



Straatsburg, 14.3.2023
COM(2023) 146 final

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

**tot vaststelling van het meerjarig strategisch beleid inzake Europees geïntegreerd
grensbeheer**

De Europese Raad heeft tijdens zijn buitengewone bijeenkomst op 9 februari 2023 nogmaals gewezen op het belang van een doeltreffende controle van de externe land- en zeegrenzen van de EU als onderdeel van een totaalaanpak van migratie. In dit verband verzocht hij de Europese Commissie de strategie voor Europees geïntegreerd grensbeheer (EIBM) snel af te ronden.

Met deze mededeling wordt gevolg gegeven aan deze oproep en wordt het eerste meerjarig strategisch beleid (“strategisch EIBM-beleid”) vastgesteld, dat een gemeenschappelijk beleidskader en richtsnoeren moet bieden voor de uitvoering van een doeltreffend Europees geïntegreerd grensbeheer ¹voor de periode 2023 tot en met 2027.

Met de in bijlage I opgenomen beleidsprioriteiten en strategische richtsnoeren voor de 15 onderdelen van het EIBM wordt voortgebouwd op het beleidsdocument van 24 mei 2022², waarmee de eerste vijfjarige strategische beleidscyclus van het EIBM van start ging en waarin de tijdens het raadplegingsproces van belanghebbenden ontvangen bijdragen zijn verwerkt. Met name de interinstitutionele besprekingen hebben geleid tot een waardevolle bijdrage van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE)³ en tot conclusies van de Raad⁴, waarmee rekening is gehouden in deze mededeling en de bijlagen, waarin dan ook de gemeenschappelijke Europese visie op het Europees geïntegreerd grensbeheer voor de komende vijf jaar wordt uiteengezet.

Op basis van de verordening tot oprichting van de Europese grens- en kustwacht (“EGKW-verordening”)⁵, zal deze EIBM-strategie richting geven aan de werkzaamheden van de nationale autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor grensbeheer⁶ en van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (“het Agentschap” of “Frontex”), die samen de Europese grens- en kustwacht vormen. Op operationeel niveau biedt deze strategie het gemeenschappelijk kader dat richting geeft aan de dagelijkse werkzaamheden van meer dan 120 000 Europese grens- en kustwachtfunctionarissen van de nationale autoriteiten van de lidstaten en van Frontex, teneinde tot een doeltreffend en efficiënt Europees geïntegreerd grensbeheer te komen.

¹ Artikel 8, lid 4, van Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 1052/2013 en (EU) 2016/1624 (EGKW-verordening) (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1).

² Beleidsdocument betreffende de ontwikkeling van een meerjarig strategisch beleid voor Europees geïntegreerd grensbeheer overeenkomstig artikel 8, lid 4, van Verordening (EU) 2019/1896 (COM(2022) 303 final).

³ Brief van de voorzitter van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement, 17 januari 2023, IPOL-COM-LIBE D(2023) 1361.

⁴ Cyclus voor het meerjarig strategisch beleid inzake Europees geïntegreerd grensbeheer (EIBM) – Conclusies van de Raad (14 oktober 2022) 13585/22.

⁵ Zie voetnoot 1.

⁶ Met inbegrip van de kustwacht voor zover deze grenstoezicht uitoefent, alsmede de voor terugkeer bevoegde nationale autoriteiten (artikel 4 van de EGKW-verordening).

STRATEGISCHE CONTEXT

In de door Frontex ontwikkelde strategische risicoanalyse (SRA)⁷ wordt een aantal trends vastgesteld die van invloed zijn op de context waarin het EIBM functioneert. Deze omvatten megatrends, zoals bredere mondiale ongelijkheid, klimaatverandering, demografische groei en mogelijke toekomstige pandemieën, maar ook de geopolitieke en operationele ontwikkelingen op kortere termijn. Deze uitdagingen zullen naar verwachting grote gevolgen hebben op het gebied van migratiebeheer en terugkeer, en voor de manier waarop de buitengrenzen van de EU moeten worden beschermd. Daarbij komt dat de verschillende soorten grenzen (land-, zee- en luchtgrenzen) verschillende maatregelen vereisen en dat de situatie ook per grenssegment kan verschillen naargelang van zowel de omvang als de richting van de migratiestromen.

De recente geopolitieke gebeurtenissen hebben ingrijpende gevolgen gehad voor de buitengrenzen van de EU en dat zal zo blijven. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft de realiteit van een vijandige geopolitieke context aan de oostgrenzen van Europa opnieuw bevestigd. Naast hun traditionele rol bij grenstoezicht en grensbewaking hebben de grenswachters van de EGKW een cruciale rol gespeeld bij het vergemakkelijken van grensoverschrijdingen door degenen die de Russische aanvalsoorlog ontvluchtten, en hebben zij tegelijkertijd de integriteit en de veiligheid van de buitengrenzen van de EU beschermd.

De EU kreeg ook te maken met de opkomst van de instrumentalisering van migranten voor politieke doeleinden, een nieuwe trend waarmee de traditionele aanpak van het beheer van de buitengrenzen op de proef wordt gesteld en die in de toekomst nog meer uitdagingen dreigt op te leveren. Behalve door bewuste instrumentalisering door overheidsactoren wordt de situatie aan de externe land- en zee grenzen ook gekenmerkt door de voortdurende activiteiten van georganiseerde criminele netwerken die steeds slimmer te werk gaan, waardoor het effectieve beheer van de buitengrenzen voor extra uitdagingen wordt gesteld.

Het terugkeerbeleid van de EU vereist ook verdere actie, zowel in zijn interne als externe dimensie. De doeltreffendheid en efficiëntie ervan worden belemmerd door het gebrek aan coördinatie tussen de autoriteiten binnen de Europese Unie en de beperkte medewerking van derde landen. Volgens Eurostat is van de 340 515 terugkeerbesluiten die in 2021 zijn uitgevaardigd, slechts 21 % daadwerkelijk uitgevoerd. Bovendien is slechts een vijftal lidstaten verantwoordelijk voor 80 % van de door Frontex gefaciliteerde terugkeer. Door deze beperkte doeltreffendheid neemt de steun en het vertrouwen van de Europese burgers in de integriteit van het Europese migratie- en grensbeheersysteem op lange termijn af.

Op wereldniveau wordt de eerbiediging van de mensenrechten en internationale verplichtingen regelmatig in twijfel getrokken door overheids- en niet-overheidsactoren, waardoor het wereldwijde beschermingssysteem op lange termijn onder druk komt te staan. In dit verband moet de EU opnieuw bevestigen dat zij streeft naar een efficiënt en veilig beheer van onze buitengrenzen, in volledige overeenstemming met het Unierecht en het

⁷ <https://prd.frontex.europa.eu/document/strategic-risk-analysis-2022/> .

internationaal recht, met inbegrip van de grondrechten zoals die zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

De Europese Unie zal aantrekkelijk moeten blijven voor talent, bedrijven en toeristen die bijdragen tot onze duurzame groei en welvaart. In de context van de toegenomen economische concurrentie zal de rol van de buitengrenzen en de bijbehorende IT-infrastructuur bij het vergemakkelijken van de reizen van miljoenen bonafide reizigers, waarbij mogelijke veiligheidsrisico's worden onderkend, verder moeten worden ontwikkeld om bij te dragen tot de economische groei en de veiligheid van Europa op lange termijn.

Ten slotte – op een meer operationeel niveau – dreigt de toenemende complexiteit en geavanceerdheid van geïntegreerd grensbeheer ook te leiden tot een gefragmenteerde en ongecoördineerde aanpak met te veel actoren die elkaar overlappen en mazen die door criminele netwerken kunnen worden benut. Coördinatie tussen alle spelers in het kader van het EIBM is noodzakelijk om dit te voorkomen en gebruik te maken van de mogelijkheden die worden geboden door een groter aantal systemen en spelers die in deze ruimte actief zijn.

EUROPEES GEÏNTEGREERD GRENSBEHEER – EEN MEERJARIG STRATEGISCH BELEID

Deze strategische uitdagingen vergen een strategische respons van de EU. Het EIBM is het instrument om dergelijke uitdagingen aan te gaan door ervoor te zorgen dat de buitengrenzen van de Unie efficiënt worden beheerd, waarbij synergieën tot stand worden gebracht zowel op EU-niveau als op nationaal niveau.

Daartoe streeft EIBM verschillende **doelstellingen** tegelijk na: vergemakkelijken van legitieme grensoverschrijdingen en efficiënter maken van het terugkeerbeleid van de Unie; zorgen voor een doeltreffende preventie van niet-toegestane overschrijding van de buitengrenzen; voorkomen en opsporen van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, zoals migrantensmokkel, terrorisme, mensenhandel, wapenhandel en drugshandel; tot stand brengen van effectieve samenwerking met derde landen; en zorgen voor een snelle registratie van en zorgverlening aan personen die behoefte hebben aan of een verzoek hebben ingediend om internationale bescherming. Kortom, een Europees geïntegreerd grensbeheer moet bijdragen tot een hoog niveau van interne veiligheid in de Unie, met volledige inachtneming van de grondrechten en met waarborging van het vrije verkeer van personen in de Unie.

EIBM-beginselen

Deze doelstellingen komen tot uiting in een aantal belangrijke **beginselen** die rechtstreeks voortvloeien uit de EGKW-verordening en die de in bijlage I bij deze mededeling opgenomen *beleidsrichtsnoeren en strategische prioriteiten* voor Europees geïntegreerd grensbeheer ondersteunen:

Ten eerste is de uitvoering van EIBM een *gedeelde verantwoordelijkheid* van de voor grensbeheer en terugkeer bevoegde autoriteiten van de lidstaten en van Frontex, die samen de Europese grens- en kustwacht vormen. De nationale grensbeheerautoriteiten blijven weliswaar primair verantwoordelijk voor het beheer van hun segmenten van de buitengrenzen, maar de leden van de Europese grens- en kustwacht zijn *verplicht te goeder trouw samen te werken en informatie uit te wisselen* binnen de EGKW-gemeenschap.

Ten tweede gaat het EIBM uit van het op *vier niveaus gebaseerde toegangscontrolemodel*⁸, dat maatregelen in derde landen, maatregelen met naburige derde landen, grenstoezichtmaatregelen aan de buitengrenzen zelf en maatregelen binnen het Schengengebied en op het gebied van terugkeer omvat. Frontex en de lidstaten moeten op alle niveaus maatregelen nemen of aanpassen en daarbij uitgaan van een risicoanalyse.

Ten derde is een *volledig en bijna-realtime situationeel bewustzijn* onontbeerlijk voor een correcte en tijdige respons van de Europese grens- en kustwacht op nieuwe dreigingen. Dit vereist een volledig Europees situatiebeeld dat wordt ontwikkeld en voortdurend bijgewerkt door Frontex op EU-niveau en door de lidstaten op nationaal niveau. Als belangrijkste basis voor de illustratie van de situatie aan de buitengrenzen van de EU moet Eurosur doeltreffend worden uitgevoerd en verder worden ontwikkeld. Frontex, de lidstaten en de Commissie moeten gezamenlijk nieuwe bedrijfsapplicaties en gemeenschappelijke normen voor informatiebeheer ontwikkelen⁹.

Ten vierde is de uitvoering van EIBM gebaseerd op *voortdurende paraatheid om te reageren op opkomende bedreigingen* en het verschaffen van de nodige instrumenten om op dergelijke bedreigingen voor de buitengrenzen te reageren en deze te beheersen. Voor een succesvolle werking van de Europese grens- en kustwacht vereist dit een *goed functionerend systeem voor coördinatie, communicatie en geïntegreerde planning* tussen Frontex en de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor geïntegreerd grensbeheer. Daarom omvat de in deze mededeling beschreven *aanpak van de verschillende agentschappen* strategische richtsnoeren om te zorgen voor een efficiënte nationale coördinatie tussen de grensbeheerautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten aan de buitengrenzen, waaronder de douaneautoriteiten, teneinde de personen- en goederenstromen aan de buitengrenzen te kunnen beheeren.

Ten slotte vereist Europees geïntegreerd grensbeheer een hoge mate van specialisatie en professionalisme. De Europese grens- en kustwacht moet een *gemeenschappelijke grensbewakingscultuur en een hoog niveau van professionalisme* met hoge ethische waarden en integriteit ontwikkelen. Voorts moeten opleidingscursussen worden opgezet ter

⁸ Overweging 11 van de EGKW-verordening.

⁹ De technische normen voor informatie-uitwisseling vergemakkelijken de aansluiting van verschillende communicatienetwerken en de ontwikkeling van interfaces tussen informatie-uitwisselingssystemen van het Agentschap en de lidstaten. Dit biedt meer mogelijkheden om situatiebeelden uit te zenden binnen de EGKW en naar derde landen, in geval van operationele samenwerking, en om de positie van de eigen middelen van het Agentschap in het Europese situatiebeeld te melden door gebruik te maken van het satellietnavigatiesysteem van het Galileo-programma. Op die manier beschikken de lidstaten en het Agentschap over bijna real-time gegevens en betere mogelijkheden om migratiestromen te voorspellen.

waarborging van de volledige naleving van de grondrechten bij alle grensbeheeractiviteiten, via alle basisopleidingsprogramma's en ook via gerichte cursussen.

Van beginselen naar praktijk: de onderdelen van het EIBM

Op basis van de conclusies van de Europese Raad, de conclusies van de Raad en de waardevolle inbreng van het Europees Parlement als follow-up van het beleidsdocument van de Commissie, worden in deze mededeling de volgende onderdelen van het Europees geïntegreerd grensbeheer vastgesteld die van bijzonder belang zijn:

Grenstoezicht

Het toezicht op de buitengrenzen door middel van bewaking van de groene en zeegrenzen en controles aan de grensdoorlaatposten is het centrale onderdeel van het EIBM en vereist beleids- en organisatorische maatregelen om het migratiebeheer te verbeteren, beter voorbereid te zijn op crises en bij te dragen tot het waarborgen van de interne veiligheid in de EU. De Europese grens- en kustwacht, waarin de bevoegde autoriteiten van de lidstaten samenwerken met Frontex, is het centrale instrument om dit doel te bereiken. Om doeltreffend te zijn, vereist dit een nauwe en naadloze samenwerking tussen alle betrokken actoren.

Grensbewaking vereist doeltreffende operationele maatregelen van de nationale autoriteiten van de lidstaten die belast zijn met het grensbeheer en een versterkte aanwezigheid van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht in de gebieden vóór de grens, alsmede versterkte capaciteit en infrastructuur voor grensbewaking, bewakingsmiddelen, waaronder bewaking vanuit de lucht, en uitrusting. Grensbewaking moet worden ondersteund door samenhangende en volledige nationale en Europese situatiebeelden, een efficiënte uitvoering van Eurosur en een degelijke risicoanalyse. Wanneer migranten worden geïnstrumentaliseerd, vereist de beveiliging van de betrokken grenssegmenten meer aandacht en inspanningen van de betrokken lidstaten, overeenkomstig de toepasselijke regels van de Schengengrenscore¹⁰.

Wat betreft grenscontroles heeft het recente voorstel tot wijziging van de Schengengrenscore ten doel een definitie van de instrumentalisering van migranten in te voeren, alsmede duidelijke regels voor de aanpak van dergelijke instrumentalisering. Het voorstel voor een screeningverordening¹¹ heeft tot doel een beter overzicht te krijgen van wie het nationale grondgebied binnenkomt en het grenstoezicht beter te koppelen aan de terugkeer- en asielprocedures. Tegelijkertijd moet de vlotte doorstroming van *bonafide* reizigers een prioriteit zijn, zowel voor de veiligheid als voor noodplanning.

¹⁰ Zie artikel 13, lid 2, van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore), PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1.

¹¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817 (COM(2020) 612 final).

In dit verband zorgen de informatiesystemen van de EU voor het beheer van de buitengrenzen (SIS, EES, Visuminformatiesysteem (VIS) en Europees reisinformatie- en autorisatiesysteem (Etias)) en de interoperabiliteit daarvan voor vlotte en veilige stromen aan de grensdoorlaatposten, wat niet alleen leidt tot meer informatie, maar ook tot een adequaat ontwerp en adequate uitrusting van de grensovergangen, harmonisatie van de operationele procedures aan de grenzen en meer doeltreffendheid.

Een gemeenschappelijk EU-stelsel voor terugkeer

Evenals het beheer van de buitengrenzen berust het terugkeerbeleid van de EU op nauwe samenwerking tussen de EU en de lidstaten. Frontex beschikt over het mandaat en de nodige instrumenten om op te treden als de operationele tak van een dergelijk systeem.

Met het oog op doeltreffender terugkeer moeten de lidstaten de steun van het Agentschap voor alle fasen van het terugkeerproces aanvragen en ten volle benutten, met name: de mogelijkheid om met steun van Frontex terugkeeroperaties te organiseren; steun van Frontex voor het digitaliseren van nationale casemanagementsystemen voor terugkeer op basis van het door Frontex ontwikkelde systeem; steun voor opleiding en inzet van terugkeerspecialisten van Frontex; en de deelname aan de gezamenlijke re-integratiediensten van Frontex.

Daartoe moeten de lidstaten ervoor zorgen dat in hun nationale strategie voor EIBM in detail wordt beschreven hoe deze samenwerking in de praktijk moet worden uitgevoerd. Ook moeten de lidstaten gebruikmaken van de nieuwe instrumenten waarover zij beschikken, zoals de nieuwe functie van het Schengeninformatiesysteem op grond waarvan een signalering moet worden opgenomen van personen ten aanzien van wie een terugkeerbesluit is genomen.

In het op 24 januari 2023 door de Commissie aangenomen beleidsdocument **voor een operationele strategie voor doeltreffender terugkeer**¹² worden concrete gebieden en acties genoemd ter vergemakkelijking van een naadloos en samenhangend terugkeerproces, met als algemeen doel een doeltreffendere terugkeer uit de EU. De operationele strategie moet snel worden afgerond door het netwerk op hoog niveau voor terugkeer en de uitvoering ervan zal worden gecoördineerd door de terugkeercoördinator en het netwerk op hoog niveau.

De aanbeveling van de Commissie inzake de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten en de bespoediging van de terugkeer, die tegelijk met deze mededeling is aangenomen¹³, is een belangrijke stap in de richting van een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer. Het doel is de convergentie tussen de lidstaten op het gebied van migratiebeheer te vergroten, teneinde terugkeer te vergemakkelijken en te bespoedigen.

Samenwerking met derde landen

Het Europees geïntegreerd grensbeheer vereist dat de lidstaten en het Agentschap de samenwerking met derde landen intensiveren om bij te dragen tot de opbouw van de

¹² Beleidsdocument Naar een operationele strategie voor doeltreffender terugkeer van 24 januari 2023 (COM(2023) 45 final).

¹³ Aanbeveling van de Commissie inzake de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten en de bespoediging van de terugkeer bij de uitvoering van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad (C(2023) 1763).

operationele en samenwerkingscapaciteit van derde landen op het gebied van grenstoezicht, risicoanalyse, terugkeer en overname.

