



Straatsburg, 15.12.2015
COM(2015) 673 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Een Europese grens- en kustwacht en adequaat beheer van de Europese buitengrenzen

I. INLEIDING

De totstandkoming van het Schengengebied met vrij verkeer en zonder binnengrenzen is een historische prestatie, die bij uitstek uitdrukking geeft aan de Europese waarden die ertoe hebben geleid dat muren zijn neergehaald en een continent verenigd is. De snelheid waarmee mensen, goederen en diensten de grenzen van de lidstaten kunnen passeren, is ook bevorderlijk voor het concurrentievermogen van de Unie als 's werelds grootste economische zone en genereert banen en groei. Het besluit om een gemeenschappelijke ruimte van vrij verkeer te delen, houdt echter ook een gedeelde verantwoordelijkheid in om te zorgen voor hoge en consistente normen inzake het beheer en de beveiliging van de buitengrenzen. Een Schengengebied zonder binnengrenzen kan namelijk alleen bestaan als de buitengrenzen doeltreffend beveiligd en beschermd worden.

Het vertrouwen van de burger in ons gezamenlijke vermogen om de gemeenschappelijke buitengrenzen te beheren, is op de proef gesteld door de gebeurtenissen van het afgelopen jaar en dan in het bijzonder door de ongekende toename van het aantal migranten en vluchtelingen. De crisis heeft zwakheden en lacunes aan het licht gebracht in de bestaande grensbeheersmechanismen; het bleek niet mogelijk om een adequaat en geïntegreerd grensbeheer te waarborgen. Een aantal lidstaten slaagt er niet in om voor adequaat grenstoezicht te zorgen en de irreguliere migranten te identificeren en registreren. De crisis heeft ook uitgewezen dat Frontex beperkt is zijn mogelijkheden om de situatie aan te pakken en te verhelpen. Zo kampt Frontex met een tekort aan personele en technische middelen, kan het geen terugkeer- of grensbeheersoperaties initiëren en uitvoeren, en behoort het niet uitdrukkelijk tot zijn taken om opsporings- en reddingsoperaties te verrichten.

Van januari tot en met november 2015 zijn meer dan 1,5 miljoen illegale overschrijdingen van de EU-grenzen geconstateerd¹ – meer dan ooit tevoren². Onderdanen van derde landen slagen erin de buitengrenzen van de EU illegaal over te steken en vervolgens verder te reizen door de EU, zonder eerst te zijn geïdentificeerd en geregistreerd, en zonder eerst aan een passende veiligheidscontrole te zijn onderworpen. De enorme omvang van deze secundaire bewegingen van migranten binnen de EU heeft fundamentele twijfels doen rijzen over de samenhang van het Schengengebied. Hierdoor hebben enkele lidstaten ervoor gekozen tijdelijk weer toezicht in voeren aan hun binnengrenzen – een situatie die niet lang kan en mag voortduren. Ook maken burgers zich zorgen over hun veiligheid als gevolg van de terroristische aanslagen van het afgelopen jaar en het verschijnen van buitenlandse strijders.

Het wordt steeds duidelijker dat deze ontwikkelingen een uitdaging vormen waartegen de lidstaten niet zijn opgewassen als zij elk afzonderlijk te werk gaan, zonder coördinatie. We hebben behoefte aan EU-normen en een uniform systeem van gedeelde verantwoordelijkheid voor het beheer van de buitengrens.

In haar Europese migratieagenda van mei 2015³ stelde de Commissie vast dat een gedeeld beheer van de buitengrenzen tot stand moet worden gebracht, overeenkomstig artikel 77 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin de doelstelling om “geleidelijk een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen op te zetten” is geformuleerd. Commissievoorzitter Juncker heeft in zijn State of the Union van september jongstleden aangekondigd dat de Commissie vóór het einde van het jaar ambitieuze stappen zou voorstellen om te komen tot een volledig operationele Europese grens- en kustwacht, wat vervolgens is bevestigd in het werkprogramma van de Commissie voor 2016⁴.

¹ In de periode januari-oktober vonden 1 284 549 illegale grensoverschrijdingen plaats. Deze informatie is beschikbaar bij het Frontex-netwerk voor risicoanalyse (FRAN) en betreft het Schengengebied met inbegrip van de kandidaat-Schengenlanden. De gegevens hebben uitsluitend betrekking op onderdanen van derde landen die aan de buitengrenzen (de tijdelijke buitengrenzen niet inbegrepen) zijn opgemerkt bij het illegaal, buiten een grensdoorlaatpost om binnenkomen van het Schengengebied, of bij een poging daartoe. De gegevens over november zijn afkomstig van de Joint Operations Reporting Application (JORA) en het Kroatische ministerie van Binnenlandse Zaken (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); voor routes waarover nog geen gegevens beschikbaar waren, is gebruikgemaakt van schattingen.

