



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.2.2008  
COM(2008) 67 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de evaluatie en de toekomstige ontwikkeling van het Frontex-agentschap**

{SEC(2008) 148}  
{SEC(2008) 149}  
{SEC(2008) 150}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE  
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ  
VAN DE REGIO'S**

**Verslag over de evaluatie en de toekomstige ontwikkeling van het Frontex-agentschap**

**I. INLEIDING**

1. Het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (Frontex) is opgericht bij Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004<sup>1</sup> (hierna “Frontex-verordening” genoemd). Het agentschap is in oktober 2005 operationeel geworden.
2. Frontex heeft tot taak het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie te verbeteren door de toepassing van de bestaande en toekomstige communautaire maatregelen in verband met het beheer van de buitengrenzen te vergemakkelijken en effectiever te maken. Onder de buitengrenzen van de lidstaten worden de land- en zee grenzen van de lidstaten, alsmede hun lucht- en zeehavens verstaan die onder de bepalingen van de communautaire wetgeving inzake de overschrijding van de buitengrenzen door personen vallen.
3. De Europese Raad heeft de Commissie in het Haags programma van 2004 verzocht voor eind 2007 een evaluatie van het Frontex-agentschap in te dienen. In die evaluatie zouden de taken van het agentschap moeten worden gezien en zou moeten worden beoordeeld of het agentschap zich met andere aspecten van het grensbeheer zou moeten gaan bezighouden, zoals versterkte samenwerking met de douanediens ten en andere diensten die bevoegd zijn voor aan goederen gerelateerde veiligheidskwesties. Volgens het actieplan ter uitvoering van het Haags programma<sup>2</sup> zou bij de evaluatie moeten worden gekeken naar het functioneren van de teams van nationale deskundigen en de haalbaarheid van een Europees grensbewakingssysteem. Met deze mededeling gaat de Commissie in op dit verzoek.
4. In de mededeling worden voor elk van de hoofdtaken van Frontex (artikel 2, lid 1, onder a) tot en met g) van de Frontex-verordening<sup>3</sup>) de resultaten tot nu toe beoordeeld, rekening houdend met het feit dat het agentschap nog maar kort operationeel is. Er worden aanbevelingen in gedaan voor maatregelen op de korte termijn, die binnen de grenzen van het huidige mandaat blijven, en er wordt een langetermijnvisie geschetst voor de toekomstige ontwikkeling van Frontex.

---

<sup>1</sup> PB L 349 van 25.11.2004, blz. 1.

<sup>2</sup> PB C 198 van 12.8.2005, blz. 1.

<sup>3</sup> Gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een mechanisme voor de oprichting van snelle grensinterventieteams, (PB L 199 van 31.7.2007, blz. 30).

In een afzonderlijke bijlage worden statistische gegevens over Frontex 2006-2007 gepresenteerd, met informatie over doelstellingen en resultaten van elke operatie en met nadere gegevens over de resultaten van de verschillende activiteiten van het agentschap. Bij deze mededeling is ook een effectbeoordeling gevoegd.

5. In 2008 zal de raad van bestuur overeenkomstig artikel 33 van de Frontex-verordening een onafhankelijke externe evaluatie laten uitvoeren. Bij die onafhankelijke evaluatie wordt nagegaan hoe doeltreffend het agentschap zijn taken verricht, worden het effect van het agentschap en zijn werkmethoden geëvalueerd en wordt rekening gehouden met de standpunten van alle betrokkenen, zowel op Europees als op nationaal niveau.

## **II. EVALUATIE – RESULTATEN 2005-2007**

### **A. Coördinatie van de operationele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het beheer van de buitengrenzen**

#### *Gezamenlijke operaties en proefprojecten*

6. Het agentschap heeft aan alle soorten grenzen gezamenlijke operaties verricht: in 2006 en 2007 respectievelijk vijf en vier operaties aan de zeegrenzen, twee en tien operaties aan de landgrenzen en twee en vijf operaties aan de luchtgrenzen, en daarnaast respectievelijk drie en twee operaties die betrekking hadden op verschillende soorten grenzen. Naast de gezamenlijke operaties zijn in totaal ook tien proefprojecten (2006-2007) uitgevoerd.
7. De deelname van de lidstaten aan de gezamenlijke operaties kan verschillende vormen aannemen, variërend van de deelname van een deskundige tot de terbeschikkingstelling van materieel zoals schepen en vliegtuigen. Gemiddeld hebben zeven lidstaten deelgenomen aan operaties aan de zeegrenzen, negen aan operaties aan de landgrenzen en elf aan operaties aan de luchtgrenzen (2006 en 2007 samen). Aan elk van de zeven operaties aan de zeegrenzen waarbij patrouilles op zee werden verricht, hebben één tot vier lidstaten deelgenomen met materieel in de vorm van vliegtuigen, schepen of helikopters, bovenop de bijdrage van het gastland, dat nul tot twee schepen per operatie leverde.
8. Omdat bij operaties aan de zeegrenzen veel materieel moet worden ingezet, zijn de kosten van deze operaties veel hoger – gemiddeld 2,7 miljoen euro – dan voor operaties aan de land- en de luchtgrenzen, waarmee gemiddeld respectievelijk 83 000 en 194 000 euro is gemoeid.
9. De resultaten van de gezamenlijke operaties kunnen niet alleen in kwantificeerbare termen worden uitgedrukt. Zij leveren ook andere resultaten op, zoals de uitwisseling van beproefde methoden en informatie tussen de lidstaten en meer dagelijkse samenwerking tussen de nationale grensbewakingsautoriteiten. Dat neemt niet weg dat de cijfers indrukwekkend zijn: in 2006 en 2007 samen zijn meer dan 53 000 personen bij deze operaties aangehouden of tegengehouden aan de grens. Er zijn ruim 2 900 valse of vervalste reisdocumenten ontdekt en 58 personen gearresteerd die meewerkten aan illegale migratie.

### *Andere initiatieven op dit gebied*

10. Naar aanleiding van een verzoek van de Europese Raad van december 2006 is in mei 2007 het Europees patrouillenetwerk (EPN) van start gegaan. Frontex en de betrokken lidstaten (Portugal, Spanje, Frankrijk, Italië, Slovenië, Malta, Griekenland en Cyprus) werken regionaal samen, waarbij ook sprake is van bilaterale samenwerking tussen buurlanden. Er zijn alleen patrouilles gehouden in de buurt van de kust van de betrokken lidstaten.
11. Zoals de Raad in oktober 2006 heeft verzocht, heeft het agentschap een centraal register opgezet van beschikbare technische uitrusting voor controle en bewaking van de buitengrenzen (CRATE), overeenkomstig artikel 7 van de Frontex-verordening. De CRATE-database bevat momenteel meer dan honderd schepen, ongeveer 20 vliegtuigen, 25 helikopters en honderden stuks ander materieel voor grenstoezicht, zoals mobiele radarapparatuur, voertuigen, thermocamera's en mobiele detectoren. De database is in eerste instantie bedoeld voor bilateraal gebruik door de lidstaten, maar geeft ook een overzicht van het materieel dat bij gezamenlijke operaties kan worden ingezet. Tot nu toe is voor dit laatste doel slechts in bescheiden mate gebruikgemaakt van dit materieel (eenmaal grenscontrole-apparatuur en eenmaal een vliegtuig).
12. De EU-instellingen, de lidstaten en het publiek in het algemeen hebben hoge verwachtingen van Frontex, dat werk moet maken van de operationele coördinatie om de illegale immigratie aan de zuidelijke zeegrenzen aan te pakken. Zoals blijkt uit de resultaten tot nu toe, zijn deze operaties de duurste en meest arbeidsintensieve van alle operationele activiteiten van Frontex. De deelname van de lidstaten aan operaties waarbij zeepatrouilles worden verricht, blijft echter beperkt, in vergelijking met andere soorten operaties.

