



Brussel, 12.9.2018
COM(2018) 632 final

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

over de evaluatie van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur)

*Een bijdrage van de Europese Commissie aan de bijeenkomst van leiders in
Salzburg op 19-20 september 2018*

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Achtergrond.....	2
3.	Evaluatie van Eurosur	4
3.1.	Reikwijdte van de evaluatie	4
3.2.	Stand van zaken met betrekking tot de tenuitvoerlegging van Eurosur.....	4
3.3.	Resultaten van de evaluatie	6
3.3.1.	Relevantie.....	6
3.3.2.	Doeltreffendheid.....	8
3.3.3.	Doelmatigheid	10
3.3.4.	Samenhang	11
3.3.5.	EU-meerwaarde.....	11
3.4.	Naleving van en effect op de grondrechten.....	12
3.4.1.	Derde landen en non-refoulement	12
3.4.2.	Verwerking van persoonsgegevens	12
3.4.3.	Verbetervoorstellen	12
4.	Kwesties die verdere aandacht verdienen	13
4.1.	Het functioneren van Eurosur verbeteren.....	13
4.1.1.	De bevoegdheden van de nationale coördinatiecentra versterken.....	13
4.1.2.	De governance van Eurosur verbeteren.....	13
4.1.3.	Technische vereisten versoepelen	14
4.1.4.	De Eurosur Fusion Services optimaal benutten	14
4.2.	Het toepassingsgebied van Eurosur uitbreiden	14
4.2.1.	Toevoeging van grenscontroles aan grensdoorlaatposten.....	14
4.2.2.	Bewaking van de luchtgrenzen.....	15
4.2.3.	Samenwerking met aangrenzende derde landen	15
4.2.4.	Eurosur en geïntegreerd grensbeheer	15
5.	Conclusies en follow-up.....	15

1. INLEIDING

Een doeltreffend beheer van de buitengrenzen van de Unie is een absolute prioriteit en een voorwaarde voor een correcte tenuitvoerlegging en handhaving van het vrije verkeer binnen het Schengengebied, één van de grote verwezenlijkingen van de Europese integratie.

Bij Verordening (EU) nr. 1052/2013 tot instelling van het Europees grensbewakingsstelsel (Eurosur)¹, die in 2013 is vastgesteld, is een gemeenschappelijk kader ingevoerd voor de informatie-uitwisseling en de samenwerking tussen de grensbewakingsautoriteiten van de lidstaten en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), hierna "het agentschap" genoemd. Dit Eurosur-kader is operationeel sinds 2 december 2013. Volgens de verordening dient de Commissie om de vier jaar een algemene evaluatie van Eurosur te verrichten en zo nodig passende wijzigingsvoorstellen voor te leggen.

In de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht², die op 14 september 2016 is vastgesteld, is de bewaking van de Europese grenzen en kusten als een gedeelde verantwoordelijkheid aan het agentschap en de lidstaten samen toegewezen, is het mandaat van het agentschap verruimd en zijn de onderdelen van het Europees geïntegreerd grensbeheer omschreven. Aangezien het agentschap een belangrijke rol speelt bij de tenuitvoerlegging van Eurosur, hebben de vernieuwingen die met de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht zijn ingevoerd, grote gevolgen voor de dagelijkse uitvoering van Eurosur en moeten zij bij de verdere ontwikkeling van Eurosur in aanmerking worden genomen.

Om rekening te houden met de volledige tenuitvoerlegging van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht en het effect ervan op Eurosur, is de evaluatie van Eurosur, die oorspronkelijk in december 2016 was gepland, uitgesteld tot september 2018.

2. ACHTERGROND

Eurosur voorziet in een mechanisme voor informatie-uitwisseling en samenwerking, dat de verschillende nationale autoriteiten die betrokken zijn bij de bewaking van de grenzen, in staat stelt om met de andere lidstaten en met het agentschap op tactisch, operationeel en strategisch niveau informatie uit te wisselen en samen te werken.

Het doel van Eurosur bestaat erin irreguliere immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit op te sporen, te voorkomen en te bestrijden, en het leven van migranten te helpen beschermen en redden. Eurosur moet het situationeel bewustzijn verbeteren en het reactievermogen aan de buitengrenzen van de lidstaten vergroten³.

Eurosur is van toepassing op de bewaking van de land- en zeebuitengrenzen. Het kan ook vrijwillig worden toegepast op de bewaking van luchtgrenzen en op grenscontroles aan grensdoorlaatposten. De bewakingsactiviteiten van Eurosur omvatten het monitoren,

¹ Verordening (EU) nr. 1052/2013.

² Verordening (EU) nr. 2016/1624.

³ De Eurosur-verordening wordt toegepast door 30 landen, dat wil zeggen 26 EU-lidstaten (exclusief het VK en Ierland) en de vier met Schengen geassocieerde landen (IJsland, Noorwegen, Liechtenstein en Zwitserland).

opsporen, identificeren, volgen, voorkomen en onderscheppen van niet-toegestane grensoverschrijdingen.

Eurosur is niet van toepassing op wettelijke of administratieve maatregelen die worden genomen nadat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat grensoverschrijdende criminele activiteiten hebben verhinderd of personen bij niet-toegestane overschrijdingen van de buitengrenzen hebben onderschept, en het ziet met name niet op de vervolgingsgerelateerde aspecten.

De belangrijkste onderdelen van Eurosur zijn:

- *nationale coördinatiecentra*, die in elke lidstaat de spil vormen van de onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling op het gebied van grensbewaking;
- een *communicatienetwerk*, dat de uitwisseling van informatie, waaronder ook gevoelige en gerubriceerde EU-informatie, binnen Eurosur ondersteunt en een videoconferentiedienst host die door het agentschap wordt geëxploiteerd;
- de door het agentschap verleende *Eurosur Fusion Services*; het gaat hier om bewakingsdiensten aan de buitengrenzen en het gebied vóór de grens, die worden verricht ten behoeve van de lidstaten en het agentschap en die gebaseerd zijn op zowel bewakingsactiviteiten als informatiebronnen zoals satellietbeelden, vaartuigmeldingsdiensten en weer- en milieudiensten;
- verschillende *situatiebeelden*, die informatie bevatten over gebeurtenissen en patrouillematerieel alsook analytische gegevens. Elke lidstaat beheert zijn eigen nationale situatiebeeld. Het agentschap beheert het Europese situatiebeeld, dat de grondgebieden van de lidstaten bestrijkt, en het gemeenschappelijke inlichtingenbeeld van de situatie in het gebied vóór de grens, dat het gebied voorbij de buitengrenzen bestrijkt⁴.

Voorts voorziet de verordening in een versterkt reactievermogen, met name door de vaststelling van buitengrenssegmenten door de lidstaten. Op basis van een risicoanalyse en in overeenstemming met de betrokken lidstaat kent het agentschap aan deze grenssegmenten een impactniveau toe (laag, gemiddeld, hoog). Op basis van het toegekende impactniveau nemen de lidstaten en het agentschap overeenkomstige responsmaatregelen.

Tot slot biedt de verordening een kader voor de informatie-uitwisseling en samenwerking met aangrenzende derde landen in de context van Eurosur waar het bijvoorbeeld gaat om de uitwisseling van persoonsgegevens, die strikt is beperkt door Verordening (EU) nr. 1052/2013.

⁴ In Eurosur wordt de informatie op gedecentraliseerde wijze uitgewisseld en verspreid door elke lidstaat en het agentschap. Via het Eurosur-communicatienetwerk worden geen persoonsgegevens uitgewisseld en slechts een paar lidstaten wisselen persoonsgegevens uit via hun nationale coördinatiecentra.

3. EVALUATIE VAN EUROSUR

3.1. Reikwijdte van de evaluatie

De evaluatie heeft betrekking op het volledige toepassingsgebied van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en met name de tenuitvoerlegging ervan door de lidstaten en het agentschap. In overeenstemming met artikel 22, lid 2, van deze verordening en de richtsnoeren voor betere regelgeving is nagegaan of:

- Eurosur nog relevant is en de uitgangspunten ervan nog altijd gelden;
- Eurosur doeltreffend is, door toetsing van de bereikte resultaten aan de doelstellingen;
- Eurosur doelmatig is, onder meer door middel van een kosten-batenanalyse;
- Eurosur in overeenstemming is met andere beleidsmaatregelen en rechtshandelingen, en
- de verordening een meerwaarde vormt voor de EU, door middel van een subsidiariteitstoets.

De evaluatie omvat ook een onafhankelijke beoordeling van het Bureau voor de grondrechten, dat heeft onderzocht of de grondrechten in acht worden genomen en welk effect de verordening op deze rechten heeft.

3.2. Stand van zaken met betrekking tot de tenuitvoerlegging van Eurosur

Eurosur omvat een governancekader en een systeem voor informatie-uitwisseling. Algemeen genomen is het Eurosur-kader ten uitvoer gelegd zoals in de verordening is vastgelegd:

- Alle lidstaten hebben hun *nationale coördinatiecentrum* opgezet als een centraal steunpunt voor grensbewaking op nationaal niveau, dat gewoonlijk 24/7 beschikbaar is. Naargelang de bevoegdheidsverdeling en de geografische situatie van de lidstaat in kwestie is het nationale coördinatiecentrum belast met de bevelvoering over en de aansturing van de grenswacht of functioneert het alleen maar als "spil" voor de coördinatie van de grensbewakingsactiviteiten. Alle nationale coördinatiecentra werken samen met en wisselen informatie uit met de centra in de andere lidstaten en met het agentschap, en nagenoeg allemaal doen ze dat ook met andere nationale autoriteiten in hun eigen lidstaat. Sommige lidstaten moeten evenwel nog maatregelen nemen om hun centra volledig te conformeren aan de vereisten van Verordening (EU) nr. 1052/2013, overeenkomstig de resultaten van het Schengenevaluatiemechanisme.
- Alle lidstaten hebben een *nationaal situatiebeeld* van hun grenssituatie opgesteld en delen langs die weg informatie over grensincidenten (gebeurtenissenlaag) en analyseverslagen (analyselaag). Momenteel deelt evenwel slechts de helft van de lidstaten nationaal informatie over de positie van hun patrouillemiddelen via de operationele laag. De helft van de lidstaten deelt ook informatie van hun nationale situatiebeeld met aangrenzende lidstaten.
- Alle lidstaten hebben hun *grenssegmenten* afgebakend, waaraan het agentschap vervolgens, in overeenstemming met de betrokken lidstaten, een *impactniveau* heeft toegekend en/of dit heeft aangepast. De steun van het agentschap voor grenssegmenten met een hoog impactniveau is aan alle betrokken lidstaten, zoals Italië en Griekenland, verleend.

- Alle lidstaten hebben de Commissie verslag uitgebracht over hun *samenwerking met aangrenzende derde landen*. Dergelijke samenwerking verloopt doorgaans via netwerken voor regionale samenwerking of bilaterale overeenkomsten. In het kader van de evaluatie hebben lidstaten de Commissie de tekst bezorgd van bepaalde bilaterale overeenkomsten die zij met derde landen hebben gesloten.
- Het agentschap verleent momenteel dertien *Eurosur Fusion Services*. Deze diensten verstrekken informatie met een hoge toegevoegde waarde aan alle nationale coördinatiecentra via het Eurosur-communicatienetwerk alsook rechtstreeks aan gezamenlijke operaties die door het agentschap worden gecoördineerd. Zij worden gebruikt om grensoperaties te ondersteunen, grensoverschrijdende criminele activiteiten zoals smokkel van migranten, wapens, drugs, sigaretten en andere illegale goederen, op te sporen en te analyseren, en migranten in nood op te sporen. Zij worden ook gebruikt om de patrouilleactiviteiten van de lidstaten te ondersteunen.

De Eurosur Fusion Services zijn het resultaat van de dagelijkse samenwerking van het agentschap met het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA), het Europees Bureau voor visserijcontrole (EFCA) en het satellietcentrum van de EU, en zij zijn uitgebreid met de financiële steun van het EU-ruimtevaartprogramma Copernicus. Momenteel wordt er een nieuwe dienst (Multipurpose Aerial Surveillance (M.A.S.)) getest in het kader van de Europese samenwerking op het gebied van kustwachttaken en van de tripartiete werkafspraken tussen het EMSA, het EFCA en het agentschap.

- Het *Eurosur-communicatienetwerk* wordt door het agentschap uitgerold en beheerd. Sinds december 2013 zijn meer dan 184 000 grensgerelateerde gebeurtenissen gemeld aan en uitgewisseld via het Europees situatiebeeld. In januari 2018 heeft het agentschap officieel de veiligheidsaccreditatie van dit netwerk voltooid, zodat het voortaan kan worden gebruikt om gerubriceerde EU-informatie met de nationale coördinatiecentra uit te wisselen.

Om de informatie-uitwisseling gebruikersvriendelijker te maken, moeten de beschikbaarheid van het netwerk en de gebruikersinterface nog worden verbeterd. Zo zouden de lidstaten de beschikbare informatie sneller en beter kunnen gebruiken. En hoewel de in Eurosur gerapporteerde informatie al een bepaalde verscheidenheid kent, zowel wat het soort incidenten betreft als de rapportageperioden in de situatiebeelden, kan het gebruik van de beschikbare informatie voor analytische doeleinden nog worden verbeterd door een grotere automatisering van het informatiebeheer toe te staan.

- Het Eurosur-communicatienetwerk tussen de nationale coördinatiecentra en het agentschap is uitgerold samen met een ander, door het agentschap beheerd informatiesysteem, dat specifiek bedoeld is voor de *Joint Operations Reporting Application (JORA)* van het agentschap en soortgelijke functies verricht. Deze overlap heeft voor verwarring gezorgd bij de lidstaten en de kwaliteit van de rapportage aan de buitengrenzen negatief beïnvloed. De situatie is evenwel aan het verbeteren omdat het agentschap JORA en het Eurosur-communicatienetwerk geleidelijk aan het samenvoegen is om, op de middellange termijn, tot één instrument te komen.

- In 2015 heeft de Commissie het *Eurosur-handboek*⁵ opgesteld met technische en operationele richtsnoeren, aanbevelingen en beste praktijken, waaronder voor de samenwerking met derde landen.

3.3. Resultaten van de evaluatie

3.3.1. Relevantie

De migratiecrisis, met name langs de route van de Westelijke Balkan in 2015/2016, en de terroristische aanslagen in Europa zijn de twee belangrijkste crisissituaties waarmee de EU sinds de oprichting van Eurosur geconfronteerd is. Beide crisissituaties hebben duidelijk aangetoond dat de Europese grens- en kustwacht een beroep moet kunnen doen op een robuust en alomvattend kader voor informatie-uitwisseling en samenwerking. Eurosur moet in deze zin verder worden ontwikkeld.

Eurosur is relevant om irreguliere immigratie te voorkomen en grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden. Er zijn talrijke voorbeelden gemeld van gevallen waarbij dankzij de uitwisseling van informatie met het agentschap en tussen lidstaten onderling via Eurosur de smokkel van drugs, wapens, sigaretten en andere illegale goederen evenals van mensen is voorkomen en de smokkelaars zijn gearresteerd en voor de rechter zijn gebracht.

Voorbeelden van het gebruik van Eurosur Fusion Services ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit

Op 29 november 2014 is de Griekse kustwacht, op basis van beschikbare inlichtingen, een veerboot onder Tanzaniaanse vlag op het spoor gekomen, die negen trucks transporteerde. Het schip werd al gedurende lange tijd nauwgezet gevolgd via de Eurosur Fusion Services. In de trucks werd een grote hoeveelheid tabak (meer dan 60 miljoen sigaretten) aangetroffen, zonder documenten waaruit bleek wie de wettelijke eigenaar ervan was. Op dat ogenblik was het de tweede grootste hoeveelheid die de Griekse kustwacht ooit in beslag had genomen, met een geschatte waarde van ruwweg 30 000 000 euro.

Het schip "Haddad I" (onder Boliviaanse vlag), dat als potentieel verdacht was aangemerkt, werd al een paar maanden gevolgd via de Eurosur Fusion Services. In september 2015 werd het schip, na ongewoon gedrag op zee, tegengehouden en gecontroleerd door de Griekse autoriteiten. Aan boord werden ongeveer 5 000 wapens en 500 000 kogels ontdekt, samen met gesmokkelde sigaretten; het schip was onderweg naar Libië.



Op 15 juni 2017 heeft de Griekse kustwacht een vrachtschip (Golendri) met gesmokkelde sigaretten tegengehouden en zes smokkelaars gearresteerd. De Eurosur Fusion Services werden daarbij gebruikt op verzoek van de Griekse kustwacht en vormden een aanvulling op de monitoring van het smokkelvaartuig van Montenegro naar Kreta.

⁵ Aanbeveling van de Commissie van 15 december 2015 tot vaststelling van de praktische handleiding voor de uitvoering en het beheer van het Europees grensbewakingsstelsel (Eurosur-handboek).

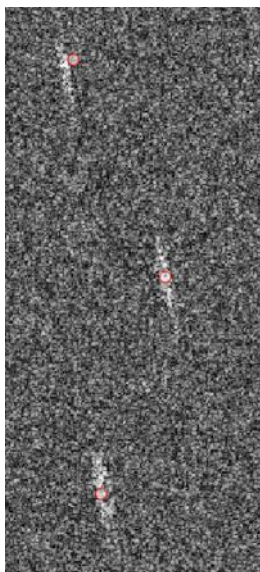


In juli 2017 hebben de Eurosur Fusion Services een rol gespeeld bij het onderscheppen van het vrachtschip "Falkvag". Het schip werd opgemerkt bij luchtbewaking en zijn bewegingen werden gevolgd door het agentschap. Alle verzamelde inlichtingen werden verstrekt aan het Spaanse nationale coördinatiecentrum. Zes containers met gesmokkelde sigaretten werden in beslag genomen. De Spaanse media noemden dit "de grootste vangst

ooit in de geschiedenis van de Spaanse douane".

In verschillende gevallen heeft Eurosur rechtstreeks bijgedragen aan het redden van honderden migranten, namelijk door hen in eerste instantie op te sporen op zee en vervolgens zoek- en reddingsmechanismen in werking te stellen. Indirect heeft Eurosur echter nog veel meer levens gered, doordat het zorgt voor samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de grens- en kustwachten die actief zijn in de nationale coördinatiecentra en de maritieme reddingscoördinatiecentra.

Voorbeelden van de wijze waarop Eurosur Fusion Services levens van migranten helpen redden



In oktober 2015 heeft het agentschap met behulp van de Eurosur Fusion Services dichtbij de Libische kust niet-geïdentificeerde objecten op zee ontdekt. Deze informatie werd snel doorgegeven aan de Italiaanse autoriteiten, die het vlaggenschip van EUNAVFOR MED, dat in het gebied aanwezig was, hiervan op de hoogte hebben gebracht; zo konden levens van migranten worden gered.

In september 2016 hebben de Eurosur Fusion Services, dankzij geavanceerde satellietradartechnologie, mensen helpen redden die in nood verkeerden op zee ten noorden van Marokko. De Spaanse autoriteiten waren door Marokkaanse ambtenaren geïnformeerd dat er een boot in het gebied zoek was geraakt, maar kenden geen precieze locatie. Met een satellietscan van het gebied die door het agentschap in het kader van de Eurosur Fusion Services was gevraagd, kon een object op zee worden gelokaliseerd. Deze informatie werd snel doorgegeven aan de Spaanse autoriteiten, die een zoek- en reddingsoperatie op gang brachten. In het gelokaliseerde gebied werd een boot met 35 migranten aangetroffen, onder wie vrouwen en kinderen, die werden gered door een Frans schip, dat werd uitgezonden in het kader van de gezamenlijke operatie Indalo.

Op 24 juni 2017 werden twee kleine rubberboten met 73 mensen aan boord ontdekt door een luchtvaartuig dat in het kader van de gezamenlijke operatie Indalo 2017 werd ingezet en een follow-upvlucht voor de opsporing van schepen uitvoerde. De pas versterkte Eurosur Fusion Services bevestigden de positie van de boten ten noorden van de Noord-Afrikaanse kust; hiermee werd aangetoond dat dit systeem ook kleine objecten (5 tot 7 m) op zee kan opsporen. De opvarenden werden gered en in veiligheid gebracht in de Spaanse havenstad Motril.

In oktober 2017 heeft de nieuwe Eurosur Fusion Service for Multi-purpose Aerial Surveillance een rol gespeeld bij zoek- en reddingsoperaties voor 19 verschillende vaartuigen in de Middellandse Zee, waarbij ongeveer 716 migranten zijn gered. In november 2017 zijn in totaal acht vaartuigen in het centrale Middellandse Zeegebied opgespoord waarbij ongeveer 314 migranten zijn gered.

3.3.2. Doeltreffendheid

Eurosur is een doeltreffend kader om de uitwisseling van informatie en de samenwerking te bevorderen.

De oprichting van de nationale coördinatiecentra heeft een meerwaarde gecreëerd, namelijk een betere samenwerking tussen diensten en een betere uitwisseling van informatie op nationaal en regionaal niveau, tussen aangrenzende lidstaten en met het agentschap. De rol van de nationale coördinatiecentra zou verder worden kunnen versterkt door te voorzien in een betere coördinatie met het grensbeheer op lokaal en regionaal niveau, en zou kunnen

worden uitgebreid tot andere aspecten van geïntegreerd grensbeheer zoals de monitoring van secundaire bewegingen.

Voorbeelden van de wijze waarop Eurosur bijdraagt aan een beter reactievermogen in de lidstaten

In Portugal zijn er dankzij Eurosur rechtstreekse communicatielijnen tot stand gebracht tussen het nationale commando- en controlecentrum dat het nationale bewakingsstelsel (SIVICC) exploiteert, het maritieme reddingscoördinatiecentrum (zeemacht-maritieme autoriteit) en het luchtcommando (luchtmacht). Met deze maatregel werd het vermogen om op crisissituaties te reageren, fors verhoogd.

In Zwitserland kunnen er irreguliere migranten meereizen op internationale goederentreinen die via het land passeren. Dankzij informatie die de nationale coördinatiecentra van de aangrenzende lidstaten over deze treinen verstrekten, kon worden voorkomen dat migranten aan onderkoeling stierven of ernstige verwondingen opliepen.



Links: in het Italiaanse nationaal coördinatiecentrum werken de landelijke politie, de carabinieri, de kustwacht, de financiële inspectie, de zeemacht en de douane zij aan zij.

Onder: het Spaanse nationaal coördinatiecentrum rapporteert in Eurosur het onderscheppen van een speedboot die drugs smokkelt.



De kwaliteit van de informatie die tussen het agentschap en de lidstaten via het Europees situatiebeeld wordt gedeeld, zou kunnen worden verbeterd. Zoals reeds werd vermeld, zouden de verschillende informatiesystemen die door het agentschap worden gebruikt, zoals de Joint Operations Reporting Application (JORA) en het Eurosur-communicatienetwerk, moeten worden samengevoegd. De automatisering en de gebruikersacceptatie moeten worden verbeterd met behulp van geavanceerde technologie. Het agentschap moet toezien op de kwaliteit van de dienstverlening en de informatieverstrekking in Eurosur, en deze zo nodig ook afdwingen.

Over het geheel genomen moet Eurosur zich, om doeltreffender te functioneren, ontwikkelen van een systeem tot een breder governancekader voor informatie-uitwisseling en samenwerking.

3.3.3. Doelmatigheid

De kosten voor de tenuitvoerlegging van Eurosur, die worden gedragen door de nationale begrotingen, EU-financieringsinstrumenten en het agentschap, worden geraamd op ongeveer

130 miljoen euro; dit ligt ruim binnen de begrote 208 miljoen euro in de effectbeoordeling bij het Eurosur-wetgevingsvoorstel⁶ van 2011.