In dit verband vormt de sluiting van statusovereenkomsten en werkafspraken die samenwerking van Frontex met derde landen mogelijk maken, in overeenstemming met het Unierecht, een cruciale bijdrage tot een doeltreffend Europees geïntegreerd grensbeheer. Dankzij de statusovereenkomsten kunnen de grenswachters van Frontex samenwerken met grenswachters van derde landen en zo bijdragen tot het voorkomen van irreguliere migratie en het bestrijden van smokkel en criminele activiteiten.

De Europese Commissie heeft in minder dan twaalf maanden tijd vier statusovereenkomsten gesloten:¹⁴, op basis waarvan Frontex in de ontvangende derde landen operationele grensbeheerteams kan inzetten. Zij heeft een mandaat van de Raad om met vier andere landen over soortgelijke overeenkomsten te onderhandelen.

Sinds de aanneming van het model van de Commissie voor werkafspraken van Frontex met de grensbeheerautoriteiten van derde landen¹⁵ is het Agentschap voorts onderhandelingen begonnen over tien werkafspraken¹⁶, die naar verwachting allemaal nog dit jaar worden afgerond.

Frontex heeft ook zijn netwerk van verbindingsfunctionarissen in derde landen uitgebreid, met – recentelijk – een verbindingsfunctionaris voor de regio van het Oostelijk Partnerschap. Frontex heeft ook voorgesteld een verbindingsfunctionaris in te zetten voor drie landen in West-Afrika, hetgeen door de Commissie positief is beoordeeld.

In het algemeen zouden concrete maatregelen in derde landen, zoals de inzet van Europese verbindingsfunctionarissen voor migratie en terugkeer en operationele financiële steun voor grensbeheer, ook in naburige derde landen, doeltreffend kunnen bijdragen aan het terugdringen van irreguliere migratiestromen naar de EU, overeenkomstig de integrale aanpak van migratie door de EU. In dit verband verdienen de oostelijke en zuidelijke buurlanden bijzondere aandacht, evenals de derde landen van waaruit en waardoor de belangrijkste migratieroutes naar de EU lopen.

Samenwerking tussen agentschappen

Meer samenwerking en betere informatie-uitwisseling tussen alle betrokken autoriteiten op nationaal en EU-niveau om bedreigingen voor de buitengrenzen van de EU beter te begrijpen, op te sporen en aan te pakken, is een cruciaal onderdeel van een doeltreffend EIBM.

De belangrijkste agentschappen op EU-niveau zijn in dit verband Frontex, het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol), het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) en het Agentschap van de Europese Unie

¹⁴ Moldavië, Noord-Macedonië, Albanië en Montenegro.

¹⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Modelstatusovereenkomst als bedoeld in artikel 54, lid 5, van Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht (COM(2021) 747 final).

¹⁶ Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kosovo [deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo], Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië, Mauritanië, Niger en Senegal.

voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA).

Bovendien moet er worden gezorgd voor duidelijke communicatiekanalen en versterkte samenwerking tussen de grensbeheerautoriteiten en andere bevoegde autoriteiten op nationaal niveau, zoals de douaneautoriteiten, in de lidstaten, met een duidelijk omschreven werkverdeling en functionele samenwerkingsstructuren.

Gebruik van geavanceerde technologie, inclusief grootschalige informatiesystemen

In de hele EU moeten de maatregelen om nauwkeurig en consequent toezicht te houden op het verkeer van personen en goederen naar of via de EU worden versterkt, onder meer door middel van inlichtingengestuurde activiteiten (d.w.z. op basis van risicobeoordeling).

Voorts moeten de lidstaten zorgen voor de succesvolle invoering van vernieuwde en nieuwe EU-informatiesystemen voor grenzen en veiligheid (SIS, VIS, EES en Etias) en de interoperabiliteit daarvan, volgens de overeengekomen tijdschema's. De ingebruikname van de nieuwe en herziene EU-informatiesystemen zal leiden tot een versterking van het grensbeheer en het vermogen van de EU om toezicht te houden op haar buitengrenzen. Voorts moeten de nieuwe functies van het centraal register voor rapportage en statistieken, die in 2024 door eu-LISA zal worden opgezet, worden gebruikt om het situationeel bewustzijn te ondersteunen en trends in bewegingen vast te stellen.