### *Aanbevelingen*

13. Tegen deze achtergrond en omdat de begrotingsautoriteit de begroting van Frontex voor 2008 aanzienlijk heeft verhoogd (nu in totaal 70 miljoen euro), acht de Commissie de volgende punten essentieel voor de ontwikkeling van de operationele coördinatie op korte termijn:
  - de mogelijkheden van CRATE en de verplichtingen die de lidstaten zijn aangegaan, moeten ten volle worden benut om ervoor te zorgen dat voor operaties aan de zeegrenzen het nodige materieel beschikbaar is. Frontex wordt verzocht regelmatig verslag uit te brengen aan de Europese instellingen, zodat zij weten in welke mate het materieel daadwerkelijk wordt gebruikt (zowel voor operaties die door Frontex worden gecoördineerd als voor bilaterale operaties van de lidstaten) en in hoeverre dit voldoet aan de behoeften, en om de instellingen te informeren over een mechanisme om de beschikbaarheid van het door de lidstaten geboden materieel te garanderen. Frontex zou tevens de mogelijkheden van CRATE kunnen uitbreiden door zelf materieel aan te schaffen of te leasen;

- de Frontex-verordening biedt de mogelijkheid om in de lidstaten gespecialiseerde bijkantoren op te richten via welke het agentschap de praktische aspecten van gezamenlijke operaties en proefprojecten kan organiseren. Gezien de ontwikkeling in de richting van permanente operaties en de uitbreiding van de taken van het agentschap als geheel zou nu serieus moeten worden overwogen dergelijke bijkantoren op te zetten in bepaalde regio's en/of voor bepaalde soorten grenstoezicht, waarbij een bijkantoor voor de zuidelijke zeegrenzen prioriteit heeft;
- Frontex moet nagaan hoe de gezamenlijke operaties kunnen worden samengevoegd met het Europees patrouillenetwerk, omdat in beide gevallen sprake is van structurele maatregelen en overlapping moeten worden voorkomen;
- als gevolg van de aanzienlijke verhoging voor 2008 zal de Commissie de meerjarenprogrammering van de Frontex-begroting voor de resterende periode van het huidige financiële kader herzien en daarvoor voorstellen indienen bij de begrotingsautoriteit.

**B. Bijstand aan de lidstaten bij het opleiden van nationale grenswachten, bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke opleidingsnormen**

14. De opleidingsactiviteiten van Frontex zijn een voortzetting van de activiteiten van het voormalige ad-hoccentrum voor de opleiding van grenswachten, die in 2005 volledig door Frontex zijn overgenomen. In totaal zijn 97 opleidingen, bijeenkomsten en workshops georganiseerd, waaronder opleidingen voor grenswachten en opleidingen voor opleiders, voor 1 341 deelnemers. De gemeenschappelijke basisinhoud voor de opleiding van grenswachten, die de opleiding van grenswachten in geheel Europa moet standaardiseren, wordt momenteel herzien. Hoewel het effect van de opleidingsactiviteiten pas op lange termijn kan worden gemeten, is het duidelijk dat de gekozen aanpak, met Frontex als operationele coördinator voor opleiding die samenwerkt met nationale opleidingsinstituten, een succes is en uitbreiding verdient.

*Aanbevelingen*

15. Grenswachten leren het Schengenacquis, met name de Schengengrenscodes, correct en consequent toe te passen: dat moet de hoofddoelstelling blijven van de opleidingsactiviteiten van Frontex. Uit de ervaringen met gezamenlijke operaties is echter gebleken dat grenswachten vaak worden geconfronteerd met personen die internationale bescherming vragen of met crisissituaties op zee (zie punt II.A). De Commissie is van mening dat Frontex gespecialiseerde opleidingen (onder meer door uitwisseling van personeel) zou moeten organiseren over de desbetreffende bepalingen van de Europese en internationale asielregels, het zeerecht en de grondrechten, om ervoor te zorgen dat deze volledig worden geëerbiedigd en om tot een consequente aanpak te komen bij de coördinatie van zoek- en reddingsoperaties.

## C. Risicoanalyses

16. Frontex heeft in februari 2007 zijn tweede jaarlijkse risicoanalyse gepresenteerd. Eind 2007 waren in totaal 11 specifieke risicoanalyses uitgevoerd, en er zijn er nog negen in voorbereiding voor begin 2008. Frontex heeft ook bijgedragen aan de Dreigingsevaluatie voor georganiseerde criminaliteit (OCTA) en samen met Europol een verslag opgesteld over de risicoroutes voor illegale immigratie op de westelijke Balkan. Afgezien van deze analyses, die de lidstaten onder andere helpen in te spelen op nieuwe dreigingen en te bepalen hoe de middelen over bepaalde delen van de grens moeten worden verdeeld, staat risicoanalyse centraal in de meeste activiteiten van het agentschap, zoals de planning van gezamenlijke operaties en opleidingsactiviteiten. Daarnaast is de rol die aan Frontex is toebedeeld in het kader van het Europees Buitengrenzenfonds bepalend voor de toewijzing van financiële middelen aan de lidstaten.
17. In 2007 is Frontex aangesloten op ICONet, zodat met de lidstaten informatie kan worden uitgewisseld over risicoanalyses, de voorbereiding van gezamenlijke operaties en terugkeer. ICONet is opgericht bij Beschikking 2005/267/EG van de Raad<sup>4</sup> en is operationeel sinds 2006. Het is een beveiligd, op internet gebaseerd netwerk waarmee de diensten voor migratiebeheersing informatie uitwisselen over onregelmatige immigratie, illegale binnenkomst en immigratie en terugkeer van personen die illegaal in de Unie verblijven.
18. Frontex neemt deel aan de bijeenkomsten van het CIBGGI (Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake grensoverschrijding en immigratie), dat regelmatig bij de Raad vergadert. Het CIBGGI helpt de lidstaten bij het uitwisselen van informatie over legale immigratie, voorkoming van illegale immigratie en illegaal verblijf, bestrijding van mensensmokkel, verbetering van de opsporing van valse of vervalste reisdocumenten en manieren om terugkeermethoden te verbeteren. Er zijn duidelijk synergie-effecten en schaalvoordelen te behalen bij de activiteiten van CIBGGI, ICONet en Frontex op het gebied van het verzamelen, analyseren en verspreiden van gegevens over illegale immigratie.

### *Aanbevelingen*

- Er moet prioriteit worden gegeven aan gezamenlijke risicoanalyses met Europol, internationale organisaties en betrokken derde landen (op basis van de respectieve werkafspraken); daarbij valt te denken aan meer geografisch en/of thematisch georiënteerde risicoanalyses met de betrokken partners.
- Frontex moet ICONet gaan beheren, via het huidige of een ander technisch platform, zoals het Frontex-informatiesysteem; daardoor zal waarschijnlijk ook beter gebruik worden gemaakt van het netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen, dat ook is aangesloten op ICONet. Daarnaast moet Frontex de activiteiten van het CIBGGI overnemen.

---

<sup>4</sup> PB L 83 van 1.4.2005, blz. 48.

**D. Follow-up van de ontwikkelingen op het gebied van onderzoek die relevant zijn voor de controle en de bewaking van de buitengrenzen**

19. Frontex heeft tot nu toe zes projecten en zeven workshops en seminars over onderzoek en ontwikkeling uitgevoerd. Nieuwe technologie speelt een cruciale rol bij de voorstellen in de twee mededelingen die de Commissie tegelijk met dit verslag indient: een over een inreis/uitreisysteem en maatregelen om de grenscontrole te automatiseren, en een over een Europees grensbewakingssysteem. Voor het eerste voorstel heeft het Biopass-project van Frontex met betrekking tot het gebruik van biometrische gegevens op luchthavens en nationale regelingen voor geregistreerde reizigers belangrijke gegevens opgeleverd. Wat het voorstel over het Europees grensbewakingssysteem betreft, is een belangrijke rol voor Frontex weggelegd bij de uitvoering van de studies die moeten uitwijzen welke maatregelen er precies moeten worden getroffen.
20. Frontex zal actief deelnemen aan de werkzaamheden van het nieuwe Europees forum voor onderzoek en innovatie op het gebied van veiligheid, waarbinnen een afzonderlijke werkgroep grensbeveiliging is opgericht.

*Aanbevelingen*

21. In de toekomst moet er vooral op worden toegezien dat in de onderzoeksactiviteiten voldoende rekening wordt gehouden met de specifieke belangen van de autoriteiten voor grenstoezicht. Frontex speelt daarbij een centrale rol, want het moet ervoor zorgen dat bij het formuleren van nieuwe onderzoeksprioriteiten ook wordt gekeken naar de praktische behoeften van de nationale grensbewakingsautoriteiten, en dat deze autoriteiten door middel van workshops op de hoogte blijven van de laatste ontwikkelingen. Frontex zou zich ook moeten bezighouden met de ontwikkeling van praktische projecten waarin nieuwe technologie operationeel wordt getest en de bruikbaarheid en het effect ervan op de bestaande procedures wordt beoordeeld, en waarbij contact wordt onderhouden met de Europese normalisatie-instituten.

**E. Bijstand aan lidstaten die worden geconfronteerd met omstandigheden die een versterkte operationele en technische bijstand aan de buitengrenzen vergen, en inzet van snelle grensinterventieteams**

22. De verordening inzake snelle grensinterventieteams (RABIT), die op 20 augustus 2007 van kracht is geworden, heeft de oprichtingsverordening van Frontex ingrijpend gewijzigd voor wat betreft de bijstand aan lidstaten die worden geconfronteerd met omstandigheden die meer operationele en technische bijstand aan de buitengrenzen vergen. De RABIT-verordening roept een “snelle-interventiemacht” in het leven ter versterking van de menskracht van een lidstaat in nood.
23. Frontex heeft de voorbereidingen voor de toepassing van de verordening kort na de vaststelling ervan afgerond. Er is een “RABIT-pool” gevormd, die uit 500 tot 600 grenswachten bestaat. In het najaar van 2007 is een oefening gehouden. Tot nu toe heeft geen enkele lidstaat verzocht om inzet van een RABIT-team.

### *Aanbevelingen*

24. De inzet van een RABIT-team kan worden gecombineerd met technische bijstand overeenkomstig artikel 8 van de Frontex-verordening. De Commissie beveelt aan dat Frontex deze bepaling werkzamer maakt door zelf grenscontrole- en bewakingsuitrusting aan te schaffen die door de RABIT-teams kan worden gebruikt; op die manier is altijd op korte termijn materieel beschikbaar. Een andere mogelijkheid is de in CRATE vermelde uitrusting voor dit doel te gebruiken, maar dan moeten de regels worden aangepast om ervoor te zorgen dat er altijd snel en onvoorwaardelijk materieel voor de RABIT-teams beschikbaar is.

### **F. Ondersteuning van de lidstaten bij de organisatie van gezamenlijke terugkeeroperaties**

25. Frontex heeft ondersteuning geboden bij de organisatie van negen gezamenlijke terugkeeroperaties. Verder zijn zes projecten opgezet, waarbij wordt gekeken naar beproefde methoden voor het verkrijgen van reisdocumenten en regelmatig wordt nagaan of er gemeenschappelijke behoeften bestaan in verband met gezamenlijke terugkeeroperaties.
26. Tijdens het Duitse voorzitterschap is uitvoerig gesproken over de uitbreiding van de rol van Frontex bij de ondersteuning van gezamenlijke terugkeeroperaties, waarna de Raad in juni 2007 een reeks conclusies heeft vastgesteld. Daarin wordt er bij de lidstaten op aangedrongen Frontex te betrekken bij de planning en organisatie van gezamenlijke terugkeervluchten en de behoeften in verband met gezamenlijke terugkeeroperaties te peilen. Dit is een van de kerntaken van Frontex, maar uit de resultaten tot nu toe blijkt dat de frequentie en de intensiteit van deze ondersteuning achterblijft bij de vorderingen op het gebied van de operationele coördinatie.

### *Aanbevelingen*

27. De Commissie staat volledig achter de uitvoering van de Raadsconclusies van juni 2007, die een uitvoerige lijst van prioriteiten voor de korte en middellange termijn bevatten. Met de aanbeveling in dit verslag (zie punt II.C) om het beheer van ICONet aan Frontex toe te vertrouwen, krijgt Frontex daarvoor ook meer mogelijkheden. Daarnaast moet worden overwogen de werkingssfeer van artikel 7 van de Frontex-verordening, over CRATE, aan te passen; nu heeft dit artikel alleen betrekking op technische uitrusting voor controle en bewaking, maar de werkingssfeer zou kunnen worden uitgebreid tot uitrusting voor gezamenlijke terugkeeroperaties, waaronder uitrusting die door Frontex wordt geleased, zoals vliegtuigen.

### **III. LANGETERMIJNVISIE**

28. Voor Frontex is een sleutelrol weggelegd in de ontwikkeling van de geïntegreerde grensbeheerstrategie van de Unie op de lange termijn. Zo nodig moet de rol van Frontex op basis van concrete behoeften stap voor stap worden uitgebreid, waarbij de administratieve capaciteit geleidelijk wordt versterkt, en voortdurend wordt geëvalueerd hoe het agentschap zijn taken vervult. Op lange termijn moet worden bekeken welke meerwaarde Frontex kan hebben voor het geïntegreerde grensbeheer als geheel en voor de afzonderlijke onderdelen ervan, met name waar het gaat om



maatregelen in samenwerking met derde landen en maatregelen aan de grenzen. Tevens wordt in het kader van het geïntegreerde maritieme beleid van de EU verwacht dat dankzij Frontex de grens- en sectoroverschrijdende samenwerking tussen de autoriteiten en EU-organen die zich bezighouden met offshore-activiteiten aanzienlijk efficiënter zal worden.

29. Wat het geïntegreerde grensbeheer als geheel betreft, moeten de mogelijkheden van Frontex worden benut ten behoeve van de algehele Schengenregeling. Hoewel de Schengenevaluaties betrekking hebben op onderwerpen die buiten het mandaat van Frontex vallen (zoals visa, politieke samenwerking en gegevensbescherming), kan Frontex wel degelijk een extra inbreng hebben in deze evaluaties, vanwege zijn onafhankelijke status, zijn deskundigheid op het gebied van controle en bewaking van de buitengrenzen en zijn opleidings- en risicoanalyseactiviteiten. Zoals gevraagd in het Haags programma, zal de Commissie in de tweede helft van 2008 een voorstel indienen voor een aanvullend mechanisme voor de evaluatie van de huidige Schengenlanden, waarin zij concrete voorstellen zal formuleren met betrekking tot de mogelijke rol van Frontex.

#### **A. Maatregelen in samenwerking met derde landen**

30. Bij de samenwerking met derde landen moet Frontex ervoor zorgen dat zijn activiteiten in overeenstemming zijn met het algemene kader van het beleid voor externe betrekkingen. Het mandaat van Frontex op het gebied van de samenwerking met derde landen is beperkt, in die zin dat Frontex bijvoorbeeld geen projecten voor technische bijstand in derde landen mag uitvoeren. Overwogen moet worden of Frontex de mogelijkheid moet krijgen proefprojecten uit te voeren met derde landen als begunstigden. Met zulke projecten kan het effect van de samenwerking in het kader van de werkafspraken sterk worden vergroot. Door de afspraken kunnen de concrete behoeften aan capaciteitsopbouw op het gebied van grensbeheer in bepaalde derde landen beter worden vastgesteld. Dit kan een aanvulling vormen op de bijstand die via de programma's van de Gemeenschap wordt verleend. In een latere fase kan tegen de achtergrond van het verdrag van Lissabon worden nagedacht over de rol die Frontex kan spelen bij grenstoezichtmissies van de EU in derde landen.
31. Frontex heeft werkafspraken gemaakt voor de technische samenwerking met grensbewakingsautoriteiten in Rusland, Oekraïne en Zwitserland. De onderhandelingen met Kroatië verkeren in een vergevorderd stadium. De raad van bestuur heeft machtiging verleend voor onderhandelingen over dergelijke regelingen met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Turkije, Egypte, Libië, Marokko, Mauritanië, Senegal, Kaapverdië, Moldavië en Georgië. Frontex zal op korte/middellange termijn om een onderhandelingsmandaat verzoeken voor de overige landen van de westelijke Balkan, de landen van West-Afrika, de Verenigde Staten en Canada. Op korte termijn moet allereerst de samenwerking worden versterkt met de landen die uitzicht hebben op de toetreding tot de EU en met de derde landen die op grond van de gezamenlijke operaties en de door Frontex uitgevoerde risicoanalyse probleemgebieden zijn gebleken. Met de Tacis-projecten als uitgangspunt kunnen de mogelijkheden voor samenwerking tussen Frontex en Wit-Rusland worden verkend.

## **B. Maatregelen aan de grens**

### *Horizontale integratie*

32. Betere samenwerking tussen de douane en de andere met het grenstoezicht belaste diensten in de lidstaten is een essentieel onderdeel van het concept geïntegreerd grensbeheer, dat inhoudt dat voor de controle van personen en goederen vergelijkbare werkmethoden en risicoanalyses worden toegepast. Er moet een nadere analyse van de één-contactpuntaanpak (die inhoudt dat de activiteiten van de douane en de grensbewakingsdiensten volledig worden geïntegreerd) worden uitgevoerd, waarbij rekening wordt gehouden met de lopende evaluatie van de ontwikkeling van de douane.
33. De Commissie is van plan onderzoek te doen naar de beste praktijken die in de lidstaten voor de samenwerking tussen diensten worden toegepast. Om de samenwerking in de praktijk te stimuleren, kunnen op Europees niveau proefprojecten worden georganiseerd om de meerwaarde van intensievere coördinatie van de activiteiten van deze diensten te verkennen. De Commissie beveelt aan dat Frontex, de Commissie en de lidstaten gezamenlijke operaties uitvoeren onder leiding van Frontex en de Commissie, die gecoördineerd worden met de samenwerkingsprojecten van de nationale douanediensdiensten. Het gaat daarbij dus om de gelijktijdige uitvoering, aan eenzelfde grensdoorlaatpost, van twee parallelle projecten, een voor de controle van personen en een voor de controle van goederen.

### *Grensbewaking – Eurosur*

34. Tegelijk met dit evaluatieverslag presenteert de Commissie een mededeling met een stappenplan voor de ontwikkeling en implementatie van een Europees grensbewakingssysteem. Frontex speelt bij het opzetten van dit systeem een cruciale rol, met name bij het creëren van een netwerk waarin alle systemen voor maritiem toezicht worden geïntegreerd, zoals reeds opgemerkt in het deel over onderzoek en ontwikkeling van dit verslag.
35. Frontex zou een rol kunnen spelen als centraal punt voor een verbeterd systeem waarmee in real-time operationele informatie tussen de lidstaten wordt uitgewisseld. Wanneer Frontex op meer systematische en gestructureerde basis toegang krijgt tot grensbewakingsinformatie, kan dit dienen als uitgangspunt voor de ontwikkeling van een inlichtingengestuurd Frontex-informatiesysteem voor de buitengrenzen van de EU.

### *Operationele coördinatie*

36. Operationele coördinatie is voor de EU reeds een zeer belangrijk instrument gebleken om de operationele solidariteit tussen de lidstaten te garanderen en de beschikbare middelen in te zetten aan die gedeelten van de buitengrenzen waar ze het meest nodig zijn. Zoals gezegd in de effectbeoordeling bij het RABIT-voorstel heeft de Commissie het voornemen in een later stadium opnieuw te kijken naar een volledig uitgewerkt Europees systeem voor grensbewaking, zodra met de snelgrensinterventieteams voldoende ervaring is opgedaan. Het is echter duidelijk dat ten aanzien van de organisatie van de operationele coördinatie op de lange termijn, wat de patrouilles op zee betreft, nu al twee vragen rijzen.

37. Ten eerste hoe het huidige systeem voor de toewijzing van de middelen aan die gedeelten van de grenzen verder kan worden verbeterd. De Commissie zal nauwlettend in het oog blijven houden in hoeverre de lidstaten met de huidige mechanismen voldoende uitrusting en personeel ter beschikking kunnen stellen. Ook zal zij bekijken in hoeverre het Europees Buitengrenzenfonds op de langere termijn de afzonderlijke lidstaten de nodige versterking kan bieden, uitgaande van de risico's waarmee zij aan de buitengrenzen worden geconfronteerd.
38. Ten tweede moet worden bekeken of de huidige mechanismen op de lange termijn wel rendabel zullen zijn. Daarbij moet ook worden gelet op de administratieve kosten die verbonden zijn aan de coördinatie van de inzet van materiële en menselijke middelen op ad-hocbasis.
39. Mede op basis van de verdere praktische ervaring zal een strategie voor de lange termijn worden geformuleerd. In dat verband zal moeten worden overwogen in welke mate de coördinatie van de middelen van de lidstaten moet worden vervangen door toewijzing van grenswachten en uitrusting op permanente basis. Voor een dergelijke inzet van middelen kan het nodig zijn het juridisch kader te herzien, waarbij gekeken moet worden naar de uitvoerende bevoegdheden van de leden van RABIT-teams en uitgezonden functionarissen, en beoordeeld moet worden of Frontex zelf de grenswachten in dienst moet nemen en/of uitrusting moet aanschaffen en/of leasen voor permanente operaties.

#### **IV. CONCLUSIES**

40. De Commissie verzoekt de Raad prioriteit te geven aan de discussie over de aanbevelingen voor de korte termijn die in dit document zijn aangegeven, aangezien de bijdrage van Frontex aan het beheer van met name de zuidelijke zeegrenzen van de EU zo snel mogelijk moet worden gemaximaliseerd. De aanbevelingen betreffende de rol van Frontex in Eurosur moeten eveneens met voorrang worden behandeld, zoals aangegeven in de afzonderlijke mededeling van de Commissie over de instelling van Eurosur.
41. Op deze basis moet een diepgaande discussie worden gestart over de langetermijnstrategie van de EU met betrekking tot de rol die Frontex moet spelen bij de ontwikkeling van het geïntegreerd grensbeheer (inclusief het mechanisme voor intensievere samenwerking met derde landen) en effectieve beheersing van de migratiestromen.
42. In het licht van de resultaten van deze discussie en de onafhankelijke evaluatie op grond van artikel 33 van de Frontex-verordening zal de Commissie overwegen wetgeving tot wijziging van de Frontex-verordening voor te stellen. Op de langere termijn zal zij, rekening houdend met de ervaringen met de nieuwe regels voor de uitvoerende bevoegdheden van de leden van RABIT-teams en uitgezonden functionarissen, bekijken of het algemene juridische kader voor de door Frontex gecoördineerde operaties moet worden gewijzigd.