

Fiche 1: Mededeling inzake het Europese grensbewakingssysteem (EUROSUR)

1. Algemene gegevens

Voorstel: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR) (officiële Nederlandse vertaling nog niet beschikbaar)

Datum Commissiedocument: 13 februari 2008

Nr. Commissiedocument: COM (2008) 68 final

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196745

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
(<http://ec.europa.eu/governance/impact/practice>): SEC (2008) 152

Behandelingstraject Raad: Informele ministeriële conferentie over EU-buitengrensbeheer (Brdo, 11-12 maart 2008), Raadswerkgroep Grenzen en Visa, SCIFA, JBZ-Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

2. Essentie voorstel

Deze mededeling maakt deel uit van een pakket van drie voorstellen gericht op het verbeteren van de veiligheid van de buitengrenzen van de Unie en op het vergemakkelijken van reizen voor burgers, toeristen en legale migranten¹.

In de mededeling stelt de Commissie voor om te onderzoeken binnen welke parameters een Europees grenssurveillancesysteem (EUROSUR), gericht -in eerste instantie- op de zuidelijke en oostelijke land- en zeebuitengrenzen van de Unie, zou kunnen worden ontwikkeld². EUROSUR behelst de oprichting van nationale coördinatiecentra, het ontwikkelen van gemeenschappelijke instrumenten voor grenstoezicht (satellieten e.d.) en het creëren van een netwerk van toezichts- en informatiesystemen voor de EU zeebuitengrenzen. Volgens de Commissie zal een dergelijk systeem de lidstaten³ ondersteunen in het bereiken van een volledig beeld van de situatie aan hun buitengrenzen en zal het systeem tevens bijdragen aan het reactievermogen van de handhavingsautoriteiten. De Commissie stelt voor om EUROSUR in drie fasen in te voeren:

Fase I: *het onderling verbinden en het stroomlijnen van bestaande surveillancesystemen en -mechanismen op het niveau van lidstaten:* in deze fase dienen de lidstaten met een zuidelijke en/of oostelijke land- en/of zeebuitengrens een nationaal coördinatiecentrum op te zetten. Verder dient een communicatie-infrastructuur te worden opgezet tussen de nationale coördinatiecentra en FRONTEX⁴.

¹ De overige twee voorstellen zijn:

-Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency, COM (2008) 67 final;

-Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Preparing the next steps in border management in the European Union, COM (2008) 69 final

² Dit grenssurveillancesysteem is niet van toepassing op luchtgrenzen; daarmee houdt EUROCONTROL zich bezig.

³ Het gaat hier om de lidstaten met een zuidelijke en/of oostelijke land- en/of zeebuitengrens: Bulgarije, Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje.

⁴ Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen

- Fase II: *het ontwikkelen en invoeren van gemeenschappelijke instrumenten en toepassingen voor grenssurveillance op het niveau van de Unie:* in deze fase krijgt FRONTEX een coördinerende rol.
- Fase III: *het instellen van een gemeenschappelijke toezichts- en informatiedelings-omgeving voor het maritieme domein van de Unie:* in deze fase dienen de bestaande toezichts- en informatiesystemen voor de EU zeebuitengrenzen in een alomvattend netwerk te worden geplaatst.

Fase I en II zullen tegelijkertijd worden uitgevoerd; fase III zal volgen op fase I en II.

In deze mededeling stelt de Commissie de lidstaten per fase een aantal aanbevelingen voor.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Ja, de Commissie zal na bespreking van onderhavige mededeling in het Europees Parlement en de Raad in het voorjaar van 2009 met concrete voorstellen komen voor het opzetten en instellen van EUROSUR.

Het voorlopige Nederlandse oordeel over de bevoegdheid is positief. Ook het voorlopige Nederlandse oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit is positief: een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen (door Nederland ondersteund beleid) kan alleen vorm krijgen in Europees verband, de voorgestelde ontwikkeling van EUROSUR gaat uit van bestaande systemen.

De financiële gevolgen zijn op dit moment nog niet bekend. Nederland zal ervoor pleiten dat de financiële gevolgen door de Commissie inzichtelijk gemaakt worden op het moment dat zij met concrete voorstellen komt. Nederland zal aandringen op een gedegen kosten/batenanalyse.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Algemeen

Nederland onderschrijft de doelstelling om te streven naar een volledig beeld van de situatie aan de zuidelijke en oostelijke land- en/of zeebuitengrenzen van de EU. Hiermee zal het reactievermogen van (handhavings)autoriteiten om illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit tegen te gaan, worden vergroot. Verder zal het zoeken en redden van personen die in gevaar zijn ('*search and rescue*') worden vergemakkelijkt. Nederland tekent hierbij aan dat de bestrijding van illegale immigratie onverlet laat dat lidstaten plichten hebben ten aanzien van internationale bescherming, die bijvoorbeeld voortvloeien uit het VN-vluchtelingenverdrag. De in de mededeling genoemde maatregelen dragen bij aan het door Nederland ondersteunde beleid om te streven naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de EU en gaan uit van de door Nederland gehanteerde concentrische benadering van het grenstoezicht⁵. Nederland steunt dan ook de ontwikkeling van EUROSUR. Daarnaast steunt Nederland het uitgangspunt van de

⁵ Een concentrische benadering van het grenstoezicht houdt in dat het begrip grens gezien wordt als een reeks denkbeeldige opeenvolgende concentrische cirkels. De buitenste cirkel wordt in dit concept gevormd door activiteiten van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Verder kunnen achtereenvolgens cirkels worden onderscheiden waarin ambassades, consulaten, immigratie liaison officers, vervoerders en pre-boarding teams van de Koninklijke Marechaussee (KMar) in het buitenland actief zijn. De binnenste cirkels zien op de activiteiten van de grenstoezichtsdiens ten aan de fysieke grens en het binnenlands toezicht in Nederland.

Europese Commissie om bij het verder ontwikkelen van EUROSUR uit te gaan van bestaande systemen.

Aangezien EUROSUR zich in eerste instantie richt op de lidstaten met een zuidelijke en/of oostelijke land- en/of zeebuitengrens zijn er voor Nederland, wat betreft de inrichting, geen directe technische en organisatorische consequenties. Nederland zal wel de positieve gevolgen ondervinden van EUROSUR, aangezien dat systeem zal bijdragen aan de verdere bestrijding van illegale immigratie in de EU. Indien EUROSUR in de toekomst wordt uitgebreid naar de noordelijke en/of westelijke land- en/of zeebuitengrens, zal Nederland zich moeten aanpassen aan het op dat moment reeds ontwikkelde EUROSUR. In dit fiche worden de in de mededeling voorziene maatregelen dan ook mede gezien vanuit het vooruitzicht dat ook Nederland op termijn mogelijk met EUROSUR geconfronteerd zal worden.

Fase I

Nederland ondersteunt het plan om nationale centra op te zetten waar 24 uur per dag de activiteiten van de met grenstoezicht belaste autoriteiten (waarneming, identificatie, opsporing, interceptie) worden gecoördineerd, omdat dit een effectieve en efficiënte manier van grenstoezicht zal bevorderen. In fase I wordt ook het opzetten van een beveiligd communicatienetwerk voorgesteld. De netwerkarchitectuur is op dit moment onderwerp van studie. Waar mogelijk, zal gebruik worden gemaakt van bestaande technologieën. Het doel van het netwerk is om beveiligde communicatie te kunnen laten plaatsvinden tussen de nationale coördinatiecentra en FRONTEX, opdat 24 uur per dag informatie op een veilige manier kan worden gedeeld. Nederland heeft, in de vorm van het Kustwachtcentrum, al een soortgelijk centrum en kan, mocht dit in de toekomst gewenst zijn, aangesloten worden op het op te zetten communicatiesysteem. Nederland wacht deze studie af en zal dan haar oordeel over de proportionaliteit bezien.

Fase II

Nederland kan instemmen met het verder ontwikkelen en eventueel implementeren van instrumenten die door lidstaten gezamenlijk kunnen worden gebruikt (o.a. satellieten), op voorwaarde dat de bijbehorende kosten niet disproportioneel hoog zijn in verhouding tot de verwachte positieve effecten. In dat kader is het wenselijk dat andersoortige activiteiten die ook bijdragen aan het zicht op migratiestromen, waaronder gezamenlijke FRONTEX-operaties en risicoanalyses, worden meegenomen.

Fase III

De in deze fase beoogde ontwikkeling van een netwerk van nationale systemen ('systeem der systemen') voor het maritieme domein is nog onvoldoende in deze mededeling uitgewerkt. Nederland zal de verdere uitwerking van deze fase in een nieuwe mededeling afwachten alvorens een standpunt te bepalen. De publicatie van die mededeling is voorzien voor het voorjaar van 2009.

Rol van de Europese Commissie

Nederland is van mening dat juridische, financiële en overige belangwekkende implicaties van de in deze mededeling genoemde maatregelen (opzetten beveiligd communicatiesysteem, gebruik van satellieten in het kader van grenstoezicht e.d.) duidelijk in kaart moeten worden gebracht. Nederland kan dan ook instemmen met het voorstel van de Europese Commissie om - alvorens over te gaan tot besluitvorming over de implementatie van bepaalde maatregelen - deze aspecten nader uit te (laten) werken. De gedachte om bij het vaststellen van praktische richtlijnen voor de samenwerking tussen de nationale coördinatiecentra, gebruik te maken van expertise van

lidstaten en FRONTEX, zal volgens Nederland bijdragen aan een effectieve implementatie van EUROSUR.

Rol van FRONTEX

Nederland steunt de in de mededeling uiteengezette rol van FRONTEX. Deze rol ziet onder andere op het opstellen van een analyse met het oog op duiding van de belangrijke gebieden die gedekt moeten worden door nationale surveillancesystemen. Tevens ziet deze rol op het definiëren van doelstellingen, teneinde gezamenlijk gebruik van civiele en militaire satellieten in het kader van grenstoezicht mogelijk te maken. Nederland hecht er belang aan dat EUROSUR nauw aansluit bij het Europese patrouillenetwerk (EPN).