² In de periode 2009-2014 zijn in totaal 813 044 illegale grensoverschrijdingen geconstateerd.

³ COM(2015) 240 definitief.

⁴ COM(2015) 610 definitief.

Deze doelstelling is ook genoemd door het Europees Parlement⁵ en bevestigd in de duidelijke richtsnoeren die de Europese Raad op 23 september en 15 oktober heeft vastgesteld⁶.

Deze mededeling en de begeleidende maatregelen daarbij voorzien in een krachtig en uniform beleid inzake het beheer van de EU-buitengrenzen, op basis van het beginsel van gedeelde verantwoordelijkheid. Een permanent geïntegreerd grensbeheersysteem zal ertoe bijdragen dat de Unie en haar lidstaten op uitzonderlijke situaties aan de buitengrenzen zijn voorbereid en in voorkomend geval doeltreffend en tijdig kunnen optreden. Dit systeem zal worden geschraagd door een solide crisispreventiemechanisme in het kader waarvan de capaciteiten van de lidstaten voortdurend worden gemonitord, onder meer door middel van een robuuste en regelmatige risicoanalyse.

We profiteren inmiddels al jaren van de voordelen van een gebied van vrij verkeer zonder binnengrenzen. Het is tijd dat we het adequaat beheer van de buitengrenzen tot een echt gemeenschappelijke verantwoordelijkheid maken. Het is tijd voor een besliste stap in de richting van een geïntegreerd beheerssysteem voor de buitengrenzen.

II. DE EUROPESE GRENS- EN KUSTWACHT EN HET BEGINSEL VAN GEDEELDE VERANTWOORDELIJKHEID

Vandaag stelt de Commissie voor een echt Europees geïntegreerd grensbeheer tot stand te brengen dat is opgewassen tegen de nieuwe uitdagingen en de politieke realiteit waarmee de EU te maken heeft op het gebied van zowel migratie als binnenlandse veiligheid.

Er zal een **Europese grens- en kustwacht** worden opgezet die moet waarborgen dat er een doeltreffende toepassing wordt gegeven aan strenge gemeenschappelijke normen voor het grensbeheer en die waar nodig in operationele ondersteuning en maatregelen voorziet met het oog op onmiddellijk optreden bij nieuwe crises aan de buitengrens. De Europese grens- en kustwacht zal bestaan uit een Europees grens- en kustwachtagentschap, waarin Frontex opgaat, en uit de instanties van de lidstaten met taken op het gebied van het grensbeheer, die het dagelijks beheer van de buitengrensbeheer blijven uitoefenen. Nationale kustwachtinstanties maken ook deel uit van de Europese grens- en kustwacht voor zover zij zeegrenzen bewaken. Het Agentschap zal een aanzienlijk grotere rol kunnen gaan spelen bij **opsporings- en reddingsoperaties**.

Het nieuwe Europese kust- en grenswachtagentschap (hierna "het Agentschap" genoemd) zal een spilfunctie vervullen bij de totstandkoming van een sterker geïntegreerd grensbeheersysteem. Het moet een centrum van operationele capaciteit en expertise worden, dat praktische ondersteuning aan de nationale grenswachtinstanties verleent en de doeltreffende werking van het systeem waarborgt. Het voorstel van de Commissie voorziet in een pakket maatregelen om het Agentschap te machtigen met betrekking tot de huidige uitdagingen doeltreffend op te treden, overeenkomstig de aanbevelingen van de raad van bestuur van Frontex van november 2015⁷.

Als de Europese grens- en kustwacht doeltreffend wil zijn, moet zij in alle fasen van het grensbeheer actief zijn. Ten eerste moeten er gemeenschappelijke normen worden vastgesteld die borg staan voor een solide grensbeheer, zodat bij crises kan worden opgetreden. De integratie van nationaal en EU-niveau binnen de Europese grens- en kustwacht dient ervoor te zorgen dat de voortdurende verbetering van de normen deel gaat uitmaken van de kerntaken van de grenswachtinstanties, waaronder de kustwachten, in de zin dat deze op alle niveaus taken op het gebied van grenstoezicht uitvoeren. De relevante nationale autoriteiten zullen hun normale taken overeenkomstig deze normen verrichten en een krachtig EU-niveau zal bijdragen tot een gelijkvormige tenuitvoerlegging in de lidstaten. Ten tweede is er een systeem nodig waarbij tekortkomingen ruim op tijd worden geconstateerd met het oog

⁵ In zijn resolutie van 10 september bekleemtoonde het Europees Parlement dat de buitengrenzen adequaat dienen te worden beheerd.

⁶ Op de informele bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders op 23 september is bekleemtoond dat de controles aan de buitengrenzen dienen te worden verscherpt en in de conclusies van de Europese Raad van 15 oktober is uitdrukkelijk opgeroepen een geïntegreerd beheerssysteem voor de buitengrenzen tot stand te brengen.

