



Brussel, 25.1.2017
COM(2017) 42 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT,
DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD**

over het operationeel maken van de Europese grens- en kustwacht

1. DE EUROPESE GRENS- EN KUSTWACHT – ZORGEN VOOR BETERE BESCHERMING VAN DE BUITENGRENZEN

De bescherming van de buitengrenzen van de Europese Unie, onder meer via de Europese grens- en kustwacht, is een van de centrale pijlers van het integraal Europees migratiebeleid waarop de Europese Unie inzet om de behoeften op korte, middellange en lange termijn aan te pakken die in de Europese migratieagenda zijn vastgesteld¹.

De Europese grens- en kustwacht volgt het concept en de beginselen van **geïntegreerd grensbeheer** en brengt, in een geest van gedeelde verantwoordelijkheid, een degelijk Europees grensagentschap samen met de grenswachtautoriteiten van de lidstaten, met inbegrip van de kustwachten voor zover zij taken op het gebied van grenstoezicht uitvoeren. De primaire rol en bevoegdheid van de lidstaten bij het versterken van de controle aan de buitengrenzen, op basis van hun eigen capaciteit van meer dan 100 000 grens- en kustwachters, is van essentieel belang om dat doel te bereiken².

Het uitrollen van de activiteiten en instrumenten van de Europese grens- en kustwacht begin januari — slechts drie maanden na de inwerkingtreding van de nieuwe verordening³ — stelt aanvullende garanties in het vooruitzicht voor het verbeteren van het beheer en de beveiliging van de buitengrenzen van de EU.

In dit verslag wordt de balans opgemaakt van de vooruitgang die in drie maanden is geboekt op de vastgestelde prioritaire gebieden en worden de volgende stappen uitgetekend om ervoor te zorgen dat we over een volledig operationele en uitgeruste Europese grens- en kustwacht beschikken. Hierdoor zullen de Europese Unie en haar lidstaten voortaan in staat zijn om snel en doeltreffend te reageren op migratieproblemen aan de buitengrenzen. Dit verslag is het eerste in een reeks van regelmatige verslagen die moeten bijdragen tot het vinden van de juiste instrumenten en maatregelen voor een veel betere bescherming van de buitengrenzen.

De bescherming van de buitengrenzen is een voorwaarde voor de normale werking van het Schengengebied zonder binnengrenzen. Door er samen voor te zorgen dat de Europese grens- en kustwacht zo spoedig mogelijk volledig operationeel is, laten de lidstaten zien dat zij oog hebben voor het algemeen belang, verantwoordelijkheid willen delen en zich solidair willen opstellen.

2. VOORTGEZETTE VERSTERKTE OPERATIONELE ONDERSTEUNING VAN LIDSTATEN IN DE VOORSTE LINIE

Voortbouwend op de capaciteiten en middelen van Frontex blijft de Europees grens- en kustwacht de gevraagde praktische steun inzake grensbeheer verlenen aan de lidstaten in de

¹ COM(2015) 240 final.

² Deze raming is gebaseerd op gegevens die zijn verzameld voor de haalbaarheidsstudie van 2014 over de oprichting van een Europees systeem van grenswachten. Dit soort nauwkeurige gegevens zullen in de komende maanden verder worden verzameld en aangevuld door het agentschap in het kader van de kwetsbaarheidsbeoordelingen.

³ De Europese grens- en kustwacht is in recordtijd opgericht. Op 15 december 2015 heeft de Europese Commissie een wetgevingsvoorstel gepresenteerd. Op 22 juni 2016 is politieke overeenstemming bereikt en op 14 september 2016, amper negen maanden na de indiening van het voorstel, hebben het Europees Parlement en de Raad de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht definitief goedgekeurd. De verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht is op 6 oktober 2016 in werking getreden, en de snel inzetbare pools en de terugkeerpools zijn respectievelijk op 7 december 2016 en 7 januari 2017 operationeel geworden.

voorste linie⁴. Dit gebeurt door middel van regelmatige gezamenlijke operaties aan verschillende delen van de buitengrenzen van de EU (meer bepaald de gezamenlijke operaties Triton in het centrale Middellandse Zeegebied, Poseidon in Griekenland en Flexible Activities en Focal Points met betrekking tot de route over de Westelijke Balkan) en door ondersteuning van terugkeer in de lidstaten.

