



Brussel, 14.9.2016
COM(2016) 602 final

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

**Versterking van de veiligheid in een door mobiliteit gekenmerkte wereld door betere
informatie--uitwisseling in de strijd tegen terrorisme en door sterkere buitengrenzen**

1. INLEIDING

Het Schengengebied heeft de EU vanwege het ontbreken van controles aan de binnengrenzen unieke economische en maatschappelijke voordelen gebracht, en is daarom een van de belangrijkste successen van de EU. Het vermogen om de veiligheid in dit open Europa te verzekeren, is de afgelopen jaren echter zwaar op de proef gesteld. De druk van de migratie- en de vluchtelingencrisis en ook de golf terreuraanslagen vereisen een nieuwe aanpak. De Europese agenda's voor migratie en veiligheid¹ hebben getoond hoe verdergaande samenwerking een antwoord kan bieden, niet alleen op het gebied van crisisrespons, maar ook inzake het gebruik van gedeelde expertise- en kennispools om te bouwen aan een robuuster en duurzamer Europees systeem dat opgewassen is tegen de taak Europa de sterke grenzen en de slimme informatie te bezorgen die het voor zijn veiligheid nodig heeft.

Deze mededeling brengt die agenda een stap verder, aan de hand van praktische maatregelen om de werkzaamheden op dit gebied te versnellen en te verbreden. De mededeling is gebaseerd op de krachtige consensus – in de instellingen² en in de publieke opinie³ – dat de EU haar uiterste best moet doen om de lidstaten te helpen de burger te beschermen op een manier die de kansen voor samenwerking optimaliseert en tegelijkertijd borg staat voor de onverkorte eerbiediging van de grondrechten waarop de samenlevingen in de EU zijn gebaseerd.

Deze werkzaamheden moeten worden aangedreven door een vastberaden inspanning om vooruitgang te blijven boeken met alle maatregelen waarin de Europese agenda's voor migratie en veiligheid voorzien.

Sterke grenzen zijn alleen maar mogelijk als het risico van de uitzonderlijke druk van het afgelopen jaar wordt gereduceerd. Om dat doel te bereiken moet voortgang worden gegeven aan de enorme inspanningen die geleverd zijn om na de crisissituatie weer stabiliteit te brengen op het gebied van humanitaire normen en migratiebeheer. Ten aanzien van asiel en terugkeer is een gemeenschappelijke aanpak vereist, geflankeerd door versterkte mogelijkheden voor legale migratie. Het partnerschapskader moet worden toegepast om de diepere oorzaken van irreguliere migratie te reduceren en een nieuwe fase in de samenwerking op het gebied van migratie met de belangrijkste partners te consolideren⁴. Een buitengrens die aan deze voorwaarden voldoet, zal sterk genoeg zijn om Schengen het stevige fundament te geven dat nodig is om overeenkomstig het stappenplan "Terug naar Schengen"⁵ als gebied zonder binnengrenscontroles te fungeren, en om de mobiliteit bevorderen.

Wat veiligheid betreft: een doeltreffende en echte Veiligheidsunie⁶ is alleen mogelijk als de lidstaten nauw samenwerken op dit gebied en erkennen dat de interne veiligheid van alle

¹ COM(2015) 185 final van 28 april 2015 en COM(2015) 240 final van 13 mei 2015.

² Zie bijvoorbeeld de gezamenlijke verklaring van de EU-ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en van de vertegenwoordigers van de EU-instellingen over de terreuraanslagen op 22 maart 2016 in Brussel (24 maart 2016).

³ In een recente Eurobarometerpeiling sprak respectievelijk 71 % en 82 % van de respondenten zich uit voor meer EU-maatregelen op het gebied van de buitengrenzen en op het gebied van terrorismebestrijding (speciale Eurobarometer van het Europees Parlement, juni 2016).

⁴ "Mededeling over een nieuw partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda", COM(2016) 385 final van 7 juni 2016.

⁵ "Terug naar Schengen – Een stappenplan", COM(2016) 120 final van 1 maart 2016.

⁶ "Uitvoering van de Europese veiligheidsagenda ter bestrijding van terrorisme en ter voorbereiding van een echte en doeltreffende Veiligheidsunie", COM(2016) 230 final van 20 april 2016.

lidstaten en van de Unie als geheel staat of valt met de interne veiligheid van elke afzonderlijke lidstaat. Om optimaal gebruik te maken van elke mogelijkheid die de EU heeft om veiligheidsdreigingen aan te pakken, moet dringend werk worden gemaakt van preventie en bestrijding van radicalisering, verbetering van informatie-uitwisseling, bescherming van burgers en kritieke infrastructuur en het beletten van de toegang van terroristen en criminelen tot vuurwapens en financiering. Een volledige en snelle uitvoering op al deze terreinen zal als katalysator fungeren.

In deze mededeling wordt uiteengezet welke werkzaamheden prioritair moeten worden verricht om verder uitvoering te geven aan de Europese Agenda's voor migratie, veiligheid en de Veiligheidsunie. Samen vormen de maatregelen essentiële bouwstenen voor het beheren van de migratie, het faciliteren van bonafide reizen en het samenwerken met lidstaten om de veiligheid te verbeteren. Hoe sneller effectieve en interactieve systemen worden ingevoerd, des te sneller de voordelen voelbaar zullen worden. Daarom wordt in deze mededeling verduidelijkt hoe het tempo van deze werkzaamheden moet worden opgevoerd, en wordt de aandacht gevestigd op extra ontwikkelingen op de korte termijn om het beheer van de buitengrenzen te verbeteren, behoeften op het vlak van veiligheid in te vullen en ervoor te zorgen dat grenswachten, douaneautoriteiten, asiendiensten, politiefunctionarissen en justitiële autoriteiten over de juiste informatie beschikken. Bij een dergelijk intensiever gegevensgebruik is de eerbiediging van de grondrechten en de voorschriften voor gegevensbescherming van bijzonder gewicht – met als voorwaarden dat de technologie en de informatiesystemen goed worden ontworpen, correct worden gebruikt en behoorlijk worden gereguleerd, en dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens volledig wordt gewaarborgd.

2. MOBILITEIT EN VEILIGHEID DOOR MIDDEL VAN STERKE GRENZEN EN DOELTREFFENDE INFORMATIE-UITWISSELING

Sterke buitengrenzen zijn essentieel voor de interne mobiliteit. Dit geldt bij uitstek voor de Europese Unie, waar de sterkte van de buitengrens een voorwaarde is voor vrij verkeer in het Schengengebied. Elk jaar wordt de Schengengrens ca. 400 miljoen keer overschreden door EU-burgers en 200 miljoen keer door burgers uit derde landen. De dagelijkse realiteit van de grenscontrole is van centraal belang voor de economie en de samenleving van de EU en voor de betrekkingen met de buurlanden.

Grenscontrole moet doeltreffend zijn en veiligheid bieden. Voor de miljoenen Europeanen en niet-Europeanen die de grens overschrijden voor een gewone reis, moeten er lichtere en gestroomlijnde procedures komen waar zowel de reiziger uit de EU als de bonafide reiziger uit een derde land baat bij heeft. Dit zou grote economische voordelen voor de op handel gebaseerde EU-economie opleveren en besparingen voor de krappe overheidsbegrotingen. Tegelijkertijd moet de grenscontrole bijdragen aan de andere doelstellingen van grensbeheer, zoals het aanpakken van irreguliere immigratie en het constateren van veiligheidsrisico's. Het antwoord op de vraag hoe de voordelen van meer mobiliteit kunnen worden verzoend met de behoefte aan veiligheid ligt in het uitbalanceren van de verschillende eisen die aan grensbeheer worden gesteld, door doeltreffende, veilige en omvattende stapsgewijze maatregelen te nemen die zijn toegesneden op de verschillende categorieën aankomende reizigers.

Een grote groep reizigers komt voor een kort verblijf naar de EU, voor zaken, ontspanning of om te studeren, zo nodig met een visum. Net als bij alle legale mogelijkheden om naar de EU

te komen, is de grens in die gevallen een geschikt punt om te controleren of aan alle inreisvoorwaarden is voldaan en om de reizigers welkom te heten in Europa.

De migratie- en vluchtelingen crisis heeft duidelijk gemaakt dat met name de irreguliere aankomsten beter moeten worden beheerd. De EU heeft verplichtingen tegenover mensen die internationale bescherming nodig hebben en bijgevolg wegwijz moeten worden gemaakt naar het asielstelsel. Wie via andere dan de beschikbare legale wegen naar de EU is gekomen en geen recht heeft om te blijven, moet terugkeren of worden teruggestuurd. Daarom is het essentieel dat iedereen bij binnenkomst in het Schengengebied naar behoren wordt geregistreerd, geïdentificeerd en gescreend, en wordt ontvangen in voorzieningen die toegerust zijn voor de vereiste controles.

De reactie op de migratie- en vluchtelingen crisis heeft de vinger gelegd op tekortkomingen en lacunes, en op zwakke punten aan de buitengrenzen van de EU. Het heeft enorme inspanningen gekost om het grensbeheer weer doeltreffend te laten verlopen. Zo is een ongekende ondersteuning van de lidstaten in de frontlinie opgezet door middel van de "hotspot"-aanpak, zijn stapsgewijs maatregelen genomen om de Schengenregels voor de bescherming van de buitengrens weer toe te passen, en is diepgaand samengewerkt en gecoördineerd om de ontwikkelingen van dag tot dag van dichtbij te blijven volgen. Deze inspanningen moeten worden voortgezet, zeker in Griekenland en Italië, waar nog steeds een en ander schort aan de structuren die zijn ingevoerd, aan het tempo van uitvoering en aan het beschikbaar stellen van essentiële expertise door andere lidstaten. Daarom is de snelle tenuitvoerlegging van de Europese grens- en kustwacht van essentieel belang.

Grenzen zijn slechts een deel van de oplossing van de veiligheidskwestie en gaten in de grenscontrole brengen gaten in de veiligheid met zich mee. De opkomst van het fenomeen van de buitenlandse terroristische strijders als groot veiligheidsrisico heeft de dreiging die met grensoverschrijding gepaard kan gaan, onderstreept en de aandacht gevestigd op het bijzondere belang van omvattende en doeltreffende grenscontroles, ook op EU-burgers. Deze ontwikkeling heeft bijgedragen tot de ruimere bezorgdheid dat de strijd tegen het terrorisme wordt gehinderd door de capaciteit van terroristen om grensoverschrijdend actief te zijn, en heeft lacunes blootgelegd in de uitwisseling van belangrijke informatie.

De EU kan de kansen voor het tot stand brengen van een gemeenschappelijke aanpak aangrijpen om met inzet van haar omvang een krachtig systeem te ontwerpen dat de veiligheid voor de burgers vergroot. Als de EU haar instrumentarium voor rechtshandhaving en grenscontrole volledig gebruikt, het potentieel van de interoperabiliteit tussen informatiebronnen ten volle benut om in een gemeenschappelijke informatiepool eventuele veiligheidsproblemen te identificeren, en de fase van binnenkomst in de EU gebruikt als een kruispunt voor veiligheidscontroles, wordt de capaciteit van terroristische netwerken om misbruik te maken van lacunes geneutraliseerd. Dit is de kern van de Veiligheidsunie.

De nadruk ligt op inreisprocedures en het beheer van buitengrenzen. Controles moeten grondig zijn, maar mogen geenodeloze vertraging veroorzaken. Screening vóór het begin van de reis biedt in dit verband duidelijk voordelen. Identiteitsdocumenten moeten kwalitatief goed en betrouwbaar zijn. Vergelijkbare veiligheidskenmerken en een gemeenschappelijke aanpak van de bestrijding van documentfraude dragen hiertoe bij. Grenscontroles moeten veilig, vlot en modern zijn en de systemen en procedures die erbij worden gebruikt, moeten snel en betrouwbaar toegang bieden tot de informatie die nodig is om identiteit en status te controleren.

Veiligheidslacunes voorkomen door middel van een gemeenschappelijke aanpak

In april 2016 heeft de Commissie een debat opgestart over het ontwikkelen van krachtigere en slimmere informatiesystemen⁷ om tekortkomingen en lacunes in de architectuur en in de interoperabiliteit van bestaande datasystemen aan te pakken en het potentieel van deze systemen ten volle te benutten om veiligheidsdreigingen te identificeren, met volledige inachtneming van de gegevensbeschermingsregels. Omdat de werking van een systeem per definitie mede afhankelijk is van de kwaliteit van de gegevens die het bevat, is het zaak dat de lidstaten de bestaande regels en systemen volledig ten uitvoer leggen en gebruiken – het Schengeninformatiesysteem, het Visuminformatiesysteem, de Interpol-databank voor gestolen en verloren reisdocumenten, Eurodac en de databanken van Europol.

In de huidige context van terrorismedreiging is de doeltreffendheid van veiligheidscontroles in grote mate afhankelijk van de uitwisseling van informatie, niet alleen tussen rechtshandavingsinstanties, maar ook tussen inlichtingendiensten. Efficiënte en tijdige informatie-uitwisseling tussen bevoegde autoriteiten is een voorwaarde voor het slagen van een terrorismebestrijdingsactie. Als gevolg van de fragmentatie op zowel nationaal als EU-niveau kunnen er echter gevaarlijke veiligheidslacunes ontstaan. Door een brug te slaan tussen de twee gemeenschappen kan de EU een helpende rol vervullen, door haar mechanismen via alle samenwerkingsmogelijkheden die de EU-Verdragen bieden, te moderniseren en door bij te dragen tot een cultuur van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en tot de wil en de capaciteit om die om te zetten in concrete maatregelen.

3. BELANGRIJKSTE OPERATIONELE STAPPEN

3.1 Het instellen van een Europees geïntegreerd grensbeheer: de Europese grens- en kustwacht

Het Europees Parlement en de Raad hebben op zeer korte tijd overeenstemming bereikt over het voorstel inzake de Europese grens- en kustwacht⁸: na de formele vaststelling van de verordening deze week is alles inmiddels klaar voor het uitrollen van de Europese grens- en kustwacht.

Met de Europese grens- en kustwacht is een grote stap vooruit gezet in het grensbeheer van de EU en worden met name de zwakke punten aangepakt die zo duidelijk aan het licht zijn gekomen bij de migratie- en vluchtelingen-crisis: fragmentatie van het werk, gebrek aan consistentie in de grenscontrole en tekorten bij het beschikbaar stellen van nationale expertise. Door het samenbrengen van een krachtig nieuw Europees grens- en kustwachtagentschap en de voor grensbeheer bevoegde nationale diensten, inclusief de kustwachten voor zover deze taken op het gebied van grenstoezicht uitvoeren, zal het mogelijk zijn de grenzen geïntegreerd te beheren⁹. Het Agentschap zal voortbouwen op het werk van Frontex en krijgt bovendien een aantal nieuwe taken, onder meer op het vlak van terugkeer, met als doel een systematische

⁷ "Krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid", COM(2016) 205 final van 6 april 2016. Een belangrijk element in de mededeling is de oprichting van een deskundigengroep op hoog niveau inzake informatiesystemen en interoperabiliteit.

⁸ COM(2015) 671 final van 15 december 2015.

⁹ Het Agentschap krijgt ook een sterkere bestuursstructuur, met onder meer een klachtenmechanisme inzake grondrechten en een grotere verantwoordingsplicht ten aanzien van het Europees Parlement.

EU-aanpak op te zetten. De "hotspot"-benadering die momenteel wordt gebruikt om de lidstaten die het meest onder druk staan te helpen, wordt geformaliseerd. Van cruciaal belang is dat het Agentschap borg zal staan voor strenge en uniforme normen, met verplichte kwetsbaarheidsbeoordelingen om de capaciteit en de paraatheid van de lidstaten te beoordelen, en dat het in laatste instantie de opdracht kan krijgen rechtstreeks op het grondgebied van een lidstaat te interveniëren¹⁰.

Dit alles moet leiden tot een grondige verbetering van de capaciteit van de EU om te reageren op de fluctuerende aankomst van migranten bij haar buitengrenzen. In plaats van een beroep te doen op vrijwillige ad-hocbijdragen, zal continu een responscapaciteit aanwezig zijn, met permanente pools van – ten minste 1 500 – nationale grenswachters en technische apparatuur. Dit betekent niet alleen dat de buitengrens naar behoren zal worden beheerd, maar ook dat degelijke identiteits- en veiligheidscontroles worden verricht. Een en ander houdt ook verband met de noodzaak de Schengengrenscodes te wijzigen met het oog op verplichte systematische controles¹¹.

De Europese grens- en kustwacht zal ook van essentieel belang zijn voor de veiligheid. Zij zal samenwerken met andere EU-agentschappen als Europol en Eurojust om grensoverschrijdende misdaad, zoals migrantensmokkel, mensenhandel en terrorisme, te voorkomen en op te sporen¹². Voorts zal zij de lidstaten aan de buitengrenzen ondersteunen met expertise, bijvoorbeeld bij acties tegen migrantensmokkelaars. Leden van de teams die grensbeheeracties uitvoeren, zullen de relevante Europese databanken, waaronder rechtshandavingsdatabanken, kunnen raadplegen. De teams ter plekke kunnen dus zeker zijn van toegang tot de vereiste informatie – uitbreiding tot nationale databanken is mogelijk met instemming van de ontvangende lidstaat¹³. Als gevolg van de versterkte samenwerking met Europol en Eurojust zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan gegevensbescherming. In het kader van de operationele activiteiten van het Agentschap zullen persoonsgegevens worden verzameld van personen die door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op redelijke gronden worden verdacht van betrokkenheid bij grensoverschrijdende criminele activiteiten zoals migrantensmokkel, mensenhandel of terrorisme. Deze gegevens zullen overeenkomstig het nationale recht en de nationale en EU-gegevensbeschermingsvoorschriften systematisch en onverwijld worden doorgestuurd naar Europol en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten.

Het is van het grootste belang dat de Europese grens- en kustwacht met haar werk van start kan gaan. Aangezien het nieuwe Agentschap voortbouwt op het werk van het huidige Frontex, kan het vanaf dag 1 met de uitvoering van zijn kerntaken beginnen. De Commissie, Frontex en de lidstaten hebben al voorbereidend werk verricht om het pad te effenen voor de volledige operationaliteit van het Agentschap. Vijf operationele prioriteiten zijn vastgesteld voor

¹⁰ Als tekortkomingen in de controle van de buitengrenzen de werking van het Schengengebied in gevaar brengen en als in onderling overleg een operationeel plan is vastgesteld.

¹¹ COM(2015) 670 final van 15 december 2015. Deze controles zouden aan de hand van de relevante rechtshandavingsdatabases worden uitgevoerd om voor alle personen aan de buitengrenzen, onder wie EU-burgers en hun familieleden, na te gaan of deze een bedreiging vormen voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid.

¹² Het Agentschap dient ook rekening te houden met de strategie van de Unie voor douanericobeheer en de veiligheid van de toeleveringsketen, die de samenwerking en het delen van informatie tussen de douane-, rechtshandavings- en veiligheidsinstanties bevordert.

¹³ De groep op hoog niveau inzake interoperabiliteit bekijkt of het mogelijk is het Agentschap, met inachtneming van overwegingen op het gebied van gegevensbescherming, ook rechtstreeks toegang te verlenen tot de Europese databanken.

maatregelen die nog vóór de inwerkingtreding van de nieuwe verordening moeten worden uitgevoerd. Ze hebben betrekking op het verplicht bundelen van middelen, het voorbereiden van de kwetsbaarheidsbeoordelingen door een gemeenschappelijke methode vast te stellen en een proefbeoordeling te verrichten, het zetten van eerste stappen voor de taken op het gebied van terugkeer, en het voorbereiden van standaardmodellen voor repetitieve taken in het kader van onder meer het klachtenmechanisme en statusovereenkomsten met derde landen. Dankzij dit voorbereidende werk zal het Agentschap klaar zijn om zijn kerntaken uit te voeren.

Deze versnelde voorbereidingen moeten worden uitgevoerd terwijl tegelijkertijd meer inspanningen worden geleverd om de druk voor het waarborgen van sterke grenzen in het kader van de huidige regeling hoog te houden. De lopende Frontex-operaties in Griekenland en Italië zijn nog steeds onmisbaar om het grensbeheer in die lidstaten te normaliseren. Andere operaties in de Balkan, bijvoorbeeld in Bulgarije, zijn eveneens cruciaal om het ontstaan van nieuwe smokkelroutes te voorkomen. Voor een terugkeer naar een normaal functionerend Schengen tegen eind 2016 is het noodzakelijk deze operaties te intensiveren en naadloos over te hevelen naar het kader van het Europees grens- en kustwachtagentschap. Dit betekent dat de eerste Europese grenswachters in oktober 2016 klaar moeten zijn voor inzet. De lidstaten moeten bijgevolg dringend maatregelen nemen tegen de huidige tekorten bij de beschikbaarstelling van experts voor Griekenland, Italië en Bulgarije, waartoe Frontex meermaals een oproep heeft gedaan¹⁴.

Eveneens belangrijk is de verhoging van de budgettaire en personele middelen van het Agentschap naar aanleiding van de uitbreiding van het huidige Frontex-mandaat en het nieuwe takenpakket. De begroting wordt meer dan verdrievoudigd – tegen eind 2017 zal het Agentschap over ruim dubbel zoveel personeel beschikken als oorspronkelijk was voorzien voor Frontex. Om de versnelde uitvoering van de verordening te ondersteunen, moet een deel van de extra personele middelen die voor 2017 zijn voorzien, al eerder beschikbaar worden gesteld. De Commissie zal aan de begrotingsautoriteit voorstellen het Agentschap toestemming te verlenen om nog vóór het einde van dit jaar personeel aan te werven. Als resultaat hiervan moet het Agentschap onmiddellijk in staat zijn de bestaande operaties van Frontex over te nemen en optimaal te reageren zodra dat nodig blijkt.

De Commissie heeft zich verbonden tot het verlenen van financiële ondersteuning voor dringende behoeften aan lidstaten die met extreme druk aan de buitengrenzen van de Unie worden geconfronteerd. Als steun voor het werk dat de lidstaten op middellange en lange termijn moeten verrichten in het kader van hun verantwoordelijkheid voor het waarborgen van een sterke buitengrens, zal de Commissie het volledige arsenaal aan financieringsmogelijkheden van de EU benutten – logischerwijze in de eerste plaats de grenssteun uit het Fonds voor interne veiligheid. Optimale benutting van deze mogelijkheden kan de ontwikkeling van degelijke en consistente grensmaatregelen fors ondersteunen.

Volgende stappen:

De lidstaten moeten:

- de tekorten aan experts voor Frontex-operaties in Griekenland, Italië en Bulgarije, om wie via oproepen is verzocht, aanvullen;

¹⁴ Op 12 september 2016 stond het tekort in de ondersteuning door de lidstaten op 253 voor de gezamenlijke operatie Poseidon, op 129 voor de gezamenlijke operatie Triton, en op 172 voor de gezamenlijke operaties in Bulgarije.

- de versnelling van het werk van het nieuwe Agentschap ondersteunen door deel te nemen aan de raad van bestuur;
- ervoor zorgen dat de nationale bijdragen aan de pools voor snelle reactie en technische uitrusting vanaf dag 1 klaar zijn om te worden ingezet – en de jaarlijkse bilaterale besprekingen nu opstarten zodat ruim voor het einde van dit jaar duidelijkheid bestaat over de bijdragen voor 2017.

Frontex moet:

- ervoor zorgen dat in oktober 2016 overeenstemming wordt bereikt over de methode voor de kwetsbaarheidsbeoordeling en dat de proefbeoordeling in november 2016 wordt afgerond, zodat de volledige reeks eerste kwetsbaarheidsbeoordelingen in het eerste kwartaal van 2017 kan worden uitgevoerd;
- ervoor zorgen dat de pools van deskundigen en uitrusting volledig operationeel zijn vanaf dag 1 van de operatie;
- de aanwerving van extra personeel versnellen om het uitgebreide takenpakket van het Agentschap te kunnen uitvoeren;
- ervoor zorgen dat de eerste Europese grenswachters in oktober 2016 klaar zijn voor inzet.

De Commissie zal:

- het model van de statusovereenkomst met derde landen uiterlijk eind oktober vaststellen;
- in september 2016 de nodige begrotingsvoorstellen aannemen zodat het Agentschap extra personeel kan aanwerven, met name een voorstel tot wijziging van de begroting 2016;
- tijdig financiële noodhulp blijven verlenen aan lidstaten die met extreme druk aan de buitengrenzen worden geconfronteerd;
- administratieve ondersteuning verlenen aan het Agentschap om de aanwerving van het nodige extra personeel te vergemakkelijken;
- de mogelijkheden die de EU-fondsen op middellange en lange termijn bieden, optimaal benutten om de capaciteit van de lidstaten aan de buitengrenzen te ondersteunen.

Het Europees Parlement en de Raad moeten:

- uiterlijk eind oktober overeenstemming bereiken over de voorgestelde wijziging van de Schengengrenscodes;
- de begrotingswijziging om de aanwerving voor het nieuwe Agentschap te vervroegen, via de versnelde procedure goedkeuren.

3.2 Sterkere controles door middel van het inreis-uitreisysteem (EES)

In april 2016 heeft de Commissie een nieuw inreis-uitreisysteem voorgesteld¹⁵. Het systeem zal gegevens (identiteit, reisdocumenten en biometrie) verzamelen en inreis- en uitreisgegevens (datum en plaats van in- en uitreis) registreren bij de grensdoorlaatpost. Met dit modernere systeem voor buitengrensbeheer komt een einde aan het afstempelen van paspoorten, zal de efficiency van de grenscontroles verbeteren en zal de grensoverschrijding vlotter verlopen voor bonafide reizigers die als gevolg van het almaar toenemend aantal reizigers extra vertraging zouden kunnen oplopen.

¹⁵ COM(2016) 194 final van 6 april 2016.

Het systeem zal een bijzonder belangrijke rol spelen door te waarborgen dat de regels worden toegepast op toegang tot de EU van zowel reizigers die niet-visumplichtig zijn als reizigers met een visum. Het zal ook helpen mensen op te sporen die langer in het Schengengebied blijven dan is toegestaan. De regels inzake toegang voor een kort verblijf in het Schengengebied (ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen) gelden voor alle onderdanen van derde landen. Dit instrument zal dus ook onmisbaar zijn voor het identificeren van alle onderdanen van derde landen die na die periode in het Schengengebied blijven.

Het systeem zal de veiligheid ook in bredere zin bevorderen omdat het kan worden ingezet voor het opsporen en bestrijden van identiteitsfraude, misbruik van reisdocumenten en herhaalde pogingen om controles te ontlopen, aangezien het ook weigeringen van toegang registreert. Door het systeem toegankelijk te maken voor rechtshandavingsinstanties zal de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad worden ondersteund. Ook de preventie, de opsporing en het onderzoek van terrorisme en andere vormen van zware criminaliteit zullen baat hebben bij het systeem. Het wetgevingsvoorstel maakt deel uit van een groter geheel: het "slimmegrenzenpakket". Doel van het pakket is om door middel van informatiesystemen het beheer van de buitengrenzen, de interne veiligheid en de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad te verbeteren. Het omvat ook de mededeling over krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid, en een aanvullend voorstel tot wijziging van de Schengengrenscodex om daarin de technische aanpassingen aan te brengen die nodig zijn voor het inreis-uitreisysteem.

In de Raad is zowel op technisch als op politiek niveau aanzienlijke en snelle vooruitgang geboekt met de wetsvoorstellen. De streeftermijn van eind 2016 voor de vaststelling door het Europees Parlement en de Raad zal naar alle waarschijnlijkheid worden gehaald. Dat betekent dat eu-LISA in 2017 met de ontwikkeling van het systeem kan beginnen en het systeem begin 2020 volledig operationeel zou moeten zijn.

Volgende stappen:

Het Europees Parlement en de Raad moeten:

- tegen het einde van 2016 een overeenkomst bereiken over de verordening tot vaststelling van een inreis-uitreisysteem voor de EU.

3.3 Voorafgaande controle van niet-visumplichtige reizigers: een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS)

In het streven naar een evenwicht tussen mobiliteit en veiligheid wordt het legaal inreizen van niet-visumplichtige reizigers in het Schengengebied een steeds belangrijker thema. Visumliberalisering is een belangrijk instrument gebleken om partnerschappen met derde landen tot stand te brengen, onder meer om doeltreffende terugkeer- en overnameregelingen te waarborgen en om de EU aantrekkelijker te maken voor bedrijven en toerisme¹⁶. Wederkerigheid is in dit verband een belangrijke overweging: visumliberalisering werkt doorgaans immers in twee richtingen en stelt EU-burgers dus in de gelegenheid vlot naar het

¹⁶ Wereldwijd zijn bijna 60 landen vrijgesteld van de visumplicht voor inreis in de Europese Unie. Voor de volledige lijst: zie bijlage II bij de visumverordening 539/2001 van 15 maart 2001, PB L 81 van 21 maart 2001.

buitenland te reizen. Gevolg: een gestage toename van het aantal niet-visumplichtige reizigers die het Schengengebied binnenkomen. Een extra laag¹⁷ systematische controles voor onderdanen van landen die van de visumplicht zijn vrijgesteld, zou een waardevolle aanvulling zijn van de bestaande maatregelen om de veiligheid van het Schengengebied op peil te houden en te versterken.

Het idee voor de vaststelling van een EU-systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS) is in april 2016 gelanceerd in de mededeling over krachtigere en slimmere informatiesystemen. De Commissie heeft inmiddels besloten een voorstel voor een dergelijk systeem op te stellen. Het zou een geautomatiseerd systeem moeten worden dat bepaalt of onderdanen van derde landen die van de visumplicht zijn vrijgesteld, naar het Schengengebied mogen reizen. Landen als de VS, Canada en Australië maken al gebruik van soortgelijke systemen en beschouwen deze als een belangrijk onderdeel van hun essentiële veiligheidsbescherming – met als gevolg dat veel Europeanen er al vertrouwd mee zijn¹⁸. Het zou, op zijn minst, gelden voor alle van de visumplicht vrijgestelde onderdanen van derde landen die voor een kort verblijf (ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen) naar het Schengengebied reizen. Het systeem zal vóór het begin van de reis gegevens over de reizigers verzamelen voor voorafgaande verwerking. Het voordeel voor de reizigers is dat zij met een gerust gemoed en vlot de grens over kunnen. Het voordeel voor de EU-autoriteiten is dat zij de gegevens kunnen controleren op eventuele veiligheidsrisico's. Het systeem heeft met andere woorden een tweeledige functie: voor het grensbeheer en voor de rechtshandhaving.

Een dergelijk systeem maakt het mogelijk kruiscontroles met andere databanken te verrichten en de aanvraag te toetsen aan vastgestelde criteria en voorwaarden. Doel is te waarborgen:

- dat de aanvrager geen visumaanvraag heeft ingediend die is geweigerd in het Visuminformatiesysteem (voor onderdanen van landen die pas recent zijn vrijgesteld van de visumplicht);
- dat de aanvrager en zijn/haar reisdocument niet zijn gesignaleerd in het Schengeninformatiesysteem;
- dat de aanvrager niet is gesignaleerd in het Europol-informatiesysteem;
- dat het reisdocument niet als verloren of gestolen is opgegeven in de Interpol-databank;
- dat de aanvrager in het toekomstige inreis-uitreisstelsel niet staat geregistreerd als persoon die de toegestane verblijfsduur heeft overschreden of wie de toegang is geweigerd;
- dat de voorgenomen reis voldoet aan de voorschriften voor een kort verblijf (voorgenomen verblijfsduur gecombineerd met de bestaande reisgeschiedenis is in overeenstemming met de regel "ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen");
- dat de aanvrager voldoet aan de inreisvoorwaarden van de Schengengrenscodes.

¹⁷ In mei 2016 heeft de Commissie een voorstel ingediend tot herziening van het in artikel 1 bis van Verordening (EG) nr. 539/2001 vastgestelde mechanisme om de vrijstelling van de visumplicht tijdelijk te schorsen wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan (COM(2016) 290 final).

¹⁸ Het ESTA-reisautorisatiesysteem van de VS bijvoorbeeld is in 2007 ingevoerd en houdt in dat inreis in de VS in het kader van het visumvrijstellingsprogramma slechts is toegestaan als de bezoeker voor het begin van de reis toestemming voor de reis heeft gevraagd en gekregen.

Het zou ook mogelijk zijn een koppeling te maken met de databanken voor de persoonsgegevens van passagiers en voor de vooraf af te geven passagiersgegevens¹⁹. Aanvragen die bij de automatische verwerking worden afgewezen, zouden worden doorgegeven aan een centraal team, bijvoorbeeld in een bestaand EU-agentschap, voor toetsing van een aantal standardelementen, zoals niet-naleving van de regels voor een kort verblijf. Aanvragen die in een bepaalde databank zijn gesignaleerd, zouden naar de voor de signalering verantwoordelijke lidstaat of lidstaten kunnen worden doorgestuurd voor verdere verificatie, bijvoorbeeld door middel van een gesprek met de aanvrager op een consulaire post.

In het voorstel van de Commissie zullen thema's worden behandeld als de kosten voor de ontwikkeling en de werking van het systeem, het type gegevens dat moet worden verzameld en beoordeeld, de interoperabiliteit met andere bestaande en toekomstige systemen, operationele aspecten aan de grens, gegevensverwerking, juridische aspecten (waaronder gegevensbescherming), implicaties op het gebied van personeel en de impact op het toerisme en het bedrijfsleven.

Volgende stappen:

De Commissie zal:

- verder overleg plegen en uiterlijk in november 2016 een wetsvoorstel voor de vaststelling van een EU-systeem voor reisinformatie en -autorisatie overleggen.

3.4 Versterking van het identiteitsbeheer en van de bestrijding van documentfraude: documentbeveiliging

Beveiligde reis- en identiteitsdocumenten spelen een cruciale rol wanneer het erop aankomt de identiteit van een persoon onomstotelijk vast te stellen. Een beter beheer van vrij verkeer, migratie en mobiliteit berust op robuuste systemen om misbruiken en interneveiligheidsdreigingen die terug te voeren zijn op een gebrekkige documentbeveiliging, te voorkomen.

De EU heeft een consistente aanpak inzake de beveiliging van reisdocumenten ontwikkeld, onder meer door de weg van biometrische gegevens in te slaan. Dit heeft geleid tot geharmoniseerde oplossingen voor het paspoort voor EU-burgers²⁰, documenten voor onderdanen van derde landen²¹ en informatiesystemen²². Strenge normen staan borg voor de bescherming van persoonsgegevens.

Desalniettemin zijn er aanwijzingen voor een toename van documentfraude in hoogrisicogebieden²³. Bovendien verandert de wijze waarop met documenten wordt

¹⁹ De richtlijn persoonsgegevens van passagiers is weliswaar op zich geen echt grenscontrole-instrument, maar zal toch essentiële nieuwe gegevens opleveren voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische strafbare feiten en zware criminaliteit

²⁰ Verordening (EG) nr. 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten.

²¹ Zoals visa (Verordening (EG) nr. 1683/95), verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (Verordening (EG) nr. 1030/2002) en (spoor)reisfaciliteringsdocumenten (Verordening (EG) nr. 693/2003).

²² Het Visuminformatiesysteem en het Schengeninformatiesysteem.

²³ Volgens Europol zijn criminele bendes de afgelopen twee jaar steeds meer gaan investeren in de productie van valse documenten voor een groeiende criminele markt die in verband wordt gebracht met de

gefraudeerd in snel tempo. Criminele netwerken die actief zijn op het gebied van valse identiteits- en reisdocumenten specialiseren zich almaar verder en ontwikkelen constant nieuwe technieken, bijvoorbeeld om anti-vervalsingsapparatuur te manipuleren en biometrische controles te omzeilen. De invoering van meer geavanceerde veiligheidskenmerken en van systemen voor het produceren en inspecteren van documenten mag het dan moeilijker maken identiteits- en reisdocumenten te vervalsen of na te maken, fraudeurs zullen altijd op zoek gaan naar andere manieren om ontdekking van de vervalsing te vermijden. Zij richten zich ook op andere soorten documenten, zoals nationale identiteitskaarten en zogenoemde "onderliggende" documenten (geboorte-, huwelijks- of overlijdenscertificaten) die als bewijsstukken moeten worden overgelegd om een geldig identiteits-, verblijfs- of reisdocument te krijgen.

EU-agentschappen zijn al erg actief op het gebied van de bestrijding van documentfraude. Frontex stelt de lidstaten teams documentenexperts en inspectie-instrumenten ter beschikking om migranten bij hun eerste aankomst in de hotspots te controleren, en voorziet de lidstaten van opleiding en risicoanalyses. Het Europees Centrum voor terrorismebestrijding van Europol houdt zich bezig met het verband tussen frauduleuze documenten en terrorisme, en documentbeveiliging staat centraal in het werk van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel van Europol.

De Commissie volgt de technische ontwikkelingen op de voet en werkt de veiligheidskenmerken van door de lidstaten afgegeven visa, verblijfstitels voor onderdanen van derde landen en paspoorten bij met inachtneming van de grondrechten en de bescherming van persoonsgegevens. Recent zijn twee voorstellen gedaan voor een upgrade en een nieuw ontwerp van het visum en de verblijfstitel²⁴. De vaststelling van deze voorstellen dient dringend haar beslag te krijgen en zal een belangrijke stap voorwaarts betekenen.

In haar mededeling over krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid blikt de Commissie vooruit naar nieuwe manieren om elektronische documentbeveiliging en identiteitsdocumentenbeheer te verbeteren. Zij zal een actieplan voorstellen waarin de tekortkomingen in het proces worden uitgelicht en corrigerende maatregelen worden voorgesteld. Hierin zal een onderscheid worden gemaakt tussen maatregelen die op EU-niveau moeten worden genomen en aspecten die onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen.

Volgens recente rapporten van Frontex zijn de vervalste documenten die het vaakst worden ontdekt, nationale identiteitskaarten met een lager beveiligingsniveau. Naar aanleiding van het verslag over het EU-burgerschap 2013 heeft de Commissie eind 2015 een studie laten uitvoeren om nauwkeuriger na te gaan wat kan worden gedaan tegen beveiligingsproblemen en problemen van EU-burgers op het gebied van verblijfstitels en identiteitsdocumenten. In aansluiting op een openbare raadpleging zullen de opties voor een eventueel wetgevingsinitiatief worden onderzocht in een effectbeoordeling. Tot slot werkt de Commissie aan een betere beveiliging van noodreisdocumenten.

migratiecrisis. Documentfraude is inmiddels een zeer belangrijke oorzaak van georganiseerde criminaliteit door groepen die betrokken zijn bij het stelen of produceren van vervalste paspoorten en andere reisdocumenten (Europol-verklaring van 31 mei 2016).

²⁴ Wijzigingen van Verordening (EG) nr. 1683/95 (COM(2015) 303 final van 24 juni 2015) en van Verordening (EG) nr. 1030/2002 (COM(2016) 434 final van 30 juni 2016).

Volgende stappen:

Het Europees Parlement en de Raad moeten:

- de voorstellen inzake een nieuw ontwerp en betere beveiligingskenmerken voor het uniforme visum- en verblijfstitelmodel uiterlijk eind 2016 vaststellen.

De Commissie zal:

- uiterlijk in december 2016 een actieplan voor documentbeveiliging vaststellen en voorbereidend onderzoek doen naar betere beveiligingskenmerken voor noodreisdocumenten.

3.5 Ontwikkeling van de Veiligheidsunie: versterking van Europol

De opeenvolgende terroristische aanslagen illustreren het complexe en steeds veranderende karakter van de terroristische dreiging waarmee Europa tegenwoordig wordt geconfronteerd. Inmiddels lijkt het duidelijk dat tekortkomingen in de uitwisseling en het gebruik van informatie er mede toe hebben geleid dat de aanslagen niet zijn voorkomen en vermoedelijke daders niet zijn opgepakt. Een efficiënte en tijdige informatie-uitwisseling tussen de betrokken autoriteiten (veiligheids- en rechtshandhavingsinstanties, inclusief douanediens en grenswacht, waar relevant) is een onmisbare vereiste voor een geslaagde actie tegen terrorisme en zware criminaliteit. Vooruitgang op dit gebied is echter moeilijk gebleken en door de fragmentatie op zowel nationaal als EU-niveau kunnen gevaarlijke gaten in de beveiliging vallen. Evenzo heeft de migratiecrisis aangetoond hoe snel georganiseerde criminele groepen nieuwe kansen grijpen en het risico van menselijke tragedie daarbij op de koop toe nemen. Als belangrijkste EU-instrument voor het operationaliseren van samenwerking heeft Europol recent een aantal grote stappen voorwaarts gezet, met de oprichting van het Europees Centrum voor terrorismebestrijding²⁵, het Europees Centrum tegen migrantensmokkel²⁶ en het Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit²⁷. Er zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor de nieuwe taken²⁸. De nieuwe uitdagingen op het gebied van beveiliging zijn echter dermate omvangrijk dat een nieuwe stap voorwaarts vereist is. In deze mededeling worden, overeenkomstig de mededeling over de Veiligheidsunie, concrete stappen voorgesteld om het Europees Centrum

²⁵ Het Centrum is sinds 1 januari 2016 operationeel en bestaat uit verschillende elementen, zoals de eenheid voor de melding van internetuitingen, het EU/VS-programma voor het traceren van terrorismefinanciering (TFTP), de analysewerkbestanden en contactpunten van Europol (zoals "Travellers" voor buitenlandse terroristische strijders) en het Europees datasysteem inzake bommen. Het heeft toegang tot de EU-informatiesystemen en het netwerk van financiële inlichtingeneenheden. Het is versterkt door het gemeenschappelijk verbindingsteam van gedetacheerde experts terrorismebestrijding. Het personeelsbestand van het Centrum voor terrorismebestrijding bestaat momenteel uit 64 personen.

²⁶ Het Europees Centrum tegen migrantensmokkel is op 22 februari 2016 met zijn werk begonnen en heeft als doel de EU-lidstaten proactief te steunen bij het ontmantelen van criminele netwerken die betrokken zijn bij georganiseerde migrantensmokkel. Het centrum focust op geografische centra van criminaliteit en bouwt over de hele Europese Unie aan een betere capaciteit om netwerken voor mensensmokkel te bestrijden. Het Centrum tegen migrantensmokkel heeft momenteel 39 medewerkers.

²⁷ Het Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit is operationeel sinds januari 2013 en heeft als doel de wetshandhaving ten aanzien van cybercriminaliteit in de EU te versterken en hulp te bieden aan Europese burgers, bedrijven en overheden.

²⁸ Naar aanleiding van de nieuwe Europol-verordening zouden er ca. 90 posten bijkomen. De bijbehorende middelen zijn opgenomen in de begroting voor 2017.

voor terrorismebestrijding naar een hoger niveau te tillen en het werk van Europol te versterken.

Hoewel sinds kort enige vooruitgang merkbaar is en de voor terrorismebestrijding bevoegde wetshandhavingseenheden steeds meer samenwerken in het kader van het Europees Centrum voor terrorismebestrijding van Europol, werken de wetshandhavings- en veiligheidsdiensten nog steeds niet altijd even goed samen²⁹. De uitwisseling tussen veiligheidsdiensten loopt veeleer via de groep terrorismebestrijding³⁰, buiten het EU-kader om, en de twee gemeenschappen staan operationeel nog steeds los van elkaar.

De voornaamste uitdaging blijft een manier te vinden om de potentiële voordelen van het uitwisselen van informatie en inlichtingen te benutten om een echt operationeel verschil tot stand te brengen. Hiervoor zijn geen institutionele vernieuwingen nodig. Een optimaal gebruik van de mogelijkheden tot samenwerking in het kader van de EU-Verdragen zou al een verandering kunnen teweegbrengen in het delen en koppelen van informatie via multidisciplinaire samenwerking. Het kader voor de opties om dit doel te bereiken wordt afgebakend door de bevoegdheidsverdeling in de Verdragen, op grond waarvan de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de nationale veiligheid. De Commissie zal binnen deze context praktische oplossingen proberen te vinden om de informatie-uitwisseling te verbeteren.

Hoewel Europol zijn toegevoegde waarde bewezen heeft en aan geloofwaardigheid heeft gewonnen bij de nationale diensten, moet de capaciteit van deze organisatie op het gebied van terrorismebestrijding worden versterkt, wil zij haar rol optimaal kunnen spelen. Het Europees Centrum voor terrorismebestrijding van Europol is de ruggengraat van het EU-optreden tegen terrorisme. Het fungeert als informatie- en samenwerkingskruispunt ter ondersteuning van de lidstaten, maakt analyses van terrorisme, beoordeelt dreigingen en steunt de ontwikkeling van operationele plannen voor terrorismebestrijding. Door zijn infrastructuur af te stemmen op de behoeften van de terrorismebestrijders, heeft het al bijgedragen tot een toename van de stroom informatie die wordt uitgewisseld tussen de voor terrorismebestrijding bevoegde rechtshandavingsinstanties. Er is een toename geconstateerd in de gegevens die in de databanken van Europol worden aangeleverd³¹. Zijn functie als contactpunt voor het samenbrengen en analyseren van informatie kan het centrum echter alleen op een doeltreffende manier vervullen als het in staat is om in snel tempo pieken te verwerken in de stroom gegevens die op cruciale momenten worden uitgewisseld.

²⁹ Deze fragmentatie is een bekend euvel, zoals reeds onderstreept door de Europese Raad in zijn verklaring over terrorismebestrijding van maart 2004. Tot dusverre ontbreken maatregelen om dit probleem op te lossen.

³⁰ De groep terrorismebestrijding is een informele groep buiten het EU-kader, die bestaat uit de veiligheidsdiensten van de EU-lidstaten, Noorwegen en Zwitserland en als doel heeft samenwerking en operationele informatie-uitwisseling te ondersteunen. De groep stelt ook gezamenlijke beoordelingen van terrorismedreigingen op op basis van inlichtingen van nationale diensten en werkt samen met het EU-centrum voor de analyse van inlichtingen (IntCen).

³¹ Zoals het contactpunt "Travellers" van het Europol-informatiesysteem. Ter illustratie: de taskforce Fraternité, het ad-hoc team dat ter ondersteuning van het onderzoek naar de aanslagen in Parijs en Brussel is opgericht en bestaat uit analisten van Europol en door de lidstaten gedetacheerde experts terrorismebestrijding, heeft aan de hand van communicatiegegevens, financiële data, internetdata en forensische gegevens een ongekende hoeveelheid gegevens geanalyseerd en verwerkt om verdere internationale connecties van de bij die aanslagen betrokken terroristen te onderzoeken. De steun die Europol achteraf via zijn taskforce Fraternité heeft verleend, is doeltreffend gebleken en is op ruime schaal erkend. Dit neemt niet weg dat het Europees Centrum voor terrorismebestrijding volledig moet worden opgetuigd om een meer proactieve rol te spelen bij het anticiperen van dreigingen.

Een versterking zou het Centrum voor terrorismebestrijding in de gelegenheid stellen proactiever bij te dragen tot het voorkomen en verstoren van terroristische activiteiten. Een versterkte opdracht moet gericht zijn op de tijdige opsporing van verdachten en netwerken, de identificatie van nieuwe sporen in het onderzoek, het opsporen van internationale kanalen voor terrorismefinanciering en illegale vuurwapens, en het opvoeren van meldingen en van onderzoeksondersteuning via de eenheid voor de melding van internetuitingen – door de kansen op kruisbestuiving van gegevens te optimaliseren met het oog op een betere risico-identificatie en vervolging van illegaal gedrag. Europol heeft er bijvoorbeeld op gewezen dat sommige verdachten die betrokken zijn bij migrantensmokkel, zich ook blijken in te laten met andere criminele activiteiten, zoals drugshandel, vervalsing van documenten, vermogensdelicten en mensenhandel³². Ook bestaat de vrees dat routes en netwerken voor het smokkelen van migranten worden gebruikt voor de infiltratie van potentiële terroristen in de EU (met name buitenlandse terroristische strijders) en dat terroristische organisaties migrantensmokkel als financieringsbron gebruiken.

De huidige capaciteit van het Europees Centrum voor terrorismebestrijding zal op de volgende vlakken worden opgeschaald:

- *Upgraden van de toegang van Europol tot EU-databanken.* Dit omvat het Visuminformatiesysteem en Eurodac³³, toekomstige systemen als het inreis-uitreissysteem en ETIAS, alsook de optimale benutting van de toegang tot het Schengeninformatiesysteem in het kader van het huidige mandaat. De Commissie zal naar aanleiding van de herziening van de rechtsgrondslag voor het Schengeninformatiesysteem voorstellen de toegang van Europol uit te breiden tot alle daar opgeslagen signaleringscategorieën en daarmee verband houdende functies. Europol dient ook ten volle gebruik te maken van zijn recht om persoonsgegevens van passagiers op te vragen bij de passagiersinformatie-eenheden in de lidstaten. In het kader van het door de Commissie geïnitieerde proces voor het interoperabel maken van informatiesystemen moet de deskundigengroep op hoog niveau inzake informatiesystemen en interoperabiliteit opties onderzoeken om het gelijktijdig doorzoeken van relevante databanken door Europol te optimaliseren, wanneer het werk van Europol zulks vereist.
- *Versterking van het interne bestuur van het Europees Centrum voor terrorismebestrijding.* Op basis van de positieve ervaring met het Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit bij Europol stelt de Commissie voor een programmaraad in te stellen als extra bestuursinstrument voor de interne werkzaamheden van het Europees Centrum voor terrorismebestrijding. De programmaraad zou het werk intern aansturen en gaan over aspecten als het werkprogramma, werkmethoden en beste praktijken. In het kader van die raad zouden voor terrorismebestrijding bevoegde rechtshandavingsinstanties van de lidstaten samenkomen met de Commissie en, waar wenselijk en noodzakelijk, andere relevante partners, waaronder agentschappen en instanties van de EU als Eurojust, Frontex en EU-IntCen de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO). Er zal duidelijk worden gesteld dat het mandaat van de programmaraad dat van de raad van bestuur van Europol volledig onverlet laat.

³² Rapport van Europol over migrantensmokkel in de EU – februari 2016.

³³ Europol heeft toegang tot het Visuminformatiesysteem en tot Eurodac, maar moet het lopende werk om de verbinding met deze databanken tot stand te brengen, versnellen.

- *Optimalisering van de voordelen van samenwerking.* Europol heeft een netwerk van operationele samenwerkingspartners ontwikkeld binnen de EU (Eurojust en Frontex) en daarbuiten (met belangrijke partners als de VS, Australië, Noorwegen en Zwitserland, alsook Interpol). De Commissie en Europol zullen in nauw overleg met de EDEO mogelijkheden voor versterkte samenwerking met andere derde landen bekijken, onder meer in het kader van inspanningen om partnerschappen voor terrorismebestrijding aan te gaan met landen in het Midden-Oosten en in Noord-Afrika. In dit verband moet worden nagegaan welke rol kan worden gespeeld door veiligheidsdeskundigen die naar EU-delegaties worden gedetacheerd, en hoe de informatietransmissie door derde landen kan worden verbeterd (onder meer via Interpol).
- *Extra financiële en personele middelen.* Recente ervaringen na de aanslagen in Parijs en Brussel wijzen erop dat het Europees Centrum voor terrorismebestrijding extra financiële, technologische en personele middelen nodig heeft om de toenemende hoeveelheid informatie en criminaliteitsgerelateerde inlichtingen te behandelen en te verwerken. Deze behoeften zullen nog toenemen naarmate de toegang van Europol tot informatie en databanken wordt uitgebreid. Het centrum is tegenwoordig al niet meer voldoende toegerust om de lidstaten 24/7 te ondersteunen – een enorme lacune als zich een gebeurtenis als een terroristische aanslag voordoet. De Commissie zal de behoeften grondig beoordelen en de nodige stappen zetten om de middelen fors te versterken, onder meer met gespecialiseerde taalkundige en IT-vaardigheden en langdurige detachering van overheidspersoneel van de lidstaten.

Deze upgrades vergen geen wijziging van het – pas in 2016 vastgestelde – rechtskader van Europol, maar kunnen tegelijkertijd met de invoering van de nieuwe Europol-verordening in mei 2017 worden doorgevoerd.

Voorts moet dringend een praktische oplossing worden gevonden om de kloof te overbruggen tussen de parallelle werkwijzen van de rechtshandavingsdiensten en de inlichtingendiensten, en tussen het Europees Centrum voor terrorismebestrijding en de groep terrorismebestrijding, om een systematischer interactie en bijgevolg een versterkte operationele samenwerking tussen beide gemeenschappen mogelijk te maken. Een versterking van de werkwijze van het Europees Centrum voor terrorismebestrijding en die van de groep terrorismebestrijding, waarbij elk zijn afzonderlijke werkwijze behoudt maar de beide gemeenschappen met elkaar worden verbonden, zou een doeltreffend kader voor terrorismebestrijding in Europa opleveren zonder dat daarvoor nieuwe structuren moeten worden opgezet.

Parallel met de ontwikkeling van het Europees Centrum voor terrorismebestrijding van Europol is de groep terrorismebestrijding recent versterkt door middel van de invoering van een gemeenschappelijk platform voor de uitwisseling van informatie tussen de inlichtingendiensten van de lidstaten, geflankeerd door een beveiligde infrastructuur voor tijdige en beveiligde communicatie. Hierdoor ontstaat een nieuwe kans voor een niveau van interactie tussen dit platform en de rechtshandavingsgemeenschap die samenwerkt binnen het Europees Centrum voor terrorismebestrijding van Europol.

Daarom stimuleert de Commissie de lidstaten om te overwegen de groep terrorismebestrijding, een intergouvernamenteel inlichtingenforum, open te stellen voor interactie met rechtshandavingsinstanties die in het kader van Europol samenwerken (in het Europees Centrum voor terrorismebestrijding). Om de losstaande punten met elkaar te verbinden, zou een soort kruispunt voor informatie-uitwisseling kunnen worden opgericht dat

dienstdoet als platform waar autoriteiten die informatie over terrorisme of andere zware grensoverschrijdende criminaliteit ontvangen, deze delen met rechtshandavingsinstanties.

Een dergelijk kruispunt voor informatie-uitwisseling zou trouwens geen nieuw element zijn in het Europese veiligheidslandschap. Een aantal lidstaten beschikt reeds over coördinatieprocessen voor terrorismebestrijding of "fusiecentra" op nationaal niveau waar de nationale veiligheidsdiensten en de rechtshandavingsinstanties samenkomen. Wel zijn er grote verschillen tussen deze mechanismen op het gebied van institutionele structuur (specifieke entiteit of gespecialiseerde instantie) en mandaat (van strategische dreigingsbeoordeling tot operationele coördinatie). De lidstaten zullen worden uitgenodigd tot het uitwisselen van de geslaagde ervaringen en de lessen die de oprichting van informatie-uitwisselingsstructuren op nationaal niveau hebben opgeleverd.

Volgende stappen:

De lidstaten moeten:

- in het kader van de groep terrorismebestrijding en het Europees Centrum voor terrorismebestrijding, en in overeenstemming met de ter zake relevante voorschriften en regelingen van de EU en de lidstaten, faciliterende maatregelen nemen voor de oprichting van een kruispunt voor informatie-uitwisseling tussen de wetshandavingsgemeenschap en de inlichtingengemeenschap.

De Commissie zal:

- in samenwerking met Europol, de Raad en het Europees Parlement de nodige maatregelen nemen om de capaciteit van Europol tegen de inwerkingtreding van de nieuwe verordening in mei 2017 te upgraden.

4. CONCLUSIE

Verbetering van het grensbeheer, betere gebruikmaking van de beschikbare instrumenten en databanken en de ontwikkeling van nieuwe instrumenten en samenwerkingsmechanismen voor de toekomst zijn de sleutels tot sterke grenzen en doeltreffende beveiliging voor burgers in een door mobiliteit gekenmerkte wereld, en kunnen een cruciaal verschil maken voor de veiligheid van de EU, haar lidstaten en haar burgers.

In deze mededeling wordt uiteengezet welke maatregelen in de nabije toekomst op Europees en op nationaal niveau moeten worden genomen om de buitengrenzen te versterken en de burgers meer veiligheid te bieden.

De instellingen van de EU en de lidstaten moeten zich nu in dezelfde geest van urgentie en doelgerichtheid als bij de vaststelling van de Europese grens- en kustwacht buigen over de tenuitvoerlegging en de operationele toepassing en vooruitgang boeken met de voorstellen die op tafel liggen, teneinde concreet vorm te geven aan de toekomstige stappen naar een doeltreffende en echte Veiligheidsunie.