



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 11.5.2012  
COM(2011) 857 final/2

**CORRIGENDUM:**

Annule et remplace le document COM(2011)857 final du 9/12/2011

Concerne toutes les versions linguistiques

(correction d'une erreur dans le titre ainsi que deux fautes de grammaire dans le texte)

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,  
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN  
DE REGIO'S**

**over de resultaten en over de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de uitvoering van het Buitengrenzenfonds in de periode 2007-2009 (verslag overeenkomstig artikel 52, lid 3, onder b), van Beschikking nr. 574/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007)**

# VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

over de resultaten en over de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de uitvoering van het Buitengrenzenfonds in de periode 2007-2009 (verslag overeenkomstig artikel 52, lid 3, onder b), van Beschikking nr. 574/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007)

## 1. INLEIDING

Voor de periode 2007-2013 heeft de Europese Unie het algemene programma "Solidariteit en beheer van de migratiestromen" vastgesteld, waarvoor volgens de huidige programmering een totaalbedrag van 4 032,23 miljoen EUR is uitgetrokken. Het algemene programma omvat vier fondsen en moet ervoor zorgen dat de financiële lasten die voortvloeien uit de invoering van een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de Unie en uit de uitvoering van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid eerlijk over de lidstaten worden verdeeld<sup>1</sup>.

Een van de vier fondsen is het Buitengrenzenfonds<sup>2</sup>, dat voor de periode 2007-2013 in totaal over 1 820 miljoen EUR beschikt. Dit bedrag wordt aangevuld met de bijdragen van de bij Schengen betrokken landen Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein, die vanaf 2010 aan het Fonds deelnemen.

Tabel 1: Buitengrenzenfonds - EU-begroting 2007-2013

Begroting in '000 €	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013**	Totaal
EU-begroting	170.000	169.500	185.500	207.500	253.500	349.100	481.200	1.816.300
Bijdragen geassocieerde landen	-	-	-	23.417*	16.262	21.018	28.971	88.668
<b>Totaal</b>	<b>170.000</b>	<b>169.500</b>	<b>185.500</b>	<b>230.917</b>	<b>268.762</b>	<b>370.118</b>	<b>510.171</b>	<b>1.904.968</b>

\* In dit bedrag zijn de bijdragen van 2009 en 2010 begrepen

\*\* De cijfers van 2013 zijn ramingen

Volgens de basisbeschikking tot oprichting van het Fonds moet de Commissie een tussentijds verslag over de bereikte resultaten en over kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de uitvoering van het Fonds indienen<sup>3</sup>.

In het verslag worden de resultaten van de jaarprogramma's van 2007-2009 gepresenteerd, zoals die zijn verzameld op basis van de verslagen van de lidstaten in de tweede helft van

<sup>1</sup> COM(2005)123 definitief.

<sup>2</sup> Beschikking nr. 574/2007/EG, PB L144, 6.6.2007, blz. 22.

<sup>3</sup> Artikel 52, lid 3, onder b), van Beschikking nr. 574/2007/EG.

2010<sup>4</sup>, aangevuld met de informatie die in het eerste kwartaal van 2011 bij de Commissie beschikbaar was. Deze resultaten zijn tussentijdse resultaten, in afwachting van de goedkeuring van de definitieve verslagen over de tenuitvoerlegging van de programma's<sup>5</sup>.

Het verslag bood ook aanknopingspunten voor de discussie over de toekomstige instrumenten.

## 2. DOEL EN TOEPASSINGSGEBIED VAN HET FONDS

De algemene doelstelling van het Fonds is de Schengenstaten te helpen bij de naleving van een van de hoofdverplichtingen in het kader van het Schengenacquis, namelijk het garanderen van efficiënte en uniforme controles van hoog niveau aan de buitengrenzen. Daarnaast draagt het bij tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijk visumbeleid terwijl het enerzijds illegale immigratie aanpakt, en anderzijds legitiem reizen naar de lidstaten bevordert. Aangezien alle aan Schengen deelnemende lidstaten baat hebben bij het principe van vrij verkeer van personen, heeft elke lidstaat in het Schengengebied er belang bij dat anderen de buitengrenzen waarvoor ze verantwoordelijk zijn doeltreffend controleren. Bijgevolg is een controle van hoog niveau van de buitengrenzen de noodzakelijke consequentie van het vrij verkeer van personen binnen de EU.

Het Buitengrenzenfonds trad in werking in de nieuwe geopolitieke context die ontstond in de nasleep van de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 en met de beslissing om de binnengrenzen op te heffen en het Schengengebied uit te breiden met 9 lidstaten in december 2007. Hierdoor verschoven de buitengrenzen, verviel een deel van de landbuitengrenzen (hoofdzakelijk in Duitsland en Oostenrijk) en ontstonden nieuwe fysieke buitengrenzen die bewaakt moeten worden namens de andere Schengenstaten.

Het Buitengrenzenfonds pakt de uit deze nieuwe context voortvloeiende problemen aan en voert een mechanisme in voor het delen van de verantwoordelijkheid voor grensbeheer onder alle deelnemende lidstaten overeenkomstig het solidariteitsbeginsel.

Het Fonds draagt dan ook bij tot het bereiken van de voornaamste EU-beleidsdoelstellingen op gebied van grensbeheer en visa:

- efficiënte en uniforme controles van hoog niveau aan de buitengrenzen door de versterking van het **geïntegreerd grensbeheersysteem**;
- ondersteuning voor de ontwikkeling, voorbereiding, toepassing, het beheer en de coördinatie van **grootschalige IT-systemen** die nodig zijn **voor efficiënte grenscontroles, migratiecontrole en visumprocedures**, in het bijzonder het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) en het Visuminformatiesysteem (VIS), inclusief hun biometrische aspecten;

---

<sup>4</sup> Een compilatie en de verslagen van de landen zijn beschikbaar op [http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding\\_borders\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/borders/funding_borders_en.htm).

<sup>5</sup> Artikel 51 van de basisbeschikking.

- verdere ontwikkeling van het **gemeenschappelijk visumbeleid**, om legitiem reizen te bevorderen, illegale immigratie aan te pakken, visumfraude te bestrijden en lokale consulaire samenwerking te verbeteren.

In de periode 2007-2009 namen 23 lidstaten deel aan het Fonds. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen niet deel aan het Fonds. Denemarken nam in overeenstemming met het desbetreffende protocol wel deel aan het Fonds. In de periode 2007-2009 maakten Bulgarije en Roemenië op grond van de Akte van toetreding tot de EU, gebruik van de Schengenfaciliteit II (Schengendeel van de cashflow- en Schengenfaciliteit), ter voorbereiding op de toetreding van deze landen tot het gebied zonder binnengrenzen. Omdat de uitgaven die in aanmerking kwamen voor financiering door het Fonds al werden gefinancierd in het kader van deze faciliteit, namen Bulgarije en Roemenië pas deel aan het Fonds nadat de faciliteit was verstrekt, d.w.z. vanaf 2010. Ook drie geassocieerde landen, namelijk Noorwegen, IJsland en Zwitserland, nemen pas vanaf 2010 deel aan het Fonds.

Het Fonds wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door de lidstaten<sup>6</sup>, volgens **de methode van gedeeld beheer**. Op basis van de strategische richtsnoeren van de EU en in overleg met de Commissie ontwikkelde elk begunstigd land een strategie met meerjarenprogramma's voor het gebruik van de uit het Fonds aan hen toegewezen middelen. De strategie vormt een kader voor de uitvoering van de acties via jaarprogramma's. De jaarprogramma's bevatten de maatregelen die in de lidstaten moeten worden uitgevoerd, waarbij hun doel en toepassingsgebied, de begunstigten, de verwachte resultaten en de financiële middelen worden bepaald. De jaarprogramma's moeten overeenstemmen met de in het meerjarenprogramma uiteengezette strategie.

De door de lidstaten uitgevoerde acties worden medegefinancierd door het Fonds in het kader van de vijf prioriteiten die in de EU-richtsnoeren zijn bepaald<sup>7</sup>: 1) de geleidelijke totstandbrenging van het gemeenschappelijk geïntegreerd grensbeheersysteem (infrastructuur en apparatuur, grenscontrole); 2) nationale componenten van een Europees bewakingsstelsel voor de buitengrenzen en een permanent Europees patrouillenetwerk aan de zuidelijke maritieme grenzen; 3) de afgifte van visa en de aanpak van illegale immigratie (consulaire diensten en consulaire samenwerking); 4) IT-systemen die nodig zijn voor de uitvoering van EU-rechtsinstrumenten (SIS, VIS) en 5) de effectieve en efficiënte toepassing van het EU-acquis over buitengrenzen en visa (Schengengrenscodes, Visumcodes, opleiding, risicoanalyse, kerncurriculum).

De bijdrage van het Fonds aan projecten in de lidstaten is vastgesteld op 50 % van de totale kosten van een actie en op 75 % voor onder het Cohesiefonds vallende lidstaten en voor acties die betrekking hebben op specifieke prioriteiten die in de strategische richtsnoeren zijn vastgesteld.

Als onderdeel van de programma's voor Litouwen wordt ondersteuning verleend aan de uitvoering door Litouwen van de **bijzondere doorreisregeling** voor burgers van de Russische Federatie die op EU-grondgebied naar en van de Kaliningrad-regio reizen. De bijzondere doorreisregeling verleent ondersteuning ter compensatie van gedeelde leges van transitvergoedingen en extra kosten die het uitvoeren van de regeling overeenkomstig de

---

<sup>6</sup> Hierna worden onder de term "lidstaten" zowel de lidstaten als de geassocieerde landen verstaan, wanneer de term in algemene zin wordt gebruikt m.b.t. dit Fonds.

<sup>7</sup> PB L 233 van 5.09.2007, blz. 3.

Protocolen van de Akte van toetreding tot de EU en de specifieke prioriteiten in de basisbeschikking meebrengen. In de periode 2007-2010 werd elk jaar 15 miljoen EUR ter beschikking gesteld, in de periode 2011-2013 zal dat elk jaar 16 miljoen EUR zijn. Het Fonds is het opvolgingsinstrument van de bijzondere doorreisregeling voor Kaliningrad (2004-2006) dat 40 miljoen EUR aan Litouwen verstrekte om de regeling uit te voeren.

Naast de bijdrage aan de nationale programma's kan tot 6 % van de beschikbare middelen van het Fonds worden gereserveerd voor **communautaire acties**, hoofdzakelijk ter ondersteuning van het visumbeleid en noodsituaties aan de buitengrenzen. De projecten worden uitgevoerd volgens de methode van direct beheer en de bijdrage van het Fonds kan oplopen tot 90 % van de totale in aanmerking komende kosten van een actie.

Daarnaast is elk jaar tot 10 miljoen EUR beschikbaar in het kader van de **specifieke acties** die tekortkomingen op strategische grensdoorlaatposten aanpakken. De bijdrage van het Fonds mag niet hoger uitvallen dan 80 % van de totale subsidiabele kosten van een actie. De maatregelen moeten de in het kader van de nationale jaarprogramma's uitgevoerde activiteiten aanvullen. Terwijl de programma's een meer strategische aanpak mogelijk maken, zijn de specifieke acties bedoeld voor behoeften die zich voordoen aan specifieke grensdelen die door het Frontex-agentschap zijn aangewezen in een risicoanalyse. De financiële bijstand van de EU is beperkt tot een periode van maximaal zes maanden.

### 3. BIJDAGEN VAN DE UNIE IN 2007-2009

#### 3.1. EU-middelen voor de lidstaten en daaraan gekoppelde nationale financiering

De totale middelen voor het jaarprogramma van elke lidstaat worden bepaald op basis van specifieke en objectieve criteria waaruit blijkt welke verplichtingen de lidstaat namens of ten behoeve van de gehele Unie op het betrokken beleidsgebied is aangegaan. De criteria worden toegepast op kwantitatieve gegevens die de door elke lidstaat gedane inspanningen weerspiegelen, zoals de omvang van de te beschermen buitengrenzen en het aantal personen die deze oversteken, het aantal consulaten en de werklast die het visumbeheer met zich brengt<sup>8</sup>.

De voor het Fonds beschikbare middelen stijgen elk jaar (zie tabel 1). In de verslagperiode werd bijna 30 % van de totale middelen van het Fonds uitgetrokken voor acties onder gedeeld en direct beheer; hiermee was 525 miljoen EUR gemoeid.

Tabel 2: EU-begroting Buitengrenzenfonds 2007-2009

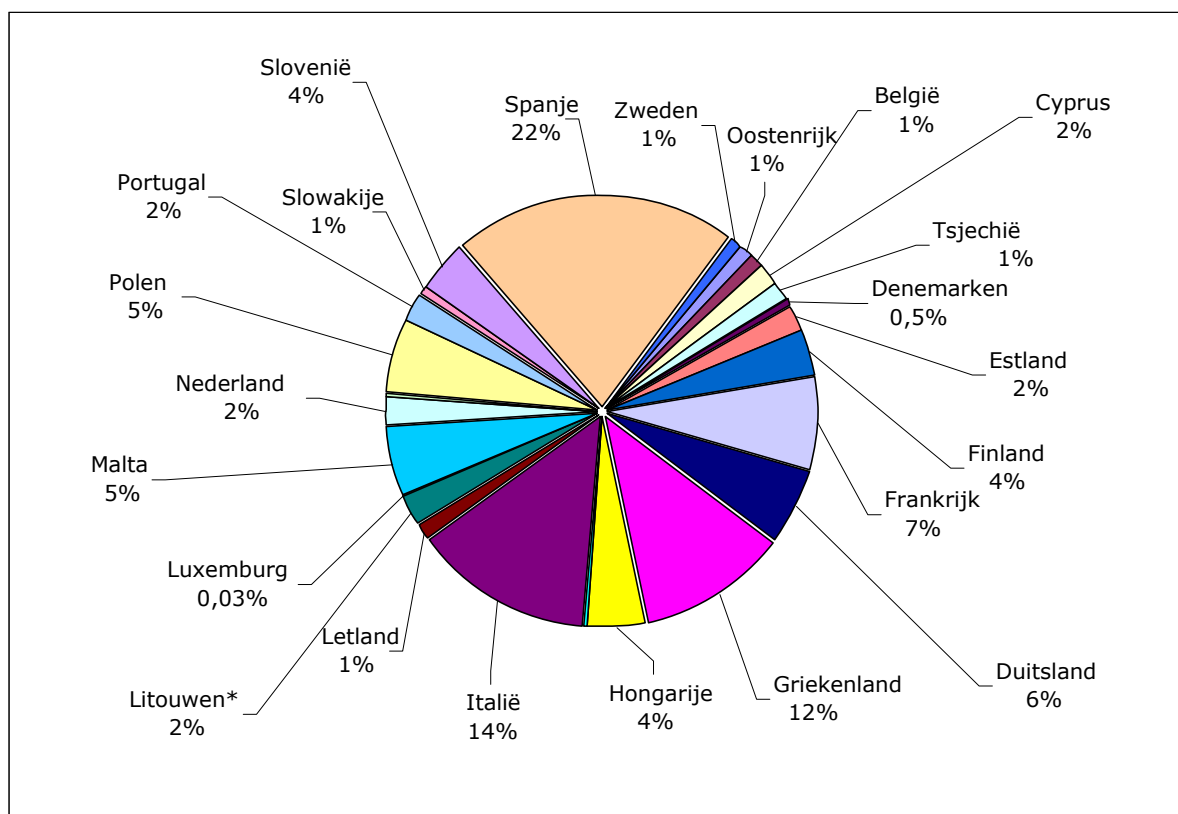
Fondstoewijzingen in '000 €	2007	2008	2009
Totaal lidstaten	144.800	134.330	154.872
Bijzondere doorreisregeling	15.000	15.000	15.000
Communautaire acties	10.200	10.170	5.628

<sup>8</sup> Voor meer informatie zie COM (2011)448 en SEC (2011)0940 over de toepassing van de criteria voor de verdeling van de middelen over de lidstaten in het kader van het Buitengrenzenfonds, het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen en het Europees Terugkeerfonds.

Specifieke acties	0	10.000	10.000
<b>TOTAAL</b>	170.000	169.500	185.500
<b>Totaal 2007-2009</b>	<b>525.000</b>		
% van totaal 2007-2013	28 %		

Voor de eerste drie jaren werden 69 jaarprogramma's goedgekeurd waarvoor meer dan 434 miljoen EUR aan EU-middelen werd vastgelegd.

Grafiek 1: EU-middelen voor nationale programma's in de periode 2007-2009

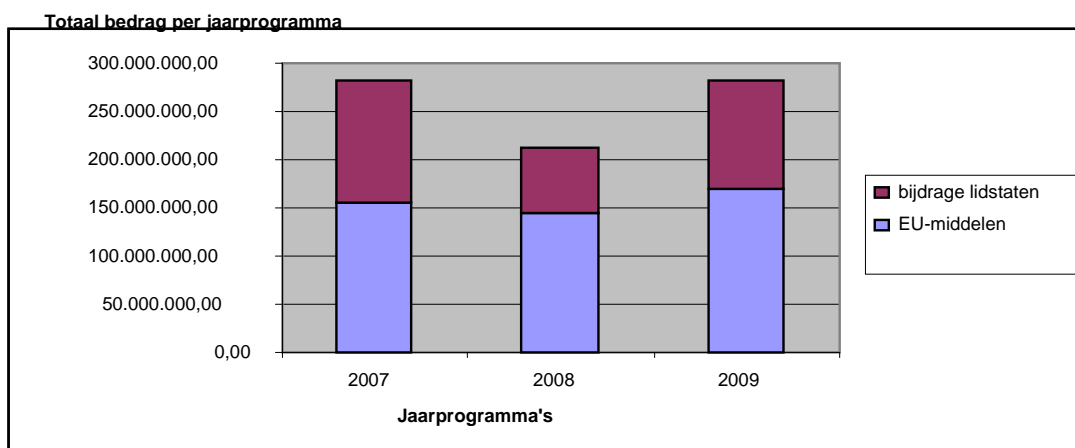


- De **voornaamste begunstigen** waren **Spanje** (94,4 miljoen EUR), **Italië** (59,8 miljoen EUR) en **Griekenland** (50,7 miljoen EUR). Hun totale toewijzing liep op tot bijna 50 % van het totaal voor alle deelnemende lidstaten.
- Indien rekening wordt gehouden met de voor de **bijzondere doorreisregeling** toegewezen bedragen, bedroeg de totale toewijzing aan **Litouwen** voor de periode 2007-2009 55,4 miljoen EUR, waardoor Litouwen de derde belangrijkste begunstigde van het Fonds werd, vóór Griekenland.
- In termen van toegewezen financiële middelen ontvingen de volgende zeven lidstaten tussen 3 % en 7 % van de totale toewijzingen voor 2007-2009 en deze kunnen worden beschouwd als **middelgrote begunstigen**: Frankrijk (30,3 miljoen EUR), Duitsland (24,5 miljoen EUR), Polen (23,8 miljoen EUR), Malta (22,8

miljoen EUR), Hongarije (19,4 miljoen EUR), Finland (16,4 miljoen EUR) en Slovenië (16,1 miljoen EUR).

- De overige lidstaten ontvingen tussen 0,03 % en 2 % en kunnen worden geclassificeerd als **kleine begunstigen**: Oostenrijk (4,5 miljoen EUR), België (5,2 miljoen EUR), Cyprus (7,5 miljoen EUR), Tsjechië (5,6 miljoen EUR), Denemarken (2,1 miljoen EUR), Estland (8,8 miljoen EUR), Letland (5,3 miljoen EUR), Luxemburg (0,14 miljoen EUR), Nederland (9,8 miljoen EUR), Portugal (9,3 miljoen EUR), Slowakije (3,4 miljoen EUR) en Zweden (4,1 miljoen EUR).

Grafiek 2: EU-bijdragen en daaraan gekoppelde nationale financiering 2007-2009



Voor 2007, 2008 en 2009 planden de lidstaten **gekoppelde financiering** ter hoogte van respectievelijk 125,9 miljoen EUR, 68,3 miljoen EUR en 111,7 miljoen EUR. De middelen die werden toegewezen aan technische bijstand voor het beheer van het Fonds in de lidstaten bedroegen respectievelijk 6 miljoen EUR, 6,5 miljoen EUR en 6,6 miljoen EUR.

Uit het uitgavenpercentage dat werd gerapporteerd in de loop van 2010, bleek dat het totale gebruik van de kredieten door de lidstaten voor de eerste jaren hoog was (ongeveer 90 % voor 2007 en 2008). Het percentage voor 2009 ligt op 70 %, maar de rapportering bestreek niet de volledige uitvoeringsperiode. Enkele van de voornaamste begunstigde lidstaten, zoals Spanje, Litouwen en Malta, hebben consequent de volledige toewijzing vastgelegd. Voor Italië en Griekenland waren er lagere percentages (90 % en tussen 60 en 70 %).

### 3.2. EU-middelen voor communautaire acties en specifieke acties

13 591 710 EUR werd vastgelegd voor de uitvoering van de communautaire acties tijdens de verslagperiode. Dit bedrag dekt 14 projecten inzake samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van immigratieverbindingfunctionarissen en vier inzake het oprichten van gemeenschappelijke aanvraagcentra in derde landen. Deze acties werden opgezet om te zorgen voor een gecoördineerde uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid op lokaal niveau, waarbij verantwoordelijkheden werden gedeeld en beschikbare middelen werden samengevoegd. Eén voorbeeld van verbeterde samenwerking op dit gebied is het "Schengen House"-project in Kinshasa dat door België samen met Portugal is opgezet. Dit maakte het delen van middelen mogelijk, hetgeen leidde tot lagere kosten voor de behandeling van visumaanvragen. Dergelijke projecten bevorderen en verbeteren de uitvoering van het Europees visumbeleid en effenen de weg voor andere lidstaten om hun beleid te richten op het

bereiken van de doelstellingen van het Stockholm-programma inzake de intensivering van regionale consulaire samenwerking. Ze voorkomen frauduleuze visumafgifte en creëren een momentum om over te gaan naar een nieuw stadium in de ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met de competenties van de lidstaten op dit gebied.

Daarnaast werden studies uitgevoerd over concepten voor grensbewakingsinfrastructuur, een veilig communicatienetwerk en een inlichtingenbeeld over de situatie in het gebied vóór de grens in het kader van een Europees grensbewakingssysteem (EUROSUR), samenwerking tussen grenswachters en douanediensden die aan de buitengrenzen van de EU werken, en een Europees Elektronisch systeem voor reisvergunningen (ESTA).

In de periode 2008-2009 werd 18 397 314 EUR vastgelegd voor specifieke acties aan grensgedeelten in Italië, Griekenland, Malta en Spanje die in de Frontex-beoordeling werden aangeduid als meest risicovol. De maatregelen versterken de capaciteiten van de lidstaten die worden geconfronteerd met toegenomen migratiedruk. In Italië bijvoorbeeld werden, om de druk aan de maritieme grenzen te verminderen, onder andere multidisciplinaire teams (inclusief linguïsten en psychologen) en apparatuur ingezet om de identificatie van migranten te verbeteren. In Griekenland werden patrouillemotorfietsen gekocht om de bewakingscapaciteit van de Helleense kustwacht langs de kustlijn van het oostelijke gedeelte van de Egeïsche Zee te versterken. Griekenland is ook van plan een project uit te voeren dat de oprichting van een geïntegreerd bewakingssysteem aan een bepaald deel van de grens met Turkije beoogt.

#### **4. VOORBEREIDING VAN DE UITVOERING IN DE LIDSTATEN**

##### **4.1. Ingebruikneming van het Fonds**

De Commissie heeft **uitvoeringsvoorschriften** voor het Fonds<sup>9</sup> vastgesteld, die voor alle vier fondsen hetzelfde zijn, om een geharmoniseerde toepassing te garanderen en gemeenschappelijke modellen voor programmering en rapportering tot stand te brengen. In de voorschriften worden selectieprocedures en criteria voor subsidiabiliteit van in het kader van het Fonds gedane uitgaven uiteengezet. Een ander belangrijk onderdeel van de begeleiding bestond uit de samenstelling, in nauwe samenwerking met de lidstaten, van een **handleiding over subsidiabiliteit**, met praktische voorbeelden en optimale werkwijzen over projectmanagement. Er werden informatiesessies over de regels betreffende subsidiabiliteit van uitgaven georganiseerd en de handleiding werd regelmatig bijgewerkt. Verdere algemene richtsnoeren werden verschaft op vergaderingen van het "**SOLID-comité**" en in drie **conferenties** over de Fondsen (in 2008 over de Fondsen in het algemeen en in 2009 voor auditinstanties en over programmering en evaluatie).

##### **4.2. Garanties voor de regelmatigheid en wettigheid van de uitgaven**

Hoewel de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het beheer van de fondsen in het kader van de programma's, draagt de Commissie de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het algemeen juridisch kader en voor de uitvoering van de EU-begroting. Deze verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend door bepaalde taken te delegeren aan de lidstaten, waarbij de nodige toezicht- en

---

<sup>9</sup> Beschikking nr. 458/2008/EG, PB L167 van 27.06.2008, blz. 135.



rapportageverplichtingen gelden. Daarom zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het opstellen van een **beheers- en controlesysteem** overeenkomstig de eisen in de basisbeschikking.

De lidstaten hebben de volgende instanties aangewezen: 1) een verantwoordelijke instantie, die verantwoordelijk is voor het beheer van het programma, indien nodig ondersteund door een gedelegeerde instantie, 2) een auditinstantie, die verantwoordelijk is voor het verifiëren van de doeltreffende werking van het beheers- en controlesysteem en 3) een certificeringsinstantie, die verantwoordelijk is voor het certificeren van de uitgavendeclaraties vóór ze naar de Commissie worden gestuurd. Samen zijn deze instanties verantwoordelijk voor het garanderen van een goed financieel beheer van de aan de lidstaat toegewezen fondsen.

In het algemeen hebben de lidstaten ervoor gekozen om de verantwoordelijke instantie en de certificeringsinstantie in één orgaan onder te brengen en de auditinstantie in een ander orgaan. Deze keuze vloeit voort uit het feit dat het Fonds, vanwege zijn toepassingsgebied en aard, hoofdzakelijk wordt uitgevoerd door publiekrechtelijke lichamen die vaak deel uitmaken of onder toezicht staan van de entiteiten die het Fonds beheren. In dergelijke gevallen bepalen de uitvoeringsvoorschriften dat de onafhankelijkheid van de auditinstantie moet worden versterkt: elders onderbrengen wordt als beste praktijk beschouwd.

De meeste lidstaten hebben de verantwoordelijke instantie ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken (alle lidstaten uitgezonderd FR, EL, NL, DE, DK, LU en SE). Negen lidstaten hebben een instantie aangeduid die exclusief verantwoordelijk is voor de uitvoering van het Buitengrenzenfonds en veertien lidstaten hebben beslist om een instantie op te richten die verantwoordelijk is voor twee of meer Fondsen van het algemene programma.

De beschrijvingen van de systemen werden onderzocht op naleving van de basisbeschikking voordat de eerste betalingen werden verricht. Uit het onderzoek van de beschrijvingen, de systeemaudits en de andere beschikbare informatie over de uitvoering van het Fonds, blijkt dat de meeste lidstaten over robuuste systemen beschikken. "Verklaringen zonder beperkingen" werden afgegeven voor 15 beschrijvingen van de systemen, terwijl 8 lidstaten een "verklaring met beperkingen" ontvingen en verzocht werden om een aantal delen van de beschrijving te herzien. De vastgestelde zwakheden werden geacht een beperkte impact te hebben. Dit betrof in het bijzonder de verzekering van onafhankelijkheid van de auditinstantie wanneer het Fonds werd uitgevoerd volgens de "executing body method" (wanneer vanwege de kenmerken van een actie vooraf vaststaat wie met de uitvoering moet worden belast of wanneer *de jure* of *de facto* sprake is van een monopolie van een potentiële begunstigde).

Bovendien werden tussen 2008 en 2010 systeemcontroles uitgevoerd in 14 lidstaten. De meeste systemen bleken goed te werken, maar voor sommige waren verbeteringen noodzakelijk. De lidstaten werd in het bijzonder verzocht om de aanwijzing van instanties te formaliseren, de regels voor het indienen van documenten voor projectselectieprocedures aan te scherpen en overeenkomsten met individuele projectbegunstigden tijdig te ondertekenen.

De Commissie heeft een aantal werkbezoeken georganiseerd om de naleving en uitvoering van de programmadoelstellingen te verifiëren. In 2009 werd begonnen met toezichtactiviteiten. Deze activiteiten zijn voortgezet in de daarop volgende jaren.

### 4.3. Nationale strategieën voor het gebruik van de EU-middelen

De lidstaten hebben in de meerjarenprogramma's de institutionele structuur, het beleid en de nationale behoeften en uitdagingen voor de toekomst beschreven. Deze meerjarenprogrammering hielp om op een systematische manier te bepalen hoe in deze behoeften moet worden voorzien. Het stimuleerde een toekomstgerichte planning van meerjareninvesteringen op het niveau van de lidstaten en bracht de belangrijkste openbare instanties samen in een gecombineerde en geïntegreerde inspanning om de strategische doelstellingen op lange en middellange termijn te bepalen.

De lidstaten wezen erop dat het in de context van een constant verschuivende migratiedruk en snel veranderende technologische en veiligheidseisen niet eenvoudig was om naar behoren te voldoen aan de EU-eisen voor grenscontrole en visumbeheer gezien de beschikbare nationale middelen en structuren. Met deze eisen, de EU-projecten inzake twee grootschalige IT-systemen en de noodzaak van naleving van de nieuwe EU-wetgeving op dit gebied in het achterhoofd werden de volgende doelstellingen in de meerjarenprogramma's bepaald:

Prioriteit	Hoofddoelstellingen / Gepland bedrag / Betrokken lidstaten
<b>1: geleidelijke totstandbrenging van het gemeenschappelijk geïntegreerd grensbeheersysteem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• versterking van de grenscontrole: modernisering van infrastructuur, transportmiddelen en apparatuur voor controles en bewaking</li> <li>• verbetering van de coördinatie op nationaal niveau en met andere lidstaten via ICT-systemen die realtime informatie-uitwisseling mogelijk maken</li> <li>• transportmiddelen en uitrusting voor operationele samenwerking met Frontex</li> </ul>
	<p>Bedrag: 543 697 746,36 EUR</p> <p>Alle betrokken lidstaten (23)</p>
<b>2: nationale componenten van een Europees bewakingssysteem voor de buitengrenzen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verbetering van grensbewakingscapaciteit wat betreft infrastructuur en apparatuur</li> <li>• het met elkaar verbinden en integreren van de bestaande communicatiesystemen in één allesomvattend bewakingssysteem</li> <li>• oprichting van nationale coördinatiecentra als de toekomstige knooppunten van het Eurosur-netwerk</li> </ul>
	<p>Bedrag: 797 829 115,38 EUR</p> <p>Betrokken lidstaten: BE, EE, FR, EL, HU, IT, LV, MT, NL, PL, PT, SI, ES, SE (14)</p>

<p><b>3: visa en aanpakken van illegale immigratie</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verbeteringen bij de behandeling van visa: investeringen in infrastructuur en apparatuur, in het bijzonder apparatuur voor de afname van biometrische gegevens, waardoor het onderzoek wordt vereenvoudigd en de strijd tegen misbruik van visa doeltreffender wordt</li> <li>• verbeterde veiligheid in de consulaten door investeringen in infrastructuur en apparatuur</li> <li>• efficiëntere strijd tegen documentfraude met behulp van moderne detectieapparatuur en het inzetten van documentadviseurs</li> <li>• verbeterde consulaire samenwerking met andere lidstaten, het delen en samenvoegen van middelen, onder andere door het oprichten van gemeenschappelijke aanvraagcentra</li> <li>• beter beheer van migratiestromen van onderdanen van derde landen in het Schengengebied door het inzetten van immigratieverbindingfunctionarissen en de versterking van het netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen in samenwerking met andere lidstaten</li> </ul>
	<p>Bedrag: 64 868 225,91 EUR</p> <p>Betrokken lidstaten: AT, BE, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, IT, LU, HU, MT, NL, PL, SE, SI (17)</p>
<p><b>4: IT-systemen op het gebied van de buitengrenzen en visa</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ontwikkeling, tests en aanpassingen van het nationale gedeelte van het Visuminformatiesysteem (NVIS), zoals de installatie van een beveiligde verbinding tussen de consulaire instanties, grensdoorlaatposten en de centrale eenheid van het VIS</li> <li>• ontwikkeling van het overgangssysteem "SISone4all", gevolgd door het testen en installeren van het nationale gedeelte van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (NSIS II) en de migratie van SISI / SISone4all naar SIS II</li> <li>• verdere ontwikkeling van systemen voor de automatische doorgifte van passagiersgegevens</li> <li>• verbetering van de coördinatie van de informatiestromen door moderne communicatietechnologie</li> </ul>
	<p>Bedrag: 191 379 999,30 EUR</p> <p>Alle betrokken lidstaten (23)</p>

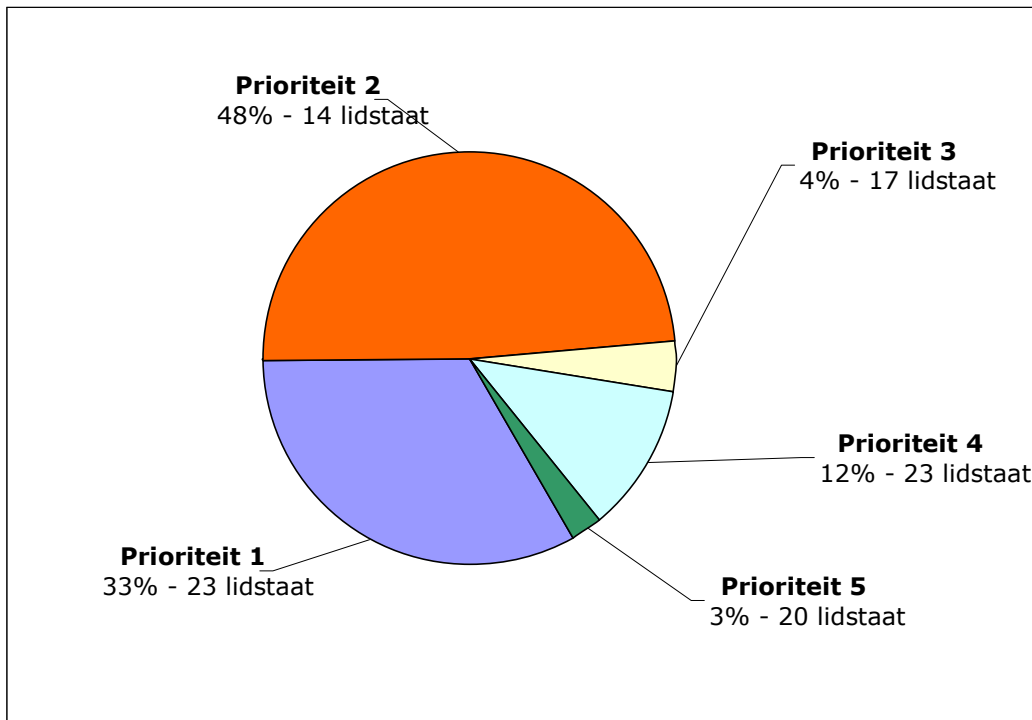
<p><b>5: effectieve en efficiënte toepassing van het EG-acquis met betrekking tot de buitengrenzen en visa</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opleiding en seminars voor grenswachters en consulaire ambtenaren om hun operationele capaciteit, expertise en kennis van EU-normen (Schengengrenscodes en de Visumcode) en optimale werkwijzen te verbeteren</li> <li>• uitwisselings- en/of detacheringsprogramma's</li> <li>• oprichting van netwerken voor het delen van informatie en ervaringen en ontwikkeling van nieuwe werkwijzen</li> <li>• grenswachters meer in staat stellen om grenscontroles uit te voeren met behulp van nieuwe technologie via innovatieve opleidingsmaterialen en -methoden, simulatoren, enz.</li> <li>• efficiëntere evaluatie en efficiënter beheer van migratiestromen door verbeterde risicoanalyse</li> </ul>
<p>Bedrag: 41 552 119,94 EUR</p> <p>Betrokken lidstaten: AT, BE, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, IT, HU, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI (19)</p>	

De lidstaten zijn voornemens om tijdens de volledige looptijd van het Fonds de hoogste bedragen toe te kennen aan de versterking van grenscontroleactiviteiten *als zodanig* (prioriteiten 1 en 2); in totaal 81 % van de geraamde beschikbare kredieten. Aanzienlijke EU-middelen worden echter ook gereserveerd voor de realisatie van IT-systemen ter ondersteuning van deze activiteiten (prioriteit 4).

De relevantie van de prioriteiten, ongeacht de toegewezen middelen, kan worden afgeleid uit het aantal lidstaten dat ervoor kiest om in het kader van die prioriteiten acties uit te voeren:

- Alle lidstaten hebben besloten om activiteiten in het kader van de prioriteiten 1 en 4 uit te voeren;
- de prioriteiten 3 en 5, hoewel minder belangrijk in termen van het totale bedrag, worden nog steeds belangrijk geacht, aangezien respectievelijk 17 en 19 lidstaten activiteiten in het kader van die twee prioriteiten hebben gepland;
- prioriteit 2, die op zichzelf bijna de helft van de geraamde fondsen zal bestrijken, betreft aanvankelijk lidstaten die deelnemen aan de eerste fase van de ontwikkeling van EUROSUR, d.w.z. landen van het Middellandse Zeegebied en de Atlantische toegangsroutes ervan en landen aan de oostelijke buitengrens van de Europese Unie. Sommige andere landen zouden in een later stadium meedoen aan het systeem. Slechts 14 lidstaten hebben in hun meerjarenstrategieën activiteiten in het kader van deze prioriteit voorzien, waarvan sommige beslist hebben om ze voor latere jaren te plannen.

Grafiek 3: Meerjarenprogrammering per prioriteit



*Voorbeelden van strategische programmering uit de meerjarenprogramma's*

- **Spanje**

85 % van de indicatieve begroting voor 2007-2013 is geprogrammeerd voor grensbewakingscapaciteit in het kader van prioriteit 2. Deze investeringen hebben hoofdzakelijk betrekking op de invoering van het geïntegreerd systeem voor de bewaking van de buitengrenzen (SIVE) in de Canarische eilanden en de Balearen, en Levante (de oostelijke Middellandse Zee-regio van Spanje). De invoering van SIVE houdt in dat verschillende stations worden uitgerust met radar- en optische sensoren om kleine boten (motorboten en kleine vissersboten) te detecteren en te identificeren vóór ze de kust bereiken. De door elk station verzamelde algemene informatie wordt doorgestuurd naar en centraal bijgehouden in een commando- en controlecentrum. Zo kunnen in een vroeg stadium de noodzakelijke stappen worden genomen om de maritieme grens te beveiligen en om incidenten met tragische gevolgen te vermijden.

- **Frankrijk**

Een belangrijke strategische doelstelling voor Frankrijk is de versterking van het maritiem bewakingsysteem "Spationav". Dit waarschuwings- en informatiesysteem is bedoeld om maritieme en territoriale prefecten maar ook alle centra voor coördinatie en bewaking van de buitengrenzen nagenoeg in realtime informatie te verschaffen over bewegingen in de richting van de kustlijn. De geplande investeringen zijn bedoeld voor ultramoderne apparatuur, zoals hogefrequentieradars, onbemande lucht- en grondvoertuigen, geostationaire satellieten, sensoren, enz., alsmede de ontwikkeling en onderlinge verbinding van de nodige IT-hulpmiddelen. Het verst gevorderde stadium van de ontwikkeling omvat het garanderen van

de interoperabiliteit met de bewakingssystemen van andere lidstaten.

- **Italië**

Italië heeft de verbetering van de efficiëntie en interoperabiliteit van de bestaande informatiesystemen voor grensbeheer tot een van de hoofddoelstellingen gemaakt. De communicatienetwerksystemen en -structuren zullen worden verbeterd en er zullen nieuwe hulpmiddelen worden ontwikkeld. Het toekomstig grensinformatiesysteem zal bijvoorbeeld eerstelijns documentcontroles mogelijk maken dankzij een combinatie van traditionele en elektronische technologieën voor het lezen van reisdocumenten.

- **Duitsland**

Gezien zijn geografische locatie (beperkte fysieke buitengrenzen) ligt de toegevoegde waarde van de Duitse strategie in de ondersteuning van maatregelen vóór de grens in derde landen. Met behulp van het Fonds zal het netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen en document- en visumadviseurs in de landen van herkomst van migranten aanzienlijk worden uitgebreid, zodat documentfraude kan worden aangepakt en zodat kan worden gewaarborgd dat al vóór de migranten bij de grens aankomen is gecontroleerd of zij voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot het Schengengebied.

- **Finland**

Aangezien een operationeel capabele vloot patrouilleboten essentieel is voor een geloofwaardige grensbewaking en voor het bestrijden van illegale migratie, heeft Finland de modernisering van zijn vloot tot een van zijn voornaamste doelstellingen in het kader van het Fonds gemaakt. Alle patrouilleboten zullen worden vervangen op basis van een model dat volledig is aangepast aan de omgeving van de Baltische Zee en de normen voor gezamenlijke operaties van Frontex. De boten zullen worden uitgerust met nieuwe bewakingstechnologie zoals warmtegevoelige camera's, nachtzichtapparatuur en telecommunicatie, zodat met registers kan worden gewerkt en een optimaal omgevingsbewustzijn op zee kan worden gecreëerd.

- **Polen**

Na de toetreding van Polen tot de EU en het Schengengebied werden de grenzen met de Russische Federatie, de Republiek Belarus en Oekraïne, alsmede de Baltische Zee en internationale luchthavens, buitengrenzen van de Europese Unie. De landgrens van ongeveer 1 185 km is een van de langste delen van de buitengrens die wordt bewaakt door één lidstaat. 70 % van de indicatieve begroting voor 2007-2013 is geprogrammeerd voor de modernisering van grensinfrastructuur en het upgraden van ICT-systemen die noodzakelijk zijn voor grenscontroles en bewaking aan deze grens. Dit omvat de modernisering van bestaande en de

bouw van nieuwe grensbewakingsposten, de bouw van nieuwe radiotorens om de communicatiesystemen te stroomlijnen, de aanleg van een zone voor grensbewakingshonden, de aanleg van landingsplaatsen voor helikopters, de aanleg en aanpassing van rijstroken, enz.

- **Slovenië**

Slovenië ligt aan het einde van de "Balkanroute" en wordt geconfronteerd met mensensmokkel, illegale migratie en andere grensoverschrijdende criminaliteit. Het Fonds wordt gebruikt om voort te bouwen op de investeringen die in het kader van het Phare-programma en de Schengenfaciliteit zijn gedaan voor de doeltreffende controle van de buitengrens met Kroatië. De investeringen hebben onder andere betrekking op infrastructuur aan 20 grensdoorlaatposten, transportmiddelen en technische apparatuur, zoals vaste en mobiele biometrische paspoort- en vingerafdrukscanners. Bovendien zal de communicatie worden verbeterd door de bestaande analoge radiostations te vervangen door een modern digitaal TETRA-systeem.

## **5. UITVOERING VAN PROGRAMMA'S VOOR 2007, 2008 EN 2009**

In dit hoofdstuk worden de feiten en cijfers betreffende de uitvoering van de programma's van 2007, 2008 en 2009 zoals die zijn gerapporteerd door de lidstaten in 2010, gepresenteerd en met elkaar vergeleken. Het overzicht is niet gebaseerd op de resultaten van voltooide en financieel afgehandelde projecten, aangezien de definitieve verslagen van 2007 en 2008 nog onderzocht worden en het jaarprogramma van 2009 nog loopt. De definitieve verslagen worden pas tegen 31 maart 2012 verwacht. Aangezien de uiterste datum voor verzoeken tot herziening van de acties in het jaarprogramma van 2009 31 maart 2011 was, is het bovendien mogelijk dat de overzichtscijfers betreffende de geprogrammeerde acties niet exact overeenkomen met de feitelijk uitgevoerde acties in de lidstaten.

### **5.1. Selectieprocedure en voornaamste begunstigden**

#### *5.1.1. Algemene benadering*

Het Fonds wordt meestal aangewend op gebieden waar de jure een monopolie van nationale overheidsdiensten bestaat of waar om veiligheidsredenen geen open oproep tot het indienen van voorstellen mogelijk is. Bijgevolg worden acties in het kader van het Fonds vooral uitgevoerd volgens de "executing body method", waarbij de verantwoordelijke instantie beslist om de projecten alleen uit te voeren of in samenwerking met andere nationale overheidsdiensten met specifieke competenties. Reeds tijdens de voorbereiding van de jaarprogramma's bepalen de verantwoordelijke instanties wie de projectbegunstigden zijn en welke acties worden uitgevoerd. Aangezien het Fonds bedoeld is voor verschillende beleidsterreinen, is het voor een evenwichtige uitvoering van het Fonds essentieel om in een vroeg stadium alle relevante actoren hierbij te betrekken.

#### *5.1.2. Selectieprocedures*

Aan de hand van selectieprocedures werd bepaald welke acties moesten worden opgenomen in de jaarprogramma's, waarbij belangenconflicten moesten worden voorkomen en het

beginsel van kosteneffectiviteit moest worden nageleefd. De meest voorkomende procedure bestond uit het organiseren van oproepen tot het indienen van blijken van belangstelling gericht aan potentiële begunstigen en het oprichten van interministeriële commissies om het proces te sturen. In Hongarije bijvoorbeeld werden voor elk jaarprogramma gesloten oproepen tot het indienen van blijken van belangstelling in twee fasen georganiseerd. In de eerste fase werd een uitnodiging tot het indienen van een algemene projectbeschrijving rechtstreeks aan de relevante nationale instanties gericht, waarna door een onafhankelijke evaluatiecommissie werd bepaald welke projecten in het kader van de jaarprogramma's zouden worden gerealiseerd. Na goedkeuring van het jaarprogramma werden de geselecteerde begunstigen verzocht om gedetailleerde projectbeschrijvingen in te dienen. Een vergelijkbare benadering in twee fasen werd ook door Polen gevolgd. Litouwen identificeerde de projectbegunstigen in het stadium van de voorbereiding van het meerjarenprogramma en selecteerde de projecten na de aanvaarding van het ontwerp-jaarprogramma door de Commissie. In Italië werd, om de deelname van verschillende betrokken overheidsinstanties te garanderen, een ontwerpgroep opgericht die was samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende ministeries. De ontwerpgroep, die als een college optrad, analyseerde projectvoorstellen die door potentiële eindbegunstigen waren ingediend en adviseerde de verantwoordelijke instantie over de selectie van acties. Dit model werd ook gevolgd in landen met kleinere toewijzingen, zoals Denemarken, waarin een interministeriële stuurgroep deelnam aan de selectie van projecten.

#### *5.1.3. Voornaamste begunstigen*

In het kader van de jaarprogramma's van 2007-2009 waren de voornaamste projectbegunstigen gewoonlijk gespecialiseerde afdelingen en/of agentschappen die onder het ministerie van Binnenlandse Zaken vallen, zoals grenswachtdiensten, de nationale politie, IT- en communicatieafdelingen. Daarnaast werden projecten uitgevoerd door de consulaire diensten, die onder het ministerie van Buitenlandse Zaken vallen.

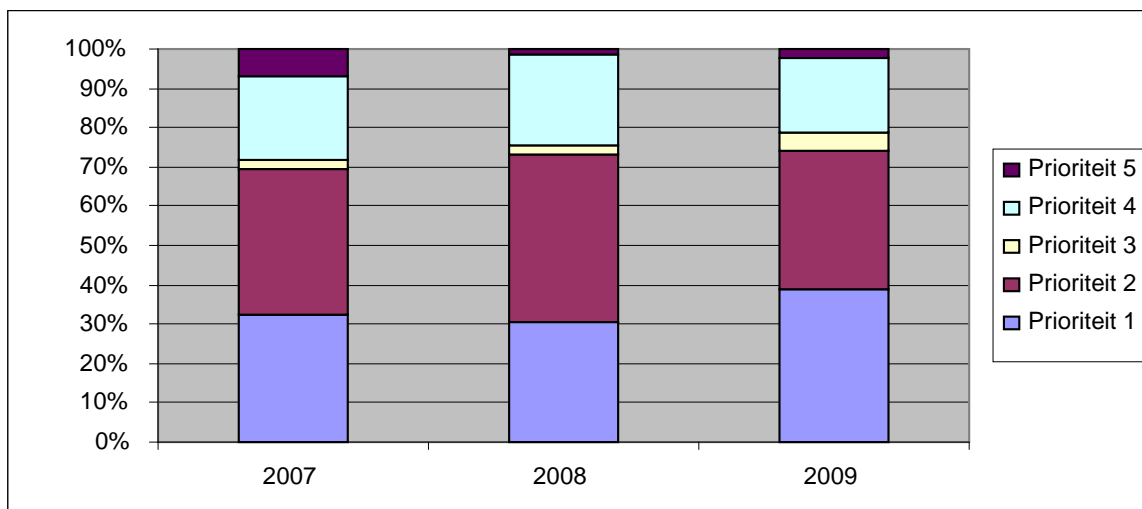
Afhankelijk van de nationale organisatie werden in sommige lidstaten andere publiekrechtelijke lichamen met meer specifieke competenties ingeschakeld, zoals de federale recherche in Duitsland (verantwoordelijk voor het SIS) of de instantie voor de binnenwateren in Litouwen, die verantwoordelijk is voor de bewaking van het noordelijk deel van het Koerse hof, dat grenst aan Rusland.



## 5.2. Kwantitatieve aspecten van de uitvoering door de lidstaten

### 5.2.1. Verdeling van de middelen over de vijf EU-prioriteiten

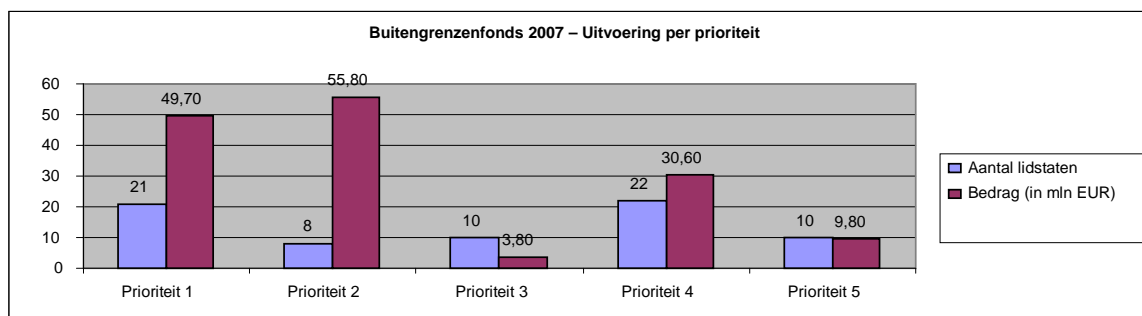
Grafiek 4: EU-bijdragen 2007, 2008 en 2009 per prioriteit

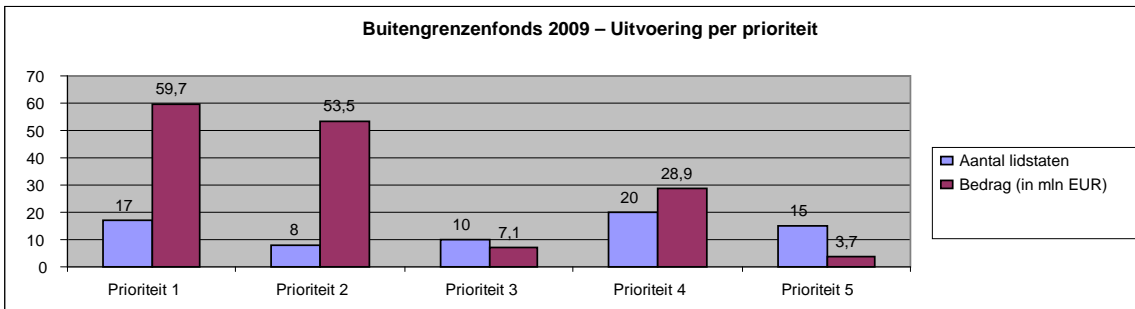
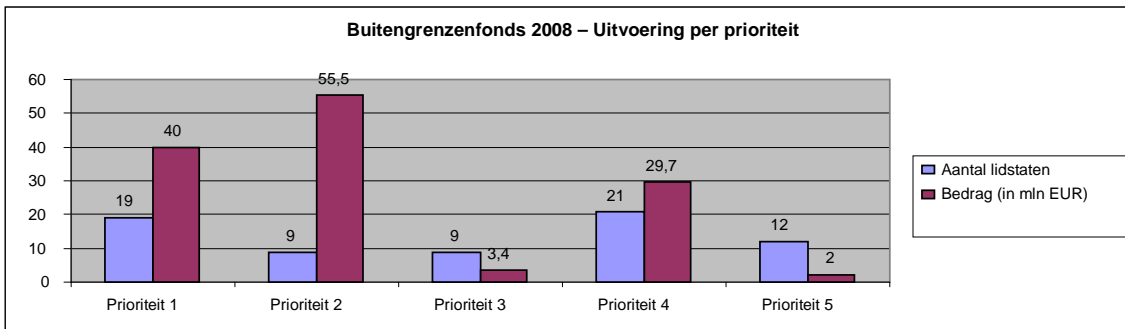


De prioriteiten 1 en 2 beslaan 72 % van de fondstoewijzingen in 2007-2009, prioriteit 4 21 % en de prioriteiten 3 en 5 respectievelijk 3 % en 4 %.

In overeenstemming met de logica van de meerjarenprogrammering van de lidstaten is de keuze van activiteiten waaraan de fondsen in de eerste vijf jaren van de uitvoering werden toegewezen hoofdzakelijk bepaald door de nationale behoeften op het gebied van geïntegreerd grensbeheer, bewakingscapaciteit en VIS en SIS II (prioriteiten 1, 2 en 4). In de loop van de levenscyclus van het Fonds wordt echter in toenemende mate nadruk gelegd op acties ter ondersteuning van de afgifte van visa (prioriteit 3). Deze trend zet zich ook voort in 2010 en 2011. Door de jaren heen hebben verschillende lidstaten maatregelen getroffen in verband met risicoanalyse, opleiding voor grenswachten en consulaire diensten en promotiecampagnes georganiseerd, en informatie verspreid in het kader van prioriteit 5, hoewel de toegewezen middelen beperkt waren en in de beginperiode van de uitvoering van het Fonds afnamen.

Grafiek 5: 2007-2009 - Keuzes van de lidstaten per prioriteit in het kader van elk van de jaarprogramma's





Gedurende de jaarprogramma's van 2007-2009 bleven de prioriteiten 1, 2 en 4 steeds even belangrijk, zowel wat het toegewezen bedrag als wat het aantal lidstaten dat acties uitvoert, betreft. Dit komt door het feit dat het vooral investeringen betreft waarvoor meerjarenprojecten nodig zijn. Bijgevolg heeft het selecteren van dergelijke projecten in het kader van een van de jaarprogramma's, in zekere mate, de keuzes bepaald voor de latere jaarprogramma's.

Het aantal lidstaten dat acties uitvoert in het kader van prioriteit 3 bleef zo goed als ongewijzigd, met weinig onderlinge variatie. Dit kan gedeeltelijk worden verklaard door de institutionele structuur en een strategisch kader in de betreffende landen. Dergelijke projecten vereisen nauwe samenwerking met een ander lichaam, meestal het ministerie van Buitenlandse Zaken. In sommige landen is het partnerschap goed ontwikkeld en maakt het een vlotte samenwerking mogelijk, terwijl het in andere landen minder evident blijkt te zijn. Sommige lidstaten beslisten om voor aan visa gerelateerde procedures uitsluitend nationale middelen te gebruiken.

Aan prioriteit 5 wordt een toenemend algemeen belang toegekend zoals uit het groeiend aantal lidstaten blijkt.

In de verslagperiode voerden alle lidstaten acties uit in verband met IT-systemen die noodzakelijk zijn op het gebied van het beheer van de buitengrenzen en visa (prioriteit 4), en alle lidstaten uitgezonderd DK en LU voerden maatregelen uit voor de geleidelijke totstandbrenging van het geïntegreerd grensbeheer (prioriteit 1). Acties die de bewakingscapaciteit versterken en de oprichting van EUROSUR ondersteunen (prioriteit 2) werden gerealiseerd door 10 lidstaten, namelijk EL, ES, FR, HU, MT, IT, LT, PT, SE, SI. 13 lidstaten wijdden een deel van hun programma's aan maatregelen in verband met procedures voor de afgifte van visa (prioriteit 3): AT, BE, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, HU, NL, PL, SI, SE

en 15 lidstaten voerden opleidings- en/of verspreidingsactiviteiten uit (prioriteit 5): alle uitgezonderd CY, DK, EE, LU, MT, NL, PT, SE.

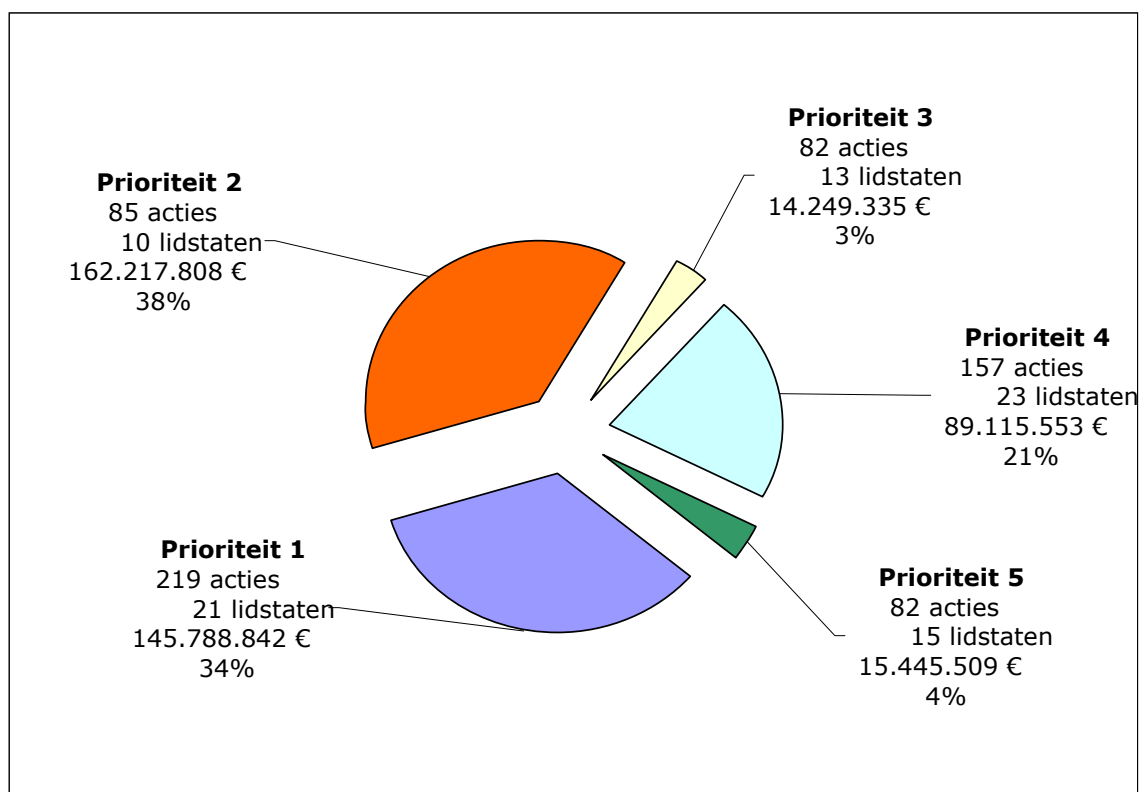
Wat de variatie door de tijd heen betreft, is voor alle prioriteiten tijdens alle programmajaren een zelfde deel van de totale begroting uitgetrokken, behalve voor prioriteit 3, waarvoor de toegewezen bedragen vanaf 2009 opmerkelijk stegen, en voor prioriteit 5, waarvoor het toegewezen bedrag bijzonder hoog was in 2007. Dit laatste kan gedeeltelijk verklaard worden door de toegenomen behoefte aan opleiding door de betrokken diensten bij de ingebruikneming van het Fonds.

### 5.2.2. Aantal acties

Tabel 3: 2007-2009 - aantal acties per prioriteit

	Prioriteit 1	Prioriteit 2	Prioriteit 3	Prioriteit 4	Prioriteit 5	Totaal 2007-2009
2007	76	27	32	57	25	217
2008	78	35	18	48	26	205
2009	65	23	32	52	31	203
<b>Totaal</b>	<b>219</b>	<b>85</b>	<b>82</b>	<b>157</b>	<b>82</b>	<b>625</b>

Grafiek 6: 2007-2009 - verdeling van (EU) middelen en acties per prioriteit in het kader van het Fonds



In termen van het aantal uitgevoerde acties domineren prioriteit 1 en prioriteit 4, met vergelijkbare gemiddelde kosten per actie van ongeveer 600 000 EUR. Voor de prioriteiten 3 en 5 zijn hetzelfde aantal acties uitgevoerd tegen gemiddelde kosten van ongeveer 180 000

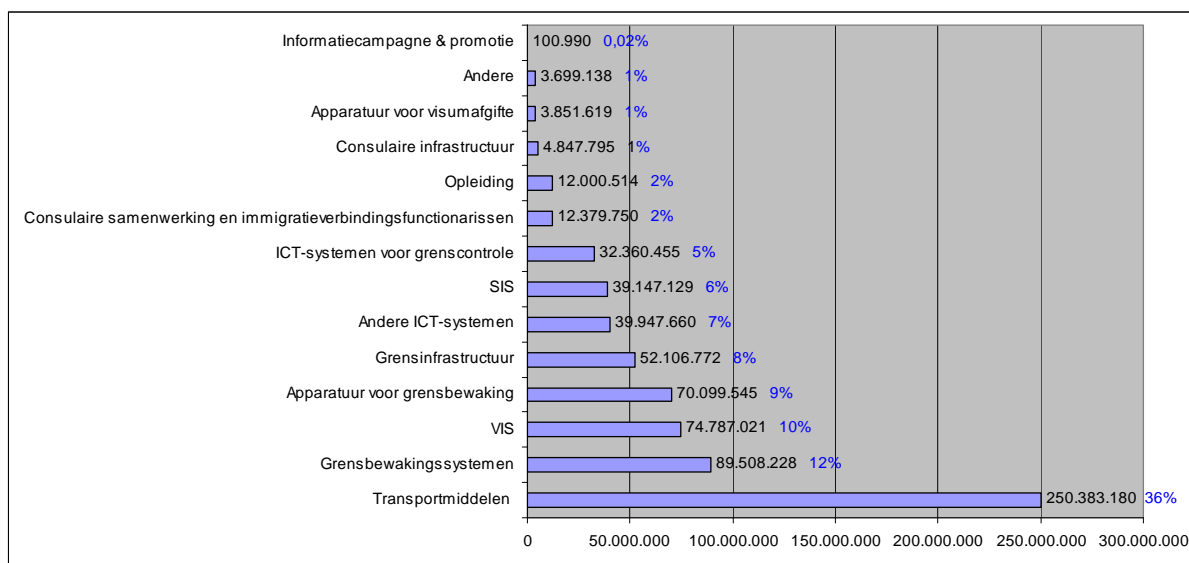
EUR. Voor in het kader van prioriteit 2 uitgevoerde acties was gemiddelde 2 000 000 EUR nodig.

### 5.3. Kwalitatieve aspecten van de uitvoering door de lidstaten

#### 5.3.1. Categorieën acties in het kader van het Fonds - typologie

De door het Fonds ondersteunde acties verschillen van de acties in het kader van de andere Fondsen van het algemeen programma in die zin dat ze overwegend betrekking hebben op materiële investeringen in plaats van operaties en "zachte" maatregelen, zoals counselling, opleiding, enz. Daarom ontwikkelde de Commissie een analytisch hulpmiddel voor in het kader van het Fonds uitgevoerde investeringen op grond van de bereikte resultaten. Hiermee kunnen de acties onder elk van de prioriteiten worden geclassificeerd. Voor prioriteit 1 werden twee subcategorieën van acties geïdentificeerd, nl. acties in verband met controles (aan grensdoorlaatposten) en acties in verband met bewaking (langs de grens). Voor elke subcategorie werden de volgende categorieën volgens het type behaald resultaat bepaald: infrastructuur, transportmiddelen, bedrijfsuitrusting en IT-systemen. Voor prioriteit 2 werd hetzelfde patroon gevolgd. Onder prioriteit 3 werden acties ofwel gekwalificeerd als infrastructuur, uitrusting of IT-systemen, ofwel als consulaire samenwerking of inzet van immigratieverbindingfunctionarissen. Prioriteit 4 behelst investeringen in verband met het SIS, het VIS en andere relevante IT-systemen. Ten slotte waren voor prioriteit 5 opleiding en risicoanalyse de voornaamste categorieën, met daarnaast informatiecampaagnes en andere activiteiten.

Grafiek 7: 2007-2009 - verdeling van de middelen (EU-bijdrage en nationale middelen) volgens de resultaten



- In de eerste jaren van de uitvoering van het Fonds werd ongeveer de helft van de middelen gebruikt om de grensbewakingscapaciteit te versterken (investeringen in verschillende transportmiddelen 36 %, gevolgd door grensbewakingsystemen 12 % en apparatuur voor grensbewaking 9 %).
- Een kwart van de middelen ging naar IT-systemen (VIS 10 %, SIS 6 % en andere IT-systemen 7 %).

- **Minder dan een vijfde werd gebruikt voor de versterking van grensdoorlaatposten** (grensinfrastructuur 8 %, apparatuur voor controles aan grensdoorlaatposten 5 % en ICT-systemen voor controles aan grensdoorlaatposten 4 %).

### 5.3.2. Voorbeelden van bereikte resultaten

- De aanschaf van transportmiddelen betrof vooral voertuigen voor grensbewaking, namelijk helikopters voor luchtpatrouilles, schepen voor de bewaking van zeegrenzen en landvoertuigen voor landgrenzen. Cyprus maakte gebruik van de beschikbare middelen om zijn bewakingscapaciteit aanzienlijk te verhogen: 2 helikopters, 2 middelgrote patrouilleboten en 40 landvoertuigen werden aangekocht in het kader van de programma's van 2007-2009. Ook door Estland, Finland en Spanje werden helikopters aangekocht. Malta verving de bestaande schepen door 4 nieuwe patrouilleboten met een verhoogde capaciteit voor zeepatrouilles in termen van tijd, apparatuur en bemanning. Griekenland investeerde in een aantal passagiersvoertuigen voor patrouilles evenals motorfietsen voor patrouilles die worden ingezet voor patrouilles van de wegen in de grensgebieden. Ook door Duitsland, Finland, Spanje en Estland werden patrouilleschepen aangekocht. Finland kocht daarnaast hovercrafts, ijsvoertuigen en boten die kunnen functioneren in bevroren wateren. Spanje kocht vliegtuigen met vaste vleugels voor maritieme bewaking. Hongarije kocht mobiele drijvende platforms om patrouilleboten met beperkte diepgang in te zetten op de Hongaars-Oekraïense grensrivier Tisza.

Een marginaal deel van de transportmiddelen werd aangekocht om de controles aan grensdoorlaatposten te versterken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de door Tsjechië geplande aankoop van een voertuig met speciale infraroodapparaten voor patrouilles bij de internationale luchthaven Ruzyně van Praag, en voor de speciale door Slowakije aangekochte terreinvoertuigen voor nauwe samenwerking van grensbewakers en douanebeambten die grenscontroles uitvoeren.

- Grensbewakingssystemen: investeringen in nationale componenten van het Europees bewakingssysteem door Frankrijk, Spanje en Malta (zie onder).
- De categorieën VIS en SIS omvatten investeringen in hardware, software, ontwikkeling van gegevensbestanden, aanpassing en onderhoud van nationale gegevensbestanden, het aan elkaar koppelen en testen, alsmede apparatuur voor de vastlegging van relevante gegevens voor die twee systemen (inclusief biometrische gegevens). Denemarken wijdde het merendeel van zijn programma's aan het Visuminformatiesysteem terwijl de programma's van Luxemburg uitsluitend uitgaven in verband met het Schengeninformatiesysteem ondersteunen. Alle lidstaten gebruikten, in meer of mindere mate, het Fonds om zich verder voor te bereiden op de deelname aan beide systemen.
- Apparatuur voor grensbewaking: aankoop van thermische camera's, nachtkijkers en langeafstandskijkers (Griekenland), de aanpassing van helikopters voor gebruik op zee inclusief uitrusting ervan met reddingslieren, warmtebeeldapparatuur en extra zoeklichten (Duitsland), aanschaf van radarsensorapparatuur en modernisering van verbinding voor beeldoverdracht (Finland), uitrusting van patrouilleboten en

helikopters met ultramoderne optronische systemen voor maritieme grensbewaking (Spanje).

- Grensinfrastructuur: investeringen in luchthavens en doorlaatposten aan landgrenzen. Duitsland steunde een project aan de grensdoorlaatpost in Hamburg ("Cruise Centre") en investeerde ook in de ontwikkeling van afzonderlijke controlestroken en geschikte bewegwijzering op de luchthaven van Nuremberg. Frankrijk ontwierp een speciale wachtzone voor niet-begeleide minderjarigen op de luchthaven van Roissy.
- Andere ICT-systemen dan het VIS en SIS: projecten in verband met gegevensverwerking in lucht- en zeeverkeer, ontwikkeling van een systeem voor de registratie en doorgifte van passagiersgegevens in luchtvervoer (Duitsland), ontwikkeling van IT-applicaties voor het beheer van gegevens betreffende onderdanen van derde landen die geen toestemming hebben het Schengengebied te betreden (Frankrijk).
- Apparatuur voor grenscontroles: uitrusting in verband met de invoering van automatische grenscontroles en apparaten voor het lezen van documenten om een efficiënte identiteitscontrole te garanderen (zie hieronder). Daarnaast kochten Tsjechië, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Italië en Spanje onder andere moderne apparatuur voor documentverificatie die vlottere controles aan de grenzen mogelijk maakt en tevens bijdraagt aan de strijd tegen valse en vervalste documenten.
- In de verslagperiode werden in de categorie consulaire samenwerking en immigratieverbindingsfunctionarissen uitsluitend door België, Finland en Duitsland immigratieverbindingsfunctionarissen, verbindingsfunctionarissen voor de grenswacht en documentadviseurs in derde landen ingezet.
- Consulaire infrastructuur: acties ter verhoging van de veiligheid op de consulaten door aanpassing van bestaande infrastructuur, installatie van visumbalies, veiligheidsdeuren en kogelvrije ramen voor het doorgeven van documenten (Oostenrijk, Hongarije, Tsjechië) en verbetering van het visumbehandelingsproces door de aankoop van apparatuur, software en hardware (Oostenrijk, Finland, Hongarije, Tsjechië, Spanje).
- Bovendien werden door Oostenrijk, België, Tsjechië, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Finland, Frankrijk, Italië, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië en Spanje verschillende opleidingen en seminars georganiseerd voor grenswachten en personeel van consulaten, variërend van opleidingen over het gebruik van specifieke apparatuur en software tot workshops over het Schengenacquis en documentfraude en tot werkgerelateerde taaltrainingen.

### 5.3.3. *Voorbeelden van acties op specifieke gebieden waar het Fonds wordt aangewend.*

#### **A. Documentbeveiliging en strijd tegen documentfraude**

De strijd tegen documentfraude is een constante zorg voor de Europese Unie, in het bijzonder op het gebied van identiteits- en reisdocumenten. Zowel de Schengengrenscore als de Visumcode bepalen dat de lidstaten de echtheid moeten controleren van de identiteits- en reisdocumenten die worden gebruikt om de buitengrens over te steken of om een visum aan te

vragen.

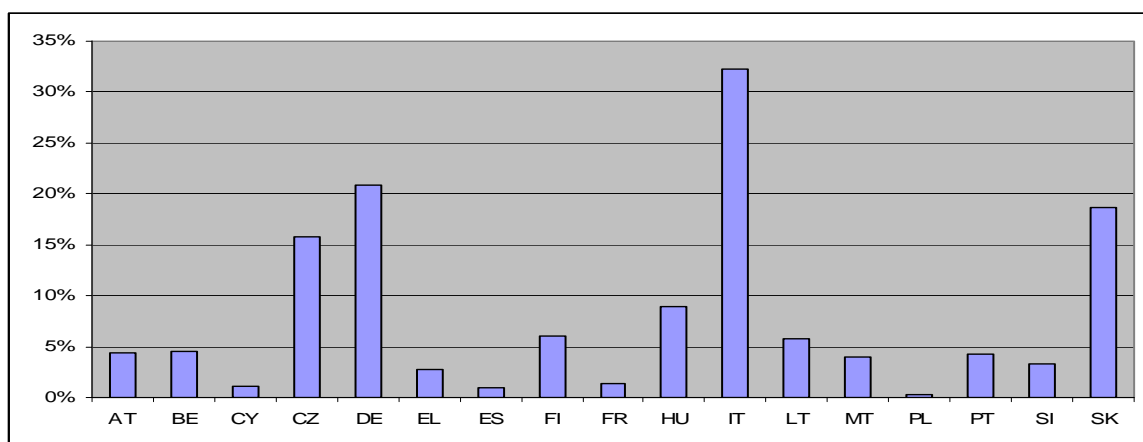
Bovendien is overeenkomstig Verordening (EG) nr. 377/2004 van de Raad betreffende de oprichting van een netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen, de verzameling en uitwisseling van informatie over nagemaakte en valse identiteits- en reisdocumenten een van de taken die zijn toegekend aan in het buitenland gedetacheerde immigratieverbindingfunctionarissen.

Bij een door de Raad op 3 december 1998 aangenomen gemeenschappelijk optreden is een Europees beeldopslagsysteem (FADO) opgericht met als doel de computerondersteunde uitwisseling van informatie waarover de lidstaten beschikken betreffende echte en valse documenten. De lidstaten werd in de Conclusies van de Raad van 5 en 6 juni 2008 verzocht veelvuldig gebruik te maken van dit systeem.

Het Buitengrenzenfonds ondersteunde de lidstaten in hun inspanningen om het gebruik van valse en vervalste identiteits- en reisdocumenten te bestrijden. In de periode 2007-2009 voerden 17 van de 23 lidstaten acties met betrekking tot deze doelstelling uit, waarbij 8,7 % van de totale middelen van het Fonds voor deze periode werd vastgelegd.

Enkele landen die het grootste deel van hun begroting hadden bestemd voor het bestrijden van documentfraude waren Italië (32 %), Duitsland (21 %), Slowakije (19 %) en Tsjechië (16 %). Hongarije, Finland, Litouwen, België, Oostenrijk, Portugal en Malta besteedden tussen 4 % en 10 % van hun jaarlijkse toewijzingen aan dergelijke maatregelen.

Grafiek 8: 2007-2009 - Begrotingstoewijzing voor acties tegen documentfraude in percentage van de totale toewijzing van het Fonds



Met 18 acties betreffende documentfraude gedurende alle drie de programmajaren was Duitsland het land met het grootste aantal acties op dit gebied. In Italië was het relatief grotere percentage geconcentreerd op veel minder acties, namelijk vier acties in de loop van 2007-2009. Het Tsjechische percentage was verdeeld over zes acties, twee voor elk programmajaar, en de Slowaakse inspanningen op het gebied van de strijd tegen documentfraude bestonden uit slechts twee acties, waarbij voor één ervan een relatief groot deel van de betrekkelijk lage toewijzing werd gebruikt.

De volgende soorten acties waren gericht op vroegtijdige opsporing van frauduleuze documenten, om illegale binnenkomst in het Schengengebied te verhinderen en/of vast te stellen:

- **aankoop van apparatuur** voor grenswachten en consulaten. De door grenswachten tijdens de eerste- en tweedelijnscontroles gebruikte apparaten dienen ter verificatie van de authenticiteit van reisdocumenten. Duitsland bijvoorbeeld rustte luchthavens uit met technologie om documenten te testen, zodat optische en elektronische veiligheidskenmerken alsmede de biometrisch ondersteunde veiligheidskenmerken kunnen worden gecontroleerd. De in consulaten gebruikte apparatuur voor visumafgifteprocedures bestaat uit apparaten voor de vastlegging van biometrische gegevens, zoals vingerafdrukscanners;
- **opleiding** van consular en grenscontrolepersoneel in het detecteren van valse of vervalste documenten. Frankrijk heeft gedurende alle drie de programma's opleidingen georganiseerd, waarbij personeel van grensdoorlaatposten werd opgeleid in het herkennen van vervalste reisdocumenten en in het gebruik van technische apparatuur voor de detectie van documentfraude. Finland nam opleiding in de detectie van valse documenten op in de algemene opleiding over immigratiekwesies voor personeel van consulaten. Duitsland leidde de grenspolitie op voor snelle detectie van documentfraude en leidde ook documentadviseurs op om hun vaardigheden op gebied van communicatie en interculturele relaties uit te breiden;
- inzetten van **documentadviseurs**, of **luchtvaartverbindingfunctionarissen** en immigratieverbindingfunctionarissen. In België, Duitsland en Finland bijvoorbeeld werden documentadviseurs en verbindingfunctionarissen geraadpleegd over en betrokken bij de opleiding in het herkennen van vervalste documenten en het doorgeven van informatie in verband met documentfraude voor besluitvormers en werknemers op consulaten in derde landen, luchthavenmedewerkers en grenscontrole instanties. Bovendien werden inspanningen gedaan ter verbetering van de strategische en operationele samenwerking tussen autoriteiten en grenspolitie in de betrokken lidstaten en die in andere lidstaten en derde landen, waarbij het netwerk van verbindingfunctionarissen verder werd ontwikkeld;
- bevordering van het gebruik van en gegevensinvoer in **FADO** (False and Authentic Documents Online), een webtool dat de informatie-uitwisseling tussen lidstaten over gedetecteerde documentfraude mogelijk maakt. BE, DE en PT hebben middelen uit het Fonds gebruikt voor de ontwikkeling of verdere uitbreiding van nationale informatie- en verificatiesystemen voor het controleren van de geldigheid van reisdocumenten, die verbonden zijn met FADO. In ES en LT werden nationale contactpunten en relevante instanties met het FADO-systeem verbonden. Naast de geselecteerde lidstaten hebben vier andere lidstaten (CZ, HU, MT en SK) ook acties uitgevoerd betreffende de ontwikkeling van gegevensbestanden en informatiesystemen die moeten worden verbonden met het FADO-systeem en betreffende het algemeen gebruik van FADO in de strijd tegen documentfraude.

## B. Visuminformatiesysteem

Het Visuminformatiesysteem (VIS) is een systeem voor de uitwisseling van visumgegevens tussen de Schengenstaten en dus vooral een instrument ter ondersteuning van het gemeenschappelijk visumbeleid. Het zal ook controles aan de buitengrenzen en binnen de lidstaten bevorderen, evenals de toepassing van de Dublin-verordening die regelt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Het VIS is een Europees centraal gegevensbestand, dat zal worden verbonden met de nationale systemen van

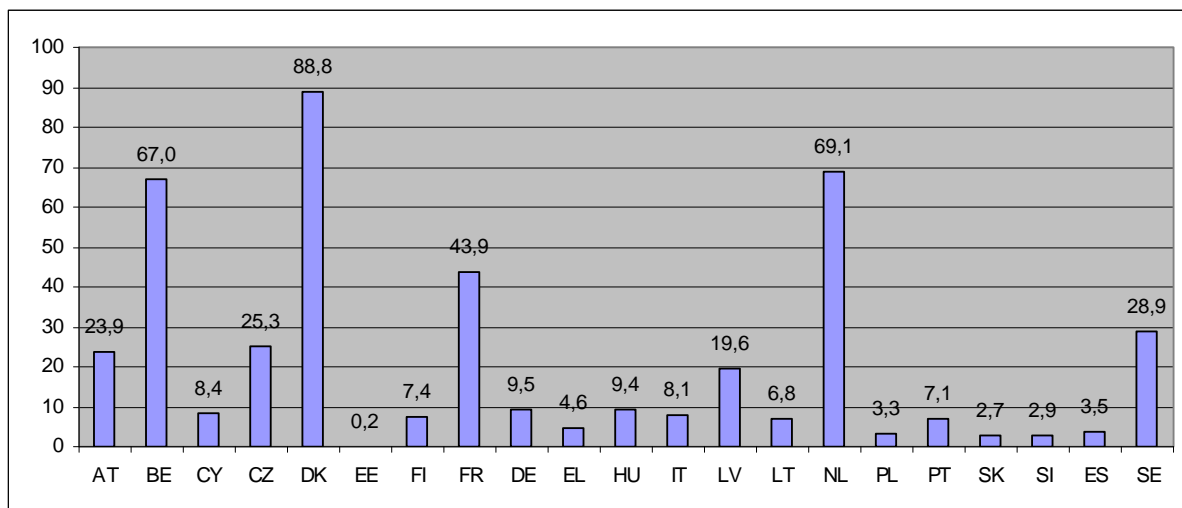


de lidstaten om hun visum-, grens- en andere bevoegde instanties in staat te stellen om gegevens over visumaanvragen en de hierover genomen beslissingen in te voeren en te raadplegen. Beschikking 2004/512/EG van de Raad betreffende het opzetten van het VIS bepaalde de architectuur ervan en gaf de Commissie het mandaat om het VIS op technisch niveau te ontwikkelen, terwijl de nationale systemen door de lidstaten moesten worden aangepast en ontwikkeld. Het VIS is gebaseerd op een gecentraliseerde architectuur en bestaat uit een centraal informatiesysteem, een interface in elke lidstaat die voor de verbinding met de relevante centrale nationale autoriteit van de betrokken lidstaat zorgt en de communicatie-infrastructuur tussen het centraal visuminformatiesysteem en de nationale interfaces. Verordening 767/2008 van het Europees parlement en de Raad bepaalt het juridisch kader voor de werking van het VIS.

Het VIS werd op 11 oktober 2011 operationeel. De eerste drie regio's waar het VIS zal worden ingevoerd, zijn Noord-Afrika, het Nabije Oosten en de Golf-regio. Bovendien moet een communicatienetwerk voor beveiligde gegevensuitwisseling tussen consulaten worden ontwikkeld.

Om de lidstaten te helpen hun nationale visumsystemen te ontwikkelen en te voldoen aan de VIS-eisen als onderdeel van het gemeenschappelijk visumbeleid, verschaftte het Fonds 75 % financiële ondersteuning voor VIS-gerelateerde acties. De lidstaten investeerden bijna 49 miljoen EUR in VIS-gerelateerde acties, ofwel 10 % van de totale begroting van het Fonds voor deze periode. Alle lidstaten, uitgezonderd Slovenië en Luxemburg, voerden acties in verband met VIS-uitrol uit in het kader van hun jaarprogramma's van 2007-2009.

Grafiek 9: 2007-2009 - % van de begroting van het Buitengrenzenfonds<sup>10</sup> dat is toegewezen aan VIS-gerelateerde acties



Denemarken, Nederland en België wezen het grootste deel van de middelen van het Fonds toe aan acties ter ondersteuning van de voorbereiding van de invoering van het VIS. Denemarken wijdde alle acties van de jaarprogramma's van 2007-2009 op één na hieraan en legde bijna 90 % van de totale middelen van het Fonds voor deze acties vast. Estland, met een aandeel

<sup>10</sup> In de cijfers is technische bijstand inbegrepen

van 0,2 %, spendeerde het kleinste deel van de middelen aan VIS-gerelateerde acties in vergelijking met de totale middelen.

De volgende acties werden ondersteund:

- acties op het gebied van de **nationale gegevensbestanden** die waren bedoeld om een interface voor communicatie met het centraal systeem (AT) tot stand te brengen, om de technische verbinding met het CVIS (NL) tot stand te brengen, om nieuwe nationale applicaties te creëren of bestaande nationale applicaties aan te passen (zoals de VISION-applicatie in AT, VISABIO in FR, BELVIS in BE, NET-VIS in EL), om voor de VIS-verbinding noodzakelijke software (CY, DE, DK, FI, FR, SE) te ontwikkelen en te testen, en om een VIS-operationeel centrum (DK) op te richten;
- acties ter ondersteuning van de **verbinding van de consulaten**, zoals de aankoop van hardware en software (IT), de herinstallatie en upgrade van visumwerkstations en relevante software op alle diplomatieke en consulaire instanties (AT, SE), de aankoop van een systeem voor de verwerking van vingerafdrukken en apparatuur voor de afname van biometrische gegevens (AT, BE, CZ, FI, FR, NL, PL, ES, SI), de uitbreiding van het netwerk van diplomatieke en consulaire posten voor de verzameling van biometrische gegevens (BE) en de opleiding van personeel (FI, NL, SE);
- acties ter ondersteuning van de **verbinding van grensdoorlaatposten**, zoals de aankoop van apparatuur voor gegevensverificatie (zoals vaste en mobiele toestellen om vingerafdrukken te controleren) en apparatuur voor de afname van biometrische gegevens voor visumafgifte (BE, DE, FI, FR, HU, NL, PL) alsmede de opleiding van personeel (PL);
- Finland verrichtte voorbereidingen voor de **vervanging van het VISION-protocol door het VIS Mail**-communicatienetwerk, inclusief de voorbereiding van een SMTP-mailserverinfrastructuur, analyse en ontwikkeling en testen van de nationale VIS-MAIL applicatie. Ook Spanje investeerde in de ontwikkeling van een veilig VIS-MAIL-communicatiesysteem.

### C. Europees grensbewakingssysteem

Met het Europees grensbewakingssysteem (EUROSUR) wordt een mechanisme voor informatie-uitwisseling en samenwerking ingevoerd dat de samenwerking van grensbewakingsautoriteiten en Frontex op tactisch, operationeel en strategisch niveau mogelijk maakt. Vanaf 2013 moet EUROSUR de lidstaten aan de oostelijke en zuidelijke buitengrenzen voorzien van een operationeel en technisch kader ter verbetering van hun omgevingsbewustzijn en reactievermogen. Om te beginnen moeten de bestaande bewakingssystemen op het niveau van de lidstaten aan elkaar worden gekoppeld in één enkel nationaal systeem, vervolgens zullen gemeenschappelijke instrumenten en applicaties op Europees niveau worden ontwikkeld en zal een 24/7 veilige omgeving voor informatie-uitwisseling worden gecreëerd. De ruggengraat van het systeem bestaat uit nationale coördinatiecentra, die de activiteiten van alle nationale instanties die grensbewaking verrichten, stroomlijnen.

EUROSUR, dat is ontworpen als "systeem der systemen", zal een bijna real-time

gegevensuitwisseling over de situatie aan de grenzen en dus het meest adequate, efficiënte en gecoördineerde optreden mogelijk maken.

Het Fonds bereikte tastbare resultaten met de ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten om hun maritieme bewakingscapaciteit te versterken in de aanloop naar een gemeenschappelijk Europees bewakingssysteem in het Middellandse Zeegebied en de Atlantische toegangsroutes ervan. In de programmeringsperiode 2007-2009, spendeerden in het kader van prioriteit 2, Italië 86 %, Spanje 85 %, Malta 64 % en Frankrijk 26 %, Portugal 15 %, Griekenland en Slovenië 2 % van hun toewijzingen aan de versterking van hun bewakingscapaciteit en, via deze inspanningen, aan het opbouwen van de nationale componenten van het Europees bewakingssysteem (EUROSUR): in totaal van bijna 168 miljoen EUR. Dit kwam neer op ongeveer 32 % van het Fonds in deze periode. Daarnaast deden Cyprus en Griekenland belangrijke investeringen in verband met de versterking van maritieme grensbewaking in het kader van prioriteit 1.

Terwijl de meeste betrokken lidstaten de kustbewaking beschouwen als een geïntegreerd onderdeel van de algemene versterking van de bewaking van de buitengrenzen, volgen Frankrijk en Spanje een "regionale aanpak", waarbij een allesomvattend grensbewakingssysteem wordt opgezet. Het Spaanse SIVE (geïntegreerd systeem voor bewaking van de buitengrenzen) is vooral gecreëerd om te proberen te voorkomen dat personen en goederen illegaal de Unie binnenkomen via de Spaanse kust. In Frankrijk vormt het systeem voor de bewaking van de buitengrenzen, SPATIONAV, het raamwerk voor alle activiteiten en acties in verband met maritieme grenscontrole. Terwijl vóór het programma van 2007 met de oprichting van SIVE werd begonnen, werd het Franse systeem opgezet in het kader van het programma van 2007. Het heeft tot nu toe drie ontwikkelings- en uitbreidingsfasen doorgemaakt, één in het kader van elk opeenvolgend programma.

De resterende lidstaten die aan het Middellandse Zeegebied grenzen (CY, EL, IT, MT, PT, SI), hebben zich ook op de bewaking van de maritieme grenzen gericht, maar hebben (nog) geen specifieke systemen in bedrijf genomen.

Maatregelen in het kader van prioriteit 2, met de specifieke doelstelling van Eurosur in het achterhoofd, waren onder andere:

- verdere ontwikkeling van het **geïntegreerd systeem voor de bewaking van de buitengrenzen (SIVE) in Spanje**, waarbij de autoriteiten wijzen op de mogelijke extra voordelen van geïntegreerde grensbewaking, vooral in de Straat van Gibraltar en langs de kust van de Canarische Eilanden en de Balearen. De invoering van SIVE houdt in dat verschillende stations worden uitgerust met radar- en optische sensoren om kleine boten (motorboten en kleine vissersboten) te detecteren en identificeren vóór ze de kust bereiken. De algemene informatie die wordt verzameld door elk station, wordt doorgestuurd naar en centraal bijgehouden in een commando- en controlecentrum dat de operaties via land-, zee- en luchteenheden coördineert. Behalve voor de ondersteuning van het bewakingssysteem werd het Fonds gebruikt voor de aankoop van twee vliegtuigen met vaste vleugels voor maritieme patrouilles en de bestrijding van illegale immigratie (totale kosten: 24 miljoen EUR), verschillende helikopters en boten van verschillende types en grootte, en landvoertuigen. Spanje heeft in het kader van de jaarprogramma's van 2007-2009 in totaal bijna 80 miljoen EUR toegewezen aan deze hoofddoelstelling. Volgens de Spaanse autoriteiten was de steun van het Fonds cruciaal voor de snelle invoering

van dit systeem na de migratiecrisis in 2006. Vier jaar na de start van de uitvoering van SIVE is de migratiedruk op de maritieme grens van Spanje sterk afgenomen;

- ontwikkeling van het kustnetwerk voor het opsporen, identificeren en volgen van schepen, **SPATIONAV in Frankrijk**. Het bestaande systeem is geleidelijk versterkt in het kader van de programma's van 2007- 2009 door het gebied dat het bestrijkt uit te breiden en door de detectiecapaciteit te verbeteren, via de aankoop van ultramoderne apparatuur zoals hogefrequentieradars, detectieapparatuur op vuurtorens en investeringen in dataverbindingssystemen. Frankrijk heeft in het kader van de jaarprogramma's van 2007-2009 10 miljoen EUR toegewezen aan de verbetering van "Spatonav";
- verbetering van **het zeevaartstelsel van de kustwacht in Italië**, aangevuld met satellietuitrusting en infraroodbewakingssystemen op schepen. De belangrijkste investeringen daar waren o.a.: verbetering van het satellietcommunicatievermogen op grondstations; versterking van het Coastal Search Radar Network voor de dekking van het centraal-noordelijke gedeelte van de Adriatische Zee, het westelijke gedeelte van Ligurië en van Sardinië om een duidelijk maritiem omgevingsbewustzijn te garanderen dankzij het zicht van de radar en de beelden van de thermische camera's; alle territoriale en grenspolitiekantoren voorzien van gemeenschappelijke, gedeelde besturingssoftware; creatie van een gemeenschappelijk, gedeeld platform dat dezelfde effectieve instrumenten biedt en dat het gebruik voor de eindgebruiker vereenvoudigt, alsmede de installatie van satellietcommunicatiesystemen en hun integratie aan boord van oceaangaande patrouilleschepen (Offshore Patrol Vessels - OPV's) van de die worden ingezet bij maritieme operaties. Italië heeft in het kader van de programma's van 2007-2009 47 miljoen EUR toegewezen aan deze acties;
- een nieuw **interoperabel communicatiesysteem** voor de strijdkrachten die belast zijn met maritieme bewaking **in Malta**, plus de introductie van vier nieuwe schepen met een verhoogde capaciteit voor zeepatrouilles in termen van tijd, apparatuur en bemanning. Malta's toewijzing aan steun voor de ontwikkeling van het Europees bewakingssysteem kwam neer op 17 miljoen EUR in het kader van de programma's van 2007-2009;
- oprichting van een **nationaal coördinatiecentrum** (het Dolga vas trilateraal centrum) door **Slovenië** voor de samenwerking van nationale instanties die controletaken aan de buitengrenzen uitvoeren (detectie, identificatie en interventie). Slovenië begrootte meer dan 100 000 EUR voor dit doel. Hongarije en Oostenrijk werken samen in dit project.

Anderzijds zijn in het kader van prioriteit 1 ook maatregelen getroffen ter versterking van de maritieme bewaking in het Middellandse Zeegebied, zoals:

- een aanzienlijke toename van de bewakingscapaciteit in **Cyprus** dankzij de aankoop van twee helikopters en twee middelgrote patrouilleboten met vaste en transporteerbare observatiesystemen die kunnen worden geïnstalleerd op de patrouilleboten, voor een totaal bedrag van 5,4 miljoen EUR;
- versterking van de grensbewakingscapaciteit in **Griekenland** door de aanschaf van verschillende transportmiddelen (bv. een helikopter, kustpatrouilleschepen) en

apparatuur (bv. nachtkijkers en langeafstandskijkers). Voor deze investeringen programmeerde Griekenland bijna 30 miljoen EUR.

#### D. Automatische grenscontrolesystemen

Op basis van de huidige wetgeving kunnen grenscontroles van EU-burgers worden geautomatiseerd, op voorwaarde dat deze burgers houder zijn van een e-paspoort met biometrische gegevens van zijn houder (gezichtsofopname en, vanaf 2009, vingerafdrukken). Een aantal lidstaten hebben reeds dergelijke automatische grenscontrolesystemen ingevoerd. Automatische grenscontrole begint bij het scannen van het paspoort. De paspoortlezer controleert technisch de fysieke veiligheidskenmerken, leest de machineleesbare zone en verifieert de authenticiteit van het document. Een live gezichtsofopname (of vingerafdrukken) van de reiziger wordt dan vergeleken met die in de chip (of soms in het gegevensbestand) om de identiteit van de reiziger te verifiëren. Bij willekeurige controles worden het SIS en de nationale gegevensbestanden geraadpleegd. Indien de gegevens kloppen en het reisdocument echt bevonden wordt, gaat de automatische gate open en kan de reiziger het grondgebied van de lidstaten betreden; indien dit niet het geval is, wordt de reiziger doorverwezen naar een manuele controle. Grensautoriteiten houden toezicht op het volledige proces inclusief het matchen van de gezichtsofopname; ze kunnen verschillende gates tegelijk controleren. Het systeem heeft veel voordelen, zoals verhoogde veiligheid, besparing van middelen, vlotte grensovergang en gemakkelijker binnenkomst van reizigers;

In de toekomst zou met programma's voor geregistreerde reizigers dit proces kunnen worden uitgebreid naar onderdanen van derde landen. Momenteel vereist grondige grenscontrole dat grenswachten een reiziger ondervragen en het reisdocument manueel afstempelen. Beoogd wordt om het overschrijden van de Schengenbuitengrens te vergemakkelijken voor frequente, vooraf onderzochte en gescreende reizigers van derde landen, waarbij de algemene coherentie van het EU-grensbeleid wordt gewaarborgd. Onderdanen van derde landen die toegang hebben tot programma's voor geregistreerde reizigers zouden gebruik kunnen maken van automatische grenscontrole wanneer die aan de Schengengrensdorlaatpost voorhanden is.

Het Fonds droeg bij aan de uitvoering van innovatieve projecten op het gebied van het ontwikkelen, het testen en het in werking stellen van automatische grenscontrolesystemen op luchthavens ten behoeve van controles op bepaalde categorieën reizigers, hoofdzakelijk EU-burgers die houder zijn van een e-paspoort; het gaat daarbij om de automatische verificatie van reisdocumenten, vingerafdrukken, gezichtsofopname of irisherkenning zonder tussenkomst van grenswachten, die enkel toezicht houden op het proces.

In de periode 2007–2009 werd ongeveer 5,5 miljoen EUR aangewend voor het uitvoeren van proefprojecten, het testen en het installeren van de nodige apparatuur voor automatische grenscontrole in Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Portugal en Hongarije:

- **Finland** voerde in 2007 een markttest uit over de uitvoering van automatische grenscontroles, die werd gevolgd door een in juli 2008 gestart proefproject betreffende automatische grenscontroles van EU/EEA/SCH-burgers die in het bezit zijn van de nieuwe biometrische reisdocumenten op de luchthaven Helsinki-Vantaa. De medefinanciering van het Fonds voor de markttest en proefprojecten bedroeg 82 528 EUR. Op het moment van de verslaggeving waren er drie gates voor automatische grenscontrole op de luchthaven Helsinki-Vantaa. Op basis van de in de testfase opgedane ervaring werd besloten om het systeem in gebruik te nemen en

mogelijk uit te breiden naar alle grote grensdoorlaatposten aan de landbuitengrenzen. Er werd gepland om vijftien extra gates voor de luchthaven Helsinki-Vantaa en drie gates voor de haven van Helsinki aan te kopen in een later stadium;

- **Frankrijk** voerde het "**SAS PARAFES**"-project uit bestaande uit de aankoop van SAS (e-gates) en de uitvoering van het PARAFES-systeem voor de automatische controle van persoonlijke documenten van passagiers die van buiten de EU aankomen op Franse luchthavens. Voorafgaand aan dit project had het ministerie van Binnenlandse Zaken een pilootprogramma, PEGASE genaamd, uitgevoerd betreffende de verzameling en opslag van vingerafdrukken van een aantal reizigers die vrijwillig deelnamen in het vooruitzicht van een snelle passage van de buitengrenzen van het Schengengebied. Met het PARAFES-systeem zouden deze frequente reizigers door de e-gates (SAS) kunnen passeren, waar zij automatisch worden gecontroleerd nadat hun paspoort en vervolgens hun vingerafdrukken zijn gescand. Het PARAFES vergelijkt vervolgens de informatie met de gegevens in het centrale gegevensbestand, waarbij de passagier na herkenning de grens mag passeren. De ramingen voor het volledige project bedragen in totaal 2 300 000 EUR voor de aankoop, implementatie en inrichting van 17 SAS;
- **Portugal** voerde een project uit inzake automatische identificatie van passagiers met reisdocumenten (RAPID) met als doel de controle van personen aan de grenzen sneller, veiliger en efficiënter te maken. Er werd een innovatief systeem voor automatische grenscontroles op alle volwassen houders van elektronische paspoorten binnen het EU-Schengengebied ontwikkeld. Meer in het bijzonder bracht het project de aankoop van 78 zogenaamde VBeGates mee; dit zijn automatische gates waarmee reizigers die in het bezit zijn van biometrische reisdocumenten worden gecontroleerd. In maart 2007 werden 10 e-gate terminals aangekocht voor de luchthaven in Faro, en in juli van hetzelfde jaar werden nog eens 68 terminals besteld voor de luchthavens van Lissabon, Funchal, Porto, Lajes, Ponta Delgada en Porto Santo. De totale kosten van het project bedroegen 3,5 miljoen EUR met een bijdrage van het Buitengrenzenfonds van meer dan 2 miljoen EUR;
- **Nederland** voerde een project uit waarbij apparatuur en programma's voor automatische grenscontrolesystemen op de luchthaven Schiphol, en uiteindelijk op alle lucht- en zeehavens in Nederland, werden aangeschaft, getest en ingevoerd. De bijdrage van het Fonds aan het opstellen van het programma is ongeveer 180 000 EUR. De financiering wordt gedeeltelijk gebruikt om een visie op automatische grenscontrole voor Nederland te ontwikkelen;
- Van 2004 tot 2007 voerde **Duitsland** een proefproject uit voor het gebruik van automatische biometrische grenscontrole van passagiers op de luchthaven Frankfurt/Main, gebaseerd op irisscans. Gezien de positieve resultaten van het pilootproject werd besloten om het gebruik van automatische grenscontrole op Duitse luchthavens in Frankfurt en München met de steun van het Fonds voort te zetten en verder te ontwikkelen. De kosten van het project voor automatische grenscontrole in de periode 2007-2009 bedroegen meer dan 700 000 EUR en omvatten onder andere de aankoop van vier gates voor automatische grenscontrole;
- **Hongarije** voerde een onderzoek uit om na te gaan of het haalbaar was om een e-gatesysteem op de internationale luchthaven Ferihegy in Boedapest in te voeren.

Dankzij het bezoek aan en het onderzoek van bestaande e-gatesystemen in de EU (d.w.z. Lissabon, Helsinki en Frankfurt) konden Hongaarse deskundigen de mogelijkheden voor het uitvoeren van een vergelijkbaar systeem evalueren. De haalbaarheidsstudie moest uitmonden in een pilootproject voor de invoering van een dergelijk automatisch grenscontrolesysteem; om te beginnen op de luchthaven Ferihegy en op lange termijn mogelijk op alle Hongaarse luchthavens. Voor dit project werd 14 400 EUR toegekend uit de Hongaarse toewijzing van het Fonds.

#### **E. Het Schengeninformatiesysteem (SIS II)**

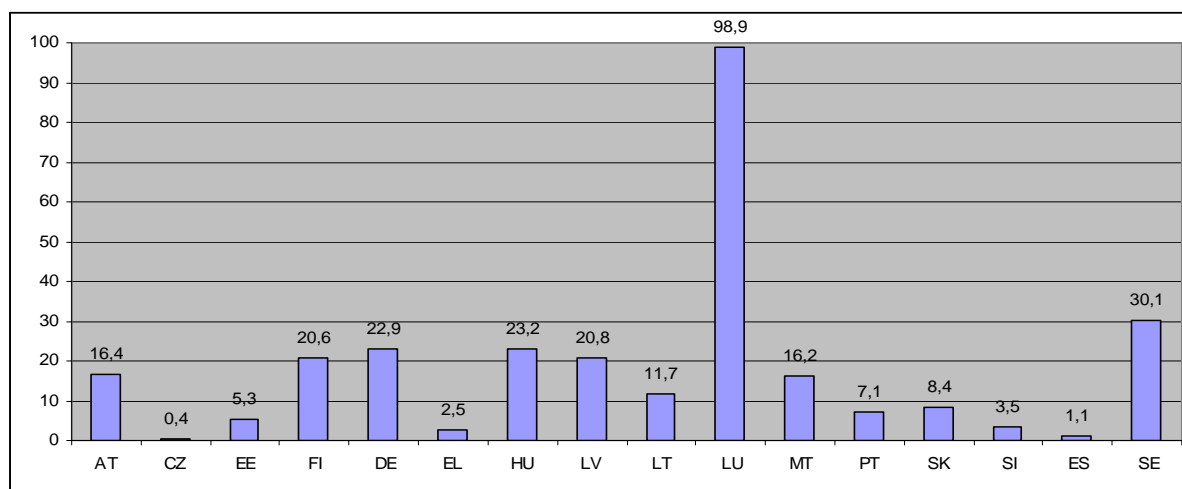
Het Schengeninformatiesysteem (SIS) is een systeem dat de bevoegde instanties in de lidstaten de mogelijkheid biedt om, via automatische bevraging, toegang te krijgen tot signaleringen van personen en voorwerpen. Het is dus een essentieel element van het beheer van de veiligheid, vrijheid en rechtvaardigheid in het Schengengebied zonder binnengrenzen. Het SIS werd opgericht op basis van de Schengenovereenkomst van 1990 ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 1985 en werd operationeel in 1995. Aangezien het SIS voornamelijk wordt gebruikt bij de controles aan de buitengrenzen van de EU, draagt het bij aan de uitvoering van de bepalingen inzake vrij verkeer van personen. Het systeem bestaat uit een nationaal systeem (N.SIS) in elk van de lidstaten en een centraal systeem (C.SIS) waarin alle gegevens van de nationale gegevensbestanden worden verzameld.

De oprichting van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), dat de vorige generatie van het systeem vervangt, is noodzakelijk om de integratie van nieuwe lidstaten die zich aansluiten bij het Schengengebied mogelijk te maken, alsmede om nieuwe technische functies in te voeren. Besluit 2001/886/JBZ van de Raad en Verordening nr. 2424/2001 van de Raad van 6 december 2001 betreffende de ontwikkeling van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie leggen de juridische grondslagen voor het Schengeninformatiesysteem II. Er wordt in bepaald dat het Schengeninformatiesysteem, dat is gecreëerd krachtens Titel IV van de Schengenuitvoeringsovereenkomst van 1990, wordt vervangen door SIS II.

Het Buitengrenzenfonds steunt de lidstaten bij de voorbereiding van de nationale delen van het SIS II met het oog op de inwerkingtreding van het volledige systeem, die naar verwachting in 2013 plaatsvindt.

In 2007-2009 voerden zestien lidstaten (AT, CZ, EE, FI, DE, EL, HU, LV, LT, LU, MT, PT, SK, SI, ES, SE) acties in verband met het SIS uit, waarbij een totaal van 25,5 miljoen EUR werd vastgelegd, ofwel 5,5 % van de totale toewijzing voor deze periode.

**Grafiek 10: 2007-2009 - % van de begroting van het Buitengrenzenfonds<sup>11</sup> dat is toegewezen aan SIS-gerelateerde acties**



In Luxemburg, de kleinste begunstigde, werden de beschikbare fondsen exclusief gebruikt om SIS-gerelateerde projecten uit te voeren. Andere lidstaten met een aanzienlijke toewijzing aan het SIS waren Finland, Duitsland, Hongarije, Letland en Zweden, die meer dan 20 % van hun toewijzing van het Fonds vastlegden voor deze doelstelling.

De door de lidstaten ondersteunde acties waren gericht op de aankoop en de aanpassing van de nodige hardware en software (AT, DE, EL, HU, LU, LV, SI), de ontwikkeling van nieuwe applicaties voor de betrokken nationale instanties (SE), verbeteringen binnen de bestaande nationale systemen en de voorbereiding voor de migratie naar SIS II (AT, DE, EE, EL, ES, FI, HU), de ontwikkeling van SISone4all als overgangsfase vóór de aansluiting op SIS II (HU, SI, SK) en de daaropvolgende migratie naar SIS II (LT, LU, MT, SK), de aanpassing van het SIRENE-workflowsysteem (AT, EE, ES, HU, MT), tests ter voorbereiding van de migratie naar SIS II en de verbinding van de nationale systemen met C.SIS (AT, SI), workshops en opleiding voor personeel (CZ, EL).

## 6. ALGEMENE VOORLOPIGE EVALUATIE VAN DE UITVOERING

### 6.1. Evaluatie door de lidstaten

#### 6.1.1. Resultaten

De meeste lidstaten gaven een positieve algemene beoordeling van de resultaten van de door het Fonds medegefinancierde acties, waarbij de mogelijkheden voor projecten in het kader van het Fonds als effectief en nuttig werden geclassificeerd. Het Fonds wordt gewaardeerd omwille van zijn belangrijke bijdrage aan de inspanningen van de lidstaten op het gebied van geïntegreerd grensbeheer, de uitvoering van een gemeenschappelijk visumbeleid en grootschalige IT-systemen. Daarnaast heeft het geholpen de impact van de beperkingen die zijn opgelegd op staatsbegrotingen in deze gebieden wegens de ongunstige economische situatie, te verlichten. De lidstaten benadrukken dat gezien de bezuinigingsmaatregelen die

<sup>11</sup> In de cijfers is technische bijstand inbegrepen



zijn genomen door de nationale begrotingsautoriteiten sommige activiteiten niet of niet tijdig zouden zijn uitgevoerd zonder de door het Fonds verstrekte medefinanciering.

In het bijzonder waarderen de lidstaten de mogelijkheid van het medefinancieren van **innovatieve projecten, zoals de toepassing van ultramoderne technologie** (met name mobiele en vaste toestellen voor grenscontroles en grensbewaking, automatische grenscontrolesystemen) en het versterken van het controle- en reactievermogen van de lidstaten aan de lucht-, zee- en landbuitengrenzen (CCTV-systemen, transportmiddelen, interoperabele communicatiesystemen). Deze maatregelen hebben geleid tot een **meer kosteneffectief beheer van de passagiersstromen zonder de veiligheid in het gedrang te brengen**.

#### *6.1.2. Problemen bij de uitvoering*

Hoewel de meeste lidstaten tevreden waren over de met de bijdrage van het Fonds bereikte resultaten, wezen vele lidstaten op de problemen die zich tijdens de uitvoering voordeden en stelden zij vereenvoudiging van het regelgevingskader voor.

Ten eerste werden de eerste twee jaren gekenmerkt door een zekere mate van onzekerheid en vertragingen bij de goedkeuring van het regelgevingskader en de jaarprogramma's. Voor de meeste lidstaten werden de programma's van 2007 en 2008 eind 2008 goedgekeurd, hetgeen het tijdsschema voor de uitvoering van de projecten verkortte. Ten tweede werden de voorschriften inzake de subsidiabiliteit van de uitgaven als complex als omslachtig beschouwd. Aangezien de programma's jaarprogramma's zijn maar de acties binnen 2,5 jaar kunnen worden gerealiseerd, overlapt de uitvoeringsperiode van het ene jaarprogramma de opstelling van het volgende jaarprogramma en de verslaggeving over het vorige. Daarnaast moest, indien de herziening van een programma nodig was, een gewijzigd document tegen een bepaalde uiterste datum worden opgesteld en ingediend. De lidstaten vonden het zwaar om met de beschikbare middelen te voldoen aan de eisen en verschillende plannings-, verslaggevings- en beheerstaken in verband met verschillende programma's tegelijkertijd uit te voeren. De organisatie van deze samenvallende verplichtingen werd ervaren als veeleisend en veroorzaakte een aanzienlijke werkdruk binnen een beperkte tijdsspanne.

Naast de initiële vertragingen en moeilijkheden vormen aanbestedingsprocedures de voornaamste uitdaging voor een tijdige uitvoering van acties in het kader van dit Fonds. De aanbestedingsprocedures in kwestie vereisen een vroegtijdige planning alsmede intern overleg met en in sommige gevallen toestemming van andere relevante publiekrechtelijke lichamen. De procedures bestaan gewoonlijk uit verschillende fasen en het nationaal wettelijk kader kan bijkomende stappen eisen. Het eindresultaat is soms onbevredigend en soms is het nodig om het project op te schorten, uit te stellen, te annuleren of het toepassingsgebied ervan te wijzigen. Verschillende lidstaten werden geconfronteerd met dergelijke moeilijkheden met een mogelijk ernstige negatieve impact op de besteding van de middelen. In sommige gevallen ontstonden moeilijkheden na de aanbestedingsprocedure en waren die te wijten aan vertragingen en andere timingproblemen in verband met de levering en verificatie van apparatuur en diensten van externe contractanten (buitenland). In enkele gevallen bleek in een later stadium dat de uitvoeringskosten ofwel lager ofwel hoger waren dan verwacht, of dat niet-subsidiabele kosten werden vastgesteld tijdens de uitvoering.

Voor landen die niet met de euro werken, leidden de financiële en economische factoren die invloed hebben op de wisselkoers tot wijzigingen van de oorspronkelijk voorziene begrotingen.

In het licht van deze beperkingen hebben de lidstaten consequent hun toevlucht genomen tot de mogelijkheid om de jaarprogramma's te herzien ten behoeve van een betere opname van de fondsen. In de verslagperiode dienden 15 lidstaten (AT, BE, CY, DE, EL, ES, FI, FR, HU, LT, LV, PL, PT, SE, SI) in totaal 43 verzoeken in tot herziening van de jaarprogramma's van 2007-2009, waarvan 39 een formele beslissing door de Commissie vereisten (8 voor de jaarprogramma's van 2007, 14 voor die van 2008, en 17 voor die van 2009).

Het herzien van de jaarprogramma's stelde de lidstaten in staat om hun programmering aan te passen aan veranderende situaties, waarbij rekening werd gehouden met onverwachte ontwikkelingen en de problemen waarmee men werd geconfronteerd. Het verhoogde echter de administratieve werkdruk.

Misschien meer dan andere uitgavenprogramma's geeft dit Fonds, dat voornamelijk door een beperkt aantal publiekrechtelijke lichamen volgens de "executing body method" wordt uitgevoerd, de lidstaten meer flexibiliteit om programma's aan te passen door sommige acties te vervangen door andere lopende projecten, die ook relevant zijn voor de in de meerjarenprogramma's bepaalde nationale strategieën.

Om de problemen te beperken, nam de Commissie het initiatief tot drie herzieningen van de uitvoeringsvoorschriften, resulterend in de uitbreiding van de subsidiabiliteitsperiode en belangrijke vereenvoudigingen van de subsidiabiliteitsregels. Deze initiatieven werden genomen in samenwerking met de lidstaten, die bevestigden dat de wijzigingen zouden zorgen voor verbeteringen in het beheer en de uitvoering van de acties door een bevredigende uitvoering van talloze projecten mogelijk te maken.

## **6.2. Evaluatie door de Commissie**

Op basis van de verslagen van de lidstaten, en ook rekening houdend met andere informatie, waaronder die van waarnemingsmissies, is de Commissie van mening dat, ondanks startmoeilijkheden en enkele specifieke problemen met de regels en de uitvoering, het Fonds zijn doelstellingen duidelijk heeft waargemaakt. Voor 2007-2009 heeft het duidelijk zijn nut bewezen als specifiek instrument voor het kanaliseren van de EU-hulp die tot meer investeringen aan de grenzen en in consulaten moest leiden in het belang van het Schengengebied in zijn geheel. Zoals blijkt uit hoofdstuk 5.3.3, is dankzij het Fonds **geld beschikbaar gekomen voor belangrijke EU-beleidsinitiatieven en projecten. Zodoende leverde het een aanzienlijke bijdrage aan de verdere ontwikkeling van het geïntegreerd grensbeheer en aan het gebruik van nieuwe technologieën om legitiem reizen te bevorderen. Naast de ontwikkeling van de Schengeninformatiesystemen en het Visuminformatiesysteem steunde het Fonds proefprojecten inzake de invoering van automatische grenscontroles en de voorbereiding voor het programma voor geregistreerde reizigers.** Dankzij de financiële bijdrage van het Fonds aan deze maatregelen, zelfs indien relatief klein, werden waardevolle ervaringen opgedaan met de ontwikkeling van dergelijke innovatieve systemen. Op basis daarvan zal de Commissie verder werken aan "slimme grenzen" voor de toekomst, met name om het mogelijk te maken deze ook voor onderdanen van derde landen te gebruiken. In dit verband worden de lidstaten aangemoedigd om vingerafdruklezers op te nemen in hun projecten voor automatische grenscontrole, ter

voorbereiding op het inreis-/uitreisysteem en het programma voor geregistreerde reizigers ("slimme grenzen"-initiatief). Het Fonds bleek ook erg nuttig om in een zeer korte tijdsspanne investeringen in kwetsbare gebieden, zoals het Middellandse Zeegebied, te versterken.

Dankzij het Fonds is het beheer van de EU-buitengrenzen verbeterd, illegale migratie bestreden en de samenwerking tussen de lidstaten verbeterd, zoals blijkt uit de volgende resultaten:

- ten eerste leidden de investeringen in nationale communicatiesystemen, infrastructuur aan grensdoorlaatposten, ultramoderne apparatuur voor grenscontroles en bewaking, transportmiddelen en opleiding voor grenswachten, tot aanzienlijke technische verbeteringen aan de buitengrenzen en aan grensdoorlaatposten, waardoor de veiligheid aan de EU-buitengrenzen is verhoogd, de controle op het grensverkeer doeltreffender is geworden en de coördinatie tussen de verschillende rechtshandavingsinstanties op nationaal niveau is verbeterd. Bijgevolg heeft het Fonds bijgedragen aan de nationale **inspanningen om de buitengrenzen efficiënt te beheren en in het bijzonder om de illegale binnenkomst in het Schengengebied te bestrijden, investeringen uit het verleden te voltooiën (Schengenfaciliteit) en het** geïntegreerd grensbeheerssysteem van de EU verder te versterken;
- ten tweede gingen de lidstaten in het kader van de jaarprogramma's van 2007-2009 over tot het aankopen en upgraden van de nodige apparatuur voor het VIS en SIS II, waardoor een vlotte verbinding van de nationale platforms met de centrale systemen tot stand kwam. Gezien het feit dat alle deelnemende lidstaten klaar moeten zijn met de ontwikkeling van hun nationale systemen voordat deze Europese projecten als geheel goed kunnen functioneren, heeft het Fonds, als langetermijnkader ter aanvulling op nationale financiering, bewezen van essentieel belang te zijn voor de uitvoering van deze gemeenschappelijke IT-projecten;
- tot slot gebruikten de lidstaten de extra middelen uit het Fonds voor maatregelen ter verbetering van de behandelingsprocedure voor visa door te investeren in moderne technologische apparatuur (zoals apparatuur voor de afname van biometrische gegevens) en de beveiliging van consulaten te versterken. Deze maatregelen hebben bijgedragen tot een snellere verwerking van visumaanvragen, een betere kwaliteit van de dienstverlening en een gelijke en eerlijke behandeling van visumaanvragers.

Een deel van het succes van het Fonds is te danken aan zijn specifieke karakter. Het Fonds heeft een **beperkt toepassingsgebied** en betreft activiteiten aan de fysieke buitengrenzen of activiteiten met betrekking tot de afgifte van visa. Dit sluit een groot aantal maatregelen uit die door de lidstaten worden genomen in het kader van het grensbeheer met vier lagen, zoals activiteiten binnen het Schengenterritorium (patrouilleactiviteiten in het land zelf, persoonscontroles buiten de grensdoorlaatposten). Evenmin vallen activiteiten gericht op migratiecontrole, verbetering van de maritieme veiligheid en verkeersbeheer en algemene luchthavenbeveiliging binnen het toepassingsgebied van het Fonds. Hoewel het Fonds daardoor gericht kan worden gebruikt en de versnippering van middelen wordt vermeden, betekent het ook dat zorgvuldig moet worden nagegaan of de geplande acties binnen het specifieke toepassingsgebied van het Fonds vallen.

In dezelfde geest kunnen de apparatuur, transportmiddelen en IT-systemen die zijn aangekocht met de bijdrage van het Fonds vaak worden ingezet voor **meerdere doeleinden**

(zoals grenscontroles op goederen, strijd tegen smokkel van goederen en milieucriminaliteit, zoek- en reddingsacties op zee). Gezien het beperkte toepassingsgebied van het Fonds is een zorgvuldige verdeling in veel gevallen noodzakelijk, hetgeen bijkomende statistieken vereist en het beheer van de acties compliceert. Kortom, dergelijke beheers- en controleactiviteiten zullen noodzakelijk blijven bij een uitgavenprogramma van deze aard. Dit kan verder worden gecompliceerd door de organisatiestructuur in lidstaten waar bijvoorbeeld grenswachten deel uitmaken van de politiemacht en/of ook andere taken uitvoeren (bijvoorbeeld op douanegebied).

## 7. SLOTOPMERKINGEN

### 7.1. Aanbevelingen voor het resterende deel van de meerjarige periode

Dit verslag is gebaseerd op de eerste drie programmajaren en slechts voor één jaarprogramma zijn definitieve verslagen beschikbaar. Het verslag wordt nu ingediend om het Europees Parlement en de Raad te helpen bij de voorbereiding van het volgende meerjarig financieel kader en niet om een allesomvattende en definitieve evaluatie te geven.

De resultaten van deze drie jaren zijn niet noodzakelijk representatief. De eerste jaarprogramma's werden opgesteld en uitgevoerd onder aanzienlijke tijdsdruk terwijl er weinig ervaring was met gelijkaardige instrumenten. Bijna 30 % van de middelen werd ter beschikking gesteld voor deze periode en de resterende 70 % zal worden toegewezen aan de volgende vier jaarprogramma's.

#### 7.1.1. Een meer strategisch gebruik van de fondsen

De programmering van 2010 verliep veel vlotter. Met de ervaringen van deze eerste fase, en profiterend van de wijzigingen in de uitvoeringsvoorschriften alsmede van de aanzienlijke toenames van de jaarlijkse toewijzingen, zijn de lidstaten klaar om de fondsen zo goed mogelijk te gebruiken in de periode 2010-2013. Hiertoe werd de lidstaten vanaf 2011 verzocht om acties te programmeren die specifiek gericht zijn op het bereiken van een aantal strategische hoofddoelstellingen, volgens het beginsel in de basisbeschikking dat de Commissie en de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de bijstand van het Fonds en van de lidstaten aansluit bij de activiteiten, het beleid en de prioriteiten van de Unie. De samenhang met de belangrijkste gemeenschappelijke prioriteiten van de EU die zijn vastgelegd in het Stockholm-programma, moet centraal staan, omdat die essentieel zijn voor een succesvol beheer van de migratiestromen in het Schengengebied als geheel.

Bijgevolg werd de lidstaten verzocht om de **middelen in het kader van het Fonds te concentreren op de nodige investeringen in de vijf volgende strategische doelstellingen:**

1. realisatie van SIS II;
2. invoering van het VIS op consulaten en grensdoorlaatposten;
3. consulaire samenwerking tussen de lidstaten;
4. de opbouw van het Europees bewakingsstelsel;

5. de invoering van nieuwe technologieën ter ondersteuning van een vlottere grensoverschrijding, met name automatische grenscontrolesystemen.

De kredieten van het Fonds voor 2011 worden hoofdzakelijk gebruikt om aan de EU-eisen op deze gebieden te voldoen en deze aanpak zal worden versterkt voor de periode 2012-2013.

#### *7.1.2. Versterking van de strategische aanpak door adequate meerjarenplanning*

Het Fonds, dat is opgezet als een capaciteitsopbouwend instrument, is hoofdzakelijk bedoeld om de aankoop, het upgraden, de ontwikkeling, de installatie en de renovatie van infrastructuur, IT-systemen, apparatuur en transportmiddelen mede te financieren. Capaciteitsopbouwende acties omvatten voornamelijk **langetermijnmaatregelen**, die in het algemeen geen kenmerken vertonen die typisch zijn voor binnen een beperkt tijds kader uitgevoerde projecten. **De lidstaten zouden de mogelijkheden om meerjarenprojecten op te zetten uitgebreider kunnen onderzoeken**, in overeenstemming met het regelgevingskader, waardoor ook het aantal selectieprocedures wordt verminderd en een stabiele financiële meerjarenplanning kan worden opgesteld.

#### *7.1.3. Capaciteitsopbouw waar nodig aanvullen met operationele ondersteuning*

De jaarprogramma's bevatten geen acties voor het onderhoud van apparatuur of de uitvoering van (bewakings)operaties als zodanig. Die activiteiten maken in principe deel uit van de **routineactiviteiten** op het niveau van de lidstaten.

De Commissie erkent echter dat zodra de bovengenoemde vijf strategische doelstellingen en de overige nationale capaciteitsopbouwende doelstellingen voldoende zijn bereikt, de middelen in het kader van het Fonds ook zouden kunnen worden gebruikt voor de ondersteuning van een efficiënt voortgezet gebruik van vroegere investeringen met EU-middelen. Zo zouden bij toekomstige acties ook onderhoud, herstellingen en upgrades met betrekking tot investeringen die gedaan zijn in het kader van vorige jaarprogramma's van het Fonds of, voor een aantal landen, de Schengenfaciliteit, kunnen worden gefinancierd. Dit is ook mogelijk in noodgevallen. Dergelijke acties zouden ook de filosofie ondersteunen dat de lidstaten die de buitengrenzen bewaken, een publieke dienst verlenen in het belang van en namens de andere lidstaten.

## **7.2. Voorbereiding van de eerste evaluatie achteraf (2012)**

De volgende mijlpaal voor het Fonds is het ex-post evaluatieverslag voor 2007-2010. Overeenkomstig de basisbeschikking wordt het verslag van de Commissie voor 31 december 2012 verwacht.

Momenteel vinden de voorbereidingen hiervoor plaats. Helaas kan redelijkerwijs niet worden verwacht dat de lidstaten tegen 30 juni 2012 verslag uitbrengen over de resultaten van het jaarprogramma van 2010, zoals volgens de basisbeschikking zou moeten, aangezien de subsidiabiliteitsperiode voor 2010 tot de tweede helft van 2012 loopt. Om volledige gegevens over 2010 te verschaffen, zal de lidstaten worden gevraagd om hun bijdragen in plaats daarvan in te dienen tegen eind oktober 2012.

Voortbouwend op dit tussentijds verslag kan de evaluatie achteraf over 2007-2010 een uitgebreider beeld geven van de bijstandsverlening door het Fonds op nationaal en Europees niveau wat betreft outputs, resultaten en de algemene impact op de ontwikkeling van het

grensbeheer en het visumbeleid in de lidstaten. Hiertoe zou deze evaluatie erop gericht moeten zijn:

- vast te stellen welke resultaten de bijstand uit het Fonds heeft opgeleverd voor het beheer van de migratiestromen aan de grenzen en in de consulaten, d.w.z. bepalen in welke mate EU-investeringen in infrastructuur, apparatuur, transportmiddelen, IT-systemen en opleiding hebben bijgedragen aan de versterking van de totale capaciteit voor de uitvoering van controles aan grensovergangen, bewaking, controles vóór binnenkomst en procedures voor de afgifte van visa in de lidstaten;
- een duidelijk onderscheid te maken tussen de resultaten die zijn bereikt voor de organisatie van de openbare taken van grenscontrole en visumbeleid enerzijds, en voor de binnenkomst in de EU van reizigers en visumaanvragers anderzijds;
- voor elk nationaal grens- en visumbeheersysteem te beoordelen in welke mate de bijstandsverlening door het Fonds heeft bijgedragen aan de preventie van illegale binnenkomst en verblijf, rekening houdend met de strategie die is vastgesteld in het meerjarenprogramma, de specifieke nationale doelstellingen en de ontwikkeling van de migratiestromen die het systeem beïnvloeden;
- te bepalen in welke mate de bijstandsverlening door het Fonds heeft bijgedragen aan de toepassing van het EU-recht, waaronder de Schengengrenscodes en de Visumcode, alsmede aan de ontwikkeling van specifieke EU-projecten zoals het VIS en het SIS II; en
- tot slot, de resultaten af te zetten tegen de verhouding tussen de EU-toewijzingen uit het Fonds en de totale nationale (financiële en andere) bijdragen, en vaststellen welke andere factoren van invloed waren op de bijstandsverlening.