

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1013

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 1 fiche aan te bieden dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Verordening tot wijziging eerdere verordening Frontex.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

Fiche: Verordening tot wijziging eerdere verordening Frontex

1. Algemene gegevens

Voorstel:

Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening nr. 2007/2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (FRONTEX)

Datum Commissiedocument: 24 februari 2010

Nr. Commissiedocument: COM (2010) 61

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199056

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC (2010) 149 (IA), SEC (2010) 150 (samenvatting IA), SEC (2010) 151 (IAB), SEC (2010) Opinion 1st IA (IAB)

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Grenzen, SCIFA, JBZ-Raad (nog niet duidelijk wanneer).

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) *Rechtsbasis:* artikel 74 en 77 lid 1 onder b en c VWEU
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* gekwalificeerde besluitvorming in de Raad en raadpleging Europees Parlement
- c) *Comitologie:* n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Dit voorstel betreft wijzigingen van de FRONTEX-verordening. FRONTEX is operationeel sinds 2005 en beheert de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie. Het voorliggende voorstel heeft ten doel de FRONTEX-verordening in het licht van de uitgevoerde evaluaties en praktijkervaring aan te passen. Het voorstel vormt een verdere ontwikkeling van het Schengenacquis ter bestrijding van de organisatie van illegale immigratie en zorgt voor samenwerking tussen de overheidsinstanties van de lidstaten en tussen die diensten en de Commissie.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het voorstel is gebaseerd op artikel 74 en 77 lid 1 onder b en c VWEU

Subsidiariteit: : positief

Proportionaliteit: positief

Risico's/implicaties/kansen

Nederland heeft belang bij een effectief beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie en bij een doeltreffende preventie en bestrijding van illegale immigratie en samenwerking op het gebied van terugkeer. Het Nederlandse kabinet steunt onderhavig voorstel dat daaraan bijdraagt.

Door het opheffen van de grenscontroles aan de binnengrenzen fungeren de EU buitengrenzen voor Nederland als buitengrenzen. Het Nederlandse kabinet meent dan ook dat Verordening (EG) nr. 2007/2004 zodanig dient te worden gewijzigd dat de operationele slagkracht en flexibiliteit van FRONTEX dient te worden versterkt, omdat het agentschap moet kunnen anticiperen op verschuivende illegale migratiestromen richting de EU. Een verbeterde inzet van materieel kan volgens het kabinet alleen worden bereikt met een betere voorbereiding en meer tijdige planning.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Dit voorstel betreft wijzigingen van de FRONTEX-verordening. FRONTEX is operationeel sinds 2005 en beheert de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie. Het voorliggende voorstel heeft ten doel de FRONTEX-verordening in het licht van de uitgevoerde evaluaties en praktijkervaring aan te passen. Het voorstel vormt een verdere ontwikkeling van het Schengenacquis ter bestrijding van de organisatie van illegale immigratie en zorgt voor samenwerking tussen de overheidsinstanties van de lidstaten en tussen die diensten en de Commissie.

De voorgestelde wijzigingen betreffen onder meer de verduidelijking van het wettelijk kader waarbinnen het agentschap opereert. Daarnaast worden definities en begrippen verduidelijkt. Ook worden de belangrijkste taken en gezamenlijke operaties en proefprojecten omschreven: zo zal er een *pool* van grenswachten worden opgezet, de zogeheten gezamenlijke FRONTEX-ondersteuningsteams (FJST's) en worden de bepalingen inzake de incidentenmeldingen een verplicht onderdeel van het Operationeel Plan en de evaluatie. Verder moeten lidstaten informatie verschaffen over dreigingen aan de buitengrenzen (risicoanalyses), is er aandacht voor opleiding, onderzoek en de aanschaf en inzet van technische uitrusting. Verder is belangrijk de samenwerking op het gebied van terugkeer, gegevensbescherming en de invoering van een verplichting om een informatiesysteem te ontwikkelen en te beheren.

Impact assessment Commissie

In het impact assessment (IA) geeft de Europese Commissie aan dat bij voorkeur op een aantal onderdelen nieuwe voorwaarden zouden moeten worden toegevoegd aan de FRONTEX-verordening. Dit komt in grote lijnen overeen met het voorliggende voorstel.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*: artikel 74 en 77 lid 1 onder b en c VWEU

b) *Functionele toets*:

- *Subsidiariteit*: positief
- *Proportionaliteit*: positief
- *Onderbouwing*:

De Europese Unie heeft de opdracht en bevoegdheid beleid te ontwikkelen dat bij het overschrijden van de buitengrenzen van de Europese Unie moet zorgen voor personencontrole en efficiënte grensbewaking. Geleidelijk moet dit leiden tot een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen. Hiervoor is het nodig op Europees niveau regels te stellen. De subsidiariteit wordt derhalve positief beoordeeld.

Het huidige voorstel houdt voldoende rekening met de gedeelde bevoegdheden van het Verdrag in de zin dat de lidstaten verantwoordelijk blijven voor de controles aan hun buitengrenzen. In dit voorstel wordt met name vastgehouden aan het beginsel dat uitgezonden personeel bij door het agentschap gecoördineerde operaties uitsluitend taken mag verrichten en bevoegdheden mag uitoefenen overeenkomstig de instructies van en in aanwezigheid van grenswachten van de ontvangende lidstaat. Beslissingen tot weigering van toegang overeenkomstig de Schengengrenscodes worden uitsluitend door grenswachten van de ontvangende lidstaat genomen. Het voorstel zorgt voor samenwerking tussen overheidsinstanties van de lidstaten en tussen die diensten en de Commissie. Daarmee is het voorstel in overeenstemming met het proportionaliteitsbeginsel.

In het voorstel is opgenomen dat lidstaten zullen bijdragen aan gemeenschappelijke operaties middels het ter beschikking stellen van grenswachters en technische uitrusting. Het kabinet is welwillend in het beschikbaar stellen hiervan. In het voorstel staat dat lidstaten zullen bijdragen aan de *pool* met technische uitrusting. Indien een Lidstaat belooft om materiaal te leveren is in het voorstel voorzien dat de lidstaten verplicht kunnen worden invulling te geven aan hun belofte. Immers, indien het door de lidstaat aangeboden materiaal wordt geplaatst op de zogenaamde minimumlijst, zullen de Lidstaten deze technische uitrusting ter beschikking stellen indien FRONTEX daar om vraagt. Het kabinet ondersteunt dit model, maar is van mening dat iedere lidstaat afzonderlijk in overleg met Frontex bepaalt welke technische uitrusting op de minimumlijst wordt geplaatst. Het is dan wel van belang dat de planning en voorbereiding van de operaties verbeterd wordt. Verder acht het kabinet het van belang dat de bijdrage van personeel en technische uitrusting wordt gekoppeld aan het jaarlijkse werkprogramma van FRONTEX. Een betere stroomlijning van de inzet van materieel en personeel is bij uitstek de wijze waarop FRONTEX operaties verbeterd kunnen worden. De bepalingen kennen weliswaar een ontsnappingsclausule zodat op momenten van exceptionele situaties die de uitvoering van nationale taken kunnen beïnvloeden, de lidstaat de toegezegde technische uitrusting niet meer hoeft in te zetten. Het kabinet ziet graag dat hier naast nationale taken, ook internationale verplichtingen en andere taken in het kader van de Europese Unie aan worden toegevoegd.

De huidige verordening geeft FRONTEX de bevoegdheid om technische uitrusting voor controle en bewaking van de buitengrenzen aan te schaffen.

c) *Nederlands oordeel*

Nederland heeft belang bij een effectief beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie en bij een doeltreffende preventie en bestrijding van illegale immigratie en samenwerking op het gebied van terugkeer. Het kabinet steunt onderhavig voorstel dat daaraan bijdraagt.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EG-begroting*

De financiële bijdrage voor het FRONTEX-agentschap maakt deel uit van de begroting van de EU. Waar het het mandaat tot aanschaf van technische uitrusting betreft, zijn de kosten die dit zal meebrengen afhankelijk van vele onzekere factoren zoals de bereidheid van lidstaten om eigen technische uitrusting ter beschikking te stellen, de type operaties die uitgevoerd zullen worden en de wijze van invulling

die FRONTEX aan dit mandaat zal geven. De Commissie geeft in haar impact assessment bij het voorstel aan: «*Het is vrijwel onmogelijk om de impact van de kosten op de begroting van FRONTEX te ramen, aangezien er te veel onzekere factoren zijn en de beschikbaarheid van de uitrusting om administratieve en operationele redenen geleidelijk zal moeten worden opgevoerd. In het hypothetische geval dat er drie extra patrouilleschepen en drie extra vliegtuigen ter beschikking van de lidstaten worden gesteld, zou FRONTEX hiervoor jaarlijks op zijn begroting een bedrag van circa 6 miljoen euro moeten uittrekken.*» Het kabinet vindt de impact assessment onvoldoende onderbouwd en wenst een nadere onderbouwing van de financiële gevolgen van dit voorstel dan de huidige assessment geeft. Het kabinet is daarbij van mening dat de gevolgen van de herziening van de FRONTEX-verordening moeten passen binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

In het voorstel is als waarborg voorzien dat dit gebeurt binnen de financiële regelgeving die van toepassing is op FRONTEX en dat aan elke aanschaf van uitrusting die aanzienlijke kosten meebrengt voor FRONTEX een grondige behoeften- en kosten-batenanalyse vooraf zal gaan. Tevens is Nederland van mening dat de Management Board, waarin lidstaten en Commissie zitting hebben, hiertoe zal moeten besluiten. Bovendien moet de Management Board van FRONTEX instemmen het budget, voordat het kan worden vastgesteld door de budget autoriteit van de Europese Unie (Raad en Europees Parlement).

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*

Het kabinet zal de Commissie vragen precies aan te geven wat de (nationale) financiële gevolgen van dit voorstel zullen zijn. Eventuele nationale financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: n.v.t.*

d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*
Aan lidstaten wordt gevraagd FRONTEX te voorzien van informatie over de situatie en eventuele dreiging aan de buitengrenzen. Verder informeren de lidstaten FRONTEX eens per maand over de situatie op het gebied van terugkeer. FRONTEX zou gebruik moeten maken van de reeds beschikbare informatie, zodat dubbel werk en extra administratieve lasten worden voorkomen.

e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger: n.v.t.*

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid: n.v.t.*

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling: wenselijk, over vijf jaar.*

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

Het kabinet zet vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van het voorstel inzake de inzet van technische uitrusting. Het wordt niet haalbaar geacht om binnen de voorgestelde 30 dagen grote technische uitrusting, als bijvoorbeeld een schip, ter beschikking te stellen.

b) *Handhaafbaarheid*: n.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De bevoegdheden voor FRONTEX om bijstand voor de opbouw van capaciteit voor grensbewaking te leveren aan derde landen en dus mogelijk ook ontwikkelingslanden wordt met de aanpassing van de verordening uitgebreid. FRONTEX zal zelf projecten voor technische bijstand kunnen initiëren.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland heeft belang bij een effectief beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie en bij een doeltreffende preventie en bestrijding van illegale immigratie. Het kabinet steunt voorstellen die daaraan bij kunnen dragen. Door het opheffen van de grenscontroles aan de binnengrenzen fungeren de EU buitengrenzen immers ook voor Nederland als buitengrenzen. Verordening (EG) nr. 2007/2004 dient zodanig te worden gewijzigd dat de operationele slagkracht en flexibiliteit van FRONTEX wordt versterkt, omdat het agentschap moet kunnen anticiperen op verschuivende illegale migratiestromen richting de EU.

Het kabinet verwelkomt tevens het voorstel van de Commissie om een bepaling inzake incidentmeldingen tot verplicht onderdeel van het Operationeel Plan en evaluatie te maken. Dit was onderdeel van de Nederlandse inzet bij de totstandkoming van het Stockholmprogramma. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op een betere borging door de «Coordinating Officer» uitdrukkelijk een rol te geven als aanspreekpunt bij constatering van incidenten. Het kabinet acht het wenselijk dat in de Verordening wordt uitgewerkt welke vervolgstappen door FRONTEX of de lidstaten genomen kunnen worden nadat er een incident is geconstateerd.

Het kabinet is eveneens tevreden met de aandacht die in de voorstellen is gegeven aan het Europese en internationale recht en de rechten van de EU-burgers en derdelanders.

Dat FRONTEX een steviger rol zal kunnen gaan spelen bij gezamenlijke operaties kan op instemming van het kabinet rekenen. De bestaande praktijk van het formeren en inzetten van FRONTEX Joint Support Teams (FJST), bestaande uit grenswachten uit verschillende deelnemende lidstaten, wordt met dit voorstel geformaliseerd. Daarnaast blijven de Rapid Border Intervention Teams (RABIT) bestaan. Positief is het voorstel om grenswachters gedurende maximaal zes maanden te detacheren bij FRONTEX, die vervolgens door FRONTEX binnen FJSTs kunnen worden geplaatst. Het kabinet is er in ieder geval voorstander van dat de vaste praktijk wordt vastgelegd dat indien personeel of materieel wordt ingebracht de betrokken lidstaat wordt betrokken bij het totstandkomingsproces van het operationeel plan.

Een verbeterde inzet van materieel kan alleen worden bereikt indien een betere en tijdige voorbereiding en planning plaats vindt tussen FRONTEX en de deelnemende Lidstaten. Dit kan bijvoorbeeld door het leggen van een duidelijkere link van de planning van inzet van materieel met de werkprogramma's van FRONTEX. Om tot effectievere inzet van nationaal personeel en middelen te komen is het van belang dat de Lidstaten actief en tijdig bij de voorbereidingen en bij het opstellen van het operationeel plan worden betrokken. Dit is dan ook een voorwaarde voor het kabinet om in te stemmen met een vorm van meer bindende bijdrage. Ook moeten de Lidstaten de mogelijkheid behouden om vanwege nationale

belangen, EU operaties of internationale operaties geen materieel in te zetten. De in het voorstel geformuleerde termijn 30 dagen waarbinnen materieel dat tot de minimumaantallen behoort beschikbaar moet zijn, wordt door het kabinet niet haalbaar geacht.

Een dergelijke stroomlijning van de inzet van materieel uit de lidstaten is bij uitstek de wijze waarop Frontex operaties verbeterd kunnen worden. Het voorstel om een behoefte- en kosten/ baten- analyse te maken voordat besloten wordt tot aanschaf of lease van technische uitrusting door FRONTEX wordt ondersteund.

Het kabinet is tevreden met het voorstel van de Commissie om FRONTEX een sterkere rol te geven bij de organisatie van gemeenschappelijke terugkeer operaties. Hoewel het initiatief voor deze operaties bij de lidstaten blijft liggen, kan FRONTEX de operaties coördineren. Het voorstel om een gemeenschappelijke gedragscode te ontwikkelen die van toepassing is op alle gemeenschappelijke terugkeeroperaties wordt gesteund.

De inzet van FRONTEX Liaison Officers moet een toegevoegde waarde kennen en moet niet ten koste gaan van de effectiviteit en doelmatigheid van inzet van de verschillende nationale Immigration Liaison Officers (ILO). Er moet dan ook goed worden gekeken naar de verhoudingen die de FRONTEX Liaison Officers zullen hebben ten opzichte van nationale ILOs. Het kabinet heeft vraagtekens bij de verplichting die de Commissie voorstelt om in bilaterale overeenkomsten die Lidstaten sluiten met derde landen, een bepaling op te nemen die verwijst naar de rol en bevoegdheden die FRONTEX heeft.

Ten slotte steunt het kabinet het voorstel van de Commissie dat bij een volgende evaluatie van FRONTEX en de verordening, een analyse moet worden opgenomen van de behoefte om FRONTEX onafhankelijke grenswachters te laten acteren onder instructies van het agentschap. Het is in lijn met het Stockholmprogramma en het nog op te stellen actieplan dat een debat op gang moet worden gebracht over haalbaarheid van een Europees systeem van grenswachten.