



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 7.7.2023
COM(2023) 399 final

2023/0236 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende de ondertekening namens de Unie en de voorlopige toepassing van de
Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Albanië inzake operationele
activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de Republiek Albanië**

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 migratie³. 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 moet, 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 worden gesloten. Een dergelijke statusovereenkomst moet worden gebaseerd op de door de Commissie opgestelde modelstatusovereenkomst vereist bij artikel 76, lid 1, van die verordening. De Commissie heeft dit model op 21 december 2021 vastgesteld⁵.

De Republiek Albanië 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 meer dan 144 000 irreguliere grensoverschrijdingen en pogingen daartoe 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. Het hoge aantal irreguliere binnenkomsten en asielaanvragen legt ook aanzienlijke druk op sommige lidstaten van de Europese Unie, waardoor een gemeenschappelijk, gecoördineerd optreden op het niveau van de Unie noodzakelijk is.

Albanië was het eerste land dat overeenstemming bereikte over een statusovereenkomst met de Europese Unie. Deze overeenkomst, die gebaseerd is op de vorige verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht (Verordening (EU) 2016/1624⁶), is in oktober 2018 ondertekend en op 1 mei 2019 in werking getreden⁷.

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 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

Gezamenlijke operaties op basis van die statusovereenkomst zijn echter beperkt tot de landgrenzen van Albanië met de Europese Unie en delen van de Adriatische Zee. In dit beperkte kader is Frontex begonnen met twee gezamenlijke operaties in Albanië, de gezamenlijke operatie Albanië Land aan de landgrens van Albanië met Griekenland (gestart op 22 mei 2019) en de gezamenlijke operatie Albanië Zee aan de zeegrens van Albanië (gestart op 24 maart 2021). Bij deze gezamenlijke operaties worden momenteel ongeveer 150 Frontex-functionarissen ingezet, wat heeft geleid tot een betere grenscontrole door irreguliere migratie te beteugelen en grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden.

Op 18 november 2022 en na de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2019/1896, waarbij het toepassingsgebied van de statusovereenkomsten werd uitgebreid, heeft de Commissie de machtiging van de Raad gekregen om met de Republiek Albanië en met Montenegro, Servië en Bosnië en Herzegovina onderhandelingen te openen over een overeenkomst inzake operationele activiteiten die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in die landen moet uitvoeren op basis van deze nieuwe verordening. 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 22 en 23 februari 2023 hebben de Europese Commissie, namens de Europese Unie, en de Republiek Albanië officieel over een overeenkomst onderhandeld in Tirana. 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 sluiting van de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Albanië inzake operationele activiteiten die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de Republiek Albanië 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 de Republiek Albanië 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 de Republiek Albanië 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 de Republiek Albanië 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 Raad⁸; 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.

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).

⁷ PB L 46 van 18.2.2019, blz. 3.

⁸ 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).

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

De versterking van de controles op het grondgebied van de Republiek Albanië zal een positief effect hebben op het beheer van de buitengrenzen van de Unie en van de grenzen van de Republiek Albanië 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 de Republiek Albanië⁹.

Ook de bredere inspanningen en toezeggingen van de Europese Unie om de samenwerking en de capaciteit¹⁰ 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 de Republiek Albanië 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 de Republiek Albanië 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 goedgekeurd¹¹, waarbij rekening is gehouden met de eerder overeengekomen bepalingen van de bestaande statusovereenkomst met de Republiek Albanië¹².

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.

⁹ PB L 107 van 28.4.2009, blz. 166.

¹⁰ Zoals opleiding, situationeel bewustzijn, uitrusting, reactievermogen, inzet van personeel enz.

¹¹ Mededeling COM(2021) 829.

¹² PB L 46 van 18.2.2019, blz. 3.

- **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 de Republiek Albanië 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.

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

betreffende de ondertekening namens de Unie en de voorlopige toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Albanië inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de Republiek Albanië

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 een statusovereenkomst moet worden gesloten.
- (2) Op 18 november 2022 heeft de Raad de Commissie machtiging verleend om met de Republiek Albanië onderhandelingen te starten over een overeenkomst inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de Republiek Albanië (hierna “de overeenkomst” genoemd)¹⁴.
- (3) Deze onderhandelingen zijn succesvol afgesloten.
- (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 Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een

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 PB L 300 van 21.11.2022, blz. 23.

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).

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 ondertekend worden onder voorbehoud van de sluiting ervan op een latere datum. De aan de overeenkomst gehechte verklaring moet namens de Unie worden goedgekeurd.
- (7) Om ervoor te zorgen dat het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht met spoed op het grondgebied van de Republiek Albanië kan worden ingezet, moet de overeenkomst worden toegepast vanaf de datum waarop de partijen kennis hebben gegeven van de voltooiing van de interne procedures in die zin,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De ondertekening van de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Albanië inzake operationele activiteiten die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de Republiek Albanië 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 overeenkomstig artikel 22, lid 2, van de overeenkomst voorlopig toegepast vanaf de datum van kennisgeving van de voltooiing van de interne procedures door de partijen in die zin.

Artikel 5

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

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

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