Het agentschap is gebaseerd op de bestaande pools van de Europese grens- en kustwachtteams en technische uitrusting⁵ en biedt daarmee de grootste operationele ondersteuning in de lidstaten in de voorste linie die het tot dusver heeft verleend. Ter vergroting van de personeelssterkte van de verantwoordelijke nationale grenswacht worden thans **meer dan 1 550 leden** van de Europese grens- en kustwachtteams ingezet in regelmatige gezamenlijke operaties van het agentschap aan de buitengrenzen van de lidstaten in de voorste linie. Bij wijze van voorbeeld betekent dit dat de in Griekenland ingezette aantallen zich zullen voegen bij de ongeveer 10 000 Griekse grens- en kustwachters⁶. Deze teams worden bijgestaan door **24 boten en andere vaartuigen, 6 vliegtuigen en helikopters, meer dan 80 patrouillevoertuigen en 13 voertuigen met warmtecamera's**.

Dit gecombineerd inzetten van personeel vertegenwoordigt de grootste bundeling van middelen van EU-lidstaten voor civiele missies, die bovenop de door de verantwoordelijke lidstaat ingezette nationale grenswachters komt:

- 760 functionarissen die in Griekenland worden ingezet, waaronder deskundigen die worden ingezet aan de Grieks-Turkse landgrenzen en op de Egeïsche eilanden, om te helpen bij grenscontroles en bij de uitvoering van de hotspotsaanpak en van de Verklaring EU-Turkije (in 2016 heeft het agentschap Griekenland geholpen bij de overname van 908 migranten door Turkije);
- 600 functionarissen die in Italië en voor de operaties in het centrale Middellandse Zeegebied worden ingezet, met inbegrip van de bemanningsleden voor het ingezette materieel en deskundigen die helpen bij de uitvoering van de hotspotsaanpak;
- 130 functionarissen die worden ingezet om Bulgarije bij te staan bij de controle van de landgrenzen, mede met het oog op het voorkomen van irreguliere secundaire bewegingen;
- ongeveer 70 functionarissen die momenteel worden ingezet in andere lidstaten ter ondersteuning van het grensbeheer in de Westelijke Balkan.

Daarnaast wordt samen met Griekenland werk gemaakt van het inzetten van Europese grens- en kustwachtteams aan de landgrens met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Albanië om de grensbewaking te verbeteren, irreguliere secundaire bewegingen te voorkomen en de reactie van de EU op de uitdagingen op de Westelijke Balkanroute verder te versterken. De operatie zal naar verwachting begin februari van start gaan.

⁴ Het Europees Grens- en kustwachtagentschap intensificeert ook de samenwerking met het Europees Bureau voor visserijcontrole en het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid op het gebied van kustwachttaken.

⁵ In tegenstelling tot de nieuwe snel inzetbare pools waren de al bestaande pools in het kader van het vorige mandaat van het agentschap reeds operationeel om gezamenlijke operaties uit te voeren. De bijdragen aan de pools worden aangeboden door de lidstaten en de inzet van personeel wordt van tevoren overeengekomen tussen het agentschap en de lidstaten. De meest recente bijdragen werden in december 2016 vastgesteld ter dekking van de operationele behoeften van het agentschap in 2017.

⁶ Dit cijfer is gebaseerd op de studie van 2014 over de haalbaarheid van een Europees systeem van grenswachten.

Ondanks het inzetten van die functionarissen worden de lopende operaties voortdurend geconfronteerd met tekorten, zowel wat personele middelen als technische uitrusting betreft. Deze tekorten moeten ingevuld met het oog op een veel betere bescherming van de buitengrenzen.

Volgende stappen:

De lidstaten zouden:

- *ervoor moeten zorgen dat de overeengekomen middelen altijd beschikbaar worden gesteld aan de Europese grens- en kustwacht voor de lopende operaties en de verplichte pools;*
- *de volgende middelen moeten verstrekken op basis van de thans vastgestelde tekorten:*

Tekorten voor Griekenland (gezamenlijke operatie Poseidon)

- tot 16 februari 2017: 4 functionarissen, 1 helikopter, 2 transportvoertuigen
- 16 februari - 30 maart 2017: 10 functionarissen, 1 helikopter, 1 kustpatrouilleboot (alleen in maart), 4 patrouillevoertuigen, 2 transportvoertuigen

Tekorten voor Griekenland (gezamenlijke operatie Flexible Activities aan de noordelijke Griekse landgrens)

- februari 2017: 54 functionarissen, 26 patrouillevoertuigen, 3 hondenteams, 1 voertuig met warmtecamera's, 2 transportvoertuigen
- maart 2017: 54 functionarissen, 26 patrouillevoertuigen, 3 hondenteams, 1 voertuig met warmtecamera's, 2 transportvoertuigen

Tekorten voor Bulgarije (gezamenlijke operaties Flexible Activities en Focal Points)

- 1 februari - 1 maart 2017: 87 functionarissen, 34 patrouillevoertuigen, 16 hondenteams, 4 voertuigen met warmtecamera's
- 1-29 maart 2017: 69 functionarissen, 33 patrouillevoertuigen, 16 hondenteams, 1 voertuig met warmtecamera's

Tekorten voor Italië (gezamenlijke operatie Triton)

- januari 2017: 37 functionarissen, 1 vliegtuig met vaste vleugels
- februari 2017: 27 functionarissen, 1 helikopter, 1 kustpatrouilleboot
- maart 2017: 26 functionarissen, 1 vaartuig voor patrouilles op zee, 2 kustpatrouilleboten

Het Europees Grens- en kustwachtagentschap zou,

- *om te zorgen voor een soepele en doeltreffende werking van de verplichte pools, de lidstaten maandelijks moeten informeren over de benodigde middelen op basis van een permanente monitoring van de situatie aan de buitengrenzen.*

3. VOORUITGANG OP DE BELANGRIJKSTE PRIORITAIRE GEBIEDEN

Op de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken in april 2016 werden vijf prioritaire gebieden voor de snelle operationalisering van het agentschap vastgesteld en goedgekeurd:

1. invoering van het verplicht bundelen van middelen om het snellereactievermogen van het agentschap te verbeteren;
2. uitvoering van preventieve kwetsbaarheidsbeoordelingen op basis van een gemeenschappelijke methode;
3. versterking van de steun bij terugkeer;
4. instelling van het klachtenmechanisme en
5. effenen van de weg voor een betere operationele samenwerking met prioritaire derde landen door de vaststelling van een modelstatusovereenkomst voor het ontplooiën van de operationele activiteiten van het agentschap in derde landen.

3.1. Versterking van het snelle-actievermogen snellereactievermogen van het Europees Grens- en kustwachtagentschap, met inbegrip van het verplicht bundelen van middelen

Om de EU in staat te stellen snel te reageren, was een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht de aanzienlijke versterking van het snelle-actievermogen om naast de lopende gezamenlijke operaties, snelle grensinterventies uit te voeren⁷. Daartoe werd voorzien in de verplichte bundeling van personele en technische middelen met twee speciale snel inzetbare pools:

- De snel inzetbare pool is bedoeld als een permanent team van 1 500 grenswachters en andere relevante personeelsleden dat rechtstreeks ter beschikking staat van het agentschap om snelle grensinterventies uit te voeren. Grenswachters uit deze pool worden uit iedere lidstaat ingezet binnen vijf werkdagen nadat door de uitvoerend directeur en de ontvangende lidstaat overeenstemming is bereikt over het operationele plan. De pool is georganiseerd rond 14 gespecialiseerde profielen en moet onder meer zijn samengesteld uit 467 grenswachters, 458 deskundigen op het gebied van registraties en vingerafdrukken, 97 gespecialiseerde documentdeskundigen en 137 nationale screeningdeskundigen.
- De uitrustingspool voor snelle reactie zal bestaan uit uitrusting die wordt ingezet binnen 10 werkdagen nadat door de uitvoerend directeur en de ontvangende lidstaat overeenstemming is bereikt over het operationele plan, om in de eerste behoeften te voorzien in het kader van snelle grensinterventie.

⁷ Anders dan bij de van tevoren in een jaarlijkse cyclus geplande gezamenlijke operaties, wordt een mechanisme voor **snelle grensinterventies** opgezet om te reageren op onverwachte problemen aan de buitengrenzen. Overeenkomstig artikel 20, lid 5, van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht neemt de uitvoerend directeur op verzoek van een lidstaat die met dergelijke problemen wordt geconfronteerd, binnen twee werkdagen een besluit over het starten van een snelle grensinterventie en stelt hij binnen drie werkdagen na dat besluit samen met de ontvangende lidstaat het operationeel plan voor de inzet vast. Bovendien is het Europees Grens- en kustwachtagentschap, om de eerste financiële behoeften voor de inzet van een dergelijke snelle grensinterventie te dekken, ook verplicht om elk jaar in een reserve van 4 % te voorzien in zijn operationele begroting.

Zowel de snel inzetbare pool als de uitrustingspool voor snelle reactie bestaat sinds 7 december 2016, zoals vereist door de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht. Terwijl voor de snel inzetbare pool de beschikbaarheid van meer dan 1 500 grenswachters en andere functionarissen door de lidstaten werd bevestigd, blijft er in de uitrustingspool voor snelle reactie voor de meeste soorten uitrusting sprake van aanzienlijke tekorten waarvoor nog toezeggingen moeten worden gedaan, met name voor vaartuigen voor patrouilles op zee en helikopters, in vergelijking met de aantallen die zijn bepaald door de raad van bestuur, het orgaan van het agentschap dat verantwoordelijk is het nemen van strategische besluiten en waarin naast de Commissie elke lidstaat is vertegenwoordigd. Hoewel in bepaalde behoeften kan worden voorzien met de eigen capaciteit van het agentschap, moeten de lidstaten dringend toezeggingen doen om de tekorten in te vullen teneinde de vereiste beschikbaarheid van alle soorten uitrusting te waarborgen.

Volgende stappen:

De lidstaten zouden

- *dringend toezeggingen moeten doen om de tekorten bij de uitrustingspool voor snelle reactie in te vullen om uiterlijk eind februari haar volledige capaciteit voor het hele jaar te garanderen.*

3.2. Uitvoering van preventieve kwetsbaarheidsbeoordelingen op basis van een gemeenschappelijke methode

De verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht heeft het agentschap uitgerust met een nieuw doeltreffend mechanisme om de kwetsbare punten in de capaciteiten van de lidstaten te evalueren en, als aanvulling op het Schengenevaluatiemechanisme, de **preventieve kwaliteitscontrole van de werking van het Schengengebied** verder te versterken. De kwetsbaarheidsbeoordelingen zullen de EU en haar lidstaten in staat stellen beter voorbereid te zijn op de aanpak van huidige en toekomstige problemen aan de buitengrenzen. De jaarlijkse beoordelingsprocedure zal met name zorgen voor een collectieve voorbereiding op een migratiecrisis, door vooraf de zwakke punten van de lidstaten vast te stellen wat betreft hun uitrusting, personeel, IT-systeem, noodplanning en voor grensbeheer benodigde infrastructuur, met inbegrip van hun capaciteit om het hoofd te bieden aan een mogelijke toestroom van grote aantallen personen op hun grondgebied, zodat de geconstateerde tekortkomingen geen nadelige gevolgen hebben voor de werking van het Schengengebied.

Met de goedkeuring eind 2016 van een gemeenschappelijke methode voor het verrichten van kwetsbaarheidsbeoordelingen werd één enkele algemene beoordelingsprocedure ingevoerd. Via **basisbeoordelingen** zal het agentschap jaarlijks het vermogen van **alle** lidstaten evalueren om het hoofd te bieden aan de huidige problemen aan de buitengrenzen door de bestaande capaciteiten (uitrusting, infrastructuur, personeel, systemen, noodplanning) samen met relevante dreigingsindicatoren te onderzoeken op basis van een reeks objectieve criteria.

Voortbouwend op de basisbeoordelingen zal het agentschap ook jaarlijks **simulatieoefeningen** houden om na te gaan of op basis van de methode geselecteerde lidstaten klaar zijn om het hoofd te bieden aan nieuwe uitdagingen. Voorts zal het agentschap een **mechanisme voor nieuwe dreigingen** opzetten, waarmee de situatie aan de buitengrenzen voortdurend kan worden gescreend en dat aanleiding kan geven tot een specifieke kwetsbaarheidsbeoordeling.

Volgens de procedure van artikel 13 van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht kunnen de evaluaties van het agentschap ertoe leiden dat de uitvoerend directeur, indien nodig, in overleg met de betrokken lidstaat **een aanbeveling doet inzake de maatregelen die de betrokken lidstaat moet nemen** om binnen een bepaalde termijn de kwetsbare punten weg te werken.

De planning voor 2017 werd goedgekeurd door de raad van bestuur op zijn vergadering van 23 en 24 november 2016. Hoewel de werklust voor het verzamelen en analyseren van gegevens en het in kaart brengen van mogelijke kwetsbare punten een uitdaging inhoudt, is het van essentieel belang om het **hoge ambitieniveau** voor de uitvoering van het beoordelingsproces in 2017 in overeenstemming te houden met de overeengekomen gemeenschappelijke methode. Verwacht wordt dat het agentschap basisbeoordelingen van de huidige problemen uitvoert, en in voorkomend geval simulatieoefeningen waarbij ook in alle relevante lidstaten de capaciteiten worden beoordeeld om het hoofd te bieden aan de toekomstige uitdagingen. Het zal van wezenlijk belang zijn dat de lidstaten zich ten volle inzetten en deelnemen, met name wat het verzamelen van gegevens betreft.

