



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 5 februari 2024
(OR. en)

5490/24

JAI 71
FRONT 32
MIGR 13
IXIM 35
SCH-EVAL 23
FREMP 57
COMIX 54

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	2 februari 2024
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2024) 75 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de evaluatie van Verordening (EU) 2019/1896 betreffende de Europese grens- en kustwacht, met inbegrip van een evaluatie van het permanente korps

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2024) 75 final.

Bijlage: COM(2024) 75 final



Brussel, 2.2.2024
COM(2024) 75 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de evaluatie van Verordening (EU) 2019/1896 betreffende de Europese grens- en
kustwacht, met inbegrip van een evaluatie van het permanente korps**

{SWD(2024) 75 final}

1. Inleiding

Een gebied zonder controles aan de binnengrenzen vereist een uitgebreide reeks regels van de Europese Unie die toelaten onze gemeenschappelijke buitengrenzen gezamenlijk en op zeer efficiënte wijze te beheren, zoals benadrukt in de Schengenstrategie 2021 van de Commissie¹. De taak van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) is de lidstaten te ondersteunen bij het doeltreffend en efficiënt beheren van de buitengrenzen en het aanpakken van dreigingen en uitdagingen op het gebied van migratie aan die grenzen, met volledige eerbiediging van de grondrechten².

De Europese Raad van 26 en 27 oktober 2023 heeft de EU-instellingen en de lidstaten opgeroepen gezamenlijke inspanningen te leveren om alle relevante beleidsterreinen op nationaal en EU-niveau te mobiliseren om de interne veiligheid te bevorderen, onder meer door de buitengrenzen te beschermen, smokkelaars te bestrijden en nauwe samenwerking met derde landen³. De Europese grens- en kustwacht, met inbegrip van Frontex, moet hierbij een beslissende rol spelen.

In de afgelopen jaren heeft de EU een aantal baanbrekende besluiten genomen om haar buitengrenzen te versterken, met als doel het beheer van de buitengrenzen van de EU om te vormen tot een van de best presterende systemen ter wereld. De mandaten van de belangrijkste agentschappen, zoals Frontex en het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA), zijn verruimd, in oktober 2022 is een nieuw Schengenevaluatiemechanisme gelanceerd⁴, aan de buitengrenzen wordt nu een nieuwe IT-infrastructuur opgezet en tegen 2030 moet het visumproces zijn gedigitaliseerd. In dit verband is het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht, opgericht bij Verordening (EU) 2019/1896⁵ betreffende de Europese grens- en kustwacht (de EGKW-verordening), en geleidelijk tot eind 2027 opgezet, een waar voorbeeld van Europese integratie op het gebied van het beheer van de buitengrenzen. Voor het eerst ooit heeft de Unie een eigen dienst met geüniformeerd personeel. Het permanente korps, bestaande uit 10 000 Frontex- en nationale functionarissen, zal te allen tijde

¹ COM(2021) 277 final: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad “Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied”.

² Artikel 1 van 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).

³ EUCO 14/23, <https://www.consilium.europa.eu/media/67637/20231027-european-council-conclusions-nl.pdf> (europa.eu).

⁴ Verordening (EU) 2022/922 van de Raad van 9 juni 2022 betreffende de instelling en de werking van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1053/2012 (PB L 160 van 15.6.2022).

⁵ 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).

beschikbaar zijn om lidstaten te ondersteunen die met problemen aan de gemeenschappelijke buitengrenzen te maken hebben en om terugkeer doeltreffender te laten verlopen.

Frontex en de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor grensbeheer, terugkeer en re-integratie werken samen in het kader van de Europese grens- en kustwacht. Om deze samenwerking zo doeltreffend mogelijk te maken, worden het Agentschap en de lidstaten in de EGKW-verordening belast met de effectieve uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer als een gedeelde verantwoordelijkheid. In het kader hiervan heeft de Commissie op 14 maart 2023 een mededeling gepubliceerd waarin het meerjarig strategisch beleid inzake Europees geïntegreerd grensbeheer is vastgesteld⁶. Dit werd aangevuld door Frontex in zijn op 20 september 2023 vastgestelde technische en operationele strategie⁷.

Op grond van artikel 121 van de EGKW-verordening moet de Commissie uiterlijk op 5 december 2023 en daarna om de vier jaar een evaluatie van deze verordening uitvoeren. Bij de evaluatie moeten met name het effect, de effectiviteit en de efficiëntie van Frontex worden beoordeeld⁸. De Commissie moet aan het Europees Parlement, de Raad en de raad van bestuur van Frontex verslag uitbrengen over haar conclusies over de evaluatieverslagen.

Uiterlijk op 31 december 2023 moet de Commissie ook een evaluatie hebben uitgevoerd van het permanente korps⁹, met inbegrip van de samenstelling en de deskundigheid en vakbekwaamheid ervan.

De Commissie heeft de evaluaties tussen mei 2022 en oktober 2023 uitgevoerd. Hierbij werden de autoriteiten van de lidstaten, het Europees Parlement, de Raad, Frontex zelf en relevante EU-agentschappen, waaronder het Bureau van de Europese Unie voor de

⁶ COM(2023) 146 final — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het meerjarig strategisch beleid inzake Europees geïntegreerd grensbeheer.

⁷ Besluit 30/2023 van de raad van bestuur van 20 september 2023 tot vaststelling van de technische en operationele strategie voor Europees geïntegreerd grensbeheer 2023-2027.

⁸ Op grond van artikel 121 moet de Commissie het volgende beoordelen: a) de door het Agentschap bereikte resultaten, in het licht van de doelstellingen, de opdracht, de middelen en de taken; b) de impact, de doeltreffendheid en de efficiëntie van de activiteiten en werkmethoden van het Agentschap in het licht van de doelstellingen, de opdracht en de taken; c) de samenwerking tussen agentschappen op EU-niveau, waaronder de tenuitvoerlegging van Europese samenwerking op het gebied van kustwachttaken; d) de vraag of de opdracht van het Agentschap eventueel moet worden gewijzigd; e) de financiële gevolgen van dergelijke wijzigingen; f) de werking van het permanente korps; en g) het opleidingsniveau, gespecialiseerde expertise en mate van professionaliteit van het permanente korps.

⁹ In de evaluatie (artikel 59 van de verordening) moet worden gekeken naar: a) de totale grootte en de samenstelling van het permanente korps; b) de omvang van bijdragen aan het permanente korps die zijn geleverd door afzonderlijke lidstaten; c) de deskundigheid en vakbekwaamheid van het permanente korps en de opleiding die het krijgt; en d) de noodzaak om de snel inzetbare reserve als onderdeel van het permanente korps te behouden.

grondrechten, geraadpleegd¹⁰. De werkzaamheden werden ook ondersteund door een externe studie¹¹.

Dit verslag bevat de conclusies van de Commissie over de evaluatie van de verordening en de evaluatie van het permanente korps, die nader zijn beschreven in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij het verslag is gevoegd. Zelfs wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat de uitvoering van de verordening nog niet is voltooid, zijn bij de evaluaties op sommige gebieden echter aanzienlijke vertragingen en lacunes aan het licht gekomen. Om die aan te pakken worden in het verslag ook maatregelen voorgesteld, in de vorm van een actieplan, teneinde de doelstellingen van Frontex en de Europese grens- en kustwacht volledig te verwezenlijken.

2. Samenvatting van de evaluatie

Ondanks aanzienlijke uitdagingen, zoals de COVID-19-pandemie, de instrumentalisering van migratie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, wordt de evaluatie afgesloten met een positieve beoordeling van de relevantie en de Europese toegevoegde waarde van de EGKW-verordening, die een toereikende basis blijft om de huidige en toekomstige uitdagingen aan de buitengrenzen van de EU aan te pakken.

Irreguliere migratie blijft een belangrijke uitdaging en vereist een gemeenschappelijke en gecoördineerde respons van de EU en haar lidstaten, zowel intern als extern, in samenwerking met partnerlanden. Overeenkomstig overweging 6 van de Schengengrenscode; *“Het grenstoezicht moet helpen de illegale immigratie en mensenhandel te bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten te voorkomen”*. De uitvoering van de EGKW-verordening heeft bijgedragen tot een versterkt beheer van de buitengrenzen van de EU, met volledige inachtneming van de grondrechten, en tot een betere efficiëntie van het terugkeerbeleid van de EU. Ook werd hierdoor de geleidelijke, maar succesvolle lancering van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht mogelijk gemaakt.

Sinds 2019 heeft het Agentschap zijn operationele steun aan de lidstaten op verschillende gebieden van zijn mandaat opgevoerd en zo in grote mate in hun behoeften voorzien. Het aantal gezamenlijke operaties dat tussen 2020 en 2023 is uitgevoerd, is gestaag toegenomen. In 2023 heeft het Agentschap 24 gezamenlijke operaties opgestart, tegenover 15 in 2020, 19 in 2021 en 20 in 2022, en medio oktober 2023 2 874 personeelsleden ingezet, tegenover 1 122 in 2020. Tijdens de evaluatieperiode is het Agentschap steeds proactiever geworden door de lidstaten

¹⁰ FRA (2023) [The European Border and Coast Guard and fundamental rights](#)

¹¹ [Moet worden geactualiseerd zodra de studie is gepubliceerd]

operationele steun voor te stellen op basis van zijn eigen analyse van operationele prioriteiten.

Frontex is ook de lidstaten verder en sterker blijven steunen bij activiteiten die verband houden met terugkeer. In 2022 ondersteunde het Agentschap de daadwerkelijke terugkeer van 24 868 onderdanen van derde landen, een stijging van 36 % ten opzichte van het voorgaande jaar. Met het ruimere mandaat op het gebied van terugkeer zet het Agentschap tegelijkertijd ook meer begeleiders en ondersteuningsfunctionarissen voor gedwongen terugkeer in en intensiveert het de activiteiten in het kader van gezamenlijke re-integratiediensten.

De samenwerking met partnerlanden, als belangrijk onderdeel van het mandaat van Frontex en in overeenstemming met zijn internationale samenwerkingsstrategie, is ook geleidelijk toegenomen. In 2022 heeft Frontex zijn operationele betrokkenheid in partnerlanden versterkt door zijn operationele gebied uit te breiden en zijn operationele capaciteit te versterken. In oktober 2023 had Frontex bijna 600 personeelsleden ingezet in tien gezamenlijke operaties in acht derde landen¹². Eén nieuwe operatie, GO Noord-Macedonië, is in 2023 van start gegaan op basis van de statusovereenkomst tussen Noord-Macedonië en de Europese Unie die in april 2023 in werking is getreden.

Bovendien zijn de risicoanalyses en de kwetsbaarheidsbeoordelingen van het Agentschap gevestigde instrumenten geworden die bijdragen tot het situationeel bewustzijn en een passende operationele respons ondersteunen. Tijdens de evaluatieperiode heeft het Agentschap uitgebreide methoden ontwikkeld en de kwaliteit van zijn risicoanalyseproducten, die steeds meer gericht zijn op voorspelling en preventie, en van zijn kwetsbaarheidsbeoordelingen om de capaciteiten van de lidstaten aan de buitengrenzen te beoordelen en te monitoren, gestaag verbeterd.

Hoewel de uitvoeringstermijn voor het operationaliseren van het in de EGKW-verordening vastgestelde mandaat van Frontex nog tot 2027 loopt, is in de evaluatie een aantal uitdagingen aan het licht gekomen die de doeltreffendheid van de verordening momenteel beperken. Hoewel sommige bepalingen van de verordening meer duidelijkheid hadden kunnen verschaffen (bv. over grondrechten), vloeien de meeste vastgestelde problemen niet voort uit de verordening zelf, maar zijn ze het resultaat van organisatorische, technische of operationele tekortkomingen, meestal vertragingen, bij de uitvoering ervan (bv. ontbreken van een duidelijke commandostructuur voor het permanente korps, lacunes in bepaalde profielen van het permanente korps). Tot slot wordt de doeltreffendheid van de uitvoering ook beïnvloed door andere beperkingen,

¹² Albanië, Bosnië en Herzegovina, Georgië, Kosovo*, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië. *Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

bijvoorbeeld het gebrek aan erkenning van de aan het permanente korps verleende uitvoerende bevoegdheden in het nationale recht van sommige lidstaten, of door EU-rechtelijke bepalingen die verder gaan dan de EGKW-verordening zelf, bijvoorbeeld in verband met de verwerking van persoonsgegevens door het Agentschap.

Belangrijkste conclusies op de kerngebieden van de evaluatie

Uit de analyse van de **governancestructuur** van Frontex blijkt dat de taken duidelijk verdeeld zijn tussen de raad van bestuur en de uitvoerend directeur. Ook de toezichtstructuur van het Agentschap, waarbij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betrokken zijn, is duidelijk en doeltreffend. Niettemin blijkt uit de evaluatie dat de interne governance van Frontex vanwege overlappende verantwoordelijkheden en incidentele tegenstrijdige benaderingen nog niet volledig geschikt is om het mandaat van 2019 doeltreffend te ondersteunen. Met de uitvoering van de nieuwe organisatiestructuur die de raad van bestuur in november 2023 heeft goedgekeurd¹³, zou deze kwestie moeten worden aangepakt. Een andere bevinding is dat de voor terugkeer verantwoordelijke autoriteiten nog niet voldoende vertegenwoordigd zijn in de raad van bestuur. Momenteel worden lidstaten in de raad van bestuur voornamelijk vertegenwoordigd door hun nationale autoriteiten voor grensbeheer, die veelal niet verantwoordelijk zijn voor terugkeer.

Wat de activiteiten van Frontex betreft, behoren **situationeel bewustzijn en risicoanalyse** tot de activiteiten die de meeste waarde op EU-niveau toevoegen. Frontex stelt meerdere risicoanalyses op voor een breed scala aan belanghebbenden, in overeenstemming met de doelstellingen van de verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht en bestrijkt een breed scala aan thematische en geografische gebieden. Deze risicoanalyses worden door de lidstaten gebruikt als input voor hun eigen analyse op nationaal niveau en, in zekere mate, voor hun operationele planning. Tegelijkertijd dragen zij ook bij aan relevante EU-mechanismen en zijn zij van essentieel belang om de operationele activiteiten van Frontex te onderbouwen.

Eurosur, het geïntegreerde kader voor de uitwisseling van informatie en voor operationele samenwerking met de Europese grens- en kustwacht, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de vooruitgang van het Agentschap bij het verstrekken van volledig actuele, betrouwbare en uitvoerbare informatie via 24/7 (bijna) realtime situatie- en crisismonitoring. Eurosur heeft bijgedragen tot het creëren van een Europees situatiebeeld, het bieden van een gemeenschappelijk kader voor informatie-uitwisseling, een beter situationeel bewustzijn en een grotere reactiecapaciteit. Het volume, de kwaliteit, de stroom en de snelheid van de uitgewisselde gegevens zijn de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Eurosur is echter nog steeds niet in staat om

¹³ Besluit 45/2023 van de raad van bestuur van 22 november 2023 betreffende de nieuwe organisatiestructuur van het agentschap.

een alomvattend en volledig up-to-date situationeel bewustzijn aan de buitengrenzen van de EU te bieden. Dit is in de eerste plaats te wijten aan problemen in verband met de uitvoering; grensgebeurtenissen worden bijvoorbeeld niet door alle lidstaten even volledig of regelmatig gerapporteerd.

De eerbiediging van de grondrechten maakt integraal deel uit van het Europees geïntegreerd grensbeheer. Uit de evaluatie blijkt dat de naleving door het Agentschap van het EU- en het internationaal recht, met name het **grondrechtenkader** van Frontex, daadwerkelijk bijdraagt tot het voorkomen van schendingen van de grondrechten bij het verlenen van steun aan lidstaten en derde landen. Sinds 2021 heeft Frontex, met de krachtige steun van zijn raad van bestuur, zijn interne regels, praktijken en opleiding van het permanente korps actief en doeltreffend ontwikkeld om de eerbiediging, bescherming en bevordering van de grondrechten in al zijn activiteiten te verbeteren. Niettemin vestigt de evaluatie de aandacht op de vraag in hoeverre Frontex verantwoordelijk kan worden gehouden voor de acties van lidstaten en hoe de acties van het Agentschap er op doeltreffende wijze toe kunnen bijdragen dat gastlidstaten de grondrechten naleven tijdens gezamenlijke activiteiten, zoals gezamenlijke operaties. Het kader van het Agentschap omvat de optie om gebruik te maken van artikel 46 van de EGKW-verordening, dat het mogelijk maakt operationele activiteiten in een lidstaat op te schorten of te beëindigen. Hoewel artikel 46 een essentieel instrument is waarover het Agentschap beschikt, mag het alleen als laatste redmiddel worden gebruikt, aangezien uit de evaluatie blijkt dat de aanwezigheid van Frontex een positieve bijdrage kan leveren aan de betere naleving van de grondrechten in het algemeen. In de evaluatie wordt derhalve geconcludeerd dat het in dit stadium niet nodig is artikel 46 te wijzigen.

De **operationele activiteiten** van Frontex blijken een duidelijke toegevoegde waarde te hebben voor de lidstaten en ondersteunen de uitvoering van de beleidsprioriteiten van de EU. Frontex verleent uitgebreide technische en operationele bijstand aan de lidstaten door middel van gezamenlijke operaties en snelle grensinterventies, met inbegrip van technische en operationele bijstand ter ondersteuning van opsporings- en reddingsoperaties. De doeltreffendheid van de operationele steun van het Agentschap wordt soms enigszins belemmerd door de huidige beschikbaarheid van bepaalde profielen van het permanente korps en soorten uitrusting waarom de lidstaten verzoeken. De nieuwe commandostructuur van het permanente korps, die momenteel in ontwikkeling is, zal ook de doeltreffendheid van het agentschap vergroten. In het algemeen lijkt de operationele steun van Frontex te hebben bijgedragen tot het verwezenlijken van de doelstellingen van de Europese grens- en kustwacht; de samenwerking tussen Frontex en de nationale autoriteiten kan echter worden versterkt om de inzet doeltreffender te maken.

De **samenwerking van Frontex met andere EU-agentschappen**, zoals Europol, en **met derde landen** werd in zekere mate bemoeilijkt door vertragingen bij de uitvoering

van een passend kader voor de bescherming van persoonsgegevens om een doeltreffende uitwisseling van informatie mogelijk te maken. Begin 2024 heeft de raad van bestuur van Frontex de nodige regels inzake gegevensbescherming vastgesteld. Wat derde landen betreft worden de regels inzake de bescherming van persoonsgegevens in het model voor werkafspraken met derde landen dat de Commissie in december 2021 heeft vastgesteld, momenteel herzien.

Frontex heeft een actieve en positieve rol gespeeld in de Europese samenwerking met betrekking tot kustwachttaken, met name door samenwerking het Europees Bureau voor visserijcontrole en het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid in het kader van een tripartiete werkafpraak.

De samenwerking tussen met name Frontex en Europol moet worden geïntensiveerd om de strijd tegen migrantensmokkel en mensenhandel op te voeren en de doelstellingen van de recente voorstellen van de Commissie voor de modernisering van het rechtskader ter bestrijding van migrantensmokkel te verwezenlijken¹⁴. Een werkafpraak tussen de twee agentschappen, waarover momenteel wordt onderhandeld, zal onder meer de doorgifte van gegevens voor dit doel vergemakkelijken.

Frontex is krachtens de EGKW-verordening niet alleen belast met het beheer van de buitengrenzen, maar daarnaast ook uitdrukkelijk met het verlenen van technische en operationele bijstand bij de uitvoering van **terugkeermaatregelen**. In de evaluatie wordt geconcludeerd dat Frontex de lidstaten doeltreffend heeft ondersteund bij alle aspecten van het terugkeerproces, met name bij het organiseren van gezamenlijke terugkeeroperaties en andere steun in verband met terugkeer, met inbegrip van re-integratie. Uit de evaluatie blijkt echter dat er ruimte is voor verbetering in de samenwerking tussen het Agentschap, de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor terugkeer en de Europese Commissie.

3. Samenvatting van de evaluatie van het permanente korps

Een van de meest opvallende innovaties in de EGKW-verordening is de oprichting van een permanent korps van de Europese grens- en kustwacht, de eerste EU-dienst met geüniformeerd personeel ooit. Het permanente korps biedt Frontex een uniek instrument om de lidstaten ter plaatse te ondersteunen bij hun inspanningen om de buitengrenzen te beschermen, grensoverschrijdende criminaliteit (waaronder

¹⁴ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie (COM/2023/755 final) en Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van de politieke samenwerking met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van migrantensmokkel en mensenhandel (COM/2023/754 final).

migrantensmokkel, mensenhandel, terrorisme en hybride dreigingen) te bestrijden en de effectieve en duurzame terugkeer van irreguliere migranten aanzienlijk op te voeren.

De oprichting en inzet van het permanente korps moet geleidelijk plaatsvinden in het kader van de verordening. Het permanente korps bevordert een gemeenschappelijke Europese grens- en kustwachtcultuur, draagt bij tot de naleving van de grondrechten en stimuleert de hoogste normen bij de uitvoering van het *Schengenacquis* en goede praktijken.

Het permanente korps wordt nog steeds opgebouwd en streeft ernaar de lidstaten nog betrouwbaarder en permanenter te ondersteunen.

In de evaluatie wordt geconcludeerd dat veranderende migratietrends een flexibele steunverlening aan lidstaten vereisen, waarbij tekortkomingen worden overbrugd en onverwachte situaties worden aangepakt. In dit verband wijst de recente toename van irreguliere migratie ook op de noodzaak om mensensmokkel en mensenhandel doeltreffender te bestrijden. Bovendien zijn de veiligheidsuitdagingen, variërend van terrorisme tot hybride dreigingen, toegenomen, zoals blijkt uit de meest recente aanslagen in Europa. Er is ook melding gemaakt van gevallen van instrumentalisering van migratie, waarbij wordt getracht de EU en haar lidstaten te destabiliseren. Tegelijkertijd blijft het aantal toegestane overschrijdingen van de buitengrenzen gestaag toenemen, hetgeen onderstreept dat het noodzakelijk is om soepel en bona fide reizen mogelijk te maken voor zaken, toerisme en internationale samenwerking in het licht van de aanhoudende globalisering. Dit vereist dat het Agentschap meer toekomstgericht is en beter in staat is nieuwe trends te voorspellen. De lidstaten moeten van hun kant doeltreffend reageren op de oproepen van het Agentschap om personeel in te zetten. Dit vereist ook dat de specifieke profielen van de functionarissen van het permanente korps, die hun operationele rol bepalen, kunnen worden aangepast aan de veranderende situatie.

Totale grootte en samenstelling van het permanente korps

Hoewel de oprichting van het permanente korps zich nog in een vroeg stadium bevindt, heeft het zijn toegevoegde waarde reeds bewezen en wordt de operationele steun door de lidstaten op prijs gesteld. Momenteel wordt het permanente korps uitgebreid tot de vereiste omvang van 10 000 leden tegen 2027. Dit aantal was oorspronkelijk gebaseerd op de operationele behoeften die werden beoordeeld op het moment dat het permanente korps werd voorgesteld en op de ontwikkelingen aan de buitengrenzen van de EU. Het is over het algemeen evenredig met de nationale capaciteiten. De EGKW-verordening ondersteunt de lidstaten bij de opbouw van het permanente korps¹⁵ in het belang van de gehele Europese grens- en kustwacht. Hoewel dit proces aanzienlijke inspanningen van

¹⁵ Bv. artikel 61 van de EGKW-verordening.

het Agentschap en de lidstaten vergt, rechtvaardigen de resultaten van de evaluatie, ook gezien de huidige situatie aan de buitengrenzen van de EU, in dit stadium geen aanpassingen.

De huidige samenstelling van het permanente korps vereist echter een verfijning om ervoor te zorgen dat het beter aansluit op de operationele behoeften. Er zijn lacunes in de beschikbaarheid van bepaalde gespecialiseerde deskundigen en profielen. Hoewel de lidstaten verwachten extra steun te krijgen van categorie 1-personeel op bepaalde gespecialiseerde gebieden, kan het statutair personeel van het Agentschap dergelijke specifieke deskundigheid nog niet verstrekken op alle gebieden waar dit nodig is, en de lidstaten hebben evenmin voldoende specialisten ter beschikking. Deze situatie zal naar verwachting mettertijd verbeteren door de opleiding van het permanente korps te richten op de meest gevraagde profielen.

Daarnaast moeten bepaalde beperkingen die voortvloeien uit het EU-personeelsstatuut¹⁶ die van invloed zijn op de doeltreffendheid van de inzet van het permanente korps van categorie 1, zoals arbeidsvoorwaarden, toelagen, rangen en herindeling of inzetregels, worden aangepakt, in de eerste plaats door de vaststelling van nieuwe of gewijzigde uitvoeringsvoorschriften, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Statuut. Bovendien is het van essentieel belang om tekortkomingen in diversiteit aan te pakken, met name wat betreft het nationale evenwicht voor personeel van categorie 1 van het permanente korps. De nieuwe HR-strategie van het Agentschap¹⁷ moet Frontex in staat stellen de huidige situatie te verbeteren, ook op het gebied van gender.

Na aanvankelijke vertragingen bij de aanwerving van statutair personeel voor het permanente korps, verloopt de uitvoering nu op volle toeren. Voor de toekomst is het van cruciaal belang om voldoende wervingsmiddelen te waarborgen en passende processen in te voeren. Bovendien is het van essentieel belang dat het permanente korps wordt ingezet voor operationele taken langs de buitengrenzen, in derde landen en bij terugkeeroperaties. Het hoofdkantoor van het Agentschap in Warschau mag slechts een zeer beperkt aantal personeelsleden van het permanente korps hebben voor ondersteunende functies.

Het Agentschap heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de aanwerving van functionarissen van categorie 1 van het permanente korps, waardoor het aantal

¹⁶ Verordening nr. 31 (EEG), 11 (EGA) tot vaststelling van het statuut van de ambtenaren en de regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB P 45 van 14.6.1962, blz. 1385).

¹⁷ Besluit 44/2023 van de raad van bestuur van 22 november 2023 tot vaststelling van de personeelsstrategie van Frontex voor de periode 2024-2027.

inzetbare functionarissen van die categorie is toegenomen van 678¹⁸ eind 2022 tot 970 in september 2023¹⁹. Het Agentschap heeft in 2023 dus bijna het vereiste aantal inzetbare personeelsleden bereikt²⁰. Het Agentschap rapporteerde ook dat het permanente korps 450 gedetacheerde personeelsleden van categorie 2 en 3 899 aangewezen personeelsleden van categorie 3 ter beschikking heeft. De doelstelling voor 2023 van 1 500 voor het permanente korps aangewezen personeelsleden van categorie 4 is bereikt²¹.

De snel inzetbare reserve (categorie 4) werd opgezet om tegemoet te komen aan onverwachte behoeften voordat het permanente korps een kritische massa bereikt. Tot nog toe was het niet nodig om deze reserve in te zetten. Tegen 2025 zullen andere categorieën van het permanente korps, zoals statutair personeel, door de lidstaten voor lange termijn gedetacheerd personeel en voor korte tijd inzetbaar personeel, een niveau bereiken dat herverdeling van middelen mogelijk maakt als er onverwachte en onevenredig grote behoeften zijn. De geplande uitfasering van de snel inzetbare reserve blijft op schema.

De omvang van de nationale bijdragen wordt geacht in overeenstemming te zijn met de nationale capaciteiten. De individuele bijdragen van de lidstaten variëren van 0,14 % tot 1,5 % van de nationale capaciteiten. De huidige verdeelsleutel is doeltreffend gebleken. Er is aanzienlijke EU-financiering uitgetrokken om de lidstaten te ondersteunen bij het opbouwen van hun capaciteit, zowel wat personeel als technische middelen betreft. De ontwikkeling van de Europese grens- en kustwacht vereist echter ook belangrijke inspanningen van de lidstaten en sommige lidstaten staan voor uitdagingen bij het opbouwen van hun eigen capaciteit. Bijdragen aan het bij de verordening ingestelde permanente korps lijken over het geheel genomen voldoende te zijn om doelstellingen van de EGKW-verordening te verwezenlijken, aangezien het Agentschap bijna alle dringende verzoeken om bijstand van alle lidstaten heeft kunnen behandelen.

Vakbekwaamheid en opleiding van het permanente korps

¹⁸ Kwartaalverslag over de capaciteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap, Q4/2022.

¹⁹ Het streefcijfer voor statutair personeel van categorie 1 is in bijlage I bij de EGKW-verordening vastgesteld op respectievelijk 1 000 en 1 500 functionarissen voor 2022 en 2023. Dit aantal omvat echter statutaire personeelsleden die worden ingezet als teamleden in operationele gebieden, personeel dat verantwoordelijk is voor de werking van het Europees systeem voor reisinformatie en autorisatie (Etias) en het ondersteunende personeel dat “tot 4 % van het totale personeel” uitmaakt in overeenstemming met artikel 54, lid 7, en artikel 54 lid 8, van de EGKW-verordening.

²⁰ Besluit 20/2022 van de raad van bestuur van 16 maart 2022 tot vaststelling van de jaarlijkse planning voor 2023 van het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht en een indicatieve meerjarige planning van profielen.

²¹ Gegevens uit het verslag over de capaciteiten van het Agentschap ter informatie van de raad van bestuur, 5/9/2023.

Het Agentschap heeft opleidingen opgestart voor het personeel van het permanente korps om ervoor te zorgen dat zij voldoen aan hoge professionele normen en doeltreffend kunnen worden ingezet. Dit houdt onder meer in dat zij zich bewust zijn van en voldoen aan de relevante verplichtingen en normen op het gebied van de grondrechten, de internationale mensenrechten en het humanitair recht. Uit de evaluatie blijkt echter dat verschillende aspecten van het opleidingsconcept voor het permanente korps verder moeten worden ontwikkeld om ervoor te zorgen dat de omvang, de inhoud en de kwaliteit van de opleiding van statutair personeel (categorie 1) het mogelijk maken de lidstaten op gespecialiseerde gebieden doeltreffende ondersteuning te bieden. Dit omvat ook het bijwerken van de opleidingscurricula om te zorgen voor voldoende praktische opleiding om het statutair personeel voor te bereiden op hun werk aan de grenzen. Het Agentschap moet adequate opleidingsmiddelen waarborgen.

Het opleidingssysteem moet worden bijgewerkt, rekening houdend met de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer, als onderdeel van de ontwikkeling en uitvoering van de capaciteitenroutekaart van de Europese grens- en kustwacht, die een belangrijk instrument is in de verordening om de geïntegreerde planning van de capaciteiten van de Europese grens- en kustwacht te waarborgen. Het Agentschap ontwikkelt de capaciteitenroutekaart met inbreng van de lidstaten, met het oog op de convergentie van de nationale capaciteitenontwikkelingsplannen en de meerjarenplanning van de middelen van het Agentschap, teneinde de langetermijninvesteringen door de gehele Europese grens- en kustwacht te optimaliseren. Het moet de lidstaten begeleiden bij de ontwikkeling van hun personeel en middelen, met inbegrip van nauwe coördinatie bij de aanwerving en opleiding van hun personeel, ook van het permanente korps.

Naast de problemen die zijn vastgesteld met betrekking tot hun opleiding, worden statutaire personeelsleden ook geconfronteerd met andere problemen waardoor ze hun vaardigheden niet ten volle kunnen benutten. Deze zaken moeten ook worden aangepakt om ervoor te zorgen dat het permanente korps professioneel en doeltreffend werkt. Zo beperken procedures voor toegang tot nationale databanken, taalproblemen en de afhankelijkheid van de ontvangende lidstaat in verschillende administratieve en procedurele kwesties het vermogen van het personeel om zelfstandig te werken. Deze uitdagingen kunnen niet worden aangepakt door middel van snelle en eenvoudige oplossingen, maar vereisen de nauwe en aanhoudende samenwerking van het Agentschap en de lidstaten.

Bovendien zijn bij de uitvoering van de verordening verschillende praktische kwesties aan de orde gesteld die door het Agentschap moeten worden aangepakt om ervoor te zorgen dat het permanente korps de lidstaten ten volle kan ondersteunen en tegelijkertijd de hoogst mogelijke niveaus van professionaliteit kan bereiken. Deze omvatten de noodzaak om de planning, het beheer, de organisatie (met inbegrip van

inzet en overplaatsingen), administratieve regelingen, personeelsbeheer, arbeidsvoorwaarden, interne communicatie, logistiek, standaard operationele procedures en coördinatie met en ondersteuning van de ontvangende lidstaat te verbeteren.

4. Conclusies

Ondanks een aantal hierboven vermelde vertragingen en lacunes werkt de Europese grens- en kustwacht, zoals bedoeld in de EGKW-verordening, goed, rekening houdend met de huidige stand van de uitvoering. De doelstellingen van de Europese grens- en kustwacht zijn in grote mate bereikt op de manier die werd verwacht, en sommige kernactiviteiten zijn nog niet volledig uitgevoerd. Belanghebbenden zijn het erover eens dat de doelstellingen van de EGKW-verordening niet voldoende hadden kunnen worden verwezenlijkt als de lidstaten alleen hadden opgetreden. Daarom blijft de EGKW-verordening relevant voor de aanpak van de huidige en toekomstige situaties aan de buitengrenzen van de EU. Irreguliere migratie blijft een grote uitdaging en vereist voor de nabije toekomst een gemeenschappelijke en gecoördineerde respons van alle lidstaten.

De verordening draagt bij tot de doeltreffende ontwikkeling en uitvoering van alle onderdelen van het Europees geïntegreerd grensbeheer. Hoewel de uitvoering van de verordening nog steeds aan de gang is, is de oprichting en de inzet van de allereerste geüniformeerde EU-dienst, het permanente korps van de Europese grens- en kustwacht, een feit.

Het permanente korps dat in de EGKW-verordening is omschreven, is een nuttig en noodzakelijk onderdeel van de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer. Het permanente korps heeft bewezen dat het bijdraagt tot een doeltreffend grensbeheer aan de buitengrenzen van de EU en aan een veilig Schengengebied. De omvang en samenstelling van het permanente korps en de door de lidstaten te verstrekken jaarlijkse bijdragen, zoals vastgesteld in de bijlagen bij de EGKW-verordening, blijven gerechtvaardigd en evenredig.

De uitvoering van het permanente korps is echter nog gaande en verliep niet zonder moeilijkheden. In dit verband is het belangrijk de ontwikkelingen in termen van operationele behoeften te blijven volgen om ervoor te zorgen dat het permanente korps inzetbaar blijft om te reageren op de steeds veranderende situatie aan de buitengrenzen van de EU. Voorts is het van cruciaal belang dat het Agentschap en de lidstaten de meerjarige strategische beleidscyclus voor Europees geïntegreerd grensbeheer en het daarmee samenhangende proces van geïntegreerde planning van operaties en noodplanning uitvoeren. Het permanente korps zal ook bijdragen tot een betere responscapaciteit aan de buitengrenzen voor het opsporen, voorkomen en bestrijden van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit. Hierdoor worden

migrantenlevens gered en worden migranten beschermd door een doeltreffende en flexibele inzet en overplaatsingen van het permanente korps op basis van de actuele operationele behoeften.

De Commissie is van mening dat uit de evaluatie van de verordening en de evaluatie van het permanente korps blijkt dat er in het algemeen geen onmiddellijke herziening van de EGKW-verordening of de bijlagen daarbij nodig is. De uitvoering van het herziene mandaat dat in 2019 aan het Agentschap is toegekend in de EGKW-verordening, is nog gaande en de Commissie is van mening dat op dit ogenblik de meeste tekortkomingen die in beide evaluaties aan de orde zijn gesteld, nog in de resterende uitvoeringsperiode kunnen worden aangepakt.

Om maatregelen te stroomlijnen die nodig zijn om deze bevindingen aan te pakken en de uitvoering van de EGKW-verordening te ondersteunen en deze tegen 2027 volledig doeltreffend te maken, **stelt de Commissie een actieplan** voor dat door het Agentschap, zijn raad van bestuur, de lidstaten en de Commissie moet worden uitgevoerd.

Bij de evaluatie zijn verschillende kwesties aan de orde gekomen en de volgende acties worden van bijzonder belang geacht:

De volledige uitvoering van de nieuwe organisatiestructuur van het Agentschap, met name met betrekking tot het permanente korps, wordt als een belangrijke stap gezien voor het verwezenlijken van het kernmandaat van het Agentschap, namelijk toezicht houden op de doeltreffende werking van het grenstoezicht aan de buitengrenzen en bijstand verlenen aan de lidstaten bij de uitvoering van de operationele aspecten van het beheer van de buitengrenzen. De ontwikkeling en uitvoering van een nieuwe bevelstructuur met duidelijke rapportagelijnen en communicatiekanalen wordt van cruciaal belang geacht voor het verbeteren van de operationele doeltreffendheid van het permanente korps.

Voorts is het van cruciaal belang te zorgen voor een strategische langetermijnvisie, planning en voorspelbaarheid voor belangrijke investeringen in **capaciteiten** bij het Agentschap en in de lidstaten. Hiervoor is het noodzakelijk om de capaciteitenroutekaart en de nationale capaciteitenontwikkelingsplannen te ontwikkelen en regelmatig bij te werken. Ook moet het geïntegreerde planningsproces voor de Europese grens- en kustwacht verder worden ontwikkeld en uitgevoerd. Dit is van essentieel belang om te zorgen voor een snelle en flexibele inzet op basis van operationele behoeften.

Terugkeeractiviteiten worden een belangrijker onderdeel van het nieuwe mandaat van het Agentschap. Daarom is het belangrijk dat de raad van bestuur zorgt voor een goede strategische sturing van terugkeeraangelegenheden, met de mogelijkheid om ook

discussies tijdens de rondetafelconferenties op hoog niveau te overwegen. Betere coördinatie en communicatie tussen de Commissie, in het bijzonder de terugkeercoördinator, en het Agentschap, en tussen het Agentschap en de verantwoordelijke nationale autoriteiten zijn van essentieel belang voor het Agentschap om, met volledige eerbiediging van de grondrechten, doeltreffende operationele steun aan de lidstaten te kunnen bieden, onder meer op het gebied van terugkeer.

Het doel blijft de **uitbreiding van het permanente korps** tot de geplande 10 000 volledig operationele personeelsleden tegen 2027. Maatregelen voor een bevredigend opleidingsniveau dat voldoet aan de operationele behoeften, met name voor categorie 1 van het permanente korps, en efficiënte aanwervingsprocedures zijn van bijzonder belang. Bovendien moet ook worden nagegaan hoe bepaalde problemen die voortvloeien uit het EU-statuuut of de uitvoeringsbepalingen ervan voor personeel van categorie 1 van het permanente korps kunnen worden verholpen, zodat het geüniformeerde statutaire personeel van het Agentschap volledig operationeel wordt.

Tot slot zullen op het gebied van **situationeel bewustzijn** maatregelen worden overwogen die nauwkeurige, volledige en actuele situatiebeelden en risicoanalysen opleveren. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door gegevens over kwetsbaarheidsbeoordelingen beter op te nemen in risicoanalysen en door Eurosur verder te ontwikkelen. Dergelijke maatregelen zullen verder worden uitgewerkt zodat deze analytische producten de operationele besluitvorming beter kunnen ondersteunen.

De Commissie zal de uitvoering van het bij dit verslag gevoegde actieplan nauwlettend volgen en kan eventueel in de toekomst aanpassingen voorstellen, ook van wetgevende aard.