Eerbiediging, bescherming en bevordering van de grondrechten

De Europese grens- en kustwacht moet ervoor zorgen dat bij de uitvoering van grensbeheerstaken de bescherming van de grondrechten als overkoepelend onderdeel wordt gewaarborgd. Het optreden van de nationale en EU-actoren binnen de Europese grens- en kustwacht moet, ook in derde landen, volledig in overeenstemming zijn met het desbetreffende EU-recht, waaronder het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met het internationaal recht.

Frontex en de lidstaten moeten een EIBM-cultuur bevorderen die wordt gekenmerkt door de naleving van het internationale en EU-recht, met inbegrip van het beginsel van *non-refoulement*, door de volledige eerbiediging van de grondrechten, en zij moeten in al hun activiteiten waarborgen voor de grondrechten inbouwen.

De toezichthouders voor de grondrechten moeten de eerbiediging van de grondrechten beschermen en bevorderen als een essentieel onderdeel van alle activiteiten van de Europese grens- en kustwacht, in het kader van elk onderdeel van het EIBM. Daarnaast kunnen nationale toezichtmechanismen voor grondrechten, zoals door de Commissie voorgesteld voor de screening van onderdanen van derde landen¹⁷, een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de transparantie en de controleerbaarheid van wat er aan de buitengrenzen van de EU gebeurt.

Een samenhangend en alomvattend mechanisme voor kwaliteitscontrole

¹⁷ Voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817 (COM(2020) 612 final).

De evaluatie van de uitvoering van het Schengenacquis op nationaal en EU-niveau draagt bij tot de versterking van het beheer van de buitengrenzen en tot de efficiënte uitvoering van de maatregelen die het ontbreken van grenstoezicht in het Schengengebied moeten compenseren en die onder het EIBM vallen.

Het mechanisme voor kwaliteitscontrole bestaat met name uit het Schengenevaluatie- en -toezichtmechanisme en de kwetsbaarheidsbeoordeling van Frontex. Kwaliteitscontrole is een essentieel onderdeel van de Schengengovernance-cyclus, die zorgt voor een volledig situationeel bewustzijn op nationaal en EU-niveau en als basis dient voor een dialoog over de werking van het Schengengebied.

EU-financieringsinstrumenten

De EU-financieringsinstrumenten spelen een cruciale rol bij de effectieve uitvoering van de EIBM-strategie. Dat geldt met name voor het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (BMVI) en het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF). EU-fondsen zorgen voor ondersteuning van de EIBM-acties op nationaal en EU-niveau.

Bij het gebruik van EU-financieringsinstrumenten is het van essentieel belang dat de lidstaten hun prioriteiten afstemmen op de doelstellingen van het EIBM, teneinde een maximale EU-meerwaarde te realiseren. Daarnaast worden de activiteiten van Frontex ondersteund door de specifieke begroting van het Agentschap uit de totale EU-begroting.

De steun aan derde landen wordt verleend via het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking – Europa in de wereld (NDICI – Europa in de wereld) en het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III), in aanvulling op relevante acties in het kader van het BMVI en het AMIF.

Bovendien moeten bepaalde belangrijke buitengrenzen worden versterkt door middel van gerichte EU-maatregelen, waaronder de inzet van EU-fondsen ter ondersteuning van de lidstaten bij de versterking van de capaciteit en infrastructuur voor grenstoezicht, bewakingsmiddelen en uitrusting en bilaterale financiering.

Ten slotte kunnen de lidstaten via het instrument voor technische ondersteuning¹⁸ steun aanvragen voor de uitvoering van relevante onderdelen van de nationale strategieën voor het EIBM.

