



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.11.2003
COM(2003) 687 definitief

2003/0273 (CNS)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. INLEIDING

Op het gebied van de buitengrenzen van de EU is het communautaire beleid gericht op een geïntegreerd beheer, waarmee wordt gezorgd voor een hoog, uniform niveau van controle van personen en bewaking aan de buitengrenzen, hetgeen noodzakelijk is voor een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Voor deze doelstelling van een geïntegreerd grensbeheer is het overeenkomstig artikel 62, lid 2, onder a), van het Verdrag nodig dat gemeenschappelijke regels worden opgesteld voor de normen en procedures die de lidstaten bij controles aan de buitengrenzen in acht moeten nemen.

Aangezien de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van dergelijke gemeenschappelijke regels op operationeel niveau, zou het communautaire beleid uiteraard gebaat zijn bij meer coördinatie van hun activiteiten op het gebied van controle en bewaking van de buitengrenzen.

In de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement "Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie" van 7 mei 2002¹ heeft de Commissie gepleit voor de oprichting van een "Gemeenschappelijke instantie van buitengrensdkundigen" met als taak het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten.

In het op 13 juni 2002 door de Raad overeengekomen Plan voor het beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie² (hierna: "het plan") werd de oprichting van een gemeenschappelijke instantie van buitengrensdkundigen (hierna: "de gemeenschappelijke instantie") in het kader van het Strategisch comité voor immigratie, grenzen en asiel (SCIGA) goedgekeurd om een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen tot stand te brengen.

Volgens het plan heeft de gemeenschappelijke instantie, die haar werkzaamheden in de tweede helft van 2002 begonnen is als SCIGA+, als belangrijkste taken het optreden als "hoofd" van het gemeenschappelijk beleid inzake het beheer van de buitengrenzen en als "leider" op het gebied van de coördinatie en het beheer van operationele projecten.

In zijn verslag aan de Raad over de uitvoering van programma's, ad-hoccentra, proefprojecten en gezamenlijke operaties van 11 juni 2003³ heeft het Griekse voorzitterschap ten aanzien van proefprojecten en gezamenlijke operaties geconcludeerd dat het ontbreken van een controlemechanisme en van een methode voor een onafhankelijke, grondige evaluatie en voor de verwerking en het gebruik van resultaten zich zeer duidelijk deed gevoelen. Het voorzitterschap heeft er dan ook toe opgeroepen de noodzaak van een nieuwe institutionele structuur te bezien, zodat de operationele samenwerking voor het beheer van de buitengrenzen kan worden verbeterd.

In de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad ten behoeve van de Europese Raad van Thessaloniki betreffende de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie, mensensmokkel en mensenhandel, buitengrenzen en de

¹ COM(2002) 233 def.

² Doc. 10019/02 FRONT 58 COMIX 398.

³ Doc. 10058/1/03 REV 1 FRONT 70 COMIX 354.

terugkeer van illegaal verblijvende personen⁴ van 3 juni 2003 heeft de Commissie erop gewezen dat de gemeenschappelijke instantie structurele beperkingen vertoont met betrekking tot de coördinatie van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen. De Commissie heeft daarom voorgesteld dat een aantal meer strategische coördinatietaken bij de gemeenschappelijke instantie kunnen blijven berusten, terwijl de meer operationele taken zouden kunnen worden toevertrouwd aan een nieuwe, permanente communautaire instantie die de dagelijkse beheers- en coördinatietaken kan uitoefenen en die tijdig kan reageren in noodsituaties.

In zijn conclusies over effectief beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de EU van 5 juni 2003⁵ heeft de Raad ervoor gepleit de gemeenschappelijke instantie als werkgroep te versterken met deskundigen die door de lidstaten bij het Secretariaat-generaal van de Raad worden gedetacheerd.

De Europese Raad van Thessaloniki heeft de bovengenoemde conclusies van de Raad van 5 juni 2003 op zijn bijeenkomst van 19-20 juni 2003 goedgekeurd en de Commissie verzocht te onderzoeken of er nieuwe institutionele mechanismen moeten worden gecreëerd, waaronder een mogelijke communautaire operationele structuur, om de operationele samenwerking voor het beheer van de buitengrenzen te verbeteren.

In zijn conclusies toonde de Europese Raad van 16-17 oktober 2003 zich ingenomen met het voornemen van de Commissie om een voorstel in te dienen voor de oprichting van een agentschap voor het beheer van de buitengrenzen, zodat de Raad voor het einde van het jaar een politiek akkoord op de hoofdelementen kan bereiken.

Dit voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen beoogt aan het verzoek van de Europese Raad te voldoen. Het houdt rekening met de ervaringen met samenwerking tussen de lidstaten in het kader van de gemeenschappelijke instantie, waarvan het agentschap de coördinatie van de operationele samenwerking zal overnemen.

In vergelijking met de gemeenschappelijke instantie heeft het agentschap de extra taak gekregen van het coördineren en organiseren van terugkeeroperaties van lidstaten en het vaststellen van optimale werkwijzen voor het verkrijgen van reisdocumenten en de verwijdering van onderdanen van derde landen van het grondgebied van de lidstaten. De reden hiervoor is het feit dat de operationele aspecten van de verwijdering van onderdanen van derde landen in de meeste lidstaten vallen onder de bevoegdheid van de autoriteiten die voor controles aan de buitengrenzen verantwoordelijk zijn.

Een geloofwaardig immigratiebeleid kan alleen worden gevoerd als de mogelijkheid bestaat om onderdanen van derde landen die illegaal in de lidstaten verblijven, terug te zenden. Op basis van de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven⁶ heeft de Raad een actieplan voor een communautair terugkeerbeleid goedgekeurd. De Commissie is de stuwende kracht achter de tenuitvoerlegging van het communautaire terugkeerbeleid: zij heeft een voorstel voor een financieel instrument voor terugkeerbeheer ingediend en zal begin 2004 een voorstel indienen voor een richtlijn van de Raad inzake minimumnormen voor terugkeerprocedures en wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten.

⁴ COM(2003) 323 def.

⁵ Doc. 10059/02 FRONT 71 COMIX 355.

⁶ COM(2002) 564 def.

Bovendien heeft de Gemeenschap reeds overnameovereenkomsten met een aantal belangrijke derde landen gesloten of onderhandelt zij over dergelijke overeenkomsten. De coördinatie door het agentschap van de operationele aspecten van de verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal in de lidstaten verblijven, is dus een belangrijke taak bij de tenuitvoerlegging van het communautaire terugkeerbeleid.

2. DOELSTELLING

De belangrijkste doelstelling van het communautaire beleid op het gebied van de buitengrenzen van de EU is de totstandbrenging van een geïntegreerd grensbeheer, dat moet zorgen voor een hoog, uniform niveau van controle en bewaking, hetgeen essentieel is voor een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Voor deze doelstelling is het overeenkomstig artikel 62, lid 2, onder a), van het Verdrag nodig dat gemeenschappelijke regels worden opgesteld voor de normen en procedures die de lidstaten bij controles aan de buitengrenzen in acht moeten nemen.

Aangezien het Schengen-acquis in het kader van de EU is opgenomen, bestaan op communautair niveau reeds dergelijke regels inzake controle en bewaking van de buitengrenzen.

De gemeenschappelijke regels worden op operationeel niveau toegepast door de bevoegde nationale autoriteiten van de lidstaten, die deel uitmaken van de ruimte zonder binnengrenzen. De ervaring heeft echter geleerd dat het voor een optimale effectiviteit niet voldoende is dat de nationale autoriteiten gemeenschappelijke regels toepassen, maar dat zij die gemeenschappelijke regels op geharmoniseerde wijze moeten toepassen om zo te zorgen voor een even hoog niveau van controle en bewaking aan alle buitengrenzen. Om deze reden is langzamerhand ingezien dat het communautaire beleid inzake controle en bewaking van de buitengrenzen gebaat zou zijn bij meer samenwerking tussen de bevoegde nationale autoriteiten.

Deze verordening beoogt dan ook de tenuitvoerlegging van het communautaire beleid inzake het beheer van de buitengrenzen doeltreffender te maken door de operationele samenwerking tussen de lidstaten beter te coördineren via de oprichting van een agentschap. Dit agentschap zal als taak hebben de toepassing van bestaande en toekomstige communautaire maatregelen in verband met het beheer van de buitengrenzen te vergemakkelijken door de acties van de lidstaten ter uitvoering van deze maatregelen te coördineren.

Het agentschap zal dus geen beleidsvormende rol krijgen, geen wetgevingsvoorstellen opstellen en geen uitvoeringsbevoegdheden in de zin van artikel 202 van het Verdrag uitoefenen. Het zal alleen de lidstaten bijstaan bij de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving op het gebied van controle en bewaking van de buitengrenzen en verwijdering van onderdanen van derde landen.

Het agentschap zal daartoe richtsnoeren voor onder meer de opleiding van grenswachten opstellen en toepassen, maar dergelijke richtsnoeren zullen slechts het karakter hebben van "zachte wetgeving".

De opstelling van communautaire wetgeving inzake controle en bewaking van de buitengrenzen en verwijdering van onderdanen van derde landen zal uiteraard volgens de communautaire methode blijven plaatsvinden.

De Commissie zal in de raad van beheer van het agentschap vertegenwoordigd zijn en zo nodig advies geven ten aanzien van de communautaire wetgeving.

De activiteiten van het agentschap zullen louter dienen als aanvulling op die van de nationale diensten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor controle en bewaking van de buitengrenzen en verwijdering van onderdanen van derde landen.

De belangrijkste taken van dit agentschap zijn:

- coördinatie van de operationele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van controle en bewaking van de buitengrenzen;
- bijstand verlenen aan de lidstaten bij het opleiden van hun nationale grenswachten door op Europees niveau opleiding voor opleiders van grenswachten te verstrekken, studiebijeenkomsten te organiseren en aanvullende opleiding voor grenswachten aan te bieden;
- uitvoering van algemene en specifieke risicoanalyses;
- follow-up van de ontwikkelingen op het gebied van onderzoek die relevant zijn voor de controle en bewaking van de buitengrenzen;
- bijstand verlenen aan de lidstaten die worden geconfronteerd met omstandigheden die extra operationele en technische bijstand aan de buitengrenzen vergen;
- coördinatie van de operationele samenwerking tussen de lidstaten bij de verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal in de lidstaten verblijven.

De bovengenoemde taken stemmen grotendeels overeen met die van de gemeenschappelijke instantie.

Bij de uitoefening van zijn taken moet het agentschap samenwerken met en rekening houden met de werkzaamheden van andere diensten die bij controles aan de buitengrenzen betrokken zijn, met name de douane, die de hoofdverantwoordelijkheid heeft voor de controle van goederen aan de buitengrenzen. In verband hiermee en in het licht van de recente mededeling over de rol van de douane in het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen moet dan ook periodiek worden gekeken naar mogelijke synergieën tussen het werk van het agentschap en dat van de douane en andere diensten die aan de grens actief zijn.

Op basis van de ervaringen die met dit agentschap worden opgedaan, kan de Commissie voorstellen de taken van het agentschap te verruimen zodat zij ook andere aangelegenheden in verband met het beheer van de buitengrenzen omvatten.

Zoals uit de lijst van taken blijkt, zal het agentschap de werkzaamheden overnemen die momenteel vallen onder diverse projecten met betrekking tot respectievelijk de ontwikkeling van een gemeenschappelijke model voor geïntegreerde risicobeoordeling (CIRAM), een gemeenschappelijke basisinhoud voor de opleiding van grenswachten en onderzoek naar technologieën die relevant zijn voor de controle en bewaking van de buitengrenzen.

Dit wordt gedaan omdat het bij deze activiteiten gaat om horizontale aangelegenheden, die de eigenlijke kern vormen van het concept van het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen. Zij houden geen verband met een specifieke soort grens en moeten derhalve centraal worden

beheerd om de samenhang en de eenvormigheid van de in alle lidstaten toe te passen concepten en criteria te waarborgen.

De oprichting van een agentschap dat is belast met de coördinatie van de operationele aspecten van controle en bewaking van de buitengrenzen is een concrete en belangrijke stap op weg naar solidariteit tussen de lidstaten op het gebied van het beheer van de buitengrenzen.

Het agentschap zal dan ook centrale registers van de technische uitrusting voor grenscontroles opzetten en bijhouden, die de lidstaten tijdelijk aan elkaar ter beschikking zouden willen stellen na een door het agentschap verrichte analyse van behoeften en risico's.

Het agentschap zal voor zijn deskundigen zelf een technische uitrusting aanschaffen, die evenwel ook ter beschikking kan worden gesteld van de lidstaten die aan gezamenlijke operaties en proefprojecten deelnemen. Aldus zal het agentschap een zeer belangrijke bijdrage leveren aan de lastenverdeling.

Een van de belangrijkste voordelen van de oprichting van een centrale structuur zoals een agentschap op het gebied van het operationele grensbeheer zou zijn dat op Europees niveau gemakkelijker bijstand kan worden verleend bij de aanpak van eventuele kritieke situaties aan de buitengrenzen.

