

1.



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, **XXX**  
[...] (2011) **XXX** ontwerp

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**Samenvatting van de effectbeoordeling**

*bij*

**HET VOORSTEL VOOR EEN VERORDENING VAN HET EUROPEES  
PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot instelling van het Europees grensbewakingsysteem (Eurosur)**

**NL**

**NL**

## **1. INLEIDING**

Dit effectbeoordelingsverslag is door DG HOME opgesteld ter begeleiding van het wetgevingsvoorstel betreffende de instelling van een Europees grensbewakingssysteem (Eurosur).

Eurosur kan worden omschreven als een pakket maatregelen dat zowel de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen grenscontroleautoriteiten op nationaal en Europees niveau moet verbeteren, als de samenwerking met aangrenzende derde landen. Dit zou bijzonder ten goede komen aan het situationeel bewustzijn en het reactievermogen van de betrokken autoriteiten bij de bestrijding van illegale migratie en grensoverschrijdende criminaliteit. Eurosur moet dan ook worden gezien in het kader van de geleidelijke totstandkoming van een Europees model van geïntegreerd grensbeheer.

Op basis van een stappenplan dat de Commissie in 2008 in een mededeling<sup>1</sup> heeft gepresenteerd, is tussen 2008 en 2011 gewerkt aan het ontwikkelen, testen en geleidelijk instellen van Eurosur. In zijn conclusies van juni 2011 heeft de Europese Raad verklaard dat Eurosur "met voorrang verder [wordt] ontwikkeld, zodat het in 2013 operationeel is en de met grensbewaking belaste autoriteiten van de lidstaten dan in staat zijn operationele informatie te delen en de samenwerking te verbeteren".

## **2. PROBLEEMOMSCHRIJVING**

### **2.1. Algemene problemen bij grensbewaking**

#### *Illegale migratie*

De EU ondervindt aanzienlijke druk van illegale migratie aan haar buitengrenzen. Gedurende de eerste zes maanden van 2011 werden 74 300 onrechtmatige grensoverschrijdingen ontdekt, waarvan 96% plaatsvond aan de buitengrenzen van Spanje, Malta, Italië en Griekenland. Ondanks de coördinatie-inspanningen van Frontex blijkt het dikwijls moeilijk voor grensbewakingsautoriteiten om een gemeenschappelijke aanpak overeen te komen. Doorgaans is er behoorlijk wat tijd nodig om een passend operationeel antwoord te vinden.

#### *Verlies van levens van migranten op zee*

Door het gebruik van niet-zeewaardige schepen is het aantal migranten en vluchtelingen dat verdrinkt in de Atlantische Oceaan tussen Afrika en de Canarische Eilanden en in de Middellandse Zee sterk toegenomen. Dit tragische dodental moet aanzienlijk worden verminderd.

#### *Grensoverschrijdende criminaliteit*

Criminele netwerken die betrokken zijn bij de smokkel van migranten gebruiken vaak dezelfde routes en methoden ook voor grensoverschrijdende criminele activiteiten als mensen- en drugshandel. Een verbeterde samenwerking tussen grenscontrole- en politieautoriteiten zou significant moeten bijdragen tot de bestrijding van deze vormen van ernstige criminaliteit aan de buitengrenzen.

---

<sup>1</sup> COM(2008) 68 definitief van 13.2.2008 ('Stappenplan voor Eurosur').

## **2.2. Specifieke problemen bij grensbewaking**

In het veranderen van de routes en methoden voor illegale migratie en grensoverschrijdende criminaliteit zijn criminele netwerken vaak sneller en flexibeler dan de autoriteiten van de lidstaten zijn in hun reactie op gewijzigde situaties. Dit heeft meerdere oorzaken.

### *Onvoldoende samenwerking tussen de verschillende instanties op nationaal niveau*

In bepaalde lidstaten zijn wel zes verschillende instanties direct betrokken bij de bewaking van de zeegrenzen. Hoewel sommige lidstaten één nationaal grensbewakingssysteem hebben ingesteld, werken andere lidstaten met parallelle systemen, zonder duidelijke regels en werkstromen voor de onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling.

