

Speciaal verslag

**Ondersteuning van het beheer van
de buitengrenzen door Frontex:**
tot nog toe onvoldoende doeltreffend



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-XII
Inleiding	01-13
Reikwijdte en aanpak van de controle	14-20
Opmerkingen	21-84
Er zijn lacunes in de informatie waarover Frontex beschikt en tekortkomingen in zijn activiteiten ter bestrijding van illegale immigratie	21-60
Er zijn lacunes en inconsistenties in het kader voor informatie-uitwisseling	23-30
De activiteiten van Frontex waren onvoldoende ontwikkeld om doeltreffende ondersteuning te bieden aan de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden	31-53
Frontex heeft geen informatie verstrekt over de impact of de kosten van zijn activiteiten	54-60
Frontex ondersteunt de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit niet op doeltreffende wijze	61-72
Er is nog geen adequaat kader voor informatie-uitwisseling ter ondersteuning van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit	63-65
De steun van Frontex voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit is beperkt	66-72
Frontex is nog niet klaar om zijn mandaat van 2019 doeltreffend uit te voeren	73-84
Frontex heeft zich nog niet aangepast aan de vereisten van zijn mandaat van 2016	74-77
Het mandaat van 2019 zorgt voor een snelle en exponentiële verhoging van de middelen van Frontex	78-81
Het risico bestaat dat Frontex er niet in slaagt de informatie te verkrijgen die nodig is om zijn activiteiten ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit te ontwikkelen	82-84
Conclusies en aanbevelingen	85-101

Bijlagen

**Bijlage I — Europees Grens- en kustwachtagentschap —
aanvullende informatie over de mandaten van 2016 en 2019**

**Bijlage II — Antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst van de
ERK**

**Bijlage III — Uitvoering van Eurosur door de dertig
lidstaten/geassocieerde Schengenlanden**

Bijlage IV — Activiteiten in het kader van maritieme operaties

Acroniemen en afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Antwoorden van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex)

Controleteam

Tijdslijn

Samenvatting

I Met de Schengenuitvoeringsovereenkomst is één ruimte van verkeer zonder controles aan de binnengrenzen tot stand gebracht. De bewaking van en het toezicht op de buitengrenzen zijn van essentieel belang om het vrije verkeer van personen en goederen binnen dit gebied te vergemakkelijken en tegelijkertijd de interne veiligheid te waarborgen en mogelijke bedreigingen aan de grenzen te voorkomen.

II Frontex werd opgericht in 2004 en werd met de vaststelling van Verordening (EU) 2016/1624 het Europees Grens- en kustwachtagentschap. Hierbij werd het oorspronkelijke mandaat aanzienlijk uitgebreid en kreeg het Agentschap de bevoegdheid om het Europees geïntegreerd grensbeheer van de buitengrenzen van de EU te vergemakkelijken, terwijl de lidstaten hiervoor verantwoordelijk blijven.

III Slechts drie jaar later werden de bevoegdheden van Frontex uitgebreid bij Verordening (EU) 2019/1896 en kreeg het een operationele rol in plaats van een ondersteunende en coördinerende rol. In het kader hiervan werden de middelen exponentieel verhoogd en werd voorzien in de oprichting van een permanent korps dat uiterlijk in 2027 uit 10 000 operationele personeelsleden zal bestaan en in een gemiddelde begroting van 900 miljoen EUR per jaar.

IV We controleerden of Frontex vier van zijn zes primaire activiteiten doeltreffend uitvoerde om bij te dragen aan de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer en zo de lidstaten ondersteunde bij het voorkomen, opsporen en bestrijden van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit. We onderzochten ook in hoeverre Frontex voorbereid is om zijn nieuwe, uitgebreide mandaat van 2019 te vervullen. Dit is de eerste keer dat we zijn nagegaan hoe Frontex deze activiteiten, zoals omschreven in de verordening van 2016, uitvoert. Ons verslag komt op het juiste moment, aangezien de laatste externe evaluatie van het Agentschap in juli 2015 werd gepubliceerd en Verordening (EU) 2019/1896 zonder effectbeoordeling werd goedgekeurd. De controle bestreek de periode van eind 2016 (toen Frontex de nieuwe verantwoordelijkheden kreeg) tot februari 2020.

V Over het algemeen constateerden we dat de steun van Frontex aan de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden bij de bestrijding van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit onvoldoende doeltreffend is. We stelden vast dat Frontex zijn mandaat van 2016 niet volledig heeft uitgevoerd en we wezen op verschillende risico's in verband met het mandaat van Frontex van 2019.

VI We constateerden dat er weliswaar een functioneel kader voor informatie-uitwisseling bestaat om de strijd tegen illegale immigratie te ondersteunen, maar dat dit niet goed genoeg functioneerde om een nauwkeurig, volledig en actueel situationeel bewustzijn ten aanzien van de buitengrens van de EU te bieden. Voor grensoverschrijdende criminaliteit is er nog geen adequaat kader voor informatie-uitwisseling tot stand gebracht. Dit heeft gevolgen voor het vermogen van Frontex en de lidstaten om de buitengrenzen te monitoren en zo nodig snel op vastgestelde dreigingen te reageren.

VII Frontex vond het moeilijk om gebruik te maken van de rapportage door de nationale autoriteiten voor grenstoezicht in het kader van het Europees grensbewakingssysteem en er gelden juridische beperkingen voor het gebruik van de gegevens in de pan-Europese systemen voor risicoanalyse. Bovendien is het niet in staat het gemeenschappelijk geïntegreerd risicoanalysemodel toe te passen dat de meeste lidstaten gebruiken.

VIII Het gegevensverzamelingsproces in het kader van de kwetsbaarheidsbeoordeling van Frontex heeft te kampen met aanhoudende problemen in verband met de volledigheid en kwaliteit van de gegevens, hoewel de lidstaten de informatie zouden moeten verstrekken die Frontex nodig heeft.

IX Wat gezamenlijke operaties betreft, is de inzet van middelen voor het voorkomen, opsporen en bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit nog niet voldoende ontwikkeld in de dagelijkse activiteiten van Frontex. Aangezien informatie over de werkelijke kosten en prestaties ontbreekt, worden de besluitvormers niet adequaat geïnformeerd aan de hand van de operationele rapportage door Frontex.

X Frontex heeft niet de nodige maatregelen genomen om zijn organisatie aan te passen aan het mandaat dat het in 2016 heeft gekregen. We hebben tekortkomingen vastgesteld in de personeelsplanning in de eenheden Risicoanalyse en Kwetsbaarheidsbeoordelingen en in de communicatie tussen de eenheden waarop de controle betrekking heeft, en deze tekortkomingen vormen een belangrijk risico voor de doeltreffendheid van de nieuwe operationele rol van het Agentschap.

XI Tot slot zijn wij van mening dat er een aanzienlijk risico bestaat dat Frontex moeite zal hebben om het mandaat uit te voeren dat het bij Verordening (EU) 2019/1896 heeft gekregen. De exponentiële verhoging van de beschikbaar gestelde middelen werd overeengekomen zonder een behoeften- en effectbeoordeling ten aanzien van de lidstaten en zonder een evaluatie van de activiteiten van Frontex sinds 2015.

XII Op basis van deze conclusies bevelen wij specifiek aan dat Frontex en de Commissie:

- het kader voor informatie-uitwisseling en het Europese situatiebeeld verbeteren;
- het gemeenschappelijk geïntegreerd risicoanalysemodel bijwerken en toepassen, en zorgen voor toegang tot andere informatiebronnen;
- het potentieel van de kwetsbaarheidsbeoordeling ontwikkelen;
- de operationele respons van Frontex verbeteren;
- de uitdagingen in verband met het nieuwe mandaat van Frontex aanpakken.

Inleiding

01 De inwerkingtreding van de Schengenuitvoeringsovereenkomst in 1995 heeft geleid tot de afschaffing van de binnengrenzen en de totstandbrenging van het Schengengebied voor het vrije en onbeperkte verkeer van personen. Momenteel bestaat het Schengengebied uit 26 Europese landen¹.

02 In de conclusies van de EU-top van december 2001 in Laken verklaarden de lidstaten het volgende: “Een beter beheer van de controle van de buitengrenzen van de Unie zal bijdragen tot de bestrijding van het terrorisme, de illegale immigratiekanalen en de mensenhandel. De Europese Raad verzoekt de Raad en de Commissie de mechanismen te bepalen voor samenwerking tussen de diensten die met de controle van de buitengrenzen belast zijn en de voorwaarden te bestuderen waaronder het mogelijk is een gemeenschappelijk mechanisme of gemeenschappelijke diensten voor de controle van de buitengrenzen te creëren”².

03 Met het oog op de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie in 2004³ Frontex⁴ opgericht. Het Agentschap werd opgericht, uitgaande van het idee dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht op en de bewaking van de buitengrenzen wordt gedeeld met de lidstaten en hierin is geen verandering gebracht bij latere wijzigingen van de oprichtingsverordening van Frontex.

04 Het eerste mandaat van het Agentschap bestond erin de operationele samenwerking tussen de instanties voor grenstoezicht van de lidstaten te verbeteren en te ondersteunen, en een gemeenschappelijk beleid inzake opleiding, risicobeoordeling en gezamenlijke operaties te ontwikkelen en te bevorderen. Daarom was de oorspronkelijke naam van het Agentschap ook “Europees Agentschap voor het

¹ 22 EU-lidstaten (België, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Finland en Zweden) en IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

² Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Laken, 14 en 15 december 2001, punt 42 (SN 300/1/01 REV 1).

³ [Verordening \(EG\) nr. 2007/2004 van de Raad](#) van 26 oktober 2004 (PB L 349 van 25.11.2004, blz. 1).

⁴ Afgeleid van het Frans “Frontières extérieures”.

beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie”.

05 De oprichtingsverordening van Frontex is vier maal gewijzigd: in 2007⁵, 2011⁶, 2016⁷ en 2019⁸, en elke keer werden het mandaat, de functies en de begroting van het Agentschap geleidelijk uitgebreid (de begroting van 19 miljoen EUR in 2006 tot 330 miljoen EUR in 2019).

06 Bij de eerste wijziging, in 2007, werd het oorspronkelijke mandaat uitgebreid via de zogenoemde verordening inzake snelle-grensinterventieteams, die het Agentschap in staat stelde snel grensinterventieteams in te zetten in de lidstaten. De teams zouden gedurende een beperkte periode optreden op verzoek van een lidstaat die te maken kreeg met urgente en uitzonderlijke situaties die het gevolg waren van een grote toestroom van migranten langs irreguliere kanalen. In deze verordening werd voor het eerst verwezen naar “immigratie”, een verschijnsel dat niet werd genoemd in de verordening van 2004.

07 In 2011 leidde de toename van de migratiestromen in de Middellandse Zee, die voornamelijk het gevolg was van politieke gebeurtenissen in Noord-Afrika, in combinatie met tekortkomingen en beperkingen aan de operationele kant van het Agentschap, tot de tweede wijziging van de oprichtingsverordening van Frontex. De belangrijkste wijzigingen betroffen de gebruikmaking van informatiesystemen door Frontex, ook binnen het Europees grensbewakingssysteem; een grotere coördinerende rol bij gezamenlijke terugkeeroperaties, gezamenlijke operaties en proefprojecten, en een nieuwe mogelijkheid voor Frontex om alleen of in mede-eigendom met een lidstaat uitrusting te kopen en verbindingsfunctionarissen naar derde landen te sturen.

08 Tijdens de migratiepiek van 2015 waren de medewetgevers van de EU en de Commissie van mening dat Frontex, dat een beperkt mandaat had om de lidstaten te ondersteunen bij het beveiligen van hun buitengrenzen, over onvoldoende personeel

⁵ [Verordening \(EG\) nr. 863/2007](#) van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot instelling van een mechanisme voor de oprichting van snelle-grensinterventieteams (PB L 199 van 31.7.2007, blz. 30).

⁶ [Verordening \(EU\) nr. 1168/2011](#) van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 (PB L 304 van 22.11.2011, blz. 1).

⁷ [Verordening \(EU\) 2016/1624](#) van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht (PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1).

⁸ [Verordening \(EU\) 2019/1896](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1).

en uitrusting beschikte. Frontex was voor zijn middelen afhankelijk van vrijwillige bijdragen van de lidstaten en ontbeerde de bevoegdheid om grensbeheeroperaties en opsporings- en reddingsoperaties uit te voeren. Zij vreesden dat Frontex de door de vluchtelingen crisis veroorzaakte situatie minder doeltreffend zou kunnen aanpakken en verhelpen als gevolg van deze beperkingen. Dit leidde in 2016 tot de derde wijziging van de oprichtingsverordening van het Agentschap⁹, die op 6 oktober 2016 in werking is getreden en waarbij Frontex de naam “Europees Grens- en kustwachtagentschap” kreeg, alsook meer taken en bevoegdheden op het gebied van zowel de operationele als de monitoring- en coördinatieaspecten van het grensbeheer. Bij de verordening is ook de Europese grens- en kustwacht opgericht, bestaande uit het Agentschap en de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de grenzen.

09 In artikel 4 van Verordening (EU) 2016/1624 wordt bepaald welke onderdelen het Europees geïntegreerd grensbeheer omvat (zie **kader 1**). Voor het eerst was het Europees geïntegreerd grensbeheer, zoals vermeld in overweging 2 van de verordening, wettelijk gericht op “een efficiënt beheer van het overschrijden van de buitengrenzen en de aanpak van uitdagingen op het gebied van migratie en mogelijke toekomstige dreigingen aan die grenzen, om op die manier bij te dragen aan de bestrijding van zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie en te zorgen voor een hoog niveau van interne veiligheid in de Unie. Tegelijkertijd is het nodig op te treden met volledige eerbiediging van de grondrechten op een manier die het vrije verkeer van personen in de Unie vrijwaart.”

Kader 1

Onderdelen van geïntegreerd grensbeheer

- a) Grenstoezicht, met inbegrip van maatregelen om legale grensoverschrijdingen te vergemakkelijken en, waar passend, maatregelen op het gebied van het voorkomen en opsporen van grensoverschrijdende criminaliteit, zoals het smokkelen van migranten, mensenhandel en terrorisme, en maatregelen in verband met de doorverwijzing van mensen die internationale bescherming behoeven of wensen aan te vragen;
- b) opsporings- en reddingsoperaties voor personen in nood op zee, opgezet en uitgevoerd overeenkomstig EU-verordeningen en het internationaal recht, die plaatsvinden *in situaties* die zich kunnen voordoen tijdens grensbewakingsoperaties op zee;

⁹ Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht.

- c) analyse van de risico's voor de interne veiligheid en van de dreigingen die de werking of de veiligheid van de buitengrenzen kunnen aantasten;
- d) samenwerking tussen de lidstaten, ondersteund en gecoördineerd door het Agentschap;
- e) samenwerking tussen de nationale autoriteiten die in de lidstaten belast zijn met het grenstoezicht of andere grenstaken, en tussen de betrokken instellingen, organen en instanties van de EU;
- f) samenwerking met derde landen op gebieden die onder de Frontex-verordening vallen, met bijzondere aandacht voor naburige landen en derde landen die volgens de risicoanalyse land van herkomst en/of doorreis zijn voor illegale immigratie;
- g) technische en operationele maatregelen binnen het Schengengebied die samenhangen met grenstoezicht en bedoeld zijn om illegale immigratie doeltreffender aan te pakken en grensoverschrijdende criminaliteit doeltreffender te bestrijden;
- h) terugkeer van onderdanen van derde landen voor wie een door een lidstaat uitgevaardigd terugkeerbesluit geldt;
- i) gebruik van geavanceerde technologie, inclusief grootschalige informatiesystemen;
- j) een mechanisme voor kwaliteitscontrole, met name het Schengenevaluatiemechanisme en eventuele nationale mechanismen, dat de tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving inzake grensbeheer moet waarborgen;
- k) solidariteitsmechanismen, met name financieringsinstrumenten van de EU.

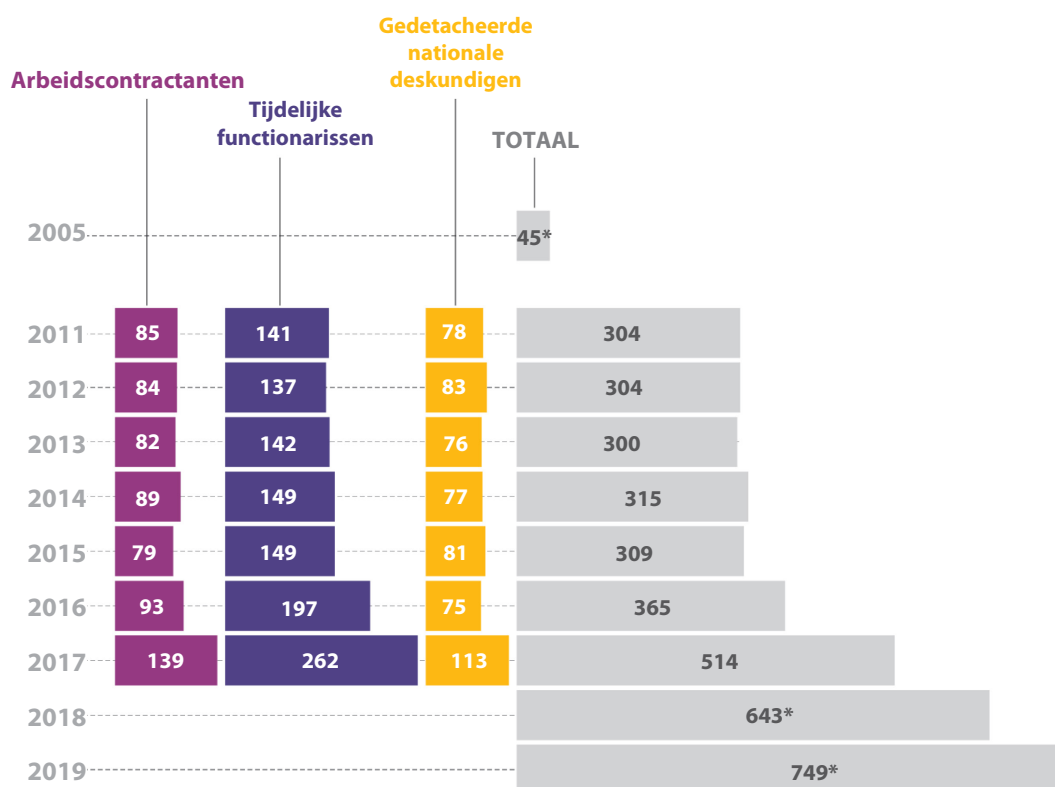
10 De medewetgevers van de EU en de Commissie streefden naar een versterkte en volledig operationele Europese grens- en kustwacht “om tegemoet te komen aan de bezorgdheid van de burgers omtrent de beveiliging en de veiligheid van de Unie”¹⁰. Dus heeft de Europese Commissie in september 2018, d.w.z. slechts twee jaar na de inwerkingtreding van de vorige wijziging, een voorstel voor een nieuwe verordening voor het Agentschap ingediend. De Raad noemde de dringende noodzaak als rechtvaardiging voor het ontbreken van een effectbeoordeling voor de nieuwe wetgeving en van een evaluatie van het vorige mandaat. De nieuwe verordening is op 4 december 2019 in werking getreden. In *Bijlage I* zijn de belangrijkste veranderingen

¹⁰ COM(2018) 631: voorstel voor een nieuwe verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht.

in het mandaat van het Europees Grens- en kustwachtagentschap weergegeven die bij de wijzigingen van de verordening van 2016 en 2019 zijn aangebracht.

11 De belangrijkste maatregel bij deze wijziging was de oprichting van een permanent korps, de eerste geüniformeerde rechtshandhavingdienst van de EU. Met dit orgaan zou de “kloof tussen capaciteiten en verwachtingen”, die het gevolg is van het feit dat het Agentschap voor bijdragen op het gebied van grenswachten en uitrusting afhankelijk is van de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden, moeten worden gedicht. Het korps, dat bestaat uit statutair personeel van Frontex en personeel dat verplicht vanuit Europese landen voor lange en korte tijd wordt gedetacheerd, zal geleidelijk worden opgebouwd tot 10 000 personeelsleden in 2027, waaronder 3 000 grens- en kustwachten, begeleiders voor terugkeer en deskundigen (zie de [figuren 1](#) en [2](#)). Tegelijkertijd zal de begroting van Frontex stijgen van 460 miljoen EUR in 2020 tot gemiddeld 900 miljoen EUR per jaar, om de opgewaardeerde taken en functies van het Agentschap¹¹ te dekken (zie [figuur 3](#)).

Figuur 1 — Het werkelijke aantal personeelsleden van Frontex, 2005-2019

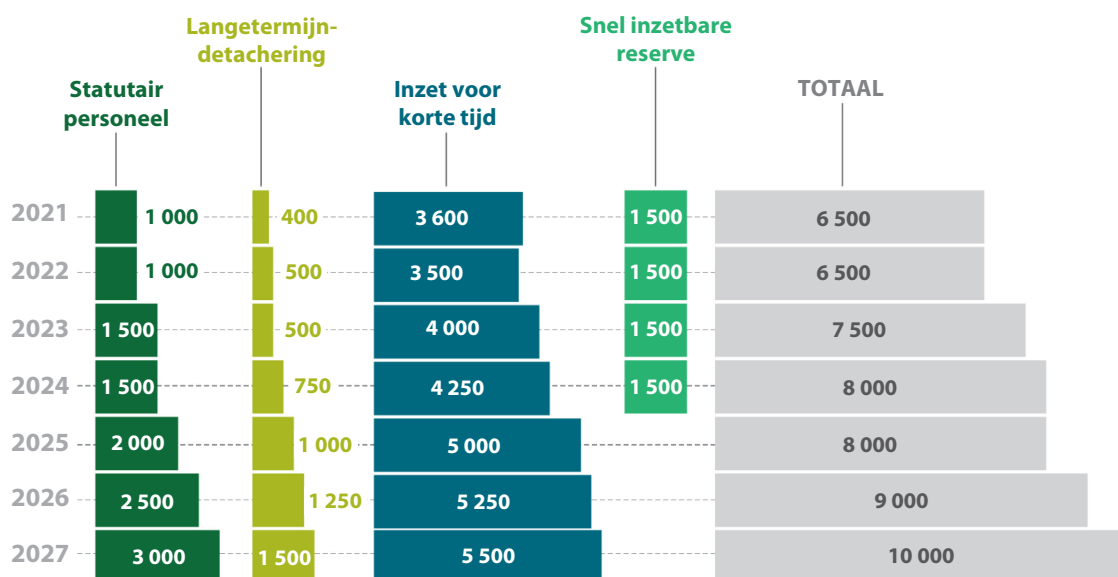


* Uitsplitsing niet openbaar beschikbaar

Bron: ERK, op basis van de jaarverslagen van Frontex.

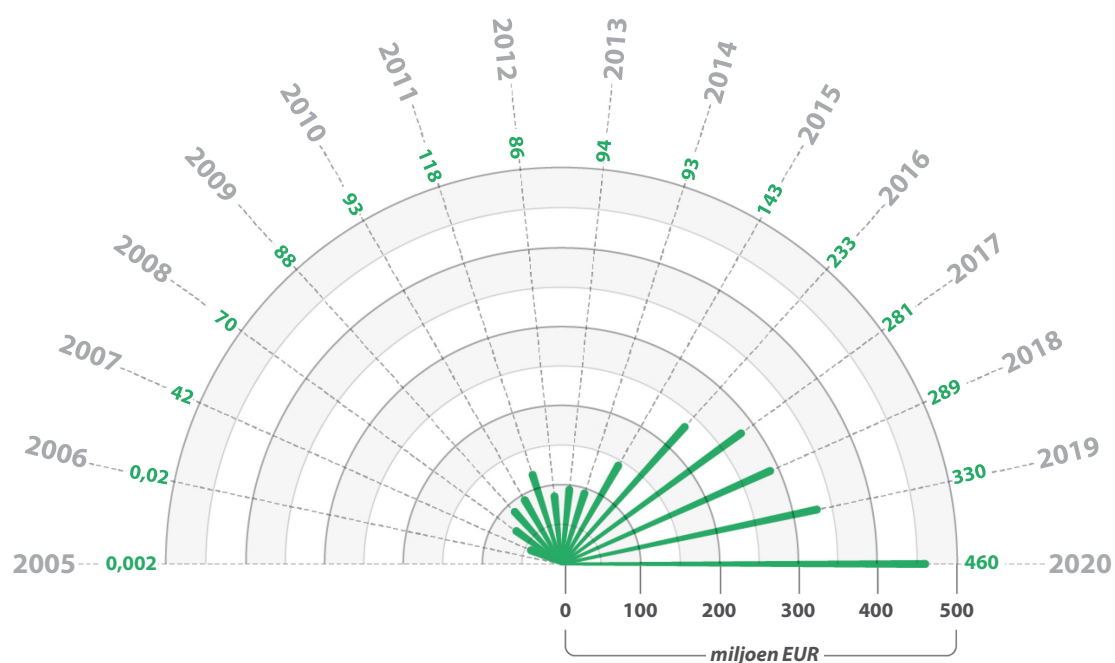
¹¹ COM(2018) 631 final.

Figuur 2 — Capaciteit van het permanente korps per jaar en categorie



Bron: ERK, op basis van Verordening (EU) 2019/1896.

Figuur 3 — Jaarlijkse begroting van Frontex



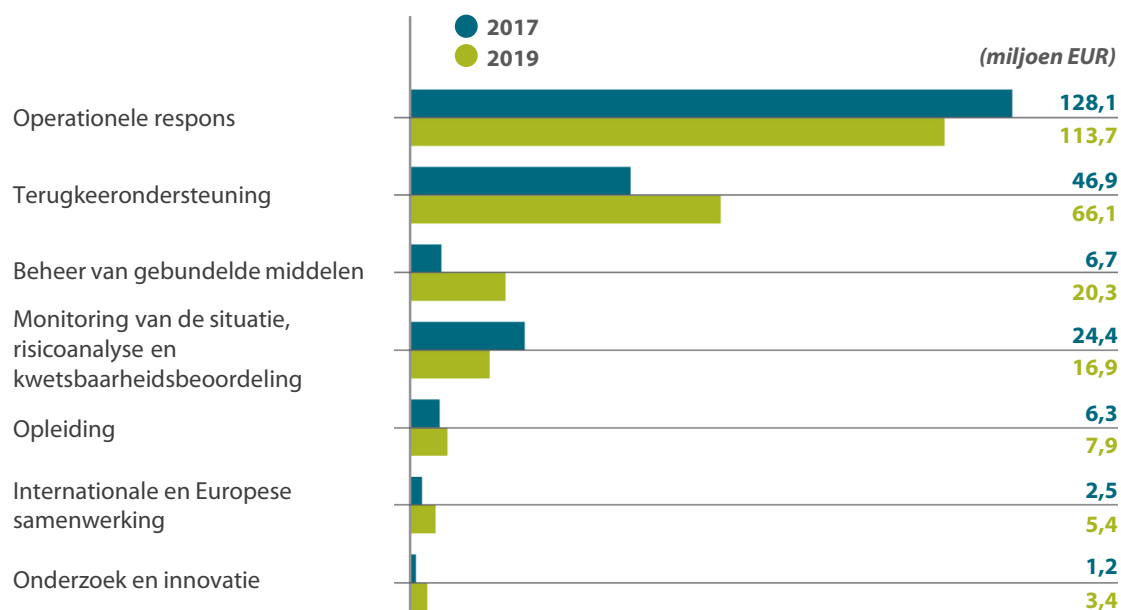
Bron: ERK, op basis van de jaarverslagen van Frontex.

12 De volgende taken worden beschouwd als de primaire activiteiten van Frontex ter ondersteuning van de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden bij het beheer van de buitengrenzen van de EU; deze worden door Frontex als volgt beschreven:

- **monitoring van de situatie** moet een zo gedetailleerd, nauwkeurig en actueel mogelijk beeld opleveren van de situatie aan de buitengrenzen van de EU;
- door middel van **risicoanalyse** moet een beeld ontstaan van de patronen en trends op het gebied van irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminele activiteiten, met inbegrip van mensenhandel, aan de buitengrenzen;
- met **kwetsbaarheidsbeoordelingen** moet het vermogen en de paraatheid van elke lidstaat worden beoordeeld om het hoofd te bieden aan uitdagingen aan zijn buitengrenzen, met inbegrip van migratiedruk;
- door Frontex gecoördineerde en georganiseerde **gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies** (ook wel **operationele respons** genoemd) zijn bedoeld om de lidstaten bij te staan in gebieden aan buitengrenzen die onder aanzienlijke migratiedruk staan. Bij zijn operaties zet het Agentschap Europese grens- en kustwachtteams in, samen met vaartuigen, vliegtuigen, voertuigen en andere technische uitrusting die door de lidstaten ter beschikking worden gesteld;
- **terugkeeroperaties** zijn bedoeld om de lidstaten op verzoek of op initiatief van het Agentschap bij te staan bij de uitvoering van terugkeeroperaties door nationale en gezamenlijke operaties van verschillende lidstaten te organiseren of te coördineren, en hen te helpen bij gedwongen terugkeeroperaties en vrijwillig vertrek; terugkeeroperaties organiseren of coördineren wanneer het vervoermiddel en de begeleiders door het derde land van bestemming ter beschikking worden gesteld;
- in het kader van **Frontex-opleiding** worden opleidingscurricula en gespecialiseerde cursussen op uiteenlopende gebieden ontwikkeld om de hoogste niveaus van professionele kennis onder grenswachten in heel Europa te waarborgen.

13 De operationele kosten van deze activiteiten worden weergegeven in *figuur 4*.

Figuur 4 — Operationele kosten in 2017 en 2019



Bron: ERK, op basis van de financiële overzichten van Frontex.

Reikwijdte en aanpak van de controle

14 In het kader van deze controle onderzochten we vier van de zes primaire activiteiten van Frontex om na te gaan hoe doeltreffend deze bijdroegen aan de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer en gingen we na hoe goed Frontex zich voorbereidde om zijn nieuwe mandaat te vervullen.

15 Om de hoofdcontrolevraag te beantwoorden, hebben we drie subvragen gesteld:

- i) Vervult Frontex zijn mandaat van 2016 op het gebied van de bestrijding van illegale immigratie?
- ii) Vervult Frontex zijn mandaat van 2016 op het gebied van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit?
- iii) Is Frontex goed voorbereid om zijn nieuwe, uitgebreide mandaat van 2019 te vervullen?

16 In 2019 rapporteerden we over de terugkeeroperaties van Frontex (28 % van de operationele kosten)¹². Deze doelmatigheidscontrole was gericht op de vier andere hoofdactiviteiten van Frontex: monitoring van de situatie, risicoanalyse, kwetsbaarheidsbeoordeling en operationele respons. Aangezien het beheer van gebundelde middelen (9 %) een aanvulling vormt op de operationele respons (48 %), valt dit indirect binnen de reikwijdte van de controle. Samen vertegenwoordigden deze activiteiten in 2019 64 % van de operationele kosten van Frontex van 236,7 miljoen EUR (zie [figuur 4](#)).

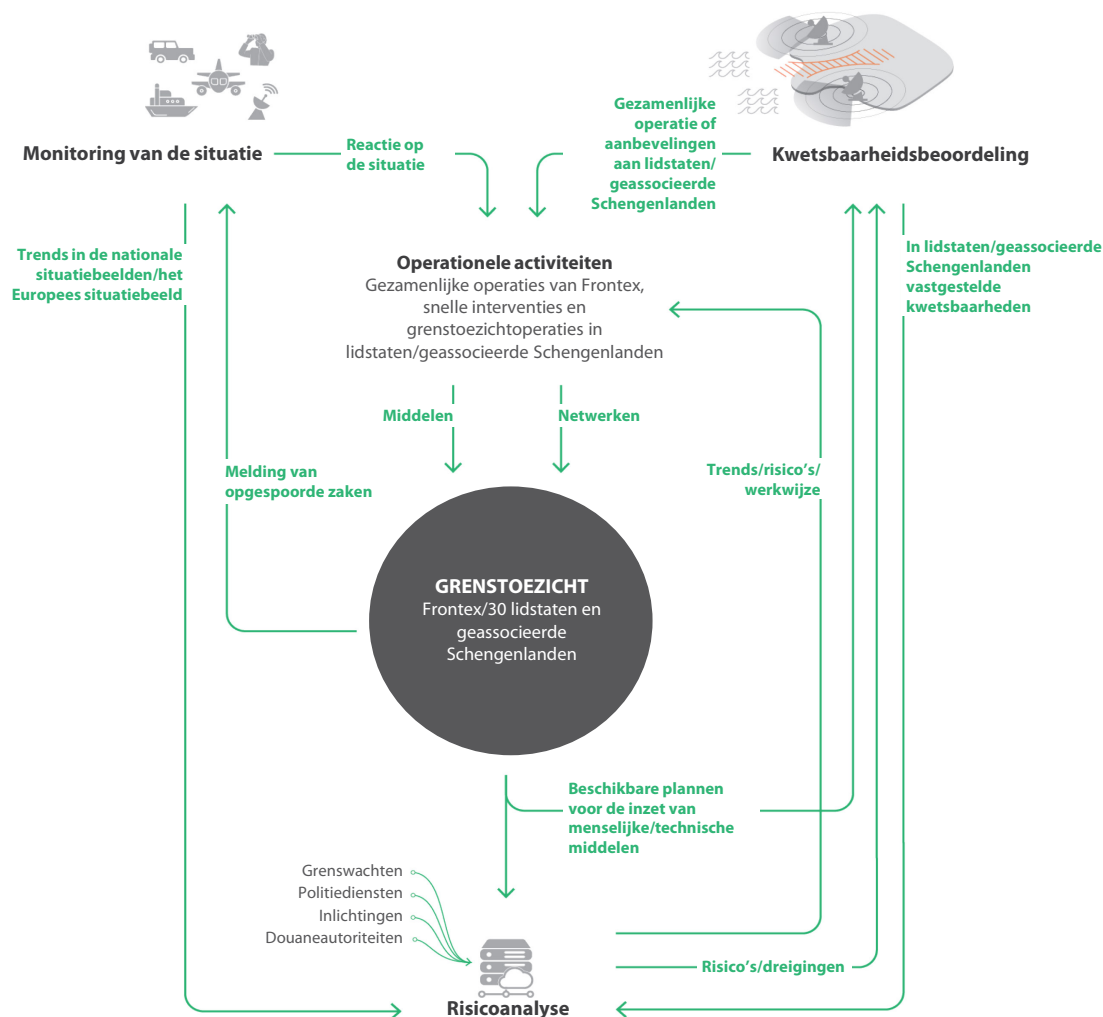
17 Dit is de eerste keer dat we zijn nagegaan hoe Frontex deze activiteiten, zoals omschreven in de verordening van 2016, uitvoert. Ons verslag komt op het juiste moment, aangezien de laatste externe evaluatie van het Agentschap in juli 2015 werd gepubliceerd en Verordening (EU) 2019/1896 zonder effectbeoordeling werd goedgekeurd.

18 Het is de bedoeling dat deze primaire activiteiten van het Agentschap de nationale autoriteiten, zowel op nationaal als op EU-niveau, ondersteunen bij het doeltreffend toezicht houden op hun buitengrenzen, en ze versterken elkaar. Een

¹² Speciaal verslag nr. 24/2019 van de ERK “Asiel, herplaatsing en terugkeer van migranten: tijd om de inspanningen op te voeren en de kloof tussen doelstellingen en resultaten te dichten”.

tekortkoming in een bepaald activiteitengebied kan een negatief effect hebben op andere activiteitengebieden. Omgekeerd kan doeltreffend optreden ten aanzien van één activiteit een wederzijds positief effect hebben op activiteiten op andere gebieden. Zo kan een correcte identificatie en correctie van een kwetsbaarheid die tijdens kwetsbaarheidsbeoordelingen is vastgesteld, leiden tot een betere operationele controle, waardoor het situationeel bewustzijn wordt verbeterd en de risicoanalyse vollediger wordt (zie [figuur 5](#)).

Figuur 5 — Verwachte bijdrage van de primaire activiteiten van Frontex aan doeltreffend grenstoezicht



Bron: ERK.

19 De controle bestreek de periode van eind 2016 (het jaar waarin Frontex de nieuwe verantwoordelijkheden kreeg) tot februari 2020. De activiteiten van Frontex met betrekking tot de eerbiediging en bescherming van de grondrechten vallen niet binnen de reikwijdte van deze controle.

20 Om de controle uit te voeren, bezochten we onze gecontroleerde, Frontex, en spraken we met vertegenwoordigers van de verschillende eenheden van het Agentschap. Wij hebben ook vergaderingen gehouden met de grensautoriteiten van Polen en Italië, als steekproef van landen waar het Agentschap gezamenlijke land-, lucht- en zeeoperaties uitvoerde, en hebben faciliteiten bezocht waar deze operaties werden uitgevoerd. Naar de overige 25 lidstaten stuurden we vragenlijsten en we hebben 20 antwoorden ontvangen (zie *Bijlage II* — geen antwoorden van Cyprus, Griekenland, Ierland, Nederland en Slovenië). Tot slot omvatten onze controlewerkzaamheden controles van documentatie van Frontex en van de Italiaanse en Poolse nationale autoriteiten, alsook van verslagen en documenten die zijn gepubliceerd door nationale autoriteiten, onderzoeksinstituten en academici.

Opmerkingen

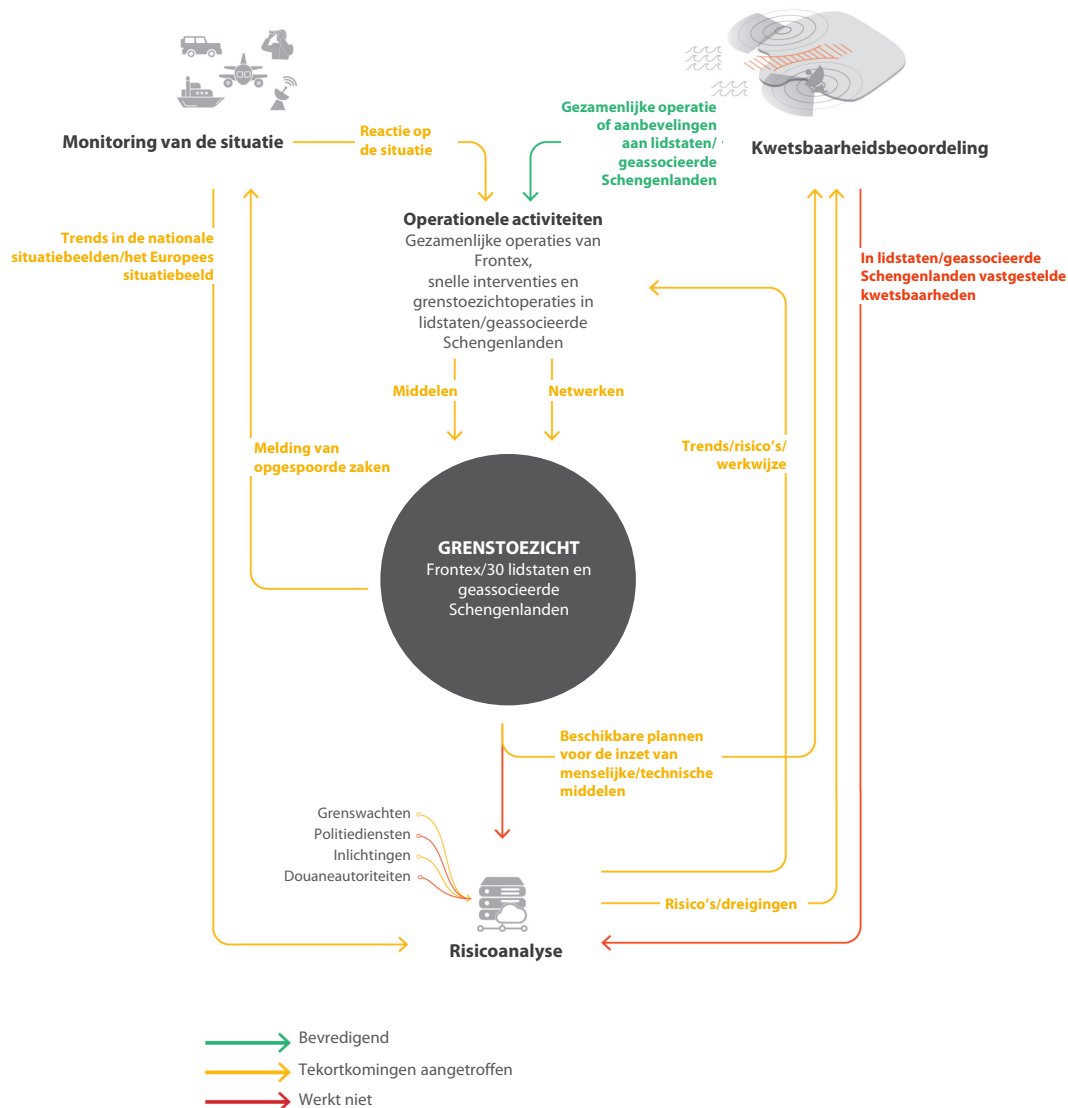
Er zijn lacunes in de informatie waarover Frontex beschikt en tekortkomingen in zijn activiteiten ter bestrijding van illegale immigratie

21 In dit deel onderzochten we of Frontex zijn mandaat van 2016 op het gebied van de bestrijding van illegale immigratie vervult door:

- i) gebruik te maken van een kader voor informatie-uitwisseling om een zo gedetailleerd, nauwkeurig en actueel mogelijk beeld te geven van de situatie aan de buitengrenzen van de EU;
- ii) zijn activiteiten op zodanige wijze uit te voeren dat de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden worden ondersteund;
- iii) informatie te verstrekken over de impact of de kosten van zijn activiteiten.

22 In *figuur 6* zijn onze bevindingen samengevat.

Figuur 6 — Vastgestelde tekortkomingen in de primaire activiteiten van Frontex bij de ondersteuning van de bestrijding van illegale immigratie



Bron: ERK.

Er zijn lacunes en inconsistenties in het kader voor informatie-uitwisseling

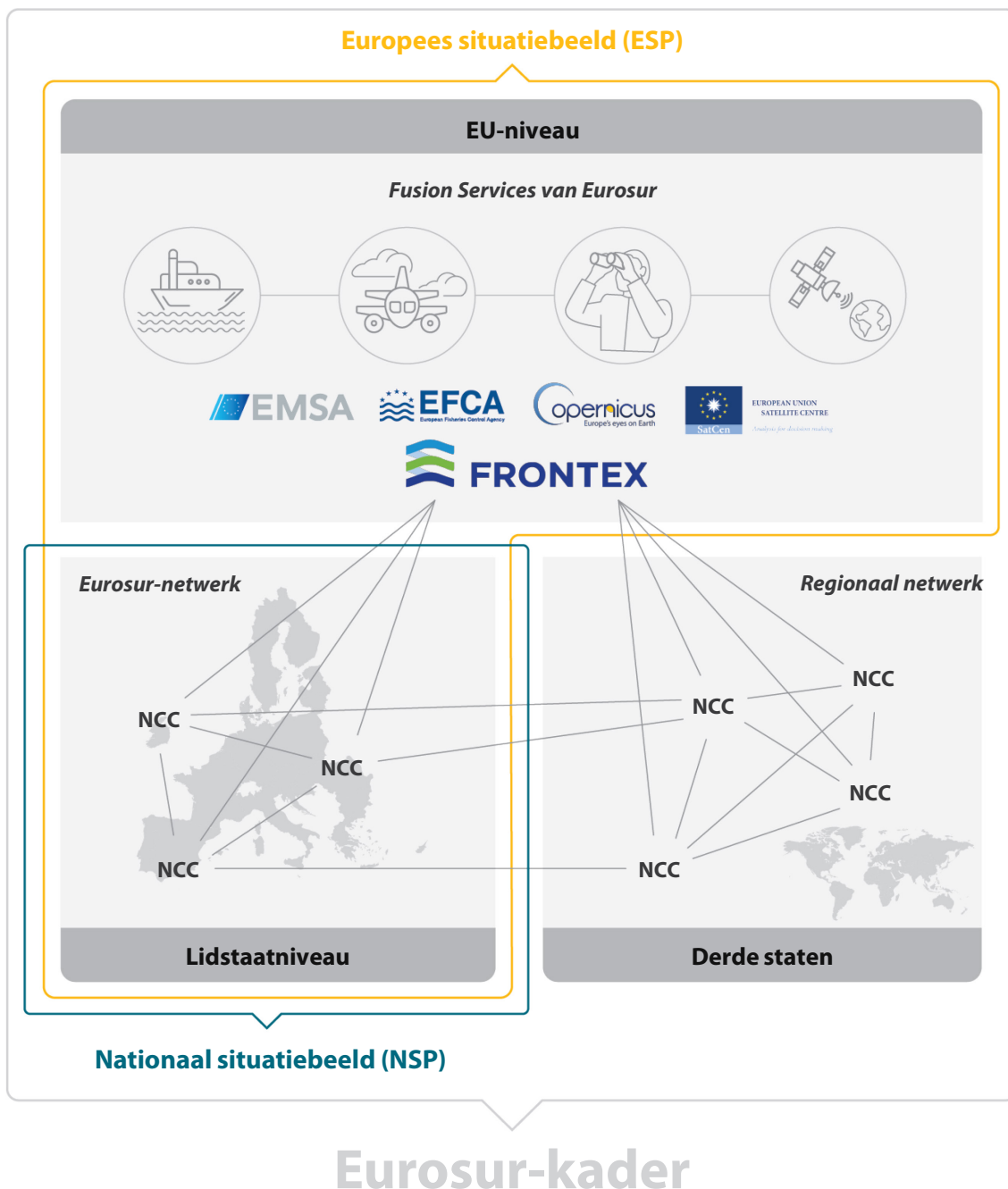
Monitoring van de situatie

23 Bij Verordening (EU) nr. 1052/2013 is het Europees grensbewakingsysteem (Eurosur)¹³ ingesteld, een kader voor informatie-uitwisseling en samenwerking tussen Frontex en de verschillende nationale autoriteiten die betrokken zijn bij grensbewaking. Binnen dit kader deelt Frontex het Europees situatiebeeld met de

¹³ Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 11).

lidstaten. Het Europees situatiebeeld is een grafische interface die bijna in real time incidentgegevens en informatie weergeeft welke zijn ontvangen van verschillende nationale grensautoriteiten en welke in het nationale coördinatiecentrum zijn samengebracht, alsook gegevens die zijn verkregen van ingezette bewakingsinstrumenten, zoals sensoren, platforms en andere bronnen (zie [figuur 7](#)). Op die manier tracht Frontex de lidstaten te ondersteunen door de monitoring van de situatie en het reactievermogen aan de buitengrenzen en het gebied vóór de grens te verbeteren.

Figuur 7 — Eurosur-kader en netwerken van nationale coördinatiecentra (NCC)



Bron: ERK.

24 Deze verordening, waarin het *Schengenacquis* wordt ontwikkeld, verplicht de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden om alle relevante gebeurtenissen te registreren die zich voordoen langs de grens tussen landgrensdoorlaatposten (ook wel “groene grens” genoemd) en langs de zee grens (ook wel “blauwe grens” genoemd). De verordening verplicht hen niet gebeurtenissen te melden die zich voordoen bij de echte grensdoorlaatposten.

25 Het doel van de verordening was Frontex redelijk degelijke informatie te verstrekken om bij te dragen aan het situatiebeeld van de gebeurtenissen aan de buitengrens langs de belangrijkste migratieroutes, zoals de centrale, oostelijke en westelijke Middellandse Zeeroutes en de route over land door de Westelijke Balkan. In ons Speciaal verslag nr. 20/2019¹⁴ wezen we echter op tekortkomingen in de uitvoering van de verordening door de lidstaten (zie *kader 2*).

Kader 2

Eurosur — tekortkomingen vastgesteld in Speciaal verslag nr. 20/2019 van de ERK

- Hoewel enkele landen informatie in Eurosur wel degelijk bijna in real time invoeren, doen andere landen dit maar één keer per week. Dit betekent dat een incident aan de grens (d.w.z. de aankomst van een grote groep migranten) mogelijk pas een week later in het Europese systeem verschijnt.
- De lidstaten/geassocieerde Schengenlanden dienen hun verslagen in verschillende formaten in, wat betekent dat de gegevens niet gemakkelijk kunnen worden samengevoegd en om technische redenen mogelijk zelfs niet toegankelijk zijn voor andere lidstaten/geassocieerde Schengenlanden. Dit kan ten koste gaan van de gegevenskwaliteit.
- Bovendien melden sommige lidstaten/geassocieerde Schengenlanden incidenten afzonderlijk, terwijl andere alleen samengevoegde gegevens verstrekken.
- Sommige lidstaten/geassocieerde Schengenlanden creëren voor elke persoon een incidentenrapport, terwijl andere één incidentenrapport creëren dat betrekking heeft op meerdere personen. Dit betekent dat de statistieken over het aantal gemelde incidenten moeilijk te gebruiken zijn omdat ze niet consistent of vergelijkbaar zijn. Bovendien maakt dit het voor Frontex lastig om ontwikkelingen te monitoren en de toewijzing van aanvullende middelen naar behoefte te prioriteren.

26 Naast de vrijstellingen voor land- en zeegrensdorlaatposten zijn de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden niet verplicht illegale overschrijdingen van de luchtgrenzen te melden, noch aan luchtgrensdorlaatposten, noch van het nationale luchtruim. Hoewel een minderheid van de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden vrijwillig melding maakt van grensgebeurtenissen aan grensdorlaatposten, doet de

¹⁴ Speciaal verslag nr. 20/2019 van de ERK: EU-informatiesystemen ter ondersteuning van grenstoezicht — een sterk instrument, maar meer aandacht nodig voor tijdige en volledige gegevens.

meerderheid dat niet. Dit betekent dat het door Frontex opgestelde Europees situatiebeeld geen bijna-realtimedbeeld geeft van de situatie aan de luchtgrens van de EU of aan de land- of zee grensdoorlaatposten. Dit wordt ook bevestigd door de antwoorden van de lidstaten op onze vragenlijst.

27 Bovendien worden er geen tussen de lidstaten overeengekomen normen toegepast met betrekking tot de prestatievermogens van hun grensbewakingsapparatuur of andere controleapparatuur. Dit bemoeilijkt de rol van Frontex bij het identificeren van mogelijke kwetsbaarheden op het gebied van de opsporingscapaciteit van de lidstaten in het kader van grenstoezicht, en kan leiden tot niet-ontdekte grensoverschrijdingen en dus tot een te laag aantal gemelde gebeurtenissen in Eurosur.

28 De oprichting van het netwerk van nationale coördinatiecentra (NCC) in de 30 lidstaten/geassocieerde Schengenlanden kan als een belangrijke prestatie worden beschouwd. Het NCC coördineert informatie en wisselt deze uit tussen autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de bewaking van de land- en zeebuitengrenzen op nationaal niveau, alsook met de andere NCC's en het Agentschap. Wanneer meerdere nationale autoriteiten betrokken zijn bij grenstoezicht, wordt het NCC vaak gebruikt als een "platform" om de samenwerking te bevorderen tussen verschillende organisaties die deel uitmaken van verschillende ministeries. Het NCC is verantwoordelijk voor het in stand houden van het nationale situatiebeeld.

29 Het netwerk heeft echter niet alle in de verordening vastgestelde functies volledig vervuld. Zo zijn de operationele en analyselagen van Eurosur niet op alomvattende of consistente wijze ten uitvoer gelegd. *Bijlage III* bevat informatie over de in de verordening vastgestelde functies en de vervulling daarvan door de verschillende lidstaten en geassocieerde Schengenlanden.

Risicoanalyse

30 Frontex vond het moeilijk om Eurosur-gegevens te gebruiken voor statistische risicoanalyse doeleinden, omdat de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden hun Eurosur-verslagen niet op consistente wijze indienen en verschillende formaten gebruiken, zoals vermeld in *kader 2*. Bovendien is het niveau van rapportage binnen de analyse- en de operationele laag van Eurosur minimaal, omdat de lidstaten zich zorgen maken over de veiligheid, en kan Frontex er niet op vertrouwen voor risicoanalyses die op EU-niveau worden uitgevoerd. De operationele laag bevat in de meeste gevallen geen informatie over de middelen of over de operationele sublagen, omdat het

netwerk pas in januari 2018 werd geaccrediteerd¹⁵. Om deze problemen met Eurosur op te lossen, verzoekt de eenheid Risicoanalyse van Frontex om statistische input uit het Frontex-netwerk voor risicoanalyse (Frontex risk analysis network — FRAN), die rechtstreeks door de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden uit hun nationale systemen wordt verstrekt en gegevens over alle soorten grenzen omvat.

De activiteiten van Frontex waren onvoldoende ontwikkeld om doeltreffende ondersteuning te bieden aan de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden

Monitoring van de situatie

31 Frontex stuurt de nationale autoriteiten dagelijks via het Europees situatiebeeld tijdig relevante informatie over de situatie aan de buitengrenzen. Het verschaft ook informatie over specifieke gebeurtenissen binnen de operationele gebieden die zijn toegewezen aan de gezamenlijke operaties van Frontex. Daarnaast biedt Frontex diensten aan om de operationele activiteiten van de lidstaten te ondersteunen en er waarde aan toe te voegen. Het biedt ook realtimebewakingsplatforms (zoals bewaking vanuit de lucht) die operationele respons in real time mogelijk hebben gemaakt op gebeurtenissen waarbij middelen van lidstaten/geassocieerde Schengenlanden of middelen voor gezamenlijke operaties aanwezig waren. Dit kan zeer nuttig zijn in noodsituaties. De lidstaten hebben het voordeel van deze diensten erkend in hun antwoorden op onze vragenlijst.

32 Het situationeel bewustzijn van Frontex ten aanzien van de gebeurtenissen aan de buitengrenzen bijna in real time wordt echter belemmerd door tekortkomingen (wat betreft volledigheid, consistentie en tijdigheid) in de kwaliteit van de gegevens die worden gebruikt om het Europees situatiebeeld te genereren, zoals uiteengezet in [kader 2](#) en paragraaf [24](#). Dit leidt tot een lappendeken van nationale situatiebeelden in plaats van tot één uniform Europees situatiebeeld. Helaas hebben eerdere pogingen om de invoer van gegevens te homogeniseren (met name door de vaststelling van verschillende herziene versies van het Eurosur-handboek) deze problemen niet verholpen.

Risicoanalyse

33 Sinds de oprichting van Frontex in 2004 neemt risicoanalyse een centrale plaats in zijn mandaat in. Deze risicoanalyse is bedoeld als basis voor de besluitvorming bij

¹⁵ SWD(2018) 410 van de Commissie, blz. 22, en Speciaal verslag nr. 20/2019 van de ERK, paragraaf 27.

Frontex, in de lidstaten en bij de Commissie. Risicoanalyse ondersteunt de activiteiten van Frontex, bijvoorbeeld het opsporen van nieuwe werkwijzen en migratieroutes, de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit door het opsporen van smokkelroutes, frauduleuze documenten en mensenhandel, die allemaal tot de operationele taken van het Agentschap behoren.

34 Naast de Eurosur-informatie verzamelt Frontex ook een breed scala aan gegevens van de lidstaten, EU-organen, partnerlanden en -organisaties, alsook in het kader van zijn eigen operaties (met name tijdens interviews bij de ontvangst van migranten en debriefings) om de belangrijkste factoren te identificeren die van invloed zijn op migratietrends en die deze aansturen. Dit omvat beoordelingen van de topografie, demografie, crisispreventie, geopolitiek en inlichtingen, die niet beschikbaar zijn in Eurosur. Frontex maakt ook gebruik van gegevens uit open bronnen (d.w.z. van andere EU-partners en internationale organisaties) over de situatie aan de grenzen van Europa en daarbuiten. FRAN, het speciale netwerk van inlichtingendeskundigen en risicoanalisten, stelt kwartaalverslagen op.

35 De belangrijkste producten van de eenheid Risicoanalyse van Frontex zijn:

- o een jaarlijkse risicoanalyse;
- o speciale risicoanalyses inzake de Westelijke Balkan en de oostelijke grenzen van de EU;
- o ad-hocbriefings over opkomende risico's, die vaak worden gegenereerd naar aanleiding van specifieke verzoeken om informatie van de Commissie of de Raad.

36 De risicoanalyseactiviteiten van Frontex hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van FRAN, een gemeenschap van Europese risicoanalisten en inlichtingendeskundigen. Door overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke normen en deze toe te passen, heeft Frontex de communicatie tussen collega's uit verschillende landen vergemakkelijkt. Bovendien hebben alle lidstaten via FRAN toegang tot elkaars FRAN-gerelateerde gegevens voor hun nationale risicoanalyseactiviteiten.

37 Voor risicoanalyseedoeleinden heeft Frontex om juridische redenen en met het oog op gegevensbescherming echter geen toegang tot de gegevens in de pan-Europese systemen die worden gehost door eu-LISA¹⁶ (verantwoordelijk voor het operationele beheer van grootschalige IT-systemen), die essentiële instrumenten zijn voor de uitvoering van het asiel-, grensbeheer- en migratiebeleid van de EU. Via deze

¹⁶ <https://www.eulisa.europa.eu/>

systemen, waarin gegevens over visa, asielaanvragen en verplaatsingen van personen, vermiste personen (met name kinderen) en informatie over bepaalde bezittingen worden bijgehouden, kan Frontex geen statistische verslagen verkrijgen die het voor risicoanalyse doeleinden kan gebruiken, afgezien van openbaar toegankelijke statistieken.

38 Frontex is belast met de ontwikkeling¹⁷ van een gemeenschappelijk geïntegreerd risicoanalysemodel (common integrated risk analysis model — CIRAM) dat door het Agentschap en de lidstaten moet worden toegepast¹⁸. 95 % van de 20 lidstaten die onze vragenlijst hebben beantwoord, past deze gemeenschappelijke methodologie toe op hun nationale risicoanalyse. Het Agentschap zelf is echter niet in staat het model toe te passen, omdat het de kwetsbaarheid van specifieke grenssegmenten niet adequaat kan beoordelen (zie *kader 3*). Hoewel de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden hun middelen voor grensoezicht en de respectieve inzetplannen delen met de eenheid Kwetsbaarheidsbeoordelingen van Frontex, deelde deze eenheid deze informatie ten tijde van de controle niet met de eigen eenheid Risicoanalyse van Frontex.

Kader 3

Frontex en de toepassing van het CIRAM

In het CIRAM wordt risico gedefinieerd als een functie van dreiging, kwetsbaarheid en impact:

- een “dreiging” is een kracht uitgeoefend op de buitengrenzen die wordt beschreven in termen van omvang en waarschijnlijkheid;
- “kwetsbaarheid” wordt gedefinieerd als het vermogen van een systeem om de dreiging te beperken;
- de “impact” betreft de mogelijke gevolgen van de dreiging.

Om naar behoren te kunnen beoordelen of de geplande beperking van een dreiging doeltreffend zal zijn, moet Frontex weten welke middelen het systeem ter beschikking staan en hoe de inzet ervan wordt gepland, zodat het adequaat kan beoordelen welke kwetsbaarheid ontstaat, als dit het geval zou zijn, en wat de mogelijke impact zou kunnen zijn. Aangezien deze informatie niet beschikbaar is voor de eenheid Risicoanalyse van Frontex, kan het Agentschap de CIRAM-methodologie niet toepassen op zijn risicoanalyseproducten.

¹⁷ Artikel 4 van Verordening (EU) nr. 1168/2011.

¹⁸ Artikel 11 van Verordening (EU) 2016/1624.

39 In antwoord op onze vragenlijst meldden de lidstaten dat zij de kwaliteit van de risicoanalyseproducten van Frontex waarderen. Zij gaven echter ook aan dat het ontbreken van een gemeenschappelijk, gestructureerd distributiesysteem de beschikbaarheid en impact van deze producten beperkt. Zo is de Frontex-One-Stop-Shop (FOSS) het enige formele, gemeenschappelijke platform waar informatie wordt uitgewisseld tussen Europese grenswachten, en de lidstaten zijn van mening dat de daar beschikbare informatie zeer nuttig is voor de activiteiten van de grenswachten. De toegang tot de FOSS is echter beperkt tot grenswachten die deelnemen aan Frontex-operaties, en alleen zolang zij ingezet worden. Bovendien verzorgt het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC), dat de onderliggende technologie voor de FOSS had verschaft, niet langer software-updates, onderhoud of helpdeskfuncties. Dit vormt een risico voor de continuïteit van het platform en dus voor de informatie die het bevat. Tot op heden is er binnen Frontex geen discussie gevoerd over vervanging van de FOSS.

Beoordeling van de kwetsbaarheid

40 In het kader van de kwetsbaarheidsbeoordeling moet Frontex de beschikbaarheid van de technische uitrusting, de systemen, de vermogens, de middelen, de infrastructuur en adequaat geschoold en opgeleid personeel van de lidstaten die nodig zijn voor het grenstoezicht controleren en beoordelen. De lidstaten moeten de eenheid Kwetsbaarheidsbeoordelingen de informatie verstrekken die nodig is om de beoordeling mogelijk te maken. Het doel is een beoordeling te verrichten van het vermogen en de paraatheid van de lidstaten om de huidige en toekomstige dreigingen en uitdagingen aan de buitengrenzen het hoofd te bieden. De kwetsbaarheidsbeoordeling moet betrekking hebben op de capaciteit van de lidstaten om alle grensbeheertaken uit te voeren, met inbegrip van hun vermogen om in te spelen op de komst van een groot aantal personen op hun grondgebied.

41 2020 was het vierde jaar waarin het kwetsbaarheidsbeoordelingsproces liep, na de invoering ervan bij Verordening (EU) 2016/1624. In deze periode heeft Frontex een ongekend beeld geschetst van de capaciteiten en kwetsbaarheden van de lidstaten aan afzonderlijke grenssegmenten, zoals de lidstaten ook hebben gemeld in hun antwoorden op onze vragenlijst. De kwetsbaarheidsbeoordelingen van 2017 en 2018 werden afgerond ondanks een groot gebrek aan middelen, dat van invloed was op de kwaliteit van het werk. Zo had Frontex in 2016 slechts 3 posten toegewezen aan deze taak, een cijfer dat steeg tot 23 posten (waarvan 15 bezet) in 2018 en 25 (waarvan 23 bezet) in 2019. We hebben een steekproef van vijf beoordelingen onderzocht en vastgesteld dat de eenheid Kwetsbaarheidsbeoordelingen niet had opgemerkt dat één lidstaat één landgrensdoorlaatpost niet had opgegeven in 2017 en 2018, wat betekent dat de eenheid Kwetsbaarheidsbeoordelingen deze niet had beoordeeld.

42 Het kwetsbaarheidsbeoordelingsproces is ontwikkeld naarmate de methodologie ervoor is verfijnd. Hoewel de lidstaten verplicht zijn betrouwbare gegevens te verstrekken, blijft de eenheid Kwetsbaarheidsbeoordelingen van Frontex echter melding maken van aanhoudende problemen in verband met de onvolledigheid en slechte kwaliteit van de gegevens van de lidstaten waarop de procedure gebaseerd is. In 2019 liep de volledigheid van de gegevens van de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden bijvoorbeeld uiteen van 53 % tot 98 %. In hun antwoorden op onze vragenlijst noemden twee lidstaten de nationale veiligheid als rechtvaardiging voor hun weigering om Frontex de gevraagde informatie te verstrekken.

43 Tot slot is het kwetsbaarheidsbeoordelingsproces momenteel beperkt tot nationale capaciteiten en kwetsbaarheden, wat in overeenstemming is met de bepalingen van de verordening van 2016. De beoordelingen werden niet op EU- of regionaal niveau verricht. Met betrekking tot een EU-brede beoordeling constateerden we dat:

- deze zeer passend zou zijn in het kader van de toekomstige inzet van het permanente korps van Frontex. De eigen capaciteit van Frontex om het hoofd te bieden aan de uitdagingen aan de buitengrenzen zou dan regelmatig kunnen worden geëvalueerd;
- er hierbij eventuele overlappende kwetsbaarheden in naburige landen of landen die tot dezelfde regionale operationele omgeving behoren, zouden kunnen worden vastgesteld. Dergelijke kwetsbaarheden zorgen voor onderlinge afhankelijkheid tussen de betrokken lidstaten;
- in het kader hiervan de omvang en efficiëntie van de samenwerking tussen de verschillende betrokken EU-agentschappen zou kunnen worden geëvalueerd¹⁹.

Operationele respons

44 Sinds de instelling ervan was de operationele respons van Frontex voornamelijk gericht op het ondersteunen van de lidstaten bij de bestrijding van illegale immigratie, in grote mate door middel van gezamenlijke operaties aan de buitengrenzen (voornamelijk op zee, maar ook op het land of op luchthavens). Dergelijke operaties worden uitgevoerd met behulp van zowel nationale middelen als (personele en technische) middelen die door de deelnemende landen worden gebundeld of door Frontex worden geleverd, en worden gecoördineerd door Frontex. De lidstaten

¹⁹ Speciaal verslag nr. 22/2020 van de ERK betref de samenwerking tussen agentschappen, een belangrijk onderdeel van het Europees geïntegreerd grensbeheer.

verzoeken erom, Frontex prioriteert ze op basis van het belang ervan en de beschikbare middelen, en ze worden uitgevoerd volgens een operationeel plan.

Gezamenlijke operaties

45 Vanwege de loop van de belangrijkste irreguliere migratieroutes naar de Europese Unie is bijna 80 % van de begroting voor gezamenlijke operaties van Frontex bestemd voor operaties op zee. Sommige daarvan (bijv. Minerva en Poseidon) hebben ook betrekking op controles aan grensdoorlaatposten, maar het accent ligt voornamelijk op grensbewaking, en de meeste operaties zijn gaande sinds 2006 en 2007. *Bijlage IV* bevat nadere informatie over de gezamenlijke maritieme operaties van Frontex. De doeltreffendheid van de steun aan de mediterrane lidstaten voor het beheersen van de migratiedruk van de afgelopen 15 jaar werd door alle door ons ondervraagde partijen bevestigd en is in deze controle niet verder geanalyseerd.

46 Frontex wijst het grootste deel van de resterende 20 % van zijn begroting voor gezamenlijke operaties toe aan de oprichting van steunpunten in zeehavens, op luchthavens en bij landgrensdoorlaatposten, waar Frontex grenswachten ter beschikking stelt op belangrijke punten aan de buitengrenzen van de EU. Bij de controle werd de toegevoegde waarde beoordeeld van de steunpunten van Frontex op het land en op luchthavens (internationale luchthavens worden geacht in hoge mate bloot te staan aan irreguliere migratie). De conclusie was dat deze een geringe impact hebben op het algemene grenstoezicht. Dit was te wijten aan het lage aantal ingezette personele middelen, de korte duur van de inzet daarvan en het geringe aantal steunpunten dat aan de operaties deelneemt.

Snelle grensinterventie

47 Een lidstaat die aan zijn buitengrens onder urgente en uitzonderlijke druk staat, met name wanneer een groot aantal niet-EU-onderdanen probeert zijn grondgebied illegaal binnen te komen, kan Frontex verzoeken om gedurende een beperkte periode een snelle grensinterventie op zijn grondgebied uit te voeren. Tot dusver heeft alleen Griekenland het mechanisme geactiveerd, en wel vier keer.

48 De doeltreffendheid van de snelle grensinterventies van Frontex vereist vertrouwde bij degenen die bij het proces betrokken zijn, en de vaststelling van doeltreffende procedures in de lidstaten om een dergelijke interventie te verzoeken (zie *kader 4*).

Kader 4

Belemmeringen voor snelle interventies van Frontex

- De snelle interventie in Griekenland in 2020 was een succes, vooral omdat er reeds bestaande infrastructuur bestond en er bij de interventie gebruik kon worden gemaakt van bestaande expertise-, coördinatie- en verslagleggingsstructuren, alsook van de ervaring die was opgedaan met de gezamenlijke operatie Poseidon.

Voor het geval een snelle interventie nodig blijkt buiten de operationele gebieden van de belangrijkste maritieme gezamenlijke operatie moet Frontex echter regelmatig oefeningen organiseren waarbij de lidstaten betrokken zijn — met name de landen waarin een snelle interventie mogelijk plaats zal vinden — zodat alle betrokkenen goed voorbereid zijn. Sinds 2007 vinden er regelmatig jaarlijkse oefeningen voor snelle interventies plaats. In 2019 was dit echter niet het geval.

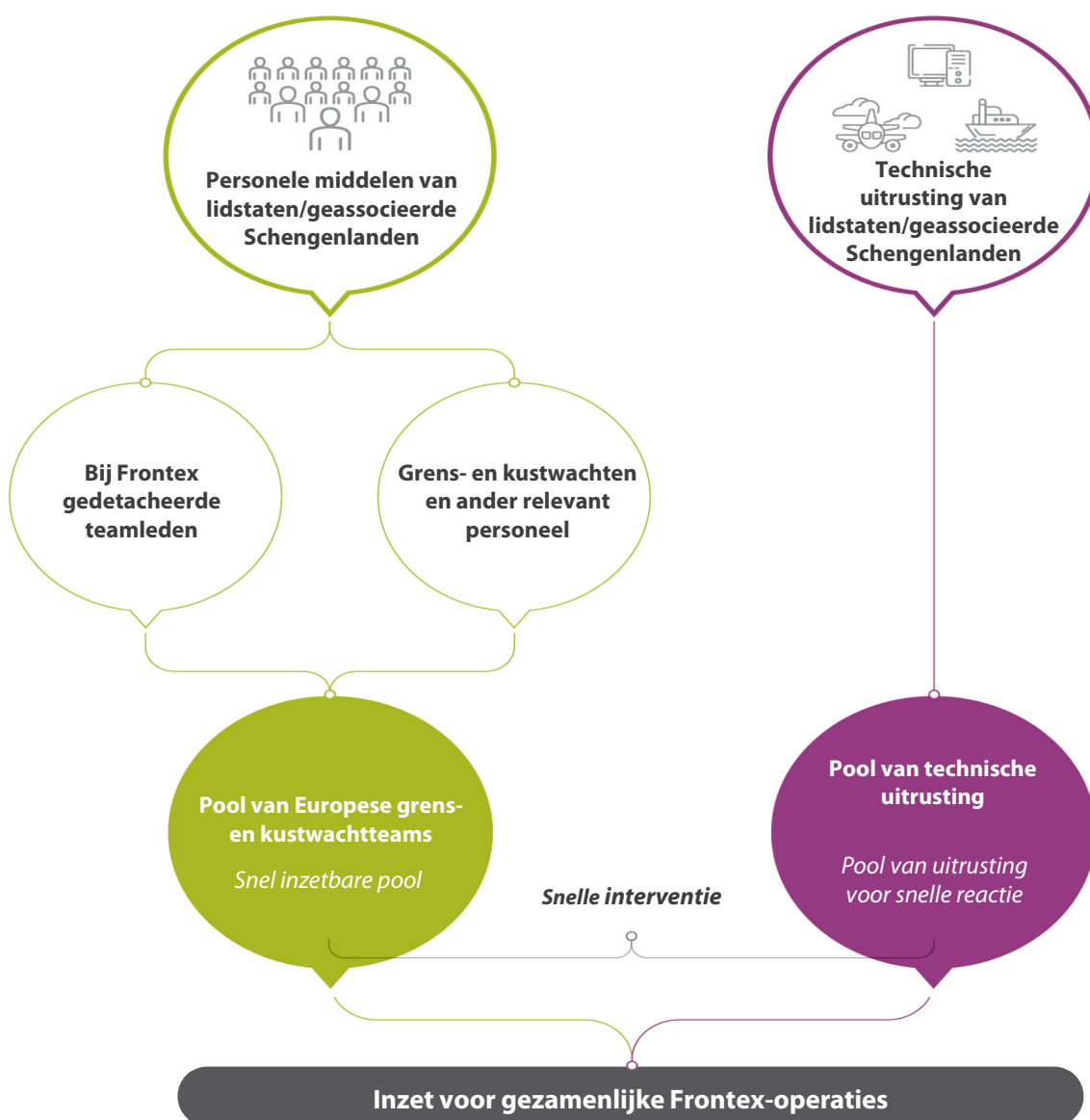
- In de steekproef van door ons onderzochte kwetsbaarheidsbeoordelingsverslagen (zie paragraaf 41) stelden we vast dat 40 % van de lidstaten niet over procedures beschikte om Frontex om een snelle interventie te verzoeken. In deze gevallen merkten we het volgende op:
 - de lidstaten hadden geen criteria vastgesteld die aanleiding zouden geven tot een verzoek aan Frontex om snelle interventiebijstand;
 - de nationale procedures van de lidstaten omvatten geen procedure voor het verzoeken om een snelle interventie van Frontex;
 - er ontbrak gedetailleerde informatie over het escalatieplan in een crisissituatie.

Pools van personele middelen

49 Overeenkomstig Verordening (EU) 2016/1624 had Frontex onder meer een pool van Europese grens- en kustwachtteams opgezet, waaronder een snel inzetbare pool en een pool van technische uitrusting. De bijdrage van Frontex aan de pool van Europese grens- en kustwachtteams bestaat uit teamleden die door de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden bij Frontex worden gedetacheerd via jaarlijkse openbare oproepen tot aanwerving (zie **figuur 8**). Volgens Frontex heeft de inzet van gedetacheerde teamleden gediend als een test — zij het op zeer kleine schaal — van een nieuw model voor de inzet van personeel in het kader van de verordening van 2019.

50 Frontex beoordeelt jaarlijks zijn behoeften aan personele middelen en technische uitrusting op basis van de prioriteiten die zijn vastgesteld aan de hand van risicoanalyse en informatie uit het voorgaande jaar: analyse van de gegevens die voortvloeien uit de inzet van personele middelen en de doeltreffendheid en efficiëntie van de verschillende soorten technische uitrusting. Op basis van deze informatie start het Agentschap een onderhandelingsproces (ook wel jaarlijkse bilaterale onderhandelingen genoemd) dat uitmondt in de bijdrage van elk land aan de operationele activiteiten.

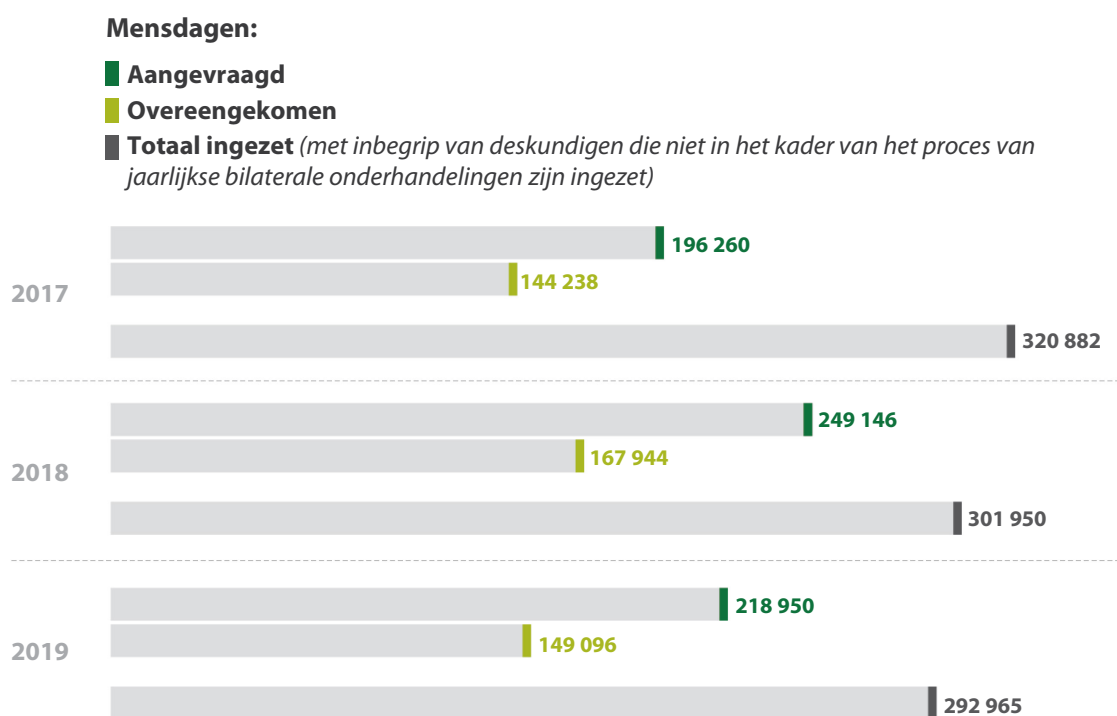
Figuur 8 — De pools van personele en technische middelen van Frontex en de inzet daarvan bij de operationele respons van Frontex



Bron: ERK.

51 We constateerden dat de lidstaten hebben voldaan aan hun verplichtingen om snel inzetbare pools op te zetten. De Commissie voerde als rechtvaardiging voor de oprichting van een permanent korps van 10 000 personeelsleden aan²⁰ dat er te weinig personele middelen werden toegezegd door de lidstaten. We constateerden echter dat het grootste deel van dit tekort (85 % in 2019) overeenkomt met 3 van de 17 categorieën deskundigen in hun gezamenlijke operaties (hoger documentfunctionaris, grensbewakingsfunctionaris en opsporingsambtenaar voor gestolen voertuigen). Bovendien hebben de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden in totaal meer teamleden ingezet dan het tijdens de onderhandelingen overeengekomen aantal (zie [figuur 9](#)).

Figuur 9 — Aangevraagde, overeengekomen en ingezette personele middelen



Bron: ERK, op basis van verslagen over operationele middelen van Frontex.