Zoals men in het recente verleden heeft kunnen zien, doen dergelijke crises zich van tijd tot tijd voor, met name in het Middellandse-Zeegebied. Wanneer grote aantallen illegale immigranten proberen dezelfde buitengrens van de Europese Unie over te steken onder omstandigheden die speciale inspanningen vergen van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de bewaking van die buitengrens, is coördinatie en samenwerking nodig, niet alleen op plaatselijk of regionaal niveau, maar op Europees niveau.

In deze gevallen kan het agentschap de betrokken lidstaten helpen bij de coördinatie. Het agentschap kan ook tijdelijk zijn deskundigen met uitrusting inzetten ter ondersteuning van de bevoegde nationale autoriteiten.

3. UITVOERING

Het agentschap zal rechtstreeks met de lidstaten samenwerken en alle gezamenlijke operaties en proefprojecten aan de buitengrenzen coördineren.

Het agentschap richt zijn eigen gespecialiseerde bijkantoren op die verantwoordelijk zijn voor specifieke aspecten van controle en bewaking van land-, lucht- en zeegrenzen, door de bestaande, meer informele structuur van centra om te vormen tot een communautaire structuur.

De gespecialiseerde bijkantoren vormen als plaatselijke kantoren van het agentschap een integrerend deel van de structuur van het agentschap. Zij brengen verslag uit aan en aanvaarden instructies van het agentschap.

De lidstaten kunnen voorstellen voor gezamenlijke operaties en proefprojecten voor evaluatie en goedkeuring aan het agentschap voorleggen. Bij het nemen van een beslissing over de voorstellen legt het agentschap de nadruk op de relevantie, de verenigbaarheid en de toegevoegde waarde ervan. Voorts kan het agentschap zelf het initiatief nemen voor gezamenlijke operaties en proefprojecten met de lidstaten. Voor de operationele organisatie

van dergelijke gezamenlijke operaties en proefprojecten treedt het agentschap via zijn gespecialiseerde bijkantoren op.

Het personeel van het agentschap, inclusief de door de lidstaten gedetacheerde nationale deskundigen, heeft geen rechtshandhavingsbevoegdheden in de lidstaten en voert dus geen controles aan de buitengrenzen uit.

Wat de financiering van operaties betreft: het agentschap kan besluiten tot medefinanciering van gezamenlijke operaties en proefprojecten die door de lidstaten worden voorgesteld en uitgevoerd. Het agentschap evalueert de resultaten van de operaties en projecten en maakt een vergelijkende analyse om de kwaliteit van toekomstige operaties te verhogen.

De horizontale aangelegenheden (opleiding voor grenswachten, risicoanalyse en follow-up van onderzoek) worden door het agentschap alleen uitgevoerd.

Bij de coördinatie en organisatie van gezamenlijke terugkeeroperaties zal het agentschap de lidstaten de nodige technische ondersteuning verlenen, bijvoorbeeld door een netwerk van contactpunten op te zetten, een actuele inventaris van bestaande en beschikbare middelen en faciliteiten bij te houden en specifieke richtsnoeren en aanbevelingen terzake op te stellen.

Zoals hierboven is vermeld, kan het agentschap op coördinatiegebied bijstand verlenen aan lidstaten die worden geconfronteerd met omstandigheden die extra operationele en technische bijstand aan de buitengrenzen vergen. Het kan ook zijn eigen deskundigen en technische uitrusting in de betrokken lidstaat of lidstaten inzetten. Deze deskundigen hebben echter een louter adviserende rol en nemen niet actief deel aan rechtshandhavingsactiviteiten.

4. FINANCIERING

Het agentschap kan gezamenlijke operaties en proefprojecten aan de buitengrenzen medefinancieren met subsidies uit zijn begroting, overeenkomstig het financieel reglement van het agentschap. Het agentschap kan sommige van deze operaties en projecten in zijn voorstel voor het jaarlijkse werkprogramma vaststellen en de lidstaten verzoeken aan de uitvoering ervan deel te nemen.

5. KEUZE VAN COMMUNAUTAIRE STRUCTUUR

De keuze om een agentschap op het gebied van het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen op te richten, is gerechtvaardigd omdat er duidelijk behoefte bestaat aan een onafhankelijke, gespecialiseerde communautaire operationele structuur, zoals bedoeld door de Europese Raad van Thessaloniki, om de operationele samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren.

Toen ervoor werd gekozen een agentschap op te richten, benadrukte de Commissie dat het agentschap beter dan de Commissie zelf in staat zou zijn de zeer technische kennis over controle en bewaking van de buitengrenzen te vergaren die nodig is als het agentschap een meerwaarde wil geven aan de operationele samenwerking op dit gebied. Voorts wordt verwacht dat de oprichting van een agentschap het beheer van de buitengrenzen beter zichtbaar maakt voor het publiek en leidt tot kostenbesparingen met betrekking tot de operationele samenwerking die onder zijn bevoegdheid valt.

Bij de opstelling van dit voorstel voor een Verordening tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen is rekening gehouden met het witboek over Europese governance⁷ van 25 juli 2001, de door de Commissie verrichte meta-evaluatie van het systeem van communautaire agentschappen⁸, de mededeling van de Commissie over het kader voor de Europese regelgevende agentschappen⁹, en de Verordening van de Commissie van 23 december 2002 houdende de financiële kaderregeling van de organen, bedoeld in artikel 185 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen¹⁰.

In dit verband moet, behalve aan de gebruikelijke vragen over de efficiëntie en doeltreffendheid van het agentschap, speciale aandacht worden besteed aan zaken als samenhang met het communautaire beleid, de werkelijke bijdrage van het agentschap aan de totstandkoming van een dergelijk beleid, de meerwaarde die het agentschap als organisatievorm biedt bij de tenuitvoerlegging van het communautaire beleid, en de gevolgen op langere termijn van de activiteiten van het agentschap voor de eindbegunstigden (d.w.z. de bevoegde nationale autoriteiten van de lidstaten). Daartoe zal parallel met het wetgevingsproces een meer formele analyse worden uitgevoerd.

Het bij deze verordening opgerichte agentschap is een regelgevend agentschap met als taak het verlenen van bijstand aan de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving op dit gebied door operationele aspecten van de samenwerking aan de buitengrenzen te coördineren.

6. KEUZE VAN DE RECHTSGROND

Artikel 66 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap is de rechtsgrond van deze verordening, die als onmiddellijk doel heeft de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te ondersteunen door de administratieve samenwerking tussen de betrokken diensten van de lidstaten en de Commissie te versterken met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het Schengen-acquis inzake controle en bewaking van de buitengrenzen en terugkeer.

De rechtsgrond van het voorstel voor een verordening valt onder titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en dus ook onder de "variabele geometrie" die voortvloeit uit de Protocollen betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken. Het communautaire beleid inzake het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen behoort tot het Schengen-acquis, en dit voorstel voor een verordening bouwt dan ook voort op het Schengen-acquis. Er moet derhalve aandacht worden besteed aan bepaalde consequenties die uit de verschillende protocollen voortvloeien.

Verenigd Koninkrijk en Ierland

Overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van het Protocol tot opnemng van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie "[kunnen] Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-

⁷ COM(2001) 428 def.

⁸ Eindverslag van de Commissie van 15 september 2003.

⁹ COM(2002) 718 def.

¹⁰ Verordening (EG, Euratom) nr. 2343/2002 van de Commissie van 23 december 2002.

Brittannië en Noord-Ierland, die niet door het Schengen-acquis gebonden zijn, [...] te allen tijde verzoeken om aan alle of aan enkele van de bepalingen van dit acquis deel te nemen".

Dit voorstel vormt een ontwikkeling van het Schengen-acquis, waaraan het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet deelnemen, overeenkomstig Besluit 2000/365/EG van de Raad van 29 mei 2000 betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengen-acquis, en Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengen-acquis. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaten.

Denemarken

Krachtens het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie gehechte Protocol betreffende de positie van Denemarken neemt Denemarken geen deel aan de aanneming door de Raad van overeenkomstig titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voorgestelde maatregelen, met uitzondering van maatregelen tot bepaling van de derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum of maatregelen betreffende de invoering van een uniform visummodel (voormalig artikel 100 C van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap).

Wanneer evenwel, zoals in dit geval, de voorstellen een ontwikkeling vormen van het Schengen-acquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 5 van het Protocol "binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad een besluit heeft genomen over een voorstel of een initiatief tot uitwerking van het Schengen-acquis uit hoofde van de bepalingen van titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, of het dit besluit in zijn nationale wetgeving zal omzetten".

Noorwegen en IJsland

Overeenkomstig artikel 6, eerste alinea, van het Schengen-protocol hebben de Raad, Noorwegen en IJsland op 18 mei 1999 een overeenkomst ondertekend teneinde deze twee landen te betrekken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengen-acquis¹¹.

Artikel 1 van deze overeenkomst bepaalt dat Noorwegen en IJsland worden betrokken bij de werkzaamheden van de EG en de EU op alle gebieden die worden bestreken door de in de bijlagen A (bepaling van het Schengen-acquis) en B (bepalingen van besluiten van de Europese Gemeenschap die in de plaats zijn gekomen van overeenkomstige bepalingen van, of zijn aangenomen op grond van, de Overeenkomst van Schengen) bij deze overeenkomst genoemde bepalingen en de verdere ontwikkeling daarvan.

Overeenkomstig artikel 2 van de overeenkomst worden de bepalingen van alle besluiten en maatregelen die de Europese Unie aanneemt tot wijziging van of voortbouwend op het Schengen-acquis (bijlagen A en B) door IJsland en Noorwegen uitgevoerd en toegepast.

Deze voorstellen bouwen voort op het Schengen-acquis zoals omschreven in bijlage A bij de overeenkomst.

¹¹ PB L 176 van 10.7.1999, blz. 35.

Deze aangelegenheid moet dan ook worden behandeld door het "Gemengd Comité" van artikel 4 van deze overeenkomst om Noorwegen en IJsland in staat te stellen de problemen die zij ondervinden met betrekking tot de maatregel uiteen te zetten en zich uit te spreken over alle vraagstukken betreffende de ontwikkeling of de uitvoering van bepalingen die zij van belang achten.

Toetredende staten

Aangezien het initiatief een besluit is dat voortbouwt op het Schengen-acquis of daarmee anderszins verband houdt in de zin van artikel 3, lid 1, van de Toetredingsakte, is het vanaf de toetreding in de nieuwe lidstaten van toepassing.

7. SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

Titel IV betreffende visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen creëert een communautaire verantwoordelijkheid op deze gebieden. Deze verantwoordelijkheid moet echter worden uitgeoefend in overeenstemming met artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dat wil zeggen indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Dit voorstel voor een verordening voldoet aan deze criteria.

Subsidiariteit

Afzonderlijke nationale overheidsdiensten zijn niet in staat om te zorgen voor een compleet en geïntegreerd Europees beheer van de operationele samenwerking op het gebied van controle van de buitengrenzen en verwijdering van onderdanen van derde landen van het grondgebied van de lidstaten. Er is dan ook een communautaire structuur nodig om de onderlinge operationele samenwerking te verbeteren. De uitvoering van de gezamenlijke operaties en proefprojecten is de taak van de lidstaten.

Evenredigheid

Deze verordening richt een communautair agentschap op dat de lidstaten bijstaat door middel van coördinatie van de operationele samenwerking, financiële steun en opleiding en andere horizontale aangelegenheden op het gebied van controle en bewaking van de buitengrenzen en verwijdering van onderdanen van derde landen. Als communautaire structuur moet het agentschap onderworpen zijn aan duidelijke en uniforme regels die zijn neergelegd in een verordening van de Raad, het passende instrument voor de oprichting van communautaire agentschappen.

8. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Dit artikel heeft betrekking op de oprichting van het agentschap. Het beschrijft de doelstelling van het agentschap.

Artikel 2

Dit artikel beschrijft de belangrijkste taken van het agentschap.

Artikel 3

Dit artikel beschrijft de bevoegdheden van het agentschap met betrekking tot gezamenlijke operaties en proefprojecten aan de buitengrenzen.

Met "gezamenlijke operatie" worden operationele activiteiten bedoeld die door twee of meer lidstaten, mogelijk in samenwerking met het agentschap, worden uitgevoerd om de bewaking en controle aan een deel van de buitengrenzen te versterken.

Met "proefproject" worden operationele activiteiten in verband met bewaking en controle van de buitengrenzen bedoeld waarmee de haalbaarheid van de toepassing van een bepaalde operationele methodologie en/of bepaalde technische uitrusting wordt onderzocht.

De in artikel 3 bedoelde operationele activiteiten stemmen overeen met die op het gebied van controle en bewaking van de buitengrenzen die momenteel in het kader van het ARGO-programma worden medegefinancierd. Het ARGO-programma wordt door het agentschap vervangen wat operationele samenwerking aan de buitengrenzen betreft.

Het agentschap selecteert op basis van voorstellen van lidstaten operaties en projecten voor medefinanciering en coördineert deze projecten. Het kan ook zelf het initiatief nemen tot projecten en operaties in samenwerking met de lidstaten. Het agentschap kan besluiten zijn technische uitrusting ter beschikking te stellen van lidstaten die aan projecten en operaties deelnemen. Het agentschap evalueert de resultaten van alle operaties en projecten en publiceert een vergelijkende analyse van de resultaten in zijn algemeen verslag aan het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Europees Economisch en Sociaal Comité en de Rekenkamer zoals bedoeld in artikel 17, lid 2, onder b).