De EU verleent de lidstaten financiële steun voor de tenuitvoerlegging van Eurosur via het Buitengrenzenfonds (EBF) voor de periode 2007-2013 en het Fonds voor interne veiligheid (ISF) - Grenzen en visa van het huidige meerjarig financieel kader, beide in gedeeld en direct beheer. De tenuitvoerlegging van deze instrumenten is onderworpen aan een specifieke evaluatie.

De administratieve lasten van Eurosur zijn beperkt. Eén oorzaak van de administratieve lasten waarop de geraadpleegde stakeholders hebben gewezen, is de manuele interventie bij de uitwisseling van informatie.

Volgens de stakeholders wegen de voordelen van een verbetering van het situationeel bewustzijn en het reactievermogen dankzij Eurosur zwaarder dan de kosten voor de tenuitvoerlegging van Eurosur: Eurosur heeft geholpen om synergieën tot stand te brengen op Europees niveau, en op die manier de kosten te beperken op nationaal niveau.

3.3.4. Samenhang

Eurosur bevordert synergieën en aldus de samenhang met ander beleid: het nationaal coördinatiecentrum is een centraal contactpunt voor operationele samenwerking met andere beleidsactoren op gebieden zoals maritieme aangelegenheden, veiligheid en douanecontroles. Het is ook een goed voorbeeld van civiele/militaire samenwerking, aangezien in verschillende nationale coördinatiecentra ook militaire actoren zoals officieren van de zeemacht zijn ondergebracht.

Op EU-niveau zijn de Eurosur Fusion Services een instrument dat kan worden gebruikt voor andere kustwachttaken zoals visserijcontrole. Er zijn ook wederzijdse voordelen voor externe veiligheid; zo zijn er bijvoorbeeld Eurosur-informatieproducten via het agentschap gedeeld met de GVDB-operatie EUNAVFOR MED Sophia.

De Eurosur Fusion Services zijn ook een instrument om onderzoeksprojecten en -programma's in de praktijk te brengen en zij vormen een tastbaar resultaat van het EU-ruimtevaartprogramma Copernicus.

Eurosur moet worden aangepast om rekening te houden met de vernieuwingen die met de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht zijn ingevoerd, en om in te spelen op het nieuwe mandaat van het agentschap en de tenuitvoerlegging van het geïntegreerde grensbeheer van de EU.

3.3.5. EU-meerwaarde

De EU-meerwaarde van Eurosur wordt door alle actoren van het EU-grensbeheer ten volle onderkend. Het is ondenkbaar dat het Eurosur-kader zou worden afgeschaft aangezien de meeste lidstaten er nu afhankelijk van zijn voor hun grensbewaking.

⁶ COM(2011) 873 definitief.

De Eurosur Fusion Services bieden een reële meerwaarde voor de eindgebruikers die deelnemen aan de grensbewaking. Geen enkele nationale grenswacht alleen zou zich de bewakingsdiensten die op in de ruimte gestationeerde infrastructuur gebaseerd zijn, kunnen veroorloven, evenmin als andere verrijkende platformen die door de Eurosur Fusion Services worden aangeboden.

3.4. Naleving van en effect op de grondrechten

Het Bureau voor de grondrechten (FRA) heeft een evaluatie van Eurosur verricht. In zijn verslag⁷ concludeert FRA dat Eurosur zowel de grondrechten als de beginselen van gegevensbescherming in acht neemt, maar doet het ook verschillende verbetervoorstellen.

3.4.1. Derde landen en non-refoulement

FRA heeft met bijzondere aandacht gekeken naar de problematiek van *non-refoulement* bij de samenwerking met derde landen op het gebied van grensbeheer en heeft geen gevallen van niet-naleving vastgesteld.

De meeste van de 20 lidstaten die bilaterale overeenkomsten met derde landen hebben gesloten op het gebied van grensbewaking, werken met een algemene beoordeling van de mensenrechtensituatie in derde landen, terwijl elf lidstaten vrijwaringsclausules inzake grondrechten in hun overeenkomsten hebben opgenomen.

FRA heeft zeven willekeurig geselecteerde bilaterale overeenkomsten geëvalueerd; geen daarvan bevatte bepalingen die in strijd zijn met de bepalingen betreffende grondrechten die zijn neergelegd in het EU-Handvest en in overweging 15 en artikel 2, lid 4, van Verordening (EU) nr. 1052/2013. Volgens de evaluatie van FRA bevatten de meeste overeenkomsten met name een algemene formulering dat de overeenkomst ten uitvoer moet worden gelegd met inachtneming van de internationale verplichtingen van de partijen, die eventueel werd verduidelijkt met uitdrukkelijke vrijwaringsbepalingen om een uitvoering van de overeenkomst in overeenstemming met de grondrechten te bevorderen.

3.4.2. Verwerking van persoonsgegevens

Over het geheel genomen worden gegevens in het kader van Eurosur juist verwerkt, dankzij degelijke opleidingen en de richtsnoeren in het Eurosur-handboek.

Behalve scheepsidentificatienummers worden er in het kader van Eurosur geen persoonsgegevens uitgewisseld tussen het agentschap en de lidstaten. Slechts zes lidstaten verwerken persoonsgegevens in het kader van hun nationale implementatie van Eurosur.

3.4.3. Verbetervoorstellen

In zijn verslag stelde FRA verschillende mogelijke ontwikkelingen van Eurosur voor, zoals de toevoeging van specifieke clausules die eisen dat de overeenkomst wordt toegepast in overeenstemming met de grondrechten, de volle inachtneming van het beginsel van non-

⁷ Fundamental Rights Agency: How the Eurosur Regulation affects fundamental rights, <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/evaluation-impact-eurosur-fundamental-rights>

refoulement en de opname van de basisvrijwaringsbepalingen inzake gegevensbescherming in toekomstige overeenkomsten met derde landen. Als een mogelijk alternatief stelde FRA de ontwikkeling van technische en procedurele oplossingen voor om gebeurtenissen die verband houden met zoek- en reddingsoperaties, en gebeurtenissen waarbij kwetsbare groepen zoals kinderen betrokken zijn, beter te documenteren. FRA is van mening dat dit het risico op mensenrechtenschendingen kan beperken.

4. KWESTIES DIE VERDERE AANDACHT VERDIENEN

De volgende verbeteringen kunnen worden verwezenlijkt met de geplande wijziging van de Eurosur-verordening.

4.1. Het functioneren van Eurosur verbeteren

Eurosur moet zich ontwikkelen van een systeem tot een governancekader dat de uitwisseling van informatie en de samenwerking op nationaal, regionaal en EU-niveau alsook met derde landen bevordert.

4.1.1. De bevoegdheden van de nationale coördinatiecentra versterken

De oprichting van de nationale coördinatiecentra in de lidstaten is een van de grootste verwezenlijkingen van de Eurosur-verordening. Wanneer meerdere nationale autoriteiten betrokken zijn bij de grenscontrole, wordt het nationale coördinatiecentrum vaak gebruikt als een "platform" om de onderlinge samenwerking tussen meerdere instanties van verschillende ministeries te bevorderen.

Het nationale coördinatiecentrum heeft ook structuur helpen brengen in de onderlinge samenwerking tot een niveau dat het nationale niveau overstijgt, en heeft de bilaterale en multilaterale samenwerking op het gebied van grensbewaking bevordert. Het model van het nationale coördinatiecentrum wordt nu geëxporteerd naar derde landen, zodat regionale samenwerkingsnetwerken kunnen worden ontwikkeld.

Bij iedere toekomstige ontwikkeling van Eurosur ter bevordering van een geïntegreerd Europees grensbeheer moet rekening worden gehouden met de diversiteit van administratieve structuren en culturen in de lidstaten. Door de rol en de bevoegdheden van het nationale coördinatiecentrum te versterken en te verduidelijken, zou het mogelijk moeten zijn de nodige flexibiliteit bij de tenuitvoerlegging te handhaven terwijl de informatie-uitwisseling en samenwerking worden uitgebreid.

4.1.2. De governance van Eurosur verbeteren

In de Eurosur-verordening moeten de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren beter worden omschreven om de informatie-uitwisseling te verbeteren en het vertrouwen tussen de belanghebbenden te vergroten.

Zo moeten bijvoorbeeld de melding van gebeurtenissen en de verstrekking van informatiediensten in Eurosur nader worden verduidelijkt, en moet met name worden omschreven welke de bevoegde entiteiten zijn, wie de eigendom van de informatie heeft en binnen welke termijn incidenten moeten worden gemeld.

Er moeten normen worden vastgesteld om gelijkvormigheid te creëren in de meldingsprocedures, het soort gemelde gebeurtenissen en de technische interfaces, om verbindingen tussen machines te bevorderen. Er moet een geautomatiseerd mechanisme worden opgezet om de kwaliteit van de via Eurosur uitgewisselde informatie te bewaken en te handhaven.

4.1.3. Technische vereisten versoepelen

De snelle ontwikkeling van technologie is een katalysator die ook een nieuwe en efficiëntere implementatie van oplossingen voor informatie-uitwisseling mogelijk maakt.

Hoewel het van cruciaal belang was om strikte technische vereisten vast te stellen, bijvoorbeeld inzake de structuur van de situatiebeelden, om Eurosur binnen een zeer korte termijn op te zetten, kunnen deze vereisten al snel een hinderpaal vormen voor snelle en efficiënte informatie-uitwisseling en zo verdere verbeteringen in de weg staan.

Naast de informatie-uitwisseling tussen het nationale en het EU-niveau die in de Eurosur-verordening is beschreven, zouden tactische en operationele inlichtingen bijvoorbeeld sneller op lokaal niveau tussen de lidstaten kunnen worden uitgewisseld op een bilaterale of multilaterale basis in het "algemene" kader van Eurosur.