### *Onvoldoende informatie-uitwisseling tussen lidstaten*

Doordat het ontbreekt aan goede procedures, netwerken en communicatiekanalen voor informatie-uitwisseling, schiet de coördinatie op het gebied van grensbewaking niet alleen binnen bepaalde lidstaten te kort, maar ook tussen lidstaten onderling.

### *Onvoldoende samenwerking met aangrenzende derde landen*

De migratiedruk plaatst ook derde landen aan de zuidkust van de Middellandse Zee voor aanzienlijke problemen. Daarom moet er nauwer worden samengewerkt met de landen van herkomst en de landen waar illegale migranten sloop gaan.

### *Onvoldoende situationeel bewustzijn op maritiem gebied*

Het feit dat voor de smokkel van mensen en illegale drugs tegenwoordig gebruik wordt gemaakt van kleine bootjes van hout en glasvezel, stelt de rechtshandavingsinstanties voor een enorm probleem. Het is namelijk uiterst lastig om dergelijke bootjes op volle zee op te sporen, te identificeren en te volgen.

## **2.3 Achtergrond van het wetgevingsvoorstel betreffende Eurosur**

Het Eurosur-project loopt sinds 2008. Er is reeds aanzienlijke vooruitgang geboekt en deze ontwikkeling zal naar verwachting doorzetten.

## **3. ANALYSE VAN SUBSIDIARITEIT**

### **3.1. Het recht van de EU om op te treden**

Het wetgevingsvoorstel inzake Eurosur is gebaseerd op artikel 77, lid 2, onder d), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en houdt een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis.

### **3.5. Subsidiariteit**

In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel volgt Eurosur een gedecentraliseerde aanpak, waarbij de nationale coördinatiecentra de ruggengraat van de samenwerking vormen. Het is de bedoeling optimaal gebruik te maken van bestaande systemen en recente technologische ontwikkelingen.

## 4. DOELSTELLINGEN

### 4.1. Algemene doelstellingen

Eurosur dient te voorzien in een mechanisme voor informatie-uitwisseling en samenwerking, teneinde:

- 1) bij te dragen tot het beheer van de migratiestromen door het aantal illegale immigranten dat het Schengengebied ongemerkt binnenkomt te beperken;
- 2) aan de buitengrenzen levens te beschermen en te redden door het onaanvaardbare grote aantal migranten dat overlijdt op zee aanzienlijk te verminderen;
- 3) de interne veiligheid van de Europese Unie te verbeteren door zware criminaliteit aan de buitengrenzen van het Schengengebied te voorkomen.

### 4.2. Specifieke en operationele doelstellingen

Ter verwezenlijking van de algemene doelstellingen moet Eurosur het *situationeel bewustzijn* en het *reactievermogen* van de grensbewakingsautoriteiten en Frontex bevorderen.

#### 1) *Situationeel bewustzijn:*

- a. nauwere samenwerking tussen agentschappen door op het gebied van rechtshandhaving structuren te stroomlijnen en systemen aan elkaar te koppelen;
- b. gegevenskoppeling in combinatie met moderne technologische middelen voor het opsporen en volgen van met name kleine vaartuigen;
- c. sectoroverschrijdende informatie-uitwisseling met andere actoren op maritiem gebied, zoals vervoer, douane, visserijcontrole en defensie;
- d. betere informatie-uitwisseling met aangrenzende derde landen.

#### 2) *Reactievermogen*

- a. uitwisseling van gegevens, informatie en inlichtingen om te kunnen overschakelen op een meer op inlichtingen gebaseerde aanpak die steunt op risicoanalyse;
- b. doelmatig beheer van personeel en middelen;
- c. effectmeting, om het resultaat van grensbewakingsactiviteiten te kunnen evalueren.

