

Fiche 2: Mededeling inzake FRONTEX

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 – Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency (officiële Nederlandse vertaling nog niet beschikbaar)

Datum Commissiedocument: 13 februari 2008

Nr. Commissiedocument: COM (2008) 67 final

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=196744

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board
(<http://ec.europa.eu/governance/impact/practice>): SEC (2008) 67

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 onderhavige mededeling evalueert de Commissie, conform het verzoek uit het Haags Programma, de resultaten van FRONTEX² in de periode 2005-2007 en geeft de Commissie aanbevelingen voor de ontwikkeling van FRONTEX op de korte en lange termijn.

Aangegeven wordt dat FRONTEX (onder meer) de volgende activiteiten heeft georganiseerd of gecoördineerd: 33 gezamenlijke grensoperaties en 10 proefprojecten op dat gebied, oprichting van een Europees patrouillenetwerk, opstellen van een databank met technisch materiaal, 97 trainingen voor grensbewakers, 11 risicoanalyses, 6 projecten en 7 seminars inzake onderzoek en ontwikkeling en 9 gezamenlijke terugkeervluchten. Deze activiteiten hebben geleid tot 53.000 aanhoudingen/weigeringen van migranten, 2900 onderschepte valse of vervalste documenten en de arrestatie van 58 mensensmokkelaars/-handelaars.

Met het oog op het verder professionaliseren van FRONTEX stelt de Commissie een aantal korte termijn maatregelen voor die erop zijn gericht de slagkracht van FRONTEX m.b.t. de coördinatie van het integraal beheer van de buitengrenzen en van terugkeeroperaties te vergroten.

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 – Examining the creation of a European Border Surveillance System (EUROSUR), COM (2008) 68 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 Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen.

De Commissie geeft onder meer aan dat het vergroten van de slagkracht van FRONTEX kan worden verwezenlijkt door voldoende materieel beschikbaar te hebben voor FRONTEX-activiteiten bij het beheer van de zuidelijke zeebuitengrenzen van de EU. De Commissie suggereert dat in geval het door de lidstaten beschikbaar gestelde materieel ontoereikend is, dat FRONTEX eigen materieel koopt of huurt. Daarnaast geeft de Commissie aan dat de slagkracht van FRONTEX kan worden vergroot door ICONet³ te laten beheren door FRONTEX en de activiteiten die binnen het kader van de Raadswerkgroep CIRE-FI⁴ worden uitgevoerd te laten overnemen door FRONTEX.

Met het oog op de ontwikkeling van FRONTEX op de lange termijn, geeft de Commissie onder meer aan dat de discussie over de vraag of FRONTEX moet uitgroeien tot een volwaardige EU-grenswacht pas kan worden gevoerd nadat er ervaring is opgedaan met de inzet van snelle grensinterventieteam (bestaande uit grenswachters uit de verschillende lidstaten). De Commissie geeft aan wel de mogelijkheden te willen verkennen voor samenwerking tussen FRONTEX en nationale douane-organisaties. Verder stelt de Commissie voor de mogelijkheid te overwegen om het mandaat van FRONTEX uit te breiden, opdat het agentschap ook capaciteitsopbouwprojecten in derde landen kan ontwikkelen. Verder geeft de Commissie aan een belangrijke taak voor FRONTEX weggelegd te zien bij de implementatie van het Europees surveillancesysteem (EUROSUR) en bij Schengenevaluatiemissies.

De Commissie verzoekt de Raad een discussie te voeren over de maatregelen die op korte termijn kunnen worden ontwikkeld, met name met het oog op de bijdrage van FRONTEX aan het beheer van de zuidelijke zeebuitengrenzen van de EU. Daarnaast wordt de Raad uitgenodigd een discussie te voeren over de aanbevelingen over de rol van FRONTEX bij EUROSUR. Op basis van die discussies is de Commissie voornemens een diepgaande discussie te voeren over de voor FRONTEX voorziene rol bij de verdere ontwikkeling van het geïntegreerd grensbeheer.

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 overweegt ná bespreking van onderhavige mededeling in de Raad en ná de onafhankelijke evaluatie van FRONTEX (conform artikel 33 van de oprichtingsverordening) voorstellen in te dienen om de FRONTEX-verordening aan te passen. Verder overweegt de Commissie op basis van ervaringen om op de lange termijn voorstellen te doen om het algehele juridische kader van FRONTEX te herzien. Tenslotte geeft de Commissie aan in het najaar van 2008 een mededeling uit te zullen brengen over de rol van FRONTEX bij Schengenevaluaties.

Het voorlopige Nederlandse oordeel over de bevoegdheid is positief. Ook het voorlopige Nederlandse oordeel over de subsidiariteit en proportionaliteit is positief: de verdere ontwikkeling van de rol van FRONTEX bij een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen (door Nederland ondersteund beleid) kan alleen vorm krijgen in Europees verband. De voorgestelde maatregelen gaan niet verder dan nodig is voor deze ontwikkeling. Nederland plaatst wel enkele kanttekeningen bij de aanbevelingen van de Commissie voor de ontwikkeling van FRONTEX. Zo wordt het ontwikkelen van FRONTEX tot een volwaardige EU-grenswacht vooralsnog niet wenselijk geacht. Ook is het niet wenselijk dat FRONTEX meer dan het technisch beheer van ICONet overneemt. Daarnaast moet er niet alleen aandacht zijn voor de zuidelijke zeegrenzen maar ook voor de oostenlijke buitengrenzen.

Nederland schat de financiële gevolgen voor de Europese begroting van de mogelijke koop of huur van eigen materieel van FRONTEX als aanzienlijk in. De gevolgen voor de EU-begroting dienen te passen binnen de bestaande financiële kaders. Daarnaast dienen nationale financiële gevolgen ingepast te wor-

³ ICONet is een beveiligd netwerk op het internet voor de informatie-uitwisseling tussen migratiediensten in lidstaten op het gebied van illegale immigratie en terugkeer. Het systeem bevat daarnaast een 'early warning'-systeem waarbij lidstaten elkaar tijdig op de hoogte stellen van een grote instroom van migranten.

⁴ Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration

den op de begrotingen van de beleids-en beheersverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Aanbevelingen voor de ontwikkeling van FRONTEX op de korte termijn

De door de Commissie gesuggereerde mogelijkheid van de koop en huur van materieel door FRONTEX teneinde gezamenlijke operaties mogelijk te maken, refereert aan de mogelijkheid die hiertoe geboden wordt in art. 8, lid 3 van de oprichtingsverordening. Nederland is van mening dat FRONTEX hiertoe over kan gaan, maar dat bij aanschaf, danwel bij huurarrangementen, dient te worden vastgesteld dat deze optie (kosten)efficiënter is dan de huidige methodiek waarbij lidstaten materieel tijdelijk beschikbaar stellen voor FRONTEX- operaties. Daarnaast is het de vraag of koop, danwel huur, van materieel niet zal leiden tot beheers-en aansturingsproblemen. Het enkele feit dat FRONTEX mogelijk in de toekomst de beschikking heeft over eigen materieel garandeert niet per definitie de inzet van dit materieel. Het kan zijn dat lidstaten geen grensbewakingsambtenaren willen inzetten op dit 'FRONTEX'-materieel zolang er geen overeenstemming is tussen lidstaten over de praktische omgang met asielverzoeken, interceptie en reddingen op de (internationale) wateren. Deze praktische richtlijnen worden momenteel -in een door de Europese Commissie geleide expertgroep- nader uitgewerkt.

De rol die de Commissie voorziet voor FRONTEX bij het beheer van ICONet wordt door Nederland alleen gedeeld als dit betekent dat FRONTEX het technisch beheer van dit informatie-en communicatiesysteem overneemt. Aangezien ICONet op meer thema's ziet dan louter grensbewaking en het systeem uitgaat van zelfsturing door de lidstaten, is Nederland van mening dat de rol van FRONTEX hierin beperkt dient te zijn. Voorts is Nederland van mening dat de discussie over de Raadswerkgroep CIREFI losgekoppeld dient te worden van de rol van FRONTEX bij ICONet, aangezien ook dit instrument van wederzijdse informatievoorziening tussen lidstaten ziet op een breder terrein dan grenstoezicht aan de buitengrenzen.

Nederland deelt de mening van de Commissie dat naast de reguliere aandacht voor de toepassing van de Schengengrenscore in de dagelijkse werkzaamheden van grenswachters er ook speciale trainingen op het gebied van internationale bescherming (recht op asiel e.d.) en reddingen op zee ('*search and rescue*') door FRONTEX ontwikkeld zouden moeten worden. Hierbij kan eventueel gebruik gemaakt worden van expertise die er op deze thema's in de verschillende lidstaten aanwezig is.

Het aanpassen van het onderzoek van FRONTEX aan de specifieke wensen en behoeften van de nationale grensautoriteiten is volgens Nederland een zeer positieve aanvulling op de bestaande onderzoeksactiviteiten. Nederland ziet daarbij voor FRONTEX met name de taak weggelegd om risico-indicatoren en risico-profielen voor de verschillende vervoerssegmenten (cruisevaart, pleziervaart, vrachtvaart, burgerluchtvaart, visserij en personen ferry's) op te stellen.

Nederland steunt de coördinerende en faciliterende rol van FRONTEX bij de organisatie van gezamenlijke terugkeeroperaties.

Aanbevelingen voor de ontwikkeling van FRONTEX op de lange termijn

In lijn met de visie van de Commissie ziet Nederland voor FRONTEX een belangrijke rol weggelegd bij de lange-termijn ontwikkeling van het integraal beheer van de buitengrenzen van de EU voor wat betreft controle op personenverkeer. Hierbij kan het takenpakket van FRONTEX op basis van "nut en noodzaak" worden uitgebreid. FRONTEX dient hiertoe met regelmaat te worden geëvalueerd.

Het ontwikkelen van FRONTEX tot een volwaardige EU-grenswacht, waarbij de coördinatie van de inzet van personeel en middelen wordt overgeheveld naar FRONTEX, wordt door Nederland vooralsnog niet wenselijk geacht. Nederland stemt in met het uitstellen van de discussie daarover totdat meer ervaring is opgedaan met operaties van snelle grensinterventieteams. Het idee om grenscontrole waar mogelijk volgens een één-loket benadering (*single window concept*) in te richten, wordt door Nederland ondersteund

in die gevallen waarin een logische samenloop en samenhang is tussen personen- en goederenstromen. Vanuit die optiek acht Nederland het wenselijk dat de door de Commissie voorgestelde inventarisatie van goede praktijken in lidstaten op het gebied van samenwerking tussen met grenscontrole belaste diensten, alsmede de optie om gezamenlijke operaties met nationale douaneorganisaties te organiseren, nader worden uitgewerkt.

Nederland steunt de Commissie als het gaat om het creëren van mogelijkheden in het mandaat van FRONTEX om capaciteitsopbouwprojecten te initiëren in derde landen met het oog op het stimuleren van een integrale benadering van het grenstoezicht aan de buitengrenzen van de EU.

Nederland steunt de in deze mededeling uiteengezette rol van FRONTEX bij de implementatie van EU-ROSUR.

Nederland is van mening dat FRONTEX een waardevolle rol kan vervullen bij Schengen-evaluatiemissies door het aanleveren van informatie en het uitvoeren van risico-analyses ter voorbereiding van deze missies.

Nederland spoort de Commissie aan bij toekomstige voorstellen niet uitsluitend gericht te zijn op de zuidelijke zeegrenzen, maar ook aandacht te hebben voor andere regio's, waaronder de oostelijke buitengrenzen van de EU.