Hetzelfde geldt voor de informatie-uitwisseling bij gezamenlijke operaties via het JORA-systeem van het agentschap, dat ook een primaire bron van informatie voor Eurosur is.

4.1.4. De Eurosur Fusion Services optimaal benutten

De Eurosur Fusion Services zijn een "toolbox" van informatiediensten die worden gegenereerd via een sterke samenwerking tussen diensten op EU-niveau. Er heerst een brede consensus dat dit mechanisme een reële EU-meerwaarde oplevert voor grensbeheeroperaties.

Met de ontwikkeling van de grensbewaking worden nieuwe instrumenten opgezet, zoals de Multipurpose Aerial Surveillance. Eurosur moet het mogelijk maken dat zulke nieuwe diensten snel worden uitgerold maar anderzijds ook garanderen dat de grondrechten en de regels inzake gegevensbescherming in acht worden genomen.

4.2. Het toepassingsgebied van Eurosur uitbreiden

Op basis van de opgedane ervaring en het succes van Eurosur als een rechtskader voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de lidstaten en het agentschap zou het toepassingsgebied van de verordening geleidelijk kunnen worden uitgebreid om diverse aspecten van het grensbeheer te regelen.

4.2.1. Toevoeging van grenscontroles aan grensdoorlaatposten

Overeenkomstig artikel 2, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1052/2013 wordt door een groot aantal lidstaten op vrijwillige basis informatie over de controles aan de grensdoorlaatposten en de bewaking van de luchtgrenzen verstrekt. In de huidige situatie kunnen veel incidenten aan deze grenzen aan het Europese situatiebeeld "ontsnappen" omdat zij niet door alle lidstaten worden gemeld.

Het is derhalve nodig incidenten aan de grensdoorlaatposten op systematische basis aan het toepassingsgebied toe te voegen.

4.2.2. Bewaking van de luchtgrenzen

Behalve de problematiek op de luchthavens, die hierboven aan bod komt, moet bijzondere aandacht worden gegeven aan de bewaking van de luchtgrenzen. Er zijn meldingen van nieuwe criminele activiteiten waarbij gebruik wordt gemaakt van kleine luchtvaartuigen, waaronder op afstand bestuurde luchtvaartuigsystemen (RPAS), voor de smokkel van drugs en sigaretten. Bij een verdere ontwikkeling van het Eurosur-kader kunnen zowel technische als organisatorische oplossingen worden overwogen.

4.2.3. Samenwerking met aangrenzende derde landen

Om de migratiestromen te beheersen en criminaliteit aan de buitengrenzen te voorkomen, is het zaak informatie uit te wisselen en nauwer samen te werken met aangrenzende derde landen.

De artikelen 54 en 55 van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht reiken het agentschap in dit verband nieuwe mogelijkheden aan die verder gaan dan artikel 20 van de Eurosur-verordening.

Tussen beide verordeningen moet meer samenhang worden gecreëerd in het kader voor de informatie-uitwisseling en samenwerking met derde landen om overlap te vermijden en te garanderen dat zij aansluiten bij andere wetgevingshandelingen zoals de verordening betreffende het netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen⁸.

4.2.4. Eurosur en geïntegreerd grensbeheer

In de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht is het Europees geïntegreerd grensbeheer als een gedeelde verantwoordelijkheid aan het agentschap en de lidstaten samen toegewezen. Voor het geïntegreerde grensbeheer bestaat er dan ook geen algemeen gemeenschappelijk kader voor informatie-uitwisseling en samenwerking.

Eurosur heeft met succes een dergelijk kader geïmplementeerd op het gebied van grensbewaking. De mogelijkheid om het concept van een gemeenschappelijk kader ook voor geïntegreerd grensbeheer te ontwikkelen, moet in overweging worden genomen, inclusief voor de monitoring van secundaire bewegingen.

5. CONCLUSIES EN FOLLOW-UP

Gelet op de bevindingen van evaluatie SWD(2018) 410 en de gesprekken met de deskundigen van de lidstaten en het agentschap trekt de Commissie de volgende conclusies:

Hoewel er met het Eurosur-kader vooruitgang is geboekt om de doelstellingen ervan te verwezenlijken, is het mogelijk het kader beter te doen functioneren door het verder te

⁸ Verordening (EG) nr. 377/2004 van de Raad van 19 februari 2004 betreffende de oprichting van een netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen.

ontwikkelen van een technisch informatiesysteem tot een governancekader voor informatie-uitwisseling en samenwerking, dat betrekking heeft op grenscontrole en mogelijk ook andere geselecteerde onderdelen van het Europees geïntegreerd grensbeheer.

Follow-up:

In overeenstemming met artikel 22, lid 3, van de Eurosur-verordening legt de Commissie bij dit verslag over de evaluatie van Eurosur een voorstel voor om de Eurosur-verordening te wijzigen en Eurosur op te nemen in het voorstel tot wijziging van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht.