Raad van de
Europese Unie

Brussel, 8 maart 2021
(OR. en)

6755/21

Interinstitutioneel dossier:
2020/0370(NLE)

SCH-EVAL 38
FRONT 82
MIGR 51
COMIX 127

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	6271/21
Betreft:	Uitvoeringsbesluit van de Raad met een aanbeveling voor het verhelpen van de tekortkomingen die zijn geconstateerd bij de in 2019 en 2020 verrichte thematische evaluatie van de nationale strategieën voor geïntegreerd grensbeheer

Voor de delegaties gaat hierbij het uitvoeringsbesluit van de Raad met een aanbeveling voor het verhelpen van de tekortkomingen die zijn geconstateerd bij de in 2019 en 2020 verrichte thematische evaluatie van de nationale strategieën voor geïntegreerd grensbeheer, dat op 4 maart 2021 volgens de schriftelijke procedure is vastgesteld.

Overeenkomstig artikel 15, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 zal deze aanbeveling aan het Europees Parlement en de nationale parlementen worden toegezonden.

Uitvoeringsbesluit van de Raad met een

AANBEVELING

voor het verhelpen van de tekortkomingen die zijn geconstateerd bij de in 2019 en 2020 verrichte thematische evaluatie van de nationale strategieën voor geïntegreerd grensbeheer

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis en houdende intrekking van het Besluit van 16 september 1998 tot oprichting van de Permanente Schengenbeoordelings- en toepassingscommissie[1], en met name artikel 15,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Het Europees geïntegreerd grensbeheer is een concept dat is vastgelegd in Verordening (EU) 2016/1624 betreffende de Europese grens- en kustwacht[2], om de strategische benadering van het grensbeheer op nationaal en Unieniveau te versterken, een uniform en hoog niveau van grenstoezicht aan de buitengrenzen van de Unie te waarborgen, het vrije verkeer van personen binnen de Unie te vrijwaren en grensoverschrijdingen te vergemakkelijken. Het concept van Europees geïntegreerd grensbeheer is verder ontwikkeld en gewijzigd bij Verordening (EU) 2019/1896[3] en bestaat uit twaalf componenten die bepalend zijn voor de vereisten inzake grensbeheer en terugkeer, zoals op risicoanalyse gebaseerd grenstoezicht, opsporing en redding, capaciteiten en informatiesystemen, de nodige financieringsbronnen, alsook grondrechten, opleiding, onderzoek, ontwikkeling en doeltreffende monitoring als overkoepelende componenten.

---

1 PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27.
2 PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1.
3 PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1.

(2) Op grond van Verordening (EU) 2016/1624 moest op gecoördineerde wijze een Europees geïntegreerd grensbeheer worden ontwikkeld binnen het voor het nationale en Unieniveau geldend gemeenschappelijk strategisch kader. Daartoe heeft de Commissie in 2018 een reeks specifieke richtsnoeren ontwikkeld en heeft het Europees Grens- en kustwacht-agentschap (Frontex) in 2019 de technische en operationele strategie voor Europees geïntegreerd grensbeheer vastgesteld. Om de lidstaten te helpen bij het ontwikkelen van hun nationale strategie overeenkomstig artikel 3, lid 3, van Verordening (EU) 2016/1624, zijn de nodige technische documenten opgesteld. Daarnaast is er een speciaal opleidingsprogramma uitgevoerd.

(3) Het proces ter ondersteuning van de geleidelijke tenuitvoerlegging van het strategisch kader voor het Europees geïntegreerd grensbeheer is door de Commissie uiteengezet in haar derde voortgangsverslag over het operationeel maken van de Europese grens- en kustwacht[1]. In hetzelfde document benadrukt de Commissie dat het noodzakelijk is een evaluatie van de nationale strategieën voor geïntegreerd grensbeheer te verrichten.

(4) Artikel 6, lid 1, punt b), van de verordening betreffende het Schengenevaluatiemechanisme voorziet in thematische evaluaties als aanvullend instrument voor het toezicht op de uitvoering van het Schengenacquis. Daardoor kunnen alle lidstaten tezelfdertijd op een specifiek Schengengerelateerd gebied worden geëvalueerd.

(5) Gezien het strategische belang van het Europees geïntegreerd grensbeheer voor de doeltreffende bescherming van de buitengrenzen van de Unie heeft de Commissie in 2017 voorgesteld een thematische evaluatie uit te voeren van de nationale strategieën voor geïntegreerd grensbeheer die de lidstaten overeenkomstig artikel 3, lid 3, van Verordening (EU) 2016/1624 hebben vastgesteld.

(6) In zijn conclusies van 4 en 5 juni 2018 steunde de Raad dit standpunt en verzocht hij de Commissie deze thematische evaluatie in 2019 en 2020 uit te voeren[2].

---

1 COM(2017) 219 final.
2 Doc. 9000/18 FRONT 138 SIRIS 49 COMIX 258.

(7) De thematische evaluatie bestond uit een beoordeling van de nationale strategieën voor geïntegreerd grensbeheer op basis van stukken. Daarbij werd nagegaan of de nationale strategieën op het gebied van kwaliteit en volledigheid aan de eisen voldeden en in overeenstemming waren met Verordening (EU) 2016/1624 en de technische en operationele strategie voor Europees geïntegreerd grensbeheer, die in maart 2019 door de raad van bestuur van het Europees Grens- en kustwachtagentschap is goedgekeurd.

(8) De thematische evaluatie had tot doel te beoordelen in hoeverre de lidstaten klaar en voorbereid zijn om hun strategie en planning af te stemmen met het oog op een geleidelijke en efficiënte ontwikkeling en uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer. Daarnaast moest de thematische evaluatie bijdragen aan de in artikel 8 van Verordening (EU) 2019/1896 omschreven EU-cyclus voor het meerjarig strategisch beleid inzake Europees geïntegreerd grensbeheer. De Commissie dient de resultaten van de thematische evaluatie in aanmerking te nemen bij het opstellen van het beleidsdocument dat de cyclus voor het meerjarig strategisch beleid moet opstarten. De raad van bestuur van het Europees Grens- en kustwachtagentschap dient eveneens rekening te houden met die resultaten bij de herziening van de technische en operationele strategie voor Europees geïntegreerd grensbeheer. De lidstaten dienen de resultaten van de thematische evaluatie in aanmerking te nemen wanneer zij hun nationale strategie in het kader van de cyclus voor het meerjarig strategisch beleid inzake Europees geïntegreerd grensbeheer herzien, overeenkomstig het tijdschema dat is vastgelegd in de routekaart voor de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1896.

(9) De resultaten van de thematische evaluatie zijn ook in overeenstemming met de aanpak die wordt voorgesteld in het nieuwe migratie- en asielpact[1] om de buitengrenzen van de Unie te beschermen en de integriteit en werking van een Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen te waarborgen.

[1] COM(2020) 609 final.

(10) De Commissie heeft 25 lidstaten en geassocieerde Schengenstaten geëvalueerd (België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Zweden en Zwitserland) en heeft corrigerende maatregelen voorgesteld om de tekortkomingen te verhelpen die zijn geconstateerd bij de in 2019 en 2020 verrichte thematische evaluatie van hun nationale strategie voor geïntegreerd grensbeheer. Na de thematische evaluatie heeft de Commissie bij Uitvoeringsbesluit C(2020) 8000 een verslag en bijbehorende bijlagen vastgesteld met haar bevindingen en beoordelingen en met een opsomming van bij de evaluatie geconstateerde beste praktijken en tekortkomingen.

(11) Alle geëvalueerde lidstaten hebben overeenkomstig artikel 3, lid 3, van Verordening (EU) 2016/1624 een nationale strategie voor geïntegreerd grensbeheer opgesteld om te zorgen voor de doeltreffende uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer op nationaal niveau, rekening houdend met de desbetreffende richtsnoeren van de Commissie en het Europees Grens- en kustwachtagentschap.

(12) In de evaluatie werd de aanpak van vijf lidstaten voor het formuleren van strategische doelstellingen voor verschillende elementen van het Europees geïntegreerd grensbeheer als goede praktijk beschouwd. Het gaat dan met name om grenstoezicht, waar passend met inbegrip van het voorkomen en opsporen van grensoverschrijdende criminaliteit, terugkeer, door het Europees Grens- en kustwachtagentschap ondersteunde en gecoördineerde samenwerking tussen lidstaten, maatregelen binnen het Schengengebied, samenwerking met derde landen en mechanismen voor kwaliteitscontrole. De door deze lidstaten ontwikkelde strategische richtlijnen staan borg voor een consistente, efficiënte en duurzame uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer op nationaal niveau. Het beheer van de nationale strategie in sommige van deze lidstaten werd eveneens als goede praktijk aangemerkt, aangezien er duidelijke coördinatie- en samenwerkingsmethoden werden voorgesteld die betrekking hebben op alle bij het grensbeheer betrokken nationale autoriteiten, een en ander ondersteund door coherente uitvoeringstermijnen en de nodige middelen.

(13) De meeste nationale strategieën die werden geëvalueerd, waren gericht op de huidige stand van zaken op het gebied van grensbeheer; een strategische langetermijnaanpak ontbrak doorgaans. In sommige lidstaten gaat de nationale strategie niet vergezeld van bijbehorende actieplannen om de doeltreffende uitvoering ervan te waarborgen.

(14) De lidstaten dienen hun strategie beter te ontwerpen en af te stemmen om de prioritering voor het geïntegreerd grensbeheer op politiek en strategisch niveau te verbeteren. Dit is met name van belang op het gebied van nieuwe informatiesystemen voor grenstoezicht, grenscontroles, grensbewaking, het verwijzingsmechanisme, noodplanning, risicoanalyse, preventie, opsporing en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, maatregelen binnen het Schengengebied, samenwerking tussen de lidstaten met steun van het Europees Grens- en kustwachtagentschap, het gebruik van geavanceerde technologieën, samenwerking tussen instanties en financiële middelen.

(15) De meeste lidstaten ondervinden ook moeilijkheden bij het prioriteren, plannen, sturen en organiseren van de nationale middelen voor grensbeheer. Uit de evaluatie bleek met name dat de strategische benadering ten aanzien van personele middelen (personeelsbehoeften, personeelstoewijzing, wervingsbeleid en loopbaanontwikkeling), onderwijs en opleiding de zwakste elementen van de nationale strategieën waren. Daarom moeten deze onderwerpen prioriteit krijgen wanneer de lidstaten hun nationale strategie herzien.

(16) De conclusie van de evaluatie luidde dat de nationale strategieën slechts gedeeltelijk zijn afgestemd op de technische en operationele strategie voor geïntegreerd grensbeheer. Zowel de concepten voor strategisch beheer die door de lidstaten worden gehanteerd bij het opstellen van hun nationale strategie, als de richtsnoeren van het Europees Grens- en kustwachtagentschap voor de vaststelling van de technische en operationele strategie voor Europees geïntegreerd grensbeheer werden onvoldoende geïntegreerd in het format, de inhoud en de algemene benadering.

(17) Dit besluit dient te worden doorgezonden aan het Europees Parlement en de nationale parlementen van de lidstaten. De lidstaten dienen de herziene versie van hun nationale strategie voor Europees geïntegreerd grensbeheer aan de Commissie toe te zenden overeenkomstig het tijdschema van de routekaart voor de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1896 betreffende de Europese grens- en kustwacht, met name de uitvoering van de cyclus voor het meerjarig strategisch beleid inzake Europees geïntegreerd grensbeheer.

BEVEELT AAN dat België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, IJsland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Zweden en Zwitserland in 2021 en 2022 actie ondernemen om:

1. de inhoud van hun nationale strategie voor geïntegreerd grensbeheer te herzien, aan te passen en te verbeteren op basis van de bevindingen in het evaluatieverslag en de bijbehorende bijlagen die zijn opgesteld na de in 2019 en 2020 verrichte thematische evaluatie van de nationale strategieën voor geïntegreerd grensbeheer, en met name:

1.1. ervoor te zorgen dat hun nationale strategie voor geïntegreerd grensbeheer wordt afgestemd op de op het niveau van de Unie vastgestelde beleidsprioriteiten, met name wat betreft het gebruik van geavanceerde technologieën, de ontwikkeling van interoperabiliteit en nieuwe informatiesystemen, alsook de bescherming van de grondrechten;

1.2. de strategische benadering ten aanzien van de samenwerking tussen instanties te verbeteren met het oog op een gestroomlijnde coördinatie en samenwerking tussen de verschillende nationale autoriteiten die bij de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer zijn betrokken;

1.3. de prioritering voor de totstandbrenging van een efficiënt Europees geïntegreerd grensbeheer op politiek en strategisch niveau te verbeteren en de koppeling tussen de prioritering in hun nationale strategie en de toewijzing van middelen te versterken;

1.4. een nationaal beheermechanisme op te zetten en te consolideren, met inbegrip van een nationale coördinatieautoriteit voor de efficiënte uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer op nationaal niveau;

1.5. een coherente en strategische benadering op nationaal niveau vast te stellen om te zorgen voor een efficiënt beheer van de personele middelen voor grensbeheer, waarbij rekening wordt gehouden met de personeelsbehoeften, de personeelstoewijzing, het wervingsbeleid en de loopbaanontwikkeling, alsook met de nationale onderwijs- en opleidingscapaciteiten voor grenswachten;

1.6. te zorgen voor voldoende financiële toewijzingen voor een efficiënte uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer, door de nationale middelen op doeltreffende wijze te combineren met het meerjarig financieel kader van de Unie;

1.7. de strategische benadering vast te stellen of te verbeteren, met name door strategische doelstellingen en prioriteiten vast te stellen en de planning te verbeteren met betrekking tot grenstoezicht, grenscontroles, grensbewaking, het verwijzingsmechanisme, risicoanalyse, de eerbiediging van het beginsel van non-refoulement, preventie, opsporing en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, maatregelen binnen het Schengengebied, samenwerking tussen de lidstaten met steun van het Europees Grens- en kustwachtagentschap, samenwerking tussen instanties en financiële middelen;

1.8. een actieplan voor efficiënt toezicht en efficiënte uitvoering vast te stellen, en

2. hun nationale strategie te herzien als onderdeel van de cyclus voor het meerjarig strategisch beleid inzake Europees geïntegreerd grensbeheer, overeenkomstig artikel 8, lid 6, van Verordening (EU) 2019/1896 betreffende de Europese grens- en kustwacht en in overeenstemming met de routekaart voor de uitvoering daarvan. De informatie over de herziening van de nationale strategieën moet worden verstrekt met het oog op de evaluatie die de Commissie overeenkomstig artikel 8, lid 7, van Verordening (EU) 2019/1896 moet uitvoeren.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter