



Council of the  
European Union

089499/EU XXVII.GP  
Eingelangt am 10/02/22

Brussels, 10 February 2022  
(OR. en, nl)

6134/22

---

---

**Interinstitutional File:**  
**2021/0428(COD)**

---

---

JAI 164  
FRONT 56  
MIGR 42  
COVID-19 38  
SAN 80  
TRANS 74  
CODEC 138  
COMIX 65  
PARLNAT 6  
INST 27

#### COVER NOTE

---

From: Senate of the Kingdom of the Netherlands  
date of receipt: 9 February 2022  
To: Mr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretary-General of the Council  
of the European Union

---

Subject: 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 [14601/21  
COM(2021)891 final]  
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and  
Proportionality<sup>1</sup>

---

Delegations will find enclosed the opinion of the Senate of the Kingdom of the Netherlands on the  
above.

---

<sup>1</sup> The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange  
website (IPEX) at the following address: [http://www.ipex.eu/IPEXL-  
WEB/dossier/document/COM20170481.do](http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20170481.do)



# Eerste Kamer der Staten-Generaal

Europese Commissie  
T.a.v. Eurocommissaris de heer M. Šefčovič, vicevoorzitter voor Interinstitutionele betrekkingen en prognoses  
Wetstraat 200  
1049 Brussel  
België

Kazernestraat 52  
2514 CV Den Haag  
postbus 20017  
2500 EA Den Haag

telefoon 070 312 92 00  
fax 070 312 93 90

e-mail [postbus@eerstekamer.nl](mailto:postbus@eerstekamer.nl)  
internet [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

datum 9 februari 2022  
betreft Vragen naar aanleiding van de voorstellen COM(2021)890 en COM(2021)891  
ons kenmerk 170620U

Geachte heer Šefčovič,

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel/ JBZ-Raad van de Eerste Kamer der Staten-Generaal hebben met belangstelling kennisgenomen van de op 14 december 2021 gepubliceerde voorstellen COM(2021)890 voor een Verordening voor het aanpakken van instrumentaliseringssituaties op het gebied van migratie en asiel en COM(2021)891 voor een Verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 voor een Uniecode betreffende de regels voor het grensoverschrijdend verkeer van personen.<sup>1</sup> De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA leggen naar aanleiding van deze voorstellen graag gezamenlijk de volgende vragen en opmerkingen aan u voor. De leden van de fractie van de PVV wensen eveneens een aantal vragen voor te leggen naar aanleiding van deze voorstellen.

## Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA gezamenlijk

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA hebben de volgende vragen aan de Europese Commissie over het voorstel COM(2021)891.

De Europese Commissie stelt dat er sprake moet zijn van een noodsituatie voor de geactualiseerde Schengenregels in werking worden geroepen. Wanneer is er sprake van een noodsituatie? Wat zijn daar de criteria voor?

De aan het woord zijnde leden vragen zich af wat de aard van de geactualiseerde regels is. Naar deze leden begrijpen, is het geen nieuwe wetgeving. Deze regels volgen weliswaar de reguliere procedure, maar daarna is de parlementaire controle op het inzetten van noodmaatregelen er niet

<sup>1</sup> Dossier E210032 en E210033 op <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.



datum 9 februari 2022  
oors kenmerk 170620U  
blad 2

meer. Mag het Europees Parlement de wijzigingen aanpassen of verwerpen, of kan dat via een meerderheid in de Raad?

Is er voorzien in een horizonbepaling in deze set van geactualiseerde regels als totaal? Of zit de horizonbepaling alleen bij de uitzonderingen op de regels die lidstaten vragen? Kan dit inhouden dat lidstaten altijd uitzonderingen mogen vragen? Kan deze set van regels gezien worden als een opmaat naar permanente verandering van de Schengenregels, en op deze wijze de mogelijkheden uitbreiden voor lidstaten om via 'tijdelijke herinvoering en verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen' eigen regels te maken?

De Raad stelt vast of lidstaten maatregelen aan de grens mogen nemen, maar welke maatregelen kunnen worden genomen als een lidstaat zich niet houdt aan de afspraken? Is er ook voorzien in een ander sanctiemechanisme?

Wat is de relatie van de geactualiseerde Schengenregels met het Europees asiel- en migratiepact? Kunnen deze uitzonderingen op de Schengenregels worden beschouwd als een opmaat naar het nieuwe pact?

Letland, Polen en Litouwen hebben via eigen wetgeving pushbacks gelegitimeerd. Is de Europese Commissie bereid om deze wetgeving te toetsen aan het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) of andere internationale verdragen? Welke maatregelen zal de Europese Commissie nemen wanneer de wetgeving in strijd is met de Europese regels en internationale verdragen?

De leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties zien in dit voorstel een codificatie van de noodmaatregelen die genomen zijn in Letland, Litouwen en Polen.<sup>2</sup> Deze maatregelen zijn ingezet in een situatie die nog nooit eerder was voorgekomen, en leidden ook in die context al tot veel zorgen over de rechten van migranten. Waarom heeft de Europese Commissie ervoor gekozen vrijwel exact dezelfde maatregelen nu permanent beschikbaar te maken in bepaalde situaties? Is er onderzoek gedaan naar de impact die de noodmaatregelen tot nu toe op asielzoekers hebben gehad? Zo niet, hoe onderbouwt de Europese Commissie dan de beslissing voor deze maatregelen?

#### Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de fractie van de PVV wijzen op de volgende passage op pagina 8 van het voorstel COM(2021)891:

*"f. Increased use of alternative measures to address the identified threats instead of internal border controls*

*The proposal aims to ensure a high level of security within the Schengen area in a proportionate manner. To this end, the proposal clarifies the possibility for Member States to make more extensive use of checks other than border controls in border areas. These checks should not necessarily be carried out by police authorities, but could involve any other authorities competent under national law<sup>18</sup> [18 During the COVID-19 pandemic, Member States could have carried out*

<sup>2</sup> Het voorstel COM(2021)752.



datum 9 februari 2022  
oas kenmerk 170620U  
blad 3

*health-related checks in border areas, instead of reintroducing internal border controls.] to exercise public powers. In all cases, competent authorities must respect the existing safeguards developed by European Court of Justice case-law for the exercise of police powers, in particular, by providing the necessary framework for the power granted to those authorities to carry out identity checks, including to guide the discretion which those authorities enjoy in the practical application of that power, in order to ensure that these checks do not become equivalent to border controls. In the provision of such guidance, Member States should also ensure that discretion exercised by competent authorities is carried out in full respect of fundamental rights, in particular the prohibition of discrimination.”*

In het kader van deze 'alternatieve maatregelen' wordt gerefereerd aan controles in verband met coronamaatregelen. Hoe verhoudt dit voorstel zich tot het gebruik van en de controle op (digitale) coronapaspoorten en/of coronatoegangsbewijzen? In hoeverre kan dit beschouwd worden als een equivalent van grenscontroles? Hoe moet de gestelde 'prohibition of discrimination' gezien worden in relatie tot beperkingen voor niet (volledig) gevaccineerde burgers van Schengen-lidstaten? In hoeverre hangt dit voorstel samen met de invoering van de Europese digitale identiteit?

De leden van de fractie van de PVV wijzen op de volgende passage van het bijbehorende persbericht:

*“De daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure moet gewaarborgd blijven en de lidstaten zouden de toegang moeten waarborgen voor humanitaire organisaties die bijstand verlenen.”<sup>3</sup>*

De leden van de fractie van de PVV vragen de Europese Commissie hoe deze voorgestelde maatregelen überhaupt effectief kunnen zijn als migranten in de praktijk altijd een asielstatus kunnen claimen? Worden er nulmetingen en streefcijfers aan deze voorstellen gekoppeld om de migratiestroom daadwerkelijk controleerbaar een halt toe te kunnen roepen? Wat wordt in dit verband verstaan onder “humanitaire organisaties” en in hoeverre wordt er onderscheid gemaakt met politieke asielactivisten respectievelijk mensensmokkelaars?

De leden van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad zien uw beantwoording met belangstelling tegemoet en stellen het op prijs uw antwoord zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen drie maanden na dagtekening van deze brief te ontvangen.

Hoogachtend,

M.H.M. Faber - van de Klashorst  
Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_6821](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6821).

European Commission  
attn. Mr M. Šešćovič, Vice-President for Interinstitutional Relations and Foresight  
Wetstraat 200  
1049 Brussels  
Belgium

Date: 9 februari 2022

Subject: Questions about proposals COM(2021) 890 and COM(2021) 891

Our reference: 170620U

### COURTESY TRANSLATION

Dear Mr Šešćovič,

The members of the standing committee for Immigration and Asylum / Justice and Home Affairs (JHA) Council of the Senate of the States General have taken note with interest of the proposals published on 14 December 2021 for a Regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum (COM(2021) 890) and 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).<sup>1</sup> The members of the parliamentary **GreenLeft Alliance** (GroenLinks) and the parliamentary **Labour Party** (PvdA) would together like to put the following questions and comments to you about this proposal. The members of the parliamentary **Freedom Party** (PVV) also wish to put a number of questions to you about these proposals.

#### **Questions and comments put jointly by the members of the parliamentary GreenLeft Alliance and the parliamentary Labour Party**

The members of the parliamentary **GreenLeft Alliance** and the parliamentary **Labour Party** would put the following questions to the European Commission about proposal COM(2021) 891.

The European Commission states that there must be an emergency situation before the updated Schengen rules are put into effect. When does an emergency situation exist? By what criteria is that decided?

The members concerned wonder what the nature of the updated rules is. As they understand it, this is not new legislation. Although these rules follow the ordinary legislative procedure, thereafter there is no longer to be parliamentary scrutiny of how emergency measures are implemented. May

---

<sup>1</sup> See electronic dossiers E210032 and E210033 at <https://www.eerstekamer.nl/eu/>.

the European Parliament amend or reject the amendments, or can this be done by a majority in the Council?

Has provision been made for a sunset clause in this set of updated rules in their totality? Or does the sunset clause apply only to the exceptions to the rules requested by Member States? Could this mean that Member States may always request exceptions? Can this set of rules be seen as a stepping stone towards permanent changes to the Schengen rules, thereby expanding the scope for Member States to make their own rules through 'temporary reintroduction and prolongation of border control at internal borders'?

The Council decides whether Member States may take measures at the border, but what measures may be taken if a Member State does not observe the agreements? Has provision also been made for a different sanction mechanism?

How do the updated Schengen rules relate to the European Pact on Asylum and Migration? Can these exceptions to the Schengen rules be seen as a stepping stone towards the new Pact?

Latvia, Poland and Lithuania have legitimised pushbacks through their own legislation. Is the European Commission prepared to verify whether this legislation complies with the Treaty on European Union (TEU) or other international treaties? What measures will the European Commission take if the legislation conflicts with European rules and international treaties?

The members of the parliamentary Green Left Alliance and the parliamentary Labour Party regard this proposal as a codification of the emergency measures taken in Latvia, Lithuania and Poland.<sup>2</sup> These measures have been employed in a situation that has never previously occurred, and even in that context have already given rise to many concerns about the rights of migrants. Why has the European Commission decided that almost exactly the same measures should now be permanently available in certain situations? Has there been any research into the impact which the emergency measures have had on asylum seekers to date? If not, how does the European Commission explain its decision to adopt these measures?

#### Questions and comments of the members of the parliamentary Freedom Party

The members of the parliamentary **Freedom Party** refer to the following passage on page 8 of proposal COM(2021) 891:

*f. Increased use of alternative measures to address the identified threats instead of internal border controls*

*The proposal aims to ensure a high level of security within the Schengen area in a proportionate manner. To this end, the proposal clarifies the possibility for Member States to make more extensive use of checks other than border controls in border areas. These checks should not necessarily be carried out by police authorities, but could involve any other authorities competent under national law<sup>18</sup> [18 During the COVID-19 pandemic, Member States could have carried out health-related checks in border areas, instead of reintroducing internal border controls.] to exercise public powers. In all cases, competent authorities must respect the existing safeguards developed by European Court of Justice case-law for the exercise of police powers, in particular, by providing the necessary framework for the power granted to those authorities to carry out identity*

---

<sup>2</sup> Proposal COM(2021) 752.

*checks, including to guide the discretion which those authorities enjoy in the practical application of that power, in order to ensure that these checks do not become equivalent to border controls. In the provision of such guidance, Member States should also ensure that discretion exercised by competent authorities is carried out in full respect of fundamental rights, in particular the prohibition of discrimination.'*

In the context of these 'alternative measures', reference is made to border checks in connection with COVID-19 measures. How does this proposal tie in with the use of and checks on (digital) immunity passports and/or coronavirus entry passes? To what extent can they be regarded as an equivalent of border controls? How should the 'prohibition of discrimination' to which reference is made be viewed in the light of restrictions applicable to citizens of Schengen Member States who are not vaccinated or not fully vaccinated?

The members of the parliamentary **Freedom Party** refer to the following passage from the accompanying press release:

*'Effective access to the asylum procedure should continue to be guaranteed, and Member States should ensure access for humanitarian organisations providing assistance.'*<sup>3</sup>

The members of the parliamentary **Freedom Party** would be grateful if the European Commission could explain how these proposed measures can ever be effective if migrants are always able, in practice, to claim asylum status. Will baseline assessments and target figures be linked to these proposals in order to be able to bring about a verifiable halt to the migratory flow? What is understood here by 'humanitarian organisations' and to what extent are they distinguished from political asylum activists and people smugglers?

The members of the standing committee for Immigration and Asylum / Justice and Home Affairs (JHA) Council of the Senate of the States General await your reply with interest and would be grateful to receive it as quickly as possible, but no later than three months after the date of this letter.

Yours sincerely,

M.H.M. Faber - van de Klashorst  
Chair of the standing committee for Immigration and Asylum / Justice  
and Home Affairs (JHA) Council

---

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_6821](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6821).