



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 5.4.2023
COM(2023) 260 final

2023/0101 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**inzake de ondertekening, namens de Unie, en de voorlopige toepassing van de
overeenkomst tussen de Europese Unie en Montenegro inzake operationele activiteiten
die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in Montenegro uitvoert**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Een van de taken van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (hierna “het Agentschap” genoemd) is met derde landen samen te werken op de gebieden die onder de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht (Verordening (EU) 2019/1896) (hierna “de verordening” genoemd) vallen, “onder meer door de mogelijke operationele inzet van grensbeheerteams in derde landen”¹. Als onderdeel van de Europese kust- en grenswacht is het Agentschap met name verantwoordelijk voor het Europees geïntegreerd grensbeheer², dat onder meer bestaat in samenwerking met derde landen op gebieden die onder de verordening vallen, met bijzondere aandacht voor naburige derde landen en derde landen die land van herkomst of doorreis zijn bij irreguliere immigratie³. Het Agentschap kan met de autoriteiten van derde landen die bevoegd zijn voor onder deze verordening vallende aangelegenheden, samenwerken voor zover die samenwerking nodig is om zijn taken te vervullen⁴ en het mag acties in verband met het Europees geïntegreerd grensbeheer uitvoeren op het grondgebied van een derde land, mits het derde land daarmee instemt.

Krachtens artikel 73, lid 3, van de verordening wordt, als de omstandigheden vereisen dat grensbeheerteams van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht worden ingezet in een derde land waar de teamleden uitvoerende bevoegdheden zullen uitoefenen, tussen de Unie en het desbetreffende derde land een statusovereenkomst gesloten. Een dergelijke statusovereenkomst moet worden gebaseerd op de door de Commissie opgestelde modelstatusovereenkomst bedoeld in artikel 76, lid 1, van diezelfde verordening. De Commissie heeft dit model op 21 december 2021 vastgesteld⁵.

Montenegro ligt op de migratieroute door de Westelijke Balkan, waarlangs een aanzienlijke irreguliere migratiestroom naar de Europese Unie loopt, zowel over land als over de Adriatische Zee. In 2022 heeft het Agentschap aan de buitengrenzen van de Europese Unie 144 118 irreguliere grensoverschrijdingen geregistreerd op de Westelijke Balkanroute. Irreguliere migranten worden het doelwit van georganiseerde criminele groepen die zich bezighouden met mensensmokkel en er is een groot risico dat zij te maken krijgen met mensenrechtenschendingen. Aangezien het grote aantal irreguliere aankomsten en asielaanvragen ook een aantal lidstaten van de Europese Unie onder aanzienlijke druk zet, is er behoefte aan een gemeenschappelijk, gecoördineerd optreden op het niveau van de Unie, dat gebaseerd is op de in het migratie- en asielpact verankerde beginselen van billijke verdeling van de verantwoordelijkheid en solidariteit⁶.

In 2017 opende de Europese Commissie onderhandelingen met Montenegro over een statusovereenkomst op basis van de vorige verordening betreffende de Europese grens- en

¹ Artikel 10, lid 1, punt u), van Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht.

² Artikel 71, lid 1, van Verordening (EU) 2019/1896.

³ Artikel 3, punt g), van Verordening (EU) 2019/1896.

⁴ Artikel 73, lid 1, van Verordening (EU) 2019/1896.

⁵ Mededeling COM(2021) 829 – Modelstatusovereenkomst als bedoeld in 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 Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624.

⁶ [Migratie- en asielpakket: op 23 september 2020 aangenomen documenten | Europese Commissie \(europa.eu\)](#)

kustwacht (Verordening (EU) 2016/1624⁷). De overeenkomst daarvoor is in oktober 2019 ondertekend; de Raad heeft het besluit betreffende de sluiting ervan in mei 2020 vastgesteld, waarna het op 1 juli 2020 in werking is getreden⁸.

De gezamenlijke operaties op basis van deze statusovereenkomst zijn beperkt tot de grenzen van Montenegro met de Europese Unie – momenteel 14 km landgrens met de Republiek Kroatië en delen van de Adriatische Zee. Het Agentschap is twee gezamenlijke operaties in Montenegro begonnen: *Operatie Montenegro Land* aan de landgrens van Montenegro met Kroatië (gestart op 15 juli 2020) en *operatie Montenegro Zee* langs de zeegrens met Italië (gestart op 14 oktober 2020).

Reeds in oktober 2021 deelde het Montenegrijnse ministerie van Binnenlandse Zaken de Europese Dienst voor extern optreden mee dat het onderhandelingen wilde beginnen over een statusovereenkomst op basis van de nieuwe Verordening (EU) 2019/1896 betreffende de Europese grens- en kustwacht, die ook voorziet in gezamenlijke operaties aan andere grenzen dan die met de Europese Unie, zodat het Agentschap over de volledige lengte van de landsgrenzen kan worden ingezet. Op 20 mei 2022 hebben de diensten van de Commissie derhalve de op de verordening van 2019 gebaseerde modelstatusovereenkomst aan de Montenegrijnse autoriteiten gepresenteerd en daarbij gewezen op de verschillen met de vigerende statusovereenkomst.

Op 18 november 2022 heeft de Raad de Commissie gemachtigd om onderhandelingen te openen met Montenegro, alsmede met Albanië, Servië en Bosnië en Herzegovina, over een overeenkomst inzake operationele activiteiten die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in die landen moet uitvoeren (d.w.z. een statusovereenkomst op basis van Verordening (EU) 2019/1896). Op 30 november 2022 organiseerde de Commissie een bijeenkomst met de vier bovengenoemde landen; bij die gelegenheid werden de belangrijkste nieuwigheden van de modelstatusovereenkomst benadrukt. Op 23 en 24 februari 2023 hebben de Europese Commissie, namens de Europese Unie, en Montenegro officieel over een overeenkomst onderhandeld in Podgorica. De Commissie is van oordeel dat de door de Raad in zijn onderhandelingsrichtsnoeren vastgestelde doelstellingen zijn bereikt en dat de overeenkomst aanvaardbaar is voor de Unie.

Bijgaand voorstel voor een besluit van de Raad vormt de rechtsgrondslag voor de ondertekening van de overeenkomst tussen de Europese Unie en Montenegro inzake operationele activiteiten die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in Montenegro uitvoert.

Situatie van de geassocieerde Schengenlanden

Het huidige voorstel bouwt voort op het Schengenacquis op het gebied van het beheer van de buitengrenzen. De Unie is echter niet bevoegd om een statusovereenkomst met Montenegro te sluiten die bindend is voor Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein. Om ervoor te zorgen dat grenswachters en andere personeelsleden die door die landen naar Montenegro

⁷ Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht, tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad en Besluit 2005/267/EG van de Raad (PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1).

⁸ Besluit (EU) 2020/729 van de Raad van 26 mei 2020 inzake de sluiting van de statusovereenkomst tussen de Europese Unie en Montenegro inzake acties die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in Montenegro uitvoert.

worden gestuurd, dezelfde status genieten als die waarin de toekomstige statusovereenkomst voorziet, moet in aan de statusovereenkomst gehechte gezamenlijke verklaringen worden vermeld dat het wenselijk is soortgelijke overeenkomsten te sluiten tussen Montenegro en elk van die geassocieerde landen.

Dit besluit vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad⁹; Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van dit besluit en dit is niet bindend voor, noch van toepassing op Ierland. Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is het besluit noch bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

De versterking van de controles op het grondgebied van Montenegro zal een positief effect hebben op het beheer van de buitengrenzen van de Unie en van de grenzen van Montenegro zelf. De sluiting van een statusovereenkomst zou aansluiten bij de bredere doelstellingen en prioriteiten voor samenwerking die zijn vastgesteld in de stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Montenegro¹⁰.

Ook de bredere inspanningen en toezeggingen van de Europese Unie om capaciteiten verder te ontwikkelen, zouden door de sluiting van een statusovereenkomst kunnen worden ondersteund, teneinde aan crisisbeheersing bij te dragen en de convergentie tussen de EU en Montenegro op het gebied van buitenlandse en veiligheidskwesties te bevorderen.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag voor dit voorstel is artikel 77, lid 2, punten b) en d), en artikel 79, lid 2, punt c), VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 5, VWEU.

De bevoegdheid van de Europese Unie om een statusovereenkomst te sluiten is expliciet opgenomen in artikel 73, lid 3, van Verordening (EU) 2019/1896, waarin het volgende wordt bepaald: “Als de omstandigheden vereisen dat grensbeheerteams van het permanente korps worden ingezet in een derde land waar de teamleden uitvoerende bevoegdheden zullen uitoefenen, wordt tussen de Unie en het desbetreffende derde land [...] een statusovereenkomst gesloten [...]”.

Op grond van artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is de Unie exclusief bevoegd om een internationale overeenkomst te sluiten indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet. Artikel 73, lid 3, van Verordening (EU) 2019/1896 voorziet in de sluiting van een statusovereenkomst “tussen de Unie en het desbetreffende derde land”. De met Montenegro te ondertekenen en te sluiten overeenkomst valt derhalve onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie. Overeenkomstig artikel 73, lid 3, van Verordening (EU) 2019/1896 is de voorgestelde statusovereenkomst gebaseerd op de modelovereenkomst die de Commissie in december 2021 heeft

⁹ Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20).

¹⁰ http://data.europa.eu/eli/agree_international/2010/224/oj

goedgekeurd¹¹, waarbij rekening is gehouden met de bestaande statusovereenkomst met Montenegro¹².

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Niet van toepassing – exclusieve bevoegdheid.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Aangezien het om een nieuwe overeenkomst gaat, kon geen evaluatie of geschiktheidscontrole van bestaande instrumenten worden uitgevoerd. Voor de onderhandeling over de statusovereenkomst is geen effectbeoordeling vereist.

- **Grondrechten**

Overeenkomstig overweging 88 van Verordening (EU) 2019/1896 zal de Commissie de situatie van de grondrechten die van belang zijn voor de onder de statusovereenkomst vallende terreinen in Montenegro beoordelen en het Europees Parlement hiervan op de hoogte stellen.

De beoogde overeenkomst bevat praktische maatregelen in verband met de eerbiediging van de grondrechten en waarborgt dat de grondrechten tijdens op basis van de overeenkomst georganiseerde activiteiten volledig worden geëerbiedigd. De overeenkomst voorziet conform de relevante bepalingen van Verordening (EU) 2019/1896 in een onafhankelijk en doeltreffend klachtenmechanisme waarmee de eerbiediging van de grondrechten bij alle op basis van de overeenkomst georganiseerde activiteiten wordt gewaarborgd en gemonitord.

- **Gegevensbescherming**

De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming wordt geraadpleegd over de bepalingen van de statusovereenkomst die betrekking hebben op de overdracht van gegevens, als deze bepalingen substantieel afwijken van de modelstatusovereenkomst.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Een statusovereenkomst heeft zelf geen rechtstreekse financiële gevolgen. Het is de daadwerkelijke inzet van grenswachtteams op basis van een operationeel plan die kosten met zich meebrengt welke ten laste komen van de begroting van het Agentschap. Toekomstige operaties in het kader van een statusovereenkomst zullen worden gefinancierd uit de eigen middelen van het Agentschap, die zijn opgenomen in de jaarlijkse begrotingscyclus van de Unie.

De bijdrage van de Unie voor het Europees Grens- en kustwachtagentschap maakt reeds deel uit van de begroting van de Unie, zoals uiteengezet in de conclusies van de Raad over het meerjarig financieel kader.

¹¹ Mededeling COM(2021) 829.

¹² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0603\(01\)&rid=2](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22020A0603(01)&rid=2)

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De Commissie zal behoorlijke monitoring van de uitvoering van de statusovereenkomst garanderen.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake de ondertekening, namens de Unie, en de voorlopige toepassing van de overeenkomst tussen de Europese Unie en Montenegro inzake operationele activiteiten die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in Montenegro uitvoert

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, punten b) en d), en artikel 79, lid 2, punt c), VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 5,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Artikel 73, lid 3, van Verordening (EU) 2019/1896¹³ bepaalt dat als de omstandigheden vereisen dat grensbeheerteams van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht worden ingezet in een derde land waar de teamleden uitvoerende bevoegdheden zullen uitoefenen, tussen de Unie en het desbetreffende derde land op grond van artikel 218 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) een statusovereenkomst moet worden gesloten.
- (2) Op 18 november 2022 heeft de Raad de Commissie machtiging verleend om met Montenegro onderhandelingen te starten over een statusovereenkomst inzake operationele activiteiten die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in Montenegro uitvoert (hierna “de overeenkomst” genoemd)¹⁴.
- (3) Deze onderhandelingen zijn met succes afgerond met de parafering van de overeenkomst.
- (4) Dit besluit vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad¹⁵; Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van dit besluit en dit is niet bindend voor, noch van toepassing op Ierland.
- (5) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken¹⁶, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is het besluit noch bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat. Aangezien dit besluit voortbouwt op het Schengenacquis, beslist

¹³ 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 Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624 (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1).

¹⁴ [EUR-Lex - 32022D2273 - NL - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

¹⁵ Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20).

¹⁶ Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken, PB C 326 van 26.10.2012, blz. 299.

Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad heeft beslist over dit besluit, of het dit in zijn interne recht zal omzetten,

- (6) De overeenkomst moet namens de Unie worden ondertekend onder voorbehoud van de sluiting ervan op een latere datum. De aan de overeenkomst gehechte verklaring moet namens de Unie worden goedgekeurd,
- (7) Om te waarborgen dat het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht met spoed op het grondgebied van Montenegro kan worden ingezet, moet de overeenkomst vanaf de ondertekening ervan voorlopig worden toegepast,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De ondertekening van de overeenkomst tussen de Europese Unie en Montenegro inzake operationele activiteiten die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in Montenegro uitvoert (hierna “de overeenkomst” genoemd), wordt hierbij namens de Unie goedgekeurd, onder voorbehoud van de sluiting van de overeenkomst.

De tekst van de overeenkomst is aan dit besluit gehecht.

Artikel 2

De aan dit besluit gehechte verklaring wordt namens de Unie goedgekeurd.

Artikel 3

Het secretariaat-generaal van de Raad stelt het volmachtinstrument op dat de persoon (personen) die daartoe door de Commissie is (zijn) aangewezen, machtiging verleent de overeenkomst, onder voorbehoud van de sluiting ervan, te ondertekenen.

Artikel 4

De overeenkomst wordt voorlopig toegepast, overeenkomstig artikel 22, lid 2, van de overeenkomst, met ingang van de eerste dag van de tweede maand na de dag van ondertekening.

Artikel 5

Dit besluit treedt in werking op [...] ¹⁷.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

¹⁷ De datum waarop de overeenkomst in werking treedt, zal door het secretariaat-generaal van de Raad worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.