⁷ Deze aanbevelingen volgden op een externe evaluatie van Frontex die op basis van zijn huidige rechtsgrondslag werd verricht en in juni 2015 werd afgerond.

op corrigerende maatregelen. Ten derde is het van wezenlijk belang om over een krachtig en snel reagerend systeem te beschikken, zodat eventuele crises altijd adequaat worden aangepakt. In uitzonderlijke situaties dient de ondersteuning van lidstaten in de voorste linie te worden beschouwd als een verantwoordelijkheid die de EU en de lidstaten moeten delen en samen op zich moeten nemen. Daarbij dient de Europese grens- en kustwacht te kunnen optreden wanneer de nationale grenswachten van lidstaten in de voorste linie om eender welke reden niet in staat zijn om zelf het hoofd te bieden aan de betrokken uitdagingen.

III. EEN ENKEL STELSEL VAN GEÏNTEGREERD BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN

1. DOELTREFFENDE UITVOERING VAN GEÏNTEGREERD GRENSBEHEER

Geïntegreerd grensbeheer gaat verder dan grensbeheer dat uitsluitend aan de buitengrens wordt verricht. Het omvat maatregelen in derde landen, maatregelen in samenwerking met naburige derde landen en maatregelen op het gebied van vrij verkeer, zoals de terugkeer van irreguliere migranten vanuit de EU naar hun land van herkomst. Adequaat grensbeheer wordt ook ondersteund door een aantal elementen als krachtige regelmatige risicoanalyse, betere samenwerking tussen diensten en het gebruik van geavanceerde technologie.

Er moet in de eerste plaats voor worden gezorgd dat de bestaande gemeenschappelijke EU-regels volledig ten uitvoer worden gelegd. De tenuitvoerlegging van deze regels is ook onder normale omstandigheden, als de druk niet hoger is, van wezenlijk belang, maar het gebied van vrij verkeer moet overal in gelijke mate worden beveiligd.

Om te waarborgen dat het beheer van de buitengrenzen in de lidstaten voortdurend in het oog wordt gehouden, stelt de Commissie voor om de verplichting tot samenwerking en informatie-uitwisseling tussen het nieuwe Europese grens- en kustwachtagentschap en de nationale autoriteiten te verscherpen. Met name zal er in het Agentschap een centrum voor monitoring en risicoanalyse worden opgezet, dat de migratiestromen naar en uit de Europese Unie moet volgen. Dit instrument zal worden gepaard aan een betrouwbare en actuele **risicoanalyse**. Het gebruik van een gemeenschappelijk geïntegreerd risicoanalysemodel (Ciram), dat door het agentschap in nauwe samenwerking met de lidstaten is ontwikkeld, wordt verplicht.

Om de ontwikkeling van een geïntegreerde benadering te ondersteunen en de regelmatige monitoring van het buitengrensbeheer door de lidstaten verder te bevorderen, zal het Agentschap in specifieke lidstaten **verbindingsfunctionarissen** detacheren. Welke lidstaten dat zijn, wordt vastgesteld op basis van een risicoanalyse en in overleg met de raad van bestuur. Door samen te werken met de nationale grenswachtinstanties (alsook met de kustwacht, voor zover deze taken op het gebied van grenstoezicht uitoefent) en op te treden als contactpersonen tussen deze diensten en het agentschap, zullen deze verbindingsfunctionarissen volledig bij het werk en binnen de informatiesystemen van de nationale autoriteiten worden ingeschakeld en kunnen waarborgen dat het agentschap volledig in real time wordt geïnformeerd. Zij zullen eventuele zwakke punten in de nationale grensbeheersystemen identificeren en aanbevelingen formuleren om deze punten te verhelpen. Dit maakt het gemakkelijker om gemeenschappelijk en proactief vast te stellen welke preventieve maatregelen geboden zijn en om te voorkomen dat potentiële tekortkomingen problematisch worden.

Om een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Europese geïntegreerde grensbeheer te waarborgen, zal het Agentschap een brede inventarisatie maken van de capaciteit van de lidstaten, ook wat betreft de toewijzing van personele en technische middelen voor beheer van de buitengrens. Met het oog op het inventariseren en aanpakken van deze zwakke punten stelt de Commissie voor om de "kwetsbaarheidstest" van het Agentschap aanzienlijk te verbeteren (ten opzichte van Frontex) en om te vormen tot een verplichte **kwetsbaarheidsbeoordeling**. Deze zal worden opgezet als aanvulling op het Schengenevaluatiemechanisme⁸ en ervoor zorgen dat naar behoren kan worden voorzien in de specifieke behoeften bij die segmenten van de buitengrens waar zich een risico voordoet, zoals

⁸ Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en houdende intrekking van het besluit van 16 september 1998 tot oprichting van de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27).

buitengewone migratiedruk. De informatie die voor deze kwetsbaarheidsbeoordeling nodig is, zal worden aangevuld door de gedetacheerde verbindingfunctionarissen, die de gegevens die zij bij hun praktijkwerk verzamelen, zullen doorgeven.

Door de personele middelen, de uitrusting en de noodplannen van de lidstaten te beoordelen, zal het Agentschap kunnen vaststellen of zij goed zijn voorbereid om het hoofd te bieden aan potentiële uitdagingen en om bestaande zwakke punten te identificeren. Op basis van deze beoordeling zal het Agentschap zo nodig corrigerende maatregelen vaststellen om nieuwe of bestaande lacunes aan te pakken. De besluiten van het Agentschap zullen bindend zijn voor de betrokken lidstaat. Indien de nodige corrigerende maatregelen niet binnen de door het Agentschap gestelde termijn worden genomen, kan de Europese Commissie het Agentschap machtigen om nadere actie te ondernemen en bv. de Europese grens- en kustbewakingsteams in te zetten.

2. CRISISPREVENTIE EN INTERVENTIE AAN DE BUITENGRENS

Voorkomen dient te worden dat de situatie aan de buitengrens dermate verslechtert dat de werking van het Schengengebied in gevaar komt.

In gevallen van dringende of uitzonderlijke migratiedruk kunnen lidstaten ook nu al om de inzet van middelen van het Agentschap te verzoeken⁹. De **lidstaten kunnen om gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies verzoeken** en, ter ondersteuning daarvan, ook om de inzet van de Europese grens- en kustbewakingsteams.

Door de vluchtelingen crisis zijn echter twee fundamentele problemen met de bestaande structuren aan het licht gekomen. De inzet van de middelen van het Agentschap is in de eerste plaats afhankelijk van de bereidheid van lidstaten om op een bepaald moment middelen naar de buitengrens te sturen en in de tweede plaats van een formeel verzoek daartoe van een lidstaat in de voorste linie. De structuur en de opdracht van de nieuwe Europese grens- en kustwacht moeten op beide punten uitkomst bieden. Deze zwakke punten met name aan het licht met betrekking tot Griekenland; hoewel Frontex de lidstaten verzocht om 743 functionarissen uit te zenden voor werkzaamheden aan de buitengrens in Griekenland, zijn er tot op heden slechts 447 aangeboden. Voorts hebben bepaalde lidstaten – ondanks meerdere oproepen vanuit de politiek – de beschikbare grensinterventiemechanismen niet geactiveerd, waardoor Frontex niet kan optreden.

Een reserve van Europese grenswachten

Het Agentschap moet derhalve onmiddellijk en direct kunnen beschikken over voldoende goed opgeleide deskundigen met een passend profiel, alsmede over de nodige technische uitrusting. Momenteel worden de middelen en deskundigen in beginsel op vrijwillige basis ter beschikking gesteld aan Frontex. Deze werkwijze heeft in combinatie met de huidige migratiecrisis recentelijk tot tekorten geleid waardoor Frontex zijn operationele taken niet optimaal heeft kunnen verrichten. Dergelijke gebreken moeten worden verholpen.

Om te waarborgen dat het Agentschap over de capaciteit beschikt om zijn taken in noodsituaties te vervullen, zal een snel inzetbare reservepool van deskundigen worden opgezet in de vorm van een permanent orgaan dat ter beschikking van het Agentschap staat. Als het orgaan dat met de uitvoering van het Europese geïntegreerde grensbeheer is belast, zal het Agentschap **op zeer korte termijn** een beroep op deze pool kunnen doen, indien de omstandigheden een **onmiddellijke respons** vereisen. De lidstaten zullen ten minste 1 500 grenswachten beschikbaar moeten stellen die het Agentschap binnen enkele dagen moet kunnen inzetten bij snelle grensinterventies. Evenzo zal het Agentschap de beschikking krijgen over een **pool van technische uitrusting**, waarvoor de lidstaten desgevraagd onmiddellijk operationele uitrusting beschikbaar zullen moeten stellen die is aangekocht met 90 % cofinanciering uit hoofde van de aanvullende toewijzingen in het kader van **specifieke maatregelen**¹⁰

⁹ Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot instelling van een mechanisme voor de oprichting van snelle-grensinterventieteams en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad wat betreft dat mechanisme en de regeling van de taken en bevoegdheden van uitgezonden functionarissen.

¹⁰ Krachtens Verordening (EU) nr. 515/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa en tot intrekking van

van het Fonds voor interne veiligheid. Dit zal waarborgen dat er een einde komt aan de huidige situatie waarin lidstaten in de frontlijn kampen met een tekort aan essentiële dactyloscopische apparatuur, maar Frontex hierin niet kan voorzien omdat het voor de beschikbaarstelling van de middelen is aangewezen op de lidstaten.

Het recht om op te treden

In noodsituaties moet het Agentschap kunnen optreden om te waarborgen dat er praktische actie wordt ondernomen, ook als de betrokken lidstaat niet om bijstand heeft verzocht of van oordeel is dat aanvullend optreden niet nodig is.

Enerzijds zou een dergelijke actie nodig kunnen zijn door een onevenredige toename van de druk op een segment van de buitengrens waar de nationale grenswachtinstanties (en kustwacht, voor zover deze taken heeft op het gebied van grenstoezicht) niet zijn opgewassen tegen de ontstane crisis. Anderzijds zou dringende actie aan een bepaald segment van de buitengrens geboden kunnen zijn als gevolg van een tekortkoming in het grensbeheersysteem van een lidstaat die het Agentschap naar aanleiding van een kwetsbaarheidsbeoordeling had geconstateerd en waarvoor het corrigerende maatregelen had aanbevolen, die de betrokken lidstaat vervolgens niet binnen de gestelde termijn uitvoerde.

Om **tijdig corrigerende actie** te ondernemen en te voorkomen dat het tot een crisissituatie komt, zal het Agentschap als er tekortkomingen worden geconstateerd in eerste instantie gemachtigd zijn om lidstaten **aan te bevelen** gezamenlijke operaties of snelle grensinterventies te starten.

Als de tekortkomingen aanhouden en nationale actie uitblijft, zal de Commissie bij uitvoeringsbesluit kunnen vaststellen dat de situatie aan een bepaald segment van de buitengrens tot dringende actie noopt en het Agentschap belasten met de uitvoering van passende operationele maatregelen. Hierdoor zal het Agentschap **bij crisissituaties onmiddellijk kunnen optreden** door Europese grens- en kustwachtteams in te zetten aan de buitengrens.

Uitvoering van de hotspot-aanpak en samenwerking met derde landen

De ontwikkeling van de hotspot-aanpak, die aanvankelijk is ingevoerd in het kader van de Europese migratie-agenda, wordt een hoofdtaak van het Agentschap, dat de Europese grens- en kustwachtteams binnen de migratiebeheersteam zal kunnen inzetten op de hotspots.

Voorts is in het voorstel van de Commissie een grotere rol voor het Agentschap weggelegd wat betreft de **samenwerking met derde landen**; het kan daarbij operationele samenwerking tussen lidstaten en naburige derde landen coördineren op het gebied van grensbeheer, onder meer door verbindingfunctionarissen in derde landen in te zetten of gezamenlijke operaties te starten op het grondgebied van de Unie of van derde landen. Dit zal met name de situatie verhelpen die zich momenteel voordoet bij de samenwerking met de landen van de Westelijke Balkan, waar Frontex – ondanks de instemming van de betrokken derde landen – geen operationele bijstand kan verlenen, omdat het geen mandaat heeft om grenswachtteams naar landen als Servië of de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië te sturen.

3. KUSTWACHTFUNCTIES

Grenswachten spelen een cruciale rol bij de beveiliging van de zee grenzen en reddingsoperaties op zee. De huidige crisis heeft uitgewezen dat er een meer gecoördineerde respons nodig is van de relevante EU-agentschappen en de brede waaier aan nationale instanties die kustwachtfuncties vervullen. Betere coördinatie kan vrucht afwerpen bij de aanpak van crises op zee en voornoemde instanties helpen om doeltreffend te werk te gaan. Dit vergt onder meer betere coördinatie en bundeling van de relevante kustwachtfuncties op EU-niveau.

Beschikking nr. 574/2007/EG (PB L 150 van 20.5.2014, blz. 143) is voor specifieke acties extra financiering beschikbaar, dat wil zeggen aanvullende bedragen die worden toegevoegd aan de nationale basistoewijzingen voor zeven jaar, op basis van concurrentie, d.w.z. de bereidheid van de lidstaten om in het kader van hun nationale programma acties uit te voeren die met specifieke EU-prioriteiten overeenkomen.

Er zijn momenteel meer dan 300 civiele en militaire instanties in de lidstaten verantwoordelijk voor het vervullen van kustwachtfuncties op zeer uiteenlopende gebieden, zoals maritieme veiligheid, beveiliging, opsporing en redding, grenstoezicht, visserijcontrole, douanecontrole, algemene rechtshandhaving en milieubescherming. De relevante EU-agentschappen ondersteunen de nationale autoriteiten bij de uitoefening van de meeste van deze functies. Er is behoefte aan een **functionele benadering**, waarbij de nationale kustwachten deel uitmaken van de Europese grens- en kustwacht in de zin dat zij taken op het gebied van grenstoezicht uitvoeren. De Commissie stelt derhalve voor om de bestaande organen en agentschappen die kustwachtfuncties vervullen, nauwer samen te brengen. Op EU-niveau zullen hiertoe de mandaten van het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid en het Europees Bureau voor visserijcontrole aan de bepalingen betreffende het nieuwe agentschap worden aangepast en zal hun capaciteit worden vergroot, met name door gezamenlijke geplande bewakingsoperaties en gestroomlijnde informatie-uitwisseling en capaciteitsopbouw alsook door het verlenen van bewakings- en communicatiediensten die berusten op geavanceerde technologie, zoals systemen van op afstand bestuurd vliegtuigen (drones).

Dit betekent dat het Agentschap bijvoorbeeld toegang zal kunnen verkrijgen tot nieuwe informatie over vaartuigen die voor illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit worden gebruikt en die zijn gedetecteerd tijdens maritieme bewakingsoperaties die niet in eerste plaats gericht waren op grenstoezicht, maar op visserijcontrole of opsporing van olie lekkages. Dankzij deze pragmatische sectoroverschrijdende samenwerking met het oog op het bundelen van middelen en informatie zal voor het grensbeheer gebruik kunnen worden gemaakt van capaciteit die niet strikt verband houdt met grenstoezicht.

4. GROTERE ROL VOOR HET AGENTSCHAP OP HET GEBIED VAN TERUGKEER

Het doeltreffender maken van de terugkeerprocedures is aangemerkt als een kerndoelstelling van migratiebeheer. Als het Europese grens- en kustwachtagentschap een grotere rol speelt op het gebied van terugkeer, zal de EU beter in staat zijn om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen succesvol te doen terugkeren. Zoals is uiteengezet in het EU-actieplan inzake terugkeer¹¹, moet het Agentschap terugkeeroperaties kunnen initiëren en lidstaten kunnen bijstaan bij het verkrijgen van reisdocumenten.

Het Agentschap zal alle taken die betrekking hebben op terugkeer coördineren en de lidstaten voorzien van alle technische en operationele versterking die nodig is voor de doeltreffende terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Hiertoe zal binnen het Agentschap een speciaal **terugkeerbureau** worden opgericht, dat moet samenwerken met de lidstaten bij het uitvoeren van identificatie- en terugkeerprocedures, onder meer door de financiering, cofinanciering, coördinatie en organisatie van terugkeeroperaties alsook door samenwerking met relevante autoriteiten van derde landen op het gebied van terugkeer.

Het Agentschap zal ook een belangrijke en directe rol spelen bij terugkeerinterventies. **Europese interventieteams voor terugkeer**, bestaande uit begeleiders, toezichthouders en terugkeerspecialisten, zullen kunnen worden ingezet in de lidstaten waarvan het terugkeersysteem bijzonder onder druk staat. In noodsituaties zouden snelle Europese interventieteams voor terugkeer kunnen worden ingezet, hetzij op verzoek van een lidstaat, hetzij op initiatief van het Agentschap.

5. GRONDRECHTEN EN EEN KLACHTENMECHANISME VOOR HET AGENTSCHAP

Gelet op de grotere rol en de uitgebreidere operationele taken van het Agentschap is het van belang om over een toereikend klachtenmechanisme te beschikken voor het geval iemand van oordeel is dat zijn grondrechten als gevolg van de operationele inzet van het Agentschap zijn geschonden. Zowel het Europees Parlement als de Europese Ombudsman hebben het belang van een dergelijk mechanisme benadrukt.

Op grond van dit mechanisme zal binnen het Agentschap een speciale grondrechtenfunctionaris klachten op gestructureerde wijze ontvangen en deze naar de uitvoerend directeur en de betrokken

¹¹ COM (2015) 453 final.

lidstaten doorverwijzen. De lidstaten zullen informatie moeten verstrekken over het resultaat en het gevolg dat aan de klacht is gegeven. Deze administratieve procedure doet geen afbreuk aan eventuele voorzieningen in rechte. In geval schendingen van grondrechten of verplichtingen inzake internationale bescherming ernstig zijn of waarschijnlijk zullen voortduren, zou de uitvoerend directeur van het Agentschap niet alleen kunnen besluiten tot opschorting of beëindiging van de door het Agentschap geleide operationele activiteiten, maar ook tot intrekking van financiële steun voor de betrokken operatie.

IV. GELIJKVORMIGE TENUITVOERLEGGING VAN DE SCHENGENREGELS

Er moet regelmatig worden toegezien op de gelijkvormige tenuitvoerlegging van alle regels inzake grensbeheer. Door de oprichting van de Europese grens- en kustwacht worden de coherente toepassing van de Schengenregels en de geharmoniseerde uitvoering van taken op het gebied van grensbeheer in alle lidstaten nog belangrijker.

De wetgeving inzake het Schengengebied bestaat uit een dynamisch geheel van regels die mettertijd zijn geëvolueerd en zijn opgenomen in rechtshandelingen alsook in zachte wetgeving als handboeken, richtsnoeren, catalogussen en beste praktijken. Of de lidstaten deze regels volledig en correct toepassen, wordt regelmatig gecontroleerd aan de hand van het Schengenevaluatiemechanisme, dat daarbij als instrument voor kwaliteitscontrole dienst doet. Schengenevaluaties worden uitgevoerd op basis van door de Commissie vastgestelde meerjarige en jaarlijkse programma's. Naar aanleiding van evaluatiemissies hebben de teams die verantwoordelijk zijn voor deze evaluaties¹² (Schengenevaluatieteams) aan de lidstaten aanbevelingen gedaan om mogelijke tekortkomingen te verhelpen die in hun nationale grensbeheersystemen waren geconstateerd.

In dit kader is het feit dat een aanzienlijk deel van de Schengenregelgeving in niet-bindende documenten is opgenomen, in de Schengenevaluatieverslagen als een zwak punt in het uitvoeringsproces aangemerkt. De combinatie van zachte wetgevende maatregelen en wettelijk bindende regels is niet altijd even doeltreffend gebleken, vooral doordat zachte wetgeving op uiteenlopende manieren kon worden uitgelegd en uitgevoerd.

Om eventuele discrepanties te voorkomen en te waarborgen dat de Europese kust- en grenswacht zijn taken op consistente wijze vervult, is het zaak ervoor te zorgen dat de Schengenregels in de hele EU op dezelfde wijze worden toegepast. Om tot een gelijkvormige en meer geharmoniseerde tenuitvoerlegging van de bestaande regels te komen en het Schengenacquis beter te consolideren in de vorm van één "rulebook" met grensbeheersmaatregelen, zal de Commissie ijveren voor vervanging van zachte wetgeving door wettelijk bindende maatregelen.

V. GERICHTE WIJZIGING VAN DE SCHENGENGRENSCODE

Controle aan de buitengrenzen blijft een van de belangrijkste maatregelen om het gebied zonder controles aan de binnengrenzen te beschermen. Een van de doelstellingen van dergelijke controles is het voorkomen van bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid en de openbare orde van de lidstaten. De recente terroristische aanslagen hebben duidelijk gemaakt dat de dreiging ook kan uitgaan van personen die op grond van het recht van de Unie het recht van vrij verkeer genieten. De controles aan de buitengrenzen dienen te worden verscherpt zodat dergelijke personen kunnen worden geïdentificeerd en de risico's voor de binnenlandse veiligheid van het Schengengebied zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. Dit wordt ook bepleit in de conclusies van het achtste halfjaarlijkse verslag over het functioneren van het Schengengebied.

Om in deze behoefte te voorzien, stelt de Commissie voor om in de Schengengrenscod¹³ een gerichte wijziging aan te brengen met betrekking tot de **controles van EU-burgers** aan de hand van gegevensbanken als het Schengeninformatiesysteem, de gegevensbank voor gestolen of verloren

¹² Deze teams werden opgericht bij artikel 10 van Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en houdende intrekking van het Besluit van 16 september 1998 tot oprichting van de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie.

¹³ Artikel 7, lid 2, van de Schengengrenscod.

reisdocumenten, alsmede relevante nationale systemen. Overeenkomstig het verzoek van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 9 en 20 november 2015 zal dit initiatief voorzien in "systematische controles van EU-onderdanen, met inbegrip van de controle van biometrische informatie, aan de hand van databanken aan de buitengrenzen van de Schengenruimte, [...] waarbij ten volle gebruik wordt gemaakt van technische oplossingen om de vlothed van verplaatsing niet te belemmeren"¹⁴.

De voorgestelde wijzigingen houden de verplichting in om EU-burgers aan alle buitengrenzen (lucht, zee en land) stelselmatig aan de hand van gegevensbanken te controleren. Thans is het mogelijk dat dit alleen op basis van een risicobeoordeling gebeurt. Bij de stelselmatige controles zullen de identiteit en de nationaliteit van de betrokkene worden geverifieerd, alsmede de geldigheid en echtheid van het reisdocument. Voorts zal hierbij worden nagegaan of de personen die het Schengegebied binnenkomen, geen gevaar voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid vormen. De nieuwe regels voorzien ook in enige flexibiliteit: waar stelselmatige controles van EU-burgers aan de land- en zee­grenzen een onevenredig effect zou kunnen hebben op de verkeersstroom, mogen de lidstaten kiezen voor een gerichte uitvoering en gebruikmaken van een risicobeoordeling.

VI. EEN EUROPEES REISDOCUMENT VOOR TERUGKEER

Waarborgen dat onderdanen van een derde land die illegaal in Europa verblijven, daadwerkelijk terugkeren, is een wezenlijk onderdeel van een breed, duurzaam en geloofwaardig EU-migratiebeleid.

Het huidige EU-stelsel voor de terugkeer van irreguliere migranten is niet doeltreffend genoeg en het feit dat de landen van bestemming van de terugkeerders geen geldige reisdocumenten afgeven, is een van de grootste belemmeringen voor succesvolle terugkeer en overname. Momenteel kunnen de lidstaten een Europees vervangend document¹⁵ afgeven voor illegaal verblijvende onderdanen van derde landen die niet over een geldig reisdocument beschikken. Doordat de beveiligingskenmerken en -standaarden daarvan ontoereikend zijn, laat de erkenning ervan door derde landen echter te wensen over. De erkenning van het EU-reisdocument door derde landen moet duidelijk worden verbeterd om succesvolle terugkeer te waarborgen en de administratieve belasting van de bevoegde consulaire autoriteiten van derde landen te verlichten.

Naar aanleiding van de aankondiging in het EU-actieplan inzake terugkeer stelt de Commissie voor om een nieuw Europees reisdocument in te voeren voor de terugkeer van onderdanen van derde landen, op basis van een uniform model met betere technische en beveiligingskenmerken, waardoor het document door meer derde landen zal worden aanvaard. De erkenning van dit reisdocument moet worden bevorderd in het kader van overnameovereenkomsten of andere regelingen met derde landen, alsmede in het kader van terugkeergerelateerde samenwerking met derde landen die niet onder formele overeenkomsten valt.

De voorgestelde verordening betreffende een Europees reisdocument voor terugkeer stelt het formaat en de beveiligingskenmerken van het document vast, terwijl de gemeenschappelijke standaarden en procedures voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen in de terugkeerrichtlijn¹⁶ zijn geregeld, waarbij de grondrechten, en met name het beginsel van *non-refoulement*, volledig in acht zullen worden genomen.

VII. EUROSUR

Eurosur is een gemeenschappelijk kader voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen alle nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de bewaking van de land- en zeebuitengrenzen. Sinds Eurosur eind 2013 operationeel werd, heeft het het omgevingsbewustzijn aan de buitengrenzen en in het gebied vóór de grens aanzienlijk verbeterd en er in veel gevallen toe bijgedragen dat

¹⁴ Conclusies van de Raad van de EU en van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over terrorismebestrijding, 20 november 2015.

¹⁵ PB L 274 van 19.9.1996, blz. 18.

¹⁶ 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)

migranten het leven werd gered. Dit is in hoge mate te danken aan de inspanningen van Frontex, zoals ook blijkt uit het verslag dat Frontex deze maand heeft gepresenteerd aan het Europees Parlement en de Raad over de tenuitvoerlegging van de Eurosur-elementen waarvoor dit agentschap verantwoordelijk is.

De Commissie heeft vandaag een **Eurosur-handboek** vastgesteld, met richtsnoeren voor de autoriteiten van de lidstaten voor de tenuitvoerlegging en het beheer van Eurosur¹⁷.

Het is duidelijk dat nu aan bepaalde segmenten van de buitengrens dagelijks duizenden mensen aankomen, de lidstaten ook snel en coherent moeten kunnen reageren. Terwijl het wetgevingsvoorstel voor de Europese grens- en kustwacht de totstandkoming van een sterker agentschap beoogt, spelen de nationale coördinatiecentra voor grensbewaking, die zijn opgericht overeenkomstig de Eurosur-verordening, een cruciale rol. De lidstaten moeten hiervan beter gebruikmaken om hun reactievermogen te versterken.

Het Eurosur-handboek beschrijft uitvoerig de taken van deze nationale coördinatiecentra, met inbegrip van hun samenwerking met andere nationale autoriteiten en de wijze waarop zij middelen, personeel en de nationale grensbewakingssystemen beheren. Het handboek stelt vast hoe nationale coördinatiecentra en Frontex informatie over incidenten, patrouilles en inlichtingen uitwisselen en hun reactie ten aanzien van de verschillende grenssegmenten coördineren. Ten slotte biedt het handboek technische richtsnoeren voor het beheer van het Eurosur-communicatienetwerk en van gerubriceerde informatie.

VIII. CONCLUSIE

De vandaag vastgestelde maatregelen zijn een noodzakelijke stap op weg naar een adequaat **Europees geïntegreerd grensbeheer**.

De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad op om de hoogste prioriteit te hechten aan deze voorstellen, en met name aan de voorgestelde verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht, zodat het vertrouwen van burgers in Europa's buitengrenzen spoedig kan worden hersteld en de integriteit van het Schengengebied met vrij verkeer en zonder binnengrenzen kan worden gewaarborgd.

¹⁷ Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2013 tot instelling van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 11).