Ter ondersteuning van het agentschap bij de uitvoering van deze belangrijke taak en om te zorgen voor een soepele uitwisseling en samenwerking tussen de lidstaten, werd het **netwerk voor kwetsbaarheidsbeoordeling** opgericht, bestaande uit deskundigen uit de lidstaten, het Europees Grens- en kustwachtagentschap en de Commissie. De eerste bijeenkomst van dat netwerk vond op 12 en 13 december 2016 in Warschau plaats.

Om met de basisbeoordelingen te beginnen, is het agentschap op 18 januari 2017 gestart met het verzamelen van gegevens over de volledige, voor grensbeheer noodzakelijke bestaande capaciteit van de lidstaten, waarvoor de lidstaten ongeveer 90 000 gegevens moeten verstrekken, die door het agentschap moeten worden geanalyseerd. Deze gegevens zullen als basis en referentiepunt dienen voor het uitvoeren van kwetsbaarheidsbeoordelingen in 2017 en daarna. Om de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om de gegevens tijdig te verzamelen en te verstrekken, zal het agentschap tijdelijk een aantal personeelsleden inzetten in geselecteerde lidstaten om hen te helpen bij deze uitdagende exercitie.

In het kader van de procedure voor kwetsbaarheidsbeoordelingen moet op grond van de eerste resultaten voorrang worden gegeven aan het verhelpen van de meest dringende knelpunten. Dit betekent dat er in de komende maanden iets kan worden gedaan aan de kwetsbare punten in verband met de belangrijkste actuele uitdagingen op het gebied van migratie.

Volgende stappen:

Het Europees Grens- en kustwachtagentschap zou,

- *moeten zorgen een voorrangprocedure voor het aanwijzen van de meest dringende knelpunten op grond van de eerste resultaten en van andere informatie.*
- *uiterlijk in april 2017 voor alle lidstaten de basisbeoordelingen over de huidige uitdagingen moeten uitvoeren.*
- *tussen april en oktober 2017 de simulatie-oefeningen moeten uitvoeren over de toekomstige uitdagingen ten aanzien van alle lidstaten waarvoor de methode dat zal vereisen.*
- *een mechanisme voor nieuwe dreigingen moeten opzetten en dat vanaf april 2017 gebruiken.*

De lidstaten zouden

- *uiterlijk eind januari 2017 moeten voorzien in capaciteit op nationaal niveau om een kwetsbaarheidsbeoordeling uit te voeren en een systeem moeten opzetten om bij alle relevante instanties gegevens te verzamelen.*
- *het agentschap uiterlijk op 17 februari 2017 alle noodzakelijke gegevens over de bestaande capaciteiten moeten verstrekken overeenkomstig het verzoek van het agentschap.*
- *indien van toepassing, actief moeten bijdragen aan en ten volle moeten samenwerken met het agentschap bij de uitvoering van de tussen april en oktober 2017 te houden simulatie-oefeningen ter beoordeling van hun respectieve capaciteiten om het hoofd te bieden aan toekomstige uitdagingen.*

3.3. Steun bij terugkeer

De verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht heeft van de terugkeer van irreguliere migranten een prioritair werkkerrein van het agentschap gemaakt, door het in staat te stellen de ondersteuning die het biedt aan de lidstaten – die in eerste instantie verantwoordelijk zijn voor de terugkeer van irreguliere migranten – aanzienlijk uit te breiden. Dit maakt deel uit van de ambitieuze inspanningen van de Commissie om een wetgevend en operationeel kader te creëren dat de terugkeerregeling van de EU doeltreffender maakt, en om de samenwerking met derde landen op het gebied van overname te verbeteren.

De verordening **verruimt het mandaat van het agentschap** aanzienlijk door het in staat te stellen over de hele linie bijstand te verlenen bij terugkeer, zowel bij vrijwillige als bij gedwongen terugkeer, in de vorm van het organiseren van terugkeeroperaties en het verlenen van bijstand inzake consulaire samenwerking met derde landen met het oog op de identificatie van irreguliere migranten. Sinds 7 januari 2017 zijn **drie nieuwe pools** van toezichthouders voor gedwongen terugkeer, begeleiders voor gedwongen terugkeer en terugkeerspecialisten beschikbaar voor operaties. Deze kunnen thans worden gemobiliseerd als Europese terugkeerinterventieteams. Op verzoek van de lidstaten kunnen deze teams operationele ondersteuning bieden om de capaciteit van de lidstaten op het gebied van terugkeer te vergroten. 22 lidstaten⁸ hebben aan deze pools bijgedragen, door 395 van de benodigde 690 deskundigen te leveren. **De lidstaten moeten dit tekort aanvullen** en ervoor zorgen dat alle profielen adequaat in de pools zijn vertegenwoordigd.

Het agentschap heeft zijn activiteiten inzake terugkeer snel uitgebreid — in 2016 organiseerde het een recordaantal van 232 operaties, waarbij 10 700 irreguliere migranten terugkeerden — een verviervoudiging ten opzichte van 2015, toen 3 565 migranten zijn teruggekeerd in 66 operaties; vanaf de inwerkingtreding van de verordening tot en met 12 januari organiseerde het agentschap 78 terugkeeroperaties — meer dan in het hele jaar 2015 — en daarbij keerden 3 421 irreguliere migranten terug. Het agentschap zou zijn **bijstand verder moeten uitbreiden** door ondersteuning te bieden bij terugkeer via commerciële vluchten en intra-EU-hubs op te zetten voor terugkeeroperaties.

Het agentschap heeft ook zijn bijstand aan de lidstaten opgevoerd op het gebied van de „pre-returnactiviteiten”. In dit verband heeft het identificatiemissies vanuit Mali, Gambia en Nigeria naar verscheidene lidstaten georganiseerd met het oog op bevestiging van de identiteit van irreguliere migranten. Het agentschap staat Griekenland ook bij door consulaire

⁸ Situatie op 12 januari 2017.

samenwerking te bevorderen met het oog op terugkeer, en voorafgaand aan terugkeeroperaties risicoanalyses te verstrekken.

De aanzienlijke toename van de middelen die aan het agentschap ter beschikking worden gesteld, hebben deze uitbreiding van de activiteiten op het gebied van terugkeer mogelijk gemaakt. Zowel in 2016 als in 2017 werd 66,5 miljoen EUR toegewezen aan de activiteiten van het agentschap op het gebied van terugkeer, tegenover 9,5 miljoen EUR in 2015; 52 personeelsleden zullen zich in 2017 bezighouden met activiteiten op het gebied van terugkeer en dat aantal zal naar verwachting oplopen tot 117 in 2020.

Een van de belangrijkste door de Commissie aangekondigde maatregelen was het opzetten van een **geïntegreerd beheersysteem voor terugkeer** om te helpen operationele synergieën tot stand te brengen tussen de activiteiten op het gebied van terugkeer en overname van de lidstaten, de Europese grens- en kustwacht, de Commissie en de door de EU gefinancierde programma's ERIN (Europees re-integratienetwerk), EURINT (Europese geïntegreerde aanpak inzake terugkeer naar derde landen) en EURLO (Europese verbindingsfunctionarissen voor terugkeer). Het geïntegreerd beheersysteem voor terugkeer heeft als doel het verlenen van operationele steun aan de lidstaten (zoals de organisatie van identificatiemissies) en het vergemakkelijken van de uitwisseling van beste praktijken.

Als eerste stap heeft de Commissie, om de planning van terugkeeroperaties te vergemakkelijken en om de lidstaten en het agentschap te helpen bij het verzamelen en uitwisselen van operationele informatie, een beveiligd platform opgezet, de **toepassing voor geïntegreerd terugkeerbeheer** (IRMA). In het kader van het netwerkprogramma voor Europese verbindingsfunctionarissen voor terugkeer werden negen Europese terugkeerfunctionarissen uitgezonden naar landen die relevant zijn voor overname, bijvoorbeeld Afghanistan of Ethiopië, om steun te verlenen aan alle lidstaten inzake overnamekwesties, terwijl nieuwe missies worden gepland. Het agentschap is, in overeenstemming met de EU-programma's en de Commissie, tevens begonnen aan een geleidelijke overdracht van de operationele ondersteuningsactiviteiten die thans door die programma's worden uitgevoerd, aan het agentschap, zoals ondersteuning van de lidstaten bij de organisatie van identificatiemissies of bij de uitwisseling van beste praktijken via specifieke werkgroepen over derde landen.

De inspanningen van het agentschap om meer ondersteuning te bieden bij terugkeeroperaties zullen de bredere discussie en werkzaamheden om de terugkeer en overname binnen de Europese Unie te verbeteren, ten goede komen, en zullen daardoor tevens worden versterkt. In het licht van de nieuwe behoeften zal de Commissie het EU-actieplan inzake terugkeer in de komende weken actualiseren om snel voor een doeltreffende reactie te zorgen. De Commissie zal met name op basis van de huidige EU-regels nagaan hoe terugkeerbesluiten beter kunnen worden gehandhaafd, met gebruikmaking van de flexibiliteit die die regels bieden, en in dit verband duidelijke richtsnoeren verstrekken.

Volgende stappen:

Het Europees grens- en kustwachtagentschap zou

- *ervoor moeten zorgen dat de terugkeergerelateerde pools volledig uitgerust en operationeel zijn;*
- *ten volle gebruik moeten maken van zijn nieuwe mandaat door nieuwe manieren te ontwikkelen om terugkeer te ondersteunen, in het bijzonder door middel van commerciële vluchten.*

De lidstaten zouden

- *zo snel mogelijk de tekorten bij de terugkeerpoools moeten invullen;*
- *in real time nauwkeurige informatie over terugkeer moeten verzamelen;*
- *het agentschap alle informatie moeten verstrekken die het nodig heeft is om zijn mandaat uit te voeren.*

De Commissie zal

- *in de komende weken een herzien actieplan inzake terugkeer presenteren.*

3.4 Instellen van het klachtenmechanisme van het Europees grens- en kustwachtagentschap

Op 6 oktober 2016 heeft de uitvoerend directeur van het agentschap in overleg met de grondrechtenfunctionaris een klachtenmechanisme ingesteld om de eerbiediging van de grondrechten bij de activiteiten van het Europees grens- en kustwachtagentschap te monitoren en te waarborgen. Op de website van het agentschap is een klachtenformulier beschikbaar in zes talen (Engels, Frans, Arabisch, Pasjtoe, Urdu en Tigrinya), maar een klacht kan in alle officiële talen van de EU worden ingediend. Tot medio januari 2017 was bij het agentschap slechts één klacht ingediend.

Bovendien is het agentschap voornemens een netwerk op te zetten van autoriteiten in de lidstaten die bevoegd zijn voor de behandeling van de klachten tegen personeel van de lidstaten, die zijn doorgезonden door de grondrechtenfunctionaris van het agentschap. Tot dit netwerk zullen tevens de op het gebied van de grondrechten bevoegde nationale instanties behoren. Een eerste contactvergadering tussen de grondrechtenfunctionaris en die contactpunten vond in december 2016 in Brussel plaats.

Specifiek ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van het klachtenmechanisme en om de eerbiediging van de grondrechten bij alle activiteiten van het agentschap in het algemeen te stimuleren, werd de EU-financiering voor het agentschap met 500 000 EUR per jaar verhoogd. Bovendien zal de grondrechtenfunctionaris in 2017 extra personeel krijgen ter ondersteuning van haar taken.

Volgende stappen:

Het Europees grens- en kustwachtagentschap zou

- *voorrang moeten geven aan de aanwervingsprocedure voor het personeel dat nodig is ter ondersteuning van de grondrechtenfunctionaris en deze uiterlijk eind maart 2017 opstarten.*

3.5. De weg effenen voor een betere operationele samenwerking met prioritaire derde landen door de vaststelling van een modelstatusovereenkomst

De verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht heeft ook de rol van het agentschap op het vlak van samenwerking met derde landen versterkt. Het agentschap heeft reeds eerder bilaterale werkregelingen op het gebied van grensbeheer en terugkeer gesloten met 18 prioritaire derde landen, bijvoorbeeld met alle landen van de Westelijke Balkan en met Turkije. Sinds april 2016 heeft het agentschap ook een verbindingsofficier in Turkije.

Het agentschap is thans bezig met de herziening van alle bestaande werkregelingen in overeenstemming met het nieuwe mandaat. Het agentschap heeft extra middelen en posten

gekregen zodat het de komende jaren tot 10 extra verbindingsofficieren naar prioritaire landen kan uitzenden, te beginnen met Niger en Servië, waarbij de laatstgenoemde voor de gehele regio van de Westelijke Balkan actief zal zijn.

In het verleden was het agentschap echter rechtens niet bevoegd om zijn teams in te zetten op het grondgebied van derde landen. Deze beperking is met name problematisch gebleken in 2015, met betrekking tot de aanpak van de migratiestromen op de route over de Westelijke Balkan. Voor het eerst voorziet de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht thans in de mogelijkheid voor het agentschap om op het grondgebied van naburige derde landen acties uit te voeren met uitvoeringsbevoegdheden, op voorwaarde dat daarover een voorafgaande overeenkomst wordt gesloten tussen de Europese Unie en het betrokken derde land.

De Commissie heeft op 22 november 2016 een modelstatusovereenkomst vastgesteld die als blauwdruk dient voor dergelijke overeenkomsten. De Commissie heeft twee prioritaire derde landen geselecteerd, Servië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, en voert momenteel verkennende gesprekken met het oog op het sluiten van dergelijke overeenkomsten. Op 25 januari 2017 heeft de Commissie aanbevelingen aan de Raad goedgekeurd om haar te machtigen onderhandelingen te openen met Servië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië.