Artikel 4

Volgens dit artikel moet het agentschap algemene en specifieke risicoanalyses uitvoeren.

Algemene risicoanalyses worden gebruikt om de risico's van illegale immigratie voor alle buitengrenzen van de EU te bepalen, terwijl specifieke risicoanalyses zijn gericht op de plaatselijke bijzonderheden van een bepaald deel van de buitengrenzen of van bijzondere trends in de modus operandi van illegale immigratie. Risicoanalyse kan bijvoorbeeld de beoordeling inhouden van het risico dat illegale immigranten een bepaald deel van de buitengrens proberen over te steken, rekening houdend met informatie over de bewaking van dat deel van de grens, de geografische kenmerken van het gebied en gegevens over de modus operandi van illegale immigratie in het betrokken gebied. Op basis van een analyse van deze gegevens kunnen oplossingen worden gevonden. Aangezien risicoanalyse een horizontale taak is die cruciaal is voor het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen, neemt het agentschap de verantwoordelijkheid voor die taak over van het Finse centrum voor risicoanalyse (Finnish Risk Analysis Centre (RAC)). Bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijk model voor geïntegreerde risicobeoordeling zal het agentschap voortbouwen op het bestaande CIRAM.

Artikel 5

Volgens dit artikel zal het agentschap verantwoordelijk zijn voor de opleiding van nationale opleiders en studiebijeenkomsten en aanvullende cursussen voor nationale grenswachten aanbieden. Aangezien dit een horizontale taak is die cruciaal is voor het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen, neemt het agentschap de verantwoordelijkheid voor die taak over van het Oostenrijkse ad-hoccentrum voor de opleiding van grenswachten (Austrian Ad-hoc Centre for Border Guard Training (ACT)). Bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijke basisinhoud voor de opleiding van grenswachten zal het agentschap voortbouwen op de bestaande gemeenschappelijke basisinhoud. De gemeenschappelijke basisinhoud zou richtsnoeren moeten bevatten over de manier waarop de taken van een grenswacht moeten worden uitgevoerd, waarbij het accent wordt gelegd op de toepassing van maatregelen/sancties, controleactiviteiten, onderzoeken, beheer, bij operaties gebruikte uitrusting en methoden en persoonlijkheidsontwikkeling.

Artikel 6

Volgens dit artikel volgt het agentschap de ontwikkelingen op het gebied van wetenschappelijk onderzoek dat relevant is voor de controle en bewaking van de buitengrenzen, op de voet.

Soorten onderzoek die door het agentschap moeten worden gevolgd, zijn bijvoorbeeld onderzoek naar apparaten om illegale immigranten die zich in auto's, vrachtwagens of treinen verbergen, op te sporen, en onafhankelijke wetenschappelijke studies naar illegale-immigratiepatronen.

Het agentschap geeft de informatie die het verkrijgt, via studiebijeenkomsten en verslagen door aan de Commissie en de lidstaten.

Artikel 7

Om de solidariteit tussen de lidstaten op dit gebied te vergroten, zal het agentschap centrale registers van de technische uitrusting van de lidstaten voor controle en bewaking van de buitengrenzen opzetten en bijhouden. Op basis van een evaluatie van de behoeften en risico's kan het agentschap de lidstaat die over de betrokken technische uitrusting beschikt, verzoeken deze tijdelijk aan een andere lidstaat ter beschikking te stellen.

Artikel 8

De lidstaten die worden geconfronteerd met omstandigheden die extra technische en operationele bijstand voor de controle van de buitengrenzen vergen, kunnen het agentschap om bijstand verzoeken.

Het agentschap kan adequate operationele en technische bijstand organiseren. Deze kan bestaan in bijstand inzake coördinatie met andere lidstaten en het inzetten van deskundigen op het gebied van controle en bewaking van de buitengrenzen met hun technische uitrusting. De deskundigen kunnen de bevoegde nationale autoriteiten alleen ondersteunen en hebben geen rechtshandavingsbevoegdheden in de lidstaat of lidstaten waar zij worden ingezet.

Er zij op gewezen dat de "omstandigheden die extra technische en operationele bijstand vergen" van artikel 8 van deze verordening niet overeenstemmen met de in artikel 64, lid 2, van het Verdrag genoemde "noodsituatie die wordt gekenmerkt door een plotselinge toevloed

van onderdanen van derde landen". Bovendien zijn de maatregelen die in het kader van artikel 8 door het agentschap worden genomen, uiteraard beperkt tot louter operationele en technische bijstand in de praktijk om te zorgen voor een hoog niveau van controle en bewaking van het betrokken deel van de buitengrens, terwijl de voorlopige maatregelen die overeenkomstig artikel 64, lid 2, van het Verdrag door de Raad worden goedgekeurd, van wetgevende en politieke aard zijn.

Artikel 9

Bij de organisatie van gezamenlijke terugkeeroperaties zal het agentschap de lidstaten de nodige technische ondersteuning verlenen, bijvoorbeeld door een netwerk van contactpunten op te zetten, een actuele inventaris van bestaande en beschikbare middelen en faciliteiten bij te houden en specifieke richtsnoeren en aanbevelingen terzake op te stellen.

Artikel 10

Dit artikel machtigt het agentschap om systemen voor de uitwisseling van informatie met de Commissie en de lidstaten op te zetten. Het agentschap kan besluiten hiervoor gebruik te maken van bestaande faciliteiten zoals het ICONET-systeem.

Artikel 11

Het agentschap moet strategische, niet-persoonsgebonden informatie kunnen uitwisselen met Europol (dat op het gebied van de derde pijler van het communautaire kader actief is en belast is met de bestrijding van illegale immigratienetwerken en mensensmokkel), met de desbetreffende bevoegde autoriteiten van derde landen en met internationale organisaties zoals Interpol. Dergelijke informatie-uitwisseling wordt cruciaal geacht voor het verzamelen door het agentschap van de nodige inlichtingen voor zijn risicoanalyses. Europol neemt nu reeds actief deel aan de werkzaamheden op dit gebied in het kader van de gemeenschappelijke instantie.

Zoals hierboven is vermeld, zou de tussen het agentschap en andere betrokkenen uitgewisselde informatie geen persoonsgegevens bevatten, maar zijn geconcentreerd op algemene informatie over recente trends in en de modus operandi van illegale immigratie.

Dit artikel machtigt het agentschap dan ook om met de bovengenoemde instanties samen te werken op het gebied van de uitwisseling van strategische, niet-persoonsgebonden informatie. De uitgewisselde informatie moet relevant zijn voor de taken van het agentschap.

Artikel 12

Dit artikel behandelt de juridische status en de vestigingsplaats van het agentschap.

Artikel 13

De in dit artikel bedoelde gespecialiseerde bijkantoren bouwen voort op de bestaande centra voor land-, lucht- en zee grenzen die door de lidstaten zijn opgericht in het kader van de gemeenschappelijke instantie van buitengrensdeskundigen, en zullen integrerend deel van het agentschap uitmaken. Het personeel van de gespecialiseerde bijkantoren van het agentschap zal bestaan uit door de lidstaten gedetacheerde nationale deskundigen, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de deskundigen van de bestaande grenscentra.

Artikel 14

Dit artikel bevat de algemene regels betreffende het personeel van het agentschap.

Artikel 15

Dit artikel heeft betrekking op de voorrechten en immuniteiten die het personeel van het agentschap geniet.

Artikel 16

Dit artikel betreft de aansprakelijkheid van het agentschap.

Artikel 17

Dit artikel heeft betrekking op de bevoegdheden van de raad van beheer van het agentschap.

Artikel 18

Dit artikel beschrijft de samenstelling van de raad van beheer van het agentschap.

Artikel 19

Dit artikel heeft betrekking op het voorzitterschap van de raad van beheer van het agentschap.

Artikel 20

Dit artikel bevat bepalingen inzake de vergaderingen van de raad van beheer van het agentschap.

Artikel 21

Dit artikel bevat bepalingen inzake de stemming in de raad van beheer van het agentschap.

Artikel 22

Dit artikel beschrijft de taken en bevoegdheden van de uitvoerend directeur van het agentschap.

Artikel 23

Dit artikel beschrijft de procedure voor de benoeming en het ontslag van het hogere personeel van het agentschap, alsmede de algemene kwalificaties waarover zij moeten beschikken. Ook worden de ambtstermijnen van het hogere personeel vastgesteld.

Artikel 24

Dit artikel betreft de vertaling van documenten en correspondentie van het agentschap.

Artikel 25

Dit artikel bevat regels inzake de transparantie en communicatie van het agentschap.

Artikel 26

Dit artikel heeft betrekking op de begroting van het agentschap.

Artikel 27

Dit artikel heeft betrekking op de uitvoering en controle van de begroting van het agentschap.

Artikel 28

Dit artikel heeft betrekking op fraudebestrijding.

Artikel 29

Dit artikel bevat een evaluatieclausule volgens welke het agentschap binnen drie jaar nadat het zijn werkzaamheden heeft aangevangen en vervolgens om de vijf jaar aan een onafhankelijke externe evaluatie wordt onderworpen.

Artikel 30

Dit artikel heeft betrekking op de goedkeuring van de financiële voorschriften van het agentschap.

Artikel 31

Dit artikel bevat de datum van inwerkingtreding van de verordening. Het agentschap vangt zijn werkzaamheden aan op 1 januari 2005.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 66,

Gezien het voorstel van de Commissie¹²,

Gezien het advies van het Europees Parlement¹³,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹⁴,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's¹⁵,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het communautaire beleid op het gebied van de buitengrenzen van de EU beoogt door middel van geïntegreerd beheer te zorgen voor een hoog en uniform niveau van controle en bewaking, hetgeen een noodzakelijk uitvloeisel is van het vrije verkeer van personen in de Europese Unie en een fundamenteel onderdeel van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Daartoe wordt voorzien in de opstelling van gemeenschappelijke regels inzake normen en procedures voor de controle aan de buitengrenzen.
- (2) Voor een efficiënte uitvoering van de gemeenschappelijke regels is meer coördinatie van de operationele samenwerking tussen de lidstaten nodig.
- (3) Rekening houdend met de ervaringen van de gemeenschappelijke instantie van buitengrensdkundigen¹⁶, die in het kader van de Raad actief is, moet derhalve een gespecialiseerd orgaan van deskundigen worden opgericht dat belast is met de verbetering van de coördinatie van de operationele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het beheer van de buitengrenzen, en wel in de vorm van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen.

¹² PB C [...] van [...], blz. [...].

¹³ PB C [...] van [...], blz. [...].

¹⁴ PB C [...] van [...], blz. [...].

¹⁵ PB C [...] van [...], blz. [...].

¹⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement "Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie" (COM(2002) 233 def).

- (4) Dit agentschap moet de toepassing van bestaande en toekomstige communautaire maatregelen in verband met het beheer van de buitengrenzen vergemakkelijken door de acties van de lidstaten ter uitvoering van deze maatregelen te coördineren.
- (5) Het agentschap moet op basis van een gemeenschappelijk model voor geïntegreerde risicoanalyse risicoanalyses uitvoeren om de Gemeenschap en de lidstaten van adequate informatie te voorzien, zodat passende maatregelen kunnen worden genomen of bekende dreigingen en risico's kunnen worden aangepakt met het oog op de verbetering van het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen.
- (6) Het agentschap moet opleiding op Europees niveau aanbieden voor opleiders van de nationale grenswachten van de lidstaten en aanvullende opleiding en studiebijeenkomsten in verband met controle en bewaking van de buitengrenzen en verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal in de lidstaten verblijven, voor personeelsleden van de bevoegde nationale diensten.
- (7) Het agentschap volgt de ontwikkelingen op het gebied van wetenschappelijk onderzoek die relevant zijn voor zijn gebied en geeft deze informatie door aan de Commissie en de lidstaten.
- (8) Het agentschap beheert lijsten van door de lidstaten verstrekte technische uitrusting en levert aldus een bijdrage aan het samenvoegen van materiële middelen.
- (9) Het agentschap moet ook steun verlenen aan de lidstaten in omstandigheden die extra operationele en technische bijstand aan de buitengrenzen vergen.
- (10) In de meeste lidstaten vallen de operationele aspecten van de verwijdering van onderdanen van derde landen onder de bevoegdheid van de autoriteiten die voor controles aan de buitengrenzen verantwoordelijk zijn. Aangezien de uitvoering van deze taken op Europees niveau een duidelijke meerwaarde heeft, moet het agentschap, afhankelijk van het communautaire terugkeerbeleid, gezamenlijke terugkeeroperaties van de lidstaten coördineren en organiseren en optimale werkwijzen vaststellen voor het verkrijgen van reisdocumenten en de verwijdering van onderdanen van derde landen van het grondgebied van de lidstaten.
- (11) Voor het verrichten van zijn taak moet het agentschap inzake de uitwisseling van strategische, niet-persoonsgebonden informatie met Europol, de bevoegde autoriteiten van derde landen en de internationale organisaties die bevoegd zijn op het gebied van de onder deze verordening vallende aangelegenheden, samenwerken in het kader van met deze organen gemaakte werkafspraken, overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van het Verdrag.
- (12) Voortbouwend op de ervaringen van de gemeenschappelijke instantie van buitengrensdeskundigen en de door de lidstaten opgerichte centra die gespecialiseerd zijn in de verschillende aspecten van controle en bewaking van respectievelijk land-, lucht- en zee grenzen, kan het agentschap zelf gespecialiseerde bijkantoren oprichten die verantwoordelijk zijn voor land-, lucht- en zee grenzen.
- (13) Het agentschap moet onafhankelijk zijn met betrekking tot technische aangelegenheden en juridisch, administratief en financieel autonoom zijn. Te dien einde is het noodzakelijk en gepast dat het een communautair orgaan is dat rechtspersoonlijkheid bezit en de uitvoeringsbevoegdheden uitoefent die hem bij deze verordening worden verleend.

