EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 18.3.2024
COM(2024) 160 final

2024/0075 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening namens de Unie van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Servië inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de Republiek Servië

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) (hierna "de verordening" genoemd) vallen, "onder meer door de mogelijke operationele inzet van grensbeheerteams in derde landen"[1]. Als onderdeel van de Europese kust- en grenswacht is het Agentschap met name verantwoordelijk voor het Europese geïntegreerde grensbeheer[2], dat onder meer bestaat in samenwerking met derde landen op gebieden die onder de verordening vallen, met bijzondere aandacht voor naburige derde landen en derde landen die land van herkomst of doorreis zijn bij irreguliere migratie[3]. 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 vervullen[4] en het mag acties in verband met het Europese geïntegreerde grensbeheer uitvoeren op het grondgebied van een derde land, mits het derde land daarmee instemt.

Krachtens artikel 73, lid 3, van de verordening moet, 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 worden gesloten. Een dergelijke statusovereenkomst moet worden gebaseerd op de door de Commissie opgestelde modelstatusovereenkomst vereist bij artikel 76, lid 1, van de verordening. De Commissie heeft dit model op 21 december 2021 vastgesteld[5].

De Republiek Servië (hierna ook "Servië" genoemd) bevindt zich geografisch op een van de belangrijkste routes voor irreguliere gemengde migratiestromen naar de Europese Unie. In 2023 registreerde Frontex ongeveer 99 000 irreguliere grensoverschrijdingen aan de buitengrenzen van de Europese Unie op de Westelijke Balkanroute en meer dan 25 000 irreguliere grensoverschrijdingen aan de niet-EU-grenzen van Servië. Irreguliere migranten worden het doelwit van georganiseerde criminele groepen die zich bezighouden met mensensmokkel en er is een groot risico dat zij te maken krijgen met mensenrechtenschendingen. Het hoge aantal irreguliere binnenkomsten en asielaanvragen legt ook aanzienlijke druk op sommige lidstaten van de Europese Unie, waardoor een gemeenschappelijk, gecoördineerd optreden op het niveau van de Unie noodzakelijk is.

In 2020 sloten de Unie en Servië een statusovereenkomst[6] op basis van Verordening (EU) 2016/1624[7], die werd ingetrokken en vervangen door de verordening. Vanwege het beperkte

---

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 (PB L 295 van 14.11.2019, blz. 1).

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.

6 Besluit (EU) 2020/865 van de Raad van 26 mei 2020 inzake de sluiting van de statusovereenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Servië inzake acties die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de Republiek Servië uitvoert (PB L 202 van 25.6.2020, blz. 1).

toepassingsgebied van Verordening (EU) 2016/1624 zijn gezamenlijke operaties die op basis van deze statusovereenkomst worden uitgevoerd, beperkt tot de grenzen van Servië met de Europese Unie. Binnen dit beperkte kader voert Frontex *gezamenlijke operatie Servië* uit (voorheen *gezamenlijke operatie Servië Land*) aan de landgrenzen van Servië met Hongarije en Bulgarije. Op 12 februari 2024 waren bij deze operatie 99 functionarissen van het permanente korps ingezet, wat heeft geleid tot een betere grenscontrole door irreguliere migratie te beteugelen en grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden.

Op 18 november 2022, na de inwerkingtreding van Verordening (EU) 2019/1896, waarbij het toepassingsgebied van de statusovereenkomsten op basis van die verordening werd uitgebreid, heeft de Commissie de machtigingen van de Raad gekregen om met Servië[8], alsmede Montenegro, Albanië en Bosnië en Herzegovina onderhandelingen te openen over een overeenkomst inzake operationele activiteiten die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in die landen moet uitvoeren op basis van deze nieuwe verordening. Op 30 november 2022 organiseerde de Commissie een bijeenkomst met de vier bovengenoemde landen; bij die gelegenheid werden de belangrijkste nieuwigheden van de modelstatusovereenkomst onder de aandacht gebracht. Op 14 september en 7 november 2023 hebben de Commissie, namens de Europese Unie, en Servië formeel over een overeenkomst onderhandeld. 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 ontwerpovereenkomst wijkt af van de modelstatusovereenkomst[9] door de teamleden beperkte immuniteit te verlenen ten aanzien van rechtsmacht in strafzaken[10] en door te voorzien in een beperkte uitzondering op de onschendbaarheid van gebouwen, locaties en activa van het Agentschap[11]. Deze afwijkingen van het model zijn aanvaardbaar gezien de status van Servië als erkende kandidaat voor toetreding tot de Europese Unie, het feit dat de huidige statusovereenkomst met Servië voorziet in vergelijkbare bepalingen en de operaties in het kader van die overeenkomst voorbeeldig verlopen, en dat soortgelijke of identieke afwijkingen zijn aanvaard voor alle buurlanden van Servië die onlangs met de Unie over soortgelijke overeenkomsten hebben onderhandeld. Bijgaand voorstel voor een besluit van de Raad vormt de rechtsgrondslag voor de ondertekening van de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Servië inzake operationele activiteiten die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de Republiek Servië uitvoert.

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 Servië te sluiten die bindend is voor Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein. Om ervoor te zorgen dat grenswachters en andere personeelsleden die door die landen naar Servië worden

---

7 Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht, tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad en Besluit 2005/267/EG van de Raad (PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1).

8 PB L 300 van 21.11.2022, blz. 29.

9 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.

10 Zie artikel 12, lid 3, van de ontwerpovereenkomst.

11 Zie artikel 11, lid 5, van de ontwerpovereenkomst.

gestuurd, dezelfde status genieten als die waarin de toekomstige statusovereenkomst voorziet, moet aan het voorstel voor een besluit van de Raad tot ondertekening van de statusovereenkomst een gezamenlijke verklaring worden gehecht waarin wordt vermeld dat soortgelijke overeenkomsten zouden moeten worden gesloten tussen Servië 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 Raad[12]; 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 op het grondgebied van Servië zal een positief effect hebben op het beheer van de buitengrenzen van de Unie en van de grenzen van Servië 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 Servië.[13].

Ook de bredere inspanningen en toezeggingen van de Europese Unie om de samenwerking en capaciteiten[14] verder te ontwikkelen, zouden door de sluiting van een statusovereenkomst kunnen worden ondersteund, teneinde aan crisisbeheersing bij te dragen en de convergentie tussen de EU en Servië op het gebied van buitenlandse en veiligheidskwesties te bevorderen.

2. RECHTSGRONDSLAG EN EVENREDIGHEID

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 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 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 Servië 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

[12] 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).

[13] PB L 278 van 18.10.2013, blz. 16.

[14] Zoals opleiding, situationeel bewustzijn, uitrusting, reactievermogen, inzet van personeel enz.

de modelovereenkomst die de Commissie in december 2021 heeft goedgekeurd[15], waarbij rekening is gehouden met de eerder overeengekomen bepalingen van de bestaande statusovereenkomst met Servië[16].

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 heeft de Commissie de situatie van de grondrechten die van belang zijn voor de onder de statusovereenkomst vallende terreinen in de Republiek Servië, beoordeeld en zal zij het Europees Parlement hiervan op de hoogte stellen.

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. 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 grenswachtteams 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

[15] Mededeling COM(2021) 829.
[16] PB L 202 van 25.6.2020, blz. 3.

middelen van het Agentschap, die zijn opgenomen in de jaarlijkse begrotingscyclus van de Unie.

De bijdrage van de Unie voor het Europees Grens- en kustwachtagentschap 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.

2024/0075 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening namens de Unie van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Servië inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de Republiek Servië

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), 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) 2019/1896[1] 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 de Republiek Servië onderhandelingen te starten over een overeenkomst inzake operationele activiteiten van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de Republiek Servië (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 Raad[3]; Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van dit besluit en dit is niet bindend voor, noch van toepassing op Ierland.

(5) 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. Aangezien dit besluit voortbouwt op het Schengenacquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad heeft beslist over dit besluit of het dit in zijn interne recht zal omzetten.

---

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. 29.

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).

(6) De overeenkomst moet 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,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De ondertekening van de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Servië inzake operationele activiteiten die het Europees Grens- en kustwachtagentschap in de Republiek Servië uitvoert (hierna "de overeenkomst" genoemd), wordt hierbij namens de Unie goedgekeurd, onder voorbehoud van de sluiting van de overeenkomst.

De tekst van de te ondertekenen overeenkomst is aan dit besluit gehecht.

Artikel 2

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

Artikel 3

Het secretariaat-generaal van de Raad stelt het volmachtinstrument op dat de persoon (personen) die daartoe door de Commissie is (zijn) aangewezen, machtiging verleent de overeenkomst, onder voorbehoud van de sluiting ervan, te ondertekenen.

Artikel 4

Dit besluit treedt in werking op de datum waarop het wordt vastgesteld.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter