lidstaten in staat zijn crisissituaties aan te pakken, en het mogelijk maken van de financiering van steun uit hoofde van Verordening (EU) 2021/1148 voor solidariteitsacties in het kader van Verordening (EU) 2024/...⁺, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang en de gevolgen van deze verordening beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken.*
- (20) *Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het VEU en het VWEU, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening; deze is bijgevolg niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken. Aangezien deze verordening voortbouwt op het Schengenacquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad heeft beslist over deze verordening of het deze in zijn interne recht zal omzetten.*

⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*

- (21) *Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad¹³. Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing op Ierland.*
- (22) *Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis¹⁴ die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad¹⁵.*
- (23) *Wat Zwitserland betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis¹⁶ die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad¹⁷.*

¹³ *Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20).*

¹⁴ *PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36.*

¹⁵ *Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31).*

¹⁶ *PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.*

¹⁷ *Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53 van 27.2.2008, blz. 1).*

- (24) *Wat Liechtenstein betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis¹⁸ die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punten A en B, van Besluit 1999/437/EG van de Raad, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad¹⁹.*
- (25) *Deze verordening is in overeenstemming met de grondrechten en de beginselen die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het “Handvest”). Deze verordening beoogt met name te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd, en te bevorderen dat de artikelen 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 en 47 van het Handvest worden toegepast,*

HEBBERN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

¹⁸ PB L 160 van 18.6.2011, blz. 21.

¹⁹ Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19).

HOOFDSTUK I

ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

Onderwerp en toepassingsgebied

- 1. Bij deze verordening wordt een terugkeergrensprocedure vastgesteld. De verordening is van toepassing op onderdanen van derde landen en staatlozen van wie het verzoek is afgewezen in het kader van de asielgrensprocedure die is bepaald in de artikelen 43 tot en met 54 van Verordening (EU) 2024/...⁺ (de “asielgrensprocedure”). Zij voorziet ook in tijdelijke specifieke regels voor de terugkeergrensprocedure in crisissituaties zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 4, van Verordening (EU) 2024/...⁺⁺.***

Deze verordening wijzigt ook Verordening (EU) 2021/1148, met als doel de financiering van steun uit hoofde van die verordening voor solidariteitsacties in het kader van Verordening (EU) 2024/...⁺⁺⁺ mogelijk te maken.

- 2. Tijdelijke maatregelen die op grond van hoofdstuk III van deze verordening worden vastgesteld, voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid, zijn geschikt om de gestelde doelstellingen te verwezenlijken en de bescherming van de rechten van de verzoekers te waarborgen, en zijn in overeenstemming met de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Handvest en het internationale recht.***
- 3. De maatregelen in hoofdstuk III van deze verordening worden slechts toegepast voor zover dat strikt vereist is door de ernst van de situatie, op tijdelijke en beperkte wijze, en uitsluitend in uitzonderlijke omstandigheden. De lidstaten kunnen de in hoofdstuk III vastgestelde maatregelen alleen toepassen op verzoek en voor zover daarin is voorzien in het in artikel 4, lid 3, van Verordening (EU) 2024/...⁺ bedoelde besluit.***

Artikel 2

Verwijzingen naar Verordening (EU) 2024/...⁺

Voor lidstaten die niet gebonden zijn door Verordening (EU) 2024/...⁺, worden verwijzingen in deze verordening naar bepalingen van Verordening (EU) 2024/...⁺ begrepen als verwijzingen naar gelijkwaardige bepalingen die zij eventueel in hun nationale recht hebben opgenomen.

Artikel 3

Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- a) “verzoek om internationale bescherming” of “verzoek”: verzoek om internationale bescherming of verzoek als gedefinieerd in artikel 3, punt 12, van Verordening (EU) 2024/...⁺;*
- b) “verzoeker”: verzoeker als gedefinieerd in artikel 4, punt 13, van Verordening (EU) 2024/...⁺.*

⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

⁺⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

⁺⁺⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)).*

⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 16/24 (2016/0224A(COD)).*

HOOFDSTUK II

TERUGKEERGRENSPROCEDURE

Artikel 4

Terugkeergrensprocedure

- 1. Onderdanen van derde landen en staatlozen van wie het verzoek is afgewezen in het kader van de asielgrensprocedure, worden niet toegelaten tot het grondgebied van de betrokken lidstaat.*
- 2. De in lid 1 bedoelde personen worden door de lidstaten verplicht om gedurende ten hoogste twaalf weken op locaties aan of in de buurt van de buitengrens of in transitzones te verblijven. Indien die personen niet op die locaties kunnen worden opgevangen, mag de lidstaat andere locaties op zijn grondgebied gebruiken. De termijn van twaalf weken vangt aan op de datum waarop de verzoeker, de onderdaan van een derde land of de staatloze niet langer het recht heeft om te blijven en geen toestemming krijgt om te blijven. De verplichting om overeenkomstig dit lid op een bepaalde locatie te verblijven, wordt niet beschouwd als een toestemming om het grondgebied van een lidstaat binnen te komen of er te verblijven. De omstandigheden op die locaties voldoen aan de normen die gelijkwaardig zijn aan die van de materiële opvangvoorzieningen en de gezondheidszorg overeenkomstig de artikelen 19 en 20 van Richtlijn (EU) 2024/... van het Europees Parlement en de Raad²⁰⁺⁺ zoals zij gelden voor personen die nog steeds als verzoekers worden beschouwd.*
- 3. Artikel 3, artikel 4, lid 1, artikel 5, artikel 6, leden 1 tot en met 5, artikel 7, leden 2 en 3, artikelen 8 tot en met 11, artikel 12, artikel 14, lid 1, artikel 15, leden 2 tot en met 4, en de artikelen 16 tot en met 18 van Richtlijn 2008/115/EG zijn van toepassing ten behoeve van dit artikel.*
- 4. Indien een terugkeerbesluit niet binnen de in lid 2 bedoelde maximumtermijn kan worden uitgevoerd, zetten de lidstaten de terugkeerprocedures voort overeenkomstig Richtlijn 2008/115/EG.*

5. *Onverminderd de mogelijkheid om te allen tijde vrijwillig terug te keren, wordt aan de in lid 1 bedoelde personen een termijn voor vrijwillig vertrek toegekend, tenzij er een risico op onderduiken bestaat, of indien hun verzoek in het kader van de asielgrensprocedure als kennelijk ongegrond is afgewezen, of indien de betrokkene een risico vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid van de lidstaten. De termijn voor vrijwillig vertrek wordt alleen op verzoek toegekend en bedraagt ten hoogste 15 dagen, zonder het recht om het grondgebied van de betrokken lidstaat binnen te komen. Voor de toepassing van dit lid, en zo lang als nodig is om onderduiken te voorkomen, overhandigen de betrokkenen alle geldige reisdocumenten die zij bezitten aan de bevoegde autoriteiten.*
6. *De lidstaten die na de afwijzing van een verzoek in het kader van de asielgrensprocedure een weigering van toegang overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad²¹ uitvaardigen en die op grond van artikel 2, lid 2, punt a), van Richtlijn 2008/115/EG hebben besloten om die richtlijn in die gevallen niet toe te passen, zorgen ervoor dat de behandeling en het niveau van bescherming van de onderdanen van derde landen en de staatlozen aan wie toegang wordt geweigerd, in overeenstemming zijn met artikel 4, lid 4, van Richtlijn 2008/115/EG en gelijkwaardig aan de behandeling en het niveau van bescherming als bepaald in lid 2 van dit artikel en in artikel 5, lid 4, van deze verordening.*

Artikel 5

Bewaring

1. *Bewaring kan slechts als laatste redmiddel worden opgelegd indien dit noodzakelijk blijkt op basis van een individuele beoordeling van elk geval en indien andere, minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast.*

²⁰ *Richtlijn (EU) 2024/... van het Europees Parlement en de Raad van ... tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking) (PB L, ..., ELI:...).*

⁺⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 69/23 (2016/0222(COD)) in te voegen, en in de voetnoot het nummer, de datum en de verwijzing naar het PB.*

²¹ *Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).*

2. *Personen als bedoeld in artikel 4, lid 1, van deze verordening die tijdens de asielgrensprocedure in bewaring werden gesteld, die niet langer het recht hebben om te blijven en die geen toestemming krijgen om te blijven, kunnen verder in bewaring worden gehouden om hun binnenkomst op het grondgebied van de betrokken lidstaat te beletten, hun terugkeer voor te bereiden of de verwijderingsprocedure uit te voeren.*
3. *Personen als bedoeld in artikel 4, lid 1, van deze verordening die tijdens de asielgrensprocedure niet in bewaring werden gesteld, die niet langer het recht hebben om te blijven en die geen toestemming hebben gekregen om te blijven, kunnen in bewaring worden gesteld indien er een risico bestaat op onderduiken in de zin van Richtlijn 2008/115/EG, indien zij de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijken of belemmeren of indien zij een risico vormen voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid.*
4. *De bewaring duurt zo kort mogelijk en alleen zolang er sprake is van een redelijk vooruitzicht van verwijdering en zolang de regelingen daarvoor worden getroffen en met de nodige zorgvuldigheid worden uitgevoerd. De duur van de bewaring mag niet langer zijn dan de in artikel 4, lid 2, van deze verordening bedoelde periode en, indien een bewaring wordt opgelegd die onmiddellijk aansluit op een periode van bewaring als voorgeschreven uit hoofde van dit artikel, wordt die periode van bewaring meegerekend in de in artikel 15, leden 5 en 6, van Richtlijn 2008/115/EG vastgestelde maximale bewaringstermijnen.*
5. *Uiterlijk op ... [zes maanden na de datum van inwerkingtreding van deze verordening] ontwikkelt het bij Verordening (EU) 2021/2303 van het Europees Parlement en de Raad²² opgerichte Asielagentschap van de Europese Unie overeenkomstig artikel 13, lid 2, van die verordening richtsnoeren over verschillende praktijken als alternatief voor bewaring die in het kader van een grensprocedure zouden kunnen worden gebruikt.*

²² Verordening (EU) 2021/2303 van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2021 inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010 (PB L 468 van 30.12.2021, blz. 1).

HOOFDSTUK III

AFWIJKINGEN IN GEVAL VAN CRISISSITUATIES

Artikel 6

Maatregelen voor de terugkeergrensprocedure in crisissituaties

1. *In een crisissituatie als gedefinieerd in artikel 1, lid 4, van Verordening (EU) 2024/...⁺ en in verband met illegaal verblijvende onderdanen van derde landen of staatlozen van wie het verzoek is afgewezen in het kader van de asielgrensprocedure op grond van artikel 11, leden 3, 4 en 6, van Verordening (EU) 2024/...⁺, die geen recht en geen toestemming hebben om te blijven, kunnen de lidstaten in een afwijking voorzien als volgt:*
 - a) *in afwijking van artikel 4, lid 2, van deze verordening, kunnen de lidstaten de maximumperiode gedurende welke die onderdanen van derde landen of staatlozen op de in dat artikel bedoelde locaties moeten worden gehouden, verlengen met ten hoogste zes weken;*
 - b) *in afwijking van artikel 5, lid 4, van deze verordening is de periode van bewaring niet langer dan de in punt a) van dit lid bedoelde periode, en wordt deze meegerekend in de in artikel 15, leden 5 en 6, van Richtlijn 2008/115/EG vastgestelde maximale bewaringstermijnen.*
2. *Lid 1 van dit artikel is tevens van toepassing op verzoekers, onderdanen van derde landen en staatlozen voor wie de asielgrensprocedure geldt en van wie het verzoek is afgewezen vóór de vaststelling van het in artikel 4, lid 3, van Verordening (EU) 2024/...⁺ bedoelde uitvoeringsbesluit van de Raad, en die na de vaststelling van dat uitvoeringsbesluit geen recht en geen toestemming hebben om te blijven.*

⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

3. *Organisaties en personen die krachtens het nationale recht advies en counseling mogen verstrekken, krijgen daadwerkelijke toegang tot verzoekers die worden vastgehouden in detentiecentra of die zich aan grensdoorlaatposten bevinden. De lidstaten kunnen beperkingen opleggen met betrekking tot die handelingen indien de beperkingen, krachtens het nationale recht, objectief noodzakelijk zijn voor de veiligheid, de openbare orde of het administratieve beheer van een detentiecentrum, mits de toegang hierdoor niet ernstig wordt beperkt of onmogelijk wordt gemaakt.*

Artikel 7

Procedureregels

Wanneer een lidstaat van oordeel is zich in een crisissituatie als gedefinieerd in artikel 1, lid 4, van Verordening (EU) .../...⁺ te bevinden, kan hij een verzoek indienen om de in artikel 6 van deze verordening bepaalde afwijkingen toe te passen. Wanneer een lidstaat een dergelijk verzoek indient, zijn de artikelen 2 tot en met 6 en artikel 17, leden 3 en 4, van Verordening (EU) 2024/...⁺ van toepassing, naargelang het geval. Wanneer op grond van artikel 2 van Verordening (EU) 2024/...⁺ reeds een procedure is ingeleid om een afwijking te verkrijgen, kunnen de lidstaten in het kader van die procedure een verzoek indienen om de in artikel 6 van deze verordening bepaalde afwijkingen toe te passen.

Artikel 8

Specifieke bepalingen en waarborgen

Een lidstaat die de in artikel 6 bepaalde afwijking toepast, informeert de betrokken onderdanen van derde landen of staatlozen naar behoren in een taal die de onderdanen van derde landen of staatlozen begrijpen of redelijkerwijs kunnen worden geacht te begrijpen, over de toegepaste maatregelen en de looptijd van de maatregelen.

⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 19/24 (2020/0277(COD)).*

HOOFDSTUK IV
WIJZIGINGEN VAN VERORDENING (EU) 2021/1148

Artikel 9

Wijzigingen van Verordening (EU) 2021/1148

Verordening (EU) 2021/1148 wordt als volgt gewijzigd:

1) *Aan artikel 2 wordt het volgende punt toegevoegd:*

“11) “solidariteitsactie”: een actie waarvan het toepassingsgebied wordt omschreven in artikel 56, lid 2, punt b), van Verordening (EU) 2024/... van het Europees Parlement en de Raad⁺ en die wordt gefinancierd met de in artikel 64, lid 1, van die verordening bedoelde financiële bijdragen van de lidstaten.

** Verordening (EU) 2024/... van het Europees Parlement en de Raad van ... betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013 (PB L ..., ELI:...).*”

2) *Aan artikel 10 wordt het volgende lid toegevoegd:*

“3. Steun uit hoofde van deze verordening kan, ten behoeve van solidariteitsacties, worden gefinancierd met bijdragen van de lidstaten en van andere publieke of particuliere donoren als externe bestemmingsontvangsten overeenkomstig artikel 21, lid 5, van het Financieel Reglement.”

3) *In artikel 12 wordt het volgende lid ingevoegd:*

“7 bis. Voor solidariteitsacties kan de bijdrage uit de Uniebegroting worden verhoogd tot 100 % van de totale subsidiabele uitgaven.”

4) *In artikel 29, lid 2, eerste alinea, wordt het volgende punt ingevoegd:*

⁺ *PB: gelieve nummer in te vullen van de verordening in document PE-CONS 21/24 (2020/0279(COD)), en in de voetnoot het nummer, de datum en de verwijzing naar het PB.*

“a bis) de uitvoering van solidariteitsacties, inclusief een opsplitsing van de financiële bijdragen per actie en een beschrijving van de belangrijkste resultaten die dankzij de financiering zijn bereikt;”.

5) *Aan bijlage II, punt 1, wordt het volgende punt toegevoegd:*

“h) steun voor solidariteitsacties, in overeenstemming met de reikwijdte van de steun die wordt genoemd in bijlage III, punt 1.”.

6) *Bijlage VI wordt als volgt gewijzigd:*

a) *in tabel 1, punt I, wordt de volgende code toegevoegd:*

“030 Solidariteitsacties”;

b) *tabel 3 wordt als volgt gewijzigd:*

i) *de codes 005 en 006 worden vervangen door:*

“005 Bijzondere doorreisregeling als bedoeld in artikel 17

006 Acties die onder artikel 85, lid 2, van Verordening (EU) 2018/1240 vallen”;

ii) *de volgende codes worden toegevoegd:*

“007 Acties die onder artikel 85, lid 3, van Verordening (EU) 2018/1240 vallen

008 Noodhulp

009 Solidariteitsacties”.

HOOFDSTUK V

SLOTBEPALINGEN

Artikel 10

Aanvechting door overheidsinstanties

Deze verordening doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor overheidsinstanties om bestuursrechtelijke of rechterlijke beslissingen aan te vechten zoals voorzien in het nationale recht.

Artikel 11

Berekening van termijnen

De in deze verordening vastgestelde termijnen worden als volgt berekend:

- a) indien een in dagen, weken of maanden omschreven termijn ingaat op het tijdstip waarop een gebeurtenis of een handeling plaatsvindt, wordt de dag waarop deze gebeurtenis of handeling plaatsvindt, niet bij de termijn inbegrepen;***
- b) een in weken of maanden omschreven termijn loopt af bij het einde van de dag die – in de laatste week of maand – respectievelijk dezelfde naam of dezelfde cijferaanduiding in de maand heeft als de dag waarop de gebeurtenis of de handeling plaatsvindt die de termijn doet ingaan; indien in de laatste maand van een in maanden omschreven termijn de dag die bepalend is voor het aflopen van de termijn ontbreekt, loopt de termijn af om middernacht op de laatste dag van die laatste maand;***
- c) de zaterdagen, zondagen en wettelijk erkende feestdagen in de betrokken lidstaat zijn bij de termijnen inbegrepen; indien een termijn eindigt op een zaterdag, zondag of officiële feestdag, wordt de volgende werkdag als de laatste dag van die termijn beschouwd.***

Artikel 12

Overgangsmaatregelen

Uiterlijk op ... [drie maanden na de inwerkingtreding van deze verordening] dient de Commissie, in nauwe samenwerking met de lidstaten en de betrokkenorganen en instanties van de Unie, een gemeenschappelijk uitvoeringsplan in bij de Raad, waarin vastgestelde lacunes en de vereiste operationele stappen worden beoordeeld, om ervoor te zorgen dat de lidstaten voldoende voorbereid zijn om hoofdstuk II van deze verordening uiterlijk op ... [de eerste dag van de vijftiengste maand na de inwerkingtreding van deze verordening] uit te voeren, en stelt zij het Europees Parlement hiervan in kennis.

Op basis van dat gemeenschappelijk uitvoeringsplan stelt elke lidstaat, met de steun van de Commissie en de betrokken organen en instanties van de Unie, uiterlijk op ... [zes maanden na de inwerkingtreding van deze verordening] een nationaal uitvoeringsplan op, met de acties en een tijdschema voor de uitvoering daarvan. Elke lidstaat voltooit de uitvoering van zijn plan uiterlijk op... [de eerste dag van de vijftiengste maand na de inwerkingtreding van deze verordening].

Voor de toepassing van dit artikel kunnen de lidstaten gebruikmaken van de steun van de betrokken organen en instanties van de Unie, en de fondsen van de Unie kunnen de lidstaten financiële steun verlenen, overeenkomstig de op die organen en instanties en fondsen toepasselijke rechtshandelingen.

De Commissie houdt nauwlettend toezicht op de uitvoering van de nationale uitvoeringsplannen.

Artikel 13

Toezicht en evaluatie

De Commissie brengt uiterlijk... [twee jaar vanaf de datum van toepassing van deze verordening] en vervolgens om de vijf jaar verslag uit aan het Europees Parlement en aan de Raad over de toepassing van deze verordening in de lidstaten en stelt, zo nodig, wijzigingen voor.

De lidstaten sturen de Commissie op haar verzoek uiterlijk op ... [negen maanden vóór de in de eerste alinea genoemde datum] de gegevens die nodig zijn om haar verslag op te stellen.

Artikel 14

Inwerkingtreding en toepassing

1. Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.
2. Deze verordening is van toepassing vanaf ... [**twee jaar** vanaf de datum van inwerkingtreding].

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

Gedaan te ...,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

26.3.2024

ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN INZAKE DE RECHTSGROND

De heer Juan Fernando López Aguilar
Voorzitter
Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken
BRUSSEL

Betreft: Advies inzake de rechtsgrondslag van het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een procedure voor terugkeer naar de grens, en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1148 (COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD))

Geachte heer López Aguilar,

Bij brief van 15 februari 2024¹ heeft de voorzitter van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE), overeenkomstig artikel 40, lid 2, van het Reglement, de Commissie juridische zaken (JURI) verzocht de juistheid na te gaan van onder meer de rechtsgrondslag van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een procedure voor terugkeer naar de grens, en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1148 (hierna: “de voorgestelde verordening”).

De commissie JURI behandelt bovengenoemd punt op haar buitengewone vergadering van 11 maart 2024.

I – Achtergrond

In december 2023 bereikten het Europees Parlement en de Raad een voorlopig akkoord over de wetgevingsvoorstellen die zijn opgenomen in het nieuwe migratie- en asielpact² dat de Commissie in september 2020 heeft ingediend. Tot dat pact behoorde ook een gewijzigd voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU³ (hierna: “de verordening asielprocedures”) en een voorstel voor een verordening betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel⁴ (hierna: “de crisisverordening”).

Naar aanleiding van het voorlopig akkoord werden de juridische diensten van het Europees Parlement en de Raad verzocht het resultaat van de interinstitutionele onderhandelingen te

¹ D(2024)5159.

² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over een nieuw migratie- en asielpact (COM(2020) 609 van 23.9.2020).

³ COM(2016) 467 van 13.7.2016, gewijzigd bij COM(2020) 611 van 23.9.2020 (2016/0224A(COD)).

⁴ COM(2020) 613 van 23.9.2020 (2020/0277(COD)).

beoordelen en technische aanbevelingen te doen om ervoor te zorgen dat de operabiliteit en de samenhang van het Schengenacquis in acht wordt genomen.

Na de beoordeling hebben de juridische diensten aanbevolen de voor Schengen relevante bepalingen op te nemen in een op zichzelf staande rechtshandeling. Het resultaat was de voorgestelde verordening die in hoofdzaak bepalingen bevat over de procedure voor terugkeer naar de grens, waarover is onderhandeld en voorlopige overeenstemming is bereikt in het kader van de verordening asielprocedures, samen met afwijkingen die uit de crisisverordening zijn overgenomen en wijzigingen van het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visabeleid, dat is ingesteld bij Verordening (EU) 2021/1148⁵. Tijdens de vergadering van de contactgroep Asiel met de vijf roulerende voorzitterschappen van de Raad⁶ hebben het Europees Parlement en de Raad deze aanbeveling en de daaruit voortvloeiende voorgestelde verordening voorlopig goedgekeurd in de vorm van een op zichzelf staande ontwerprechtshandeling. Vervolgens heeft de commissie LIBE een verzoek om een advies van de commissie JURI ingediend om de juistheid na te gaan van het gebruik van artikel 77, lid 2, en artikel 79, lid 2, punt c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) als rechtsgrondslag voor de voorgestelde verordening.

II – De relevante Verdragsbepalingen

Hoofdstuk 2 (“Beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie”) van titel V van het derde deel van het VWEU luidt onder meer (eigen markering):

*Artikel 77
(oud artikel 62 VEG)*

1. De Unie ontwikkelt een beleid dat tot doel heeft:

- (a) het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen;*
- (b) te zorgen voor personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen;*
- (c) geleidelijk een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen op te zetten.*

2. Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor:

- (a) het gemeenschappelijk beleid inzake visa en andere verblijfstitels van korte duur;*
- (b) de controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen worden onderworpen;*

⁵ Verordening (EU) 2021/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 251 van 15.7.2021, blz. 48).

⁶ Format vastgesteld in het kader van de gezamenlijke routekaart van het Europees Parlement en de Raad voor de onderhandelingen over het CEAS en het nieuwe migratie- en asielpact, ondertekend in september 2022.

- (c) de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen gedurende een korte periode vrij in de Unie kunnen reizen;*
- (d) de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen;*
- (e) het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen.*

(...)

Artikel 79

(oud artikel 63, punten 3 en 4, VEG)

- 1. De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk immigratiebeleid, dat erop gericht is in alle stadia te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en een preventie en intensievere bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.*
- 2. Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast op de volgende gebieden:***
 - (a) de voorwaarden voor toegang en verblijf, en normen betreffende de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, onder andere met het oog op gezinshereniging;*
 - (b) de omschrijving van de rechten van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, alsook de voorwaarden ter regeling van het vrije verkeer en het vrije verblijf in andere lidstaten;*
 - (c) illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van verwijdering en repatriëring van illegaal verblijvende personen;***
 - (d) bestrijding van mensenhandel, met name handel in vrouwen en kinderen.*

(...)

III – Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreffende de keuze van de rechtsgrondslag

Het Hof van Justitie beschouwt de keuze van de juiste rechtsgrondslag vanouds als een kwestie van constitutioneel belang aangezien hierdoor de naleving van het beginsel van bevoegdheidstoedeling (artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie) wordt gewaarborgd en de aard en de omvang van de bevoegdheid van de Unie worden bepaald⁷.

⁷ Advies 2/00 (“Protocol van Cartagena”), ECLI:EU:C:2001:664, punt 5.

Volgens vaste rechtspraak mag de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie niet alleen afhangen van de opvatting van een instelling omtrent het nagestreefde doel, maar moet berusten op objectieve criteria die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder met name het doel en de inhoud van de handeling⁸.

Indien bij het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, moet die handeling op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist⁹. Alleen indien wordt vastgesteld dat de handeling verschillende doelstellingen tegelijk nastreeft die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, kan de handeling bij wijze van uitzondering op de diverse overeenkomstige rechtsgrondslagen worden gebaseerd¹⁰. Dit is echter alleen mogelijk wanneer de voor beide rechtsgrondslagen vastgestelde procedures niet onverenigbaar zijn met en geen afbreuk doen aan het recht van het Europees Parlement¹¹.

IV – Doel en inhoud van de voorgestelde verordening

Informatie over het doel van de voorgestelde verordening is te vinden in de toelichting bij het gewijzigde voorstel voor de verordening asielprocedures, dat de Commissie in 2020 heeft ingediend in het kader van het nieuwe migratie- en asielpact. In deze toelichting stelde de Commissie dat ze het *“niet nodig [achte] ingrijpende wijzigingen aan te brengen aan het voorstel van 2016, waarmee de medewetgevers reeds aanzienlijke vooruitgang hebben geboekt”*, maar dat ze heeft voorzien in *“gerichte wijzigingen van het voorstel van 2016 om [...] specifieke problemen het hoofd te bieden, de vooropgestelde doelstellingen te bevorderen en, samen met het voorstel voor een verordening tot invoering van een screening, een naadloze koppeling tot stand te brengen tussen alle fasen van het migratieproces, van de aankomst tot de verwerking van het asielverzoek en, in voorkomend geval, de terugkeer”* (eigen markering). Tijdens de screening worden migranten geregistreerd en gescreend om hun identiteit vast te stellen en na te gaan of er gezondheids- en veiligheidsrisico's zijn. Daarna wordt de *“geschikte procedure (asiel, weigering van toegang, of terugkeer)”* (eigen markering) gestart. Daarna wordt bepaald of een asielverzoek moet worden beoordeeld in een asielgrensprocedure, waarbij de verzoeker geen toegang krijgt tot het grondgebied van de lidstaat, of in een normale asielprocedure. Als in een asielgrensprocedure zou worden vastgesteld dat de betrokkene geen bescherming nodig had, zou een terugkeergrensprocedure volgen.

Naar aanleiding van deze opvatting over de procedure aan de grens heeft de Commissie de verordening asielprocedures gewijzigd door bepalingen over de terugkeer van onderdanen van derde landen op te nemen middels de instelling van een grensprocedure voor de uitvoering van dergelijke terugkeer en heeft ze artikel 79, lid 2, punt c), VWEU toegevoegd als rechtsgrondslag voor de verordening asielprocedures. Onder het eerste streepje over de

⁸ Zaak C-300/89, Commissie/Raad (“Titaandioxide”), ECLI:EU:C:1991:244, punt 10.

⁹ Zaak C-137/12, Commissie/Raad, ECLI:EU:C:2013:675, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

¹⁰ Zaak C-300/89, punten 13 en 17; Zaak C-42/97, Parlement/Raad, ECLI:EU:C:1999:81, punt 38; Advies 2/00, punt 23; Zaak C-94/03, Commissie/Raad (“Verdrag van Rotterdam”), ECLI:EU:C:2006:2 en zaak C-178/03, Commissie/Parlement en Raad, ECLI:EU:C:2006:4, punten 36 en 43.

¹¹ Zaak C-300/89, punten 17-25; Zaak C-268/94, Portugal/Raad, ECLI:EU:C:1996:461.

rechtsgrondslag in punt 2 van de toelichting bij het gewijzigde voorstel voor de verordening asielprocedures van 2020 heeft de Commissie uitgelegd dat de rechtsgronden voor de verordening asielprocedures “*artikel 78, lid 2, onder d), en artikel 79, lid 2, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)*” waren. *Daarin wordt voorzien in de vaststelling van maatregelen op het gebied van gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van de uniforme status van asiel of van subsidiaire bescherming, en op het gebied van illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van verwijdering en repatriëring van illegaal verblijvende personen*” en dat “*[d]e andere rechtsgrondslag [...] noodzakelijk [is] om te kunnen voorzien in specifieke bepalingen die de terugkeer van afgewezen asielzoekers regelen, met name met betrekking tot het tegelijk uitvaardigen van een terugkeerbesluit met een negatieve beslissing inzake een verzoek, de gezamenlijke voorziening in rechte tegen dergelijke besluiten en de naadloze koppeling van asiel- en [terugkeer]grensprocedures.*” (eigen markering).

Tijdens de interinstitutionele onderhandelingen bereikten de medewetgevers een voorlopig akkoord over de procedure voor terugkeer naar de grens in het kader van de verordening asielprocedures, met inbegrip van de artikelen 41 octies en 41 nonies over respectievelijk de grensprocedure voor het uitvoeren van terugkeer en bewaring. In de slotfase kwamen de medewetgevers echter overeen dat de voorgestelde verordening omwille van de “variabele geometrie van Schengen” in twee delen moest worden opgesplitst. In de eerste tekst (de verordening asielprocedures) zouden alle bepalingen met betrekking tot de vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie worden behouden. De bepalingen inzake de procedure voor terugkeer naar de grens zouden daarentegen worden geschrapt en worden opgenomen in een tweede tekst, de voorgestelde verordening waarop dit advies betrekking heeft.

Het resultaat is een op zichzelf staande rechtshandeling die tot doel heeft “*de procedurele regelingen van de lidstaten te stroomlijnen, te vereenvoudigen en te harmoniseren*” door de vaststelling van een procedure voor terugkeer naar de grens. In de overwegingen van de voorgestelde verordening staat ook dat “*om de continuïteit tussen de asielprocedure en de terugkeerprocedure te waarborgen, [...] de terugkeerprocedure [moet] worden uitgevoerd in het kader van een grensprocedure*”. In de voorgestelde verordening wordt ook de samenhang met de richtlijn inzake reguliere terugkeer¹² verduidelijkt. Verder worden regels vastgesteld voor de bewaring van personen die niet langer het recht hebben om te blijven en geen toestemming hebben om te blijven, teneinde de binnenkomst op het grondgebied te beletten en een terugkeer uit te voeren. De procedure voor terugkeer naar de grens moet ook “*in crisissituaties de terugkeer vergemakkelijken van irregulier verblijvende onderdanen van derde landen of staatlozen van wie de aanvraag is afgewezen in het kader van een crisis [...] en die geen recht en geen toestemming hebben om te blijven*”. Dit komt met name tot uiting in de artikelen 4, 5 en 6 die respectievelijk betrekking hebben op de procedure voor terugkeer naar de grens, bewaring en maatregelen voor de procedure voor terugkeer naar de grens in crisissituaties.

Tot slot bevat de voorgestelde verordening ook wijzigingen met betrekking tot het bij

¹² 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).

Verordening (EU) 2021/1148¹³ (artikel 9) ingestelde Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid zodat het instrument kan worden ingezet om de lidstaten te ondersteunen bij de toepassing van de voorgestelde verordening.

V – Analyse

De voorgestelde verordening bevat in hoofdzaak de voormalige artikelen 41 octies en 41 nonies van de verordening asielprocedures (artikelen 4 en 5 in de voorgestelde verordening) en artikel 14 van de crisisverordening (artikel 6 in de voorgestelde verordening) en de bijbehorende overwegingen. Al deze bepalingen hebben betrekking op de terugkeer van onderdanen van derde landen, wat oorspronkelijk deel uitmaakte van hoofdstuk 6 van titel II van de Schengenovereenkomst, “*Afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en personenverkeer*” (artikelen 23 en 24). Zij maken dus onbetwist deel uit van het Schengenacquis, maar zijn niet opgenomen in een voor Schengen relevante rechtshandeling.

Het is van essentieel belang dat de operabiliteit en de samenhang van het Schengenacquis¹⁴ behouden blijven, evenals de volledige naleving van enerzijds de desbetreffende JBZ-protocollen¹⁵ en anderzijds de door de Unie met Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein gesloten associatieovereenkomsten inzake Schengen. Verder moeten alle vormen van terugkeer van onderdanen van derde landen uit het Schengengebied worden beschouwd als een ontwikkeling van het Schengenacquis. Alle onderdanen van derde landen die het Schengengebied binnenkomen, zijn immers ook onderworpen aan de uniforme toegangsvoorwaarden van de Schengengrenscodes.

De procedure voor terugkeer naar de grens moet daarom, ook in crisissituaties, tevens worden beschouwd als een onderdeel van het Schengenacquis met betrekking tot geïntegreerd grensbeheer. Deze bepalingen lijken dus terecht met de bijbehorende overwegingen te zijn opgenomen in een op zichzelf staande voor Schengen relevante rechtshandeling, die correct is gebaseerd op artikel 79, lid 2, punt c), VWEU.

Daarnaast zijn de wijzigingen van Verordening (EU) 2021/1148 ook geïntegreerd in de voorgestelde verordening om het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid te wijzigen, zodat het kan worden gebruikt ter ondersteuning van de lidstaten bij hun inspanningen om een sterk en doeltreffend Europees geïntegreerd grensbeheer aan de buitengrenzen te verzekeren. Artikel 77, lid 2, VWEU dient als rechtsgrondslag voor maatregelen op het gebied van onder meer visa, grenscontroles, het systeem voor geïntegreerd grensbeheer van de Unie en de afwezigheid van controles aan de binnengrenzen. Deze bepaling lijkt dus correct te worden gebruikt ter aanvulling van artikel 79, lid 2, punt c),

¹³ Verordening (EU) 2021/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 251 van 15.7.2021, blz. 48).

¹⁴ Zie, onder meer, het arrest van het Hof van 26.10.2010 in zaak C-482/08, Verenigd Koninkrijk/Raad (VIS), ECLI:EU:C:2010:631, punt 48, waarin het Hof ernaar verwijst dat rekening dient te worden gehouden “*met de noodzakelijke samenhang van dat [Schengen]acquis en met de noodzaak die samenhang te behouden wanneer het zich mogelijkerwijs ontwikkelt*”; zie ook de punten 49 en 58 van dat arrest.

¹⁵ Protocol nr. 19 betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie, Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, en Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken.

VWEU, aangezien de nagestreefde doelstellingen intrinsiek met elkaar verbonden zijn en de ene niet secundair en indirect is ten opzichte van de andere. Het gebruik van de dubbele rechtsgrondslag zou bijgevolg in overeenstemming zijn met de in punt III van deze nota genoemde criteria.

VI – Conclusie en aanbeveling

Op haar vergadering van 11 maart 2024 heeft de Commissie juridische zaken dienovereenkomstig, met 17 stemmen voor, geen stemmen tegen, bij 1 onthouding¹⁶ besloten de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken te adviseren dat artikel 79, lid 2, punt c), VWEU en artikel 77, lid 2, VWEU de juiste rechtsgrondslag lijken te zijn voor de voorgestelde verordening.

Hoogachtend,

Adrián Vázquez Lázara

¹⁶ Bij de eindstemming waren aanwezig: Adrián Vázquez Lázara (voorzitter), Marion Walsmann (ondervoorzitter), Lara Wolters (ondervoorzitter), Alessandra Basso, Ilana Cicurel, Ibán García Del Blanco, Pascal Durand, Daniel Freund (ter vervanging van Sergey Lagodinsky, overeenkomstig artikel 209, lid 7), Heidi Hautala, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Franco Roberti, Michaela Šojdrová (ter vervanging van Jiří Pospíšil overeenkomstig artikel 209, lid 7), Axel Voss, Javier Zarzalejos.

BIJLAGE: ENTITEITEN WAARVAN OF PERSONEN VAN WIE DE RAPPORTEUR VOOR ADVIES INPUT HEEFT ONTVANGEN

De rapporteur verklaart onder zijn exclusieve verantwoordelijkheid, geen input te hebben ontvangen van een entiteit of persoon die overeenkomstig artikel 8 van bijlage I bij het Reglement in deze bijlage moet worden vermeld.

PROCEDURE VAN DE BEVOEGDE COMMISSIE

Titel	Vaststelling van een grensprocedure voor terugkeer en wijziging van Verordening (EU) 2021/1148
Document- en procedurenummers	COM(2016)0467 – C9-0039/2024 – 2016/0224B(COD)
Datum indiening bij EP	13.7.2016
Bevoegde commissie Datum bekendmaking	LIBE 29.2.2024
Rapporteurs Datum benoeming	Fabienne Keller 9.11.2020
Betwisting rechtsgrondslag Datum JURI-advies	JURI 11.3.2024
Datum goedkeuring	14.2.2024
Uitslag eindstemming	+ : 40 - : 23 0 : 4
Bij de eindstemming aanwezige leden	Abir Al-Sahlani, Konstantinos Arvanitis, Malik Azmani, Pietro Bartolo, Vladimír Bilčík, Malin Björk, Vasile Blaga, Ioan-Rareş Bogdan, Karolin Braunsberger-Reinhold, Saskia Bricmont, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Patricia Chagnon, Lena Düpont, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Erik Marquardt, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Emil Radev, Karlo Ressler, Isabel Santos, Birgit Sippel, Sara Skytvedal, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Tomas Tobé, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervangers	Patricia Caro Maya, Romeo Franz, Balázs Hidvéghi, Leopoldo López Gil, Jaak Madison, Matjaž Nemeč, Carina Ohlsson, Philippe Olivier, Róza Thun und Hohenstein, Dragoş Tudorache, Charlie Weimers, Juan Ignacio Zoido Álvarez
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervangers (art. 209, lid 7)	Mathilde Androuët, Laura Ballarín Cereza, Chiara Gemma, Svenja Hahn, Antonio López-Istúriz White, Gabriel Mato, Francisco José Millán Mon, Javier Nart, Nacho Sánchez Amor, Michal Wiezik
Datum indiening	4.4.2024