- (14) Om de volledige autonomie en onafhankelijkheid van het agentschap te waarborgen, moet aan het agentschap een eigen begroting worden toegekend die hoofdzakelijk wordt betaald uit een bijdrage van de Gemeenschap. De begrotingsprocedure van de Gemeenschap dient van toepassing te zijn voorzover het gaat om de bijdrage van de Gemeenschap en andere subsidies die ten laste komen van de algemene begroting van de Europese Unie. De controle van de rekeningen dient te worden verricht door de Rekenkamer.
- (15) Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)¹⁷ moet onverkort van toepassing zijn op het agentschap, dat het Interinstitutioneel akkoord van 25 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de interne onderzoeken verricht door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)¹⁸ moet ondertekenen.
- (16) Verordening (EG) nr. 1049/2001¹⁹ inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie moet onverkort op het agentschap van toepassing zijn.
- (17) De Commissie en de lidstaten moeten vertegenwoordigd zijn in een raad van beheer, opdat zij daadwerkelijk toezicht kunnen uitoefenen op de activiteiten van het agentschap. Deze raad van beheer moet beschikken over de noodzakelijke bevoegdheden om de begroting vast te stellen, de uitvoering van de begroting te verifiëren, passende financiële voorschriften vast te stellen, doorzichtige werkprocedures voor de besluitvorming door het agentschap tot stand te brengen en de uitvoerend directeur te benoemen.
- (18) Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel zoals bedoeld in artikel 5 van het Verdrag, kunnen de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt; zij kunnen derhalve, aangezien een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie tot stand moet worden gebracht, beter door de Gemeenschap worden verwezenlijkt. Deze verordening beperkt zich tot het minimum dat vereist is om deze doelstellingen te verwezenlijken en gaat niet verder dan hetgeen daartoe noodzakelijk is.
- (19) Gelet op de voortdurend veranderende aard van de factoren die een efficiënt beheer van de buitengrenzen in de weg staan, moet worden voorzien in een geleidelijke verruiming van het werkterrein van het agentschap. Dit zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat het agentschap wordt belast met de uitvoering van inspecties aan de buitengrenzen en de bevordering van operationele samenwerking met betrokken derde landen en internationale organisaties, rekening houdend met het institutionele kader van de Europese Gemeenschap. Deze verordening moet, op basis van een toekomstig voorstel in overeenstemming met het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, van toepassing zijn op ieder ander gebied dat verband houdt met het beheer van de buitengrenzen.

¹⁷ PB L 136 van 31.5.1999, blz. 1.

¹⁸ PB L 136 van 31.5.1999, blz. 15.

¹⁹ PB L 64 van 7.3.2003, blz. 20.

- (20) Efficiënte controle en bewaking van de buitengrenzen is een zaak van het grootste belang voor de lidstaten, ongeacht hun geografische ligging. De solidariteit tussen de lidstaten op het gebied van het beheer van de buitengrenzen moet dan ook worden bevorderd. De oprichting van het agentschap, dat de lidstaten bijstaat bij de tenuitvoerlegging van de operationele aspecten van het beheer van de buitengrenzen, inclusief de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in de lidstaten verblijven, is een belangrijke stap in deze richting.
- (21) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van het Schengen-acquis in de zin van de door de Raad van de Europese Unie met de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de verdere ontwikkeling van het Schengen-acquis, die valt onder de in artikel 1, punt A en punt E, van Besluit 1999/437/EG²⁰ van de Raad inzake bepaalde toepassingsbepalingen van in die overeenkomst bedoelde gebieden.
- (22) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte protocol betreffende de positie van het Denemarken, neemt Denemarken niet deel aan de aanneming van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van toepassing in Denemarken. Aangezien deze verordening voortbouwt op het Schengen-acquis overeenkomstig de bepalingen van het derde deel van Titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, moet Denemarken overeenkomstig artikel 5 van dit protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad deze verordening heeft vastgesteld, beslissen of het deze in zijn nationale wetgeving zal omzetten.
- (23) Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengen-acquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2000/365/EG van de Raad van 29 mei 2000 betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengen-acquis²¹; het Verenigd Koninkrijk neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing in deze lidstaat.
- (24) Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengen-acquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengen-acquis²²; Ierland neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing in deze lidstaat.
- (25) Deze verordening vormt een besluit dat voortbouwt op het Schengen-acquis of daarmee anderszins verband houdt in de zin van artikel 3, lid 1, van de Toetredingsakte.

²⁰ PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31.

²¹ PB L 131 van 1.6.2000, blz. 43.

²² PB L 131 van 1.6.2000, blz. 43.

- (26) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en de beginselen die zijn vervat in artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I

Onderwerp

Artikel 1

Oprichting van het agentschap

1. Met het oog op een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie wordt een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (hierna: "het agentschap") opgericht.
2. Het agentschap vergemakkelijkt de toepassing van de bestaande en toekomstige communautaire maatregelen in verband met het beheer van de buitengrenzen door de acties van de lidstaten ter uitvoering van deze maatregelen te coördineren en aldus te zorgen voor een doeltreffend, hoog en uniform niveau van controle van personen en bewaking van de buitengrenzen van de Europese Unie.
3. Het agentschap voorziet de Commissie en de lidstaten van de nodige technische ondersteuning en kennis voor het beheer van de buitengrenzen en bevordert de solidariteit tussen de lidstaten.

HOOFDSTUK II

Taken

Artikel 2

Belangrijkste taken

Het agentschap voert de volgende taken uit:

- a) de operationele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van controle en bewaking van de buitengrenzen coördineren;
- b) de lidstaten helpen bij het opleiden van nationale grenswachten;
- c) risicobeoordelingen uitvoeren;
- d) de ontwikkelingen volgen op het gebied van onderzoek die relevant zijn voor de controle en bewaking van de buitengrenzen;
- e) de lidstaten bijstaan in omstandigheden die extra operationele en technische bijstand aan de buitengrenzen vergen;

- f) de operationele samenwerking tussen de lidstaten coördineren op het gebied van de verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal in de lidstaten verblijven.

Artikel 3

Gezamenlijke operaties en proefprojecten aan de buitengrenzen

1. De door de lidstaten ingediende voorstellen voor gezamenlijke operaties en proefprojecten worden door het agentschap geëvalueerd, goedgekeurd en gecoördineerd.

Het agentschap kan zelf initiatieven nemen voor gezamenlijke operaties en proefprojecten in samenwerking met de lidstaten.

Het agentschap kan ook besluiten zijn technische uitrusting ter beschikking te stellen van lidstaten die aan gezamenlijke operaties of proefprojecten deelnemen.

2. Het agentschap kan voor de praktische organisatie van gezamenlijke operaties en proefprojecten via zijn in artikel 13 bedoelde gespecialiseerde bijkantoren optreden.
3. Het agentschap evalueert de resultaten van de gezamenlijke operaties en proefprojecten en maakt een volledige vergelijkende analyse van deze resultaten met het oog op de verbetering van de kwaliteit, samenhang en efficiëntie van toekomstige operaties en projecten, die in zijn in artikel 17, lid 2, onder b), bedoelde jaarverslag wordt opgenomen.
4. Het agentschap kan besluiten de in lid 1 bedoelde operaties en projecten mede te financieren via subsidies die overeenkomstig de voor het agentschap geldende financiële regels uit zijn begroting worden toegekend.

Artikel 4

Risicobeoordeling

Het agentschap ontwikkelt een gemeenschappelijk model voor geïntegreerde risicoanalyse en past dit toe.

Het agentschap voert algemene en specifieke risicoanalyses uit, die bij de Raad en de Commissie worden ingediend.

Het agentschap houdt bij de ontwikkeling van de in artikel 5 bedoelde gemeenschappelijke basisinhoud voor de opleiding van grenswachten rekening met de resultaten van het gemeenschappelijke model voor geïntegreerde risicobeoordeling.

Artikel 5

Opleiding

Het agentschap stelt een gemeenschappelijke basisinhoud voor de opleiding van grenswachten vast, ontwikkelt deze verder en verstrekt opleiding op Europees niveau voor opleiders van de nationale grenswachten van de lidstaten.

Het agentschap biedt voor personeelsleden van de bevoegde nationale diensten van de lidstaten ook aanvullende cursussen en studiebijeenkomsten aan over onderwerpen in verband

met de controle en bewaking van de buitengrenzen en de terugkeer van onderdanen van derde landen.

Artikel 6
Follow-up van onderzoek

Het agentschap volgt de ontwikkelingen op het gebied van onderzoek die relevant zijn voor de controle en bewaking van de buitengrenzen en geeft deze informatie door aan de Commissie en de lidstaten.

Artikel 7
Beheer van technische uitrusting

Het agentschap zal centrale registers van de technische uitrusting van de lidstaten voor controle en bewaking van de buitengrenzen opzetten en bijhouden, die zij elkaar vrijwillig tijdelijk ter beschikking willen stellen na een door het agentschap verrichte analyse van behoeften en risico's.

Artikel 8
Steun aan de lidstaten in omstandigheden die extra operationele en technische bijstand aan de buitengrenzen vergen

1. Onverminderd artikel 64, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap kunnen een of meer lidstaten die bij de nakoming van hun verplichtingen inzake controle en bewaking van de buitengrenzen met omstandigheden worden geconfronteerd die meer technische en operationele bijstand vergen, het agentschap om bijstand verzoeken. Het agentschap kan passende technische en operationele bijstand voor de verzoekende lidstaat of lidstaten organiseren.
2. Onder de in lid 1 bedoelde omstandigheden kan het agentschap:
 - a) bijstand verlenen in zaken die de coördinatie tussen twee of meer lidstaten met het oog op het aanpakken van problemen aan de buitengrenzen betreffen;
 - b) zijn deskundigen inzetten om de bevoegde nationale autoriteiten van de betrokken lidstaat of lidstaten te ondersteunen.
3. Het agentschap mag technische uitrusting voor controle en bewaking van de buitengrenzen aanschaffen die door zijn deskundigen wordt gebruikt tijdens de duur van hun uitzending naar de betrokken lidstaat of lidstaten.

Artikel 9
Samenwerking inzake terugkeer

1. Afhankelijk van het communautaire terugkeerbeleid coördineert of organiseert het agentschap gezamenlijke terugkeeroperaties van de lidstaten. Het agentschap mag communautaire financiële middelen gebruiken die op het gebied van terugkeer beschikbaar zijn.

2. Het agentschap stelt optimale werkwijzen vast voor het verkrijgen van reisdocumenten en de verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven.

Artikel 10
Informatie-uitwisselingssystemen

Het agentschap kan alle nodige maatregelen nemen om de uitwisseling van voor zijn taken relevante informatie met de Commissie en de lidstaten te vergemakkelijken.

Artikel 11
Uitwisseling van strategische, niet-persoonsgebonden informatie met Europol, internationale organisaties en bevoegde autoriteiten van derde landen

Het agentschap kan inzake de uitwisseling van strategische, niet-persoonsgebonden informatie met Europol, de bevoegde autoriteiten van derde landen en de internationale organisaties die bevoegd zijn op het gebied van de onder deze verordening vallende aangelegenheden, samenwerken in het kader van met deze organen gemaakte werkafspraken, overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van het Verdrag.

HOOFDSTUK III

Structuur

Artikel 12
Juridische status en vestigingsplaats

Het agentschap is een orgaan van de Gemeenschap. Het heeft rechtspersoonlijkheid.

In elk van de lidstaten geniet het agentschap de meest uitgebreide handelingsbevoegdheid die krachtens de wetgeving van de betrokken lidstaat aan rechtspersonen wordt verleend. Het kan met name roerend en onroerend goed verwerven of vervreemden en in rechte optreden.

Het is onafhankelijk met betrekking tot technische aangelegenheden.

Het agentschap wordt vertegenwoordigd door zijn uitvoerend directeur.

Het agentschap is gevestigd te [...].

Artikel 13
Gespecialiseerde bijkantoren

Het agentschap gaat na of er behoefte is aan en neemt een besluit over de oprichting van gespecialiseerde bijkantoren in de lidstaten, mits zij daarmee instemmen.

De gespecialiseerde bijkantoren van het agentschap ontwikkelen optimale werkwijzen met betrekking tot het soort buitengrenzen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Het agentschap zorgt ervoor dat dergelijke optimale werkwijzen samenhangend en eenvormig zijn.

Elk gespecialiseerd bijkantoor dient bij het agentschap een gedetailleerd jaarverslag over zijn activiteiten in en verstrekt alle andere informatie die relevant is voor de coördinatie van de operationele samenwerking.