52 We constateerden dat Frontex onvoldoende belang heeft gehecht aan de rol van intercultureel bemiddelaar of aan de mate waarin de vereiste vaardigheden en attitudes verschillen van die van een tolk. Dit profiel was niet opgenomen in Besluit 38/2016 van de raad van bestuur, waarin de grenswachtprofielen van de Europese grens- en kustwachtteams werden vastgesteld. Bovendien is het niet

²⁰ COM(2018) 250 final.

opgenomen in het besluit van de raad van bestuur van 2020²¹ tot oprichting van het permanente korps. Volgens dit besluit behoort interculturele bemiddeling in plaats daarvan tot de taken die door terugkeerspecialisten moeten worden uitgevoerd en moesten debriefingfunctionarissen blijk geven van een geavanceerd cultureel bewustzijn van de landen van herkomst en doorreis.

53 Een tolk heeft tot taak de communicatie te vergemakkelijken door ervoor te zorgen dat alle gemaakte opmerkingen nauwkeurig worden vertaald; een intercultureel bemiddelaar moet daarentegen de culturele verschillen en de sociale normen van verschillende culturen begrijpen en tegelijkertijd vertrouwen wekken bij degenen die onlangs aan de grens zijn aangekomen, met als doel te voorkomen dat de communicatie spaak loopt. Tijdens maritieme operaties onderhoudt een intercultureel bemiddelaar zich op het punt van ontvangst met migranten die een lange en zware reis achter de rug hebben en die vaak psychologisch getraumatiseerd zijn door blootstelling aan mensenhandel, gendergerelateerd geweld of foltering. De bemiddelaar speelt een cruciale rol in het opvangproces en bij het verzamelen van inlichtingen (over mensensmokkelaars, routes, werkwijzen, enz.) en levert input voor cruciale Frontex-processen zoals risicoanalyse.

Frontex heeft geen informatie verstrekt over de impact of de kosten van zijn activiteiten

54 In artikel 8, lid 3, van Verordening (EU) 2016/1624 is bepaald dat het Agentschap “accurate en omvattende gegevens openbaar [maakt] over zijn activiteiten”.

55 Hoewel Frontex uitgebreid communiceert over zijn activiteiten²², omvat zijn verslaglegging (zowel publieke als beperkte verspreiding) niet altijd analyses van zijn prestaties en de werkelijke impact van zijn activiteiten. Dit kan hebben geleid tot onvoldoende geïnformeerde besluitvorming door de wetgevers.

56 Op het gebied van kwetsbaarheidsbeoordelingen publiceert Frontex een overzicht van zijn activiteiten. De verspreiding hiervan is beperkt en er wordt verslag uitgebracht over het aantal gedane aanbevelingen en de mate van uitvoering door de lidstaten. Op het gebied van risicoanalyse publiceert Frontex daarentegen geen

²¹ Management Board decision 1/2020 of 4 January 2020 on adopting the profiles to be made available to the European Border and Coast Guard standing corps.

²² Speciaal verslag nr. 22/2020 van de ERK.

overzicht van zijn risicoanalyseactiviteiten voor het jaar en beoordeelt het ook niet de impact van zijn producten.

57 Frontex stelt een groot aantal verslagen op²³ die bedoeld zijn om gezamenlijke operaties te evalueren. Drie belangrijke aspecten van zijn activiteiten worden echter niet bekendgemaakt.

58 Ten eerste moet Frontex op grond van de verordeningen²⁴ de resultaten van gezamenlijke operaties evalueren. Het Agentschap verricht echter geen degelijke evaluatie van deze activiteiten. In zijn verslag over gezamenlijke maritieme operaties maakt Frontex, ondanks het belang ervan gelet op het aandeel ervan in zijn totale activiteiten, geen onderscheid tussen de resultaten van zijn eigen steun en die van nationale activiteiten die in het kader van de normale uitoefening van de taken door de ontvangende lidstaat worden ondernomen. Bovendien wordt in de verslagen niet vermeld dat daarin de resultaten en activiteiten worden gepresenteerd die zowel Frontex als de nationale autoriteiten hebben behaald respectievelijk uitgevoerd in het gebied waar en tijdens de periode waarin de operatie plaatsvond.

59 Ten tweede verstrekt Frontex in zijn verslagen over operationele middelen informatie over de benodigde, toegezegde en ingezette middelen, maar geeft het geen verklaring voor afwijkingen en stelt het ook niet vast wat de impact van eventuele tekorten is. De verslagen geven geen duidelijk beeld van de doeltreffendheid van of de tekortkomingen in de daadwerkelijke bijdrage van de lidstaten aan de gezamenlijke operaties, en kunnen ertoe leiden dat lezers het bestaan van tekorten verkeerd interpreteren (zie paragraaf 51).

60 Ten derde verstrekt Frontex geen informatie over de werkelijke kosten van zijn gezamenlijke operaties, noch geaggregeerd, noch uitgesplitst naar operatie (maritieme en luchtoperaties) en soorten kosten (bijv. personele middelen en lichte uitrusting, of zware uitrusting). Op basis van de redenering dat de definitieve gegevens pas in het jaar n+2 beschikbaar zijn, presenteert Frontex alleen kosten op basis van schattingen die aanzienlijke verschillen kunnen laten zien.

²³ Beschikbaar op <https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/>.

²⁴ Artikel 26 van Verordening (EU) 2016/1624 en artikel 47 van Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019.

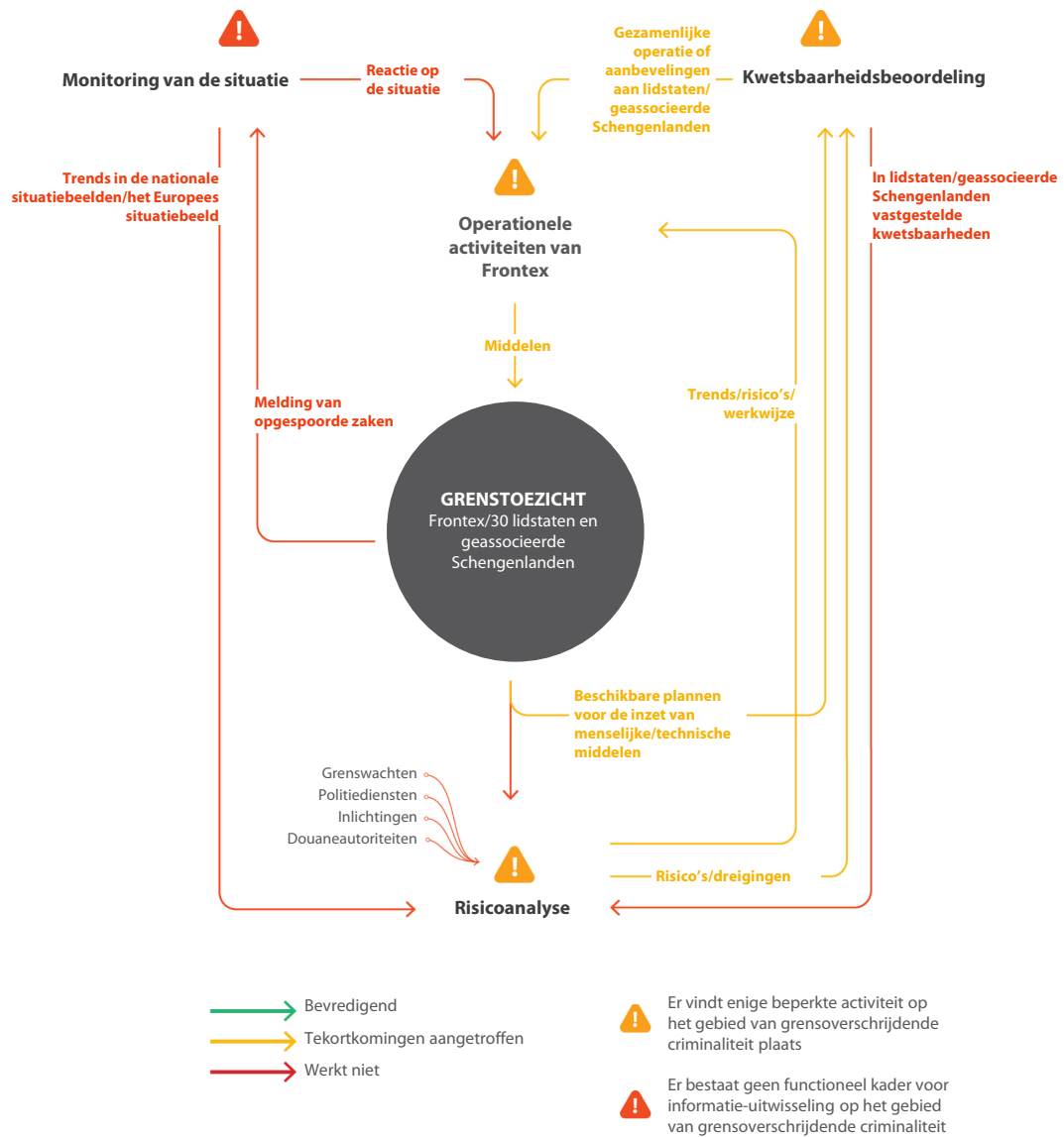
Frontex ondersteunt de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit niet op doeltreffende wijze

61 In dit deel onderzochten we of Frontex zijn mandaat van 2016 op het gebied van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit vervult door:

- i) gebruik te maken van een kader voor informatie-uitwisseling om een zo gedetailleerd, nauwkeurig en actueel mogelijk beeld te geven van de situatie aan de buitengrenzen van de EU;
- ii) activiteiten op zodanige wijze uit te voeren dat de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden worden ondersteund.

62 Het resultaat van onze analyse is weergegeven in *figuur 10* en kan worden afgezet tegen de verwachte bijdrage die in *figuur 5* is beschreven.

Figuur 10 — Aangetroffen tekortkomingen in de primaire activiteiten van Frontex bij de ondersteuning van de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit



Bron: ERK.

Er is nog geen adequaat kader voor informatie-uitwisseling ter ondersteuning van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit

63 Een goed functionerend model voor geïntegreerd grensbeheer vereist het systematisch verzamelen en delen van informatie door alle relevante nationale autoriteiten en alle EU-agentschappen. De informatie die als input dient voor het model en de analytische producten daarvan mag dus niet beperkt blijven tot grenswachtautoriteiten, maar moet alle relevante autoriteiten omvatten, zoals politiediensten en douaneautoriteiten die verantwoordelijk zijn voor grensbeheer.

64 Hoewel de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden en Frontex sinds 2016 de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer delen, bestaat er nog geen algemeen gemeenschappelijk kader voor geïntegreerd grensbeheer voor informatie-uitwisseling en samenwerking. Eurosur moet voorzien in de infrastructuur en instrumenten die nodig zijn om de buitengrenzen te monitoren, en zowel Frontex als de lidstaten ondersteunen in hun strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit. Eurosur werd in 2013 opgericht bij Verordening (EU) nr. 1052/2013, die echter pas in december 2019 bij Verordening (EU) 2019/1896 werd aangepast aan het nieuwe mandaat van Frontex. Bovendien zullen de nieuwe rapportagevereisten die in deze herziene versie worden uiteengezet pas in december 2021 in werking treden. Dit systeem kent echter belangrijke beperkingen:

- krachtens de Eurosur-verordening beschikt elke lidstaat/elk geassocieerd Schengenland over een nationaal coördinatiecentrum dat verantwoordelijk is voor informatie-uitwisseling. De lidstaten/geassocieerde Schengenlanden zijn echter niet verplicht ervoor te zorgen dat alle relevante autoriteiten die nodig zijn om een betrouwbaar situatiebeeld te vormen, vertegenwoordigd zijn in de nationale coördinatiecentra. Dit belemmert de doeltreffende uitvoering van Europees geïntegreerd grensbeheer. Douane en grenswachters worden erkend als strategische partners bij grenstoezichttaken aan de buitengrenzen van de EU, maar er bestaat momenteel geen kader voor informatie-uitwisseling voor het delen van gegevens en inlichtingen;
- er is geen sprake van consistentie tussen de lidstaten wanneer zij grensoverschrijdende misdrijven melden in Eurosur. Frontex heeft getracht met de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden overeenstemming te bereiken over een catalogus van grensoverschrijdende misdaadincidenten, maar de taak werd bemoeilijkt doordat de nationale wetgevingsclassificaties verschillen. Aangezien er geen bindende rapportagevereisten zijn en er geen richtsnoeren beschikbaar zijn voor grenswachten met betrekking tot de vraag welke gebeurtenissen moeten worden gemeld, is de rapportage dus inconsistent. Deze situatie kwam ook naar voren in de antwoorden van de lidstaten op onze vragenlijst.

65 Om de risico's van grensoverschrijdende criminaliteit strategisch te analyseren in het kader van het Europees geïntegreerd grensbeheer, heeft Frontex volledige informatie nodig. Er wordt echter alleen informatie over illegale immigratie gedeeld met Frontex, en geen informatie met betrekking tot andere bevoegdheidsgebieden, zoals douane, visserij of milieucontrole.

De steun van Frontex voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit is beperkt

66 Frontex heeft tot taak om de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden te ondersteunen bij de bestrijding van georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit (in samenwerking met andere relevante Europese agentschappen). In het kader van dergelijke ondersteuning zou Frontex de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden een beter situationeel bewustzijn op Europees niveau moeten bieden, namelijk door risicoanalyses van de grensoverschrijdende criminaliteit uit te voeren en door middel van het Europees situatiebeeld, en door eventuele kwetsbaarheden in kaart te brengen waarmee lidstaten worden geconfronteerd bij het vervullen van hun verantwoordelijkheden op het gebied van grenstoezicht en door indien nodig een gezamenlijke operationele respons te initiëren.

67 Het situationeel bewustzijn van Frontex ten aanzien van grensoverschrijdende criminaliteit wordt niet alleen belemmerd door het ontbreken van een adequaat kader voor informatie-uitwisseling, maar ook door het feit dat het CIRAM sinds 2012 niet is bijgewerkt om informatie over grensoverschrijdende criminaliteit op te nemen in het licht van de uitbreiding van het mandaat van het Agentschap in 2016.

68 De reeds lang bestaande focus op illegale immigratie heeft er noodzakelijkerwijs toe geleid dat de risicoanalyseproducten van Frontex een zekere geografische vertekening vertonen (zie paragraaf [45](#) en [Bijlage IV](#)), aangezien het bestaan van migratieroutes in het Middellandse Zeegebied al lange tijd aanhoudt. Dit betekent dat deze producten weliswaar de kennis van de grensautoriteiten over de druk van illegale immigratie aan bepaalde grenssegmenten hebben vergroot, maar dat zij niet evenzeer de andere uitdagingen weerspiegelen waarmee wordt gekampt aan andere segmenten van de buitengrens.

69 Om dit aan te pakken, heeft Frontex in 2018 het MIC-RAN-netwerk (Maritime Intelligence Community & Risk Analysis Network) opgericht met het oog op de ontwikkeling van capaciteiten op het gebied van de analyse van maritieme risico's ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en ter ondersteuning van de samenwerking in de EU op het gebied van kustwachtfuncties. Hoewel dit netwerk alleen betrekking heeft op het maritieme domein, is het al nuttig gebleken,

bijvoorbeeld door de aandacht van de grenswachtautoriteiten te vestigen op het verschijnsel van drugsmokkel in commerciële schepen. Het MIC-RAN-netwerk is echter geografisch beperkt, ondanks het belang ervan voor een doeltreffend geïntegreerd beheer van de buitengrenzen²⁵.

70 De eenheid Kwetsbaarheidsbeoordelingen van Frontex is pas in het kader van het kwetsbaarheidsbeoordelingsproces van 2019 begonnen met de beoordeling van het vermogen van de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden om grensoverschrijdende criminaliteit op te sporen en te bestrijden. In 2020 hadden 5 van de 200 vragen betrekking op grensoverschrijdende criminaliteit. Er waren geen vragen over de veiligheid van personeel dat bij grensdoorlaatposten wordt ingezet, wat een risicogebied kan zijn gezien de dreiging die uitgaat van buitenlandse strijders en terrorisme.

71 Aangezien de capaciteit van de lidstaten voor de opsporing aan luchtgrenzen momenteel niet onder de kwetsbaarheidsbeoordelingsprocedures van Frontex valt, is er geen doeltreffend gecentraliseerd toezicht op het vermogen van de lidstaten om potentieel illegale overschrijdingen van de luchtgrenzen op EU-niveau te onderzoeken, op te sporen of te onderscheppen (zie *kader 5*). Bovendien strekt de kwetsbaarheidsbeoordeling van Frontex zich niet uit tot de beoordeling of de douaneautoriteiten van de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden klaar zijn om tijdig kwalitatief goede gegevens te verstrekken met het oog op situationeel bewustzijn en risicoanalyse, aangezien dit gebied onder de nationale bevoegdheid valt.

Kader 5

Een voorbeeld van een informatielacune die van invloed is op de doeltreffende monitoring van de luchtgrens

Georganiseerde criminele groepen onderzoeken de mogelijkheid om Europa te gebruiken als exportplatform naar andere, minder verzadigde en potentieel rendabelere markten, omdat het aanbod van cocaïne in de EU de vraag overstijgt. Zo werden leden van een georganiseerde criminele groep in 2018 gearresteerd in het kader van een onderzoek naar de smokkel van cocaïne door middel van luchtkoeriers tussen Ierland, Australië en Nieuw-Zeeland. Dergelijke gebeurtenissen worden niet in Eurosur geregistreerd.

Bron: Europol en EMCDDA, EU Drug Markets Report 2019, blz. 137.

²⁵ Europol en EMCDDA, EU Drug Markets Report 2019, blz. 137.

Deze lacune heeft gevolgen op verschillende niveaus:

- i) het feit dat gebeurtenissen aan de buitengrens niet worden opgespoord of gemeld, met als gevolg een gebrek aan inlichtingen als basis voor risicoanalyse, waarmee grenswachten mogelijk beter voorbereid zouden zijn en nieuwe werkwijzen hadden kunnen worden vastgesteld;
- ii) een gebrek aan inlichtingen voor risicoanalyse doeleinden kan betekenen dat er geen doeltreffende grenscontroles worden uitgevoerd omdat grenswachten die op het punt van binnenkomst dienst doen niet voldoende voorbereid zijn;
- iii) de uitdagingen waarmee wordt gekampt aan specifieke grenssegmenten, worden wellicht niet ten volle onderkend, waardoor de kwetsbaarheidsbeoordelingen van Frontex mogelijk worden ondermijnd.

72 Wat de operationele respons betreft, heeft Frontex de preventie, opsporing en aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit in zijn dagelijkse activiteiten nog niet voldoende ontwikkeld. De instrumenten die het Agentschap gebruikt, zoals gezamenlijke actiedagen, worden door de lidstaten gewaardeerd. Gezamenlijke actiedagen brengen verschillende lidstaten, rechtshandhavingsautoriteiten en internationale organisaties bijeen om verschillende misdrijven, zoals drugs- en wapensmokkel, illegale immigratie en mensenhandel, aan te pakken. Volgens hun antwoorden op onze vragenlijst beschouwen de lidstaten dit als een leerervaring, die zij binnen hun eigen instelling verder kunnen gebruiken. De impact van de operationele respons blijft echter beperkt tot het geografische gebied van de deelnemende lidstaten voor de duur van de operaties.

Frontex is nog niet klaar om zijn mandaat van 2019 doeltreffend uit te voeren

73 We onderzochten of Frontex gereed is om de uitdaging van zijn mandaat van 2019 aan te gaan en of de lidstaten in staat zijn het Agentschap alle informatie te verstrekken die het nodig heeft om dit te vervullen.

Frontex heeft zich nog niet aangepast aan de vereisten van zijn mandaat van 2016

74 We onderzochten of de invoering van de verantwoordelijkheid voor geïntegreerd grensbeheer en de nieuwe taak van kwetsbaarheidsbeoordeling in het mandaat van Frontex in 2016 het Agentschap ertoe heeft aangezet een snelle strategische herbeoordeling van zijn personeelsbehoeften op het gebied van risicoanalyse en

kwetsbaarheidsbeoordeling te maken. Het Agentschap reageerde echter op ad-hocwijze op zijn nieuwe verantwoordelijkheden en begon pas in 2019 systematisch in zijn behoeften te voorzien.

75 Na de invoering van zijn nieuwe mandaat in 2016 werd de afdeling Operaties belast met de nieuwe kwetsbaarheidsbeoordelingsactiviteit en werd de taak toegewezen aan de eenheid Risicoanalyse van die afdeling. In 2017 werd Frontex gereorganiseerd en werd de afdeling in tweeën gesplitst. De risicoanalyse- en kwetsbaarheidsbeoordelingsactiviteiten werden gescheiden en ondergebracht bij een van deze afdelingen, die de naam afdeling Situationeel Bewustzijn en Monitoring kreeg. De eenheid Kwetsbaarheidsbeoordelingen werd opgericht en bemand door voormalige leden van de eenheid Risicoanalyse, maar er vond geen formele analyse plaats om de benodigde vaardigheidsprofielen en het vereiste aantal personen voor elk profiel vast te stellen. Dit was van invloed op de kwaliteit van het werk (zie paragraaf [41](#)).

76 In 2019 heeft de afdeling Situationeel Bewustzijn en Monitoring van Frontex getracht haar huidige en toekomstige behoeften in de eenheden Risicoanalyse en Kwetsbaarheidsbeoordelingen in kaart te brengen. We stelden het volgende vast:

- o de eenheid Risicoanalyse heeft een tekort aan analisten met verschillende profielen (bijv. criminologie, vaardigheden op het gebied van anticiperende analyse, en thematische analyse, met name analyse van maritieme risico's);
- o de eenheid Kwetsbaarheidsbeoordelingen moet bepalen welke vaardigheden en capaciteiten zij nodig heeft, eventuele lacunes identificeren en een plan voor talent voor de langere termijn opstellen in overeenstemming met de strategische doelstellingen.

77 Hoewel informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de verschillende bedrijfseenheden van Frontex altijd belangrijk zijn geweest, zijn zij nu van essentieel belang gezien de nieuwe operationele rol die Frontex bij de invoering van het permanente korps heeft gekregen. In het programmeringsdocument 2018-2020 van Frontex wordt erkend dat er, hoewel er voor de dagelijkse activiteiten binnen elk departement een cultuur van flexibiliteit heerst, sprake is van een “eilandjescultuur”. Een cultuur waarin binnen afdelingen wordt gewerkt zonder de beschikbare informatie te bundelen, kan de verwevenheid van de activiteiten van Frontex ondermijnen. Frontex heeft bijvoorbeeld pas in februari 2020 procedures vastgesteld voor het delen van relevante informatie van kwetsbaarheidsbeoordelingen tussen bedrijfseenheden. Er moet nog een gestructureerd mechanisme worden ontwikkeld voor het delen van

de resultaten van de kwetsbaarheidsbeoordelingen met andere bedrijfseenheden van Frontex.

Het mandaat van 2019 zorgt voor een snelle en exponentiële verhoging van de middelen van Frontex

78 Krachtens de nieuwe verordening zal Frontex uiterlijk in 2027 beschikken over een permanent korps van maximaal 10 000 operationele personeelsleden (zie *figuur 2* en paragraaf *11*). De begroting van Frontex moet stijgen van 460 miljoen EUR in 2020 (zie *figuur 3*) tot ongeveer een jaarlijks gemiddelde van 900 miljoen EUR voor de periode 2021-2027. De omvang van de geplande toename van zowel de begroting als het personeel kan ook worden gemeten in het aantal mensdagen dat beschikbaar is voor gezamenlijke operaties. Van het huidige niveau van 300 000 mensdagen (zie *figuur 9*) zal dit stijgen tot ongeveer 2 270 000 mensdagen, meer dan 7,5 maal het huidige niveau van ingezette personele middelen.

79 De mogelijke impact van de oprichting van het permanente korps op de lidstaten werd niet beoordeeld. 81 % van de lidstaten die onze vragenlijst hebben beantwoord, verwacht dat de verordening van 2019 gevolgen zal hebben voor hun personeelsbestand en dat ze extra personeel zullen moeten aanwerven en nieuwe grenswachten zullen moeten opleiden, omdat ze verwachten dat Frontex zijn permanente korps zal aanwerven uit personeel dat momenteel voor nationaal grenstoezicht wordt ingezet. Dit zal budgettaire en organisatorische gevolgen hebben. Er bestaat bij de lidstaten ook onzekerheid over de mogelijke impact van het aantal door Frontex aan te werven personeelsleden per profiel en per categorie, zoals bepaald in de verordening, en de duur van de periode waarin personeelsleden zullen worden ingezet in de toekomst.

80 De laatste externe evaluatie van het Agentschap werd in juli 2015 gepubliceerd. Hoewel op grond van Verordening (EU) 2016/1624 de resultaten van Frontex uiterlijk in oktober 2019 hadden moeten worden geëvalueerd, vond de evaluatie niet plaats aangezien het nieuwe mandaat van het Agentschap in november 2019 in werking trad. Overeenkomstig Verordening (EU) 2019/1896 moet de volgende externe evaluatie uiterlijk op 5 december 2023 zijn uitgevoerd. Dit is een aanzienlijke tijdspanne waarin het mandaat, de structuur en de rol van het Agentschap ingrijpend zullen zijn gewijzigd.

81 Ten slotte zal het permanente korps, hoewel de wetgeving het uitvoerende bevoegdheden toekent, mogelijk minder doeltreffend zijn indien de ontvangende lidstaat het niet toestaat²⁶ taken uit te voeren zoals identiteitscontroles, toestemmingverlening voor het inreizen en grensbewaking. Grenswachten die andere lidstaten bezoeken, mogen de informatiesystemen van hun gastlanden echter niet gebruiken om grenscontroles uit te voeren²⁷. Dit zou de activiteiten die het permanente korps tijdens de inzet kan verrichten, ernstig beperken.

Het risico bestaat dat Frontex er niet in slaagt de informatie te verkrijgen die nodig is om zijn activiteiten ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit te ontwikkelen

82 Alle lidstaten, met uitzondering van Spanje, dragen de gegevens over aan hun grenzen ontdekte incidenten handmatig over van hun nationale systemen naar Eurosur en JORA. Hierbij moeten de gegevens over incidenten ook in het Engels worden vertaald, hoewel de betrokkenen die taal niet allemaal even goed beheersen.

83 Aanvullende Eurosur-rapportagevereisten zullen geleidelijk worden ingevoerd tijdens een overgangperiode van twee jaar, in overeenstemming met Verordening (EU) 2019/1896. In hun antwoorden op onze vragenlijst hebben de lidstaten aangegeven dat de bestaande rapportagevereisten al een aanzienlijke last vormen en dat zij niet zeker wisten of zij de toegenomen werklast aan zouden kunnen, tenzij het proces voor de overdracht van gegevens tussen de nationale systemen en de Eurosur-databank werd geautomatiseerd. Het melden van gebeurtenissen aan land- en luchtgrensdorlaatposten houdt een aanzienlijke toename van het werk in. Zo passeerden volgens Eurostat in 2018 409 miljoen passagiers van/naar plaatsen buiten de EU de luchtgrensdorlaatposten van de EU.

84 Ondanks zijn mandaat om alle nodige maatregelen te nemen om de uitwisseling van voor zijn taken relevante informatie met de Commissie en de lidstaten te vergemakkelijken, blijkt de rechtstreekse betrokkenheid van Frontex bij pogingen om het proces te automatiseren nog niet duidelijk volgens de lidstaten.

²⁶ Artikel 82 van Verordening (EU) 2019/1896.

²⁷ Speciaal verslag nr. 20/2019 van de ERK, paragraaf 22.

Conclusies en aanbevelingen

85 Over het algemeen constateerden we dat de steun van Frontex aan de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden bij de bestrijding van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit onvoldoende doeltreffend is. We stelden vast dat Frontex zijn mandaat van 2016 niet volledig heeft uitgevoerd en we wezen op verschillende risico's in verband met het mandaat van Frontex van 2019.

86 Wij presenteren onze conclusies en aanbevelingen inzake de bestrijding van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit voor elke hoofdactiviteit van Frontex: informatie-uitwisseling, risicoanalyse, kwetsbaarheidsbeoordeling en operationele respons.

87 We constateerden dat er weliswaar een functioneel kader voor informatie-uitwisseling bestaat om de strijd tegen illegale immigratie te ondersteunen, maar dat dit niet goed genoeg functioneerde om een nauwkeurig, volledig en actueel situationeel bewustzijn ten aanzien van de buitengrens van de EU te bieden (zie de paragrafen [25-29](#) en [kader 2](#)). Voor grensoverschrijdende criminaliteit is er nog geen adequaat kader voor informatie-uitwisseling tot stand gebracht (zie de paragrafen [63-65](#)).

88 Frontex stuurt tijdig relevante migratie-informatie over de situatie aan de buitengrenzen en verstrekt informatie over specifieke gebeurtenissen (zie paragraaf [31](#)). Het gebrek aan informatie (zie de paragrafen [26](#) en [32](#)), technische normen voor uitrusting voor grenstoezicht (zie paragraaf [27](#)), een gemeenschappelijke catalogus voor het melden van grensoverschrijdende criminaliteit en bijna-realtetime-informatie over de situatie aan de luchtgrens van de EU, alsmede verdragen bij de actualisering van het CIRAM (zie de paragrafen [64](#) en [67](#)) ondermijnen echter de vorming van een volledig beeld van de situatie aan de buitengrenzen van de EU.

89 Wat grensoverschrijdende criminaliteit betreft, sluiten het in de Frontex-verordeningen vastgestelde mandaat en het regelgevingskader waarin het Agentschap opereert, ook niet volledig op elkaar aan: niet alle relevante autoriteiten (bijv. douane) zijn opgenomen in de Eurosur-verordening en daarom worden niet alle relevante gebeurtenissen gemeld (zie paragraaf [64](#)).

90 Bij Verordening (EU) 2019/1896 zijn aanzienlijke aanvullende Eurosur-rapportagevereisten ingevoerd voor de lidstaten en er wordt verwacht dat het proces voor de overdracht van gegevens tussen de nationale systemen en de Eurosur-databank geautomatiseerd zal moeten worden, willen de lidstaten aan deze vereisten

kunnen voldoen (zie de paragrafen 82 en 83). Volgens de lidstaten blijkt de rechtstreekse betrokkenheid van Frontex bij pogingen om het proces te automatiseren echter nog niet duidelijk (zie paragraaf 84).

Aanbeveling 1 — Verbeter het kader voor informatie-uitwisseling en het Europees situatiebeeld

- a) Om het bestaande Eurosur-kader te verbeteren, moet **Frontex**:
 - i) de kwaliteit van de gegevens die worden gebruikt om het Europees situatiebeeld op te stellen, regelmatig beoordelen;
 - ii) toezicht houden en de lidstaten ondersteunen bij de correcte uitvoering van Eurosur door gezamenlijk overeengekomen procedures vast te stellen om vastgestelde tekortkomingen aan te pakken;
 - iii) leiding geven aan de lidstaten bij het opstellen van een gemeenschappelijke catalogus voor het melden van grensoverschrijdende misdaadincidenten;
 - iv) de lidstaten ondersteunen door de vertaling en het overdrachtsproces tussen de nationale systemen en de Eurosur-databank te automatiseren.
- b) Om de interoperabiliteit van de uitrusting in de pool te waarborgen en de aanschaf van technisch compatibele middelen voor grenstoezicht door de lidstaten te vergemakkelijken, moet **Frontex** technische normen voor uitrusting vaststellen die de goedkeuring moeten hebben van de Commissie en de lidstaten die vertegenwoordigd zijn in de raad van bestuur van Frontex.
- c) Om ervoor te zorgen dat er een volledig Europees situatiebeeld beschikbaar is, moet de **Commissie** nieuwe manieren verkennen om een doeltreffende samenwerking tot stand te brengen tussen Frontex en andere relevante organen waarop Verordening (EU) 1896/2019 niet rechtstreeks van toepassing is.

Tijdpad: medio 2022.

91 Frontex vond het moeilijk om gebruik te maken van de Eurosur-rapportage en er gelden juridische beperkingen voor het gebruik van de gegevens in de pan-Europese systemen die door eu-LISA worden gehost ten behoeve van risicoanalyse (zie de paragrafen 30 en 37). Hoewel Frontex op grond van de wetgeving gehouden is het gemeenschappelijk geïntegreerd risicoanalysemodel toe te passen, is het daartoe niet in staat, omdat het de kwetsbaarheid van specifieke grenssegmenten niet kan

beoordelen wanneer de lidstaten de nodige informatie niet verstrekken (zie paragraaf 38).

92 De impact van de migratierisicoanalyse van Frontex wordt verzwakt door het ontbreken van een breed toegankelijk distributienetwerk voor zijn producten. Dit betekent dus dat grenswachten niet gemakkelijk toegang hebben tot de producten van Frontex, ook al zouden dergelijke producten zeer nuttig kunnen zijn voor de uitvoering van hun taken (zie paragraaf 39). Daarnaast beschikt Frontex niet over de informatie die het nodig heeft om risicoanalyses uit te voeren met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit (zie paragraaf 65), behalve voor specifieke categorieën die verband houden met illegale immigratie. Bovendien is het gemeenschappelijk geïntegreerd risicoanalysemodel niet bijgewerkt om deze dimensie van de grensrisico's weer te geven (zie paragraaf 67). Als gevolg daarvan is Frontex niet in staat om alle relevante aspecten van grensoverschrijdende criminaliteit te analyseren, hoewel dit de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden in staat zou stellen passende maatregelen te nemen om de vastgestelde risico's aan te pakken of te beperken (zie de paragrafen 68 en 69).

Aanbeveling 2 — Werk het gemeenschappelijk geïntegreerd risicoanalysemodel (CIRAM) bij en pas het toe, en zorg voor toegang tot andere informatiebronnen

- a) **Frontex** moet:
- i) verslag uitbrengen over de vraag in hoeverre de lidstaten het Eurosur-kader werkelijk gebruiken voor de verstrekking van de informatie die nodig is voor risicoanalyse op basis van het CIRAM;
 - ii) het CIRAM bijwerken en grensoverschrijdende criminaliteit opnemen;
 - iii) de ruimere beschikbaarheid van risicoanalyseproducten onder grenswachten in Europa bevorderen.
- b) **Frontex en de Commissie** moeten maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat er op maat gesneden statistische verslagen kunnen worden ontwikkeld voor risicoanalyse- en kwetsbaarheidsbeoordelingsdoeleinden van Frontex, die zijn gebaseerd op door eu-LISA gehoste systemen en andere bronnen (bijv. andere autoriteiten en EU-agentschappen met verantwoordelijkheden op het gebied van grenstoezicht).

Tijdpad: eind 2022.

93 Frontex kreeg in 2016 de opdracht kwetsbaarheidsbeoordelingen van de lidstaten uit te voeren om hun vermogen en paraatheid te beoordelen om huidige en toekomstige dreigingen en uitdagingen aan de buitengrenzen het hoofd te bieden (zie de paragrafen **40** en **41**). Hoewel de lidstaten de door Frontex gevraagde informatie zouden moeten verstrekken, heeft het gegevensverzamelingsproces te kampen met aanhoudende problemen in verband met onvolledigheid en slechte kwaliteit van de gegevens (zie paragraaf **42**). Overeenkomstig de bepalingen van de verordening van 2016 is de kwetsbaarheidsbeoordeling van Frontex momenteel beperkt tot het nationale niveau en vindt een dergelijk proces niet plaats op EU-, regionaal of interstatelijk niveau, hoewel dit zou helpen overlappings vast te stellen of de samenwerking tussen EU-agentschappen te evalueren (zie paragraaf **43**).

94 De eenheid Kwetsbaarheidsbeoordelingen van Frontex is pas in 2019 begonnen met het beoordelen van de kwetsbaarheden van lidstaten met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit en zijn capaciteit om dergelijke beoordelingen uit te voeren is nog in ontwikkeling (zie de paragrafen **70** en **71**).

Aanbeveling 3 — Ontwikkel het potentieel van de kwetsbaarheidsbeoordeling

- a) **Frontex** moet in samenwerking met de lidstaten de aanhoudende problemen in verband met gegevensverzameling die de kwetsbaarheidsbeoordeling beïnvloeden in kaart brengen en aanpakken, door de problemen die van invloed zijn op de informatieverstrekking door de lidstaten vast te stellen en een routekaart op te stellen om de situatie recht te zetten;
- b) **Frontex** moet zijn methodologie en capaciteiten op het gebied van kwetsbaarheidsbeoordelingen ontwikkelen om:
 - i) kwetsbaarheden op het gebied van grensoverschrijdende criminaliteit doeltreffend te beoordelen;
 - ii) eventuele overlappende kwetsbaarheden in specifieke regio's van meerdere landen in kaart te brengen en te beoordelen;
 - iii) gevallen te monitoren waarin maatregelen om vastgestelde kwetsbaarheden in een specifiek land aan te pakken, kunnen leiden tot domino-effecten in naburige landen.

Tijdpad: eind 2022.

- c) **De Commissie** moet de potentiële voordelen nagaan van de uitbreiding van de reikwijdte van de kwetsbaarheidsbeoordeling door Frontex tot regionaal en EU-niveau.

Tijdpad: bij de herziening van het regelgevingskader.

95 Frontex heeft vier snelle grensinterventies uitgevoerd om lidstaten te helpen die geconfronteerd worden met urgente en uitzonderlijke migratiedruk aan hun buitengrenzen. Sinds 2007 organiseerde Frontex jaarlijks oefeningen om alle partijen die betrokken zouden kunnen zijn, op te leiden. In 2019 vond een dergelijke oefening niet plaats (zie de paragrafen [47](#) en [48](#) en [kader 4](#)).

96 Ondanks het belang, vanuit zowel menselijk als inlichtingenoogpunt, van de opvang van migranten in het kader van gezamenlijke operaties ter bestrijding van illegale immigratie, heeft Frontex onvoldoende belang gehecht aan de rol van intercultureel bemiddelaars (zie de paragrafen [52](#) en [53](#)).

97 Frontex is een agentschap dat in de publieke belangstelling staat. Hoewel zijn verslaggeving omvangrijk is, wordt de lezer vaak niet geïnformeerd over zijn werkelijke prestaties of de werkelijke impact van zijn activiteiten. Zo wordt in de evaluatieverslagen over gezamenlijke operaties geen onderscheid gemaakt tussen de resultaten van Frontex-activiteiten en die van nationale activiteiten, geven deze geen duidelijk beeld van de doeltreffendheid van of de tekortkomingen in de daadwerkelijke bijdrage van de lidstaten aan de gezamenlijke operaties, en bevatten ze geen informatie over de werkelijke kosten van de gezamenlijke operaties (zie de paragrafen [55-60](#)). Wetgevers hebben degelijke informatie nodig om met kennis van zaken beslissingen te kunnen nemen (zie paragraaf [51](#)).

Aanbeveling 4 — Verbeter de operationele respons van Frontex

Frontex moet:

- a) regelmatig oefeningen voor snelle interventies organiseren, met name voor de landen waarin een snelle interventie mogelijk plaats zal vinden, om ervoor te zorgen dat, indien nodig, alle betrokken partijen goed voorbereid zijn;
- b) het competentiekader voor intercultureel bemiddelaars vaststellen en maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de lidstaten dezelfde aanpak volgen;
- c) een methodologie ontwikkelen om de resultaten van zijn operationele activiteiten te evalueren, met name voor zijn gezamenlijke operaties;

d) de definitieve kosten van zijn activiteiten publiceren zodra deze beschikbaar zijn.

Tijdpad: eind 2022.

98 Frontex heeft niet de nodige maatregelen genomen om zijn organisatie aan te passen aan het mandaat dat het in 2016 heeft gekregen. We hebben tekortkomingen vastgesteld in de personeelsplanning in de eenheden Risicoanalyse en Kwetsbaarheidsbeoordelingen (zie de paragrafen [74-76](#)), die allebei nog steeds niet over de nodige competenties beschikken.

99 Na de invoering van Verordening (EU) 2019/1896 en de fundamentele verschuiving van de activiteiten van Frontex van een ondersteunende en coördinerende rol naar een operationele rol met de oprichting van het permanente korps hebben wij problemen vastgesteld in de communicatie tussen de eenheden waarop deze controle betrekking heeft. De eenheden van Frontex werken allemaal op hun eigen eilandje (zie paragraaf [77](#)) en dit is in tegenspraak met de onderlinge afhankelijkheid die inherent is aan de activiteiten waarop deze controle betrekking heeft.

100 Om zijn nieuwe mandaat te vervullen, zal Frontex uiterlijk in 2027 beschikken over 10 000 nieuwe operationele functionarissen (permanent korps) en zal het een gemiddelde begroting van 900 miljoen EUR per jaar ontvangen. Deze cijfers betekenen een enorme stijging ten opzichte van de huidige situatie. Ze werden vastgesteld zonder dat er vaste criteria waren voor het bepalen van de behoeften van Frontex in het kader van een niet nauwkeurig omschreven mandaat, zonder toegang tot informatie over de werkelijke kosten en impact van Frontex-operaties (zie de paragrafen [57-60](#)) en zonder een beoordeling van het effect ervan op de lidstaten (zie paragraaf [79](#)).

101 Onder verwijzing naar de dringende noodzaak werd de nieuwe verordening goedgekeurd zonder een effectbeoordeling of een evaluatie van de vraag of Frontex zijn vorige mandaat had vervuld (zie paragraaf [80](#)). Daarnaast verwachten de lidstaten budgettaire en organisatorische uitdagingen als gevolg van de impact van het permanente korps op hun personeelsbestand (zie paragraaf [79](#)). Bovendien is het niet duidelijk of het permanente korps zal kunnen functioneren zoals bedoeld (zie paragraaf [81](#)).

Aanbeveling 5 — Pak de uitdagingen in verband met het nieuwe mandaat van Frontex aan

Frontex moet:

- a) een formele analyse uitvoeren om zijn personeelsbehoeften vast te stellen, met name op het gebied van risicoanalyse en kwetsbaarheidsbeoordeling;
- b) zijn interne communicatieprocedures verbeteren om ervoor te zorgen dat informatie op “need-to-know”-basis wordt gedeeld.

Tijdpad: eind 2021.

Dit verslag werd door kamer III onder leiding van mevrouw Bettina Jakobsen, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 29 april 2021.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner Lehne
President

Bijlagen

Bijlage I — Europees Grens- en kustwachtagentschap — aanvullende informatie over de mandaten van 2016 en 2019

Mandaat 2016	Mandaat 2019
<p>Invoering van een toezichhoudende rol: de kwetsbaarheidsbeoordeling</p> <p>Frontex voert verplichte kwetsbaarheidsbeoordelingen uit <u>om het vermogen van afzonderlijke lidstaten om het hoofd te bieden aan uitdagingen aan hun buitengrenzen te evalueren</u> door de uitrusting en middelen waarover de lidstaten beschikken, te beoordelen. Als follow-up van de kwetsbaarheidsbeoordelingen kan de uitvoerend directeur van Frontex besluiten een reeks maatregelen aan te bevelen aan een lidstaat om eventuele vastgestelde kwetsbaarheden in de wijze waarop zijn nationale grensbeheersysteem functioneert, aan te pakken.</p>	<p>Geen aanzienlijke veranderingen in het mandaat</p>
<p>Oprichting van een snel inzetbare pool van grenswachten en technische uitrusting die de lidstaten ter beschikking van Frontex zullen stellen</p> <p>De lidstaten waar deze uitrusting is geregistreerd, moeten deze zo nodig ter beschikking van Frontex stellen.</p> <p>Frontex kan een beroep doen op een pool van <u>1 500 functionarissen</u> die binnen drie dagen kunnen worden ingezet. Zij vormen een snelle-reactiemacht die naar onder acute druk staande grenzen kan worden gestuurd.</p>	<p>Oprichting van een permanent korps</p> <p>Frontex zal <u>uiterlijk in 2027 beschikken over 10 000 nieuwe operationele personeelsleden</u>, waaronder 1 500 voor de snel inzetbare reserve, om de lidstaten ter plaatse te ondersteunen bij hun inspanningen om de buitengrenzen van de EU te beschermen, grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden en irreguliere migranten terug te sturen.</p> <p>Dit permanente korps zal bestaan uit grens- en kustwachten in dienst van het Agentschap (3 000) en personeel dat verplicht vanuit Europese landen wordt gedetacheerd.</p> <p>De verordening verleent <u>uitvoerende bevoegdheden</u> aan het permanente korps. Het ingezette operationele personeel zal alleen met toestemming van de ontvangende lidstaat grenstoezicht- en terugkeertaken, zoals identiteitscontroles, toestemmingverlening voor het inreizen aan de buitengrenzen en grensbewaking mogen uitvoeren.</p>
<p>Terugkeeroperaties</p> <p>Frontex krijgt een grotere rol in <u>opvanghotspots voor migranten</u>²⁸. Frontex heeft niet alleen tot taak migranten te registreren en hen te screenen om hun nationaliteit vast te stellen, maar is ook verantwoordelijk voor de terugkeer van personen die niet in aanmerking komen voor asiel.</p>	<p>Terugkeeroperaties</p> <p>Het Agentschap kan lidstaten <u>in alle stadia</u> van het <u>terugkeerproces</u> ondersteunen (<u>met inbegrip van activiteiten voorafgaand aan de terugkeer, hen bijstaan bij het identificeren van onderdanen van derde landen, het coördineren of organiseren van terugkeeroperaties, onder meer door het charteren van vliegtuigen voor dergelijke operaties en het organiseren van terugkeer op lijnvluchten of met andere vervoermiddelen, enz.</u>), terwijl de lidstaten verantwoordelijk blijven voor terugkeerbesluiten.</p>

²⁸ Een faciliteit die zich bevindt aan de buitengrens van de EU waar sprake is van een sterke migratiedruk en die dient als eerste opvangcentrum waar aankomende migranten worden geïdentificeerd en geregistreerd en waar hun vingerafdrukken worden genomen.

Mandaat 2016	Mandaat 2019
<p>Geen veranderingen in de verordening.</p>	<p>Europees grensbewakingsstelsel (Eurosir)</p> <p>Om de operaties in het kader van Eurosir te verbeteren, wordt het in de verordening geïntegreerd in de Europese grens- en kustwacht en wordt het toepassingsgebied van Eurosir uitgebreid tot de meeste onderdelen van het Europees geïntegreerd grensbeheer. Dit betekent in staat zijn crises aan de buitengrenzen van de EU en in derde landen op te sporen, erop te anticiperen en er doeltreffender op te reageren.</p>
<p>Samenwerking met niet-EU-landen</p> <p>Een grotere rol bij de coördinatie van de samenwerking op het gebied van grensbeheer tussen lidstaten en niet-EU-landen.</p> <p>Het Agentschap kan gezamenlijke operaties starten in derde landen die aan de EU grenzen. Statusovereenkomsten vormen een noodzakelijke voorwaarde voor dergelijke operationele samenwerking.</p>	<p>Meer samenwerking met niet-EU-landen</p> <p>Frontex kan, na voorafgaande toestemming van het betrokken land, gezamenlijke operaties starten en personeel inzetten buiten de EU om steun te verlenen voor grensbeheer, ook in landen die niet rechtstreeks aan de EU grenzen.</p>
<p>Inzet van verbindingsofficialen in lidstaten</p> <p>Om ervoor te zorgen dat het beheer door alle lidstaten van de buitengrenzen regelmatig wordt gemonitord.</p> <p>Frontex had reeds verbindingsofficialen in niet-EU-landen ingezet om de dialoog en de samenwerking ter plaatse te vergemakkelijken.</p>	<p>Nieuwe functies</p> <p>Samenwerking met de grondrechtsofficialen en monitoring van de maatregelen die de lidstaat uitvoert op het gebied van terugkeer.</p>
<p>Frontex moet de lidstaten ondersteunen bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.</p>	<p>Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem</p> <p>Frontex krijgt een grotere rol bij het beheer van de toenemende stromen van reguliere reizigers over de buitengrenzen van de EU, doordat de toekomstige centrale eenheid van het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (European travel information and authorisation system — Etias) bij Frontex wordt ondergebracht en het de lidstaten ondersteunt bij de uitrol van het inreis-uitsysteem.</p>
<p>Geïntegreerd grensbeheer wordt opgenomen in het mandaat van Frontex, waardoor risicoanalyse van grensoverschrijdende criminaliteit en migratietrends noodzakelijk worden.</p>	<p>Risicoanalyse</p> <p>Frontex zal om de twee jaar een strategische risicoanalyse voor geïntegreerd grensbeheer opstellen, die wordt meegenomen in de cyclus voor het meerjarig strategisch beleid inzake Europees geïntegreerd grensbeheer.</p>

Bijlage II — Antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst van de ERK

- Ja (of een positief antwoord)
- Ja, maar (of gedeeltelijke tevredenheid)
- Nee (of negatief antwoord)
- Geen antwoord gegeven

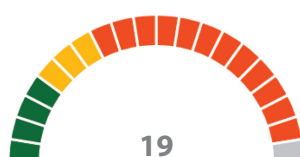
De antwoorden op verschillende open vragen die niet in onderstaande lijst zijn opgenomen, zijn in aanmerking genomen tijdens de controle en het opstellen van dit verslag.

	Vragen
Situatieve monitoring	1-4
Kwetsbaarheidsbeoordeling	5-9
Risicoanalyse	10-15
Operationele respons	16-29 30-35*

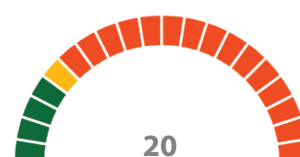
* Alleen de lidstaten waar Frontex-operaties plaatsvinden, hebben geantwoord



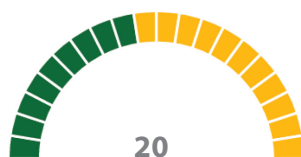
19 antwoorden
V.1 Bent u tevreden over de volledigheid van het door Frontex samengestelde Europees situatiebeeld?



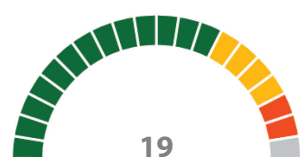
19
V.2 Wordt er voor uw nationale risicoanalyse gebruikgemaakt van het Europees situatiebeeld?



20
V.3 Wordt alle informatie die u nodig heeft om uw verantwoordelijkheden in verband met grensbeheer te kunnen vervullen, gerapporteerd in Eurosur?



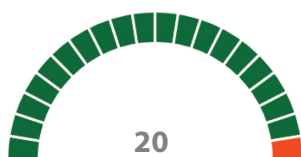
20
V.4 Heeft u gebruikgemaakt van de dienst luchttoezicht voor verschillende doeleinden (Multi-purpose Aerial Surveillance, MAS) van Frontex?



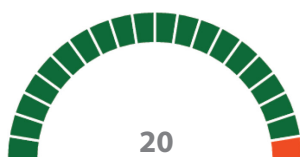
19
V.5 Betreft de verrichting van de kwetsbaarheidsbeoordeling een meerwaarde voor de controle van uw buitengrenzen?



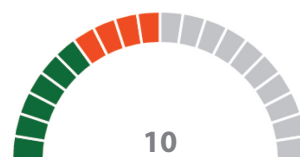
17
V.8 Zou een kwetsbaarheidsbeoordeling op EU-niveau helpen kwetsbaarheden op Europees niveau op te sporen?



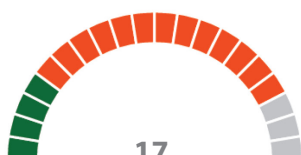
20
V.10 Maakt u voor uw nationale risicoanalyse gebruik van het CIRAM-model?



20
V.11 Worden de producten voor risicoanalyse van Frontex gebruikt als input voor uw nationale risicoanalyse?



10
V.12 Wordt er voor uw nationale risicoanalyse gebruikgemaakt van informatie van Eurosur?



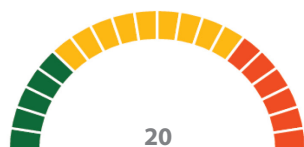
17
V.13 Hebben de risicoanalyseproducten van Frontex betrekking op alle aspecten van geïntegreerd grensbeheer?



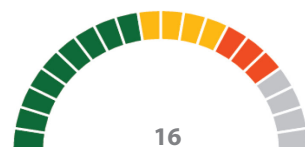
17
V.14 Heeft u in de loop der jaren een verbetering opgemerkt in de kwaliteit van de risicoanalyseproducten van Frontex?



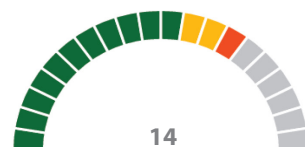
19
V.15 Hebben de risicoanalyseproducten van Frontex een bijdrage geleverd aan de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit?



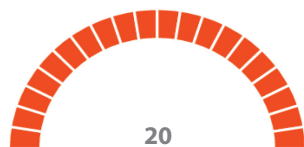
20
V.18 Heeft de verschaffing van deze middelen voor de operaties van Frontex impact op de controle van uw eigen nationale grenzen?



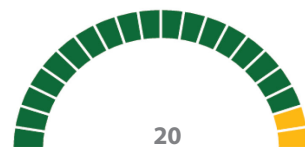
16
V.19 a) In het kader van Verordening (EU) 1896/2019 moet Frontex een permanent korps oprichten. Verwacht u dat dit impact zal hebben op uw personeelsaantallen?



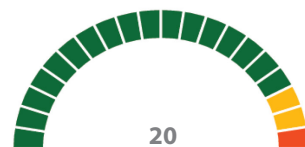
14
V.19 b) Loopt u vooruit op de daaruit volgende noodzaak om extra grensbewakers aan te werven?



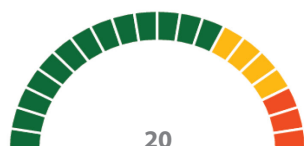
20
V.20 Worden alle grensbewakers opgeleid door Frontex?



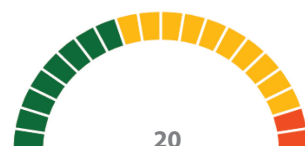
20
V.21 Delen de grensbewakers die hebben deelgenomen aan de operaties van Frontex, de geleerde lessen met hun collega's wanneer zij terugkomen?



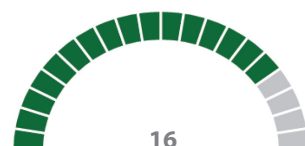
20
V.22 Heeft de opleiding en het delen van ervaringen, zoals beschreven in de voorgaande twee vragen, naar uw mening impact op de geharmoniseerde toepassing van grenscontroles?



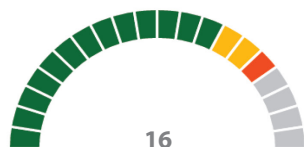
20
V.25 Wordt er naar behoren samengewerkt tussen de Europese grensposten (bijv. inbreng van deskundigen op het gebied van documentenfraude die gevestigd zijn bij andere grensposten, veranderingen in de werkwijzen van criminele netwerken, enz.)?



20
V.26 Hebben alle grenswachten toegang tot relevant Frontex-materiaal?



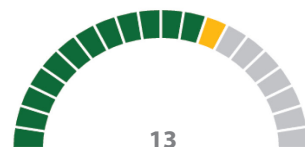
16
V.28 Voegen de "Fusion Services" van Frontex (met name Multi-purpose Aerial Surveillance en satellietdiensten) waarde toe aan geïntegreerd grensbeheer?



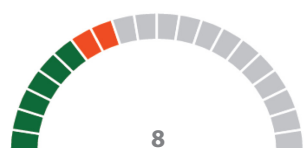
16
V.30 Voldeden de personele middelen die tijdens de Frontex-operaties werden ingezet, aan uw behoeften uit een oogpunt van profiel, expertise en ervaring?



8
V.31 Voldeed de technische uitrusting die tijdens de Frontex-operaties werd ingezet, in kwantitatief opzicht en qua technische specificaties, alsmede qua tijdige inzet aan uw behoeften?



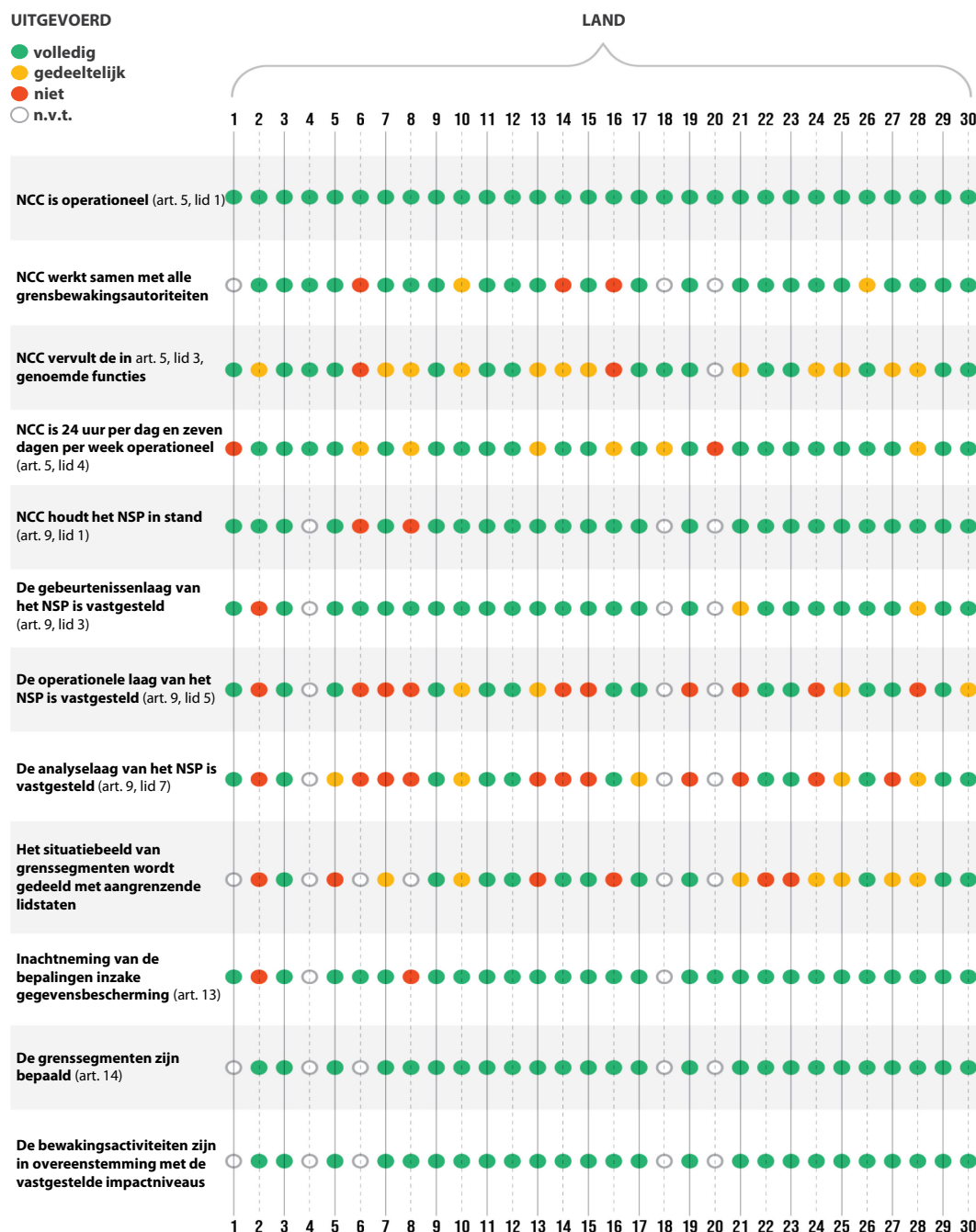
13
V.33 Wordt in het operationele plan aandacht besteed aan alle elementen van geïntegreerd grensbeheer?



8
V.34 b) Evalueert u zelf de Frontex-operaties?

Bijlage III — Uitvoering van Eurosur door de dertig lidstaten/geassocieerde Schengenlanden

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de in de verordening genoemde functies en geeft de meest recente beschikbare informatie weer over de uitvoering daarvan door de verschillende lidstaten/geassocieerde Schengenlanden.



NB: Eén lidstaat nam niet deel aan de vaststelling van de Eurosur-verordening en deze is bijgevolg niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.

Voor drie andere landen wordt bij veel functies als “n.v.t.” vermeld, omdat deze functies niet vereist zijn in hun grenssituatie. Bij twee andere landen staat “n.v.t.” bij de bepaling van grenssegmenten en de bijbehorende bewakingsactiviteiten, omdat voor hun grenssegmenten op het moment van het opstellen van het verslag het impactniveau “laag” was vastgesteld en zij in dergelijke gevallen niet verplicht waren de desbetreffende reactie te beschrijven.

Bron: SWD(2018) 410 van de Commissie.

o **Het nationale coördinatiecentrum is operationeel**

Elke lidstaat moet voorzien in de aanwijzing, het beheer en de instandhouding van een nationaal coördinatiecentrum, dat belast is met de coördinatie van informatie en de uitwisseling daarvan tussen alle nationale autoriteiten met een taak op het gebied van bewaking van de buitengrenzen, en met de andere nationale coördinatiecentra en het Agentschap.

o **Het nationale coördinatiecentrum werkt samen met alle grensbewakingsautoriteiten**

Het nationale coördinatiecentrum draagt zorg voor de tijdige informatie-uitwisseling en de tijdige samenwerking tussen alle nationale autoriteiten met een taak op het gebied van bewaking van buitengrenzen en met andere nationale coördinatiecentra en het Agentschap.

o **Het nationale coördinatiecentrum vervult de in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 1052/2013 genoemde functies**

Het nationale coördinatiecentrum:

- draagt zorg voor de tijdige informatie-uitwisseling met opsporings- en reddings-, rechtshandhavings-, asiel- en immigratie-instanties op nationaal niveau;
- stelt het nationale situatiebeeld op en houdt dit in stand;
- ondersteunt de planning en uitvoering van nationale grensbewakingsactiviteiten;
- coördineert het nationale grensbewakingssysteem, overeenkomstig het nationale recht;
- draagt bij tot de regelmatige meting van de effecten van de nationale grensbewakingsactiviteiten;
- coördineert operationele maatregelen met andere lidstaten.

o **Het nationale coördinatiecentrum is 24 uur per dag en zeven dagen per week operationeel**

Het nationale coördinatiecentrum is 24 uur per dag en zeven dagen per week operationeel.

o **Het nationale coördinatiecentrum houdt het nationale situatiebeeld in stand**

Het nationale coördinatiecentrum stelt een nationaal situatiebeeld op en houdt dit in stand om alle autoriteiten met een taak op het gebied van toezicht op en de bewaking

van de buitengrenzen op nationaal niveau tijdig van doelmatige en nauwkeurige informatie te voorzien. Het nationale situatiebeeld is samengesteld uit informatie die is verzameld uit het nationale grensbewakingsstelsel, stationaire en mobiele sensoren die nationaal worden beheerd, patrouillemissies en andere bevoegde nationale instanties en systemen, waaronder verbindingfunctionarissen, operationele centra en contactpunten. Het omvat ook informatie die wordt verstrekt door Frontex, de nationale coördinatiecentra in andere lidstaten en scheepsrapportagesystemen. Het nationale situatiebeeld omvat drie lagen: de gebeurtenissenlaag, de operationele laag en de analyselaag.

o **De gebeurtenissenlaag van het nationale situatiebeeld is vastgesteld**

De gebeurtenissenlaag van het nationale situatiebeeld is opgebouwd uit incidenten met betrekking tot:

- niet-toegestane grensoverschrijdingen, met inbegrip van informatie over incidenten met een risico voor het leven van migranten;
- grensoverschrijdende criminaliteit;
- crisissituaties;
- overige gebeurtenissen, zoals ongeïdentificeerde en verdachte voertuigen, vaartuigen en andere vervoermiddelen en personen aan de buitengrenzen, en andere gebeurtenissen die ernstige gevolgen kunnen hebben voor het toezicht op de buitengrenzen.

o **De operationele laag van het nationale situatiebeeld is vastgesteld**

De operationele laag van het nationale situatiebeeld is opgebouwd uit informatie over:

- de eigen middelen van de lidstaten, met inbegrip van eventuele militaire middelen ter ondersteuning van een rechtshandavingsmissie, en operationele gebieden, inclusief informatie over de positie, de status en het type van eigen middelen, alsmede over de betrokken instanties. Er zij op gewezen dat het nationale coördinatiecentrum, op verzoek van de ter zake bevoegde nationale autoriteit, kan besluiten de toegang tot deze informatie te beperken op een “need-to-know”-basis;
- het terrein en de weersomstandigheden aan de buitengrenzen.

o **De analyselaag van het nationale situatiebeeld is vastgesteld**

De analyselaag van het nationale situatiebeeld is opgebouwd uit:

- informatie over belangrijke ontwikkelingen en indicatoren;
- analytische rapporten, risicowaarderingstrends, regionale monitoringverslagen en briefingsdocumenten;
- geanalyseerde informatie die in het bijzonder relevant is voor de vaststelling van impactniveaus voor de buitengrenssegmenten;
- referentiebeelden, achtergrondkaarten, een validering van geanalyseerde informatie en analyses van veranderingen (satellietbeelden van de aarde), alsmede gegevens over de detectie van veranderingen, gegevens met geografische referenties en kaarten waarop de doorlaatbaarheid van de buitengrenzen wordt aangegeven.

o **Het situatiebeeld van grenssegmenten wordt gedeeld met aangrenzende lidstaten**

De nationale coördinatiecentra van aangrenzende lidstaten delen met elkaar, direct of bijna in real time, het situatiebeeld van aangrenzende buitengrenssegmenten betreffende:

- incidenten en andere significante gebeurtenissen die zijn opgenomen in de gebeurtenissenlaag;
- in de analyselaag opgenomen rapporten inzake tactische risicoanalyses.

o **Inachtneming van de bepalingen inzake gegevensbescherming**

Indien het nationale situatiebeeld wordt gebruikt voor de verwerking van persoonsgegevens, gebeurt dat overeenkomstig de relevante bepalingen betreffende gegevensbescherming.

o **De grenssegmenten zijn bepaald**

Elke lidstaat verdeelt zijn land- en zeebuitengrenzen in grenssegmenten en brengt de verdeling ter kennis van het Agentschap. Het Agentschap en de lidstaat evalueren samen de vaststelling van de impactniveaus.

o **De bewakingsactiviteiten zijn in overeenstemming met de vastgestelde impactniveaus**

De lidstaten zorgen er op de navolgende wijze voor dat de bewakingsactiviteiten die aan de buitengrenssegmenten worden uitgevoerd in overeenstemming zijn met de vastgestelde impactniveaus:

- wanneer voor een buitengrenssegment het impactniveau “laag” is vastgesteld, organiseren de verantwoordelijke nationale autoriteiten op basis van een risicoanalyse de uitoefening van regelmatige bewaking en zorgen zij ervoor dat er in het grensgebied voldoende personeel en middelen beschikbaar worden gehouden om volg-, identificatie- en onderscheppingsactiviteiten uit te voeren;
- wanneer voor een buitengrenssegment het impactniveau “gemiddeld” is vastgesteld, nemen de verantwoordelijke nationale autoriteiten bovengenoemde maatregelen en zorgen zij er tevens voor dat passende bewakingsmaatregelen worden uitgevoerd aan het betrokken grenssegment; zij stellen het nationale coördinatiecentrum ervan in kennis dat deze maatregelen zijn genomen.
- wanneer voor een buitengrenssegment het impactniveau “hoog” is vastgesteld, nemen de lidstaten de maatregelen voor segmenten met het impactniveau “gemiddeld” en zorgen zij er tevens via het nationale coördinatiecentrum voor dat de nationale autoriteiten die aan dat buitengrenssegment actief zijn de benodigde ondersteuning krijgen en dat de bewaking wordt verscherpt. De betrokken lidstaat kan het Agentschap onder de vastgestelde voorwaarden voor het initiëren van gezamenlijke operaties of snelle interventies om ondersteuning verzoeken.

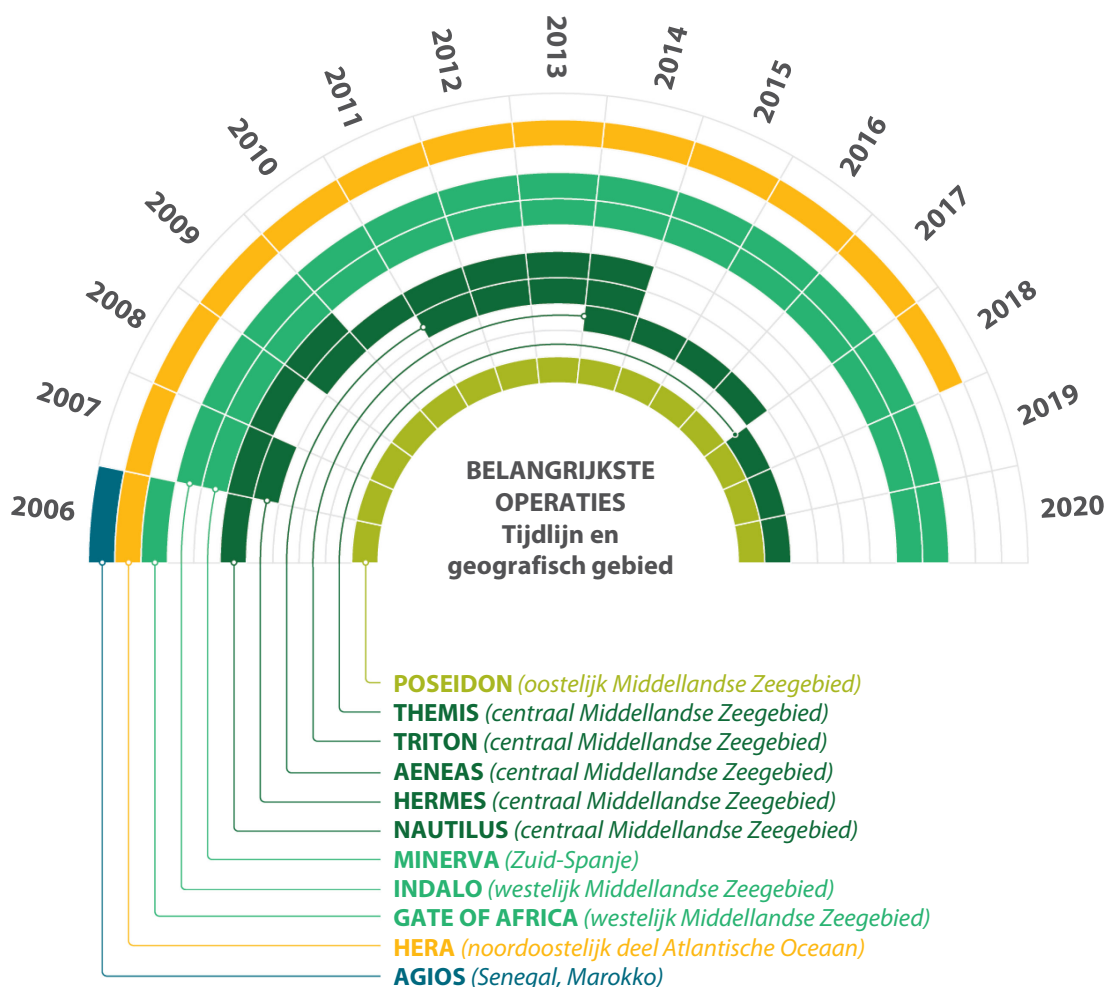
Het nationale coördinatiecentrum informeert het Agentschap regelmatig over de maatregelen die zijn genomen aan nationale grenssegmenten waarvoor het impactniveau “hoog” is vastgesteld.

Wanneer het impactniveau “gemiddeld” of “hoog” is vastgesteld voor een buitengrenssegment dat grenst aan een grenssegment van een andere lidstaat, treedt het nationale coördinatiecentrum in contact met het nationale coördinatiecentrum van de aangrenzende lidstaat en streeft het ernaar de nodige grensoverschrijdende maatregelen te coördineren.

Bijlage IV — Activiteiten in het kader van maritieme operaties

Frontex organiseert sinds 2006 gezamenlijke maritieme operaties. Hoewel de namen van deze operaties in de loop der jaren zijn veranderd, was Frontex permanent aanwezig in deze geografische gebieden.

De onderstaande figuur geeft een overzicht van de tijd waarin deze operaties plaatsvonden en waar ze zijn uitgevoerd.



Hera (noordoostelijk deel Atlantische Oceaan)

De operatie Hera, die in **2006** van start ging, was het antwoord op de enorme toename van irreguliere immigratie van West-Afrika naar de Spaanse Canarische Eilanden in de Atlantische Oceaan na de sluiting van de route via de Straat van Gibraltar als gevolg van de invoering door Spanje van het geïntegreerd systeem voor de bewaking van de buitengrenzen (Sistema Integrado de Vigilancia Exterior — SIVE) en een krachtig antwoord van de Marokkaanse autoriteiten op pogingen tot vertrek van potentiële migranten.

Indalo (westelijk Middellandse Zeegebied)

De operatie Indalo ging in november **2007** van start en was de eerste gezamenlijke operatie langs de Spaanse Middellandse Zeekust. In het kader van deze operatie heeft Frontex patrouilles ingezet om irreguliere migratie via de heropende migratieroute vanaf de Noord-Afrikaanse kust (Marokko en Algerije) op te sporen.

Minerva (zeehavens in het westelijke Middellandse Zeegebied)

De operatie Minerva is in augustus **2007** van start gegaan om de zuidkust van het Spaanse vasteland volledig te controleren; met deze operatie werd ernaar gestreefd de grenscontroles in de zeehavens Algeciras en Almería te versterken, identiteitscontroles in de zeehaven van Ceuta uit te voeren, en te zorgen voor controle op de Spaanse kustwateren waar het grootste aantal migranten uit Algerije en Marokko aankwam.

Minerva leidde tot een versterking **van de operatie Oversteken van de Straat (Operación Paso del Estrecho)**, een operatie die de Spaanse autoriteiten sinds 1987 elke zomer (van 15 juni tot 15 september) uitvoeren. Het doel ervan is het grensoverschrijdend verkeer van migrerende werknemers en hun gezinnen uit verschillende delen van Europa (voornamelijk Frankrijk, België en Duitsland) die voor hun jaarlijkse vakantie terugkeren naar Noord-Afrika, te organiseren.

Triton (centraal Middellandse Zeegebied)

Op 1 november **2014** startte Frontex operatie **Triton** om patrouilles uit te voeren in het Middellandse Zeegebied en Italië te helpen het hoofd te bieden aan de toestroom van migranten aan zijn kusten. Triton bestreek de operationele gebieden van zowel operatie **Hermes** (het zuiden van Sicilië en het gebied rond de eilanden Lampedusa en Pantelleria) als operatie **Aeneas** (aan de kust van Calabrië en Apulië). De operaties Hermes en Aeneas eindigden beide op 31 oktober **2014**.

Bovendien werd operatie **Mare Nostrum**, een één jaar durende maritieme en luchtoperatie die op 18 oktober 2013 door de Italiaanse regering was gestart om de toegenomen immigratie naar Europa in de tweede helft van 2013 en het verdrinken van migranten voor de kust van Lampedusa aan te pakken, door de Italiaanse autoriteiten beëindigd. Operatie Triton was gericht op grensbescherming en niet, zoals operatie Mare Nostrum, op opsporing en redding.

Themis (centraal Middellandse Zeegebied)

Operatie Themis, die in februari **2018** van start ging, is in de plaats gekomen van Triton. Op verzoek van de Italiaanse autoriteiten is het operationele gebied aangepast ten opzichte van het operationele gebied van de gezamenlijke operatie Triton van

2017 en is het operationele gebied in het centrale Middellandse Zeegebied verkleind en het gebied in de Adriatische Zee uitgebreid. In het kader van operatie Themis blijft Frontex aanwezig in de Italiaanse hotspots, waar functionarissen van het Agentschap de Italiaanse autoriteiten bijstaan bij het registreren van migranten, het nemen van hun vingerafdrukken en het bevestigen van hun nationaliteit.

Poseidon (oostelijk Middellandse Zeegebied)

Operatie Poseidon begon in **2006** toen Griekenland Frontex om bijstand vroeg bij de grensbewaking van zijn land- en zee grenzen met Turkije.

De gezamenlijke operatie bestaat uit twee takken: Operatie Poseidon Zee, in het kader waarvan toezicht wordt gehouden op de zee grenzen van de EU met Turkije in de Middellandse Zee en de Egeïsche Zee, en de operatie Poseidon Land, in het kader waarvan toezicht wordt gehouden op de zuidoostelijke landgrens van de EU met Turkije aan de rivier de Evros.

Acroniemen en afkortingen

CIRAM: gemeenschappelijk geïntegreerd risicoanalysemodel (common integrated risk analysis model)

Eu-LISA: Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht

Europol: Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving

Eurosur: het Europees grensbewakingsstelsel

FOSS: Frontex-One-Stop-Shop

FRAN: Frontex-netwerk voor risicoanalyse (Frontex risk analysis network)

JORA: applicatie voor rapportage over gezamenlijke operaties (Joint operations reporting application)

MIC-RAN: maritime intelligence community and risk analysis network

Woordenlijst

Binnengrenzen: een grens tussen EU-lidstaten, met inbegrip van luchthavens en zee-, rivier- en meerhavens die worden gebruikt voor reizen en handel binnen de EU.

Buitengrenzen: een grens, met inbegrip van luchthavens en zee-, meer- of rivierhavens, tussen een EU-lidstaat en een niet-EU-land.

Frontex-netwerk voor risicoanalyse (FRAN): netwerk dat Frontex verbindt met de risicoanalyse- en inlichtingendeskundigen van de lidstaten.

Geïntegreerd grensbeheer: coördinatie en samenwerking tussen de autoriteiten en instanties van de EU en de lidstaten die betrokken zijn bij beveiliging en handelsfacilitatie aan de buitengrenzen van de EU.

Gemeenschappelijk geïntegreerd risicoanalysemodel (CIRAM): methodologie voor risicoanalyse die Frontex en de lidstaten gebruiken om informatie-uitwisseling en samenwerking op het gebied van grensbeveiliging te vergemakkelijken en zo bij te dragen tot meer samenhang in het beheer van de buitengrenzen.

Grensbewaking: het monitoren van een grens om te voorkomen dat mensen illegaal oversteken.

Grensdoorlaatpost: plaats waar een grens legaal kan worden overgestoken.

Grensoverschrijdende criminaliteit: criminele activiteiten met een grensoverschrijdende dimensie in de planning, uitvoering of impact daarvan.

Grenstoezicht: controles en bewaking die aan een grens worden uitgevoerd ten aanzien van diegenen die deze grens (willen) oversteken.

Hoger documentfunctionaris: functionaris die een breed scala aan reisdocumenten grondig onderzoekt.

Maritime intelligence community and risk analysis network: netwerk voor de ontwikkeling van de capaciteiten van de lidstaten op het gebied van de analyse van maritieme risico's en voor de ondersteuning van de samenwerking tussen de kustwachten van de EU bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.

Nationaal coördinatiecentrum (NCC): orgaan dat activiteiten coördineert tussen de grensbewakingsautoriteiten van de lidstaten en als knooppunt fungeert voor de uitwisseling van informatie met elkaar en met Frontex.

Situationeel bewustzijn: kennis van de situatie van illegale grensoverschrijdende activiteiten aan de buitengrenzen, op basis van permanente monitoring, opsporing en tracering.

Snelle grensinterventie: door Frontex geïnitieerde en gecoördineerde interventie ter ondersteuning van een lidstaat die aan zijn buitengrens onder urgente en uitzonderlijke druk staat.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER: “ONDERSTEUNING VAN HET BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN DOOR FRONTEX: TOT NOG TOE ONVOLDOENDE DOELTREFFEND”

SAMENVATTING

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen I-XII:

De Commissie is ingenomen met het verslag van de Europese Rekenkamer over het beheer van de buitengrenzen door Frontex. De Commissie wijst erop dat zij de specifieke focus van het verslag van de Europese Rekenkamer ziet in de bredere context van de wijze waarop Frontex bijdraagt aan de doeltreffende uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer. De verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht van 2019 vormt de basis voor de uitvoering van verschillende aanbevelingen van de ERK. De uitvoering van de aanbevelingen aan de Commissie is reeds van start gegaan. Tot slot wil de Commissie benadrukken dat zij de tenuitvoerlegging van de verordening inzake de Europese grens- en kustwacht op de voet volgt.

Een doeltreffend beheer van de buitengrenzen door middel van Europees geïntegreerd grensbeheer is cruciaal voor het vrije verkeer van personen binnen de Unie. Frontex is in 2004 opgericht om de lidstaten bij te staan bij de uitvoering van de operationele aspecten van het beheer van de buitengrenzen. Het mandaat en de bevoegdheden van Frontex zijn in de loop der jaren geleidelijk uitgebreid. Met Verordening (EU) 2016/1624 werd Frontex belast met de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer, als een gedeelde verantwoordelijkheid van de Europese grens- en kustwacht, waarbij Frontex en de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor grensbeheer, met inbegrip van kustwachten, voor zover deze maritieme grensbewakingsoperaties uitvoeren, worden samengebracht. Het Agentschap heeft een belangrijke operationele rol en ondersteunt en coördineert de activiteiten samen met de lidstaten die in de eerste plaats verantwoordelijk blijven voor de bescherming van de buitengrenzen van de EU.

De belangrijkste activiteiten van Frontex hebben betrekking op de ondersteuning van de lidstaten bij het beheer van de buitengrenzen van de EU. De Commissie erkent dat maatregelen in verband met de preventie en opsporing van grensoverschrijdende criminaliteit in voorkomend geval worden opgenomen in het onderdeel grenstoezicht van het Europees geïntegreerd grensbeheer. De Commissie herinnert er echter aan dat het Agentschap bij de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer gebonden is aan de grenzen van zijn eigen mandaat zoals vastgesteld in artikel 10 van Verordening (EU) 2019/1896 (de nieuwe verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht). De steun van Frontex aan de lidstaten bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit moet worden verleend in het kader van de ondersteuning van het beheer van de buitengrenzen van de EU.

De Commissie merkt op dat er een gemeenschappelijk geïntegreerd risicoanalysemodel is ontwikkeld, dat zowel door Frontex voor zijn risicoanalyse overeenkomstig zijn mandaat als door de lidstaten moet worden toegepast. Voorts wil de Commissie erop wijzen dat de nieuwe verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht, die in december 2019 in werking is getreden, inderdaad niet is voorafgegaan door een volledige effectbeoordeling. Over de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht van 2016 is echter regelmatig gerapporteerd aan de hand van een reeks specifieke verslagen over de operationalisering ervan en de voortgangsverslagen over de uitvoering van de Europese migratieagenda, waarin lacunes en tekortkomingen werden vastgesteld waarmee terdege rekening is gehouden in het

wetgevingsvoorstel van de Commissie voor de herziene verordening inzake de Europese grens- en kustwacht, waarover met het Europees Parlement en de Raad is onderhandeld en dat door beide instellingen is aangenomen en in december 2019 in werking is getreden.

Zie voor de aanbevelingen de antwoorden van de Commissie in het desbetreffende deel.

INLEIDING

01. Het Schengenacquis is bindend en wordt ook toegepast door de lidstaten waarmee de controle aan de binnengrenzen nog niet is afgeschaft.

07. Sinds de oprichting van Frontex behouden de lidstaten de primaire verantwoordelijkheid voor het beheer van hun delen van de buitengrenzen en oefenen zij dus altijd de commando- en controlefuncties uit bij de gezamenlijke operaties die door hen worden georganiseerd.

10. Het voorstel voor de nieuwe verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht is inderdaad niet voorafgegaan door een volledige effectbeoordeling. Over de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van de eerste verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht is echter regelmatig gerapporteerd aan de hand van een reeks specifieke verslagen over de operationalisering ervan en de voortgangsverslagen over de uitvoering van de Europese migratieagenda, waarin lacunes en tekortkomingen werden vastgesteld waarmee terdege rekening is gehouden in het wetgevingsvoorstel van de Commissie voor de nieuwe verordening inzake de Europese grens- en kustwacht.

OPMERKINGEN

24. Met de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2019/1896 zullen de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden vanaf 5 december 2021 in Eurosur **alle** gebeurtenissen moeten melden, ook wanneer deze aan grensdoorlaatposten of tijdens operaties voor bewaking van de luchtgrenzen worden vastgesteld.

Tekstvak 2 - EUROSUR - Tekortkomingen vastgesteld in Speciaal verslag nr. 20/2019 van de ERK

Wat het situatiebeeld betreft, moeten sinds de inwerkingtreding van de nieuwe uitvoeringsverordening in mei 2021 de gebeurtenissen uiterlijk 24 uur nadat zij zijn vastgesteld, in het desbetreffende situatiebeeld worden gemeld.

26. Deze verslaglegging gebeurde op vrijwillige basis in het kader van de vorige Eurosur-verordening (Verordening (EU) 1052/2013). Sinds de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2019/1896 zullen de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden vanaf 5 december 2021 in Eurosur alle gebeurtenissen moeten melden, ook wanneer deze aan grensdoorlaatposten of tijdens operaties voor bewaking van de luchtgrenzen worden vastgesteld. Bewaking van de luchtgrenzen wordt nu gedefinieerd als *“de bewaking van een vlucht van een bemand of onbemand luchtvaartuig en zijn passagiers en/of vracht naar of vanaf het grondgebied van de lidstaten, die geen interne vlucht is in de zin van artikel 2, punt 3, van Verordening (EU) 2016/399”*.

27. In overeenstemming met de conclusie van de evaluatie van Eurosur (COM(2018) 632) zal de Commissie in 2021 de uitvoeringsverordening inzake de situatiebeelden van Eurosur vaststellen, die

de in Eurosur uitgewisselde informatie zal standaardiseren en de rapportageverplichtingen van de verschillende Eurosur-belanghebbenden zal vaststellen.

28. Met de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2019/1896 is het toepassingsgebied van Eurosur 2.0 uitgebreid tot controles aan grensdoorlaatposten en bewaking van de luchtgrenzen, maar ook tot het rapporteren van niet-toegestane secundaire bewegingen. In beginsel bestrijkt Eurosur de meeste onderdelen van het Europees geïntegreerd grensbeheer, met uitzondering van terugkeer. Voortbouwend op het succes van het nationale coördinatiecentrum (NCC) zal het nieuwe Eurosur de rol van het NCC als hoeksteen van de coördinatie tussen agentschappen op nationaal niveau verder versterken, aangezien meer agentschappen op nationaal niveau bij Eurosur zullen worden betrokken.

30. Hoewel er ruimte voor verbetering is, maakt Frontex dagelijks gebruik van Eurosur-gegevens voor risicoanalyse doeleinden, maar het Agentschap heeft ook andere instrumenten ontwikkeld die nog niet volledig in Eurosur zijn geïntegreerd.

Zowel in Verordening (EU) 2019/1896 als in de nieuwe uitvoeringshandeling over de situatiebeelden van Eurosur wordt verduidelijkt dat het Agentschap zijn verschillende risicoanalyse netwerken en -instrumenten, zoals het Frontex-netwerk voor risicoanalyse (FRAN), in het kader van Eurosur moet integreren en ontwikkelen.

Wat de accreditatie van systemen en netwerken betreft, voorziet de nieuwe uitvoeringshandeling inzake de situatiebeelden van Eurosur in de oprichting van een veiligheidsaccreditatiepanel (SAP) als onafhankelijke instantie voor beveiligingshomologatie. Het SAP zal zorgen voor de accreditatie van de Europese component van Eurosur, met inbegrip van de desbetreffende Frontex-systemen en -netwerken, maar ook voor de koppeling van nationale systemen en netwerken aan Eurosur.

31. De Commissie is ingenomen met de positieve beoordeling van de diensten van Frontex. De vaststelling van Verordening (EU) 2019/1896, die het toepassingsgebied van Eurosur uitbreidt, zal leiden tot nieuwe Fusion Services van Eurosur op basis van samenwerking tussen agentschappen op het niveau van de Unie.

32. Met de nieuwe verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht is de definitie van situatiebeeld in Eurosur geëvolueerd in de richting van een “datacentrische” benadering waarbij de grafische weergave en gebruikersinterface door de gebruikers moeten worden gekozen, afhankelijk van de operationele situatie en hun commando- en controlebehoeften.

De volledigheid, consistentie, tijdigheid, en kwaliteit van de gegevens komen in detail aan bod in de nieuwe uitvoeringsverordening in de situatiebeelden van Eurosur, waardoor duidelijke en meetbare verplichtingen voor de belanghebbenden van Eurosur worden gecreëerd. Daarom richt de nieuwe uitvoeringsverordening over de situatiebeelden van Eurosur zich meer op de rapportageverplichting dan op de manier waarop nationale situatiebeelden moeten worden beheerd.

34. Met de vaststelling van Verordening (EU) 2019/1896 en de nieuwe uitvoeringshandeling over de situatiebeelden van Eurosur zullen al deze gegevens en informatie in het kader van Eurosur worden verzameld door middel van juridisch bindende normen.

39. De verantwoordelijkheid voor het verstrekken van Eurosur-informatie en -diensten aan de nationale grenswachten is een nationale bevoegdheid, met name de taak van de nationale coördinatiecentra. Frontex kan niet rechtstreeks contact opnemen met individuele grenswachters in het kader van nationale operaties of gezamenlijke operaties worden ingezet. Dit zou indruisen tegen het beginsel dat de primaire verantwoordelijkheid voor grensbeheer bij de lidstaat moet blijven.

41. De Commissie merkt op dat het financieel memorandum (LFS) bij de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht van 2016 voorziet in aanzienlijke personele middelen voor de uitvoering van het nieuwe mandaat, onder meer voor de kwetsbaarheidsbeoordelingen. De interne toewijzing van de middelen binnen het Agentschap ligt in handen van de uitvoerend directeur.

43. Het doel van het kwetsbaarheidsbeoordelingsproces is het uitvoeren van een gerichte beoordeling van de situatie van een lidstaat of zelfs van de specifieke grenssegmenten. Dit gerichte toepassingsgebied stelt het Agentschap in staat zeer concrete aanbevelingen vast te stellen, met inbegrip van het soort corrigerende maatregelen dat nodig is en de uiterste termijn voor de uitvoering ervan.

51. Tussen 2016 en 2018 had de inzet ernstig te lijden onder **aanhoudende tekorten** die de steun van het Agentschap vaak gedeeltelijk ondoeltreffend maken. **Zo heeft de jaarlijkse toezeggingronde van 2018** tussen het Europees Grens- en kustwachtagentschap en de lidstaten ertoe geleid dat slechts 49 % van de grenswachters en 45 % van de uitrusting werden gedekt overeenkomstig de behoeften van het Agentschap aan landgrensactiviteiten. Deze lacunes zijn vaak besproken op politiek niveau in de Raad en hebben de Commissie ertoe gebracht in september 2018 een nieuw mechanisme voor te stellen.

De opzet en de algemene capaciteit van het permanente korps zijn niet alleen voorgesteld om de in de periode 2016-2018 terugkerende hiaten in de inzet van Frontex-steun aan te pakken, maar ook om een permanent, maar flexibel mechanisme in te stellen om de EU collectief in staat te stellen alle soorten uitdagingen aan de buitengrenzen aan te pakken, met inbegrip van meervoudige crisissituaties, en om terugkeer vanuit de lidstaten te ondersteunen.

64. Eurosur wordt het geïntegreerde kader voor de uitwisseling van informatie en voor operationele samenwerking binnen de Europese grens- en kustwacht.

Deze ontwikkeling van Eurosur zal geleidelijk plaatsvinden. In het meerjarig financieel kader zijn de nodige financiële middelen vastgesteld om deze ontwikkeling te ondersteunen.

De rapportage inzake grensoverschrijdend vervoer van goederen en daarmee verband houdende illegale handel in het kader van Eurosur komt tot stand in volledige overeenstemming met de reeds bestaande rapportageverplichtingen, -bepalingen en -bevoegdheden op douanegebied, alsook de systematische controlerapportage, met name in het kader van het invoercontrolesysteem 2 ("ICS2") overeenkomstig artikel 186 van Uitvoeringsverordening (EU) 2015/2447 van de Commissie, of de uitwisseling van risicogerelateerde informatie in het kader van het douanerisicobeheersysteem ("CRMS") overeenkomstig artikel 86 van die verordening en het douane-informatiesysteem ("DIS") dat is ingesteld bij Verordening (EG) nr. 515/97. Dit zal geen aanleiding geven tot overlapping van de bestaande rapportagemechanismen met de lidstaten over douane- en douaneprestatiekwesities: de relevante informatie kan worden verkregen uit bestaande bronnen van de Commissie.

65. De strategische analyse van de risico's van grensoverschrijdende criminaliteit is alleen relevant als deze van invloed is op het beheer van de buitengrenzen van de EU. Visserijincidenten en milieudelicten kunnen niet als grensoverschrijdende criminaliteit worden aangemerkt. De relevante informatie wordt verkregen via samenwerking tussen instanties op het niveau van de Unie via Frontex en op nationaal niveau via de NCC's.

69. Om te zorgen voor consistentie en de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken met behoud van de veiligheid, zal het Agentschap in 2021 zijn verschillende risicoanalysenetwerken en -instrumenten in het kader van Eurosur integreren en ontwikkelen, zoals het Frontex-netwerk voor

risicoanalyse (FRAN), het European Document Fraud Risk Analysis Network (EDF-RAN) of het Maritime Intelligence Community Risk Analysis Network (MIC-RAN).

71. Zowel Verordening (EU) 2019/1896 als de nieuwe uitvoeringshandeling over de situatiebeelden van Eurosur zal voorzien in de mogelijkheid om de kwaliteit van de gegevens en de kwaliteit van de dienstverlening in Eurosur te monitoren aan de hand van indicatoren en deze door te geven aan de nationale coördinatiecentra en de relevante commando- en controlestructuren die voor de activiteiten van het Agentschap worden gebruikt, als onderdeel van de Fusion Services van Eurosur.

76. De Commissie wenst te benadrukken dat Frontex deze tekortkomingen moet aanpakken in het kader van de uitvoering van het nieuwe mandaat.

78. Tijdens het wetgevingsproces heeft de Commissie de Raad en het Europees Parlement nadere gegevens verstrekt ter staving van de behoefte aan een personeelscapaciteit van 10 000 functionarissen voor het permanente korps, zodat de medewetgever in dit verband met kennis van zaken een besluit kan nemen.

Deze voorgestelde capaciteit was gebaseerd op het indicatieve niveau van de inzet van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de afgelopen jaren. In 2018 werden daadwerkelijk 7 300 grenswachters geregistreerd in de pool voor dat doel van het Agentschap. Voorts werden in het kader van de snel inzetbare pool 1500 grenswachters benoemd en werden 650 terugkeerbegeleiders en terugkeerspecialisten geregistreerd in de terugkeerpools. Bovendien zullen 650 van de 10 000 personeelsleden niet als teamleden kunnen worden ingezet.

De omvang van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht is niet alleen vastgesteld met het oog op een consolidatie van de toenmalige mechanismen, maar ook om rekening te houden met de huidige en toekomstige operationele behoeften om de lidstaten doeltreffend te ondersteunen op het gebied van grensbeheer en terugkeer en om ervoor te zorgen dat de EU paraat is om haar buitengrenzen goed te beheren en toekomstige crises aan te pakken.

79. De oprichting van het permanente korps zal beperkte gevolgen hebben voor de middelen van de lidstaten, ook al zijn er verschillen per categorie.

Het aanwervingsproces dat het Agentschap in 2019 voor categorie 1 heeft opgezet, was niet specifiek toegespitst op de grenswachters van de lidstaten, maar eerder op een veel breder profiel op het gebied van rechtshandhaving, zodat er geen directe gevolgen zijn voor de middelen van de lidstaten.

Voor categorie 2 van het permanente korps (detachering van 24 maanden) zullen de gevolgen voor de middelen van de lidstaten zeer beperkt zijn. Zo worden alle lidstaten geacht in 2021 in totaal 400 functionarissen te detacheren, wat neerkomt op een zeer klein deel van het totale personeelsbestand van de grenswachtautoriteiten die beschikken over een personeelsbezetting van ten minste 120 000 personeelsleden.

Functionarissen van categorie 3 van het permanente korps zullen fungeren als reserve/pool waarop in geval van extra operationele behoeften een beroep kan worden gedaan. Functionarissen van categorie 3 kunnen voor hoogstens 4 maanden per jaar worden opgeroepen voor Frontex-operaties, maar normaal gesproken blijven zij bij hun eigen nationale diensten.

Voorts voorziet artikel 61 van Verordening (EU) 2019/1896 in aanzienlijke financiële steun aan de lidstaten voor de uitbouw van het personeelsbestand op de lange termijn om zo hun bijdragen aan het permanente korps te verzekeren, met name voor de aanwerving en opleiding van nieuwe functionarissen die mogelijk de gedetacheerde functionarissen van categorie 2 en de functionarissen

die zijn ingezet in het kader van categorie 3 van het permanente korps moeten vervangen. Het steunmechanisme compenseert de lidstaten zelfs voor het opleiden van het nieuwe personeel van categorie 1 van het Agentschap als deze opleidingen vlak voor de indienstneming bij de actieve diensten van de grensautoriteiten plaatsvonden.

80. De Commissie zal inderdaad uiterlijk op 5 december 2023 een grondige evaluatie uitvoeren van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht die thans van kracht is. Hoewel een externe evaluatie in tegenstelling tot hetgeen wordt vermeld in het verslag van de Rekenkamer niet verplicht is, zal de Commissie tegen eind 2021/begin 2022 een beroep doen op een externe contractant om het proces te ondersteunen. Het tijdschema voor deze evaluatie is zorgvuldig besproken en overeengekomen tijdens de onderhandelingen over de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht van 2019. De evaluatie moet zo spoedig mogelijk worden uitgevoerd, maar er moet nog voldoende tijd overblijven voor de doeltreffende tenuitvoerlegging van de nieuwe elementen die bij de verordening zijn ingevoerd. Dit geldt met name voor het permanente korps, dat pas op 1 januari 2021 operationeel en inzetbaar werd. Alleen met dit tijdschema kan de evaluatie waardevolle lessen opleveren voor Frontex of zinvolle feedback voor mogelijke toekomstige wijzigingen van de verordening.

81. Reeds in het kader van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht van 2016 en eerdere oprichtingsverordeningen van Frontex hadden de door Frontex ingezette functionarissen van de lidstaten de uitvoerende bevoegdheden uitgeoefend onder de instructies en het toezicht van de ontvangende lidstaat. De enige nieuwigheid van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht van 2019 is dat ook het specifieke deel van het statutair personeel van het Agentschap (categorie 1 van het permanente korps) uitvoerende bevoegdheden krijgt onder dezelfde voorwaarden als de functionarissen van de lidstaten.

82. 83. De nieuwe uitvoeringsverordening betreffende het situatiebeeld van Eurosur is bedoeld om de automatische uitwisseling van informatie, interfaces tussen machines en geavanceerde verwerkingstechnologieën (zoals hulpmiddelen op basis van artificiële intelligentie) te vergemakkelijken.

De Commissie moedigt de lidstaten en het Agentschap aan om technische interfaces te ontwikkelen om koppelingen tussen machines te bevorderen en beslissingsondersteunende instrumenten te gebruiken om de Eurosur-operatoren bij te staan bij hun taken.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

85. De oprichtingshandeling van Frontex (Verordening (EU) 2019/1896) is een ontwikkeling van het Schengenacquis inzake grenscontrole, zoals bepaald in artikel 77, lid 2, punt b), van het VWEU. De verordening doet geen beroep op bepalingen van de Verdragen met betrekking tot politieke samenwerking. Bijgevolg wordt de rol van Frontex bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit beperkt door de Verdragen en zijn eigen mandaat.

87. In de nieuwe verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht en de uitvoeringsverordening over de situatiebeelden van Eurosur zal deze kwestie worden aangepakt.

Eurosur zal nu FRAN en andere Frontex-netwerken voor risicoanalyse integreren in het kader van Eurosur en een samenhangend kader voor informatie-uitwisseling tot stand brengen.

Informatie over grensoverschrijdende criminaliteit is alleen relevant als deze van invloed is op het beheer van de buitengrenzen van de EU. Visserijincidenten en milieudelicten kunnen niet als grensoverschrijdende criminaliteit worden aangemerkt. De relevante informatie wordt verkregen door

middel van samenwerking tussen instanties op het niveau van de Unie via Frontex en op nationaal niveau via de NCC's.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 65.

88. Deze tekortkomingen worden aangepakt door Verordening (EU) 2019/1896, die buiten de reikwijdte van de audit viel. Er wordt gewerkt aan de uitrol van de overeenkomstige uitvoeringsmaatregelen, zoals de ontwikkeling van technische normen voor uitrusting, de actualisering van het CIRAM en de uitvoering van Eurosur.

Voorts zullen de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden met de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2019/1896 vanaf 5 december 2021 in Eurosur alle gebeurtenissen moeten melden, ook wanneer deze aan grensdoorlaatposten of tijdens operaties voor bewaking van de luchtgrenzen worden vastgesteld.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 29.

89. In de uitvoeringshandeling over de situatiebeelden van Eurosur zullen de rapportageverplichtingen met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit, en met name de smokkel van goederen, worden verduidelijkt.

90. Overeenkomstig Verordening (EU) 2019/1896 beheert Frontex het Europees situatiebeeld en het communicatienetwerk en stelt het Agentschap technische normen voor informatie-uitwisseling vast, met inbegrip van het automatiseren van de informatie-uitwisseling met de lidstaten en andere relevante bronnen.

Aanbeveling 1 — Verbeter het kader voor informatie-uitwisseling en het Europees situatiebeeld

c) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

Doeltreffende samenwerking tussen Frontex en andere organen met het oog op een volledig Europees situatiebeeld moet plaatsvinden in het kader van het rapporteringsmechanisme dat is vastgesteld in de uitvoeringsverordening over het situatiebeeld van Eurosur.

91. Hoewel er nog ruimte voor verbetering is, maakt Frontex dagelijks gebruik van Eurosur-gegevens voor statistische risicoanalyse doeleinden. Het Agentschap heeft evenwel ook andere instrumenten ontwikkeld die nog niet volledig in Eurosur zijn geïntegreerd.

Zie het antwoord op paragraaf 30.

92. Voor de verspreiding van risicoanalyseproducten van Frontex, zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 39.

Met betrekking tot de informatie die nodig is voor het uitvoeren van een risicoanalyse inzake grensoverschrijdende criminaliteit, zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 65.

Voor de integratie van verscheidene risicoanalyse netwerken en -instrumenten, zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 69.

Aanbeveling 2 – Werk het gemeenschappelijk geïntegreerd risicoanalysemodel (CIRAM) bij en pas het toe, en zorg voor toegang tot andere informatiebronnen

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling gedeeltelijk.

In het kader van de tenuitvoerlegging van artikel 28, lid 2, punt i), van Verordening (EU) 2019/1896 is de Commissie voornemens de ontwikkeling van nieuwe Fusion Services van Eurosur te onderzoeken op basis van de samenwerking met EU-Lisa als bedoeld in artikel 68, lid 1, punt h), van de verordening. In het kader van deze inspanningen zal de Commissie echter moeten nagaan of de rechtsgrondslagen van de desbetreffende grootschalige IT-systemen verenigbaar zijn. Hoewel de Commissie in deze richting zal optreden, kan de ontwikkeling van op maat gemaakte statistische verslagen die van alle door eu-LISA gehoste systemen worden afgeleid, niet worden gewaarborgd.

93. Het doel van een proces is het uitvoeren van een gerichte beoordeling van de situatie van een lidstaat of zelfs van de specifieke grenssegmenten. Dit gerichte toepassingsgebied stelt het Agentschap in staat zeer concrete aanbevelingen vast te stellen, met inbegrip van het soort corrigerende maatregelen dat nodig is en de uiterste termijn voor de uitvoering ervan.

94. De Commissie merkt op dat de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht van 2016 aanleiding heeft gegeven tot afwijkende interpretaties met betrekking tot de beoordeling van de capaciteiten van de lidstaten om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken. In de verordening van 2019 werd het toepassingsgebied van de kwetsbaarheidsbeoordeling in dit verband verduidelijkt. Artikel 32, lid 2, van de verordening van 2019 bepaalt dat het Agentschap de capaciteit van de lidstaten controleert en beoordeelt die nodig is voor het grenstoezicht, **als bedoeld in artikel 3, lid 1, punt a)**, dat voorziet in de definitie van grenstoezicht, met inbegrip van maatregelen (...) *en waar passend: maatregelen op het gebied van het voorkomen en opsporen van grensoverschrijdende criminaliteit aan de buitengrenzen, met name het smokkelen van migranten, mensenhandel en terrorisme, (...).*

Aanbeveling 3 — Ontwikkel het potentieel van de kwetsbaarheidsbeoordeling

c) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

97. De Commissie heeft er tijdens de vergaderingen van de raad van bestuur van Frontex regelmatig om verzocht de evaluatieverslagen van de operationele activiteiten op gezette tijden te beoordelen en te bespreken, teneinde zwakke punten aan te pakken en de efficiëntie en het effect van deze activiteiten te vergroten.

98. De tekortkomingen met betrekking tot de personeelsplanning in de eenheden voor risicoanalyse en kwetsbaarheidsbeoordeling moeten worden aangepakt in het kader van de uitvoering van het nieuwe mandaat en de nieuwe organisatiestructuur.

99. De belangrijkste rol van Frontex is altijd het verlenen van operationele ondersteuning en coördinatie van de operationele samenwerking tussen de grensbewakingsautoriteiten van de lidstaten geweest. Overeenkomstig de Verdragen blijft de primaire verantwoordelijkheid voor de controle van hun respectieve deel van de buitengrenzen bij de lidstaten berusten.

Verordening (EU) 2019/1896 heeft het toepassingsgebied van het operationele mandaat van het Agentschap niet aanzienlijk uitgebreid, met uitzondering van terugkeer en samenwerking met derde landen, maar heeft de capaciteiten van het Agentschap (permanent korps, uitrusting) om dit mandaat uit te voeren, grondig herzien.

100. Het financieel memorandum bij het voorstel voor de Europese grens- en kustwacht van september 2018 bevat een gedetailleerd overzicht van de wijze waarop de voorgestelde begroting/middelen zijn vastgesteld, met inbegrip van de geraamde kosten van de operaties. Daarnaast heeft de Commissie tijdens het wetgevingsproces aan het Europees Parlement en de Raad nadere gegevens verstrekt ter staving van de noodzaak van een personeelscapaciteit van 10 000 functionarissen voor het permanente korps, met inbegrip van een indicatieve vergelijking van

de operationele behoeften waarvoor de steun van het Agentschap vereist is, zodat zij in dit verband een weloverwogen besluit konden nemen.

Frontex heeft extra middelen ontvangen als reactie op een ongekende migratiecrisis om de huidige en toekomstige geplande operationele inspanningen verder te ondersteunen. Het politieke akkoord tussen het Parlement en de Raad over Verordening (EG) 2019/1896 omvatte een sterke verhoging van de personele en financiële middelen van het Agentschap (bijvoorbeeld de opbouw van een permanent korps van 10 000 personeelsleden).

101. De nieuwe verordening is door het Europees Parlement en de Raad vastgesteld om tegemoet te komen aan de dringende noodzaak van verdere ontwikkeling van de Europese grens- en kustwacht, met inbegrip van Frontex.

De Commissie vestigt ook de aandacht op de zes volwaardige verslagen over de operationalisering van de verordening inzake de Europese grens- en kustwacht van 2016 die tussen 2017 en 2018 zijn aangenomen met het oog op het monitoren van de geboekte vooruitgang en het vaststellen van tekortkomingen.

Wat het permanente korps betreft, hadden de door Frontex ingezette functionarissen van de lidstaten reeds in het kader van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht van 2016 en eerdere oprichtingsverordeningen van Frontex de uitvoerende bevoegdheden uitgeoefend onder de instructies en het toezicht van de ontvangende lidstaat. De enige nieuwigheid van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht van 2019 is dat ook het specifieke deel van het statutair personeel van het Agentschap (categorie 1 van het permanente korps) uitvoerende bevoegdheden krijgt onder dezelfde voorwaarden als de functionarissen van de lidstaten.

Het antwoord van het Europees Grens- en kustwachtagentschap

25. Het Agentschap is op de hoogte van deze tekortkomingen, die zijn vastgesteld in het “VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de evaluatie van het Europees grensbewakingsstelsel (Eurosir)”, dat de Commissie in 2018 heeft opgesteld in samenwerking met Frontex, de lidstaten en de met de Schengenruimte geassocieerde landen. Deze bevindingen vonden vervolgens hun neerslag in artikel 24, lid 3, van Verordening (EU) 2019/1896 in de vorm van de volgende bepaling: “De bijzonderheden met betrekking tot de informatielagen van de situatiebeelden en de regels voor het opstellen van specifieke situatiebeelden worden door de Commissie bepaald in een uitvoeringshandeling. In die uitvoeringshandeling wordt het soort informatie dat moet worden verstrekt, gespecificeerd, alsmede de entiteiten die verantwoordelijk zijn voor het verzamelen, verwerken, archiveren en doorzenden van specifieke informatie, de maximumtermijnen voor de verslaglegging, de regels inzake gegevensbeveiliging en -bescherming en de bijbehorende mechanismen voor kwaliteitscontrole.” De bedoelde uitvoeringshandeling is nog niet bekendgemaakt en er is dus nog niet begonnen met de uitvoering.

27. Overeenkomstig de Frontex-verordening (Verordening (EU) 2019/1896) wordt met de ontwikkeling van technische normen voor uitrusting beoogd te zorgen voor interoperabiliteit en compatibiliteit van de technische middelen die bij operationele activiteiten van de EU worden ingezet.

Op basis van een door Frontex in samenwerking met de lidstaten en de Commissie vastgestelde methode zal het Agentschap een overkoepelende normalisatieprocedure uitwerken die onder meer de ontwikkeling van technische normen voor bij Frontex-operaties gebruikte uitrusting en de ontwikkeling van technische normen voor informatie-uitwisseling zal omvatten.

30. De tekortkoming werd reeds vastgesteld bij een beoordeling door de Europese Commissie in 2018 en is aangepakt in de uitvoeringshandeling betreffende de situatiebeelden van Eurosir. De FRAN-rapportage zal worden opgenomen in het geïntegreerd kader van Eurosir voor informatie-uitwisseling en operationele samenwerking.

31. Frontex is ook begonnen met het in realtime verstrekken van informatie over gebeurtenissen in de gebieden vóór de grens aan de buitengrenzen van de EU, voorbij de operationele gebieden van de door Frontex gecoördineerde gezamenlijke operaties.

Ook moet worden opgemerkt dat Frontex dankzij de informatie die zijn patrouillevliegtuigen aan opsporings- en reddingsautoriteiten (waaronder die van derde landen) hebben verstrekt in de loop van 2020 alleen al in het centrale deel van de Middellandse Zee heeft bijgedragen tot de redding van bijna 10 000 migranten.

38. Het feit dat het Agentschap het CIRAM niet toepast is niet alleen te wijten aan een gebrek aan uitwisseling van de uit de kwetsbaarheidsbeoordeling van bepaalde grenssegmenten verkregen informatie binnen Frontex. Bovendien is de reikwijdte van een risicoanalyse veel groter (zij bestrijkt alle elementen van het Europees geïntegreerd grensbeheer) dan die van een kwetsbaarheidsbeoordeling, die beperkt is tot grenscontroleactiviteiten en enkele andere aspecten. Momenteel wordt de kwetsbaarheidsbeoordeling beschouwd als een kwaliteitscontrolemechanisme en bestrijkt ze niet alle kwetsbaarheidselementen die zijn beschreven in het CIRAM 2.0-model.

Vak 3. Frontex heeft slechts ten dele toegang tot deze informatie vanwege de beperkingen die bij besluit van de lidstaten worden opgelegd. De mogelijkheden van het Agentschap om de volledige CIRAM-methode op zijn risicoanalyseproducten toe te passen, zijn beperkt.

43. De activiteiten op het gebied van kwetsbaarheidsbeoordeling zijn weliswaar gericht op de beoordeling van de nationale middelen en de algemene paraatheid van de lidstaten en met de Schengenruimte geassocieerde landen, maar er zijn van meet af aan verscheidene initiatieven genomen naast de loutere beoordeling de nationale capaciteiten verdere activiteiten te ontplooien.

Deze activiteiten omvatten:

- gezamenlijke snelle kwetsbaarheidsbeoordelingen in geval van een opkomend probleem aan de buitengrenzen van de EU dat gevolgen heeft voor meerdere lidstaten en met de Schengenruimte geassocieerde landen;
- regionale simulatie-oefeningen om de paraatheid van aangrenzende lidstaten en met de Schengenruimte geassocieerde landen ten aanzien van een mogelijk toekomstig crisisscenario aan hun buitengrenzen te beoordelen;
- halfjaarlijkse verslaglegging over de activiteiten op het gebied van kwetsbaarheidsbeoordeling aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (overeenkomstig de vereisten van artikel 32, lid 11, van de EBCG 2.0-verordening) met een analyse van de gemeenschappelijke uitdagingen en tekortkomingen waarmee de grenscontroleautoriteiten in de EU worden geconfronteerd, naast een beoordeling van de nationale capaciteiten;
- kennisproducten ter ondersteuning van de planningsactiviteiten van EBCG-stakeholders. Dankzij dergelijke producten kunnen de bevindingen van kwetsbaarheidsbeoordelingen in verschillende planningsprocessen van het Agentschap

worden verwerkt (overeenkomstig de eisen van de EBCG 2.0-verordening, zoals artikel 9, artikel 54 en artikel 64).

46. Naast de in de opmerkingen genoemde operationele activiteiten aan de grensdoorlaatposten coördineert Frontex aan de landgrens de uitvoering van operationele activiteiten aan de grenssegmenten tussen de grensdoorlaatposten, de zogeheten “groene grenzen”. Deze operationele activiteiten bestaan hoofdzakelijk in het ondersteunen van de grensbewakingscapaciteiten van de ontvangende lidstaten. De omvang en de resultaten van deze operationele activiteiten zijn aanzienlijk.

Voorts verricht Frontex operationele activiteiten met uitvoeringsbevoegdheden in de derde landen waarmee een EU-statusovereenkomst is gesloten. Dat is reeds het geval in Albanië en Montenegro.

Vak 4. Het Agentschap erkent de waarde van de ervaringen die zijn opgedaan met operationele activiteiten aan de buitengrenzen, waaronder de ervaringen met daadwerkelijke snelle grensinterventies en regelmatige oefeningen.

In 2019 heeft er geen snelle interventie-oefening plaatsgevonden omdat de wetgever nog in onderhandeling was over het nieuwe mandaat met het oog op de aanneming ervan.

Met de verordening van 2019 zijn belangrijke wijzigingen en ontwikkelingen ingevoerd met betrekking tot het reactievermogen en de reactiecapaciteit van de Europese grens- en kustwacht, met name door de oprichting van het permanente korps. Door deze veranderingen ontstaan geheel nieuwe behoeften op het gebied van snelle interventie-oefeningen.

Twee snelle grensinterventies die in 2020 tijdens de piek van de COVID-19-pandemie werden gelanceerd, zijn succesvol geweest.

In de verordening van 2019 is bepaald dat de lidstaten elk een noodplan moeten vaststellen voor het beheer van hun grenzen en terugkeer. In overeenstemming met de nationale strategieën voor geïntegreerd grensbeheer worden in de noodplannen alle nodige maatregelen en middelen beschreven voor de eventuele versterking van het vermogen, met inbegrip van logistiek en ondersteuning, zowel op nationaal niveau als van het Agentschap.

Het onderdeel van de noodplannen dat extra steun van de Europese grens- en kustwacht vereist, wordt gezamenlijk opgesteld door de betrokken lidstaat en het Agentschap, in nauwe coördinatie met de naburige lidstaten.

Daarin moet worden ingegaan op de vaststelling inzake het ontbreken van procedures om snelle interventie aan te vragen.

49. De proefactiviteit in 2018 en 2019 werd voorbereid om te kunnen testen hoe het concept van gedetacheerde teamleden verder kan worden ontwikkeld wat betreft de inzet voor perioden van meer dan drie maanden. Dit werd duidelijker toen de

onderhandelingen over de verordening van 2019 hun eindpunt bereikten en het concept van het permanente korps gestalte kreeg, met name door categorie 2 over langetermijndetachering.

52. Frontex erkent het onderscheid tussen taken in verband met vertolking en taken in verband met culturele bemiddeling.

Culturele bemiddeling wordt gezien als een overkoepelende taak die deel uitmaakt van de verantwoordelijkheden van alle profielen van het permanente korps. Functionarissen leren tijdens de opleidingen en operationele briefings, waarin vaak ook de humanitaire organisaties zoals de IOM een rol spelen, hoe zij burgers van derde landen met respect voor hun waardigheid en culturele achtergrond moeten benaderen. Met name degenen die zich bezighouden met ondersteuning van migratiebeheer, zoals debriefingsexperts, nemen deel aan de cursussen die door de debriefingsadviseurs worden gegeven en die ook het gebied van culturele bemiddeling bestrijken.

Het profiel van cultureel bemiddelaar werd niet afzonderlijk vastgesteld omdat de Frontex-aanpak erin bestaat multifunctionele profielen te combineren en te creëren in plaats van slechts één rol aan één persoon toe te wijzen. Bovendien is niet altijd personeel met uitsluitend culturele bemiddelingsvaardigheden beschikbaar bij de wetshandhavinginstanties van de lidstaten, die tot 2020 de belangrijkste leveranciers voor de operationele activiteiten waren.

Culturele bemiddeling is tevens van groot belang op het gebied van terugkeer, met name in het geval van samenwerking met derde landen en counseling (counseling houdt in dat met de (potentiële) repatriant wordt gesproken over de mogelijkheden om vrijwillig terug te keren, de terugkeerprocedures, de verplichtingen en de mogelijkheden voor steun bij re-integratie). Bij de opleiding voor de desbetreffende activiteit van terugkeerspecialisten wordt veel aandacht besteed aan deze vaardigheden en zienswijzen in verband met culturele verschillen.

56. In 2021 voert de afdeling Situatiekennis en -monitoring een evaluatie van de portefeuille uit en test zij meetmethoden om de impact van en tevredenheid over de geleverde producten te meten.

58. In de evaluatieverslagen wordt een beoordeling gegeven van het effect van de activiteit, waarbij niet alleen wordt gekeken naar de extra middelen die als gevolg van de gezamenlijke operatie ter beschikking worden gesteld, maar ook naar de grotere inspanningen op nationaal niveau, die eveneens het gevolg zijn van de gezamenlijke operatie. Deze inspanningen betreffen niet alleen de extra middelen die beschikbaar worden gesteld, maar ook de coördinerende rol van het Agentschap, dat zijn ervaring en deskundigheid ten dienste stelt van de lidstaten. Deze elementen zijn moeilijk te meten.

60. Frontex is verplicht om binnen 60 dagen na de afsluiting van gezamenlijke operaties evaluatieverslagen uit te brengen. De lidstaten zijn bovendien verplicht hun kostendeclaraties binnen 75 dagen in te dienen. Daardoor is het mogelijk dat Frontex ten tijde van de opstelling van het verslag niet over de nodige informatie beschikt om de werkelijk geclaimde bedragen te kunnen verstrekken.

De in het kader van elke gezamenlijke operatie gemaakte kosten, uitgesplitst naar kostencategorie, zijn vermeld in de respectieve eindevaluatieverslagen met beperkte verspreiding. De gegevens zijn gebaseerd op een geactualiseerde monitoring van de uitgevoerde inzet en de betalingen die zijn verwerkt op het moment dat de verslagen werden opgesteld. De definitieve reële kosten van gezamenlijke operaties zijn echter pas beschikbaar in jaar N+2, wanneer alle betalingen in het kader van de subsidieovereenkomsten zijn verricht. Bovendien hebben de leidinggevenden via het IT-systeem dagelijks toegang tot bijgewerkte financiële gegevens ter ondersteuning van de besluitvorming.

62. Volgens de beschrijving van het Hof wordt een bijkomende tekortkoming veroorzaakt door de beperkte verstrekking van informatie over grensoverschrijdende criminaliteit door alle diensten op nationaal niveau die betrokken zijn bij de preventie, opsporing en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Dit betreft ook de douaneautoriteiten.

Alle nationale autoriteiten met verantwoordelijkheid voor geïntegreerd grensbeheer moeten informatie verstrekken voor risicoanalyse en kwetsbaarheidsbeoordeling, zodat de uitgebreide operationele respons ter voorkoming, opsporing en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit kan worden voorbereid en uitgevoerd.

Frontex werkt ook samen met andere EU-agentschappen en internationale organisaties op het gebied van de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, waarbij het zich inspant om bewustzijn te vergroten en te zorgen voor synergie met andere gemandateerde entiteiten, met name Europol en Interpol. De nauwe betrokkenheid bij de EU-beleidscyclus/Empact draagt bij aan dit proces.

69. Met het oog op de verdere ondersteuning van de informatie-uitwisseling inzake grensoverschrijdende criminaliteit op maritiem gebied heeft Frontex in 2020 ook de tweewekelijkse maritieme dialoog opgestart met alle Frontex-entiteiten en de lidstaten die betrokken zijn bij het toezicht op het maritieme domein, om informatie uit te wisselen over potentiële verdachte vaartuigen die in real-time aan de EU-grenzen worden gecontroleerd. Ter aanvulling van het gebruik van de verschillende diensten en na een gezamenlijke beoordeling worden de patrouillevliegtuigen van Frontex of de satellietbewaking rechtstreeks geactiveerd en wordt de informatie via het netwerk van nationale coördinatiecentra aan de bevoegde lidstaten meegedeeld.

72. De gezamenlijke operaties zijn multifunctioneel en dragen bij tot het voorkomen, opsporen en bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit. De in het kader van de EU-beleidscyclus/Empact ontwikkelde gezamenlijke actiedagen (JAD's) beantwoorden aan de verwachtingen van de EU-lidstaten en zijn sterk verweven met de gezamenlijke operaties. Daarnaast wordt met een aantal specifieke proefprojecten die door Frontex zijn ontwikkeld capaciteit opgebouwd voor de verdere bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Het Agentschap neemt ook deel aan de operationele activiteiten die worden gecoördineerd door andere entiteiten, met name Interpol en Europol, maar ook aan acties die door de douaneautoriteiten worden georganiseerd in het kader van de Groep douanesamenwerking (gezamenlijke douaneoperaties).

In het kader van Empact kunnen de inspanningen en de bijdrage van Frontex worden gestroomlijnd met die van andere entiteiten via een EU-breed platform en de door de EU vastgestelde doelstellingen ter bestrijding van zware internationale criminaliteit.

Frontex heeft in 2020 ondanks de pandemie drie gezamenlijke actiedagen (JAD's) gecoördineerd in het kader van de EU-beleidscyclus/Empact, die alle zijn uitgevoerd met gebruikmaking van het platform van de lopende gezamenlijke operaties van Frontex, aangevuld met extra elementen die het effect op de rechtshandhaving vergroten.

Er is inderdaad behoefte aan een verdere ontwikkeling van de operationele reactie op grensoverschrijdende criminaliteit, met de medewerking van de autoriteiten van verschillende EU-lidstaten, EU-agentschappen en internationale organisaties, alsook van derde landen. De tijdens de JAD's opgedane ervaringen en de behoeften van de EU-lidstaten moeten ertoe dienen dat in de nabije toekomst meer op maat gesneden en gerichte operationele activiteiten worden voorbereid.

76. In 2020 is een transformatieprogramma van start gegaan om de processen van de verschillende afdelingen en de doeltreffendheid van de output te verbeteren en de middelen efficiënter te gebruiken.

77. In november 2019 is een formeel beleid voor het delen van gegevens op een "need-to-know"-basis vastgesteld, en in februari 2020 is een beleid voor het delen van gegevens aangenomen.

82. Frontex stelt op grond van Verordening (EU) nr. 1052/2013 sinds 2013 een geautomatiseerde programmeringsinterface (API) ter beschikking, de zogeheten Eurosur Node Integration Interface (NII), die de aan Eurosur deelnemende lidstaten en met de Schengenruimte geassocieerde landen in staat stelt hun nationale systemen met elkaar te verbinden en een geautomatiseerde informatie-uitwisseling mogelijk maakt.

83. Verordening (EU) nr. 2019/1896 vereist een paradigmaverschuiving voor Eurosur, dat nu een geïntegreerd kader voor informatie-uitwisseling en operationele samenwerking (geen systeem) is geworden, dat datacentrisch en systeemonafhankelijk is. Samen met de door Frontex te ontwikkelen operationele en technische normen zal

dit een geautomatiseerde informatie-uitwisseling tussen lidstaten en met de Schengenruimte geassocieerde landen en Frontex en tussen de lidstaten en die landen onderling verder bevorderen.

84. Frontex maakt officieel geen deel uit van het aanpassingsproces voor de uitvoeringshandeling betreffende de situatiebeelden van Eurosur. De werkzaamheden met betrekking tot deze normen kunnen pas van start gaan wanneer de uitvoeringshandeling betreffende de situatiebeelden van Eurosur van kracht is.

90. Verordening (EU) nr. 2019/1896 vereist een paradigmaverschuiving voor Eurosur, dat nu een geïntegreerd kader voor informatie-uitwisseling en operationele samenwerking (geen systeem) is geworden, dat datacentrisch en systeemonafhankelijk is. Samen met de door Frontex te ontwikkelen operationele en technische normen zal dit een geautomatiseerde informatie-uitwisseling tussen lidstaten en met de Schengenruimte geassocieerde landen en Frontex en tussen de lidstaten en die landen onderling verder bevorderen. De werkzaamheden met betrekking tot deze normen kunnen pas van start gaan wanneer de uitvoeringshandeling betreffende de situatiebeelden van Eurosur van kracht is.

Aanbeveling 1, onder a). Frontex aanvaardt de aanbeveling.

De wettelijke bepalingen zijn vastgesteld in de uitvoeringshandeling betreffende de situatiebeelden van Eurosur. Zodra deze van kracht is, zal Frontex beginnen met de tenuitvoerlegging ervan.

Aanbeveling 1, onder b). Frontex aanvaardt de aanbeveling.

92. Het CIRAM wordt momenteel geactualiseerd, waardoor Frontex kan voorzien in analyses van vele relevante aspecten van grensoverschrijdende criminaliteit, zodat de lidstaten en met de Schengenruimte geassocieerde landen passende maatregelen kunnen nemen om de vastgestelde risico's aan te pakken of te beperken.

Aanbeveling 2, onder a). Frontex aanvaardt de aanbeveling.

Aanbeveling 2, onder b). Frontex aanvaardt de aanbeveling.

Frontex staat reeds in contact met eu-LISA en DG HOME om de verstrekking van deze gegevens te verzekeren.

Aanbeveling 3, onder a). Frontex aanvaardt de aanbeveling.

Aanbeveling 3, onder b). Frontex aanvaardt de aanbeveling.

Aanbeveling 4. Frontex aanvaardt de aanbeveling.

Aanbeveling 5. Frontex aanvaardt de aanbeveling.

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer III "Externe maatregelen, veiligheid en justitie", die onder leiding staat van ERK-lid Bettina Jakobsen. De controle werd geleid door ERK-lid Leo Brincat, met ondersteuning van Romuald Kayibanda, kabinetschef, en Annette Farrugia, kabinetsattaché; Sabine Hiernaux-Fritsch, hoofdmanager; Maria Luisa Gomez-Valcarcel, taakleider; Marc Mc Guinness en Renata Radvanska, auditors.

Tijdslijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM) / aanvang van de controle	22.10.2019
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	17.1.2021
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	20.4.2021
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie	7.5.2021
Officiële antwoorden van het Europees Grens- en kustwachtagentschap [Frontex] ontvangen in alle talen	14.4.2021

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2021.

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is geregeld bij [Besluit nr. 6-2019 van de Europese Rekenkamer](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Dit betekent dat hergebruik is toegestaan, mits de bron correct wordt aangegeven en wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap van de documenten niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

U dient aanvullende rechten te verwerven indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat. Indien toestemming wordt verkregen, wordt hiermee de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de houders van het auteursrecht mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen. Figuren 5, 6 en 8: Iconen gemaakt door [Pixel perfect](#) van <https://flaticon.com>.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik; hiervoor wordt u ook geen licentie verleend.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het logo van de Europese Rekenkamer

Het logo van de Europese Rekenkamer mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de Europese Rekenkamer.

PDF	ISBN 978-92-847-6095-4	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/698379	QJ-AB-21-010-NL-N
HTML	ISBN 978-92-847-6113-5	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/281665	QJ-AB-21-010-NL-Q

Bij deze controle gingen we na of Frontex vier van zijn zes primaire activiteiten doeltreffend uitvoerde om bij te dragen aan de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer en zo de lidstaten ondersteunde bij het voorkomen, opsporen en bestrijden van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit. We onderzochten ook in hoeverre Frontex voorbereid is om zijn nieuwe, uitgebreide mandaat van 2019 te vervullen.

Wij concludeerden dat de steun van Frontex aan de lidstaten/geassocieerde Schengenlanden bij de bestrijding van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit onvoldoende doeltreffend is. We stelden vast dat Frontex zijn mandaat van 2016 niet volledig heeft uitgevoerd en we wezen op verschillende risico's in verband met het mandaat van Frontex van 2019.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors