

Vergaderjaar 2011–2012

33 119

EU-voorstel: verordening Oprichting Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) COM(2011)873¹

C

BRIEF VAN DE VICEVOORZITTER VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 5 september 2012

Wij danken u voor het advies van de Eerste Kamer met vragen en opmerkingen over het voorstel tot oprichting van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur)². Graag ga ik hier nader op in.

Ten eerste zijn de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de EU-lidstaten, Frontex en de Europese Commissie in het kader van Eurosur als volgt verdeeld:

De nationale coördinatiecentra in de lidstaten vormen de ruggengraat van Eurosur. Volgens artikel 5 van het Eurosur-voorstel hebben zij als voornaamste taak zorg te dragen voor de tijdige informatie-uitwisseling en samenwerking tussen alle nationale autoriteiten met een bevoegdheid op het gebied van de bewaking van buitengrenzen. Afhankelijk van de nationale bevoegdheidsverdeling zijn dat grenswachten, politie, douane, marine of andere nationale autoriteiten.

Het EU-agentschap Frontex speelt hierbij slechts een beperkte rol: het verleent diensten aan de nationale coördinatiecentra en moet een toegevoegde waarde bieden bij het verbeteren van de situatiebeelden op Europees niveau³. Als dienstverlener aan de lidstaten zorgt Frontex voor het technisch beheer van het Eurosur-communicatienetwerk⁴ en levert het diensten in het kader van de gemeenschappelijke toepassing van bewakingsinstrumenten⁵. Om een toegevoegde waarde op Europees niveau te bieden, houdt Frontex het Europese situatiebeeld⁶ en het gemeenschappelijke inlichtingenbeeld van de situatie in het gebied vóór de grens bij⁷. Frontex krijgt geen directe toegang tot het nationale situatiebeeld⁸, dat door de nationale coördinatiecentra wordt bijgehouden; deze centra verstrekken Frontex specifieke informatie, bijvoorbeeld over grote incidenten of over nieuwe routes en methodes op het gebied van onregelmatige migratie en grensoverschrijdende criminaliteit.

¹ Zie E110094 op www.europapoort.nl

² COM(2011) 873 final van 12.12.2011 en bijbehorende effectbeoordeling SEC(2011)1536, 1537 en 1538 final.

³ Artikel 6.

⁴ Artikel 7.

⁵ Artikel 12.

⁶ Artikel 10.

⁷ Artikel 11.

⁸ Artikel 9.

Als gevolg van de decentrale aanpak van Eurosur kunnen nationale coördinatiecentra bilateraal informatie uitwisselen, en bijvoorbeeld het (plaatselijke) situatiebeeld van aangrenzende delen van de buitengrens met elkaar delen¹.

Wat de bevoegdheidsverdeling in de extraterritoriale zones betreft, ligt in het verordeningvoorstel de klemtoon duidelijk op de samenwerking tussen de lidstaten (en niet Frontex) en aangrenzende derde landen², met de kanttekening dat hierbij het non-refoulementbeginsel en de gegevensbeschermingsregels in acht moeten worden genomen³.

Het antwoord op de vraag wat er gebeurt wanneer er illegale migranten worden gedetecteerd, luidt dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de bewakings- en patrouilleactiviteiten⁴, terwijl Frontex alleen ondersteuning verleent wanneer het nationale coördinatiecentrum daarom verzoekt⁵.

In het verordeningvoorstel is slechts een zeer beperkte rol weggelegd voor de Europese Commissie: zodra zij door een lidstaat in kennis is gesteld van de aanwijzing van een nationaal coördinatiecentrum, moet zij ook de andere lidstaten en Frontex hiervan in kennis stellen⁶.

Wat de uitvoerbaarheid van het Eurosur-systeem betreft: de Commissie denkt dat nieuwe routes en methoden voor onregelmatige migratie en grensoverschrijdende criminaliteit, die door criminele netwerken binnen een paar weken kunnen worden aangepast, met dit systeem veel sneller kunnen worden opgemerkt door de lidstaten en Frontex, die ook veel sneller kunnen reageren. Daarom moet in het kader van Eurosur in bijna realtime informatie kunnen worden uitgewisseld.

Ten tweede zijn er de drie punten ten aanzien waarvan de Nederlandse regering twijfels heeft geuit met betrekking tot de evenredigheid:

Wat betreft de verplichting van de lidstaten om informatie aangaande de buitengrenzen aan Frontex te verstrekken, is het zo dat Frontex geen toegang heeft tot de nationale situatiebeelden. Er worden zowel kwantitatieve⁷ als kwalitatieve⁸ grenzen gesteld aan de informatie die de lidstaten aan Frontex moeten verstrekken. Frontex kan alleen een goed Europees situatiebeeld schetsen als alle lidstaten dezelfde categorieën informatie verstrekken.

Wat betreft de verplichting van de lidstaten om maatregelen te nemen naar aanleiding van een risicoanalyse van de buitengrenzen, merkt de Commissie op dat Eurosur is bedoeld om van een grensbewakings-systeem op basis van patrouilles over te schakelen op een systeem op basis van inlichtingen. Dit moet er niet alleen toe leiden dat beter en efficiënter gebruik wordt gemaakt van de bestaande middelen en het huidige personeel in de lidstaten en op Europees niveau, maar ook dat sneller wordt gereageerd op incidenten.

De reactie wordt bepaald door het impactniveau, waarbij de klemtoon ligt op de buitengrenssectoren waarvoor het impactniveau «hoog» is vastgesteld⁹. In Nederland, waarvoor een betrekkelijk laag impactniveau aan de zeebuitengrenzen geldt, speelt het nationale coördinatiecentrum slechts een beperkte¹⁰ en Frontex helemaal geen rol, afgezien van het verstrekken van informatie aan het Nederlandse nationale coördinatiecentrum over ontwikkelingen aan de buitengrenzen van de andere lidstaten.

De Commissie heeft in artikel 14, lid 1, voorgesteld dat Frontex de impactniveaus voor de buitengrenzen vaststelt. De achterliggende

¹ Artikel 9, lid 9.

² Artikel 9, lid 2, onder h).

³ Artikel 18.

⁴ Artikel 15, lid 1.

⁵ Artikel 15, lid 3.

⁶ Artikel 5, lid 1.

⁷ Zo bepaalt artikel 10, lid 3, onder a), dat alleen incidenten waarvan het impactniveau door het nationaal coördinatiecentrum is gekwalificeerd als «gemiddeld» of «hoog», worden opgenomen in het Europees situatiebeeld.

⁸ Zo heeft artikel 10 lid 6, onder a, geen betrekking op alle, maar alleen op belangrijke ontwikkelingen die relevant zijn voor de analyse van illegale migratie en grensoverschrijdende criminaliteit.

⁹ Artikel 14, lid 1, onder c).

¹⁰ Artikel 15, lid 1, onder a).

gedachte hierbij was dat vanuit Europees perspectief slechts voor een handvol grenssectoren een hoog impactniveau geldt (bv. Malta, Lampedusa en de Grieks-Turkse landgrenzen). Frontex stelt het impactniveau vast op basis van risicoanalyses (waarbij bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met het aantal incidenten waarvoor het nationale coördinatiecentrum een hoog impactniveau heeft vastgesteld) en na raadpleging van de betrokken lidstaat.

Wat betreft de rol van Frontex bij de monitoring en evaluatie van de technische en operationele inzet van Eurosur, moet artikel 20, lid 1, van het verordeningvoorstel worden gelezen in samenhang met artikel 20, lid 2, dat bepaalt dat Frontex regelmatig een verslag over de werking van Eurosur moet indienen. Ten aanzien van de effectiviteit van de maatregelen behorende bij de impactniveaus die voor de grenssectoren worden vastgesteld, is in artikel 15, lid 5, bepaald dat Frontex in zijn risicoanalyse-verslagen de vaststelling van impactniveaus en de overeenkomstige maatregelen die op nationaal niveau en op het niveau van de Unie zijn genomen, zal evalueren. Dit betekent dat Frontex, samen met de lidstaten, eventuele operationele gebreken in Eurosur kan vaststellen en analyseren en maatregelen kan voorstellen om de algehele effectiviteit te verbeteren. Het betekent niet dat Frontex als toezichthouder optreedt en aangeeft hoe de lidstaten hun grensbewakingsactiviteiten moeten uitvoeren.

In het kader van de parlementaire controle verstrekt de Commissie het Europees Parlement en de Raad op 1 oktober 2016 en vervolgens om de vier jaar een algemene evaluatie van Eurosur¹. Daarin wordt rekening gehouden met het verslag over de werking van Eurosur dat Frontex op 1 oktober 2015 en vervolgens om de twee jaar zal indienen². Voor de nationale parlementen zijn de bestaande nationale regelingen van toepassing op het toezicht op de activiteiten van nationale autoriteiten in het kader van Eurosur.

De waarborging van de grondrechten, waaronder het non-refoulement-beginsel en de bescherming van persoonsgegevens, is geregeld in de preambule (overwegingen 6, 7 en 16) en in de artikelen 2 en 18. De lidstaten en Frontex moeten prioriteit geven aan het opsporen van en optreden in situaties waarin personen in nood verkeren of internationale bescherming behoeven³. Eurosur zal het situationeel bewustzijn van de lidstaten aan de buitengrenzen aanzienlijk verbeteren, waardoor zij beter in staat zullen zijn dergelijke situaties op te merken en erop te reageren; zo kunnen zij, wanneer kleine, niet-zeewaardige schepen met migranten worden gesignaleerd, daar snel patrouille-eenheden die zich in de buurt bevinden, naartoe sturen. De EU heeft zelf geen bevoegdheden op het gebied van search en rescue, maar omdat zoveel migranten de dood vinden bij hun pogingen de EU-kust te bereiken in kleine schepen die niet zeewaardig zijn, is het beschermen en redden van de levens van migranten aan de buitengrenzen tot prioriteit gemaakt in Eurosur (overweging 1).

Wat de kosten en baten van bijna realtime gegevensuitwisseling betreft, liggen de baten vooral in een groter situationeel bewustzijn en de mogelijkheid om veel sneller te reageren op bepaalde gebeurtenissen, bijvoorbeeld wanneer een schip met migranten in nood verkeert. De kosten van het Eurosur-communicatienetwerk; dat bilaterale en multilaterale gegevensuitwisseling in bijna realtime mogelijk maakt, worden geraamd op 33 miljoen EUR⁴.

Satellieten zijn niet erg nuttig voor het opsporen en volgen van kleine schepen, maar soms zijn ze het enige instrument dat zicht kan bieden op plaatsen die op grond van inlichtingen worden beschouwd als vertrekpunt

¹ Artikel 20, lid 3.

² Artikel 20, lid 2.

³ Artikel 2, lid 3, en artikel 18, lid 2.

⁴ Blz. 38 van het voorstel.

voor onregelmatige migratie. In verschillende EU-onderzoeksprojecten worden momenteel de technische mogelijkheden onderzocht om kleine schepen op te sporen en te volgen, in het bijzonder door betere sensoren op maritieme patrouillevliegtuigen en onbemande luchtvaartuigen te combineren met scheepsrapportagesystemen.

Ik hoop dat dit de in uw brief behandelde punten verduidelijkt en ik zie uit naar de voortzetting van onze beleidsdialoog over dit belangrijke onderwerp.

Vicevoorzitter,
M. Šefčovič