Volgende stappen:

De Raad zou

- *snel machtiging moeten verlenen voor het openen van onderhandelingen met Servië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië over de respectieve statusovereenkomsten.*

Het Europees grens- en kustwachtagentschap zou

- *de laatste hand moeten leggen aan de aanwerving en vervolgens het uitzenden van verbindingfunctionarissen naar Niger en Servië, respectievelijk uiterlijk in april en juni 2017.*

3.6. Zetelovereenkomst

Gedurende meer dan elf jaar is het agentschap actief geweest zonder zetelovereenkomst met de gastlidstaat. Overeenkomstig artikel 57 van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht moet die overeenkomst uiterlijk op 7 april 2017 worden gesloten. Na de inwerkingtreding van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht hebben het agentschap en Polen de besprekingen opnieuw op gang gebracht met het oog op het bereiken van deze doelstelling. De technische onderhandelingen zijn op 23 januari 2017 afgerond.

Volgende stap:

Polen en het Europees grens- en kustwachtagentschap zouden

- *uiterlijk op 7 april 2017 de zetelovereenkomst moeten sluiten overeenkomstig de respectieve procedures.*

3.7. Meer begrotingsmiddelen en personeel

De EU zal haar budget voor het agentschap geleidelijk verhogen van 250 miljoen EUR in 2016 tot 320 miljoen EUR in 2020 en het aantal medewerkers van het agentschap zal stijgen van 400 in 2016 tot 1 000 in 2020.

Aanvankelijk waren bijna 240 extra posten van verschillende aard (tijdelijke functionarissen, arbeidscontractanten, gedetacheerde nationale deskundigen) gepland voor 2017 als een eerste stap naar het uiteindelijke aantal van 1 000 personeelsleden van het agentschap in 2020. Om het agentschap zo snel mogelijk van het benodigde personeel te voorzien, stemde de begrotingsautoriteit op 1 december 2016 echter in met de wijziging van de personeelsformatie van het agentschap voor 2016, waardoor het reeds in 2016 50 van de 130 voor 2017 geplande tijdelijke functionarissen kon aanwerven. Ondertussen heeft het agentschap de desbetreffende aanwervingsprocedures voor de 50 vervroegde posten proactief opgestart. Er zijn echter meer inspanningen nodig om snel de toegewezen middelen te benutten.

Volgende stappen:

Het Europees grens- en kustwachtagentschap zou

- *uiterlijk eind maart 2017 aanwervingsprocedures moeten opstarten voor alle posten waarin de goedgekeurde personeelsformatie voor 2017 voorziet, om met name in te spelen op de personeelsbehoeften voor de prioritaire gebieden.*
- *moeten zorgen voor de doeltreffende benutting van extra financiële middelen in overeenstemming met de prioriteiten die door de begrotingsautoriteit zijn goedgekeurd.*

4. CONCLUSIES

De eerste drie maanden van het uitrollen van de activiteiten en instrumenten van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht hebben uitgewezen dat alle belanghebbenden werken aan een versterkte capaciteit om de buitengrenzen te beschermen. Met name werden de eerste stappen gezet met de invoering van de nieuwe verplichte pools.

Het proces voor het preventieve mechanisme om de kwetsbare punten in de lidstaten op te sporen en aan te pakken, dat een essentieel onderdeel vormt van deze nieuwe aanpak om de grensbescherming aanzienlijk te verbeteren, is nu van start gegaan. Op grond van de eerste resultaten van deze activiteiten moet voorrang worden gegeven aan het verhelpen van de meest dringende knelpunten. Dit betekent dat er in de komende maanden iets kan worden gedaan aan de kwetsbare punten in verband met de belangrijkste actuele uitdagingen op het gebied van migratie.

Resultaten boeken op het gebied van de terugkeer van irreguliere migranten — ook als middel om irreguliere migratie te ontmoedigen en te verminderen — is nog een andere prioriteit waarvoor het agentschap zijn ondersteuning aanzienlijk moet intensiveren, naast de verhoogde inspanningen van de lidstaten. Voortbouwend op de goede resultaten die reeds zijn bereikt, zou het agentschap nieuwe instrumenten moeten ontwikkelen voor betere ondersteuning op het gebied van terugkeer. De Commissie van haar kant zal in de komende weken een herzien actieplan inzake terugkeer presenteren.

De Commissie zal op 1 maart 2017 opnieuw verslag uitbrengen over de vooruitgang die is geboekt inzake de versterking van de buitengrenzen.