

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 98/700/JBZ van de Raad, Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad**

***Een bijdrage van de Europese Commissie aan de bijeenkomst van leiders in Salzburg op 19-20 september 2018***

(COM(2018) 631 final — 2018/0330 (COD))

(2019/C 110/12)

Algemeen rapporteur: **Antonello PEZZINI**

Raadpleging	Commissie, 29.10.2018 Europees Parlement, 22.10.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 304 VWEU
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedgekeurd door de voltallige vergadering	12.12.2018
Zitting nr.	539
Stemuitslag	127/1/5
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) is ervan overtuigd dat in een ruimte van vrij verkeer de buitengrenzen gemeenschappelijke grenzen worden en dat wanneer een persoon ergens het grondgebied van de Unie binnentreedt, hij de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht van de Europese Unie binnentreedt, met alle rechten en plichten die hieraan verbonden zijn voor de burgers en voor de nationale en Europese instellingen.

1.2. Het EESC verzoekt met klem het beheer van migratie te verbeteren door via een gezamenlijke inspanning met de landen de achterliggende oorzaken aan te pakken die mensen ertoe aanzetten in een ander land een beter leven te zoeken.

1.3. Het EESC beveelt aan om, bij gebrek aan een door alle lidstaten vastgesteld en gedeeld kader voor een gemeenschappelijk beleid inzake migratie en ontwikkelingshulp in emigratielanden, af te zien van het delegeren van bevoegdheden aan de Commissie om onafhankelijk handelingen vast te stellen.

1.4. Het EESC is een groot voorstander van het voorstel om het Agentschap te voorzien van een eigen permanente operationele tak met 10 000 personeelsleden, zodat het samen met de lidstaten kan beschikken over de vereiste capaciteit om

- de buitengrenzen van de EU te beschermen,
- irreguliere bewegingen te voorkomen,
- legale migratie te beheren,
- de terugkeer van irreguliere migranten op doeltreffende wijze uit te voeren.

1.5. Het Comité beveelt aan dat de vereiste samenwerking tussen het Agentschap en de nationale overheden die traditioneel verantwoordelijk zijn voor de grenscontroles, op Europees niveau wordt gedefinieerd en georganiseerd.

1.6. Even belangrijk is volgens het EESC dat een duidelijke en gedeelde definitie van de taken van het Agentschap overlappingsen en bevoegdheidsconflicten voorkomt en dat de commandoketen tussen Agentschap en nationale ambtenaren op een duidelijke en transparante manier wordt vastgesteld.

1.7. Het EESC zou graag zien dat het Agentschap in geval van specifieke en buitensporige uitdagingen aan de buitengrenzen op verzoek van de betrokken lidstaat kan optreden en snelle grensinterventies kan organiseren en coördineren door — in overleg en gecoördineerd met de betrokken lidstaat, die de controle op en verantwoordelijkheid voor het beheer moet behouden — teams van het permanent korps te sturen die over eigen geschikte moderne uitrustingen beschikken.

1.8. Het EESC onderschrijft de aanbevelingen aan het personeel van het Agentschap, zowel wat betreft de „eerbiediging van het menselijk leven” en de beperkingen op het gebruik van vuurwapens, als wat betreft de weigering of afgifte van visa aan de grens, die allebei belangrijke prerogatieven zijn van de overheden die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde in de lidstaten.

1.8.1. In dit verband zou het Comité graag zien dat de lidstaten zich in beide gevallen op het subsidiariteitsbeginsel kunnen beroepen en dat het personeelsstatuut van het Agentschap een hoog niveau van verplichtingen oplegt, met name wat vertrouwelijkheid betreft.

1.9. Het EESC beveelt ten eerste aan om de in bijlage V, hoofdstuk 3, van het voorstel opgenomen controlemechanismen verder te ontwikkelen in geval van inbreuken door het personeel. De mechanismen moeten voorzien in de mogelijkheid van verwijzing naar de rechterlijke instanties van de Unie.

1.10. Gezien de rol die het Agentschap zou krijgen in geval van detentie van personen en hun eventuele terugkeer naar hun land van herkomst, beveelt het Comité aan om voor het statutaire personeel opleidingen te organiseren m.b.t. de eerbiediging van de grondrechten.

1.11. Het Comité acht het van essentieel belang dat het Agentschap een aanzienlijk deel van zijn begroting besteedt aan de modernisering van zijn uitrusting.

1.12. Volgens het EESC moet de meerjarige strategische beleidscyclus voor het Europees geïntegreerd grensbeheer door het EP en de Raad worden vastgesteld na overleg met het Comité, terwijl de jaarlijkse planning moet worden gedelegeerd aan de grens- en kustwacht op basis van een vastgesteld draaiboek, met de verplichting jaarlijks verslag uit te brengen over voltooide acties, vastgelegde budgetten en uitgevoerde missies.

1.13. Wat de internationale samenwerking betreft, beveelt het Comité aan om de geplande maatregelen in de ontwerpverordening nauw te koppelen aan de ontwikkeling van andere relevante beleidsmaatregelen en met name de Overeenkomst van Cotonou.

1.14. Het EESC pleit voor een versterking van het adviesforum, dat is opgericht om het Agentschap bij te staan met deelname van relevante organisaties, en verzoekt bij de activiteiten van het forum ook het maatschappelijk middenveld te betrekken via het EESC.

## 2. Achtergrond

2.1. In een ruimte van vrij verkeer worden de buitengrenzen gemeenschappelijke grenzen: de huidige buitengrenzen bestrijken meer dan 50 000 kilometer, waardoor een veiligheidsprobleem in een lidstaat of aan zijn buitengrenzen mogelijk gevolgen kan hebben in alle lidstaten.

2.1.1. Wederzijds vertrouwen vormt dus de basis van een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, met name ten overstaan van nieuwe uitdagingen, wijdverspreide bedreigingen en onvoorzienbare verschijnselen, die nauwere samenwerking, ingrijpen door gekwalificeerd personeel en betere informatie vereisen. In wezen moet concrete uitvoering worden gegeven aan een vorm van solidariteit die uitgaat van het geheel van waarden van elke lidstaat.

2.2. Het beheer van de buitengrenzen valt krachtens het Verdrag van Lissabon onder het bepaalde in titel V, derde deel, VWEU, in het hoofdstuk over beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie, met het doel om een „geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen” op te zetten, zoals voorzien in artikel 77, lid 1, onder c), VWEU, en deze bepalingen hebben tot doel een „Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht” tot stand te brengen.

2.3. Uit de Verdragen blijkt verder dat bij het vrije verkeer van burgers binnen de Unie noodzakelijkerwijs een gemeenschappelijk beleid voor het beheer en de controle van personen uit derde landen hoort.

2.3.1. Door de huidige ontoereikende controles aan de buitengrenzen nog langer ongewijzigd voort te zetten of — geheel tegendraads — weer controles aan de binnengrenzen in te voeren, zouden voor de EU als geheel hoge economische kosten ontstaan, met ernstige schadelijke gevolgen voor de interne markt, een van de grootste successen van de Europese integratie.

2.4. Het Europees geïntegreerd grensbeheer, dat uitgaat van het op vier niveaus gebaseerde toegangscontrolemodel, omvat:

— maatregelen in derde landen, zoals de maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk visumbeleid,

- maatregelen met naburige derde landen,
- maatregelen voor een strenger en beter toezicht op de buitengrenzen,
- risicoanalyse en maatregelen in het Schengengebied en op het gebied van terugkeer.

2.5. Na de aanvankelijke oprichting van een netwerk van nationale deskundigen onder auspiciën van een gemeenschappelijk orgaan van deskundigen (Scifa)<sup>(1)</sup> in 2002-2003 is met de oprichting van Frontex<sup>(2)</sup> uiteindelijk een Europees agentschap voor de coördinatie van het beheer van de grenzen ontstaan.

2.6. Het coördinerend agentschap is in 2016<sup>(3)</sup> vervangen, waarbij gebruik werd gemaakt van de ervaring van het **Europees Grens- en kustwachtagentschap**, teneinde het toezicht op de buitengrenzen van de lidstaten en het Schengengebied te verbeteren, met de volgende doelen:

- het opstellen van een kwetsbaarheidsbeoordeling van de capaciteit van de lidstaten om mensen aan de grenzen te controleren;
- het organiseren van gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies, zodat de lidstaten beter in staat zijn om de buitengrenzen te controleren en om problemen als gevolg van illegale immigratie of georganiseerde criminaliteit aan te pakken;
- het verlenen van bijstand aan de Commissie bij de coördinatie van ondersteuningsteams wanneer een lidstaat te maken krijgt met buitensporige migratiedruk op specifieke plekken aan zijn buitengrens;
- het zorgen voor een praktisch antwoord op situaties die een snel optreden aan de buitengrenzen vereisen;
- het verlenen van technische en operationele bijstand ter ondersteuning van opsporings- en reddingsacties voor personen die op zee in nood verkeren tijdens grensbewakingsoperaties;
- het mede tot stand brengen van een snel inzetbare reservepool van ten minste 1 500 grenswachters;
- het benoemen van verbindingsofficieren van het agentschap in de lidstaten;
- het organiseren, coördineren en uitvoeren van terugkeeroperaties en -interventies;
- het bevorderen van operationele samenwerking tussen de lidstaten en derde landen op het gebied van grensbeheer.

2.7. Sinds zijn instelling in oktober 2016 is het Europees Grens- en kustwachtagentschap het zenuwcentrum van de EU voor terugkeer<sup>(4)</sup> dat in staat is de lidstaten op doeltreffende wijze bij te staan bij de terugkeer van degenen die geen recht hebben om in de EU te verblijven.

2.8. Het Europees Parlement heeft zich in verschillende resoluties over de kwestie uitgesproken en is „ernstig bezorgd over de tenuitvoerlegging van de Verordening betreffende het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Verordening (EU) 2016/1624)” en heeft erop aangedrongen dat „operaties met meer doelen worden uitgevoerd door het Europees Grens- en kustwachtagentschap, om te voorzien in de behoefte aan de aanwezigheid van activa op het gebied van maritieme opsporing en redding”<sup>(5)</sup> en dat een echte strategie voor een Europees geïntegreerd grensbeheer moet worden ingevoerd.

2.9. Het EESC heeft een resolutie<sup>(6)</sup> ter ondersteuning van het Schengenakkoord aangenomen waarin het de Raad en de lidstaten heeft verzocht het vrije verkeer te waarborgen, en heeft er in een advies<sup>(7)</sup> op aangedrongen dat de uitbreiding van Frontex „gepaard [zou] moeten gaan met meer transparantie over zijn activiteiten en de manier waarop het wordt aangestuurd en met een beter geregelde verantwoordingsplicht („accountability”) van het Agentschap”.

<sup>(1)</sup> Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel (Scifa).

<sup>(2)</sup> Ingesteld bij Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad (PB L 349 van 25.11.2004, blz. 1), vervolgens gewijzigd bij de Verordeningen (EG) nr. 863/2007 (PB L 199 van 31.7.2007, blz. 30), (EU) nr. 1168/2011 (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 1) en (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 11).

<sup>(3)</sup> Bij Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1), die op 6 oktober 2016 in werking is getreden.

<sup>(4)</sup> Tot dusver **heeft de EU 17 overnameovereenkomsten gesloten**. Ook de Overeenkomst van Cotonou (het EU-kader voor de betrekkingen met 79 landen in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan) bevat bepalingen over de terugkeer van irreguliere migranten naar hun land van herkomst.

<sup>(5)</sup> Verordening (EU) nr. 656/2014 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 189 van 27.6.2014, blz. 93).

<sup>(6)</sup> PB C 133 van 14.4.2016, blz. 1.

<sup>(7)</sup> PB C 303 van 19.8.2016, blz. 109.

2.10. Het EESC heeft bovendien de hoogste prioriteit toegekend<sup>(8)</sup> aan de vereisten dat „het Agentschap en de nationale autoriteiten [...] beter [moeten] gaan samenwerken” en dat „de verschillende agentschappen en instellingen met bevoegdheden voor de grenscontroles, voor de bewaking van de kusten, de veiligheid op zee, reddingsacties op zee, de douane en de visserij [...] hun activiteiten onderling beter [dienen] te coördineren”, en onderstreept dat het beheer van de buitengrenzen „naast de veranderingen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel” moet plaatsvinden.

2.11. „Wanneer mensen aan de buitengrenzen — te land of ter zee — in onveilige en levensgevaarlijke omstandigheden verkeren, dienen grenswachten en andere instanties ter plekke hen in de eerste plaats te redden en hun adequate hulp te bieden”<sup>(9)</sup>.

2.12. Het EESC benadrukt met klem dat — zoals onderstreept in zowel de Europese migratieagenda als de *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*<sup>(10)</sup> — het beheer van migratie moet worden verbeterd door de achterliggende oorzaken aan te pakken die mensen ertoe aanzetten elders een beter leven te zoeken.

### 3. Het voorstel van de Commissie

3.1. Het voorstel van de Europese Commissie is erop gericht de Europese grens- en kustwacht te hervormen door het Agentschap nieuwe capaciteiten te geven, met name de instelling van een permanent korps van de Europese grens- en kustwacht en de aanschaf van eigen uitrusting voor het Agentschap, onder andere om andere nieuwe en potentiële taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

3.2. Op basis van de totale kosten van het huidige en toekomstige mandaat, die 1,22 miljard EUR voor de periode 2019-2020 en 11,27 miljard EUR voor de periode 2021-2027 bedragen, stelt de Commissie voor tegen 2020 een uit 10 000 operationele personeelsleden<sup>(11)</sup> bestaand permanent korps van de Europese grens- en kustwacht met uitvoerende bevoegdheden op te richten om het Agentschap te voorzien van een eigen doeltreffende en flexibele operationele tak om de inzet van het Agentschap te kunnen aanpassen naargelang van de operationele eisen.

3.3. Het permanente korps moet worden opgenomen in een goed functionerende Europese grens- en kustwacht waarin de lidstaten, de Unie en de agentschappen van de EU<sup>(12)</sup>, met name het Europees Grens- en kustwachtagentschap, goed met elkaar moeten samenwerken en moeten bijdragen aan de verwezenlijking van gemeenschappelijke en gedeelde beleidsdoelstellingen.

3.4. De voorstellen sluiten het Koninkrijk Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk van het toepassingsgebied uit (met uitzondering van eventuele nader te bepalen samenwerkingsmogelijkheden), terwijl de toepassing ervan voor Gibraltar zou worden opgeschort. Het toepassingsgebied zou echter worden uitgebreid tot IJsland, het Koninkrijk Noorwegen, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein, als ontwikkeling van de Schengenregels.

### 4. Algemene opmerkingen

4.1. Het EESC is ervan overtuigd dat in een ruimte van vrij verkeer de buitengrenzen als gemeenschappelijke grenzen moeten worden beschouwd en dat wanneer een persoon ergens het grondgebied van de Unie binnentreedt, hij de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht binnentreedt, met alle rechten en plichten die hieraan verbonden zijn.

4.2. Het EESC is van mening dat er te lang is getalmd met de invoering van een systeem voor geïntegreerd grensbeheer aan de buitengrenzen zoals bepaald in artikel 77, lid 2, onder d), van het VWEU, in overeenstemming met een dringend noodzakelijke definitie die door alle lidstaten wordt gedeeld.

4.3. Het EESC staat achter de doelstelling om binnen het Agentschap een eigen consistente operationele tak op te richten, dat de EU de nodige capaciteiten zal verschaffen om de buitengrenzen van de EU te beschermen, secundaire bewegingen te voorkomen en ervoor te zorgen dat irreguliere migranten daadwerkelijk terugkeren.

4.4. Het EESC was de eerste instelling die voorstelde een Europese grenswacht<sup>(13)</sup> op te richten en staat geheel achter deze doelstelling om de buitengrenzen veilig te maken, met een permanent korps en een doeltreffend Europees geïntegreerd beheer van de buitengrenzen. Het Agentschap krijgt tot taak om in een geest van gedeelde verantwoordelijkheid regelmatig toezicht op het beheer van de buitengrenzen uit te oefenen, niet alleen door middel van kennis van de situatie en risicoanalyse, maar ook door de aanwezigheid van deskundigen onder zijn personeel in de lidstaten.

<sup>(8)</sup> Zie voetnoot 7.

<sup>(9)</sup> Ibidem.

<sup>(10)</sup> <https://www.iom.int/global-compact-migration>

<sup>(11)</sup> Europese grens- en kustwacht.

<sup>(12)</sup> Zie onder andere het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA), het Europees Bureau voor visserijcontrole (EFCA) en het Satellietcentrum van de Europese Unie, Europol of het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA).

<sup>(13)</sup> PB C 128 van 18.5.2010, blz. 29, PB C 303 van 19.8.2016, blz. 109, EESC-advies over het Fonds voor asiel en migratie en het Fonds voor geïntegreerd beheer (SOC/600, PB C 62 van 15.2.2019, blz. 184).

4.5. Het EESC is van mening dat het Agentschap in geval van specifieke en buitensporige uitdagingen aan de buitengrenzen op verzoek van een lidstaat moet kunnen optreden en snelle grensinterventies moet kunnen organiseren en coördineren door — in overleg en gecoördineerd met de betrokken lidstaat, die in eerste instantie verantwoordelijk moet blijven voor het beheer van zijn eigen buitengrenssectoren — teams van het permanent korps van de Europese kust- en grenswacht te sturen.

4.6. Het EESC acht afzonderlijke interventies van het Agentschap bij besluit van de Europese Commissie „in noodgevallen en door middel van een transparante procedure waarbij de Europese wetgevers (Parlement en Raad) onmiddellijk op de hoogte worden gesteld”<sup>(14)</sup> nuttig, maar vindt het bij gebrek aan een definitief, door alle lidstaten gedeeld kader voor een EU-beleid voor migratie en ontwikkelingshulp in de emigratielanden te vroeg om **aan de Commissie de permanente bevoegdheid te delegeren** om onafhankelijk handelingen vast te stellen om de politieke prioriteiten en strategische richtsnoeren voor het geïntegreerd grensbeheer vast te stellen.

4.7. Het EESC is daarentegen voorstander van de mogelijkheid om de Commissie uitvoeringsbevoegdheden toe te kennen voor wat betreft de handleidingen voor Eurosur en FADO, de gemeenschappelijke regels voor situatiebeelden en risicobeheer, alsook voor de financiële steun aan het permanent korps.

4.8. Volgens het EESC moet de meerjarige strategische beleidscyclus voor het Europees geïntegreerd grensbeheer door het EP en de Raad worden vastgesteld na overleg met het EESC, terwijl de jaarlijkse planning wordt gedelegeerd aan de grens- en kustwacht op basis van een door de raad van bestuur van het Agentschap vastgesteld draaiboek, en onder de verplichting dat jaarlijks verslag wordt uitgebracht over voltooide acties, vastgelegde budgetten en uitgevoerde missies.

4.9. Het EESC vindt het belangrijk dat het raadgevend forum kracht wordt bijgezet om de uitvoerend directeur en de raad van bestuur van het Agentschap bij te staan bij vraagstukken met betrekking tot de grondrechten en de uitvoering van de meerjarige strategische beleidscyclus, met medewerking van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN, en andere relevante organisaties. Voorts verzoekt het Comité het maatschappelijk middenveld via hem ook bij de activiteiten van het forum te betrekken.

## 5. Bijzondere opmerkingen

5.1. Het EESC beveelt ten zeerste aan om de in bijlage V beschreven controlemechanismen verder te ontwikkelen met betrekking tot zowel het gebruik van vuurwapens als de weigering of afgifte van visa aan de grens, die allebei belangrijke prerogatieven zijn van de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde in de lidstaten.

5.1.1. Evenveel aandacht moet worden besteed aan bijlage III en bijlage V, ter waarborging van de samenhang tussen de nationale en Europese regels, teneinde te voorkomen dat mensen die op dezelfde plaats en met dezelfde competenties en kwalificaties maar met verschillende inzetregels zouden optreden, verschillend te werk zouden gaan.

5.2. Het niveau van de verplichtingen in de lidstaten, met name wat vertrouwelijkheid betreft, moet uitdrukkelijk worden gewaarborgd.

5.3. Gezien de gezamenlijke aanwezigheid van verschillende grenswachten — douanebeambten, functionarissen die zich bezighouden met fytosanitaire aangelegenheden, veiligheid, financiën, immigratie en repatriëring, culturele bemiddeling, grondrechten, EASO-personeel, ETIAS-medewerkers, EUROSUR-analisten, verbindingfunctionarissen, nationaal grens-personeel en het personeel van het Agentschap — is het volgens het EESC van essentieel belang dat de EU zorgt voor pakketten gemeenschappelijke permanente opleiding van de verschillende korpsen en agentschappen<sup>(15)</sup>.

5.4. Er moet ook op worden toegezien dat er geen sprake is van discriminatie in behandeling en arbeidsomstandigheden tussen het korps van het Agentschap en de nationale korpsen die met gelijke opleiding, vaardigheden en kwalificaties, dezelfde taken uitvoeren.

5.5. Wat de internationale samenwerking betreft, beveelt het Comité aan dat er een nauw verband wordt gelegd tussen de in de ontwerpverordening genoemde acties en andere relevante beleidsmaatregelen, alsook met de acties i.v.m. economische en handelsovereenkomsten en met name in het kader van de dialoog tussen de EU en de ACS-landen uit hoofde van de Overeenkomst van Cotonou.

Brussel, 12 december 2018.

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Luca JAHIER

<sup>(14)</sup> Zie voetnoot 7.

<sup>(15)</sup> Artikel 69 voorziet in de samenwerking van het Europees Grens- en kustwachtagentschap met twaalf andere EU-agentschappen en -diensten.