VOLGENDE STAPPEN

Deze mededeling bevat een beleidsaanpak voor de implementatie van het EIBM door de Europese grens- en kustwacht in de komende vijf jaar. Vervolgens moet hij door het Agentschap en de lidstaten daadwerkelijk worden omgezet in operationele doelstellingen en activiteiten, zoals voorgeschreven door de EGKW-verordening.

¹⁸ Verordening (EU) 2021/240 van het Europees Parlement en de Raad van 10 februari 2021 tot vaststelling van een instrument voor technische ondersteuning (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 1).

Het Agentschap moet in nauwe samenwerking met de lidstaten en de Commissie een nieuwe technische en operationele strategie voor het EIBM vaststellen¹⁹. De technische en operationele strategie moet binnen zes maanden na de aanneming van deze mededeling door de raad van bestuur van Frontex worden aangenomen. De strategie moet in overeenstemming zijn met en uitvoering geven aan de politieke richting die door de EU-instellingen wordt aangegeven en, meer bepaald, aan de vereisten van bijlage II bij deze mededeling.

Ten tweede vereist de uitvoering van het EIBM ook dat de op EU-niveau vastgestelde strategie daadwerkelijk wordt vertaald in de door de lidstaten opgestelde nationale strategieën voor het EIBM²⁰. De lidstaten moeten hun nationale strategie voor EIBM binnen twaalf maanden na de aanneming van deze mededeling afstemmen op het meerjarig strategisch beleid van het EIBM. Om binnen de Europese grens- en kustwacht de beste resultaten te behalen, moeten de lidstaten ernaar streven de voorschriften van bijlage II bij deze mededeling na te leven.

Tegelijkertijd vereist de dynamische en gevoelige operationele omgeving, ondanks de behoefte aan strategische planning op lange termijn voor het EIBM, een voortdurend toezicht op de ontwikkelingen en een flexibele aanpassing aan de veranderende behoeften. De Schengencyclus zal dit toezicht mogelijk maken en ervoor zorgen dat opkomende uitdagingen bij de uitvoering van het EIBM op passende wijze in aanmerking kunnen worden genomen en dat de prioriteiten waar nodig aan de veranderende behoeften kunnen worden aangepast, zodat de EIBM-cyclus met succes in de gehele Unie kan worden uitgevoerd.

Naast de Schengencyclus kunnen het Europees Parlement en de Raad ook zorgen voor strategische richtsnoeren en vooruitzichten voor Frontex via de raadpleging over het programmeringsdocument van het Agentschap. De interparlementaire samenwerking als bedoeld in artikel 112 van de EGKW-verordening en de bijeenkomsten die in het kader van die samenwerking plaatsvinden, zijn een belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat de controletaken van het Europees Parlement ten opzichte van het Agentschap en van de nationale parlementen ten opzichte van hun respectieve nationale autoriteiten bij de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer doeltreffend worden uitgevoerd.

De Commissie begint vier jaar na de aanneming van deze mededeling met de evaluatie van het strategisch beleid van het EIBM²¹. Bij de voorbereiding van de volgende cyclus voor het meerjarig strategisch beleid wordt rekening gehouden met de resultaten van die evaluatie. Voorafgaand daaraan, zal de thans lopende evaluatie van de EGKW-verordening, die voor het eind van het jaar²² zal worden afgerond, een eerste gelegenheid bieden om de balans van dit proces op te maken.

¹⁹ Artikel 8, lid 5, van de EGKW-verordening.

²⁰ Artikel 8, lid 6, van de EGKW-verordening.

²¹ Artikel 8, lid 7, van de EGKW-verordening.

²² Artikel 121 van de EGKW-verordening.

De Commissie zorgt ervoor dat bij de vaststelling van een gemeenschappelijke Europese aanpak van het beheer van de buitengrenzen rekening wordt gehouden met de stem van alle belanghebbenden. In een sterke ruimte zonder binnengrenstoezicht is het beheer van de buitengrenzen een collectieve verantwoordelijkheid, die de inzet en steun van ons allen vereist.