

Brussel, 3 december 2024
(OR. en)

16475/24

Interinstitutioneel dossier:
2024/0306(NLE)

FRONT 326
COWEB 200
MIGR 450

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	28 november 2024
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2024) 546 final
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD inzake de ondertekening, namens de Europese Unie, en de voorlopige toepassing van de overeenkomst tussen de Europese Unie en Bosnië en Herzegovina inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in Bosnië en Herzegovina

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2024) 546 final.

Bijlage: COM(2024) 546 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.11.2024
COM(2024) 546 final

2024/0306 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake de ondertekening, namens de Europese Unie, en de voorlopige toepassing van de overeenkomst tussen de Europese Unie en Bosnië en Herzegovina inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in Bosnië en Herzegovina

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Een van de taken van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (hierna “het Agentschap” genoemd) is met derde landen samen te werken op de gebieden die onder de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht (Verordening (EU) 2019/1896) vallen, “onder meer via de eventuele operationele inzet van grensbeheerteams in derde landen”¹. Als onderdeel van de Europese grens- en kustwacht is het Agentschap met name verantwoordelijk voor het Europees geïntegreerd grensbeheer², dat onder meer bestaat in samenwerking met derde landen op gebieden die onder Verordening (EU) 2019/1896 vallen, met bijzondere aandacht voor naburige derde landen en derde landen die land van herkomst of doorreis zijn bij irreguliere migratie³. Het Agentschap kan met de autoriteiten van derde landen die bevoegd zijn voor onder deze verordening vallende aangelegenheden, samenwerken voor zover die samenwerking nodig is om zijn taken te vervullen⁴ en het mag acties in verband met het Europees geïntegreerd grensbeheer uitvoeren op het grondgebied van een derde land, mits dat land daarmee instemt.

Krachtens artikel 73, lid 3, van Verordening (EU) 2019/1896 wordt, als de omstandigheden vereisen dat grensbeheerteams van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht worden ingezet in een derde land waar de teamleden uitvoerende bevoegdheden zullen uitoefenen, tussen de Unie en het desbetreffende derde land een statusovereenkomst gesloten. Een dergelijke statusovereenkomst moet worden gebaseerd op de door de Commissie opgestelde modelstatusovereenkomst bedoeld in artikel 76, lid 1, van diezelfde verordening. De Commissie heeft dit model op 21 december 2021 vastgesteld⁵.

Bosnië en Herzegovina blijft een belangrijk doorreisland voor migranten die via de Westelijke Balkan naar de Europese Unie willen reizen. Tussen januari en september 2024 werden aan de buitengrenzen van de Europese Unie op de Westelijke Balkanroute bijna 17 000 irreguliere grensoverschrijdingen naar de Europese Unie geregistreerd, waarvan ongeveer 90 % aan de grens van Kroatië met Bosnië en Herzegovina. Naar aanleiding van de activiteiten van Bosnië en Herzegovina werden in diezelfde periode ook nog meer dan 5 000 pogingen tot grensoverschrijding aan dit deel van de grens ontdekt.

Irreguliere migranten blijven het doelwit van georganiseerde criminele groepen die zich bezighouden met mensensmokkel en er is een groot risico dat zij onderweg te maken krijgen met mensenrechtenschendingen. Vanwege het toenemende aantal irreguliere aankomsten en het daaruit voortvloeiende toenemende aantal asielverzoeken staan sommige lidstaten onder aanzienlijke druk. Bijgevolg is het noodzakelijk om op het niveau van de Unie gemeenschappelijk en gecoördineerd op te treden op basis van de in het migratie- en asielpact verankerde beginselen van billijke verdeling van de verantwoordelijkheid en solidariteit.

In 2017 opende de Commissie onderhandelingen met Bosnië en Herzegovina over een statusovereenkomst op basis van de vorige verordening betreffende de Europese grens- en

¹ Artikel 10, lid 1, punt u), van Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht.

² Artikel 71, lid 1, van Verordening (EU) 2019/1896.

³ Artikel 3, punt g), van Verordening (EU) 2019/1896.

⁴ Artikel 73, lid 1, van Verordening (EU) 2019/1896.

⁵ Mededeling COM(2021) 829 – Modelstatusovereenkomst als bedoeld in Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624.

kustwacht (Verordening (EU) 2016/1624). De onderhandelingen zijn in januari 2019 met succes afgerond met de parafering van de ontwerpstatusovereenkomst door de Commissie en Bosnië en Herzegovina. De statusovereenkomst werd echter niet onmiddellijk ondertekend en enkele maanden na de parafering van de overeenkomst werd de voornoemde verordening ingetrokken en vervangen door Verordening (EU) 2019/1896.

Aangezien Bosnië en Herzegovina als aangrenzend derde land een belangrijk doorreisland voor irreguliere migratie blijft, is het nog steeds van groot belang dat het Europees Grens- en kustwachtagentschap en de grenspolitie van Bosnië en Herzegovina samenwerken. Een statusovereenkomst op basis van Verordening (EU) 2019/1896 zou het mogelijk maken om teams van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht in te zetten aan de grenzen van Bosnië en Herzegovina, met inbegrip van de grenzen met derde landen. Zo kunnen zij de grenspolitie van het land helpen om ervoor te zorgen dat iedereen die het land binnenkomt, dit in overeenstemming met de desbetreffende wetgeving doet.

Op 18 november 2022 heeft de Raad de Commissie gemachtigd om onderhandelingen te openen met Bosnië en Herzegovina, alsmede met Montenegro, Servië en Albanië, over een overeenkomst inzake operationele activiteiten die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in die landen moet uitvoeren (d.w.z. een statusovereenkomst op basis van Verordening (EU) 2019/1896). Op 30 november 2022 heeft de Commissie een bijeenkomst met de vier bovengenoemde landen georganiseerd; bij die gelegenheid werden de belangrijkste nieuwigheden van de modelstatusovereenkomst onder de aandacht gebracht. Op 23 mei, 16 juli en 6 september 2024 hebben de Europese Commissie, namens de Europese Unie, en Bosnië en Herzegovina via videoconferentie officieel over een overeenkomst onderhandeld, en op 18 september 2024 hebben ze deze onderhandelingen in Sarajevo voortgezet. De Raad werd door de betrokken werkgroepen op de hoogte gehouden van de voortgang van deze onderhandelingen. De Commissie is van oordeel dat de door de Raad in zijn onderhandelingsrichtsnoeren vastgestelde doelstellingen zijn bereikt en dat de overeenkomst aanvaardbaar is voor de Unie.

De uit de onderhandelingen voortgekomen tekst bevat in vergelijking met de modelstatusovereenkomst een aanvullende bepaling betreffende de interne goedkeuringsprocedure van de grenspolitie van Bosnië en Herzegovina voor operationele plannen (artikel 4, lid 3); een beperking van het geografische gebied waarbinnen het permanente korps zijn taken mag uitvoeren overeenkomstig de territoriale bevoegdheid van de grenspolitie van Bosnië en Herzegovina (artikel 10, lid 3); een aanvullende bepaling op grond waarvan de bevoegde autoriteiten in Bosnië en Herzegovina met toestemming van de uitvoerend directeur toegang krijgen tot de gebouwen van Frontex (artikel 11, lid 5); een gewijzigd artikel betreffende de voorrechten en immuniteiten in overeenstemming met die welke aan de andere landen in de regio zijn toegekend, dat voorziet in functionele immuniteit voor personeel dat door Frontex in strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken wordt ingezet (artikel 12); een bepaling op grond waarvan het Agentschap de grenspolitie moet informeren over wie accreditatiedocumenten heeft ontvangen (artikel 14, lid 6); een bepaling op grond waarvan Bosnië en Herzegovina kan verzoeken om de inzet van individuele personeelsleden te beëindigen die de statusovereenkomst, een operationeel plan of de nationale wetgeving schenden (artikel 18, lid 7); een bepaling voor de voorlopige toepassing van de overeenkomst, in afwachting van de inwerkingtreding (artikel 22, lid 2). In tegenstelling tot andere statusovereenkomsten wordt in de overeenkomst met Bosnië en Herzegovina het gebied waar teamleden hun taken mogen uitvoeren zodanig afgebakend dat het overeenkomt met het gebied waar de grenspolitie van Bosnië en Herzegovina kan

opereren, namelijk het gebied dat zich van de grens tot 10 km landinwaarts uitstrekt en de grensdoorlaatposten. De artikelen 2 en 10 zijn dienovereenkomstig aangepast.

Met het bijgaande voorstel voor een besluit van de Raad stelt de Commissie de ondertekening voor van de overeenkomst tussen de Europese Unie en Bosnië en Herzegovina inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in Bosnië en Herzegovina.

Situatie van de geassocieerde Schengenlanden

Het huidige voorstel bouwt voort op het Schengenacquis op het gebied van het beheer van de buitengrenzen. De Unie is echter niet bevoegd om een statusovereenkomst met Bosnië en Herzegovina te sluiten die bindend is voor Noorwegen, IJsland, Zwitserland of Liechtenstein. Om ervoor te zorgen dat grenswachters en andere personeelsleden die door die landen naar Bosnië en Herzegovina worden gestuurd, dezelfde status genieten als die waarin de toekomstige statusovereenkomst voorziet, moet in een aan de statusovereenkomst gehechte verklaring worden vermeld dat het wenselijk is soortgelijke overeenkomsten te sluiten tussen Bosnië en Herzegovina en elk van die geassocieerde landen.

Dit besluit vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad⁶; Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van dit besluit en dit is niet bindend voor, noch van toepassing op Ierland. Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is het besluit noch bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.

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

De versterking van de controles aan de grenzen van Bosnië en Herzegovina zal een positief effect hebben op het beheer van de buitengrenzen van de Unie en van de grenzen van Bosnië en Herzegovina zelf. De sluiting van een statusovereenkomst zou aansluiten bij de bredere doelstellingen en prioriteiten voor samenwerking die zijn vastgesteld in de stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Bosnië en Herzegovina⁷.

De sluiting van een statusovereenkomst kan ook een ondersteunend effect hebben op bredere inspanningen en toezeggingen van de Europese Unie voor de verdere ontwikkeling van capaciteiten die bijdragen aan crisisbeheersing en die de convergentie tussen de EU en Bosnië en Herzegovina op het gebied van buitenlandse en veiligheidskwesties bevorderen.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag voor dit voorstel is artikel 77, lid 2, punten b) en d), en artikel 79, lid 2, punt c), VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 5, VWEU.

De bevoegdheid van de Europese Unie om een statusovereenkomst te sluiten is expliciet opgenomen in artikel 73, lid 3, van Verordening (EU) 2019/1896, waarin het volgende wordt bepaald: “Als de omstandigheden vereisen dat grensbeheerteams van het permanente korps

⁶ Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20).

⁷ PB L 164 van 30.6.2015, blz. 2.

worden ingezet in een derde land waar de teamleden uitvoerende bevoegdheden zullen uitoefenen, wordt tussen de Unie en het desbetreffende derde land [...] een statusovereenkomst gesloten [...]”.

Op grond van artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is de Unie exclusief bevoegd om een internationale overeenkomst te sluiten, onder meer indien een wetgevingshandeling van de Unie in die sluiting voorziet. Artikel 73, lid 3, van Verordening (EU) 2019/1896 voorziet in de sluiting van een statusovereenkomst “tussen de Unie en het desbetreffende derde land”. De met Bosnië en Herzegovina te ondertekenen en te sluiten overeenkomst valt derhalve onder de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie. Overeenkomstig artikel 73, lid 3, van Verordening (EU) 2019/1896 is de voorgestelde statusovereenkomst gebaseerd op de modelovereenkomst die de Commissie in december 2021 heeft goedgekeurd⁸.

- **Subsidiariteit en evenredigheid**

Gemeenschappelijke aanpak nodig

Dankzij de statusovereenkomst zal het Europees Grens- en kustwachtagentschap Europese grens- en kustwachtteams kunnen inzetten in Bosnië en Herzegovina, met gebruikmaking van alle mogelijkheden van Verordening (EU) 2019/1896. Zonder een dergelijk instrument is het alleen door bilaterale inzet van de lidstaten mogelijk het Europees geïntegreerd grensbeheer te ontwikkelen en uit te voeren en Bosnië en Herzegovina te ondersteunen bij het beheren van een aanzienlijke aantal migranten dat over zijn grondgebied wil reizen. Voor een beter beheer van de grenzen van Bosnië en Herzegovina is derhalve een gemeenschappelijke aanpak noodzakelijk.

De bepalingen van de voorgestelde overeenkomst gaan niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen ervan te verwezenlijken, namelijk, op basis van de modelstatusovereenkomst, alle aspecten bestrijken die nodig zijn voor de uitvoering van acties door grensbeheerteams van het permanente korps die worden ingezet in een derde land waar de teamleden uitvoerende bevoegdheden zullen uitoefenen, met name de reikwijdte van de operatie, bepalingen inzake civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid, de taken en bevoegdheden van de teamleden, maatregelen in verband met de oprichting van een steunpunt en praktische maatregelen in verband met de eerbiediging van de grondrechten.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Aangezien het om een nieuwe overeenkomst gaat, kon geen evaluatie of geschiktheidscontrole van bestaande instrumenten worden uitgevoerd. Voor de onderhandeling over de statusovereenkomst is geen effectbeoordeling vereist.

- **Grondrechten**

Overeenkomstig overweging 88 van Verordening (EU) 2019/1896 zal de Commissie de situatie van de grondrechten die van belang zijn voor de onder de statusovereenkomst vallende terreinen in Bosnië en Herzegovina beoordelen en het Europees Parlement hiervan op de hoogte stellen.

⁸ Mededeling COM(2021) 829.

De beoogde overeenkomst bevat praktische maatregelen in verband met de eerbiediging van de grondrechten en waarborgt dat de grondrechten tijdens op basis van de overeenkomst georganiseerde activiteiten volledig worden geëerbiedigd. Artikel 8, lid 5, van de overeenkomst voorziet conform de relevante bepalingen van Verordening (EU) 2019/1896 in een onafhankelijk en doeltreffend klachtenmechanisme waarmee de eerbiediging van de grondrechten bij alle op basis van de overeenkomst georganiseerde activiteiten wordt gewaarborgd en gemonitord.

- **Gegevensbescherming**

Aangezien de bepalingen van de statusovereenkomst met betrekking tot de doorgifte van persoonsgegevens niet wezenlijk verschillen van de modelstatusovereenkomst, is overeenkomstig Verordening (EU) 2019/1896 de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming niet geraadpleegd over de bepalingen van deze statusovereenkomst.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Een statusovereenkomst heeft zelf geen rechtstreekse financiële gevolgen. Het is de daadwerkelijke inzet van grensbeheerteams op basis van een operationeel plan die kosten met zich meebrengt welke ten laste komen van de begroting van het Agentschap. Toekomstige operaties in het kader van een statusovereenkomst zullen worden gefinancierd uit de eigen middelen van het Agentschap, die zijn opgenomen in de jaarlijkse begrotingscyclus van de Unie.

De bijdrage van de Unie voor het Agentschap maakt reeds deel uit van de begroting van de Unie, zoals uiteengezet in de conclusies van de Raad over het meerjarig financieel kader.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De Commissie zal behoorlijke monitoring van de uitvoering van de statusovereenkomst garanderen.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

inzake de ondertekening, namens de Europese Unie, en de voorlopige toepassing van de overeenkomst tussen de Europese Unie en Bosnië en Herzegovina inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in Bosnië en Herzegovina

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, punten b) en d), en artikel 79, lid 2, punt c), VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 5,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Artikel 73, lid 3, van Verordening (EU) 2019/1896¹ bepaalt dat als de omstandigheden vereisen dat grensbeheerteams van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht worden ingezet in een derde land waar de teamleden uitvoerende bevoegdheden zullen uitoefenen, tussen de Unie en het desbetreffende derde land op grond van artikel 218 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een statusovereenkomst moet worden gesloten.
- (2) Op 18 november 2022 heeft de Raad de Commissie machtiging verleend om met Bosnië en Herzegovina onderhandelingen te starten over een overeenkomst inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in Bosnië en Herzegovina (hierna “de overeenkomst” genoemd)².
- (3) Deze onderhandelingen zijn succesvol afgesloten.
- (4) Dit besluit vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad³; Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van dit besluit en dit is noch bindend voor, noch van toepassing op Ierland.
- (5) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken⁴, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is het besluit noch bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat. Aangezien dit besluit voortbouwt op het Schengenacquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een

¹ Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624 (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1).

² PB L 300 van 21.11.2022, blz. 25.

³ Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20).

⁴ Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 299).

termijn van zes maanden nadat de Raad heeft beslist over dit besluit of het dit in zijn nationale wetgeving zal omzetten.

- (6) De overeenkomst moet derhalve namens de Unie worden ondertekend, onder voorbehoud van de sluiting ervan op een latere datum. De aangehechte verklaring betreffende IJsland, het Koninkrijk Noorwegen, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein moet namens de Unie worden goedgekeurd.
- (7) Om te waarborgen dat het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht met spoed op het grondgebied van Bosnië en Herzegovina kan worden ingezet, moet de overeenkomst voorlopig worden toegepast.
- (8) Overeenkomstig de Verdragen is het aan de Commissie om te zorgen voor de ondertekening van de overeenkomst, onder voorbehoud van de sluiting ervan op een latere datum.
- (9) Overeenkomstig de Verdragen is het ook aan de Commissie om Bosnië en Herzegovina in kennis te stellen van het voornemen van de Unie om de overeenkomst vanaf de datum van ondertekening ervan voorlopig toe te passen, in afwachting van de inwerkingtreding.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De ondertekening van de overeenkomst tussen de Europese Unie en Bosnië en Herzegovina inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in Bosnië en Herzegovina wordt hierbij namens de Unie goedgekeurd, onder voorbehoud van de sluiting van de overeenkomst.

De tekst van de overeenkomst is aan dit besluit gehecht.

Artikel 2

De aan dit besluit gehechte verklaring wordt namens de Unie goedgekeurd.

Artikel 3

In afwachting van de inwerkingtreding wordt de overeenkomst krachtens artikel 22, lid 2, ervan voorlopig toegepast vanaf de datum van de ondertekening.

Artikel 4

Dit besluit treedt in werking op de datum van de vaststelling ervan.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*