



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.11.2006
COM(2006) 733 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

**over de versterking van het beheer van de zuidelijke maritieme grenzen van de
Europese Unie**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

over de versterking van het beheer van de zuidelijke maritieme grenzen van de Europese Unie

1. Sinds het **programma van Tampere van 1999** is het beheer van de buitengrenzen een van de hoekstenen van een geleidelijke ontwikkeling van de Europese Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. De mededeling van de Commissie "Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie" stelde een aantal prioriteiten vast voor de ontwikkeling van een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen, waarbij bijzondere aandacht ging naar een gemeenschappelijk wetgevingscorpus, praktische samenwerking tussen de lidstaten en solidariteit tussen de lidstaten en de Gemeenschap. De doelstellingen van deze mededeling van 2002 zijn nu over het algemeen gehaald met de inwerkingtreding van de Schengengrenscodex, de oprichting van het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex-agentschap) en de nakende goedkeuring van het Buitengrenzenfonds dat in 2007 operationeel zal worden.
2. Het **Haags Programma van 2004** bouwt voort op het programma van Tampere en tekent een "tweede generatie" maatregelen uit om het beheer van de buitengrenzen in het algemeen te versterken. In 2005 kwam de Europese Raad een **algehele aanpak van migratie** overeen, met inbegrip van het beheer van de zuidelijke maritieme buitengrenzen en de vaststelling van een reeks prioritaire maatregelen die voor eind 2006 moeten zijn uitgevoerd.
3. In zijn **conclusies van 5 oktober 2006**¹ verzoekt de Raad de Commissie om, in samenwerking met het Europees Buitengrenzenagentschap en rekening houdend met de bevoegdheden van de lidstaten, de haalbaarheidsstudie over de oprichting van een netwerk van kustpatrouilles in het Middellandse-Zeegebied (MEDSEA) en de ervaring die tijdens gemeenschappelijke operaties is opgedaan, vóór eind 2006 een mededeling voor te leggen aan de Raad waarin wordt aangegeven welke nieuwe operationele maatregelen op korte termijn kunnen worden getroffen om de Unie toe te rusten met het nodige vermogen om migratiecrisisituaties te helpen voorkomen en beheersen.
4. Een versterkt beheer van de zuidelijke maritieme buitengrenzen is essentieel voor de verdere ontwikkeling van een **Europees model voor geïntegreerd grensbeheer**. Tijdens het Finse voorzitterschap werden een aantal algemene beginselen opgesteld. Concreet berust het beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie op de beginselen van solidariteit, wederzijds vertrouwen en medeverantwoordelijkheid tussen de lidstaten, met volledig respect voor de rechten van de mens. Er wordt ook op gewezen dat de lidstaten voor een geloofwaardige grenscontrole operationele en bestuurlijke middelen moeten ontwikkelen en handhaven waardoor ook

¹ Doc. 13559/06 JAI 489 MIGR 149 FRONT 199 COMIX 801 van 4 oktober 2006.

gemeenschappelijke operaties met het Frontex-agentschap mogelijk worden. De maatregelen in verband met de maritieme grenzen moeten ook worden gezien in het bredere kader van het groenboek over het toekomstige maritieme beleid van de EU, waarin wordt gepleit voor een meer omvattende rationalisatie van de offshore-activiteiten van de regeringen van de lidstaten en het op elkaar afstemmen van de toezichtssystemen.²

5. De **druk van de illegale migratie** op de EU-lidstaten die aan de Middellandse Zee en de Atlantische Oceaan zijn gelegen, heeft de laatste twee jaar ongekende hoogten bereikt. Om het Schengensysteem veilig te stellen en ter voorkoming van verdere tragedies bij de migranten die bij hun pogingen om de kusten van de Europese Unie te bereiken in groten getale om het leven komen, moet zowel op nationaal als Europees niveau onmiddellijk en beslissend actie worden ondernomen.
6. In deze context is het van het allergegrootste belang dat alle lidstaten van de Unie **solidair** blijven samenwerken om met name de zuidelijke lidstaten die het meest worden getroffen door de illegale migratiestroom uit Afrika, hulp te bieden. Daarbij moet rekening worden gehouden met de noodzakelijke maatregelen die reeds werden genomen of nog moeten worden genomen om de even belangrijke migratieproblemen aan de oostelijke en zuidoostelijke buitengrenzen van de Europese Unie het hoofd te bieden.

Cijfers van het aantal binnenkomsten in Spanje (Canarische eilanden), Italië en Malta in 2006 vergeleken met 2005. De hieronder gegeven cijfers werden verkregen in samenwerking met de operaties HERA II en NAUTILUS en zijn de meest recente. Voor Griekenland en Cyprus zijn er geen cijfers beschikbaar.

*Bron:
FRONTEX*

Illegal migrants arriving by sea			
ITALY - Sicily incl. Lampedusa			
Jan- Aug 06	14,567	total 2005	22,939
SPAIN - the Canaries			
Jan- Jul 06	17,058	total 2005	11,781
MALTA			
Jan- Aug 06	1,502	total 2005	1,822

7. De steeds toenemende migratiedruk uit Afrika bezuiden de Sahara betekent dat de Europese Unie voor een grote uitdaging staat: enerzijds is er een duidelijke behoefte om **samen te werken met de doorreislanden in Afrika en het Midden-Oosten** om het probleem van de illegale migratie aan te pakken; anderzijds kan het vereiste niveau van de praktische en politieke samenwerking met deze landen niet van de ene dag op de andere worden bereikt. Dit niveau wordt momenteel geleidelijk aan opgebouwd op basis van de dialoog en samenwerking inzake migrantenkwesties in het kader van de Euro-Mediterrane associatieovereenkomsten en de actieplannen van het Europese nabuurschapsbeleid.

² COM(2006) 275 definitief.

8. Wat de **controle van de maritieme grenzen** betreft, moet de Europese Unie daarom een tweevoudige aanpak goedkeuren met een reeks aanvullende maatregelen die afzonderlijk ten uitvoer kunnen worden gebracht:
 - onmiddellijk uitvoerbare operationele maatregelen voor de bestrijding van illegale immigratie, de bescherming van vluchtelingen en een scherpere controle van en beter toezicht op de maritieme buitengrenzen, en
 - voortbouwen op de bestaande betrekkingen en de reeds bestaande praktische samenwerking met derde landen, voortzetting en versterking van de dialoog en de samenwerking met derde landen over deze operationele maatregelen in het kader van de associatieovereenkomsten en de actieplannen van het Europese nabuurschapsbeleid alsook in de context van de overeenkomst van Cotonou.
9. Deze mededeling richt zich vooral op **het eerste onderdeel van deze tweeledige aanpak** en zet de voornaamste aanbevelingen van de Commissie uiteen die tot doel hebben het beheer van de zuidelijke maritieme buitengrenzen te verbeteren.
10. Aangezien de **ongeregelde immigratie over zee aan de zuidelijke maritieme buitengrenzen van de Europese Unie een gemengd verschijnsel** is dat zowel illegale immigranten zonder bijzondere beschermingsbehoeften omvat als vluchtelingen die internationale bescherming behoeven, moet het antwoord van de Unie beide doelgroepen aangaan. Asielverlening moet een belangrijk onderdeel van het antwoord zijn, en is met name voor personen die internationale bescherming nodig hebben, een doelmatige optie. Hiervoor moeten de lidstaten een samenhangende en doeltreffende toepassing verzekeren van hun beschermingsverplichtingen in de context van maatregelen betreffende de opvang en reddingsacties op zee van personen die internationale bescherming kunnen nodig hebben, alsook de spoedige identificatie van personen met dergelijke beschermingsbehoeften in de opvangcentra na ontschepping. Er dient op te worden gewezen dat derde landen in dit verband uiteraard dezelfde verplichtingen hebben.
11. **Frontex kan duidelijk een cruciale rol spelen** met het verlenen van technische bijstand voor een beter beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen, ook al blijft de verantwoordelijkheid voor controle en toezicht aan de buitengrenzen uiteindelijk bij de lidstaten berusten. De lidstaten moeten daarom ook hun interne diensten op de meest doeltreffende manier organiseren, bijvoorbeeld door eventueel nationale coördinatiecentra op te zetten om de samenwerking tussen de agentschappen te versterken, zoals aanbevolen in de MEDSEA-studie. **Er dient op te worden gewezen dat het agentschap alleen tastbare resultaten zal kunnen voorleggen indien de lidstaten zich er uitdrukkelijk toe verbinden Frontex te voorzien van de nodige personele en technische middelen voor gemeenschappelijke operaties.** De actieve deelname van de lidstaten aan operationele activiteiten die door Frontex worden beheerd, is op zichzelf een duidelijke uiting van solidariteit, waarmee de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het beheer van de buitengrenzen in de praktijk wordt omgezet.
12. De door Frontex gecoördineerde en beheerde operaties die reeds hebben plaatsgehad, namelijk HERA II en NAUTILUS, zullen door het agentschap worden geëvalueerd om de **doeltreffendheid van toekomstige operationele activiteiten** van dit type te

verbeteren en er lessen uit te trekken. Het is reeds duidelijk dat Frontex een nuttige rol heeft gespeeld bij de ondersteuning van operaties alsook bij contacten met derde landen. In dit verband zal het eveneens noodzakelijk zijn de situatie van Frontex inzake personeel en andere hulpmiddelen die relevant zijn voor de operationele capaciteit van het agentschap, regelmatig te evalueren.

13. Ten slotte moet de nodige aandacht worden besteed aan de gezondheidsaspecten van migratie. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de preventieve zorgverlening en medische behandeling van de migrantenpopulaties. De Europese Unie is verplicht ervoor te zorgen dat al haar beleidsmaatregelen, met inbegrip van het migratiebeleid, een hoog niveau van gezondheidsbescherming bieden.

1. DE CAPACITEIT VAN FRONTEx MAXIMALISEREN

14. **Risicoanalyse** is een essentieel onderdeel van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen en een van de kerntaken van Frontex. Om een coherent beheer van de buitengrenzen in normale omstandigheden te verzekeren, maar ook om crisissituaties doeltreffender te voorkomen en te beheersen, moet het agentschap toegang hebben tot alle relevante informatiebronnen met het oog op zowel gerichte als algemene risicoanalyses. Momenteel heeft Frontex geen rechtstreekse toegang tot de informatie die in het kader van de **netwerken van immigratieverbindingsfunctionarissen** van de lidstaten wordt verzameld. De Commissie stelt daarom voor, mede in het kader van de evaluatie van de netwerken van immigratieverbindingsfunctionarissen die momenteel door de Raad wordt behandeld, Verordening (EG) nr. 377/2004 betreffende de oprichting van een netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen te wijzigen, zodat Frontex systematisch **toegang krijgt tot de informatie** die door de verbindingsfunctionarissen wordt verzameld en tezamen met de Commissie kan deelnemen aan vergaderingen die in het kader van het netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen worden georganiseerd. Het is van het grootste belang dat de verbindingsfunctionarissen die in derde landen werkzaam zijn, in staat worden gesteld hun taken rechtstreeks te verrichten voor de relevante instellingen en organen die volgens het EU-/EG-Verdrag zijn opgericht, met name de Commissie en Frontex, alsook voor andere lidstaten dan die waaruit zij zelf afkomstig zijn. Dit punt moet echter met de lidstaten nog verder worden besproken.
15. Om de uitwisseling van informatie tussen alle betrokkenen te bevorderen, heeft de Commissie eveneens een **memorandum van overeenstemming met Frontex** gesloten. Daardoor krijgt Frontex **toegang tot het informatie- en coördinatie-netwerk voor de migratiebeheersdiensten van de lidstaten (Iconet)** zodat het daaraan informatie kan bijdragen en ontlene³. Iconet heeft tot doel de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken inzake ongeregelde migratie, illegale binnenkomst en immigratie en de terugkeer van illegalen. Deze ontwikkeling moet bijdragen tot een nog doelmatiger informatie-uitwisseling en operationele samenwerking tussen de lidstaten en Frontex.

³ PB L 83 van 1.4.2005, blz. 48.

16. Frontex moet samen met de lidstaten de nodige stappen zetten om **artikel 7** van Verordening (EG) nr. 2007/2004 tot oprichting van Frontex **toe te passen**. Deze bepaling voorziet in de **pool van technische uitrusting onder het beheer van Frontex** en betekent een belangrijke solidariteitsmaatregel, aangezien de uitrusting op verzoek van de lidstaten en na een behoeften- en risico-evaluatie die door het agentschap wordt uitgevoerd, tijdelijk ter beschikking kan worden gesteld van andere lidstaten. Het systeem volgens artikel 7 is echter uitsluitend gebaseerd op vrijwillige bijdragen van de lidstaten en is dus afhankelijk van hun bereidwilligheid en van de beschikbaarheid van de desbetreffende uitrusting. In zijn conclusies van 5 en 6 oktober 2006 over de versterking van de zuidelijke maritieme buitengrenzen verzoekt de Raad Frontex artikel 7 onverwijld toe te passen en spoort hij daarnaast de lidstaten aan actief bij te dragen tot een centrale pool van materieel en uitrusting die met name voor operationele behoeften aan de maritieme grenzen tegen de zomer van 2007 beschikbaar moet zijn. Om hieraan tegemoet te komen, is de Commissie van oordeel dat Frontex regelmatig verslag moet uitbrengen bij de Raad en de Commissie over de uitvoering van artikel 7.
17. Wanneer lidstaten in de regio worden geconfronteerd met een crisissituatie zoals de massale toevloed van illegale immigranten, moet de capaciteit van het toekomstige netwerk van kustpatrouilles (zie punt 3.1.) worden versterkt om de situatie het hoofd te bieden. Dit is mogelijk in het kader van het voorstel van de Commissie voor de oprichting van snelle grensinterventieteams⁴ alsook door het opvoeren van de normale patrouilleactiviteiten en door de lidstaten betere mogelijkheden te bieden om personen te identificeren en een eerste evaluatie van hun situatie te verrichten.
18. Voor dit doel moet het agentschap in zijn hoofdkwartier de nodige voorzieningen treffen om een coördinatie tussen de lidstaten in real time mogelijk te maken, met inbegrip van contacten met de geplande regionale commandoposten aan de zuidelijke maritieme buitengrenzen, de Commissie en de relevante organen van de Europese Unie en de Gemeenschap, alsook eventuele externe partners, zoals het Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR) en de Internationale Organisatie voor migratie (IOM). Frontex wordt aangemoedigd technisch te gaan samenwerken met relevante agentschappen en organen in Europa en de Gemeenschap, zoals Europol, het Satellietcentrum van de Europese Unie (SCEU), het Europees Defensieagentschap (EDA), het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA), het Europees Ruimteagentschap (ESA) en het Europees Centrum voor ziektepreventie en –bestrijding (ECDC), waarbij rekening moet worden gehouden met hun respectieve regelgeving.
19. Het kader voor de **samenwerking tussen Frontex en de hierboven genoemde internationale organisaties** kan worden vastgesteld aan de hand van werkafspraken als bedoeld in artikel 13 van Verordening (EG) nr. 2007/2004 tot oprichting van Frontex. In het geval van UNHCR en IOM kunnen met het oog op deze samenwerking contactpunten voor het agentschap worden aangewezen, waarbij meer bepaald de samenwerkingsvormen en –gebieden alsmede de taken van deze contactpunten moeten worden vastgesteld, en de vertrouwelijkheid van de informatie die met UNHCR en IOM wordt gedeeld of eraan medegedeeld volledig wordt gewaarborgd.

⁴ COM(2006) 401 def. van 19 juli 2006.

20. Wat gemeenschappelijke operaties betreft, moet Frontex nagaan of een **permanent controle- en toezichtssysteem** aan de zuidelijke maritieme buitengrenzen, meer bepaald in de periode van het voorjaar tot de late herfst van 2007 mogelijk is. Dit is immers het seizoen waarin de meeste illegale immigranten proberen per boot uit Afrika naar de Europese Unie te komen. Behalve de onderschepping van meer vaartuigen met illegale immigranten en het redden van levens op zee, zullen deze voortdurende operaties ook een afschrikkende werking hebben, waardoor de druk op deze zone van de buitengrenzen verminderd wordt en vermeden kan worden dat potentiële crisissituaties escaleren zoals dit jaar het geval is geweest.
21. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de risico's van een heroriëntering van de vluchtelingenstromen waardoor de migratiedruk naar andere, daarop niet voorbereide lidstaten of derde landen wordt afgeleid. **De ervaring leert dat de constante druk van illegale immigratie aan de buitengrenzen tot verschuivingen leidt:** zodra één illegale immigratieroute is afgesloten, zullen de smokkelnetwerken nieuwe routes proberen te openen of andere methoden en technieken gaan gebruiken. Dit betekent dat het ook noodzakelijk is in andere zones van de buitengrenzen van de Unie de controles en het toezicht op te voeren. Daarom is de taak van de immigratieverbindingsfunctionarissen (zie punt 13 hierboven), namelijk het verstrekken van geactualiseerde informatie over migratieroutes aan de lidstaten, de Commissie en Frontex, cruciaal.

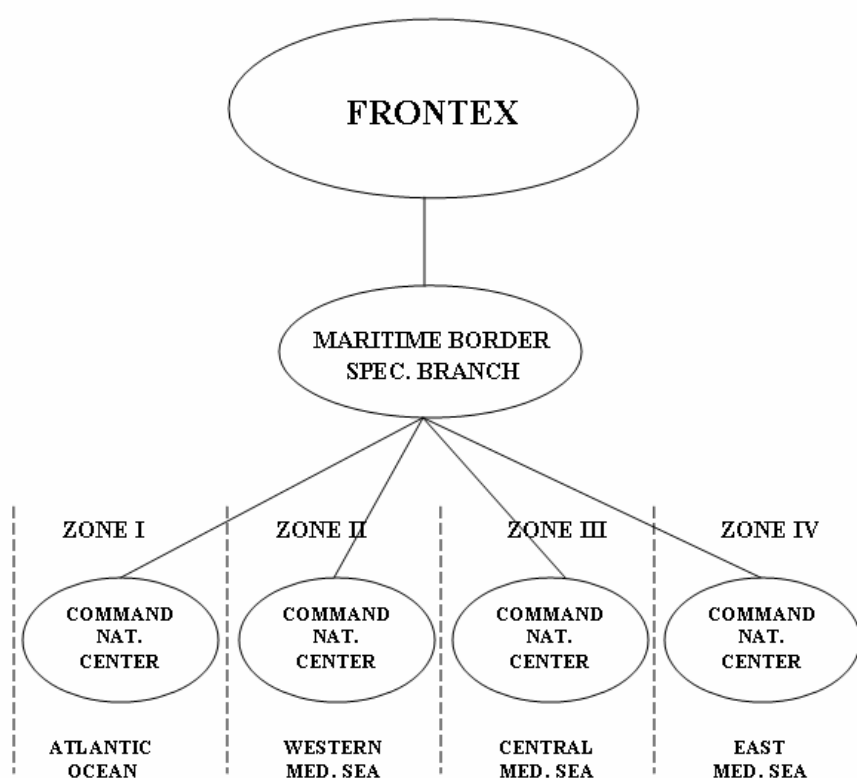
2. NIEUWE HULPMIDDELEN VOOR DE NIEUWE GENERATIE GEÏNTEGREERD GRENSBEHEER

2.1. Netwerk van kustpatrouilles

22. Het haalbaarheidsonderzoek "MEDSEA" dat door Frontex op 14 juli 2006 werd gepresenteerd als onderdeel van de tenuitvoerlegging van de algehele aanpak van migratie wijst op de noodzaak van een **permanent netwerk van kustpatrouilles** voor de zuidelijke maritieme buitengrenzen. De Commissie is van mening dat dit netwerk van patrouilles een reële meerwaarde zou opleveren doordat het de lidstaten in staat stelt hun patrouilleroosters te coördineren, hun burgerlijke en militaire middelen te bundelen en strategische en tactische informatie in real time uit te wisselen. Het netwerk zou zo spoedig mogelijk samen met de lidstaten van de regio door Frontex moeten worden opgericht en beheerd. Hoewel dit netwerk van patrouilles ook kan worden beschouwd als een mogelijke voorloper van een volledig uitgeruste Europese kustwacht, moet dit punt nog verder worden onderzocht. De haalbaarheid van een dergelijke kustwacht wordt momenteel door de Commissie in een bredere context bestudeerd (Groenboek over het toekomstige maritieme beleid, door de Commissie goedgekeurd op 6 juni 2006).
23. Met het oog op de oprichting van het netwerk moet serieus aandacht worden besteed aan de mogelijkheid om diverse door de lidstaten bemande en uitgeruste en door Frontex gecoördineerde **regionale commandoposten** op te zetten aan de zuidelijke maritieme buitengrenzen. Praktisch gezien zouden de zuidelijke maritieme buitengrenzen worden opgedeeld in een aantal patrouillezones die de Canarische eilanden, de westelijke, centrale en oostelijke Middellandse Zee zouden omvatten. In deze zones zou onder toezicht van de regionale commandopost door de lidstaten worden gepatrouilleerd. Op de langere termijn kan het agentschap ook overwegen

een speciaal bureau voor de maritieme grenzen op te zetten om de commandoposten in deze regio te beheren. De regionale commandopost-structuur zou voornamelijk worden toegepast voor de dagelijkse patrouilles, maar zij zou ook een rol kunnen spelen bij de uitvoering van gemeenschappelijke maritieme operaties die door Frontex worden beheerd. Waar en wanneer dat nodig is, kunnen naburige derde landen worden uitgenodigd om aan het patrouillenetwerk deel te nemen. Dit model werd reeds voorgesteld in de haalbaarheidsstudie die in 2003 door *CIVIPOL Conseil* voor de Commissie is uitgevoerd inzake de controle van de maritieme grenzen van de Europese Unie⁵; in aangepaste vorm (met name door rekening te houden met de uitbreidingen van de Unie van 2004 en 2007 en de oprichting van Frontex) zou dit model kunnen worden toegepast.

Illustratie van de voorgestelde structuur voor het netwerk van kustpatrouilles:



2.2. Europees toezichtssysteem

24. Om het toezicht op de zuidelijke maritieme buitengrenzen verder te verbeteren, moet een gemeenschappelijk **Europees toezichtssysteem voor de grenzen (Eurosur)** worden opgezet, meer bepaald volgens de aanbevelingen van de haalbaarheidsstudie "Bortec" die voor eind 2006 door Frontex moet worden gepresenteerd. In een eerste stadium kan Eurosur zich toespitsen op samenwerking door het bundelen van de

⁵ "Feasibility study on the control of the European Union's maritime borders – Final report" 1 september 2003.

bestaande nationale toezichtssystemen aan de zuidelijke maritieme buitengrenzen. In een tweede stadium moet Eurosur de nationale toezichtssystemen aan de land- en zee grenzen echter geleidelijk aan vervangen. Daarbij moet een kosteneffectieve oplossing worden geboden, met onder meer een combinatie van radar- en satelliettoezicht op Europees niveau, rekening houdend met de ontwikkelingen in het kader van wereldwijde monitoring voor milieu en veiligheid / GMES (Global Monitoring for Environment and Security). Eurosur zal zijn voordeel kunnen doen met de ervaringen die op nationaal en Europees niveau met vergelijkbare toezichtssystemen zijn opgedaan; ook moet de mogelijkheid worden nagegaan van samenwerking met bestaande Europese toezichtssystemen voor andere doeleinden. Op het maritieme vlak wordt momenteel met de lidstaten het toezichtssysteem voor vaartuigen SafeSeaNet ontwikkeld. Het systeem beoogt informatie te verstrekken over de bewegingen van vaartuigen en hun vracht. Eurosur kan tot de doeltreffendheid van SafeSeaNet bijdragen indien de beide systemen compatibel zijn en met elkaar samenwerken. Ten slotte moet de mogelijkheid worden overwogen derde landen uit de buurt aan Eurosur te laten deelnemen.

2.3. Verbetering van de capaciteit om het hoofd te bieden aan gemengde migratiestromen

25. Een van de belangrijkste vereisten voor een effectief beheer van grote gemengde migratiestromen is een **snelle eerste beoordeling van de individuele gevallen** bij de punten van binnenkomst, waarbij wordt vastgesteld welke personen internationale bescherming behoeven en welke personen naar hun land van herkomst of doorreis kunnen worden teruggestuurd. Op deze snelle eerste beoordeling moet een doeltreffende behandeling van de individuele gevallen volgen, waarbij de gezondheidstoestand van de immigranten en vluchtelingen wordt beoordeeld en tevens wordt gekeken naar de eventueel daarmee samenhangende epidemiologische situatie. Een dergelijke manier van werken moet de autoriteiten ook in staat stellen de specifieke situatie van alleenstaande minderjarige asielzoekers aan te pakken.
26. Lidstaten die het bijzonder moeilijk hebben om deze eerste beoordeling uit te voeren, zouden moeten kunnen gebruikmaken van momenteel in andere lidstaten voorhanden expertise en personeel. Daarvoor is het nodig een mechanisme op te zetten voor een doeltreffende uitwisseling van beschikbare middelen, die momenteel beperkt zijn. Een dergelijk mechanisme dat stoelt op een vrijwillige pool van hulpmiddelen, zou een extra tastbare uitdrukking zijn van solidariteit tussen de lidstaten.⁶
27. Er moet daarom worden nagegaan of het mogelijk is te voorzien in snelle en doelgerichte operationele steun aan de betrokken lidstaten door **de oprichting en het beheer van een pool van deskundigen uit de overheden van de lidstaten** die op korte termijn beschikbaar kunnen worden gesteld. De teams met asielsdeskundigen die uit deze pool zouden worden samengesteld, zouden dan de daarom verzoekende lidstaten tijdelijk bijstaan met deze eerste beoordeling, onder meer door het

⁶ Zie Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een versterkte praktische samenwerking - Nieuwe structuren, een nieuwe aanpak: verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming in het kader van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (COM(2006) 67 def. van 17 februari 2006).

verschaffen van tolkdiensten, ervaring met het behandelen van individuele gevallen en deskundigheid op het gebied van landen van herkomst.

28. De samenstelling van deze pool van deskundigen moet flexibel zijn, waarbij rekening wordt gehouden met een ruime waaier van vaardigheden en expertise, zodat de behoeften van de daarom verzoekende lidstaten doeltreffend kunnen worden bestreken. De deelname van ambtenaren van relevante internationale organisaties (zoals UNHCR) aan dit team van deskundigen kan ook worden overwogen. De deskundigheid moet gezondheidskwesties bestrijken. In de context van de identificatie van gezondheidsproblemen, moet de versterking van de communicatiemechanismen deel uitmaken van de voorgestelde activiteiten en samenwerking. De lidstaten moeten in deze context met de steun van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC), uitvoering geven aan Beschikking Nr. 2119/98/EG tot beheersing van overdraagbare ziekten⁷ en aan het systeem voor vroegtijdige waarschuwing van Beschikking 2000/57/EG⁸ van de Commissie.
29. Op de korte termijn moedigt de Commissie de lidstaten en de internationale organisaties aan **gebruik te maken van de relevante financieringsinstrumenten van de Gemeenschap om deze teams op projectbasis op te starten**. Goed doordachte projecten van deze aard kunnen een belangrijke rol spelen voor crisisparaatheid. Het opzetten van teams van asieldeskundigen moet daarom in elk geval worden gecoördineerd met de operationele activiteiten van Frontex aan de zuidelijke maritieme buitengrenzen, zodat crisissituaties efficiënt worden aangepakt. **Voor de toekomst moet verder worden nagedacht over de rol die een toekomstig Europees bureau voor ondersteuning bij alle vormen van samenwerking tussen de lidstaten inzake het gemeenschappelijk Europees asielstelsel** (als aangegeven in het Haags programma) kan spelen bij het opzetten en coördineren van zulke teams. In de komende maanden moet ook worden overwogen een beroep te doen op de Conferentie van algemeen directeuren van de immigratiediensten (GDISC) voor de coördinatie van de teams in een overgangsfase.
30. In dit verband **moet de mogelijkheid worden onderzocht van een meer gestructureerde bijdrage van UNHCR aan de activiteiten en operaties die door Frontex worden gecoördineerd**. Zo kan worden verzekerd dat de beschermingsverplichtingen die voortvloeien uit het EU-acquis en het internationale recht inzake vluchtelingen en mensenrechten, centraal staan bij alle strategieën voor grensbeheer en de maatregelen die in dezen worden getroffen. De diverse opleidingsactiviteiten voor grenswachten en andere immigratieambtenaren kunnen ook voordeel hebben bij een structurele bijstand van UNHCR. Deskundigen van UNHCR kunnen ook worden uitgenodigd om deel te nemen aan de teams voor asieldeskundigen die hierboven werden beschreven. Er moeten speciale richtsnoeren worden opgesteld voor deelnemers aan dergelijke teams van asieldeskundigen.

⁷ PB L 21 van 26.1.2000, blz. 32.

⁸ PB L 268 van 3.10.1998, blz. 1.

3. DE PRAKTISCHE TOEPASSING VAN HET INTERNATIONALE ZEERECHT

31. Als onderdeel van de follow-up van de algehele aanpak zal de Commissie een **studie over het internationale zeerecht** publiceren met speciale aandacht voor het Middellandse Zeegebied. De studie beoogt met name vast te stellen welke punten nader zouden kunnen worden onderzocht. Het is duidelijk dat het internationale recht gezien zijn complexiteit en het aantal landen en belanghebbenden op wereldvlak dat erbij betrokken is, geen concrete of kortetermijnaanpassingen mogelijk maakt. De Commissie wil echter voor de volgende cruciale punten bijzondere aandacht vragen.
32. Het is van essentieel belang dat het **Protocol van Palermo tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad** door de lidstaten die dit nog niet hebben gedaan, wordt geratificeerd, alsook door de staten van Afrika. Op basis van dit protocol moet worden onderzocht of er bilaterale en regionale overeenkomsten voor operationele regelingen ter bestrijding van illegale handel van migranten kunnen worden gesloten.
33. Een preciezere vaststelling van de correcte **procedure voor het onderscheppen van vaartuigen** die illegale immigranten naar de Europese Unie vervoeren, of waarvan dat vermoed wordt, zou de hoogst noodzakelijke doeltreffendheid van gemeenschappelijke operaties ter voorkoming en afleiding van illegale immigratie over zee verbeteren. De daarbij betrokken diensten van de lidstaten hebben immers niet steeds dezelfde opvatting over de manier en het ogenblik waarop deze onderscheppingen moeten gebeuren. Teamwork en samenwerking zijn de sleutel voor het succes van de gemeenschappelijke operaties van de lidstaten. In dit verband kunnen regionale overeenkomsten nadere bepalingen geven van het recht op toezicht en het onderscheppen van vaartuigen in de territoriale wateren van de betrokken landen van herkomst en doorreis, en de weg banen voor de uitvoering van gemeenschappelijke operaties door Frontex, aangezien er dan geen ad-hocovereenkomst voor elke individuele operatie moet worden gesloten.

Nadere precisering en verduidelijking zouden ook ten goede moeten komen aan kwesties als de **bepaling van de meest geschikte haven voor ontscheping na de redding op zee of na de onderschepping**, en het nauw daarmee verband houdende punt van de vaststelling van de beschermingsverantwoordelijkheden van de staten die aan de onderschepping en de zoek- en reddingsoperaties deelnemen, ten aanzien van onderschepte en geredde personen die om internationale bescherming verzoeken. De bepaling van de geschikte plaats voor ontscheping stelt immers in de praktijk vaak de betrokken staat verantwoordelijk voor het nagaan van de beschermingsbehoeften van de asielzoekers tussen de geredde of onderschepte personen.

34. Een ander punt dat bijzondere aandacht verdient, is **de reikwijdte van de beschermingsverplichtingen van de staat, volgende uit het non-refoulementbeginsel, in de talrijke verschillende situaties waarin overheidsvaartuigen onderscheppingen of zoek- en reddingsoperaties verrichten**. Meer specifiek zouden de omstandigheden moeten worden onderzocht waaronder een staat kan worden verplicht de verantwoordelijkheid te nemen voor de behandeling van een asielverzoek ten gevolge van de toepassing van internationaal vluchtelingenrecht, meer bepaald wanneer het gemeenschappelijke operaties betreft

of operaties die in de territoriale wateren van een andere staat of op open zee plaatsvinden.

Voor kwesties die niet onder bilaterale of regionale overeenkomsten vallen, zou de opstelling van **praktische richtsnoeren** een vooruitgang kunnen betekenen die grotere duidelijkheid en een zekere mate van voorspelbaarheid biedt inzake het nakomen van de internationale verplichtingen door een lidstaat. Deze richtsnoeren moeten daarom worden opgesteld in nauwe samenwerking met de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en UNHCR en onder raadpleging van een brede waaier van deskundigen. De richtsnoeren moeten zorgvuldig worden opgesteld in het licht van de werkzaamheden die in de relevante comités van de IMO reeds zijn verricht, onder meer in verband met de internationale verplichtingen bij zoek- en reddingsoperaties.

35. De Commissie zal van alle ter zake geschikte fora gebruik maken om discussies over deze kwesties op gang te brengen en aldus dit proces te ondersteunen en de dialoog binnen haar toegekende bevoegdheden te bevorderen.

4. MAXIMALE GEBRUIKMAKING VAN DE FINANCIËLE MIDDELEN VAN DE GEMEENSCHAP

36. Het **budget van Frontex** zal worden gebruikt voor de financiering van gemeenschappelijke operaties en proefprojecten met de lidstaten aan de buitengrenzen, met inbegrip van de oprichting van een netwerk van kustpatrouilles, regionale commandoposten en (indien dit door het bestuur van het agentschap wordt besloten) voor de oprichtings- en exploitatiekosten van een gespecialiseerde afdeling voor de maritieme grenzen in de regio. Ook de kosten in verband met de snelle grensinterventieteams worden door het agentschap gedragen. Het totale budget voor Frontex in 2007 (rekening houdend met de amendementen van het Europees Parlement) zal 33,98 miljoen euro bedragen. Dit bedrag moet bij de definitieve vaststelling van de begroting voor 2007 nog worden bevestigd.
37. Een doelmatig en spoedig gebruik van de middelen van het **nieuwe Buitengrenzenfonds** zal essentieel zijn voor de tenuitvoerlegging van de geplande maatregelen. Dit fonds voorziet, mits de begrotingsautoriteit definitieve goedkeuring verleent, in een totaal van 1,82 miljard euro voor de periode 2007-2013, waarvan ongeveer 170 miljoen euro voor 2007 (te bevestigen na definitieve vaststelling van de begroting voor 2007). Hoewel betalingen uit het fonds voor wat gemeenschappelijk beheer betreft ten vroegste met ingang van 2008 kunnen worden gedaan, zullen de kosten voor maatregelen die al in 2007 worden genomen, voor financiering in aanmerking komen.
38. De **strategische richtsnoeren** van dit fonds zullen de lidstaten ertoe aanmoedigen hun nationale programmering in te stellen op de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke geïntegreerde grensbeheerstrategie en een langeretermijnaanpak te ontwikkelen voor capaciteitsopbouw op nationaal niveau in aller belang. De uitwisseling van kennis over programmeringsprioriteiten zal samenwerking tussen de lidstaten creëren en ertoe leiden dat zij de keuze van de maatregelen die in het kader van het fonds medegefinancierd moeten worden onderling meer afstemmen. Dit kan en moet onder meer leiden tot een gecoördineerd gebruik van de middelen die zijn

toegewezen aan de diverse lidstaten ter financiering van de verschillende componenten van Eurosur.

39. Voor de algemene geïntegreerde grensbeheerstrategie, en meer bepaald voor operaties van crisisbeheer, moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid tot medefinanciering via het Buitengrenzenfonds van ondersteunende diensten aan bepaalde lidstaten die met kennelijke **noodsituaties** worden geconfronteerd waartegen dringend maatregelen aan al hun buitengrenzen moeten worden getroffen. Meer bepaald impliceert dit een gedetailleerde planning van de manier waarop deze fondsen moeten worden aangewend in crisissituaties die de gewone operatie- en toezichtscapaciteit in de relevante regio's overstijgen. Daarnaast zal jaarlijks een som van 10 miljoen euro worden gereserveerd voor de financiering van acties van individuele lidstaten om tekortkomingen op strategische grenspunten die door het agentschap via de risicoanalyse werden vastgesteld, aan te pakken. Hierdoor kan de Gemeenschap individuele lidstaten helpen met het anticiperen of voorkomen van mogelijke toekomstige noodsituaties, zulks tot aanvulling van de werkzaamheden van het agentschap en de inspanningen tot capaciteitsopbouw van de lidstaten in de context van hun nationale programma's in het kader van het Buitengrenzenfonds.
40. In het kader van haar zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling plant de Commissie op de langere termijn eveneens onderzoek voor een betere toepassing van een geïntegreerd grensbeheersysteem, ter ondersteuning van Frontex en de nationale autoriteiten.
41. Tegen de achtergrond van het voorontwerp van begroting voor 2007 hechtte het Europees Parlement zijn goedkeuring aan een voorbereidende actie in 2007 voor **migratiebeheer / actieve solidariteit**, bedoeld om de lidstaten te helpen het hoofd te bieden aan de opvang van ongeregelde migranten over zee. De som die voor deze actie op de begroting is uitgetrokken (samen met terugkeerprojecten en voorlichting over immigratievoorwaarden in de EU) bedraagt 15 miljoen euro (dit bedrag moet bij de definitieve vaststelling van de begroting voor 2007 nog worden bevestigd). Voor een zo efficiënt mogelijke toepassing van deze maatregel is een voorafgaande planning van de lidstaten van groot belang.
42. De **communautaire acties van het Europees Vluchtelingenfonds (EVF)** kunnen de kosten dekken van projecten voor het opzetten van teams van asiëdeskundigen zoals in deze mededeling beschreven. Met ingang van januari 2008 zal met het EVF III-voorstel de mogelijkheid voor het inzetten van dergelijke deskundigenteams in onvoorziene noodsituaties worden uitgebreid.
43. In EVF III zal ook worden voorzien in de mogelijkheid dat lidstaten die met bijzondere situaties van druk worden geconfronteerd, snel en gemakkelijk toegang krijgen tot financiële noodhulp van het fonds. Dit kan het vermogen van de lidstaten vergroten om adequate opvang te bieden en eerlijke en doeltreffende asielprocedures toe te passen overeenkomstig de normen van de communautaire wetgeving. Activiteiten zoals die van de asiëdeskundigen vallen onder de voor financiering in aanmerking komende maatregelen.

5. CONCLUSIE

44. Er is een duidelijke behoefte om het **beheer van de zuidelijke maritieme buitengrenzen te versterken** ten einde het vermogen van de Gemeenschap en de lidstaten te versterken om crisissituaties, zoals de massale toevloed van illegale immigranten, het hoofd te bieden. De oplossingen die in deze mededeling worden beschreven zijn van louter praktische aard en weerspiegelen de noodzaak om dringende maatregelen te treffen aan de zuidelijke maritieme buitengrenzen. Sommige van de hierboven gedane voorstellen zijn echter ook toepasbaar op andere buitengrenzen en in andere regio's van de Europese Unie.
45. De **samenwerking met derde landen** meer bepaald voor de identificatie van personen en de terugkeer van illegale immigranten, maar ook voor de operationele samenwerking en de inspanningen om illegale immigratie te voorkomen, is van het allergrootste belang voor een degelijk beheer van crisissituaties aan de buitengrenzen. Deze samenwerking bestaat reeds, bij voorbeeld in de context van de associatieovereenkomsten en de actieplannen van het Europese nabuurschapsbeleid, maar zij moet verder worden opgevoerd, versterkt en uitgebreid.
46. In het kader van het beleid inzake externe betrekkingen van de Europese Unie moet Frontex bijgevolg op basis van risicoanalyses technische bijstand verlenen voor het identificeren van derde landen die het meest voor samenwerking inzake het beheer van de zuidelijke maritieme buitengrenzen in aanmerking komen, en zelf met deze landen op technisch niveau onderhandelen over werkafspraken als bedoeld in artikel 14 van Verordening (EG) nr. 2007/2004 tot oprichting van het agentschap.
47. **Operationele activiteiten** ter bestrijding van illegale immigratie, voor de bescherming van vluchtelingen en voor een uniforme toepassing van het Schengenacquis inzake de buitengrenzen, kunnen niet op zichzelf staan. Daarom moet deze mededeling worden gelezen in de **ruimere context van de algehele aanpak van migratie**, die alle aspecten van migratiebeheer omvat. De betrekkingen met derde landen van doorreis en herkomst en de vraag hoe de diepere oorzaken van illegale immigratie het best kunnen worden aangepakt, worden besproken in de mededeling van de Commissie, getiteld "Eén jaar algehele aanpak van migratie: naar een alomvattend Europees migratiebeleid".