## 5. BELEIDSOPTIES

In deze effectbeoordeling moet een antwoord worden gevonden op de vraag *hoe* de verschillende componenten van Eurosur ten uitvoer dienen te worden gelegd. Daartoe zijn drie beleidsopties vastgesteld:

- volledige **decentralisatie** (beleids optie 1),
- gedeeltelijke **centralisatie** (beleids optie 2), en
- volledige **centralisatie** (beleids optie 3).

Er moet met name worden nagegaan welke verantwoordelijkheden zouden kunnen worden toevertrouwd aan de *nationale coördinatiecentra (NCC's)*. Daarbij gaat het onder meer om:

- *coördinatie* van de bewaking van de land- en zeegrenzen (**beleids optie 1.1**);
- *commando- en controlebevoegdheden* inzake de bewaking van de land- en zeegrenzen (**beleids optie 1.2**);
- *commando- en controlebevoegdheden* voor grenscontrole<sup>2</sup> (**beleids optie 1.3**).

---

<sup>2</sup> Bewaking van land-, zee-, en luchtgrenzen en controles aan grensdoorlaatposten.

Bij de verschillende beleidsopties voor het opzetten van het **Eurosur-netwerk** gaat het erom of de NCC's en Frontex het gebruiken voor:

- *gedecentraliseerde en niet-gerubriceerde* informatie-uitwisseling (**beleids optie 2.1**);
- *gedecentraliseerde en gerubriceerde* informatie-uitwisseling (**beleids optie 2.2**);
- *gecentraliseerde en gerubriceerde* informatie-uitwisseling (**beleids optie 2.3**).

Bij beleids optie 2.2 wordt daarnaast nagegaan hoeveel het kost om ook de uitwisseling van informatie over grensoverschrijdende criminaliteit te regelen en te voorzien in het gemeenschappelijk inlichtingenbeeld van de situatie in het gebied vóór de grens.

Verder wordt onderzocht of de informatie-uitwisseling tussen het **Eurosur-netwerk en aangrenzende derde landen** zou kunnen verlopen via:

- *nationale coördinatiecentra*, fungerend als knooppunt voor *regionale netwerken* en *bilaterale informatie-uitwisseling* met aangrenzende derde landen (**beleids optie 3.1**);
- *nationale coördinatiecentra*, fungerend als knooppunt voor *regionale netwerken* met aangrenzende derde landen, en met een nieuw regionaal netwerk in het Middellandse Zeegebied (**beleids optie 3.2**);
- *Frontex* alleen (**beleids optie 3.3**).
- 

Ten slotte wordt onderzocht of de dienst voor de gemeenschappelijke **toepassing van bewakingsinstrumenten op EU-niveau** dient te worden verleend door:

- externe dienstverleners, rechtstreeks aan elk betrokken NCC (**beleids optie 4.1**);
- Frontex in samenwerking met het EUSC<sup>3</sup>, het EMSA<sup>4</sup> en het GMES<sup>5</sup> (**beleids optie 4.2**); of
- Frontex alleen (**beleids optie 4.3**).

## 6. EFFECTBEOORDELING

Elke suboptie van de beleidsopties wordt beoordeeld op grond van de navolgende criteria.

- 1. Doeltreffendheid:** De mate waarin het voorstel waarschijnlijk zal bijdragen tot de verwezenlijking van de algemene, specifieke en operationele doelstellingen.
- 2. Coherentie:** De mate waarin de opties met de algehele Eurosur-aanpak en andere beleidsinitiatieven en -activiteiten stroken en aanvaardbaar zijn voor de lidstaten.
- 3. Kosten:** De mate waarin de algemene beleidsdoelstellingen kunnen worden verwezenlijkt met een bepaalde hoeveelheid middelen/tegen minimale kosten (kostenefficiëntie).
- 4. Gevolgen voor de grondrechten**, met name voor de bescherming van persoonsgegevens.

<sup>3</sup> Satellietcentrum van de EU.

<sup>4</sup> Europees Agentschap voor maritieme veiligheid.

<sup>5</sup> EU-programma voor wereldwijde monitoring voor milieu en veiligheid (*Global Monitoring for Environment and Security*).

## **6.1. Subopties 1.1-1.3 voor nationale coördinatiecentra**

### *6.1.1. Doeltreffendheid*

Bij de bewaking van de zeegrenzen zijn tal van nationale instanties betrokken. Het plan om de NCC's alleen *coördinerende* taken te geven (optie 1.1) zou voor concurrerende instanties dan aanvaardbaarder zijn. Als alle NCC's *commando- en controlebevoegdheden* zouden krijgen (optie 1.2), zou er sneller op een dreiging kunnen worden gereageerd. Worden de NCC's ook belast met de *bewaking van de luchtgrenzen en grenscontroles* (optie 1.3), dan zou dit hun *situationeel bewustzijn* van alle aspecten van grenscontrole bevorderen.

### *6.1.2. Coherentie*

Optie 1.1 is volledig in overeenstemming met de algehele Eurosur-aanpak, nl. een samenwerkingsmechanisme op te zetten voor alle autoriteiten die bij grensbewaking zijn betrokken. Het verlenen van *commando- en controlebevoegdheden* aan de NCC's (opties 1.2 en 1.3) zou ten koste van dit doel kunnen gaan.

### *6.1.3. Kosten*

De *financiële middelen* die in de periode 2011-2020 nodig zijn voor het opzetten, ontwikkelen en onderhouden van de NCC's en het Frontex-situatiecentrum worden geraamd op 195,2 miljoen euro voor optie 1.1, op 401,4 miljoen euro voor optie 1.2 en op 747,3 miljoen euro voor optie 1.3.

### *6.1.4. Grondrechten*

Het Eurosur-mechanisme voor informatie-uitwisseling en samenwerking omvat geen *behandeling van persoonsgegevens*. Aangezien het wellicht lastig is om te garanderen dat behandeling van persoonsgegevens volledig is uitgesloten, moet worden gewaarborgd dat de eventuele behandeling van persoonsgegevens adequaat, terzake dienend en niet buitensporig is, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt.

## **6.2. Subopties 2.1-2.3 voor het Eurosur-netwerk**

### *6.2.1. Doeltreffendheid*

Als de uitwisseling wordt beperkt tot niet-gerubriceerde informatie (optie 2.1), zou de doorgaans als gevoelig beschouwde informatie over grensoverschrijdende criminaliteit hier buiten vallen. Dankzij de versleuteling van de gegevensstroom (optie 2.2) zouden de lidstaten dergelijke gevoelige informatie kunnen delen, hetgeen ook een eerste voorwaarde is voor het uitwisselen van inlichtingen via het gemeenschappelijk inlichtingenbeeld van de situatie in het gebied vóór de grens (CPIP). Een gecentraliseerd systeem (optie 2.3) zou de gegevensstroom beheersbaarder maken.

### *6.2.2. Coherentie*

Het nadeel van optie 2.3 is het gebrek aan coherentie: Eurosur volgt namelijk een opzet die gebaseerd is op de gedecentraliseerde *aaneensluiting van systemen*. Bovendien is het voor verscheidene lidstaten moeilijk aanvaardbaar dat zij hun informatie centraal zouden moeten bewaren in een systeem dat zij niet zelf beheren.

### 6.2.3. *Kosten*

De *financiële kosten* van het Eurosur-netwerk worden voor de periode 2011-2020 geraamd op 42 miljoen euro voor optie 2.1, op 46 miljoen euro voor optie 2.2 en op 49 miljoen euro voor optie 2.3. Bij de opties 2.2 en 2.3 zouden de kosten van de analytische laag van het CPIP 29 miljoen euro bedragen.