Artikel 14
Personeel

1. Het Statuut van de ambtenaren van de Europese Gemeenschappen, de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen en de regels die gezamenlijk door de instellingen van de Europese Gemeenschappen zijn vastgesteld ter uitvoering van dat statuut en die regeling, zijn van toepassing op het personeel van het agentschap.
2. Het agentschap oefent met betrekking tot zijn personeel de bevoegdheden uit die het Statuut en de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden, aan het tot aanstelling bevoegde gezag toekennen.
3. Het personeel van het agentschap bestaat uit een beperkt aantal ambtenaren en nationale deskundigen op het gebied van controle en bewaking van de buitengrenzen die voor het uitvoeren van leidinggevende taken door de lidstaten worden gedetacheerd. Het agentschap kan andere personeelsleden aanwerven indien zijn werkzaamheden zulks vereisen.

Artikel 15
Voorrechten en immuniteiten

Het Protocol inzake voorrechten en immuniteiten van de Europese Gemeenschappen is van toepassing op het agentschap.

Artikel 16
Aansprakelijkheid

1. De contractuele aansprakelijkheid van het agentschap wordt beheerst door het recht dat van toepassing is op de betrokken overeenkomst.
2. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is bevoegd uitspraak te doen krachtens een arbitrageclausule in een door het agentschap gesloten overeenkomst.
3. In geval van niet-contractuele aansprakelijkheid vergoedt het agentschap in overeenstemming met de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der lidstaten gemeen hebben, alle door zijn afdelingen of door zijn personeelsleden bij de uitoefening van hun werkzaamheden veroorzaakte schade.
4. Het Hof van Justitie is bevoegd kennis te nemen van geschillen over vergoeding van de in lid 3 bedoelde schade.
5. De persoonlijke aansprakelijkheid van de personeelsleden jegens het agentschap wordt beheerst door de bepalingen van het Statuut of de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden.

Artikel 17
Instelling en bevoegdheden van de raad van beheer

1. Het agentschap heeft een raad van beheer.
2. De raad van beheer:
 - a) benoemt overeenkomstig artikel 23 de uitvoerend directeur op voorstel van de Commissie;
 - b) keurt vóór 31 maart van elk jaar het algemeen verslag van het agentschap over het voorafgaande jaar goed en zendt het uiterlijk op 15 juni toe aan het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Europees Economisch en Sociaal Comité en de Rekenkamer. Het algemeen verslag wordt openbaar gemaakt;
 - c) stelt vóór 30 september van elk jaar, na advies van de Commissie, met een meerderheid van drie vierde van zijn leden het werkprogramma van het agentschap voor het komende jaar vast en zendt het toe aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie; de vaststelling van het werkprogramma geschiedt in overeenstemming met de jaarlijkse begrotingsprocedure van de Gemeenschap en het wetgevingsprogramma van de Gemeenschap op de betrokken gebieden van het beheer van de buitengrenzen;
 - d) stelt procedures vast voor het nemen van besluiten in verband met de operationele taken van het agentschap door de uitvoerend directeur;
 - e) verricht zijn taken met betrekking tot de begroting van het agentschap overeenkomstig de artikelen 25, 26, lid 3, en 29;
 - f) treedt als tuchtinstantie op ten aanzien van de uitvoerend directeur en, in overleg met deze, ten aanzien van de plaatsvervangend uitvoerend directeur;
 - g) stelt zijn reglement van orde vast;
 - h) bepaalt de organisatorische structuur van het agentschap en stelt het personeelsbeleid van het agentschap vast.
3. De raad van beheer kan de uitvoerend directeur adviseren over aangelegenheden die strikt betrekking hebben op de strategische ontwikkeling van het operationele beheer van de buitengrenzen, waaronder follow-up van onderzoek als omschreven in artikel 6.
4. De raad van beheer doet de begrotingsautoriteit jaarlijks alle relevante informatie over de resultaten van de evaluatieprocedures toekomen.

Artikel 18
Samenstelling van de raad van beheer

1. De raad van beheer bestaat uit twaalf leden en twee vertegenwoordigers van de Commissie. De Raad benoemt de leden en de plaatsvervangers die hen in hun afwezigheid vertegenwoordigen. De Commissie benoemt haar vertegenwoordigers

en hun plaatsvervangers. De duur van de ambtstermijn bedraagt vier jaar. Deze ambtstermijn kan eenmaal worden verlengd.

2. Het agentschap staat open voor deelname van Europese derde landen die met de Europese Gemeenschap overeenkomsten hebben gesloten waarbij zij op het onder deze verordening en de uitvoeringsbepalingen ervan vallende gebied het gemeenschapsrecht hebben overgenomen en toepassen. Krachtens de desbetreffende bepalingen van deze overeenkomsten zullen regelingen worden uitgewerkt die onder meer de aard en de omvang van en de nadere regels voor de deelname van deze landen aan de werkzaamheden van het agentschap vastleggen, met inbegrip van bepalingen ten aanzien van financiële bijdragen en personeel.

Artikel 19

Voorzitterschap van de raad van beheer

1. De raad van beheer kiest uit zijn leden een voorzitter en een vice-voorzitter. De vice-voorzitter vervangt ambtshalve de voorzitter wanneer deze is verhinderd zijn taken te verrichten.
2. De ambtstermijn van de voorzitter en de vice-voorzitter verstrijkt bij beëindiging van hun respectieve ambtstermijn als lid van de raad van beheer. Onverminderd deze bepaling is de duur van de ambtstermijn van de voorzitter of de vice-voorzitter twee jaar. Deze ambtstermijn kan eenmaal worden verlengd.

Artikel 20

Vergaderingen

1. De voorzitter roept de raad van beheer in vergadering bijeen.
2. De uitvoerend directeur van het agentschap neemt deel aan de beraadslagingen.
3. De raad van beheer houdt ten minste twee gewone vergaderingen per jaar; daarnaast komt de raad van beheer op initiatief van de voorzitter of op verzoek van ten minste een derde van zijn leden bijeen.
4. De raad van beheer kan personen wier mening van belang kan zijn, uitnodigen de vergaderingen als waarnemer bij te wonen.
5. De leden van de raad van beheer kunnen zich laten bijstaan door adviseurs of deskundigen, behoudens de bepalingen van het reglement van orde.
6. Het secretariaat voor de raad van beheer wordt verzorgd door het agentschap

Artikel 21

Stemming

1. Onverminderd artikel 17, lid 2, onder c), en artikel 23, lid 2, neemt de raad van beheer besluiten bij absolute meerderheid van stemmen.

2. Elk lid heeft één stem. De uitvoerend directeur van het agentschap neemt niet aan de stemming deel. Bij afwezigheid van een lid is zijn plaatsvervanger gerechtigd zijn stemrecht uit te oefenen.
3. Het reglement van orde bepaalt de nadere bijzonderheden van de stemprocedure en in het bijzonder onder welke voorwaarden een lid namens een ander lid kan handelen, alsmede de quorumvoorschriften, indien van toepassing.

Artikel 22

Taken en bevoegdheden van de uitvoerend directeur

1. Het agentschap wordt geleid door zijn uitvoerend directeur, die volledig onafhankelijk is in de uitoefening van zijn taken. Onverminderd de respectieve bevoegdheden van de Commissie en de raad van beheer dient de uitvoerend directeur van geen enkele regering of van enige andere instantie instructies te vragen of te aanvaarden.
2. Het Europees Parlement of de Raad kan de uitvoerend directeur van het agentschap verzoeken om verslag uit te brengen over de wijze waarop hij zijn taken heeft uitgevoerd.
3. De uitvoerend directeur heeft de volgende functies en bevoegdheden:
 - a) hij bereidt de door de raad van beheer van het agentschap goedgekeurde besluiten, programma's en activiteiten voor en voert ze uit binnen de grenzen die in deze verordening en de uitvoeringsbepalingen ervan en in enig toepasselijk recht zijn vastgesteld;
 - b) hij neemt alle noodzakelijke stappen, waaronder de vaststelling van interne administratieve instructies en de bekendmaking van mededelingen, om het functioneren van het agentschap in overeenstemming met het bepaalde in deze verordening te waarborgen;
 - c) hij stelt elk jaar een ontwerp-werkprogramma en een activiteitenverslag op en legt deze voor aan de raad van beheer;
 - d) hij oefent ten aanzien van het personeel de in artikel 14, lid 2, bedoelde bevoegdheden uit;
 - e) hij stelt overeenkomstig artikel 26 ramingen van de ontvangsten en uitgaven van het agentschap op en voert de begroting uit overeenkomstig artikel 27;
 - f) hij kan met inachtneming van de overeenkomstig de procedure van artikel 17, lid 2, onder g), vast te stellen voorschriften zijn bevoegdheden aan andere personeelsleden van het agentschap delegeren.
4. De uitvoerend directeur legt aan de raad van beheer verantwoording af over zijn werkzaamheden.

Artikel 23
Benoeming van hoger personeel

1. De Commissie draagt kandidaten voor de post van uitvoerend directeur voor op basis van een lijst die is opgesteld na bekendmaking van de post in het Publicatieblad en voorzover nodig in de pers of via internet.
2. De uitvoerend directeur wordt benoemd door de raad van beheer op grond van verdienste en van door bewijsstukken aangetoonde bestuurlijke en leidinggevende vaardigheden, alsook ervaring op het gebied van het beheer van de buitengrenzen. De raad van beheer neemt zijn besluit met een meerderheid van twee derde van alle stemgerechtigde leden.

De bevoegdheid om de uitvoerend directeur te ontslaan berust bij de raad van beheer, die daarvoor dezelfde procedure volgt.

3. De uitvoerend directeur wordt bijgestaan door een plaatsvervangend uitvoerend directeur. Indien de uitvoerend directeur afwezig of verhinderd is, neemt de plaatsvervangend uitvoerend directeur zijn plaats in.
4. De plaatsvervangend uitvoerend directeur wordt op voorstel van de uitvoerend directeur benoemd door de raad van beheer op grond van verdienste en van door bewijsstukken aangetoonde bestuurlijke en leidinggevende vaardigheden, alsook ervaring op het gebied van het beheer van de buitengrenzen. De raad van beheer neemt zijn besluit met een meerderheid van twee derde van alle stemgerechtigde leden.

De bevoegdheid om de plaatsvervangend uitvoerend directeur te ontslaan berust bij de raad van beheer, die daarvoor dezelfde procedure volgt.

5. De ambtstermijn van de uitvoerend directeur en de plaatsvervangend uitvoerend directeur bedraagt vijf jaar. Deze ambtstermijn kan door de raad van beheer eenmaal worden verlengd met een periode van maximaal vijf jaar.

Artikel 24
Vertaling

1. Onverminderd de besluiten die op grond van artikel 290 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap worden genomen, worden het jaarlijkse activiteitenverslag en werkprogramma die zijn bedoeld in artikel 17, lid 2, onder b) en c), in alle officiële talen van de Gemeenschap opgesteld.
2. De voor het functioneren van het agentschap vereiste vertaaldiensten worden geleverd door het Vertaalbureau voor de organen van de Europese Unie.

Artikel 25
Transparantie en communicatie

1. Binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze verordening past het agentschap Verordening (EG) nr. 1049/2001 toe bij de behandeling van verzoeken om toegang tot documenten in zijn bezit.

2. Het agentschap kan op eigen initiatief communiceren op de gebieden die tot zijn taken behoren. Het draagt er met name zorg voor dat, naast de in artikel 17, lid 2, onder b), genoemde publicatie, het publiek en alle belanghebbende partijen snel objectieve, betrouwbare en begrijpelijke informatie omtrent zijn werk ontvangen.
3. De raad van beheer stelt de praktische regelingen voor de toepassing van de leden 1 en 2 vast.
4. Elke natuurlijke of rechtspersoon heeft het recht zich in één van de in artikel 314 van het Verdrag genoemde talen tot het agentschap te richten. De natuurlijke of rechtspersoon heeft het recht een antwoord in dezelfde taal te ontvangen.
5. Tegen de beslissingen van het agentschap uit hoofde van artikel 8 van Verordening (EG) nr. 1049/2001 kan een klacht worden ingediend bij de Ombudsman of beroep worden ingesteld bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, volgens de voorwaarden van respectievelijk artikel 195 en artikel 230 van het Verdrag.

HOOFDSTUK IV

Financiële eisen

Artikel 26 *Begroting*

1. De ontvangsten van het agentschap bestaan, onverminderd andere ontvangsten, uit:
 - een in de algemene begroting van de Europese Unie (afdeling "Commissie") opgenomen subsidie van de Gemeenschap;
 - een bijdrage van de derde landen die zijn betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengen-acquis;
 - vergoedingen voor geleverde diensten;
 - eventuele vrijwillige financiële bijdragen van de lidstaten.
2. De uitgaven van het agentschap bestaan uit personele, administratieve, infrastructuur- en operationele kosten.
3. De uitvoerend directeur stelt een raming op van de ontvangsten en uitgaven van het agentschap voor het volgende begrotingsjaar en zendt dit samen met een overzicht van de personeelsformatie naar de raad van beheer.
4. De ontvangsten en uitgaven zijn in evenwicht.
5. De raad van beheer stelt de ontwerp-raming, met inbegrip van de voorlopige personeelsformatie en het voorlopige werkprogramma, op en zendt deze uiterlijk op 31 maart toe aan de Commissie en de derde landen die zijn betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengen-acquis.

6. De raming wordt samen met het voorontwerp van begroting van de Europese Unie door de Commissie ingediend bij het Europees Parlement en de Raad (hierna: "de begrotingsautoriteit").
7. Op basis van deze raming neemt de Commissie de geraamde bedragen die zij nodig acht met betrekking tot de personeelsformatie en het bedrag van de subsidie ten laste van de algemene begroting op in het voorontwerp van algemene begroting van de Europese Unie, dat zij overeenkomstig artikel 272 van het Verdrag voorlegt aan de begrotingsautoriteit.
8. De begrotingsautoriteit keurt de kredieten voor de subsidie aan het agentschap goed.

De begrotingsautoriteit stelt de personeelsformatie van het agentschap vast.
9. De raad van beheer stelt de begroting van het agentschap vast. De begroting wordt definitief na de definitieve vaststelling van de algemene begroting van de Europese Unie. De begroting wordt zo nodig dienovereenkomstig aangepast.
10. Voor elke wijziging van de begroting, met inbegrip van de personeelsformatie, wordt dezelfde procedure gevolgd.
11. De raad van beheer stelt de begrotingsautoriteit zo spoedig mogelijk in kennis van de projecten die hij voornemens is te realiseren en die aanzienlijke financiële gevolgen voor de financiering van zijn begroting kunnen hebben, met name onroerendgoedprojecten zoals de huur of aankoop van gebouwen. Hij brengt de Commissie daarvan op de hoogte.

Wanneer een tak van de begrotingsautoriteit kennis heeft gegeven van zijn voornemen om een advies te verstrekken, doet hij dit advies aan de raad van beheer toekomen binnen zes weken te rekenen vanaf de kennisgeving van het project.

Artikel 27

Uitvoering en controle van de begroting

1. De uitvoerend directeur voert de begroting van het agentschap uit.
2. Uiterlijk op 1 maart van het jaar dat volgt op het afgesloten begrotingsjaar, dient de rekenplichtige van het agentschap de voorlopige rekeningen met het verslag over het budgettair en financieel beheer van het begrotingsjaar in bij de rekenplichtige van de Commissie. De rekenplichtige van de Commissie consolideert de voorlopige rekeningen van de instellingen en de gedecentraliseerde organen overeenkomstig artikel 128 van het algemeen Financieel Reglement.
3. Uiterlijk op 31 maart van het jaar dat volgt op het afgesloten begrotingsjaar dient de rekenplichtige van de Commissie de voorlopige rekeningen van het agentschap samen met het verslag over het budgettair en financieel beheer van het begrotingsjaar in bij de Rekenkamer. Het verslag over het budgettair en financieel beheer van het begrotingsjaar wordt ook toegezonden aan het Europees Parlement en de Raad.

4. Na ontvangst van de opmerkingen van de Rekenkamer over de voorlopige rekeningen van het agentschap overeenkomstig artikel 129 van het algemeen Financieel Reglement maakt de directeur onder zijn eigen verantwoordelijkheid de definitieve rekeningen van het agentschap op en legt deze voor advies voor aan de raad van beheer.
5. De raad van beheer brengt advies uit over de definitieve rekeningen van het agentschap.
6. Uiterlijk op 1 juli van het volgende jaar dient de uitvoerend directeur de definitieve rekeningen samen met het advies van de raad van beheer in bij de Commissie, de Rekenkamer, het Europees Parlement en de Raad.
7. De definitieve rekeningen worden gepubliceerd.
8. De directeur zendt de Rekenkamer uiterlijk op 30 september een antwoord toe op haar opmerkingen. Hij zendt dit antwoord ook toe aan de raad van beheer.
9. Het Europees Parlement verleent op aanbeveling van de Raad vóór 30 april van het jaar n+2 aan de uitvoerend directeur van het agentschap kwijting inzake de uitvoering van de begroting van het jaar n.

Artikel 28
Fraudebestrijding

1. Met het oog op de bestrijding van fraude, corruptie en andere illegale handelingen zijn de bepalingen van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) onverminderd van toepassing.
2. Het agentschap treedt toe tot het Interinstitutioneel akkoord van 25 mei 1999 betreffende de interne onderzoeken verricht door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en stelt onverwijld de dienovereenkomstige voorschriften vast, die op alle medewerkers van het agentschap van toepassing zijn.
3. De financieringsbesluiten, alsmede de uitvoeringsovereenkomsten en -instrumenten die uit die besluiten voortvloeien, bepalen uitdrukkelijk dat de Rekenkamer en OLAF, indien nodig, bij de begunstigen van middelen van het agentschap en bij de tussenpersonen die deze middelen verdelen, tot controle ter plaatse kunnen overgaan.

Artikel 29
Evaluatie

1. Binnen drie jaar na de datum waarop het agentschap zijn taken heeft aangevangen en vervolgens telkens om de vijf jaar geeft de raad van beheer opdracht tot een onafhankelijke externe evaluatie van de uitvoering van deze verordening.
2. Bij deze evaluatie wordt nagegaan hoe doelmatig het agentschap zijn taken verricht. Ook worden het effect van het agentschap en zijn werkmethoden geëvalueerd. In de evaluatie wordt rekening gehouden met de standpunten van alle betrokkenen, zowel op Europees als op nationaal niveau.

3. De raad van beheer ontvangt de conclusies van deze evaluatie en doet aanbevelingen betreffende wijzigingen van deze verordening, het agentschap en zijn werkmethoden aan de Commissie, die deze, vergezeld van haar advies en passende voorstellen, aan de Raad kan doorgeven. Indien nodig, wordt een actieplan met tijdschema bijgevoegd. Zowel de conclusies van de evaluatie als de aanbevelingen worden openbaar gemaakt.

Artikel 30
Financiële bepaling

De financiële regeling die van toepassing is op het agentschap wordt vastgesteld door de raad van beheer, na raadpleging van de Commissie. Deze financiële regeling mag slechts van Verordening (EG, Euratom) nr. 2343/2002 van de Commissie van 19 november 2002 houdende de financiële kaderregeling van de organen, bedoeld in artikel 185 van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, afwijken indien de specifieke vereisten voor de werking van het agentschap dit noodzakelijk maken, en met voorafgaande instemming van de Commissie.

Artikel 31
Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de [...] dag volgende op die van haar bekendmaking in *het Publicatieblad van de Europese Unie*.

Het agentschap vangt zijn werkzaamheden aan op 1 januari 2005.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

BIJLAGE

FINANCIEEL MEMORANDUM

Beleidsgebied(en): 18 Justitie en binnenlandse zaken (JBZ)

Activiteit(en): 18 02 BUITENGRENZEN, VISUMBELEID EN VRIJ VERKEER VAN PERSONEN

BENAMING VAN DE ACTIE: VOORSTEL VOOR EEN VERORDENING VAN DE RAAD TOT OPRICHTING VAN EEN EUROPEES AGENTSCHAP VOOR HET BEHEER VAN DE OPERATIONELE SAMENWERKING AAN DE BUITENGRENZEN

1. BEGROTINGSPLAATS(EN) + OMSCHRIJVING(EN)

In 2005 wordt een nieuw begrotingsonderdeel met twee begrotingsposten gecreëerd:

- 18 02 XX 01: administratieve uitgaven (titel 1 & 2)
- 18 02 XX 02: beleidsuitgaven (titel 3)

2. ALGEMENE CIJFERS

2.1. Totale toewijzing voor de actie: xx miljoen € aan vastleggingskredieten

Bij de aanneming van de mededeling betreffende de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie, mensensmokkel en mensenhandel, buitengrenzen en de terugkeer van illegaal verblijvende personen²³ van 3 juni 2003, werd in het college overeengekomen om voor 2005 en 2006 jaarlijks maximaal 15 miljoen € ter beschikking te stellen.

Vanaf 2007 zal de toewijzing van kredieten afhangen van de nieuwe financiële vooruitzichten.

2.2. Duur: 2004- 2009

Indicatief tijdschema voor de oprichting van het agentschap:

- Verwachte aanneming en inwerkingtreding van de verordening: eerste halfjaar 2004.
- Overgangsfase: vanaf de inwerkingtreding van de verordening totdat het agentschap operationeel is (aanvang van zijn werkzaamheden). Tijdens deze periode voert de Commissie de taken uit die nodig zijn voor de oprichting van het agentschap.
- Operationele fase: het agentschap is opgericht en klaar om zijn werkzaamheden overeenkomstig de verordening aan te nemen.

²³ COM(2003) 323 def.

2.3. Meerjarenraming van de uitgaven

- (a) **Beleidsuitgaven (titel 3):** tijdschema vastleggingskredieten (*cf. punten 6.2.1 en 6.2.2 beleidsuitgaven*).

Vastleggingskredieten in miljoen €

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	[n+5 en volg. Jaren]	Totaal
Jaarlijkse of terugkerende kosten		5,000	6,440	6,440	6,440	6,440	6,440	
Specifieke technische uitrusting			1,000	7,000	7,000			
Totaal		5.000	7,440	13,440	13,440	6,440	6,440	

- (b) **Administratieve uitgaven (titel 1 & 2):** tijdschema vastleggingskredieten (*cf. punten 6.1.1 en 6.1.2*).

Vastleggingskredieten in miljoen €

		1,157	2,314	2,314	2,314	2,314	2,314	
--	--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--

- (c) **Totaal:** tijdschema vastleggingskredieten/betalingskredieten

TOTAAL a+b	2004	2005	2006	2007	2008	2009	[n+5 en volg. Jaren]	Totaal
VK		6,157	9,754	15,754	15,754	8,754	8,754	
BK		6,157	9,754	15,754	15,754	8,754	8,754	

- (d) Financiële gevolgen in verband met de personele middelen en andere administratieve uitgaven voor de Commissie (*cf. punten 7.2 en 7.3*)

VK	0,343	0	0	0	0	0	0	
BK								

TOTAAL c+d	2004	2005	2006	2007	2008	2009	[n+5 en volg. Jaren]	Totaal
VK	0,343	6,157	9,754	15,754	15,754	8,754	8,754	
BK	0,343	6,157	9,754	15,754	15,754	8,754	8,754	

2.4. Verenigbaarheid met de financiële programmering en de financiële vooruitzichten

Voorstel verenigbaar met de bestaande financiële programmering (tot 2006)

Dit voorstel vereist een herprogrammering van de betrokken rubriek van de financiële vooruitzichten,

inclusief, in voorkomend geval, een beroep op de bepalingen van het interinstitutioneel akkoord.

2.5. Financiële gevolgen voor de ontvangsten²⁴:

Geen enkele financiële implicatie (betreft technische aspecten in verband met de tenuitvoerlegging van een maatregel)

OF

Financiële gevolgen - Het effect op de ontvangsten is als volgt:

Dit voorstel ontwikkelt het Schengen-acquis zoals vastgelegd in bijlage A bij de door de Raad, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen op 18 mei 1999 gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengen-acquis²⁵. In artikel 12, lid 1, laatste alinea, wordt bepaald:

"in gevallen waarin de operationele kosten ten laste komen van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen, delen IJsland en Noorwegen in deze kosten door jaarlijks aan de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen een bedrag bij te dragen dat overeenkomt met het percentage van het bruto nationaal product van hun land ten opzichte van het bruto nationaal product van alle deelnemende staten."

Bijdrage van IJsland/Noorwegen: 2,128% (cijfers 2002)

in miljoen € (tot op 1 decimaal nauwkeurig)

Begrotingsonderdeel	Ontvangsten	Vóór de actie [Jaar n-1]	Situatie na de actie					
			2005	2006	2007	2008	2009	[n+5]
Nieuw begrotingsonderdeel onder hoofdstuk 1802	a) <i>Ontvangsten in absolute termen</i>		0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
	b) <i>Wijziging van de Δ ontvangsten</i>							

Andere derde landen die bij de ontwikkeling van het Schengen-acquis kunnen worden betrokken en die derhalve aan dit agentschap kunnen deelnemen, zullen ook moeten bijdragen aan de financiering van de begroting van de Gemeenschap.

²⁴ Voor meer informatie, zie de afzonderlijke toelichting.

²⁵ PB L 176 van 10.7.1999, blz. 35.

3. BEGROTINGSKENMERKEN

Aard van de uitgave		Nieuwe	Deelname EVA	Deelname kandidaat-lidstaten	Rubriek FV
NVU	GK	JA	NEE	NEE	nr. [3]

4. RECHTSGRONDSLAG

Artikel 66 EG-Verdrag.

5. BESCHRIJVING EN MOTIVERING

5.1. Doel van het communautaire optreden

5.1.1. Doelstellingen

Het hoofddoel van het agentschap bestaat erin de operationele samenwerking tussen de lidstaten aan de buitengrenzen te verbeteren, de solidariteit op dat gebied te bevorderen en een gelijkwaardig niveau van bescherming aan alle buitengrenzen van de EU te waarborgen. Deze doelstellingen zijn niet nieuw; reeds in de mededeling van de Commissie van mei 2002²⁶ werd verwezen naar de essentiële componenten voor een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen. Zowel de Europese Raad van Sevilla als de JBZ-Raad bij de goedkeuring van zijn actieplan²⁷ heeft deze lijn gevolgd. In het kader van de bijzondere bepalingen inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid die in de ontwerp-grondwet zijn opgenomen (cf. artikel I-41), wordt het belang erkend van operationele samenwerking van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten voor de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Het agentschap zal met name de volgende taken uitvoeren:

- Coördinatie van gezamenlijke operaties en proefprojecten tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en de Gemeenschap teneinde controle en bewaking aan de buitengrenzen van de EU te verbeteren;
- Opleiding op Europees niveau voor opleiders van nationale grenswachten van de lidstaten alsmede aanvullende opleiding voor nationale grenswachten;
- Algemene en specifieke risicoanalyses;
- Follow-up van onderzoek in verband met controle en bewaking van de buitengrenzen van de EU alsmede het verstrekken van technische expertise aan de Commissie en de lidstaten;
- Coördinatie tussen de lidstaten op het gebied van de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in de lidstaten verblijven;

²⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie van 7 mei 2002 (COM(2002) 233 def.).

²⁷ Plan voor het beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, goedgekeurd door de Raad (JBZ) op 13 juni 2002 (Doc. 10019/02 FRONT 58 COMIX 398).

- Bijstand aan de lidstaten die worden geconfronteerd met omstandigheden die meer technische en operationele bijstand met betrekking tot controle en bewaking van de buitengrenzen van de EU vergen;
- Beheer van de technische uitrusting van de lidstaten (gemeenschappelijke lijsten van uitrusting en aanschaf van nieuwe aan de lidstaten ter beschikking te stellen uitrusting).

De eerste vier taken hebben betrekking op activiteiten die momenteel door de lidstaten - meestal - met financiële steun van de Gemeenschap in het kader van het ARGO-programma worden uitgevoerd en door de gemeenschappelijke instantie van buitengrensdkundigen in de Raad worden gecoördineerd. De overige drie taken betreffen activiteiten van het agentschap die nieuw zijn en niet onder de bevoegdheid van de gemeenschappelijke instantie vallen.

Het agentschap zal een toegevoegde waarde leveren wanneer het de activiteiten overneemt die momenteel vallen onder verschillende projecten inzake respectievelijk de ontwikkeling van een gemeenschappelijk model voor geïntegreerde risicobeoordeling (CIRAM), een gemeenschappelijke basisinhoud voor de opleiding van grenswachten en het onderzoek naar technologieën in verband met controle en bewaking van de buitengrenzen. Bij deze activiteiten gaat het om horizontale aangelegenheden, die de eigenlijke kern vormen van het concept van het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen. Zij houden geen verband met een specifieke soort grens en moeten derhalve centraal worden beheerd om de samenhang en de eenvormigheid van de in alle lidstaten toe te passen concepten en criteria te waarborgen.

De oprichting van een agentschap dat is belast met de coördinatie van de operationele aspecten van controle en bewaking van de buitengrenzen alsmede met het nemen van beslissingen tot medefinanciering van bepaalde activiteiten is een concrete en belangrijke stap op weg naar solidariteit tussen de lidstaten op het gebied van het beheer van de buitengrenzen. Daarnaast zal het agentschap centrale registers van de technische uitrusting voor grenscontroles opzetten en bijhouden, die de lidstaten tijdelijk aan elkaar ter beschikking zouden willen stellen overeenkomstig een door het agentschap verrichte beoordeling van behoeften en risico's. Dit zal leiden tot meer mogelijkheden om de middelen of de capaciteit van de lidstaten te mobiliseren.

Het agentschap zal voor zijn deskundigen zelf een technische uitrusting aanschaffen, die evenwel ook ter beschikking kan worden gesteld van de lidstaten die aan gezamenlijke operaties en proefprojecten deelnemen. Aldus zal het agentschap een belangrijke bijdrage leveren aan de lastenverdeling.

Een van de belangrijkste voordelen van de oprichting van een centrale structuur zoals een agentschap op het gebied van het operationele grensbeheer is dat op Europees niveau gemakkelijker bijstand kan worden verleend bij de aanpak van eventuele kritieke en onvoorziene situaties aan de buitengrenzen. Dit nieuwe orgaan zou derhalve ook de capaciteit van de lidstaten inzake risicopreventie en risicobeheer verbeteren.

Als onafhankelijk orgaan zou dit agentschap in de toekomst ook inspecties aan de buitengrenzen van de lidstaten kunnen verrichten en als tussenschakel tussen de lidstaten en derde landen of betrokken internationale organisaties kunnen fungeren, wat de geloofwaardigheid en de zichtbaarheid van het communautaire optreden op dat gebied zal versterken.

5.1.2. *Genomen maatregelen die onder de evaluatie vooraf vallen*

De Commissie heeft een evaluatie vooraf verricht van het voorstel tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen.

Uit een analyse van de ervaringen met de gemeenschappelijke instantie blijkt duidelijk de noodzaak van een onafhankelijke en uiterst professionele coördinatiestructuur om de problemen van de gemeenschappelijke instantie te verhelpen.

Uit de evaluatie vooraf is gebleken dat de oprichting van een agentschap in vergelijking met alle andere onderzochte alternatieve uitvoeringsmechanismen (de gemeenschappelijke instantie en de Commissie zelf) een betere en kosteneffectievere oplossing is om de doelstelling van een nauwere operationele samenwerking aan de buitengrenzen te verwezenlijken.

Voor nadere informatie wordt verwezen naar de evaluatie ex ante van de Commissie.

5.1.3. *Naar aanleiding van de evaluatie achteraf genomen maatregelen*

De laatste Europese Raad te Brussel (16/17 oktober 2003) was ingenomen met het voornemen van de Commissie om een voorstel in te dienen betreffende de oprichting van een agentschap voor het beheer van de buitengrenzen en stelde dat de ervaringen die zijn opgedaan met de gemeenschappelijke instantie van buitengrensdeskundigen als uitgangspunt moeten dienen voor dit voorstel.

Voor dit voorstel heeft de Commissie derhalve rekening gehouden met de evaluaties die de Raad²⁸ en de Commissie²⁹ hebben verricht ten behoeve van de Europese Raad van Thessaloniki. Deze evaluatie van de gezamenlijke operaties, proefprojecten en verschillende gespecialiseerde centra vormde tegelijk een beoordeling van de door de gemeenschappelijke instantie verrichte werkzaamheden. Een van de belangrijkste tekortkomingen is het gebrek aan effectieve operationele coördinatie. Dit wordt bevestigd in de conclusies van de JBZ-Raad inzake een effectiever beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de EU³⁰. Voorts bevatte het bovengenoemde verslag van de Raad over de uitvoering van programma's, ad-hoccentra, proefprojecten en gezamenlijke operaties conclusies die ook betrekking hadden op de tekortkomingen van de huidige institutionele regelingen voor de coördinatie van de uitvoering van het actieplan. In deze conclusies werd met name gewezen op:

- Het klaarblijkelijk ontbreken van een controle-, evaluatie- en effectbeoordelingsmechanisme;
- Het ontbreken van richtsnoeren voor tenuitvoerlegging en van een passend wettelijk kader voor het opstellen van gezamenlijke operaties;

²⁸ Verslag van het voorzitterschap aan Coreper/Raad over de uitvoering van programma's, ad-hoccentra, proefprojecten en gezamenlijke operaties van 3 juni 2003 (Doc. 10058/03 FRONT 70 COMIX 354).

²⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad ten behoeve van de Europese Raad van Thessaloniki betreffende de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie, mensensmokkel en mensenhandel, buitengrenzen en de terugkeer van illegaal verblijvende personen van 23 mei 2003 (COM(2003) 323 def.).

³⁰ Doc. 10274/03 FRONT 76 van 6 juni 2003.

- Het ontbreken van een omschrijving van specifieke en objectieve doelstellingen en van een passend kader voor een geïntegreerde planning van de operationele acties op communautair niveau.

Daarom werd er in het verslag van het Griekse voorzitterschap aangedrongen op "de verbetering van de coördinatie en van de operationele rol van SCIFA+" als noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle ontwikkeling van de centra en andere projecten en gezamenlijke operaties.

Voorts werd in dat verslag gepleit voor de institutionalisering van de centra en voor het onderzoek van een "nieuwe institutionele structuur, zodat de operationele samenwerking voor het beheer van de buitengrenzen kan worden verbeterd."

Verschillende van de bovengenoemde gezamenlijke operaties en proefprojecten werden in het kader van het ARGO-programma gefinancierd (subsidies). De Commissie zal eind 2003 een eerste verslag over de uitvoering van ARGO voorleggen. Er kan evenwel reeds worden gesteld dat de algemene kwaliteit van de ingediende voorstellen of van de resultaten van de op het gebied van buitengrenzen uitgevoerde acties niet bevredigend is. Een agentschap dat de deskundigheid op dat gebied bijeenbrengt en dat ook de acties goedkeurt, coördineert, evalueert en uiteindelijk tevens de beslissing neemt om bepaalde voorgestelde projecten te subsidiëren, zal bijdragen tot de verbetering van de kwaliteit en de resultaten van de acties.

5.2. Voorgenomen acties en wijze van financiering uit de begroting

Overgangsfase (2004): na aanneming en inwerkingtreding van de verordening, zal de Commissie de nodige maatregelen nemen voor de oprichting van het agentschap, bv. het organiseren en verstrekken van administratieve ondersteuning aan de raad van beheer, het opstellen van wetteksten, de bekendmaking van aankondigingen en aanwervingsprocedures voor de uitvoerend directeur en de plaatsvervangend uitvoerend directeur. Deze taken zullen alleen gevolgen hebben voor het personeelsbestand en de administratieve uitgaven van de Commissie (cf. punt 7).

Operationele fase (vanaf 2005): bij de raming van de tijdens de eerste operationele fase (2005-2006) benodigde middelen wordt rekening gehouden met de financiële beperkingen (in de financiële vooruitzichten vastgestelde plafonds). Bij de berekeningen is uitgegaan van een 'losstaande' entiteit (d.w.z. die geen gebruik maakt van de infrastructuur en het personeel van de Commissie). De kosten kunnen worden ingedeeld in twee hoofdcategorieën:

Personeels- en administratieve kosten:

Het personeel van het agentschap bestaat uit een beperkt aantal ambtenaren en nationale deskundigen op het gebied van controle en bewaking van de buitengrenzen die voor het uitvoeren van leidinggevende taken door de lidstaten worden gedetacheerd. Het overige personeel bestaat uit andere medewerkers die door het agentschap worden aangeworven naargelang zijn werkzaamheden zulks vereisen. De personeelskosten zijn voor 12 maanden aangegeven; de personeels- en administratieve uitgaven bedragen 0,108 miljoen € per jaar per persoon (ambtenaren van de Gemeenschap), inclusief kosten voor gebouwen en de daarmee samenhangende administratieve uitgaven (IT, telecommunicatie, enz.).

Het in de eerste operationele fase (2005-2006) noodzakelijke personeelsbestand wordt geraamd op 27. De personeelsformatie bestaat uit: 15 A-posten (waarvan 10 externe personeelsleden), 5 B-posten, 5 C-posten en 2 D-posten. Wanneer de Raad aan het agentschap

nieuwe taken opdraagt kan het aantal personeelsleden stijgen afhankelijk van de financiële middelen die door de begrotingsautoriteit aan het agentschap zullen worden toegekend voor de periode na 2007. De voor de beveiliging van de gebouwen en de infrastructuur verantwoordelijke personeelsleden maken geen deel uit van het personeel van het agentschap en zijn niet opgenomen in de onderstaande tabel. De veiligheidsdiensten zullen worden uitbesteed.

TABEL: Raming van personele middelen - verdeling over activiteitengebieden en categorieën

ACTIVITEITEN	A	B	C	D
Administratie	5	3	3	2
Beheer (met inbegrip van de uitvoerend directeur en de plaatsvervangend uitvoerend directeur).	2	0	2	
Personele en financiële middelen	1	2	1	
Informatie/IT	1	1		
Juridische taken	1			
Operationele taken	10	2	2	
Coördinatie van gezamenlijke operaties en proefprojecten aan de buitengrenzen	2		1	
Uitvoering van algemene en specifieke risicoanalyses	2			
Opleiding voor nationale opleiders en specifieke opleiding voor grenswachten	2			
Follow-up van onderzoek dat relevant is voor controle en bewaking van de buitengrenzen van de EU en het verstrekken van technische expertise aan de Commissie en de lidstaten	1			
Bijstand aan lidstaten die worden geconfronteerd met omstandigheden die meer technische en operationele bijstand met betrekking tot controle en bewaking van de buitengrenzen van de EU vergen	2			
Coördinatie tussen lidstaten op het gebied van de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in de lidstaten verblijven	1		1	
Beheer van registers van de technische uitrusting van de lidstaten en aanschaf van nieuwe uitrusting		2		
TOTAAL	15	5	5	2

Operationele kosten

Deze kosten kunnen worden verdeeld volgens de verschillende taken van het agentschap:

- (1) Coördinatie van de door de lidstaten voorgestelde gezamenlijke operaties en proefprojecten aan de buitengrenzen (coördinatie en evaluatie door het agentschap). Het agentschap kan subsidies verlenen voor bepaalde operaties en projecten. Er zijn ook kosten in verband met dienstreizen van personeelsleden van het agentschap naar de buitengrenzen of nationale centra voor coördinatie, follow-up of evaluatie van projecten of operaties. Voor dienstreizen binnen Europa is een bedrag van 800 € per dag geraamd, voor dienstreizen buiten Europa 1 200 € per dag. Met het oog op coördinatie en evaluatie kan het ook nodig zijn vergaderingen te organiseren in de kantoren van het agentschap.
- (2) Voor risicobeoordeling zijn vergaderingen met deskundigen van de lidstaten vereist. De berekeningen zijn gebaseerd op de volgende veronderstellingen: reis- en verblijfkosten: 800 € per persoon voor een vergadering van één dag en 1 150 € per persoon voor een vergadering van twee dagen. Er moeten ook veilige elektronische kanalen voor communicatie met de lidstaten worden ontwikkeld om relevante informatie te verzamelen en uit te wisselen.
- (3) Opleiding vereist maandelijks vergaderingen, studiebijeenkomsten of workshops met nationale opleiders van grenswachten.
- (4) Follow-up van onderzoek en het verstrekken van technische expertise zullen leiden tot door het agentschap uit te besteden studies en tot vergaderingen of dienstreizen alsmede tot het opstellen van verslagen en evaluaties.
- (5) Bijstand aan de lidstaten in omstandigheden die meer technische en operationele bijstand aan de buitengrenzen vergen. Het agentschap moet mobiele apparatuur voor de controle van de buitengrenzen kopen of huren. Dit vormt de belangrijkste uitgave. Ook dienstreizen en het vervoer van de gespecialiseerde apparatuur zullen kosten meebrengen.
- (6) Samenwerking inzake terugkeer, de operationele kosten van gezamenlijke terugkeeroperaties voor onderdanen van derde landen (vervoer, begeleiding, enz.) zouden kunnen worden gefinancierd met communautaire middelen die in de toekomst op het gebied van terugkeer beschikbaar zullen zijn. Daarnaast zouden nog dienstreizen en coördinatievergaderingen kunnen worden georganiseerd.
- (7) Beheer van technische uitrusting (bijhouden van registers van de uitrusting van de lidstaten) en systemen voor informatie-uitwisseling. Het agentschap moet een passende gegevensbank en een systeem voor uitwisseling van informatie met de lidstaten en de Commissie opzetten.

5.3. Tenuitvoerlegging

De kerntaken van het agentschap, zoals opleiding, risicobeoordeling, het verlenen van technische ondersteuning of expertise, zullen worden uitgevoerd door zijn vaste ambtenaren en zouden alleen tot extra kosten leiden in geval van dienstreizen en vergaderingen (studiebijeenkomsten en workshops).

Het agentschap zal ook instaan voor de medefinanciering van bepaalde voorstellen van de lidstaten betreffende gezamenlijke operaties en proefprojecten die van bijzonder belang zijn of een toegevoegde waarde hebben voor het werkprogramma van het agentschap. De communautaire middelen zullen worden toegekend op basis van subsidieovereenkomsten met inachtneming van de in het financieel reglement van het agentschap vastgelegde voorschriften.

Het agentschap zal overeenkomstig zijn financieel reglement de openbare aanbestedingsprocedures starten om de operationele uitrusting aan te schaffen of dienstprestaties te verkrijgen (bv. studies, consultancy, enz.) die nodig zijn voor de vervulling van zijn taken.

6. FINANCIËLE GEVOLGEN VOOR DE BEGROTINGSPLAATSEN VAN HET AGENTSCHAP

6.1. Administratieve uitgaven (titel 1 & 2):

6.1.1 Financiële gevolgen voor de personele middelen

De bedragen stemmen overeen met de totale uitgaven voor 12 maanden die de personeelskosten en de administratieve uitgaven (gebouwen, IT, enz.) omvatten. Uitzonderlijk zullen de kosten voor 2005 slechts voor een periode van zes maanden worden berekend, aangezien het agentschap tijdens dat jaar geleidelijk zijn personeel zal aanwerven (cf. 2.3).

Soort ambten	Personeelsbestand	Bedrag	Wijze van berekening
Ambtenaren of tijdelijke functionarissen	17	1.836.000	17* 108.000
Extern personeel (END)	10	450.000	10 * 45.000
Totaal	27	2.286.000	

6.1.2 Andere administratieve uitgaven

Hier worden alleen de vergaderingen van de raad van beheer vermeld, andere kosten in verband met dienstreizen, conferenties of studiebijeenkomsten worden voor elke taak toegelicht in de jaarlijkse beleidsuitgaven van het agentschap.

Vergaderingen	Bedrag in €	Wijze van berekening
Vergaderingen van de raad van beheer	28.800	12 (leden) * 800 (persoon/dag)*3 vergaderingen/jaar
Totaal	28.800	

6.2. Beleidsuitgaven (titel 3)

In de onderstaande tabellen worden de beleidsuitgaven van het agentschap opgesplitst volgens de taken en de aard van de steun.

6.2.1. Jaarlijkse of terugkerende kosten

De in de onderstaande tabel vermelde kosten hebben betrekking op een volledig operationeel agentschap. Vanaf 2005 zal het agentschap geleidelijk zijn taken op zich nemen en operationeel worden; in dat jaar zal zijn voornaamste taak erin bestaan gezamenlijke operaties en proefprojecten te steunen en daarvoor een budget te reserveren dat vergelijkbaar is met dat van het ARGO-programma in de voorbije jaren (cf. punt 2.3).

Taken van het agentschap	Aard van uitgaven (kosten per eenheid)	Aantal	Totaal
Gezamenlijke operaties en proefprojecten aan de buitengrenzen	Subsidies voor projecten (€ 200.000)	* 25	5.000.000.
	Dienstreizen van het personeel van het agentschap (€ 800)	* 30	24.000.
	Coördinatie-/ evaluatievergaderingen (€ 20.000)	* 4	80.000.
Risicobeoordeling	Vergaderingen in verband met algemene en specifieke risicobeoordeling (€ 20.000)	* 4	80.000.
Opleiding	Maandelijkse sessies van twee dagen (€ 28 750)	*12	345.000.
Follow-up van onderzoek	Studies (€ 200 000)	* 4	800.000.
	Vergaderingen (€ 20 000)	* 2	40.000.
Bijstand aan lidstaten (omstandigheden die meer technische en operationele bijstand vergen)	Dienstreizen (€ 800)	*5	4.000.
	Vervoer van uitrusting (€ 1.000)	*5	5.000.
Beheer van technische uitrusting en opzetten van gegevensbank	Kosten zijn opgenomen in punt 6.2.2. (aanschaf/onderhoud van uitrusting)		0.
Coördinatie tussen lidstaten op het gebied van terugkeer	Dienstreizen (€ 800)	*3	2.400.
	Coördinatievergaderingen (€ 20 000)	*3	60.000.
(jaar)totaal			6.440.400

6.2.2 Specifieke technische uitrusting

Het agentschap moet in een eerste fase (2005) zijn operationele eisen en capaciteitsdoelstellingen bepalen en nagaan in hoeverre het de bestaande middelen kan mobiliseren en bundelen, met name de in de lidstaten beschikbare uitrusting die ter beschikking kan worden gesteld van andere lidstaten.

Na deze voorafgaande evaluatie en in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel zal het agentschap de procedures starten voor de aanschaf van zijn eigen technische uitrusting die nodig is om de lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden bij te staan dan wel om andere activiteiten, zoals gezamenlijke operaties, te verrichten. Deze uitrusting zal geleidelijk vanaf 2006 worden aangeschaft (cf. punt 2.3).

Soort uitrusting	Soort actie	Totaal
Speciale vervoermiddelen	Openbare aanbesteding (aankoop/huur) en onderhoud	6.000.000
Uitrusting voor bewaking en controle	Openbare aanbesteding (aankoop/huur) en onderhoud	4.000.000
Specifieke communicatieuitrusting	Openbare aanbesteding (aankoop/huur) en onderhoud	4.000.000
IT-systemen	Openbare aanbesteding (aankoop/huur) en onderhoud	1.000.000
Totaal		15.000.000

7. GEVOLGEN VOOR HET PERSONEELSBESTAND EN DE ADMINISTRATIEVE UITGAVEN VAN DE COMMISSIE

7.1. Gevolgen voor de personele middelen

Het gaat om bestaande middelen die aan de Commissie zijn toegewezen om de activiteiten van het agentschap te coördineren en te controleren. Er moet worden voorzien in deze posten voordat het agentschap operationeel wordt (d.w.z. 2004) zodat de Commissie de haar in de overgangperiode toevertrouwde taken kan uitvoeren (cf. punt 2.2).

Soort ambten		Aan het beheer van de actie toe te wijzen personeel waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande en/of extra middelen		Totaal	Beschrijving van de taken die uit de actie voortvloeien
		Aantal vaste ambten	Aantal tijdelijke ambten		
Ambtenaren of tijdelijke functionarissen	A	1 A		3	<i>A-post: beleids- en juridisch ambtenaar, coördinatie met het agentschap</i> <i>B-post: financiële steun</i> <i>C-post: administratieve steun</i>
	B	1 B			
	C	1 C			
Totaal				3	

De behoefte aan personele middelen zal worden gedekt uit de kredieten die in het kader van de jaarlijkse procedure aan het beherende DG zijn toegewezen.

7.2. Algemene financiële gevolgen in verband met de personele middelen

Soort ambten	Bedragen in €	Wijze van berekening *
Ambtenaren	324.000	3*108.000
Tijdelijke functionarissen		
Ander personeel (begrotingsplaats vermelden)		
Totaal	324.000	

7.3. Andere administratieve uitgaven die uit de actie voortvloeien

Voor vergaderingen van de raad van beheer tijdens 2004.

Begrotingsonderdeel (nr. en omschrijving)	Bedrag in €	Wijze van berekening
1801021102 - Vergaderingen	19.200	12 (leden) * 800 (persoon/dag)*2 vergaderingen/jaar
Vergaderingen van de raad van beheer		
Totaal	19.200	

I.	Jaartotaal (7.2 + 7.3) - voor 2004	343.200
II.	Totale kosten van de actie	343.200

8. TOEZICHT EN EVALUATIE

8.1. Follow-upstelsel

Het toezicht op het agentschap vindt plaats op basis van het door de raad van beheer goedgekeurde jaarlijkse activiteitenverslag over het voorafgaande jaar en het werkprogramma voor het komende jaar, die beide worden toegezonden aan de Commissie, de Raad en het Europees Parlement.

8.2. Procedure en periodiciteit van de voorgeschreven evaluatie

Binnen drie jaar na de datum waarop het agentschap zijn taken op zich neemt en vervolgens telkens om de vijf jaar geeft de raad van beheer opdracht tot een onafhankelijke externe evaluatie van de uitvoering van deze verordening.

Aan de hand van deze evaluatie wordt nagegaan hoe doelmatig het agentschap zijn taken verricht. Ook wordt het effect geëvalueerd van het agentschap en zijn werkmethoden. In de evaluatie wordt rekening gehouden met de standpunten van alle betrokkenen, zowel op Europees als op nationaal niveau.

De raad van beheer ontvangt de conclusies van deze evaluatie en doet aanbevelingen betreffende wijzigingen van deze verordening, het agentschap en zijn werkmethoden aan de Commissie, die deze, vergezeld van haar advies en passende voorstellen, aan de Raad kan doorgeven. Indien nodig, wordt een actieplan met tijdschema bijgevoegd. Zowel de conclusies van de evaluatie als de aanbevelingen worden openbaar gemaakt.

9. FRAUDEBESTRIJDINGSMAATREGELEN

Geplande specifieke controlemaatregelen:

9.1. Voor het agentschap

De uitvoerend directeur voert de begroting van het agentschap uit. Elk jaar legt hij aan de Commissie, de raad van beheer en de Rekenkamer de gedetailleerde rekeningen van alle ontvangsten en uitgaven over het voorgaande begrotingsjaar voor. Daarnaast verleent de interne auditdienst van de Commissie bijstand bij het beheer van de financiële transacties van het agentschap door middel van risicoanalyses, toezicht op de naleving door het verstrekken van onafhankelijke adviezen over de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen en door middel van aanbevelingen om de efficiency en de doelmatigheid van transacties te verbeteren en om te waarborgen dat zuinig wordt omgesprongen met de middelen van het agentschap.

Het agentschap zal zijn financieel reglement overeenkomstig Verordening nr. 2343/2002 van de Commissie³¹ vaststellen na goedkeuring door de Commissie en de Rekenkamer. Het agentschap zal een intern auditsysteem opzetten dat vergelijkbaar is met het systeem dat door de Commissie is ontwikkeld in het kader van haar eigen herstructurering.

9.2. Samenwerking met OLAF

Het onder het statuut van de Commissie vallende personeel zal met het oog op de fraudebestrijding samenwerken met OLAF.

9.3. Voor de Rekenkamer

De Rekenkamer zal de rekeningen onderzoeken overeenkomstig artikel 248 van het Verdrag en jaarlijks een verslag over de activiteiten van het agentschap publiceren.

³¹ Financiële kaderregeling van de organen, bedoeld in artikel 185 van het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen.