



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 02.06.2016
C(2016) 3136 final

Mevr. Khadija Arib
Voorzitter van de Tweede
Kamer
Postbus 20018
NL – 2500 EA DEN HAAG

Geachte voorzitter,

De Commissie dankt de Tweede Kamer voor haar advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2007/2004, Verordening (EG) nr. 863/2007 en Besluit 2005/267/EG van de Raad {COM(2015) 671 final}.

Dit voorstel maakt deel uit van een breder, zogenoemd "grenspakket" met ambitieuze en omvattende maatregelen die erop gericht zijn in het kader van de huidige migratiecrisis onze buitengrenzen beter te beheren en de interne veiligheid van de Europese Unie te verhogen zonder dat het vrije verkeer van personen in het Schengengebied daardoor in het gedrang komt.

De niet eerder geziene omvang van de migranteninstroom in 2015 heeft duidelijk aangetoond dat de regels en mechanismen waarover wij momenteel beschikken, niet volstaan om de uitdagingen van deze migratiecrisis aan te pakken. Om deze uitzonderlijke situatie op te vangen, heeft de Commissie op 15 december 2015 een reeks ambitieuze maatregelen aangenomen die deel uitmaken van het hierboven genoemde "grenspakket". Deze maatregelen, en met name het voorstel voor een verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht, zijn bedoeld als reactie op de noodzaak om het beheer van de EU-buitengrenzen te versterken – zoals onderstreept in de Europese migratieagenda¹ en bevestigd door de Europese Raad op 15 oktober 2015.

De Commissie verheugt zich over het positieve resultaat van de subsidiariteitstoets die de Tweede Kamer heeft uitgevoerd en hoopt dat het voorstel spoedig wordt aangenomen zodat het agentschap zo snel mogelijk met zijn werk van start kan gaan.

De Commissie is blij met deze gelegenheid om in te gaan op de zorgen en vragen die in het advies van de Tweede Kamer aan de orde worden gesteld.

¹ COM(2015) 240 final.

Wat de subsidiariteit betreft, wijst de Commissie erop dat het beheer van de EU-buitengrenzen in het gemeenschappelijke en gedeelde belang van de lidstaten is. In een gebied zonder binnengrenzen moet de bescherming van de buitengrenzen op toereikende en veilige wijze worden gewaarborgd. Irreguliere migratie over de buitengrenzen van een lidstaat heeft gevolgen voor alle andere lidstaten. De ongekende omvang van de migratiecrisis en de daaruit voortvloeiende secundaire stromen binnen de EU vormen hiervan een duidelijk bewijs.

Bovendien komen de grensbeheersystemen van de lidstaten met een buitengrens, die zich in de voorste linie bevinden, onder een dermate onevenredige druk te staan dat die landen deze niet meer alleen kunnen verwerken. De instrumenten waarover de individuele lidstaten en de EU vandaag beschikken, volstaan niet om de huidige uitdagingen aan te pakken omdat ze geen ruimte bieden voor de gecoördineerde en uniforme benadering die vereist is om het grensbeheer te verbeteren en doeltreffend genoeg te maken om deze uitdagingen, in al hun omvang, het hoofd te bieden. Gezien al deze recente ontwikkelingen en de aanhoudende trend van toenemende migratiestromen richting EU blijkt steeds duidelijker dat het versterken van het buitengrensbeheer met het oog op het aanpakken van irreguliere migratie beter kan worden verwezenlijkt op Unieniveau.

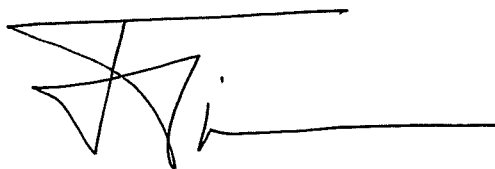
Bijgevolg is dit voorstel, naar de mening van de Commissie, volledig in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

Wat de evenredigheid betreft, wijst de Commissie erop dat dit voorstel bedoeld is als reactie op de nieuwe uitdagingen en de nieuwe realiteit waarmee de EU op het gebied van migratiebeheer en interne veiligheid wordt geconfronteerd. Het stelt een omvattend instrumentarium beschikbaar om te garanderen dat de lidstaten de voorschriften inzake geïntegreerd grensbeheer volledig en correct toepassen en dat passende maatregelen worden getroffen om crisissituaties te voorkomen en in een vroeg stadium aan de buitengrenzen in te grijpen. Alleen wanneer de situatie kritiek wordt en de werking van het hele Schengengebied in gevaar komt, worden op Unieniveau spoedmaatregelen genomen voor rechtstreekse interventie ter plaatse. Dit voorstel gaat volgens de Commissie niet verder dan noodzakelijk is om deze doelstellingen te bereiken en is derhalve volledig in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

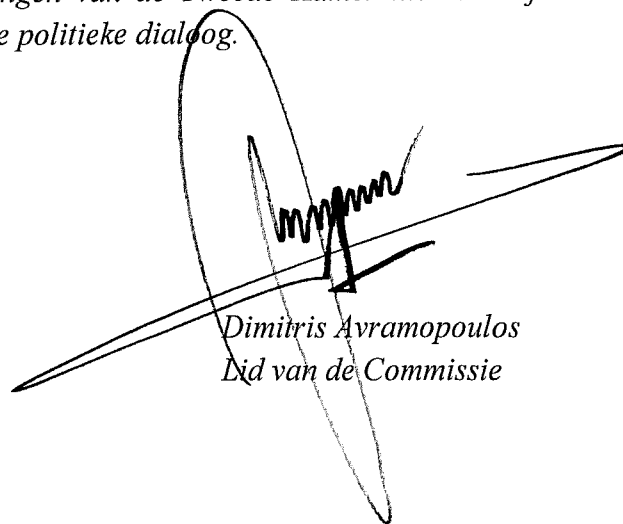
Voor haar antwoorden op de meer technische vragen en verzoeken om verduidelijking in het advies, verwijst de Commissie naar de bijlage.

De Commissie hoopt dat de vragen en opmerkingen van de Tweede Kamer hiermee zijn beantwoord en verheugt zich op het vervolg van de politieke dialoog.

Hoogachtend,



*Frans Timmermans
Eerste vicevoorzitter*



*Dimitris Avramopoulos
Lid van de Commissie*

BIJLAGE

De Commissie heeft de opmerkingen van de Tweede Kamer zorgvuldig bestudeerd. De overwegingen van de Commissie zijn hieronder opgenomen, gegroepeerd per onderwerp.

Algemeen

Het voorstel betreffende de Europese grens- en kustwacht moet de bevoegdheid van het EU-grensagentschap versterken zodat het agentschap in staat is om, onder meer, de migratiestromen naar en binnen de EU te monitoren, ervoor te zorgen dat preventiemaatregelen worden genomen door te beoordelen of de lidstaten klaar zijn om toekomstige uitdagingen aan hun grenzen het hoofd te bieden, en urgente actie te ondernemen in uitzonderlijke situaties.

Overleg

Bij het opstellen van dit voorstel voor een verordening heeft de Commissie zich gebaseerd op de regelmatig in de Europese Raad en de Raad van Ministers alsook in het Europees Parlement gevoerde besprekingen over grensbeheer en de voor de aanpak van de migratiecrisis benodigde maatregelen. Op 15 oktober 2015 heeft de Europese Raad in zijn richtsnoeren over de toekomst van het grensbeheer opgeroepen tot versterking van de buitengrenzen van de Europese Unie door de totstandbrenging van een geïntegreerd beheersysteem voor de buitengrenzen en de versterking van het mandaat van Frontex.

Voorts is bij de voorbereiding van dit voorstel rekening gehouden met de resultaten van een studie die de Commissie in 2014 heeft laten uitvoeren naar de haalbaarheid van een Europees grenswachtstelsel².

De Commissie heeft ook de standpunten van de betrokken belanghebbenden in aanmerking genomen, door zorgvuldig rekening te houden met de resultaten van de externe evaluatie van Frontex overeenkomstig artikel 33 van Verordening (EG) nr. 2007/2004. Deze evaluatie is uitgevoerd tussen juli 2014 en juni 2015 en bestrijkt de periode van juli 2008 tot en met juli 2014. Op basis van het eindverslag heeft de raad van bestuur van Frontex op 28 oktober 2015 aanbevelingen voor mogelijke wijzigingen van de rechtsgrondslag voor het agentschap opgesteld, die grotendeels in het voorstel zijn meegenomen.

De Commissie heeft ook rekening gehouden met het verslag van het Europees Parlement over het Speciaal verslag van de Europese Ombudsman betreffende het onderzoek op eigen initiatief naar Frontex (OI/5/2012/BEH-MHZ) met betrekking tot de ontwikkeling van een klachtenregeling voor het agentschap.

Gedeelde verantwoordelijkheid

Dit voorstel stelt het agentschap in staat te waarborgen dat de maatregelen van de lidstaten aan de buitengrenzen coherent en consistent zijn met een deugdelijk beleid dat de Europese Unie in haar geheel ten goede komt. De lidstaten blijven eerstverantwoordelijk voor het

² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf.

toezicht op hun buitengrens, met dien verstande dat zij deel uitmaken van een versterkt Europees kader. Wanneer urgente actie vereist is, moet de verantwoordelijkheid voor het beheer van de buitengrens worden gedeeld door de EU en de lidstaten.

Bestaande rechtsinstrumenten

Gezien de veelheid aan gevolgen die de migratiecrisis in de EU veroorzaakt, heeft de Commissie met de Europese migratieagenda³ een holistische benadering ontwikkeld waarin verschillende maatregelen, op het gebied van onder meer grensbeheer, asielbeleid, samenwerking met derde landen, verhoogde financiële bijstand enz., tot een omvattend geheel worden gecombineerd.

De huidige crisis is een van de grootste uitdagingen waarmee de EU ooit is geconfronteerd, en neemt een dermate uitzonderlijke omvang aan dat de rechtsinstrumenten die de EU en haar lidstaten momenteel tot hun beschikking hebben, niet meer volstaan om de gevolgen ervan aan te pakken.

De Schengengrenscode biedt inderdaad de mogelijkheid om de grenscontroles aan de binnengrenzen tijdelijk weer in te voeren, maar deze mogelijkheid is beperkt in de tijd en moet worden beschouwd als een uitzondering die enkel in specifieke omstandigheden mag worden gebruikt, veeleer dan als een algemene regel. Het Schengengebied moet worden gevrijwaard. Er moeten dringend juridische garanties komen om te waarborgen dat de voorwaarden voor opheffing van de controles die sommige lidstaten weer aan hun binnengrenzen hebben ingevoerd, worden vervuld, zodat het Schengengebied opnieuw normaal kan functioneren. De Commissie wenst erop te attenderen dat er geen plannen zijn om enige lidstaat van het Schengengebied uit te sluiten, en dat het Schengenacquis niet in deze mogelijkheid voorziet. Op 4 maart 2016 heeft de Commissie de mededeling "Terug naar Schengen – Een stappenplan"⁴ aangenomen, met daarin concrete stappen om het beheer van de binnen- en buitengrenzen van de EU op orde te brengen.

Een gebied met vrij verkeer, waar controles aan de binnengrenzen zijn afgeschaft om het naar behoren te laten werken, moet aan zijn buitengrenzen goed worden beschermd. Daarom is het noodzakelijk het EU-grensagentschap te versterken en in staat te stellen om op EU-niveau uniform en gecoördineerd te reageren en een hoog niveau van bescherming van de gemeenschappelijke buitengrenzen te garanderen.

Versterking van het agentschap moet inderdaad gepaard gaan met goed functionerende registratieprocedures en een goed functionerend asiel- en terugkeerbeleid. Daar wordt momenteel aan gewerkt: in Italië en Griekenland zijn er al operationele hotspots en het voorstel voorziet in een rechtskader voor deze aanpak; het werk is nog niet af, maar gaat wel de goede kant op.

Wat terugkeer betreft, zij erop gewezen dat de reeds bestaande bevoegdheden van Frontex op dit gebied in het voorstel aanzienlijk worden versterkt. Het agentschap krijgt nieuwe instrumenten om de activiteiten op het gebied van terugkeer van de lidstaten te ondersteunen, maar de verantwoordelijkheid voor deze activiteiten blijft berusten bij de lidstaten in kwestie, ook wat betreft besluiten over wie recht heeft op asiel, over het uitvaardigen van

³ COM(2015) 240 final.

⁴ COM(2016) 120 final.

terugkeerbesluiten en over het uitvoeren van verwijderingen. De activiteiten die het agentschap op het gebied van terugkeer onderneemt, zullen volledig in overeenstemming zijn met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en protocol 4 bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De rechten en plichten van migranten, waaronder het recht op non-refoulement, worden altijd individueel beoordeeld en bepaald.

De Commissie zal te zijner tijd nieuwe voorstellen op tafel leggen om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te hervormen.

Rol van de Europese Commissie

De aanwezigheid van het agentschap op het grondgebied van een lidstaat die geen bijstand op EU-niveau heeft gevraagd, zal mogelijk worden gemaakt op grond van een uitvoeringsbesluit van de Commissie, maar enkel en alleen in allerlaatste instantie in een beperkt aantal naar behoren gemotiveerde gevallen. Het gaat daarbij om de volgende gevallen (zie artikel 18 van het voorstel):

- 1) wanneer een lidstaat nalaat de nodige maatregelen te treffen om tekortkomingen in zijn grensbeheersysteem te corrigeren die het agentschap heeft vastgesteld naar aanleiding van een kwetsbaarheidsbeoordeling als bedoeld in artikel 12, of
- 2) wanneer het agentschap vaststelt dat de migratiedruk aan de buitengrenzen van die lidstaat zo onevenredig is dat het land deze niet meer alleen kan verwerken,

mits deze situatie de bewaking van de buitengrenzen zodanig onwerkzaam maakt dat de werking van het Schengengebied in gevaar komt.

Het besluit om een beroep te doen op artikel 18 wordt door de Commissie genomen overeenkomstig de onderzoeksprocedure als omschreven in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011⁵. Een dergelijk besluit kan bijgevolg alleen worden vastgesteld als een gekwalificeerde meerderheid van een uit vertegenwoordigers van de lidstaten samengesteld comité een gunstig advies uitbrengt.

Deze procedure staat borg voor de soevereiniteit van de lidstaat in kwestie: het is de taak van de uitvoerend directeur en de betrokken lidstaat het operationele plan op te stellen voor de activiteit die in het uitvoeringsbesluit van de Commissie wordt omschreven. De lidstaat in kwestie moet meewerken aan de uitvoering van de in het Commissiebesluit omschreven maatregelen. In dit verband is het belangrijk te verwijzen naar artikel 39, lid 3, van het verordeningsvoorstel, waarin duidelijk wordt toegelicht dat de leden van de door het agentschap ingezette teams uitsluitend taken mogen verrichten en bevoegdheden mogen uitoefenen op instructie van en, als algemene regel, in aanwezigheid van grenswachters of ander relevant personeel van de ontvangende lidstaat.

In het algemeen voorziet het voorstel in een meer zichtbare rol voor de uitvoerend directeur van het agentschap, maar die rol heeft meestal betrekking op zaken van technische en operationele aard die een tijdige reactie vergen teneinde nieuwe crisissituaties zoals hierboven beschreven, te voorkomen of aan te pakken. Zo legt het voorstel de uitvoerend

⁵ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren.

directeur de taak op om naar aanleiding van een kwetsbaarheidsbeoordeling een besluit vast te stellen inzake de corrigerende maatregelen die de betrokken lidstaat moet nemen. Neemt de lidstaat dat besluit niet in acht, dan moet de uitvoerend directeur de zaak voorleggen aan de raad van bestuur van het agentschap. Een ander voorbeeld is artikel 18, lid 4, op grond waarvan de uitvoerend directeur samen met de betrokken lidstaat een operationeel plan moet opstellen. Met dit strikt technische document (zie artikel 15 en artikel 16, lid 6) en de erin opgenomen maatregelen wordt uitvoering gegeven aan het besluit van de Commissie dat urgent optreden vereist is.

Met betrekking tot de handhaving van artikel 18 en de mogelijkheid dat de betrokken lidstaat niet meewerkt aan de uitvoering van het besluit van de Commissie, zij opgemerkt dat een inbreukprocedure wegens niet-naleving van het EU-recht kan worden ingeleid.

Eveneens dient voor ogen te worden gehouden dat het EU-recht de verplichting inhoudt om bij het grenstoezicht te allen tijde evenredigheid te betrachten. In de Schengencatalogus⁶ staat bovendien als beste praktijk aangemerkt dat het grenstoezicht aan civiele nationale autoriteiten wordt toevertrouwd. Uiteraard staat het aan de lidstaten om te bepalen bij welke nationale autoriteit of autoriteiten de bevoegdheid voor het grenstoezicht berust en welke middelen bij het uitvoeren van dat toezicht mogen worden ingezet. Afhankelijk van zijn wetgeving kan een lidstaat, mits de gekozen maatregelen evenredig zijn, besluiten zijn militaire autoriteiten bij het grenstoezicht te betrekken. Voor de duidelijkheid: de EU heeft geen enkele bevoegdheid op het gebied van het inzetten van nationale strijdkrachten. Het voorstel inzake de Europese grens- en kustwacht verandert daar niets aan en het is niet aan de Commissie om te besluiten of al dan niet militair moet worden ingegrepen aan de buitengrenzen van een lidstaat.

Bijdragen van de lidstaten

Als remedie voor een van de zwakste punten van het bestaande systeem wordt in het voorstel een verplichting ingevoerd om de middelen (grenswachters, andere relevante personeelsleden en technische uitrusting) die voor de operationele activiteiten van het agentschap worden ingezet, te bundelen. Frontex hangt tot dusverre af van bijdragen die de lidstaten op basis van vrijwilligheid leveren. Dit systeem genereert, met name in de huidige crisis, onvoldoende middelen en heeft de goede werking van Frontex meer dan eens in de weg gestaan. Daarom stelt de Commissie voor om een snel inzetbare pool, bestaande uit een permanent orgaan van 1 500 grenswachters, op te zetten waaraan elke lidstaat een evenredige bijdrage moet leveren en waarop het agentschap een beroep kan doen voor snelle grensinterventies.

De uit 2014 daterende studie⁷ naar de haalbaarheid van een Europees grenswachtstelsel heeft dienstgedaan als basis voor de nadere uitwerking van de bijdragen – respectievelijk 3 % en 2 % van het personeel, voor lidstaten mét, dan wel zonder zee- en landgrenzen, en ten minste 1 500 grenswachters voor de snel inzetbare pool. In de aanloop naar deze studie is de lidstaten gevraagd informatie te verstrekken over het aantal personeelsleden dat bij hen met

⁶ EU-Schengencatalogus inzake controle van de buitengrenzen, terugkeer en overname – Aanbevelingen en beste praktijken.

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf.

grenstoezichtstaken is belast. Aan de hand van die cijfers en van informatie van Frontex over het inzetten van personeel bij operationele activiteiten heeft de Commissie geoordeeld dat een permanent orgaan van ten minste 1 500 grenswachters nodig zou zijn om spoedeisende situaties op een doeltreffende manier op te vangen. De raad van bestuur van het agentschap beslist op basis van een voorstel van de uitvoerend directeur met een drievierdemeerderheid over het profiel van de personeelsleden van de snel inzetbare pool en over hun aantal. De exacte bijdrage die een lidstaat moet leveren hangt – aldus het voorstel – af van het totale aantal personeelsleden van die lidstaat dat taken op het gebied van grensbeheer uitvoert.

Het bundelen van de technische uitrusting die door het agentschap moet worden ingezet, is net zo noodzakelijk gebleken. De uitrusting die de lidstaten moeten bijdragen, bestaat uit de uitrusting die uitsluitend toebehoort aan het agentschap en in een lidstaat is geregistreerd (bijv. patrouillevaartuigen, luchtvaartuigen) en de uitrusting die de lidstaten tegen een hoog EU-medefinancieringspercentage van 90 % hebben aangeschaft in het kader van specifieke acties van het Fonds voor interne veiligheid, als omschreven in punt 2 van bijlage II bij Verordening (EU) nr. 515/2014⁸. De terbeschikkingstelling van deze categorieën uitrusting aan het agentschap is gerechtvaardigd aangezien ze door de EU worden gefinancierd – respectievelijk uit de begroting van het agentschap en het Fonds voor interne veiligheid/Grenzen – om zo nodig voor de operationele activiteiten van het agentschap te worden ingezet. De lidstaat kan de uitrusting voor eigen nationale grenstoezichtsdoeleinden inzetten in perioden waarin het agentschap er geen gebruik van maakt.

Democratische waarborgen

Het agentschap moet verslag uitbrengen over een aantal aspecten van zijn activiteiten en toezicht houden op zijn werkzaamheden. In de eerste plaats moet het agentschap een geconsolideerd jaarlijks activiteitenverslag opstellen, met daarin een evaluatie van de uitgevoerde gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies. De Commissie moet om de drie jaar een beoordeling verrichten van het effect, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van alle activiteiten van het agentschap. De resultaten van deze beoordeling worden doorgegeven aan het Europees Parlement, de Raad en de raad van het bestuur van het agentschap. Daarnaast kan het Europees Parlement of de Raad de uitvoerend directeur van het agentschap verzoeken aan hen verslag uit te brengen over de uitoefening van zijn/haar taken.

Bovendien krijgt het Europees Parlement in het verordeningvoorstel een zichtbare rol toebedeeld in het kader van de werkzaamheden van het agentschap. Het agentschap dient het Europees Parlement te raadplegen over zijn meerjarige en jaarlijkse programmering en moet het Europees Parlement geregeld in kennis stellen van zijn activiteiten, zoals samenwerking met derde landen, het inzetten van verbindingfunctionarissen in de lidstaten, en de bijdragen van de lidstaten in het kader van de verplichte bundeling van personele en technische middelen, onder meer bij een tekort aan dergelijke middelen. Het Europees Parlement wordt zo snel mogelijk in kennis gesteld wanneer een beroep wordt gedaan op artikel 18.

⁸ 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 Beschikking nr. 574/2007/EG.

Financiering

De financiële gevolgen van het voorstel worden toegelicht in het bijgevoegde financieel memorandum. De begroting van het agentschap zou geleidelijk worden verhoogd van 281 miljoen EUR in 2017 tot 322 miljoen EUR in 2020. Deze verhoging werd noodzakelijk geacht gezien de toegenomen takenlast en verantwoordelijkheden van het agentschap. De concrete cijfers zullen afhangen van het eindresultaat van de onderhandelingen en de definitieve tekst van de verordening. Er zij op gewezen dat de begroting van Frontex voor 2015 en 2016 al is verdrievoudigd om de operaties Triton en Poseidon te versterken. Het besluit over de precieze modaliteiten voor het verhogen van de begroting berust bij de begrotingsautoriteiten.