### 6.2.4. *Grondrechten*

Bij optie 2.1 worden geen persoonsgegevens behandeld, aangezien het netwerk niet-gerubriceerd is. De accreditering van een beschermd netwerk (opties 2.2 en 2.3) waarborgt dat er niet alleen procedures gelden voor de behandeling van gevoelige gegevens op het gebied veiligheid, maar ook voor de behandeling van gevoelige gegevens in het algemeen, zoals persoonsgegevens.

## 6.3. **Subopties 3.1-3.3 voor samenwerking met derde landen**

### 6.3.1. *Doeltreffendheid*

Optie 3.1 zou het situationeel bewustzijn in de Baltische Zee, de Zwarte Zee en de Atlantische Oceaan rond de Canarische Eilanden verbeteren, aangezien het Eurosur-netwerk de drie bestaande regionale netwerken Seahorse, CoastNet en BSCF onderling zou verbinden, waarbij de NCC's als knooppunt voor de informatie-uitwisseling zouden fungeren.

Optie 3.2 is de voorkeursoptie, omdat zij Eurosur de capaciteit oplevert die nodig is voor samenwerking met derde landen in het Middellandse Zeegebied.

Bij optie 3.3 zou Frontex opnieuw moeten onderhandelen over alle overeenkomsten die lidstaten en derde landen al hebben gesloten in het kader van de voornoemde regionale netwerken.

### 6.3.2. *Coherentie*

De opties 3.1 en 3.2 bouwen grotendeels voort op bestaande capaciteiten en bieden lidstaten en derde landen de mogelijkheid om rekening te houden met regionale prioriteiten en bijzondere kenmerken. Optie 3.3 strookt niet met de Eurosur-aanpak om optimaal gebruik te maken van bestaande infrastructurele voorzieningen en systemen.

### 6.3.3. *Kosten*

Aan optie 3.1 zijn geen kosten verbonden, omdat er vóór het eind van 2011 al een verbinding tot stand is gebracht tussen de drie regionale netwerken en de respectieve NCC's. Wat optie 3.2 betreft, worden de kosten voor het opzetten en onderhouden van het Seahorse Mediterraan-netwerk voor de periode 2011-2010 geraamd op 5,37 miljoen euro. Met betrekking tot optie 3.3 worden de kosten in verband met de vervanging van de drie regionale netwerken door het Eurosur-netwerk op circa 25,29 miljoen euro geraamd.

### 6.3.4. *Grondrechten*

Samenwerking met derde landen ter voorkoming van illegale immigratie zou bijzonder negatieve gevolgen voor de grondrechten kunnen hebben, indien de autoriteiten van derde landen informatie gebruiken om personen of groepen van personen te identificeren die een risico lopen om aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen te worden onderworpen. Het wetgevingsvoorstel betreffende Eurosur moet dan ook voldoende waarborgen bieden om een dergelijke situatie te voorkomen.

## **6.4. Suboptie 4.1-4.3 voor de gemeenschappelijke toepassing van bewakingsinstrumenten**

### *6.4.1. Doeltreffendheid*

Optie 4.1 houdt in dat de lidstaten afzonderlijke capaciteiten benutten die zijn ontwikkeld door het Satellietcentrum van de EU (EUSC) en het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA). Optie 4.2 is efficiënter dan optie 4.1, omdat Frontex de verzoeken van de nationale coördinatiecentra zou coördineren. Bij optie 4.3 moet Frontex een dergelijke dienst zelf ontwikkelen, wat op de middellange termijn moeilijk te verwezenlijken is.

### *6.4.2. Coherentie*

Optie 4.2 is meer dan de opties 4.1 en 4.3 in overeenstemming met de doelstelling om samenwerking tussen verschillende instanties te bevorderen. Omdat een dergelijke dienst meerdere doeleinden dient en sectoroverschrijdend is, zou EU-financiering uit het GMES-programma hier gerechtvaardigd kunnen zijn.

### *6.4.3. Kosten*

Voor de periode 2012-2020 worden de totale kosten van optie 4.1 geraamd op 80 miljoen euro; met de opties 4.2 (62,1 miljoen euro) en 4.3 (62,3 miljoen euro) is bijna evenveel geld gemoeid.

### *6.4.4. Grondrechten*

Optie 4.1 heeft als nadeel dat het mogelijk is dat er geen rechtskaders worden vastgesteld op grond waarvan commerciële dienstverleners activiteiten in derde landen mogen bewaken en informatie mogen bewaren overeenkomstig de gegevensbeschermingswetgeving.

## **7. VERGELIJKING VAN OPTIES EN VASTSTELLING VAN GUNSTIGSTE BELEIDSOPTIE**

Op grond van de beoordeling in punt 6 gaat de voorkeur uit naar de navolgende opties.

Wat de oprichting van de NCC's betreft, verdient optie 1.1 de voorkeur. Omdat de lidstaten hun overheidsdiensten er niet voor hoeven te herstructureren, kan deze optie gemakkelijk ten uitvoer worden gelegd.

Uitgaande van een gedecentraliseerde opzet van het Eurosur-netwerk verdient optie 2.2 de voorkeur.

Wat betreft de dringende behoefte aan scherper grenstoezicht in het Middellandse Zeegebied, wordt de samenwerking met aangrenzende derde landen het best bevorderd door optie 3.2. De bereidheid van Noord-Afrikaanse landen om samen te werken is een eerste vereiste voor de tenuitvoerlegging van optie 3.2.

Voor de gemeenschappelijke toepassing van bewakingsinstrumenten biedt optie 4.2 de meeste toegevoegde waarde.



*Kosten, verantwoordelijkheid en financieringsbron voor de voorkeursoptie*

Op	Onderdeel	Beleids optie x.1	Beleids optie x.2	Beleids optie x.3	Voorkeursoptie	
		Gedecentraliseerde aanpak	Deels gedecentraliseerde aanpak	Gecentraliseerde aanpak	Tot stand te brengen door	Financiering via
	NCC's	<b>99,6 miljoen euro</b>	271,6 miljoen euro	610 miljoen euro	Lidstaat	Buitengrenzenfor
	Frontex-situatiecentrum	<b>95,6 miljoen euro</b>	129,8 miljoen euro	137 miljoen euro	Frontex	Frontex
7	Netwerk	42,4 miljoen euro	<b>46,7 miljoen euro</b>	49,3 miljoen euro	Frontex	Frontex
5	CPIP (eenheid risicoanalyse)	€0,0	<b>29,3 miljoen euro</b>	29,2 miljoen euro	Frontex	Frontex
3	Derde landen	€0,0	<b>5,4 miljoen euro</b>	25,3 miljoen euro	Lidstaat	Financieringsinstrument voor ontwikkelings-samenwerking, Buitengrenzenfor
5	Gemeenschappelijke toepassing van bewakingsinstrumenten	80,5 miljoen euro	<b>62,1 miljoen euro</b>	62,3 miljoen euro	Frontex EUSC EMSA	Frontex en KP7/GMES
<b>Totaal</b>		318,1 miljoen euro	544,9 miljoen euro	913 miljoen euro		
<b>Voorkeursoptie</b>		<b>338,7 miljoen euro</b>				

Uitgaande van de voorkeursopties zouden de totale kosten van Eurosur 338,7 miljoen euro bedragen.

## 8. TOEZICHT EN EVALUATIE

Frontex zorgt voor methoden waarmee kan worden nagegaan of Eurosur voldoet aan de belangrijkste beleidsdoelstellingen. Twee jaar nadat Eurosur volledig operationeel is geworden, en vervolgens om de twee jaar, dient Frontex bij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een verslag in over het functioneren van Eurosur.

Voorts onderwerpt de Commissie drie jaar nadat alle activiteiten van Eurosur van start zijn gegaan, en vervolgens om de vier jaar, het systeem aan een algehele evaluatie. Daaraan voegt zij zo nodig passende voorstellen tot wijziging van de verordening tot instelling van Eurosur toe.