



Straatsburg, 12.6.2018
COM(2018) 473 final

2018/0249 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het
instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa**

{SEC(2018) 315 final} - {SWD(2018) 347 final} - {SWD(2018) 348 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

De veilige ruimte voor vrij verkeer van personen en goederen in de Unie valt of staat met een doeltreffende bescherming van onze buitengrenzen. Het gaat om een van de belangrijkste doelstellingen van het optreden van de Unie op het gebied van migratie en veiligheid, zoals is uiteengezet in de mededeling van de Commissie getiteld “Een Europese migratieagenda”¹. De doelstelling van de Unie om in een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht een hoog niveau van veiligheid te waarborgen (artikel 67, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)) dient onder meer te worden verwezenlijkt door middel van gemeenschappelijke maatregelen inzake de overschrijding van de binnengrenzen door personen en de grenscontroles aan de buitengrenzen van de Unie alsook door middel van het gemeenschappelijk visumbeleid. De totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen, met vrij verkeer van personen en goederen, levert zowel de Europese burgers als bedrijven grote voordelen op. Het Schengengebied is een van de belangrijkste factoren waardoor de Europese burgers hun vrijheden kunnen uitoefenen en de eengemaakte markt kan gedijen en groeien. Het is een van de meest tastbare resultaten van de Unie – reden te meer om de inspanningen gericht op het behoud van de integriteit ervan te versterken, zeker in tijden van uitdagingen in verband met migratiedruk.

De begroting van de Unie heeft een belangrijke rol gespeeld bij de financiering van een gezamenlijke reactie op de verschillende dimensies van de migratiecrisis en de instandhouding van het Schengengebied. De Commissie stelt voor om meer steun te verlenen voor de beveiliging van onze buitengrenzen. Daarbij gaat het er onder meer om een goed beheer van goederen- en personenstromen te waarborgen door het toezicht aan de buitengrens te versterken en ervoor te zorgen dat de lidstaten beschikken over passende apparatuur voor het verrichten van douanecontroles.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie op 2 mei 2018 een voorstel goedgekeurd voor het volgende meerjarig financieel kader, voor de periode 2021–2027, waarin wordt voorgesteld om een nieuw Fonds voor geïntegreerd grensbeheer op richten, dat de lidstaten de broodnodige extra steun zal bieden voor de beveiliging van de gemeenschappelijke buitengrenzen van de Unie, ten bedrage van 9 318 000 000 EUR (in lopende prijzen). Voor de volgende periode wordt voor de totale financiële middelen voor grensbeheer uitgegaan van een vervijfvoudiging ten opzichte van het huidige meerjarig financieel kader. Het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer zal bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid en zorgen voor Europees geïntegreerd grensbeheer aan de buitengrenzen teneinde de overschrijding van de buitengrenzen doeltreffend te beheren. Dit omvat dat uitdagingen op het gebied van migratie en mogelijke toekomstige dreigingen aan die grenzen worden aangepakt en dat daardoor wordt bijgedragen aan de bestrijding van zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie en een hoog niveau van interne veiligheid in de Unie wordt gewaarborgd, met volledige eerbiediging van de grondrechten en waarborging van het vrije verkeer van personen in de Unie. De lidstaten moeten financieringssteun blijven ontvangen om hun capaciteiten op deze gebieden op te bouwen en te verbeteren en om de samenwerking te versterken, onder meer met de relevante

¹ COM(2015) 240 final van 13 mei 2015.

agentschappen van de Unie. Het fonds zal ertoe bijdragen dat de douanecontroles aan de buitengrenzen op een meer uniforme manier worden verricht, door de huidige verschillen tussen de lidstaten als gevolg van geografische ligging alsook verschillen op het vlak van capaciteit en beschikbare middelen aan te pakken. Het voorgestelde Fonds voor geïntegreerd grensbeheer (IBMF) zal uit twee instrumenten bestaan: een instrument voor het verlenen van financiële steun voor grensbeheer en visa en een instrument voor het verlenen van financiële steun voor douanecontroleapparatuur². Dit voorstel betreft enkel het instrument voor grensbeheer en visa. De Commissie presenteert tegelijk een afzonderlijk voorstel voor het instrument voor douanecontroleapparatuur.

De versterking van het Europees geïntegreerd grensbeheer aan de buitengrenzen, zoals gedefinieerd in Verordening (EU) 2016/1624 tot oprichting van de Europese grens- en kustwacht³, is een belangrijke pijler van het EU-optreden en een basisvoorwaarde voor de normale werking van het Schengensysteem. Het concept Europees geïntegreerd grensbeheer omvat een aantal onderdelen die op een brede en gecoördineerde wijze moeten worden aangepakt, variërend van grenstoezicht (met inbegrip van de verwijzing van onderdanen van derde landen die bescherming behoeven, de voorkoming en opsporing van grensoverschrijdende criminaliteit en opsporings- en reddingsoperaties) tot risicoanalyses. Ook de samenwerking tussen instanties is een belangrijk onderdeel van het Europees geïntegreerd grensbeheer, evenals solidariteitsmechanismen, waaronder financiering van de Unie, zoals het nieuwe IBMF en met name het instrument voor grensbeheer en visa.

De buitengrenzen van de EU zijn gemeenschappelijke grenzen die collectieve en gezamenlijke acties vereisen van de bevoegde nationale autoriteiten en EU-actoren en van de Unie als geheel. Het beheer van deze gemeenschappelijke buitengrenzen is dan ook een gedeelde verantwoordelijkheid van de lidstaten en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (EBCGA), de twee pijlers van de Europese grens- en kustwacht. Wil de Europese grens- en kustwacht doeltreffend uitvoering geven aan het Europees geïntegreerd grensbeheer, dan is nauwe samenwerking tussen deze samenstellende delen van cruciaal belang. Een adequate verdeling van specifieke financiële EU-middelen is nodig om te waarborgen dat lidstaten die het sterkst de gevolgen ondervinden, over voldoende capaciteit beschikken om de uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd, aan te pakken. Dat is in het belang van de hele Unie. Het instrument voor grensbeheer en visa zal daartoe bijdragen.

De inspanningen van nationale grenswachten en douanecontroleautoriteiten die door het instrument zullen worden ondersteund, moeten worden gecomplementeerd door een krachtig en volledig operationeel Europees Grens- en kustwachtagentschap, als spil van een volledig geïntegreerd EU-grensbeheersysteem. Daarom wil de Commissie voorstellen het agentschap sterk uit te breiden en volledig operationele status te geven, met een permanent korps van ca. 10 000 grenswachters⁴. Daarnaast is een goed functionerend Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA) nodig.

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht, tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad en Besluit 2005/267/EG van de Raad (PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1).

⁴ *Een moderne begroting voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt, en verdedigt – Het meerjarig financieel kader 2021-2027*, COM(2018) 321 van 2.5.2018.

In het volgende meerjarig financieel kader zal financiering van de Unie in het kader van de instrumenten voor extern optreden bovendien voorzien in krachtiger ondersteuning van de samenwerking met derde landen, teneinde het beheer van hun grenzen te versterken, irreguliere migratie tegen te gaan en het beheer van migratiestromen te verbeteren.

Het voorstel beoogt in de eerste plaats te zorgen voor meer flexibiliteit bij het beheer van het toekomstige instrument dan waarin tijdens de huidige programmeringsperiode is voorzien, maar ook voor instrumenten om de financiering toe te spitsen op EU-prioriteiten en acties met een significante toegevoegde waarde voor de Unie. Nieuwe uitdagingen en prioriteiten vereisen nieuwe mechanismen voor de verdeling van financiële middelen over gedeeld, direct en indirect beheer.

Als sleutel voor de verdeling van de financiële middelen wordt flexibiliteit gehanteerd: zowel de uitvoeringsvorm als de thema's waarvoor financiële middelen dienen te worden toegewezen, worden op flexibele wijze bepaald en tegelijkertijd wordt een kritieke massa van voorafgaande financiering aangehouden voor structurele en omvangrijke meerjarige investeringen, afhankelijk van wat de lidstaten nodig hebben voor de verdere ontwikkeling van hun grensbeheersystemen. Bij de toewijzing van financiële middelen zal ook ten volle in aanmerking worden genomen dat de lidstaten de investeringen op de belangrijkste prioriteiten van de EU moeten richten en zulks overeenkomstig het acquis van de Unie.

Naast het beoogde basisbedrag van 5 000 000 EUR dat aan het begin van de programmeringsperiode aan de lidstaten zal worden toegewezen, worden de voor de programma's van lidstaten bestemde financiële middelen toegewezen volgens een verdeelsleutel waarin de behoeften en de druk tot uitdrukking komen waarmee lidstaten te maken hebben op de twee gebieden die door dit instrument worden bestreken (grensbeheer en visa). De financiering zal als volgt worden verdeeld: 30 % voor landbuitengrenzen, 35 % voor zeebuitengrenzen, 20 % voor luchthavens en 15 % voor consulaten. Voor het grensbeheer worden de middelen voor land- en zeebuitengrenzen van elke lidstaat gebaseerd op de lengte van en de druk op die buitengrenzen (70 %). Daarnaast wordt bij de verdeling van de middelen voor de grenzen rekening gehouden met de werklast aan de land- en zeebuitengrenzen (30%). De middelen voor luchthavens zullen worden verdeeld op basis van de werklast van de lidstaten op die luchthavens. Wat de middelen voor consulaten betreft, wordt de ene 50% van de middelen verdeeld op grond van het aantal consulaten en de andere 50 % op grond van de werklast op die consulaten in verband met het beheer van het visumbeleid.

Ca. 60 % van de totale financiële middelen gaat naar de programma's van de lidstaten. Voorgesteld wordt om aan het begin van de programmeringsperiode ca. 50 % van het totaalbudget ter beschikking van de lidstaten te stellen, met de mogelijkheid het budget periodiek te verhogen. Het is de bedoeling dat het budget halverwege met 10 % wordt verhoogd (technische aanpassing van de verdeelsleutel overeenkomstig de financiële prestatie – een lidstaat moet voor ten minste 10 % van het initiële bedrag van de betalingskredieten betalingsaanvragen hebben ingediend).

De resterende 40 % van het totale budget moet worden beheerd via de thematische faciliteit, waaruit periodiek financiering ter beschikking wordt gesteld voor een aantal prioriteiten die worden vastgelegd in de financieringsbesluiten van de Commissie. Deze faciliteit biedt de mogelijkheid het instrument flexibel te beheren doordat middelen kunnen worden uitbetaald voor technische bijstand op initiatief van de Commissie en voor de volgende onderdelen van de thematische faciliteit:

- steun voor specifieke acties, door via de nationale programma's van de lidstaten aanvullende financiering beschikbaar te stellen voor gerichte acties met een hoge toegevoegde EU-waarde;
- steun voor acties van de Unie in direct en indirect beheer; en
- noodhulp.

Acties in het kader van de thematische faciliteit zouden worden geprogrammeerd via jaarlijkse en meerjarige werkprogramma's, vastgesteld bij een uitvoeringsbesluit van de Commissie. De faciliteit maakt het mogelijk nieuwe prioriteiten aan te pakken of dringende actie te ondernemen aan de hand van de uitvoeringsvorm die het meest geschikt is om de beleidsdoelstelling te verwezenlijken.

Het instrument voorziet daarnaast in voortgezette ondersteuning van de werking van de bijzondere doorreisregeling die wordt uitgevoerd door Litouwen, overeenkomstig de verplichtingen van de EU, door Litouwen te compenseren voor de gedeerde leges uit transitvisa en bijkomende kosten die voor Litouwen voortvloeien uit de regeling betreffende het doorreisfaciliteringsdocument (FTD) en het doorreisfaciliteringsdocument voor treinreizigers (FRTD), zoals kosten ter vervanging en modernisering van uitrusting, IT-systemen, opleiding en operationele kosten.

De uitvoering van het instrument gaat met verdere vereenvoudiging gepaard, met name door te zorgen voor samenhang met de regels voor het beheer van andere EU-fondsen ("single rule book"), door betere richtsnoeren inzake beheers- en controlesystemen en auditvoorschriften ter beschikking te stellen, en door in het kader van de subsidiabiliteitsregels bij gedeeld beheer ten volle gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties. Ook is het van belang om de toegevoegde waarde van de EU voor de door het instrument gesteunde acties te maximaliseren en een verbeterd kader voor toezicht en evaluatie ten uitvoer te leggen, ter verbetering van het prestatiegebonden beheer van de fondsen.

Dit voorstel, dat van toepassing zou moeten worden op 1 januari 2021, wordt voorgelegd voor een Unie van 27 lidstaten, in overeenstemming met de kennisgeving van het voornemen van het Verenigd Koninkrijk om zich terug te trekken uit de Europese Unie en uit Euratom die de Europese Raad op 29 maart 2017 heeft ontvangen uit hoofde van artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Het instrument voor grensbeheer en visa bouwt voort op de investeringen en de resultaten die zijn gerealiseerd met steun van zijn voorlopers: het Buitengrenzenfonds in 2007-2013, als ingesteld bij Beschikking nr. 574/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad⁵ en het instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid (ISF), in 2014-2020, als vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 515/2014 van het Europees Parlement en de Raad⁶.

⁵ Beschikking nr. 574/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 tot instelling van het Buitengrenzenfonds voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma Solidariteit en beheer van de migratiestromen (PB L 144 van 6.6.2007, blz. 22).

⁶ Verordening (EU) nr. 515/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor de

Het instrument voor grensbeheer en visa blijft algemeen EU-beleid ondersteunen op het gebied van het beheer van de buitengrenzen en visa, zoals de versterking van Europees geïntegreerd grensbeheer, de aankoop van door het Europees Grens- en kustwachtagentschap te gebruiken apparatuur voor grensbeheer, het gemeenschappelijk visumbeleid en relevante IT-systemen.

De agentschappen van de Unie die actief zijn op het gebied van grensbeheer, met name het Europees Grens- en kustwachtagentschap, eu-LISA, maar ook het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), zijn van vitaal belang voor het beveiligen van de grenzen en het waarborgen van het vrije verkeer van personen in de Unie, in nauwe samenwerking met de autoriteiten van de lidstaten. Zo zorgen de lidstaten er bijvoorbeeld voor dat de IT-systemen op nationaal niveau interoperabel zijn en de uitwisseling van informatie tussen verschillende autoriteiten mogelijk maken, terwijl eu-LISA ervoor zorgt dat er informatie kan worden uitgewisseld tussen alle IT-systemen in de Unie. Volledige consistentie en complementariteit worden derhalve ook gewaarborgd door de wijze waarop de begroting van de Unie deze agentschappen en de lidstaten ondersteunt door middel van het instrument voor grensbeheer en visa. Het is van belang ook te zorgen voor complementariteit met acties die worden uitgevoerd door het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) en het Europees Bureau voor visserijcontrole (EFCA), bijvoorbeeld door voor maritieme en grensbewaking gebruikte apparatuur te delen, zodat middelen optimaal kunnen worden gebruikt voor het versterken van maritieme veiligheid.

De belangrijkste uitdagingen op het gebied van grensbeheer vragen om krachtig optreden van zowel de lidstaten als de betrokken agentschappen. Daarom stelt de Commissie voor om met name het budget voor het Europees Grens- en kustwachtagentschap beduidend te verhogen. Samen met het voorgestelde budget voor eu-LISA belopen de begrotingsbijdragen voor het volgende meerjarig financieel kader 12 013 000 000 EUR (in lopende prijzen). Dit maakt een belangrijke versterking mogelijk van de rol en het bereik van met name het Europees Grens- en kustwachtagentschap, in de vorm van een permanent korps van ca. 10 000 grenswachters⁷. De twee instrumenten die het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer vormen, dekken echter niet de aan de agentschappen toegewezen financiering. Derhalve betreft dit voorstel alleen het instrument voor grensbeheer en visa, dat de lidstaten bij de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer aan de buitengrenzen moet ondersteunen, in volledige synergie met het werk van de agentschappen van de Unie op dit gebied.

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

De beleidsdoelstelling van de Unie om tot een Europees geïntegreerd grensbeheer te komen, heeft betrekking op een gebied waarop diverse andere EU-beleidsterreinen complementair zijn en elkaar versterken. Aangezien grensbeheer wordt uitgeoefend aan de buitengrenzen, zijn samenwerking en coördinatie tussen grensbeheersautoriteiten en andere relevante instanties, waaronder met name douaneautoriteiten, onontbeerlijk. In het nieuwe meerjarig financieel kader wordt gezorgd voor sterke synergieën tussen de financieringsinstrumenten waarmee deze autoriteiten worden ondersteund, teneinde het effect van de EU-begroting op het gebied van migratie en grenzen te maximaliseren.

Door ervoor te zorgen dat de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor grensbeheer en douanecontrole over de nodige apparatuur en expertise beschikken en naadloos samenwerken,

buitengrenzen en visa en tot intrekking van Beschikking nr. 574/2007/EG (PB L 150 van 20.5.2014, blz. 143).

⁷ COM(2018) 321 final van 2 mei 2018.

kan irreguliere migratie worden teruggedrongen en de instroom van gevaarlijke of ongewenste goederen in de Unie worden beperkt. De twee onderdelen van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer – het instrument voor grensbeheer en visa en een nieuw instrument voor douanecontroleapparatuur – zullen hiertoe bijdragen. Het eerste instrument zorgt voor krachtig en doeltreffend grensbeheer en vrijwaart het vrije verkeer van personen; het tweede ondersteunt een goed functionerende douane-unie. Het eerste instrument heeft geheel en al betrekking op acties in verband met personencontroles in het kader van grenstoezicht, terwijl het tweede bestemd is voor acties betreffende de aankoop, het onderhoud en de modernisering van douanecontroleapparatuur. Het betreft apparatuur die kan worden gebruikt voor controles van zowel goederen als personen. Aldus zijn synergieën tussen de beide instrumenten waaruit het IBMF bestaat volledig gewaarborgd.

Samenwerking en coördinatie met andere autoriteiten op het gebied van migratie en veiligheid is belangrijk voor het slagen van geïntegreerd grensbeheer. Daarbij gaat het om autoriteiten met taken op het gebied van asiel, migratiebeheer, terugkeer en grensoverschrijdende criminaliteit en om actoren op het gebied van maritieme beveiliging en maritieme bewaking.

Het Fonds voor asiel en migratie (AMF) is het voorgestelde toekomstige financieringsinstrument dat het werk van de nationale autoriteiten zou moeten ondersteunen bij de opvang van asielzoekers en migranten bij aankomst op het grondgebied van de EU en de terugkeer van degenen die geen recht op verblijf in de EU hebben. Het AMF en het instrument voor grensbeheer en visa zullen in volledige synergie worden beheerd om het effect van beide fondsen op het gebied van migratie en grensbeheer te vergroten. Dit is onder meer van belang voor het verminderen van het aantal irreguliere migranten dat naar de Unie komt en voor het waarborgen dat degenen die geen recht op verblijf hebben, worden teruggestuurd naar hun land van herkomst.

Het nieuwe Fonds voor interne veiligheid (ISF) is het toekomstige financieringsinstrument dat moet bijdragen tot een hoog niveau van veiligheid in de Unie, met name door terrorisme en radicalisering, georganiseerde criminaliteit en cybercriminaliteit aan te pakken en door slachtoffers van misdrijven bijstand en bescherming te verlenen, in volkomen samenhang met door het toekomstige instrument voor grensbeheer en visa ondersteunde acties.

Het instrument voor grensbeheer en visa maakt tevens de aankoop van multifunctionele apparatuur voor maritieme bewaking mogelijk om ook op het gebied van maritieme bewaking de synergieën te maximaliseren.

De in het kader van het instrument gesteunde maatregelen in of met betrekking tot derde landen worden genomen in synergie, samenhang en complementariteit met andere acties buiten de Unie die door de externe financieringsinstrumenten van de Unie worden ondersteund. In het bijzonder zal bij de uitvoering van dergelijke acties worden gestreefd naar volledige samenhang met de beginselen en de algemene doelstellingen van het externe optreden en het buitenlandse beleid van de Unie ten aanzien van het land of de regio in kwestie. Met betrekking tot de externe dimensie zal op gebieden die van belang zijn voor het EU-migratiebeleid en de EU-doelstellingen voor veiligheid, het instrument voor grensbeheer en visa gerichte steun verlenen ter versterking van de samenwerking met derde landen en van bepaalde belangrijke aspecten van hun grensbewaking en grensbeheer.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Luidens artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie biedt de Unie “[...] haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit.”

De rechtsgrondslag voor de voorgestelde actie van de Unie is te vinden in de reeks maatregelen vervat in artikel 77, lid 2, en artikel 79, lid 2, onder d), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese (VWEU), zoals het gemeenschappelijk beleid inzake visa, controles van personen aan de buitengrenzen, de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer aan de buitengrenzen en de bestrijding van mensenhandel.

In artikel 80 VWEU wordt bovendien benadrukt dat aan het in het derde deel, titel V, hoofdstuk 2, van het VWEU uiteengezette beleid van de Unie en de uitvoering ervan de beginselen ten grondslag moeten liggen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, ook op financieel vlak.

Voorts heeft de Commissie op 29 mei 2018 een voorstel voor een verordening gemeenschappelijke bepalingen⁸ vastgesteld voor het verbeteren van de coördinatie en het harmoniseren van de uitvoering van de steunverlening in het kader van gedeeld beheer, met als voornaamste doel de beleidsuitvoering te vereenvoudigen⁹. Het instrument voor grensbeheer en visa zal eveneens onder deze verordening vallen wat betreft het onderdeel in gedeeld beheer.

Omdat de verschillende fondsen van het Unie die worden uitgevoerd in gedeeld beheer, op complementaire doelstellingen zijn gericht en volgens dezelfde methode worden beheerd, is in Verordening (EU) .../... [verordening gemeenschappelijke bepalingen] een reeks gemeenschappelijke beginselen vastgesteld, zoals partnerschap. Die verordening omvat tevens de gemeenschappelijke elementen voor de strategische planning en programmering, waaronder bepalingen betreffende de partnerschapsovereenkomst die met elke lidstaat moet worden gesloten, en een gemeenschappelijke aanpak ten aanzien van de prestatiegerichtheid van de fondsen. In dit verband zijn in de genoemde verordening tevens faciliterende voorwaarden en regelingen voor toezicht, verslaglegging en evaluatie opgenomen, alsook gemeenschappelijke bepalingen op het gebied van subsidiabiliteitsregels, financieel beheer en beheers- en controleregelingen.

• Variabele geometrie

De voorgestelde maatregelen die zijn gebaseerd op artikel 77, lid 2, VWEU, vormen een ontwikkeling van het Schengenacquis. Derhalve is artikel 4 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken van toepassing op die lidstaat en is artikel 4 van Protocol nr. 19 betreffende het in het kader van de Europese Unie geïntegreerde Schengenacquis van toepassing op Ierland.

⁸ Verordening (EU) .../...

⁹ COM(2018) 375 van 29 mei 2018.

De voorgestelde maatregelen vormen een ontwikkeling van het Schengenacquis inzake grenzen en visa waarmee vier derde landen geassocieerd zijn op basis van overeenkomsten met de Unie. Eenmaal aangenomen, aangemeld en aanvaard, zullen de voorgestelde maatregelen derhalve ook van toepassing zijn op deze vier landen.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Het beheer van de buitengrenzen is een gebied waarop optreden van de Unie duidelijk een meerwaarde heeft ten opzichte van optreden door de lidstaten alleen. De Europese Unie is beter in staat dan de lidstaten om een kader te bieden voor het betonen van solidariteit binnen de Unie met betrekking tot het grenstoezicht, het visumbeleid en het beheer van migratiestromen, en om een platform te bieden voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke IT-systemen ter ondersteuning van de beleidsuitvoering op die terreinen.

In dat kader strekt de uit hoofde van deze verordening verleende financiële steun dan ook met name tot het versterken van de nationale en Europese capaciteiten op die gebieden. Deze verordening heeft derhalve onder meer ten doel:

- systematischer ondersteuning te verlenen aan de diensten die afzonderlijke lidstaten verstrekken ter beveiliging van het gebied zonder binnengrenzen;
- de samenwerking tussen de autoriteiten voor grenstoezicht en andere rechtshandhavingsautoriteiten te verbeteren; en
- ervoor te zorgen dat lidstaten meer gespecialiseerde apparatuur ter beschikking van het Europees Grens- en kustwachtagentschap kunnen stellen voor gezamenlijke operaties ter bescherming van het gebied zonder binnengrenzen.

Het wordt volledig erkend dat maatregelen op het toepasselijke niveau dienen te worden genomen en dat het optreden van Unie niet verder mag gaan dan nodig is.

- **Evenredigheid**

Het voorstel voldoet aan het evenredigheidsbeginsel en valt binnen de werkingssfeer voor optreden op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, als bepaald in titel V van het VWEU. De doelstellingen en financieringsniveaus staan in verhouding tot het doel van het instrument. De met dit voorstel beoogde acties hebben betrekking op de Europese dimensie van grensbeheer en het gemeenschappelijk visumbeleid.

- **Keuze van het instrument**

Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting, als onderdeel van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor grensbeheer en visa.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

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

In het voorstel is rekening gehouden met de resultaten van evaluaties van het vorige financieringsinstrument op het gebied van grensbeheer en visa. Het voorstel bouwt voort op de evaluatie van het Buitengrenzenfonds (het fonds in de programmeringsperiode 2007-2013) en op de tussentijdse evaluatie van het instrument voor buitengrenzen en visa, dat onderdeel is

van het Fonds voor interne veiligheid (ISF – Grenzen en visa, het fonds in de lopende periode 2014-2020).

ISF – Grenzen en visa wordt **doeltreffend** geacht op de beide gebieden die het bestrijkt, namelijk gemeenschappelijk visumbeleid en grensbeheer. Het fonds heeft geholpen om legaal reizen mogelijk te maken en de nationale capaciteiten van de lidstaten op het gebied van visumafgifte te versterken. In veel lidstaten heeft het fonds tot dusver in beperkte mate bijgedragen tot consulaire samenwerking en tot versterking van de samenwerking met derde landen. De ontwikkeling van een gemeenschappelijk visumbeleid werd ondersteund door de oprichting en de werking van IT-systemen, en met name nationale visuminformatiesystemen. Door de grensbeheerscapaciteit aan de buitengrenzen van de Unie te versterken heeft het fonds bijgedragen aan het vrijwaren van het vrij verkeer van personen binnen het Schengengebied. Het heeft tot de doeltreffendheid van de buitengrenscontroles bijgedragen met ondersteunende maatregelen betreffende de aankoop, modernisering, verbetering en vervanging van apparatuur voor grenscontrole en -bewaking. Door hoofdzakelijk externe factoren is er weinig vooruitgang geregistreerd wat betreft het bevorderen van de ontwikkeling, uitvoering en handhaving van beleidsmaatregelen die waarborgen dat er geen personencontrole plaatsvindt. De samenwerking tussen de lidstaten werd door het fonds vergemakkelijkt en de samenwerking tussen de lidstaten en het Europees Grens- en kustwachtagentschap, onder meer bij de aankoop van apparatuur voor gebruik bij gezamenlijke operaties met hulp van het fonds, heeft bijgedragen tot solidariteit en het delen van de verantwoordelijkheid.-

Over het geheel genomen, en binnen de grenzen van de beschikbare gegevens, blijkt uit de evaluatie dat de resultaten van het optreden zijn bereikt tegen redelijke kosten wat zowel personele als financiële middelen betreft. De lidstaten wijzen er echter op dat de Commissie meer richtsnoeren zou moeten aanreiken over de uitvoering van het fonds. De gepercipieerde administratieve lasten kunnen worden beschouwd als een factor met gevolgen voor de doelmatigheid. Ondanks een aantal maatregelen die gericht zijn op vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lasten, ervaren de lidstaten de administratieve lasten nog steeds als hoog en de uitvoering van de vereenvoudigde kostenopties als problematisch. In het kader van direct beheer is verdere vereenvoudiging geconstateerd.

De oorspronkelijke motivering en doelstellingen van het fonds zijn nog steeds **relevant** in de nasleep van de migratiecrisis. Er zijn passende mechanismen ingevoerd om tegemoet te komen aan de veranderende behoeften in zowel de programmerings- als de uitvoeringsfase. De flexibiliteit van ISF – Grenzen en visa, waardoor de overdracht van middelen tussen verschillende doelstellingen mogelijk is, heeft hierbij geholpen. De lidstaten zouden het echter op prijs stellen als de flexibiliteit nog zou worden uitgebreid door de minimumtoewijzingsniveaus per doelstelling af te schaffen en het aantal nationale doelstellingen te reduceren.

Het fonds wordt beschouwd als **samenhangend** met ander optreden op EU- en nationaal niveau. De samenhang met andere EU-financieringsinstrumenten is verzekerd in de programmeringsfase. Er zijn coördinatiemechanismen ingevoerd om de samenhang ook in de uitvoeringsfase te waarborgen. Het toezichtcomité en de verantwoordelijke instanties spelen daarbij een essentiële rol. De doelstellingen van het fonds zijn complementair aan die van andere nationale beleidsmaatregelen. De complementariteit met andere EU-financieringsinstrumenten is gepland in de programmeringsfase. Er zijn coördinatiemechanismen ingevoerd om de complementariteit in de uitvoeringsfase te

waarborgen, maar deze zijn voor verdere verbetering vatbaar. De verschillende uitvoeringswijzen zijn complementair.

Het fonds zorgde voor **toegevoegde EU-waarde** door middel van innovatieve investeringen in infrastructuur en apparatuur. Het steunde samenwerking tussen lidstaten. Opleidingsactiviteiten die door het fonds mogelijk zijn gemaakt, hebben bijgedragen aan de harmonisatie van praktijken in de lidstaten. Wellicht had de toegevoegde EU-waarde op het gebied van consulaire samenwerking, samenwerking met derde landen en IT-systemen groter kunnen zijn.

De **duurzaamheid** van de acties gefinancierd door ISF — Grenzen en visa is afhankelijk van doorlopende EU-financiering, aangezien de nationale financiering wellicht niet volstaat om te zorgen voor een vergelijkbaar niveau van investeringen. Opleidingsactiviteiten zijn van groot belang voor het waarborgen van de duurzaamheid van acties op de lange termijn.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

In de periode van 10 januari 2018 tot en met 9 maart 2018 zijn twee specifieke openbare raadplegingen over de EU-financiering op het gebied van migratie en veiligheid gehouden. De respondenten legden over het algemeen sterk de nadruk op de behoefte aan vereenvoudiging van de financieringsinstrumenten op het gebied van binnenlandse zaken, aan grotere flexibiliteit (met name inzake het vermogen om te reageren op migratie- en veiligheidsgerelateerde crisissen) en aan meer financiering en ondersteuning op gebieden waar de verdeling van de verantwoordelijkheid (zoals grensbeheer) en/of de samenwerking tussen de lidstaten en met de betrokken agentschappen van de Unie een grote rol speelt.- Uit de antwoorden blijkt dat deze maatregelen bevorderlijk kunnen zijn voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van instrumenten en voor de toegevoegde EU-waarde. Volgens de belanghebbenden moet de invloed op het beleid op het gebied van binnenlandse zaken in derde landen worden vergroot.

De lidstaten en de geassocieerde Schengenlanden zijn geraadpleegd in het kader van het AMIF-ISF-comité (vertegenwoordigers van de voor het AMIF en het ISF verantwoordelijke autoriteiten van de lidstaten). De lidstaten hebben zich uitgesproken over de belangrijkste financieringsprioriteiten, problemen, de architectuur van de fondsen en de uitvoeringsvormen. Andere belangrijke belanghebbenden en begunstigden die via direct en indirect beheer financiering uit het AMIF en het ISF ontvangen, zoals internationale organisaties en organisaties uit het maatschappelijk middenveld, werden eveneens geraadpleegd, evenals als de relevante agentschappen van de Unie.

De belanghebbenden waren het erover eens dat, om de toegevoegde EU-waarde te optimaliseren, de EU-financiering de op EU-niveau vastgestelde prioriteiten en politieke verbintenissen moet weerspiegelen en de uitvoering van het acquis op het gebied van binnenlandse zaken moet ondersteunen. Zij drongen erop aan dat voldoende financiering ter beschikking zou worden gesteld om het hoofd te bieden aan bestaande en nieuwe uitdagingen. De relevante agentschappen van de Unie moeten eveneens over voldoende financiering kunnen beschikken om hun toenemende activiteiten uit te voeren. Voorts bestond overeenstemming tussen de belanghebbenden over de noodzaak meer flexibiliteit in te bouwen in de structuur van de fondsen. Om met voldoende flexibiliteit op veranderende omstandigheden te kunnen blijven reageren, moeten de meerjarige nationale programma's volgens hen worden gehandhaafd. Niet-gouvernementele organisaties willen ook het directe beheer gehandhaafd zien.

Getuige de raadplegingen zijn de belangrijkste belanghebbenden het erover eens dat de EU-financiering op dit beleidsterrein een breed toepassingsgebied moet hebben – ook voor de externe dimensie – om het effect van het beleid op het gebied van binnenlandse zaken te versterken, dat de uitvoeringsmechanismen aan vereenvoudiging toe zijn en dat flexibiliteit moet worden geboden, met name om op noodsituaties te kunnen reageren.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De ontwikkeling van de nieuwe financiële instrumenten voor binnenlandse zaken is begonnen in 2016 en voortgezet in 2017 en 2018. In het kader van deze werkzaamheden is in 2017 een MFK-studie getiteld *Border management and visas beyond 2020* geproduceerd door een externe contractant en de effectbeoordeling werd ook ondersteund door een in 2017 uitgebrachte studie van een externe contractant. In deze studies zijn de beschikbare resultaten van zowel evaluaties van de bestaande financiële instrumenten als raadplegingen van de belanghebbenden samengebracht en zijn de problemen, doelstellingen en beleidsopties (en de waarschijnlijke gevolgen) die in de effectbeoordeling zijn onderzocht, onder de loep genomen.

- **Effectbeoordeling**

Voor dit voorstel is een effectbeoordeling verricht inzake het Fonds voor asiel en migratie, het nieuwe Fonds voor interne veiligheid en het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, bestaande uit het instrument voor grensbeheer en visa en het instrument voor douanecontroleapparatuur. De samenvatting van de effectbeoordeling en het positieve advies van de Raad voor regelgevingstoetsing kunnen worden geraadpleegd op de volgende website: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>.

Het effectbeoordelingsverslag besteedt voor verschillende beleidsopties aandacht aan de wijze waarop de financiering wordt verleend en gaat daarbij onder meer in op de samenhang en de complementariteit met andere EU-financieringsinstrumenten, de externe dimensie van de financiering op het gebied van migratie en veiligheid, flexibiliteit in een stabiele financiële omgeving (inclusief thematische faciliteit), de beheersvormen, de mogelijkheid om noodhulp te bieden, en een eventueel mechanisme voor tussentijdse evaluatie. De voorkeur gaat uit naar een combinatie van opties die is gebaseerd op de resultaten en de aanbevelingen als vastgesteld in de achteraf verrichte evaluatie van vorige fondsen en de tussentijdse evaluaties van de bestaande fondsen.

Het effectbeoordelingsverslag gaat in op de aanbevelingen van de Raad voor regelgevingstoetsing. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de voornaamste overwegingen en aanbevelingen ter verbetering van het Fonds voor asiel en migratie, het instrument voor grensbeheer en visa (onderdeel van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer) en het Fonds voor interne veiligheid, en van de daaruit voortvloeiende wijzigingen van het effectbeoordelingsverslag.

Belangrijkste overwegingen van de Raad voor regelgevingstoetsing (RRT)	Wijzigingen effectbeoordelingsverslag
In het verslag wordt niet toegelicht welke gevolgen de toenemende bevoegdheden van de EU op deze gebieden [binnenlandse zaken] en de uitbreiding van de rol van de agentschappen zullen hebben voor	Voor het Fonds voor asiel en migratie, het instrument voor grensbeheer en visa (onderdeel van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer) en het Fonds voor interne veiligheid is het verslag

<p>het algemene systeem.</p>	<p>gewijzigd om uit te leggen hoe de rol van de respectieve fondsen wordt beïnvloed door de uitbreiding van de EU-bevoegdheid en de grotere rol van de agentschappen (punt 3.2). Vanwege hun essentiële functie bij de uitvoering van het beleid van de Unie op het gebied van migratie en veiligheid, zullen de agentschappen op het gebied van binnenlandse zaken een belangrijke rol spelen in de programmeringsfase van de nationale programma's; hun toezichtactiviteiten zouden worden meegenomen in de tussentijdse evaluatie. Een ruimer mandaat voor de agentschappen zou niet tot doel hebben om de taken die momenteel door de lidstaten worden vervuld, over te nemen, maar veeleer om acties van de Unie en haar lidstaten op het gebied van migratie, grensbeheer en veiligheid te versterken en te upgraden.</p>
<p>Verdere overwegingen en aanbevelingen ter verbetering</p>	<p>Wijzigingen effectbeoordelingsverslag</p>
<p>(1) Het verslag moet een beeld geven van de belangrijkste veranderingen in de programmastructuur en de prioriteiten ten opzichte van de huidige programmeringsperiode. Daarnaast moet het verslag het bereik van de externe component van het programma, d.w.z. de complementariteit met de externe instrumenten, verduidelijken.</p>	<p>Het verslag is herzien om de belangrijkste veranderingen in de programmastructuur ten opzichte van de huidige programmeringsperiode weer te geven (punt 3.2) en om het bereik van de externe component en de complementariteit met de externe instrumenten te verduidelijken (punt 3.3). De doelstellingen van de fondsen zijn gebaseerd op het bereik van hun voorgangers en dat werd, in het algemeen, breed genoeg geacht om de uitvoering van de beleidsprioriteiten van de EU te ondersteunen en op die manier een toegevoegde EU-waarde te bieden. De prioriteiten en de acties worden aangepast in het licht van beleidsontwikkelingen en de behoefte aan synergieën met andere EU-fondsen. Interventies in het kader van de externe dimensie zullen worden ontworpen en uitgevoerd in samenhang met het externe optreden en het buitenlands beleid van de EU, met name het externe instrument van de EU.</p>
<p>(2) Het verslag moet ook uitleggen hoe de rol van de respectieve programma's wordt beïnvloed door de uitbreiding van de EU-bevoegdheden en de grotere rol van de agentschappen. Ontstaat daardoor meer behoefte aan acties op nationaal niveau of aan de delegatie van taken aan de agentschappen, of neemt de prioriteit van bepaalde interventies af?</p>	<p>Zie de hierboven toegelichte wijzigingen.</p>
<p>(3) De raad neemt er nota van dat het nieuwe mechanisme voor prestatiereserves bij de opstelling van het verslag nog niet klaar was, maar dringt erop aan dat in de definitieve versie van het verslag actuele en duidelijke informatie wordt verstrekt over het gekozen mechanisme en dat het mechanisme wordt gemotiveerd in het licht van de ervaring met andere EU-fondsen (zoals mondeling toegelicht aan de raad).</p>	<p>Het verslag is herzien om de informatie over het gekozen mechanisme bij te werken en te verduidelijken, in het licht van de ervaringen met andere EU-fondsen en van ontwikkelingen in het kader van de voorbereiding van de verordening met gemeenschappelijke bepalingen voor gedeeld beheer (punt 4.1.4). De voorkeursoptie bevat geen prestatiereserve. Er wordt uitgegaan van een minimumniveau van financiële uitvoering voor de toewijzing van aanvullende middelen in het kader van de tussentijdse technische aanpassing. Bij het verstrekken van aanvullende financiële middelen</p>

	via de thematische faciliteit zou rekening worden gehouden met prestatie-elementen.
(4) Het verslag moet verduidelijken hoe het nieuwe noodmechanisme zal functioneren binnen het budget van elk van de drie fondsen voor migratie en veiligheid, en dat het gebruik van noodhulp moet worden beperkt als gevolg van de nieuwe flexibiliteit binnen de thematische faciliteit. Het verslag moet uitleggen welk voordeel dit mechanisme biedt ten opzichte van de noodfinanciering in de vorige programmeringsperiode.	Het verslag is herzien om de werking van het nieuwe noodmechanisme te verduidelijken (punt 4.1.3). Noodhulp die wordt verstrekt via de fondsen, moet complementair zijn aan de Reserve voor noodhulp (op het niveau van de EU-begroting) en moet in duidelijk omschreven situaties worden gebruikt. Als gevolg van de flexibiliteit binnen de thematische faciliteit zal naar verwachting veel minder gebruik worden gemaakt van noodhulp dan in de huidige programmeringsperiode. De noodhulp kan worden uitgevoerd in gedeeld, direct of indirect beheer.
(5) De toezichtregelingen zijn niet goed ontwikkeld. Het verslag moet verduidelijken hoe het succes van de programma's wordt gedefinieerd en gemeten.	Het verslag is herzien (punt 5) om duidelijk te maken hoe het succes van de programma's wordt gemeten. Dit zal gebeuren op basis van doelstellingen die in het kader van de nationale programma's worden afgesproken tussen de Commissie en de lidstaten. Aan de hand van output- en resultaatindicatoren die zijn opgenomen in de wetgevingsvoorstellen, wordt vervolgens gemeten in hoeverre deze doelstellingen zijn bereikt. De verslagleggingsvereisten voor gedeeld beheer zijn vastgelegd in de GB-verordening.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

De verordening gemeenschappelijke bepalingen¹⁰ zal zorgen voor een vereenvoudiging van het instrument omdat de programma's waar mogelijk zullen worden uitgevoerd aan de hand van gemeenschappelijke regels. Bovendien zullen de lidstaten worden aangemoedigd om nog meer gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties. Om de administratieve belasting te verminderen, zal de auditaanpak worden gestroomlijnd en worden toegespitst op het nemen van risicogebaseerde auditsteekproeven en het toepassen van het "één audit-beginsel".

Het gebruik van gemeenschappelijke IT-instrumenten in de hele Commissie (beheersysteem voor e-subsidies) zal een verdere vereenvoudiging in het kader van direct beheer met zich meebrengen.

- **Grondrechten**

Financiële steun uit de begroting van de Unie is onontbeerlijk voor de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer om de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen overschrijdingen van de buitengrenzen doeltreffend te beheren en uitdagingen op het gebied van migratie en mogelijke toekomstige dreigingen aan die grenzen aan te pakken, en zo te helpen zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie tegen te gaan. Deze doelstellingen zullen worden nagestreefd met volledige inachtneming van de verbintenissen die de Unie op het gebied van de grondrechten is aangegaan. Tijdens de uitvoering van het fonds zal hierop nauwlettend worden toegezien.

¹⁰ PB L [...], [...], blz. [...].

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

In het voorstel van de Commissie voor het volgende meerjarig financieel kader is voor het Fonds voor grensbeheer en visa een bedrag van 8 018 000 000 EUR (in lopende prijzen) opgenomen voor de periode 2021-2027.

De uitvoering vindt plaats door middel van gedeeld, direct of indirect beheer. De totale middelen worden als volgt toegewezen: ca. 60 % zal worden toegewezen voor de programma's van de lidstaten die in gedeeld beheer worden uitgevoerd; en 40 % zal worden toegewezen aan de thematische faciliteit, voor specifieke acties op nationaal of transnationaal niveau, acties van de Unie en noodhulp. De middelen voor de thematische faciliteit zullen ook worden gebruikt voor technische bijstand op initiatief van de Commissie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

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

Het kader voor toezicht en evaluatie zal worden verbeterd, door onder meer een aangescherpte methode om investeringen in de relevante fondsen van de Unie te traceren, om een tijdige levering van de prestaties te bevorderen en om ervoor te zorgen dat de evaluaties doeltreffende input kunnen opleveren voor toekomstige herzieningen van beleidsmaatregelen. Hiertoe zal gebruik worden gemaakt van betere indicatoren, nauwere samenwerking met relevante partners en mechanismen om de prestaties te stimuleren. De Commissie zal een tussentijdse evaluatie en een retrospectieve evaluatie uitvoeren. Deze evaluaties zullen worden verricht overeenkomstig de punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016, waarin de drie instellingen hebben bevestigd dat evaluaties van bestaande wetgeving en bestaand beleid de basis moeten vormen voor de effectbeoordelingen van opties voor verdere acties. In de evaluaties zullen de concrete effecten van het instrument worden beoordeeld op basis van indicatoren en streefdoelen en op basis van een gedetailleerde analyse uit het oogpunt van relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid, toegevoegde waarde en samenhang met andere beleidsterreinen van de EU. Tevens zullen aan de hand van geleerde lessen eventuele problemen worden geïdentificeerd, zal worden nagegaan of er mogelijkheden voor verdere verbetering van de maatregelen of de resultaten ervan zijn, en zal een optimaal effect van het instrument worden nagestreefd.

Van de lidstaten wordt verwacht dat zij verslag over de tenuitvoerlegging van hun programma's uitbrengen overeenkomstig deze verordening en de verordening gemeenschappelijke bepalingen.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Hoofdstuk I – Algemene bepalingen: voorwerp, toepassingsgebied, definities en doelstellingen. Het voorgestelde toepassingsgebied van deze artikelen is grotendeels gebaseerd op de huidige verordening voor het Fonds voor interne veiligheid – Grenzen en visa en houdt daarnaast rekening met nieuwe beleidsontwikkelingen, zoals de oprichting van de Europese grens- en kustwacht (met inbegrip van het Europees Grens- en kustwachtagentschap), de modernisering van het gemeenschappelijk visumbeleid en de ontwikkeling van nieuwe grootschalige IT-systemen en de interoperabiliteit daarvan. Er wordt sterke nadruk gelegd op het ondersteunen van acties met een Europese dimensie.

Hoofdstuk II – Financieel en uitvoeringskader: algemene beginselen voor de steunverlening in het kader van de verordening. Het belang van consistentie en complementariteit met de

relevante financieringsinstrumenten van de EU wordt beklemtoond. Voorts wordt ingegaan op de uitvoeringsvormen voor de in het kader van de verordening ondersteunde acties: gedeeld, direct en indirect beheer. De voorgestelde mix van uitvoeringsvormen is gebaseerd op de positieve ervaringen die met deze combinatie zijn opgedaan bij de uitvoering van het huidige financieringsinstrument.

In het eerste deel van dit hoofdstuk worden de gemeenschappelijke bepalingen vastgesteld. Het voorstel geeft een bedrag aan voor de financiële middelen voor het fonds en beschrijft het gebruik ervan aan de hand van verschillende uitvoeringsregelingen.

Het tweede deel behandelt het uitvoeringskader voor het in gedeeld beheer uit te voeren onderdeel van het instrument, met name wat betreft de programma's van de lidstaten. Voorts worden hier de voorwaarden vastgesteld die van toepassing zijn op de acties waarvoor op grond van deze verordening steun wordt verleend, onder meer wat de aanschaf van apparatuur en opleidingsactiviteiten betreft. Verder in dit deel: gedetailleerde regelingen voor de tussentijdse evaluatie van de programma's van de lidstaten en voor de uitvoering van specifieke acties en operationele steun, waaronder de bijzondere doorreisregeling.

Het derde deel bevat de bepalingen inzake in direct en indirect beheer uitgevoerde acties en het vierde deel betreft de bepalingen inzake noodhulp, die kan worden uitgevoerd in gedeeld, direct of indirect beheer.

Het vijfde en laatste deel bevat de nodige bepalingen inzake de vereisten op het gebied van toezicht, verslaglegging, informatie en communicatie, alsook over evaluatie.

Hoofdstuk III – Overgangs- en slotbepalingen: over de delegatie, aan de Commissie, van bevoegdheden om gedelegeerde handelingen vast te stellen, en over de comitéprocedure. De verordening zal verbindend zijn in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat met ingang van 1 januari 2021.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, en artikel 79, lid 2, onder d),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹¹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's¹²,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Gezien de evoluerende uitdagingen op het gebied van migratie in de Europese Unie, alsook de zorgen om de veiligheid, is het van het hoogste belang het delicate evenwicht in stand te houden tussen enerzijds het vrije verkeer van personen en anderzijds de veiligheid. Het doel van de Unie om een hoog niveau van veiligheid binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te verzekeren op grond van artikel 67, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moet onder meer worden bereikt door gezamenlijke maatregelen inzake de overschrijding van de binnengrenzen door personen, grenscontroles aan de buitengrenzen en het gemeenschappelijke visumbeleid.
- (2) Krachtens artikel 80 VWEU moeten aan dit beleid van de Unie en de uitvoering ervan de beginselen ten grondslag liggen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, ook op financieel vlak.
- (3) In de Verklaring van Rome, die op 25 september 2017 is ondertekend, hebben de leiders van 27 lidstaten beloofd toe te werken naar een veilige en zekere Unie waar alle burgers zich veilig voelen en zich vrij kunnen bewegen, een Unie waarvan de buitengrenzen beveiligd zijn, een Unie met een efficiënt, verantwoord en duurzaam migratiebeleid met eerbied voor de internationale normen, een Europa dat vastbesloten is het terrorisme en de georganiseerde criminaliteit te bestrijden.
- (4) Het beleid van de Unie op het gebied van het beheer van de buitengrenzen is gericht op de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een Europees geïntegreerd grensbeheer op nationaal en Unieniveau, hetgeen een randvoorwaarde is voor het vrije verkeer van personen in de Unie en een wezenlijk onderdeel van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

¹¹ PB C van , blz. .

¹² PB C van , blz. .

- (5) Europees geïntegreerd grensbeheer, zoals uitgevoerd door de Europese grens- en kustwacht, die is opgericht bij Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad¹³ en bestaat uit het Europees Grens- en kustwachtagentschap en de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor grensbeheer, inclusief de kustwachten voor zover deze taken op het gebied van grenstoezicht uitoefenen, is nodig om het migratiebeheer en de veiligheid te verbeteren.
- (6) Legaal reizen vergemakkelijken, en daarbij risico's uit migratie- en veiligheidsoogpunt tegengaan, is in de mededeling van de Commissie getiteld "Een Europese migratieagenda"¹⁴ aangemerkt als een van de belangrijkste doelstellingen van het optreden van de Unie op het gebied van migratie en veiligheid.
- (7) De Europese Raad van 15 december 2016¹⁵ heeft gevraagd om te blijven werken aan de interoperabiliteit van informatiesystemen en databanken. De Europese Raad heeft op 23 juni 2017¹⁶ onderstreept dat de interoperabiliteit tussen databanken moet worden verbeterd, en de Commissie heeft op 12 december 2017 een voorstel aangenomen voor een verordening tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de informatiesystemen van de EU¹⁷.
- (8) Om de integriteit van het Schengengebied te vrijwaren en de werking ervan te versterken, zijn de lidstaten er met ingang van 6 april 2017 toe verplicht om EU-burgers die de buitengrenzen van de EU overschrijden, systematisch te controleren aan de hand van relevante databanken. Voorts heeft de Commissie een aanbeveling tot de lidstaten gericht opdat deze beter gebruik zouden maken van politiecontroles en grensoverschrijdende samenwerking.
- (9) Financiële steun uit de begroting van de Unie is onontbeerlijk voor de uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer ter ondersteuning van de lidstaten bij het doeltreffend beheren van overschrijding van de buitengrenzen en bij het aanpakken van uitdagingen op het gebied van migratie en mogelijke toekomstige dreigingen aan die grenzen, waarbij met volledige eerbiediging van de grondrechten wordt bijgedragen aan de bestrijding van zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie.
- (10) De lidstaten moeten voldoende financiële steun van de Unie krijgen teneinde de uitvoering te bevorderen van het Europees geïntegreerd grensbeheer, dat in artikel 4 van Verordening (EU) 2016/1624 is omschreven aan de hand van zijn onderdelen, namelijk grenstoezicht, opsporings- en reddingsoperaties tijdens grensbewakingsoperaties, risicoanalyse, samenwerking tussen de lidstaten (ondersteund en gecoördineerd door het Europees Grens- en kustwachtagentschap), samenwerking tussen autoriteiten (met inbegrip van regelmatige uitwisseling van informatie), samenwerking met derde landen, technische en operationele maatregelen binnen het Schengengebied die samenhangen met grenstoezicht en bedoeld zijn om irreguliere immigratie beter aan te pakken en grensoverschrijdende criminaliteit te bestrijden, gebruik van geavanceerde technologie, kwaliteitscontrole en solidariteitsmechanismen, alsmede teneinde te verzekeren dat dit beheer in de praktijk operationeel wordt.
- (11) Aangezien de douaneautoriteiten van de lidstaten een toenemend aantal taken op zich hebben genomen, die zich dikwijls tot het gebied van beveiliging uitstrekken en aan de buitengrens

¹³ Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht, tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad en Besluit 2005/267/EG van de Raad (PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1).

¹⁴ COM(2015) 240 final van 13 mei 2015.

¹⁵ <http://www.consilium.europa.eu/nl/ress/press-releases/2016/12/15/euco-conclusions-final/>

¹⁶ [Conclusies van de Europese Raad](#), 22-23 juni 2017.

¹⁷ COM(2017) 794 final.

worden verricht, moeten de lidstaten voldoende financiële steun van de Unie krijgen om te waarborgen dat het grenstoezicht en de douanecontrole aan de buitengrenzen op uniforme wijze worden uitgevoerd. Doel is niet alleen de douanecontroles te versterken, maar ook de legitieme handel te vergemakkelijken en zo bij te dragen tot een veilige en doelmatige douane-unie.

- (12) Als opvolger van het bij Verordening (EU) nr. 515/2014 van het Europees Parlement en de Raad¹⁸ vastgestelde Fonds voor interne veiligheid 2014-2020 moet derhalve een Fonds voor geïntegreerd grensbeheer (hierna “het fonds” genoemd) worden opgezet.
- (13) Vanwege de juridische bijzonderheden die op titel V van het VWEU van toepassing zijn en de verschillende toepasselijke rechtsgrondslagen voor het beleid inzake buitengrenzen respectievelijk douanecontrole, is het juridisch niet mogelijk om het fonds in één enkel instrument onder te brengen.
- (14) Het fonds moet derhalve worden opgezet als een breed kader voor financiële steun van de Unie op het gebied van grensbeheer en visa, bestaande uit het bij deze verordening opgerichte instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (hierna „het instrument” genoemd) en het bij Verordening (EU) .../... van het Europees Parlement en de Raad¹⁹ vastgestelde instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur. Dit kader moet worden gecomplementeerd bij Verordening (EU) .../... [verordening gemeenschappelijke bepalingen] van het Europees Parlement en de Raad²⁰, waarnaar deze verordening moet verwijzen wat betreft de voorschriften voor gedeeld beheer.
- (15) Het instrument dient te worden uitgevoerd met volledige inachtneming van de rechten en beginselen die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alsook van de internationale verplichtingen van de Unie op het gebied van de grondrechten.
- (16) Het instrument moet voortbouwen op de resultaten en investeringen die zijn verwezenlijkt met ondersteuning van zijn voorgangers, namelijk het Buitengrenzenfonds voor de periode 2007-2013, als ingesteld bij Beschikking nr. 574/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad²¹ en het instrument voor buitengrenzen en visa, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid voor de periode 2014-2020, als vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 515/2014 van het Europees Parlement en de Raad²², en moet met het oog op nieuwe ontwikkelingen een bredere opzet krijgen.
- (17) Om een uniform, hoogwaardig toezicht aan de buitengrenzen en een vlot legaal grensverkeer langs de buitengrenzen mogelijk te maken, dient het instrument bij te dragen aan de ontwikkeling van een Europees geïntegreerd grensbeheersysteem dat alle maatregelen omvat die in verband met beleid, recht, systematische samenwerking, lastenverdeling, situatiebeoordeling en veranderende omstandigheden met betrekking tot grensposten voor irreguliere migranten, personeel, uitrusting en technologie op verschillende niveaus worden genomen door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en het Europees Grens- en kustwachtagentschap, in samenwerking met andere actoren zoals derde landen en andere EU-organen (met name het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige

¹⁸ Verordening (EU) nr. 515/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa en tot intrekking van Beschikking nr. 574/2007/EG (PB L 150 van 20.5.2014, blz. 143).

¹⁹ PB L [...], [...], blz. [...].

²⁰ PB L [...], [...], blz. [...].

²¹ PB L 144 van 6.6.2007, blz. 22.

²² Verordening (EU) nr. 515/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa en tot intrekking van Beschikking nr. 574/2007/EG (PB L 150 van 20.5.2014, blz. 143).

IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA), Europol en internationale organisaties.

- (18) Het instrument moet bijdragen aan de verbetering van de doelmatigheid van de visumbehandeling wat betreft het opsporen en beoordelen van de risico's uit migratie- en veiligheidsoogpunt en het vereenvoudigen van de visumprocedures voor bonafide reizigers. Het instrument moet met name financiële bijstand verlenen om de digitalisering van de visumbehandeling te ondersteunen, teneinde voor snelle, veilige en klantvriendelijke visumprocedures te zorgen, waar zowel visumaanvragers als consulaten belang bij hebben. Ook moet het instrument wereldwijd ruimere consulaire vertegenwoordiging waarborgen. De uniforme uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid en de modernisering daarvan moeten eveneens in het instrument aan bod komen.
- (19) Voorts moet het instrument maatregelen op het grondgebied van de Schengenlanden die verband houden met grensoezicht, ondersteunen in het kader van de ontwikkeling van een gemeenschappelijk geïntegreerd grensbeheersysteem dat de algemene werking van het Schengengebied versterkt.
- (20) Ter verbetering van het beheer van de buitengrenzen, teneinde bij te dragen aan het voorkomen en bestrijden van irreguliere migratie en aan een hoog niveau van veiligheid in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht van de Unie, moet het instrument de ontwikkeling ondersteunen van grootschalige IT-systemen, op basis van bestaande of nieuwe IT-systemen. Ook moet het instrument de totstandbrenging ondersteunen van interoperabiliteit tussen die EU-informatiesystemen (het inreis-uitreisysteem (EES)²³, het Visuminformatiesysteem (VIS)²⁴, het Europees Systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS)²⁵, Eurodac²⁶, het Schengeninformatiesysteem (SIS)²⁷ en het Europees Strafregister Informatiesysteem voor onderdanen van derde landen (ECRIS-TCN)²⁸) in de lidstaten, zodat deze EU-informatiesystemen en de gegevens daarin elkaar kunnen aanvullen. Dit instrument moet ook bijdragen aan de noodzakelijke ontwikkelingen op nationaal niveau naar aanleiding van de invoering van de interoperabiliteitscomponenten op centraal niveau (Europees zoekportaal (ESP), een gezamenlijke dienst voor biometrische matching (gezamenlijke BMS), een gemeenschappelijk register van identiteitsgegevens (CIR) en een detector van meerdere identiteiten (MID))²⁹.
- (21) Dit instrument dient de activiteiten tot uitvoering van het Europees geïntegreerd grensbeheer te complementeren en versterken, overeenkomstig de twee pijlers van de Europese grens- en kustwacht, namelijk gedeelde verantwoordelijkheid en solidariteit tussen de lidstaten en het Europees Grens- en kustwachtagentschap. Dit betekent met name dat de lidstaten bij de opstelling van hun programma's rekening moeten houden met de door het Europees Grens- en kustwachtagentschap ontwikkelde analyse-instrumenten en operationele en technische

²³ Verordening (EU) 2017/2226 van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisysteem (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011 (PB L 327 van 9.12.2017, blz. 20).

²⁴ Verordening (EG) nr. 767/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 60).

²⁵ COM(2016) 731 final van 16 november 2016.

²⁶ COM(2016) 272 final/2 van 4 mei 2016.

²⁷ COM(2016) 881 final, COM(2016) 882 final en COM(2016) 883 final van 21 december 2016.

²⁸ COM(2017) 344 final van 29 juni 2017.

²⁹ COM(2017) 794 final van 12 december 2017.

richtsnoeren alsook met de door het agentschap ontwikkelde opleidingscurricula, zoals de gemeenschappelijke basisinhoud voor de opleiding van grenswachters, met inbegrip van de onderdelen betreffende grondrechten en toegang tot internationale bescherming. Teneinde complementariteit te ontwikkelen tussen deze opdracht en de verantwoordelijkheden van de lidstaten voor het toezicht aan de buitengrenzen, alsmede om consistentie en kostenefficiëntie te waarborgen, moet het Europees Grens- en kustwachtagentschap door de Commissie worden geraadpleegd over de door de lidstaten ingediende ontwerpen van nationale programma's, voor zover zulks onder de bevoegdheden van het agentschap valt, en in het bijzonder over de in het kader van operationele steun gefinancierde activiteiten.

- (22) Het instrument dient de uitvoering van de hotspotaanpak te ondersteunen, zoals uiteengezet in de mededeling van de Commissie getiteld “Een Europese migratieagenda” en bevestigd door de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015³⁰. Met de hotspotaanpak wordt operationele ondersteuning verleend aan de lidstaten die te maken hebben met onevenredige migratiedruk aan de buitengrenzen van de Unie. Daarbij wordt in een geest van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid geïntegreerde, brede en gerichte bijstand geboden om de integriteit van het Schengengebied te vrijwaren.
- (23) In het belang van de solidariteit binnen het Schengengebied als geheel, en in een geest van gedeelde verantwoordelijkheid voor de bescherming van de buitengrenzen van de Unie, moet, als tekortkomingen of risico's worden vastgesteld, met name naar aanleiding van een Schengenevaluatie overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1053/2013³¹, de betrokken lidstaat de kwestie adequaat aanpakken door de in het kader van zijn programma beschikbare middelen te gebruiken om uitvoering te geven aan aanbevelingen die zijn vastgesteld op grond van die verordening en overeenkomstig kwetsbaarheidsbeoordelingen die het Europees Grens- en kustwachtagentschap conform artikel 13 van Verordening (EU) 2016/1624 verricht.
- (24) Het instrument moet bij wijze van blijk van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid financiële bijstand verlenen aan die lidstaten die de bepalingen van Schengen inzake de buitengrenzen en visa volledig toepassen, alsmede aan die lidstaten die zich voorbereiden op een volledige deelname aan Schengen, en moet door de lidstaten worden aangewend in het belang van het gemeenschappelijke beleid van de Unie voor het beheer van de buitengrenzen.
- (25) Overeenkomstig Protocol nr. 5 bij de Toetredingsakte van 2003³² betreffende de doorreis van personen over land tussen de regio Kaliningrad en andere delen van de Russische Federatie moet het instrument alle extra kosten dragen voor de uitvoering van de specifieke bepalingen van het acquis van de Unie in verband met deze doorreis, namelijk Verordening (EG) nr. 693/2003 van de Raad³³ en Verordening (EG) nr. 694/2003 van de Raad³⁴. De behoefte aan verdere financiële steun voor gedeelde leges moet echter afhankelijk worden gesteld van de vigerende visumregeling van de Unie met de Russische Federatie.

³⁰ EUCO 22/15 CO EUR 8 CONCL 3.

³¹ Verordening (EU) nr. 1053/2013 van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van en het toezicht op de toepassing van het Schengenacquis (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 27).

³² PB L 236 van 23.9.2003, blz. 946.

³³ Verordening (EG) nr. 693/2003 van de Raad van 14 april 2003 tot invoering van een specifiek doorreisfaciliteringsdocument (FTD) en een doorreisfaciliteringsdocument voor treinreizigers (FRTD) en tot wijziging van de Gemeenschappelijke Visuminstructie en het Gemeenschappelijk Handboek (PB L 99 van 17.4.2003, blz. 8).

³⁴ Verordening (EG) nr. 694/2003 van de Raad van 14 april 2003 betreffende uniforme modellen voor een doorreisfaciliteringsdocument (FTD) en een doorreisfaciliteringsdocument voor treinreizigers (FRTD) in de zin van Verordening (EG) nr. 693/2003 (PB L 99 van 17.4.2003, blz. 15).

- (26) Om bij te dragen tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling van het instrument, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat hun programma's gericht zijn op de specifieke doelstellingen van het instrument, dat de gekozen prioriteiten in overeenstemming zijn met de overeengekomen EU-prioriteiten en de uitvoeringsmaatregelen als vastgesteld in bijlage II, en dat de verdeling van middelen over de doelstellingen en acties evenredig is met de uitdagingen en behoeften waarmee zij te maken hebben.
- (27) Er moet worden gestreefd naar een synergetische, consistente en doelmatige band met andere EU-fondsen, en overlapping tussen de acties moet worden vermeden.
- (28) De terugkeer van onderdanen van derde landen voor wie een door een lidstaat uitgevaardigd terugkeerbesluit geldt, is één van de onderdelen van het Europees geïntegreerd grensbeheer als uiteengezet in Verordening (EU) 2016/1624. Naar aard en doelstelling vallen maatregelen op het gebied van terugkeer echter niet onder het toepassingsgebied van steunverlening in het kader van het instrument, maar onder Verordening (EU) .../... [nieuw AMF]³⁵.
- (29) Om recht te doen aan de belangrijke rol die de douaneautoriteiten van de lidstaten aan de buitengrenzen vervullen en te waarborgen dat zij over voldoende middelen beschikken voor het uitvoeren van hun brede takenpakket aan deze grenzen, dient het bij Verordening (EU) .../... van het Europees Parlement en de Raad vastgestelde instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur deze nationale autoriteiten te voorzien van de noodzakelijke financiering om te investeren in apparatuur voor douanecontroles alsook in apparatuur die behalve voor douanecontrole ook voor andere doeleinden, zoals grenstoezicht, kan worden gebruikt.
- (30) De meeste douanecontroleapparatuur is eveneens geschikt voor controles op de naleving van andere wetgeving, zoals bepalingen inzake grensbeheer, visa of politieke samenwerking. Het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer bestaat dan ook uit twee complementaire onderdelen, met onderscheiden doch coherente toepassingsgebieden voor de aankoop van uitrusting. Enerzijds is uitrusting die zowel voor grensbeheer als douanecontrole kan worden gebruikt, uitgesloten van het bij deze verordening opgerichte instrument voor grensbeheer en visa. Anderzijds biedt het instrument voor douanecontroleapparatuur niet alleen financiële steun voor hoofdzakelijk voor douanecontroles bestemde apparatuur; het staat ook het gebruik ervan voor aanvullende doeleinden toe, zoals grenscontroles en -beveiliging. Deze rolverdeling bevordert samenwerking tussen instanties in het kader van het Europees geïntegreerd grensbeheer, zoals bedoeld in artikel 4, onder e), van Verordening (EU) 2016/1624, en stelt douane- en grensautoriteiten in staat samen te werken, met gedeelde en interoperabele apparatuur, waardoor het effect van de begroting van de Unie wordt gemaximaliseerd.
- (31) Grensbewaking op zee wordt beschouwd als één van de kustwachttaken die binnen de Unie op maritiem gebied wordt uitgeoefend. De nationale autoriteiten die kustwachttaken uitvoeren zijn ook verantwoordelijk voor een breed spectrum van werkzaamheden, zoals onder meer, doch niet uitsluitend, maritieme veiligheid, beveiliging, opsporing en redding, grenstoezicht, visserijcontrole, douanetoezicht, algemene rechtshandhaving en milieubescherming. Doordat kustwachttaken zo breed zijn, vallen zij onder verschillende beleidsterreinen van de Unie. Het is dan ook zaak synergie na te streven om op doeltreffender en doelmatiger wijze resultaten te behalen.
- (32) Naast de samenwerking binnen de Unie inzake kustwachttaken tussen het Europees Grens- en kustwachtagentschap (opgericht bij Verordening (EU) 2016/1624), het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (opgericht bij Verordening (EU) nr. 1406/2002 van het Europees

³⁵ PB L [...], [...], blz. [...].

Parlement en de Raad³⁶) en het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (opgericht bij Verordening (EG) nr. 768/2005 van de Raad³⁷) dient de coherentie van de activiteiten op maritiem gebied ook op nationaal niveau te worden verbeterd. De synergieën tussen de verschillende actoren op het gebied van maritieme zaken dienen aan te sluiten bij de strategieën voor Europees geïntegreerd grensbeheer en maritieme veiligheid.

- (33) Om de complementariteit en de consistentie van maritieme activiteiten te versterken, dubbel werk te voorkomen en de budgettaire beperkingen op het gebied van maritiem beleid – dat kostbare activiteiten betreft – te verlichten, dient het instrument maritieme operaties met meerdere doeleinden te ondersteunen als de belangrijkste doelstelling grensbewaking is, maar tegelijkertijd andere doelstellingen zouden kunnen worden nagestreefd.
- (34) De in het kader van het instrument gesteunde maatregelen in of met betrekking tot derde landen dienen te worden genomen in synergie, samenhang en complementariteit met andere acties buiten de Unie die door de externe financieringsinstrumenten van de Unie worden ondersteund. In het bijzonder dient bij de uitvoering van dergelijke acties te worden gestreefd naar volledige samenhang met de beginselen en de algemene doelstellingen van het externe optreden en het buitenlandse beleid van de Unie ten aanzien van het land of de regio in kwestie. Met betrekking tot de externe dimensie dient het instrument op gebieden die van belang zijn voor het migratiebeleid van de Unie en doelstellingen van de Unie voor interne veiligheid gerichte steun te verlenen ter versterking van de samenwerking met derde landen en van bepaalde belangrijke aspecten van hun grensbewaking en grensbeheer.
- (35) Financiering uit de begroting van de Unie dient te worden geconcentreerd op activiteiten waarbij het optreden van de Unie voor een meerwaarde kan zorgen ten opzichte van acties door de lidstaten alleen. Aangezien de Unie beter in staat is dan de lidstaten om een kader te bieden voor het tonen van solidariteit binnen de Unie met betrekking tot grensoezicht, het gemeenschappelijk visumbeleid en het beheer van migratiestromen, en om een platform te bieden voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke IT-systemen ter ondersteuning van die beleidsterreinen, zal financiële steun die in het kader van deze verordening wordt verleend, in het bijzonder bijdragen aan grotere nationale en Unie-capaciteiten op deze gebieden.
- (36) Een lidstaat kan worden geacht niet aan het relevante acquis van de Unie te voldoen, ook wat betreft het gebruik van operationele steun uit hoofde van dit instrument, als hij zijn verplichtingen op grond van de Verdragen op het gebied van grensbeheer en visa niet is nagekomen, als er een duidelijk risico bestaat dat de lidstaat bij het uitvoeren van het acquis inzake grensbeheer en visa een waarde van de Unie ernstig schendt of als in een evaluatieverslag in het kader van het Schengenmechanisme voor evaluatie en toezicht tekortkomingen op het betrokken gebied zijn vastgesteld.
- (37) Het instrument dient de behoefte aan meer flexibiliteit en vereenvoudiging te weerspiegelen, zonder daarbij de vereisten op het gebied van voorspelbaarheid uit het oog te verliezen, en dient, met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening, ervoor te zorgen dat de middelen eerlijk en transparant worden verdeeld.
- (38) In deze verordening dienen de initiële, voor de programma's van de lidstaten bestemde bedragen te worden vastgesteld, berekend op basis van de criteria in bijlage I, die betrekking

³⁶ Verordening (EG) nr. 1406/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 tot oprichting van een Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (PB L 208 van 5.8.2002, blz. 1).

³⁷ Verordening (EG) nr. 768/2005 van de Raad van 26 april 2005 tot oprichting van een Communautair Bureau voor visserijcontrole en houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2847/93 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 128 van 21.5.2005, blz. 1).

hebben op de lengte en de dreigingsniveaus van de land- en zee-grenssegmenten, de werklast op de luchthavens en de consulaten, alsook het aantal consulaten.

- (39) Deze initiële bedragen zullen een basis vormen voor de langetermijninvesteringen van de lidstaten. Om rekening te houden met veranderingen in de uitgangssituatie, zoals de druk op de buitengrens van de Unie en de werklast aan de buitengrenzen en op de consulaten, wordt tussentijds een aanvullend bedrag aan de lidstaten toegekend, dat wordt gebaseerd op de laatste beschikbare statistische gegevens, zoals uiteengezet in de verdeelsleutel, rekening houdend met de stand van uitvoering van het programma.
- (40) Omdat uitdagingen op het gebied van grensbeheer en visa voortdurend evolueren, moet de toewijzing van de financiering aan de veranderingen betreffende migratiestromen, druk aan de grens en veiligheidsdreigingen worden aangepast en moet de financiering worden toegespitst op de prioriteiten met de hoogste toegevoegde waarde voor de Unie. Om tegemoet te komen aan dringende behoeften, veranderingen in het beleid en prioriteiten van de Unie, en om de financiering toe te spitsen op acties met een hoge toegevoegde waarde voor de Unie, zal een deel van de financiering periodiek worden toegewezen aan specifieke acties, acties van de Unie en noodhulp via een thematische faciliteit.
- (41) De lidstaten moeten met een hogere bijdrage van de Unie worden aangemoedigd om een deel van de aan hun programma toegewezen middelen te gebruiken voor de acties die zijn opgenomen in bijlage IV.
- (42) Het instrument moet bijdragen in de operationele kosten in verband met het grensbeheer, het gemeenschappelijk visumbeleid en grootschalige IT-systemen, en de lidstaten aldus in staat stellen capaciteit te reserveren die cruciaal is voor de hele Unie. Deze steun bestaat uit de volledige terugbetaling van een reeks specifieke kosten in verband met de doelstellingen van het instrument en moet integraal deel uitmaken van de programma's van de lidstaten.
- (43) Een deel van de beschikbare middelen van het instrument kan ook worden toegewezen aan programma's van de lidstaten voor de uitvoering van specifieke acties, bovenop hun initiële toewijzing. Deze specifieke acties dienen te worden vastgesteld op het niveau van de Unie. Daarbij moet het gaan om acties die een gezamenlijke inspanning vergen of nodig zijn om te reageren op ontwikkelingen in de Unie waarvoor aan één of meer lidstaten extra financiering ter beschikking moet worden gesteld, zoals de aankoop in het kader van de nationale programma's van lidstaten van technische uitrusting die het Europees Grens- en kustwachtagentschap voor het uitvoeren van zijn operationele activiteiten nodig heeft, de modernisering van de behandeling van visumaanvragen, de ontwikkeling van nieuwe grootschalige IT-systemen en de totstandbrenging van interoperabiliteit tussen die systemen. Deze specifieke acties zullen door de Commissie in haar werkprogramma's worden vastgesteld .
- (44) Om de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling van dit instrument op nationaal niveau te complementeren met programma's van de lidstaten, dient het instrument ook ondersteuning te bieden voor acties op het niveau van de Unie. Dergelijke acties moeten algemene strategische doelen binnen het toepassingsgebied van het instrument dienen die betrekking hebben op beleidsanalyse en innovatie, transnationale vormen van onderling leren en partnerschap en het beproeven van nieuwe initiatieven en acties in de hele Unie.
- (45) Om de Unie beter in staat te stellen om onmiddellijk te reageren op onverwachte of onevenredige migratiedruk, met name aan de grenssegmenten ten aanzien waarvan

overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad³⁸ een zodanig impactniveau is vastgesteld dat de werking van het Schengengebied er in zijn geheel door in gevaar komt, dan wel op druk op de visumafdelingen van de consulaten van de lidstaten of risico's voor de veiligheid aan de grens, moet het mogelijk zijn om noodhulp te bieden overeenkomstig het bij deze verordening ingestelde kader.

- (46) De beleidsdoelstelling van dit instrument zal mede worden gerealiseerd via financiële instrumenten en begrotingsgaranties in het kader van de beleidscomponent(en) [...] van het InvestEU-fonds. Financiële steun moet worden gebruikt om marktfalen of suboptimale investeringssituaties aan te pakken, op evenredige wijze, en de acties mogen particuliere financiering niet overlappen of verdringen, noch de concurrentie op de interne markt verstoren. De acties moeten een duidelijke toegevoegde waarde voor Europa hebben.
- (47) In deze verordening worden voor het hele instrument de financiële middelen vastgelegd die voor het Europees Parlement en de Raad in de loop van de jaarlijkse begrotingsprocedure het voornaamste referentiebedrag vormen in de zin van [punt 17 van het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer]³⁹.
- (48) Verordening (EU, Euratom) .../... [nieuw Financieel Reglement] (Financieel Reglement)⁴⁰ is op dit instrument van toepassing. De verordening bevat regels voor de uitvoering van de Uniebegroting, daaronder begrepen regels voor subsidies, prijzen, aanbestedingen, indirecte uitvoering, financiële bijstand, financiële instrumenten en begrotingsgaranties. Om te zorgen voor samenhang bij de uitvoering van de financieringsprogramma's van de Unie, moet het Financieel Reglement van toepassing zijn op de acties in het kader van het instrument die in direct of indirect beheer dienen te worden uitgevoerd.
- (49) Voor het uitvoeren van acties in gedeeld beheer dient het instrument deel uit te maken van een samenhangend kader bestaande uit de onderhavige verordening, het Financieel Reglement en Verordening (EU) .../... [GB-verordening].
- (50) Verordening (EU) .../... [GB-verordening] stelt het kader vast voor actie door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMV), het Fonds voor asiel en migratie (AMF), het Fonds voor interne veiligheid (ISF), en het instrument voor grensbeheer en visa (BMVI) in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer (IBMF), en omvat met name de regels inzake programmering, toezicht en evaluatie, beheer en controle voor in gedeeld beheer uitgevoerde EU-fondsen. Daarnaast moeten in deze verordening de doelstellingen van het instrument voor grensbeheer en visa worden omschreven en specifieke bepalingen worden vastgesteld betreffende activiteiten die met dit instrument kunnen worden gefinancierd.
- (51) Bepalend voor de keuze van zowel de vorm van financiering als de wijze van uitvoering ervan in het kader van deze verordening is of deze geschikt is om de specifieke doelstellingen van de acties te bereiken en om resultaten te boeken, rekening houdend met, in het bijzonder, de kosten van controles, de administratieve belasting en het verwachte risico van niet-naleving. Vaste bedragen, forfaits en eenheidskosten, alsook financiering die geen verband houdt met

³⁸ Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 tot instelling van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosir) (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 11).

³⁹ PB C van , blz. .

⁴⁰ PB C van , blz. .

kosten als bedoeld in artikel 125, lid 1, van het Financieel Reglement, moeten hierbij in aanmerking worden genomen.

- (52) Overeenkomstig Verordening (EU) .../... [nieuwe Financieel Reglement]⁴¹, Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁴², Verordening (Euratom, EG) nr. 2988/95 van de Raad⁴³, Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad⁴⁴ en Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad⁴⁵ moeten de financiële belangen van de Unie worden beschermd door middel van evenredige maatregelen, daaronder begrepen voorkoming, opsporing, correctie en onderzoek van onregelmatigheden en fraude, terugvordering van verloren gegane, onverschuldigd betaalde of onjuist bestede financiële middelen alsmede, in voorkomend geval, oplegging van administratieve sancties. In het bijzonder kan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) overeenkomstig Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 en Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 administratieve onderzoeken, daaronder begrepen controles en verificaties ter plaatse, uitvoeren om vast te stellen of er sprake is van fraude, corruptie of andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Overeenkomstig Verordening (EU) 2017/1939 kan het Europees Openbaar Ministerie (EOM) fraude en andere strafbare feiten onderzoeken en vervolgen die de financiële belangen van de Unie als bedoeld in Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad⁴⁶ schaden. Personen of entiteiten die middelen van de Unie ontvangen, moeten overeenkomstig het Financieel Reglement ten volle meewerken aan de bescherming van de financiële belangen van de Unie, de nodige rechten en toegang verlenen aan de Commissie, OLAF, het EMO en de Europese Rekenkamer alsmede ervoor zorgen dat derden die betrokken zijn bij de uitvoering van middelen van de Unie gelijkwaardige rechten verlenen.
- (53) De horizontale financiële voorschriften die het Europees Parlement en de Raad op basis van artikel 322 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hebben vastgesteld, zijn van toepassing op deze verordening. Deze voorschriften zijn vastgelegd in het Financieel Reglement en betreffen met name de procedure voor het opstellen en uitvoeren van de begroting via subsidies, aanbestedingen, prijzen en indirecte uitvoering, alsmede de controle van de verantwoordelijkheid van de financiële actoren. Op grond van artikel 322 VWEU vastgestelde voorschriften hebben tevens betrekking op de bescherming van de begroting van de Unie in geval van algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten, aangezien de eerbiediging van de rechtsstaat een essentiële voorwaarde is voor een goed financieel beheer en doeltreffende EU-financiering.
- (54) Overeenkomstig artikel 94 van Besluit 2013/755/EU van de Raad⁴⁷ komen personen en entiteiten die gevestigd zijn in landen en gebieden overzee (LGO), in aanmerking voor

⁴¹ PB C [...] van [...], blz. [...].

⁴² Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1).

⁴³ Verordening (Euratom, EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1).

⁴⁴ Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PB L 292 van 15.11.1996, blz. 2).

⁴⁵ Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

⁴⁶ Richtlijn (EU) 2017/1939 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29).

⁴⁷ Besluit 2013/755/EU van de Raad van 25 november 2013 betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie ("LGO-besluit") (PB L 344 van 19.12.2013, blz. 1).

financiering overeenkomstig de voorschriften en doelstellingen van het instrument en eventuele regelingen die van toepassing zijn op de lidstaat waarmee een LGO banden heeft.

- (55) Op grond van artikel 349 VWEU en in overeenstemming met de mededeling van de Commissie "Een nieuw en strategisch sterker partnerschap met de ultraperifere gebieden van de EU", die de Raad in zijn conclusies van 12 april 2018 heeft bekrachtigd, moeten de betrokken lidstaten erop toezien dat hun nationale programma's de nieuwe dreigingen aanpakken waarmee de ultraperifere regio's worden geconfronteerd. Het instrument ondersteunt deze lidstaten met adequate middelen om de ultraperifere regio's op gepaste wijze te helpen.
- (56) Krachtens de punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016⁴⁸ moet het instrument worden geëvalueerd op basis van gegevens die uit hoofde van specifieke voorschriften voor monitoring worden verzameld, waarbij echter overregulering en administratieve lasten, in het bijzonder voor de lidstaten, moeten worden vermeden. Voor zover van toepassing kunnen deze eisen meetbare indicatoren bevatten, als basis voor de evaluatie van de effecten van het instrument in de praktijk. Om de resultaten van het instrument te kunnen meten, moeten voor elke specifieke doelstelling van het instrument indicatoren en bijbehorende streefdoelen worden vastgesteld.
- (57) Om recht te doen aan het belang van de strijd tegen de klimaatverandering, in overeenstemming met de toezeggingen van de Unie om de Overeenkomst van Parijs en de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties ten uitvoer te leggen, zal dit instrument bijdragen aan de integratie van klimaatactie in alle beleidsdomeinen en aan de verwezenlijking van het streefdoel om globaal 25 % van de EU-begrotingsuitgaven te gebruiken ter ondersteuning van klimaatdoelstellingen. Acties ter zake zullen worden vastgesteld tijdens de voorbereiding en uitvoering van het instrument, en worden heroverwogen in het kader van de betrokken evaluatie- en beoordelingsprocessen.
- (58) Via de indicatoren en de financiële verslaglegging moeten de Commissie en de lidstaten toezien op de uitvoering van het instrument overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van Verordening (EU) .../... [GB-verordening] en de onderhavige verordening.
- (59) Met het oog op de aanvulling en wijziging van niet-essentiële elementen van deze verordening moet aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen om overeenkomstig artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie handelingen vast te stellen met betrekking tot de in bijlage IV opgenomen lijst van acties die in aanmerking komen voor een hoger medefinancieringspercentage, operationele steun en de verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijk kader voor toezicht en evaluatie. Het is van bijzonder belang dat de Commissie bij haar voorbereidende werkzaamheden, onder meer op deskundigenniveau, passende raadplegingen verricht overeenkomstig de beginselen die zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016⁴⁹.
- (60) Om eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van deze verordening te waarborgen, moeten uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie worden toegekend. Deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad⁵⁰. De onderzoeksprocedure moet worden toegepast voor uitvoeringshandelingen waarin de gezamenlijke verplichtingen van de lidstaten worden vastgesteld, met name inzake het verstrekken van informatie aan de Commissie, en de raadplegingsprocedure moet worden toegepast voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen

⁴⁸ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie van 13 april 2016 over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1).

⁴⁹ PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1.

⁵⁰ PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13.

betreffende de methoden voor het verstrekken van informatie aan de Commissie in het kader van de programmering en verslaglegging, gelet op de zuiver technische aard ervan.

- (61) Deelname van een lidstaat aan dit instrument mag niet samenvallen met deelname aan een tijdelijk financieel instrument van de Unie dat de begunstigde lidstaten moet helpen bij de financiering van onder meer acties aan nieuwe buitengrenzen van de Unie met het oog op de uitvoering van het Schengenacquis inzake grenzen en visa en toezicht aan de buitengrenzen.
- (62) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van het Schengenacquis in de zin van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis⁵¹ die valt onder de gebieden bedoeld in artikel 1, punten A en B, van Besluit 1999/437/EG van de Raad⁵².
- (63) Wat Zwitserland betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop de Zwitserse Bondsstaat wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis⁵³, die valt onder het gebied bedoeld in artikel 1, punten A en B, van Besluit 1999/437/EG, gelezen in samenhang met artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad⁵⁴.
- (64) Wat Liechtenstein betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van het door de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein ondertekende Protocol betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop de Zwitserse Bondsstaat wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis⁵⁵, die valt onder het gebied dat is bedoeld in artikel 1, punten A en B, van Besluit 1999/437/EG, gelezen in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad⁵⁶.
- (65) Overeenkomstig artikelen 1 en 2 van het Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het VEU en het VWEU, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening en is deze niet bindend, noch van toepassing in deze lidstaat. Aangezien deze verordening voortbouwt op het Schengenacquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een termijn van zes maanden

⁵¹ PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36.

⁵² Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten Overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31).

⁵³ PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.

⁵⁴ Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53 van 27.2.2008, blz. 1).

⁵⁵ PB L 160 van 18.6.2011, blz. 21.

⁵⁶ Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19).

nadat de Raad heeft beslist over deze verordening of het deze verordening in zijn interne recht zal omzetten.

- (66) Deze verordening houdt een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad⁵⁷. Ierland neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing in Ierland.
- (67) Het is passend dat de periode waarin deze verordening van toepassing is, in overeenstemming wordt gebracht met die van Verordening (EU, Euratom) .../... van de Raad [verordening betreffende het meerjarig financieel kader]⁵⁸,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I

ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

Voorwerp

1. Bij deze verordening wordt het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (“het instrument”) opgericht als onderdeel van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer (“het fonds”).
2. Samen met Verordening (EU) .../... [Fonds voor douanecontroleapparatuur], tot vaststelling, als onderdeel van het [Fonds voor geïntegreerd grensbeheer]⁵⁹, van het instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur], stelt deze verordening het fonds vast.
3. In deze verordening worden de doelstellingen van het instrument, het budget voor de periode 2021-2027, de vormen van financiering door de Unie alsmede de regels voor de verstrekking van die financiering vastgelegd.

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- (1) “blendingverrichting”: door de begroting van de Unie ondersteunde actie, onder meer in het kader van blendingfaciliteiten overeenkomstig artikel 2, lid 6, van het Financieel Reglement, waarbij niet-terugbetaalbare vormen van steun en/of financiële instrumenten uit de begroting van de Unie worden gecombineerd met terugbetaalbare vormen van steun van instellingen voor ontwikkelingsfinanciering of andere openbare financiële instellingen, alsmede van commerciële financiële instellingen en investeerders;
- (2) “grensdoorlaatpost”: een door de bevoegde autoriteiten voor overschrijding van de buitengrenzen aangewezen doorlaatpost, waarvan kennis is gegeven overeenkomstig

⁵⁷ Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20).

⁵⁸ PB L [...], [...], blz. [...].

⁵⁹ PB L [...], [...], blz. [...].

artikel 2, lid 8, van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad⁶⁰;

- (3) “Europees geïntegreerd grensbeheer”: de onderdelen vermeld in artikel 4 van Verordening (EU) 2016/1624;
- (4) “buitengrenzen”: de grenzen van de lidstaten, namelijk landgrenzen, inclusief de rivieren meergrenzen en de zeegrenzen, alsmede hun luchthavens, rivierhavens, zeehavens en meerhavens waarop de bepalingen van het recht van de Unie betreffende de overschrijding van de buitengrenzen van toepassing zijn, waaronder begrepen de binnengrenzen waaraan de controles nog niet zijn opgeheven;
- (5) “buitengrenssegment”: het geheel of een deel van de land- of zeebuitengrens van een lidstaat als omschreven in Verordening (EU) nr. 1052/2013;
- (6) “hotspotgebied”: hotspotgebied als omschreven in artikel 2, punt 10, van Verordening (EU) 2016/1624;
- (7) “binnengrenzen waaraan de controles nog niet zijn opgeheven”:
 - (a) de gemeenschappelijke grens tussen een lidstaat die het Schengenacquis volledig ten uitvoer legt en een lidstaat die het Schengenacquis overeenkomstig zijn respectievelijke toetredingsakte volledig moet toepassen, maar waarvoor het relevante besluit van de Raad op grond waarvan die staat wordt toegestaan dit acquis volledig toe te passen, nog niet in werking is getreden;
 - (b) de gemeenschappelijke grens tussen twee lidstaten die het Schengenacquis overeenkomstig hun respectieve toetredingsakte volledig moeten toepassen, maar waarvoor het relevante besluit van de Raad op grond waarvan die lidstaten wordt toegestaan dit acquis volledig toe te passen, nog niet in werking is getreden.

Artikel 3

Doelstellingen van het instrument

1. Dit instrument heeft als onderdeel van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer als beleidsdoelstelling bij te dragen aan een hoog niveau van veiligheid in de Unie door te zorgen voor krachtig en doeltreffend Europees geïntegreerd grensbeheer en tegelijkertijd het vrije verkeer van personen te waarborgen, met volledige inachtneming van de verbintenissen van de Unie op het gebied van de grondrechten.
2. In het kader van de beleidsdoelstelling van lid 1 draagt het instrument bij tot de verwezenlijking van de volgende specifieke doelstellingen:
 - (a) het ondersteunen van de doeltreffende tenuitvoerlegging van het Europees geïntegreerd grensbeheer door de Europese grens- en kustwacht, als gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Europees Grens- en kustwachtagentschap en de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor grensbeheer, teneinde legale grensoverschrijdingen te vergemakkelijken, irreguliere immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit te voorkomen en op te sporen en migratiestromen doeltreffend te beheren;

⁶⁰ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

- (b) het ondersteunen van het gemeenschappelijk visumbeleid om legaal reizen te vergemakkelijken en risico's uit migratie- en veiligheidsoogpunt te voorkomen.
3. In het kader van de in lid 2 bedoelde specifieke doelstellingen wordt het instrument uitgevoerd aan de hand van de in bijlage II genoemde uitvoeringsmaatregelen.

Artikel 4

Reikwijdte van de steunverlening

1. In het kader van de doelstellingen van artikel 3 en overeenkomstig de uitvoeringsmaatregelen van bijlage II steunt het instrument met name de acties van bijlage III.
2. Teneinde de doelstellingen van deze verordening te verwezenlijken, kan het instrument, indien nodig, acties ondersteunen overeenkomstig de in bijlage III bedoelde prioriteiten van de Unie met betrekking tot en in derde landen, conform artikel 5.
3. De volgende acties zijn niet subsidiabel:
 - (a) de in punt 1, onder a), van bijlage III bedoelde acties aan de binnengrenzen waaraan de controles nog niet zijn opgeheven;
 - (b) de acties die betrekking hebben op de tijdelijke en uitzonderlijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen als bedoeld in Verordening (EU) 2016/399;
 - (c) met betrekking tot de controle van goederen:
 - (1) de acties die uitsluitend gericht zijn op of resulteren in de controle van goederen;
 - (2) het aankopen, onderhouden of upgraden van apparatuur, met uitzondering van vervoermiddelen, indien onder meer gericht op of resulterend in de controle van goederen;
 - (3) andere acties krachtens deze verordening die hoofdzakelijk gericht zijn op of resulteren in de controle van goederen.

Als zich een noodsituatie voordoet, kunnen de in dit lid bedoelde niet-subsidiabele acties als subsidiabel worden aangemerkt.

Artikel 5

Subsidiabele entiteiten

1. De volgende entiteiten kunnen subsidiabel zijn:
 - (a) juridische entiteiten die gevestigd zijn in een van de volgende landen:
 - i) een lidstaat of een met een lidstaat verbonden land of gebied overzee;
 - ii) een in het werkprogramma opgenomen derde land, onder de daarin vermelde voorwaarden.
 - (b) elke juridische entiteit die is opgericht krachtens het recht van de Unie of elke internationale organisatie.
2. Natuurlijke personen kunnen niet subsidiabel zijn.

3. Juridische entiteiten die zijn gevestigd in een derde land, zijn bij wijze van uitzondering subsidiabel voor zover dit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van een bepaalde actie.
4. Juridische entiteiten die deelnemen aan consortia van ten minste twee onafhankelijke entiteiten en die zijn gevestigd in verschillende lidstaten of met die lidstaten verbonden landen of gebieden overzee of in derde landen, zijn subsidiabel.

HOOFDSTUK II

FINANCIËEL EN UITVOERINGSKADER

AFDELING 1

GEMEENSCHAPPELIJKE BEPALINGEN

Artikel 6

Algemene beginselen

1. De krachtens deze verordening verleende steun is complementair aan nationaal, regionaal en lokaal optreden en is erop gericht waarde toe te voegen uit het oogpunt van de doelstellingen van deze verordening.
2. De Commissie en de lidstaten zorgen ervoor dat de steun die krachtens deze verordening en door de lidstaten wordt verleend, consistent is met de betreffende activiteiten, beleidsmaatregelen en prioriteiten van de Unie en complementair is aan andere instrumenten van de Unie.
3. Het instrument wordt uitgevoerd in gedeeld, direct of indirect beheer, overeenkomstig artikel 62, lid 1, onder a), b) en c), van het Financieel Reglement.

Artikel 7

Budget

1. De financiële middelen voor de uitvoering van het instrument voor de periode 2021-2027 bedragen 8 018 000 000 EUR in lopende prijzen.
2. De financiële middelen worden als volgt gebruikt:
 - (a) 4 811 000 000 EUR wordt toegewezen aan de in gedeeld beheer uitgevoerde programma's, en daarvan is 157 200 000 EUR bestemd voor de in artikel 16 bedoelde bijzondere doorreisregeling, die in gedeeld beheer wordt uitgevoerd;
 - (b) 3 207 000 000 EUR wordt toegewezen voor de thematische faciliteit.
3. Tot 0,52 % van de financiële middelen wordt toegewezen voor technische bijstand op initiatief van de Commissie voor de uitvoering van het instrument.
4. Krachtens de desbetreffende bepalingen van de associatieovereenkomsten worden regelingen vastgesteld om de aard en de modaliteiten te bepalen van de deelname van landen die bij de uitvoering, toepassing en ontwikkeling van het Schengenacquis betrokken zijn. De financiële

bijdragen van die landen worden gevoegd bij de in lid 1 vermelde totale middelen die uit de begroting van de Unie beschikbaar worden gesteld.

Artikel 8

Algemene bepalingen betreffende de uitvoering van de thematische faciliteit

1. De financiële middelen bedoeld in artikel 7, lid 2, onder b), worden flexibel toegewezen via de thematische faciliteit in het kader van gedeeld, direct of indirect beheer, overeenkomstig werkprogramma's. De financiering uit de thematische faciliteit wordt gebruikt voor de onderdelen ervan:
 - (a) specifieke acties,
 - (b) acties van de Unie, en
 - (c) noodhulp.

De financiële middelen voor de thematische faciliteit worden ook gebruikt voor ondersteuning van technische bijstand op initiatief van de Commissie.
2. De financiering uit de thematische faciliteit wordt gebruikt voor prioriteiten met een hoge toegevoegde waarde voor de Unie of om te voorzien in dringende behoeften, conform de overeengekomen prioriteiten van de Unie zoals uiteengezet in bijlage II.
3. Wanneer financiering uit de thematische faculteit in direct of indirect beheer aan de lidstaten wordt toegekend, wordt gewaarborgd dat de geselecteerde projecten niet worden beïnvloed door een met redenen omkleed advies van de Commissie met betrekking tot een inbreuk als bedoeld in artikel 258 van het VWEU die de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven of de prestatie van projecten in gevaar brengt.
4. Wanneer financiering uit de thematische faculteit in gedeeld beheer wordt uitgevoerd, beoordeelt de Commissie voor de toepassing van artikel 18 en artikel 19, lid 2, van Verordening (EU) nr. .../... [GB-verordening] of de geplande acties niet worden beïnvloed door een met redenen omkleed advies van de Commissie met betrekking tot een inbreuk als bedoeld in artikel 258 van het VWEU die de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven of de prestatie van de projecten in gevaar brengt.
5. De Commissie stelt het totaalbedrag vast dat voor de thematische faciliteit beschikbaar is in het kader van de jaarlijkse begrotingskredieten van de Unie.
6. De Commissie stelt voor de thematische faciliteit financieringsbesluiten vast als bedoeld in artikel 110 van het Financieel Reglement, waarin de doelstellingen en de te ondersteunen acties worden vermeld, alsmede de bedragen voor elk van de onderdelen daarvan, als bedoeld in lid 1. In de financieringsbesluiten wordt in voorkomend geval het voor blandingverrichtingen gereserveerde totaalbedrag opgenomen.
7. Na de vaststelling van een financieringsbesluit als bedoeld in lid 3 kan de Commissie de in gedeeld beheer uitgevoerde programma's dienovereenkomstig aanpassen.
8. De financieringsbesluiten zijn jaarlijks of meerjarig en kunnen betrekking hebben op één of meer onderdelen van de thematische faciliteit.

AFDELING 2
ONDERSTEUNING EN UITVOERING IN GEDEELD BEHEER

Artikel 9

Toepassingsgebied

1. Deze afdeling betreft het in artikel 7, lid 2, onder a), bedoelde deel van de financiële middelen en de aanvullende middelen die overeenkomstig het in artikel 8 bedoelde besluit van de Commissie inzake de thematische faciliteit in gedeeld beheer moeten worden uitgevoerd.
2. De steun in het kader van deze afdeling wordt uitgevoerd in gedeeld beheer, overeenkomstig artikel 63 van het Financieel Reglement en Verordening (EU) .../... [GB-verordening].

Artikel 10

Begrotingsmiddelen

1. De in artikel 7, lid 2, onder a), bedoelde middelen worden indicatief als volgt toegewezen aan de door de lidstaten in gedeeld beheer uitgevoerde nationale programma's (hierna "de programma's" genoemd):
 - (a) 4 009 000 000 EUR aan de lidstaten overeenkomstig de criteria in bijlage I;
 - (b) 802 000 000 EUR aan de lidstaten voor de aanpassing van de toewijzingen voor de programma's als bedoeld in artikel 13, lid 1.
2. Indien het in lid 1, onder b), bedoelde bedrag niet wordt toegewezen, kan het resterende bedrag worden toegevoegd aan het in artikel 7, lid 2, onder b), bedoelde bedrag.

Artikel 11

Medefinancieringspercentages

1. De bijdrage uit de Uniebegroting bedraagt ten hoogste 75 % van de totale subsidiabele uitgaven van een project.
2. De bijdrage uit de Uniebegroting kan worden verhoogd tot 90 % van de totale subsidiabele uitgaven voor in het kader van specifieke acties uitgevoerde projecten.
3. De bijdrage uit de Uniebegroting kan worden verhoogd tot 90 % van de totale subsidiabele uitgaven voor de in bijlage IV vermelde acties.
4. De bijdrage uit de Uniebegroting kan worden verhoogd tot 100 % van de totale subsidiabele uitgaven voor operationele steun, waaronder begrepen de bijzondere doorreisregeling.
5. De bijdrage uit de Uniebegroting kan worden verhoogd tot 100 % van de totale subsidiabele uitgaven voor noodhulp.
6. In het besluit van de Commissie tot goedkeuring van een programma worden het medefinancieringspercentage en het maximumbedrag van de uit dit instrument verleende steun bepaald voor de in de leden 1 tot en met 5 bedoelde actietypes.
7. Voor elke specifieke doelstelling wordt in het besluit van de Commissie vastgesteld of het medefinancieringspercentage voor de specifieke doelstelling van toepassing is op:
 - (a) het totaal van de particuliere bijdrage en de overheidsbijdrage, of

- (b) de overheidsbijdrage alleen.

Artikel 12

Programma's

1. Elke lidstaat zorgt ervoor dat de door zijn programma bestreken prioriteiten consistent zijn met en afgestemd zijn op de prioriteiten en uitdagingen van de Unie op het gebied van grensbeheer en visa, en dat zij stroken met het relevante acquis en de overeengekomen prioriteiten van de Unie. Bij het vaststellen van de prioriteiten van hun programma's zorgen de lidstaten ervoor dat de in bijlage II vastgestelde uitvoeringsmaatregelen voldoende aan bod komen.
2. De Commissie zorgt ervoor dat het Europees Grens- en kustwachtagentschap en zo nodig eu-LISA in een vroeg stadium bij de ontwikkeling van de programma's van de lidstaten worden betrokken, voor zover deze agentschappen daartoe bevoegd zijn.
3. De Commissie raadpleegt het Europees Grens- en kustwachtagentschap over de ontwerpprogramma's met een specifieke nadruk op de activiteiten die begrepen zijn onder de operationele steun conform artikel 3, lid 2, onder a), teneinde voor consistentie en complementariteit tussen de activiteiten van het agentschap en die van de lidstaten op het gebied van grensbeheer te zorgen, alsook om dubbele financiering te voorkomen en kostenefficiëntie te realiseren.
4. De Commissie kan het Europees Grens- en kustwachtagentschap en zo nodig eu-LISA bij toezicht- en evaluatietaken als bedoeld in afdeling 5 betrekken, met name om te waarborgen dat de met de steun van het instrument uitgevoerde acties in overeenstemming zijn met het relevante acquis van de Unie en de overeengekomen prioriteiten van de Unie.
5. Na de vaststelling van aanbevelingen binnen het toepassingsgebied van deze verordening overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1053/2013 en van de aanbevelingen in het kader van de uitvoering van kwetsbaarheidsbeoordelingen overeenkomstig Verordening (EU) 2016/1624, onderzoekt de betrokken lidstaat samen met de Commissie de meest geschikte aanpak om met ondersteuning van dit instrument gevolg aan deze aanbevelingen te geven.
6. De Commissie betreft het Europese Grens- en kustwachtagentschap zo nodig bij het onderzoeken van de meest geschikte aanpak om met ondersteuning van dit instrument gevolg aan de aanbevelingen te geven.
7. Bij de uitvoering van lid 5 maakt de lidstaat de uitvoering van maatregelen om geconstateerde tekortkomingen aan te pakken, en met name maatregelen om ernstige tekortkomingen en niet-conform bevonden aspecten te verhelpen, tot een prioriteit voor zijn programma.
8. Zo nodig wordt het betrokken programma aangepast om rekening te houden met de in lid 5 bedoelde aanbevelingen. Afhankelijk van de impact van de aanpassing kan het herziene programma door de Commissie worden goedgekeurd.
9. De betrokken lidstaat kan, in samenwerking en overleg met de Commissie en het Europees Grens- en kustwachtagentschap, in zoverre het agentschap bevoegd is, middelen in het kader van zijn programma, met inbegrip van de middelen die zijn geprogrammeerd voor operationele ondersteuning, opnieuw toewijzen om uitvoering te geven aan de in lid 5 bedoelde aanbevelingen die financiële gevolgen hebben.
10. Wanneer een lidstaat besluit met steun van het instrument projecten uit te voeren met of in een derde land, raadpleegt de betrokken lidstaat de Commissie vóór het begin van het project.

11. Wanneer een lidstaat besluit met steun van het instrument met of in een derde land acties ten uitvoer te leggen in verband met het monitoren, opsporen, identificeren, volgen, voorkomen en onderscheppen van niet-toegestane grensoverschrijdingen, waarmee wordt beoogd irreguliere immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit op te sporen, te voorkomen en te bestrijden of bij te dragen tot het beschermen en het redden van de levens van migranten, zorgt de betrokken lidstaat ervoor dat hij de Commissie in kennis heeft gesteld van de bilaterale of multilaterale samenwerkingsovereenkomsten met dat derde land overeenkomstig artikel 20 van Verordening (EU) nr. 1052/2013.
12. Voor met steun van dit instrument aangekochte operationele uitrusting, waaronder vervoermiddelen en communicatiesystemen die nodig zijn voor doeltreffend en veilig grenstoezicht, geldt het volgende:
 - (a) voordat de lidstaten de aankoopprocedure starten voor de verwerving, met steun van het instrument, van operationele uitrusting, waaronder vervoermiddelen en communicatiesystemen, vergewissen zij zich ervan dat deze uitrusting voldoet aan de door het Europees Grens- en kustwachtagentschap vastgestelde normen, voor zover deze normen voorhanden zijn, en controleren zij met het Europees Grens- en kustwachtagentschap de technische specificaties teneinde de interoperabiliteit met de door het Europees Grens- en kustwachtagentschap gebruikte middelen te waarborgen;
 - (b) alle door de lidstaten aangekochte operationele uitrusting voor grootschalig grensbeheer, zoals middelen voor lucht- en zeevervoer en bewaking op zee en vanuit de lucht, wordt geregistreerd in het kader van de pool van technische uitrusting van het Europees Grens- en kustwachtagentschap met het oog op de beschikbaarstelling van deze middelen overeenkomstig artikel 39, lid 8, van Verordening (EU) 2016/1624;
 - (c) De lidstaten kunnen besluiten om met steun van het instrument materieel aan te kopen voor maritieme operaties met meerdere doelen, mits dit materieel bij benutting door de relevante nationale autoriteiten ten minste 60 % van de totale gebruikstijd voor nationale doeleinden per jaar wordt ingezet bij grensbewakingsoperaties. Dit materieel wordt geregistreerd in het kader van de pool van technische uitrusting van het Europees Grens- en kustwachtagentschap met het oog op de beschikbaarstelling van deze middelen overeenkomstig artikel 39, lid 8, van Verordening (EU) 2016/1624;
 - (d) ter ondersteuning van de coherente planning van de capaciteitsontwikkeling voor de Europese grens- en kustwacht en het mogelijke gebruik van gezamenlijke aanbesteding stellen de lidstaten de Commissie als onderdeel van de verslaglegging overeenkomstig artikel 27 in kennis van de beschikbare meerjarige planning voor de aankopen van uitrusting die naar verwachting in het kader van het instrument zullen worden verricht. De Commissie geeft deze informatie door aan het Europees Grens- en kustwachtagentschap.
13. De met steun van dit instrument verzorgde opleiding op het gebied van grensbeheer wordt gebaseerd op de relevante geharmoniseerde en hoogwaardige Europese onderwijsnormen en gemeenschappelijke opleidingsnormen voor grens- en kustbewaking.
14. De lidstaten streven met name de uitvoering van de in bijlage IV vermelde acties na. Om onvoorziene of nieuwe omstandigheden te ondervangen of de doeltreffende aanwending van financiering te waarborgen, is de Commissie bevoegd overeenkomstig artikel 29 gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van bijlage IV.
15. Programmering als bedoeld in artikel 17, lid 5, van Verordening (EU) .../... [GB-verordening] wordt gebaseerd op de in de tabel 1 van bijlage VI vermelde interventietypes.

Artikel 13

Tussentijdse evaluatie

1. In 2024 wijst de Commissie het aanvullende bedrag bedoeld in artikel 10, lid 1, onder b), toe aan de programma's van de betrokken lidstaten overeenkomstig de criteria bedoeld in lid 1, onder c), en in bijlage I, de punten 2 tot en met 11. De toewijzing wordt gebaseerd op de meest recente statistische gegevens die beschikbaar zijn voor de criteria bedoeld in lid 1, onder c), en in bijlage I, de punten 2 tot en met 11. De financiering geldt voor de periode vanaf het kalenderjaar 2025.
2. Indien ten minste 10 % van de initiële toewijzing van een programma als bedoeld in artikel 10, lid 1, onder a), niet wordt gedekt door tussentijdse betalingsaanvragen die zijn ingediend overeenkomstig artikel 85 van Verordening (EU) .../... [GB-verordening], komt de betrokken lidstaat niet in aanmerking voor de in lid 1 bedoelde aanvullende toewijzing voor zijn programma.
3. Bij de toewijzing van de middelen uit de thematische faciliteit vanaf 2025 wordt in voorkomend geval rekening gehouden met de vooruitgang bij het bereiken van de mijlpalen van het prestatiekader bedoeld in artikel 12 van Verordening (EU) .../... [GB-verordening], en met de bij de uitvoering vastgestelde tekortkomingen.

Artikel 14

Specifieke acties

1. Specifieke acties zijn transnationale of nationale projecten die in overeenstemming zijn met de doelstellingen van deze verordening en waarvoor één, meerdere of alle lidstaten een aanvullende toewijzing voor hun programma's kunnen ontvangen.
2. Naast hun overeenkomstig artikel 10, lid 1, berekende toewijzing kunnen de lidstaten financiering voor specifieke acties ontvangen, mits dit bedrag daarvoor vervolgens in het programma wordt aangewezen en wordt gebruikt om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening.
3. Deze financiering wordt niet gebruikt voor andere acties in het programma, behoudens in naar behoren gemotiveerde omstandigheden en na goedkeuring van de Commissie door middel van de wijziging van het programma.

Artikel 15

Operationele steun

1. Operationele steun is een onderdeel van een toewijzing van een lidstaat dat kan worden gebruikt ter ondersteuning van overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het vervullen van de taken en diensten die een openbare dienstverlening ten bate van de Unie zijn.
2. Een lidstaat kan tot 30 % van het in het kader van het instrument aan zijn programma toegewezen bedrag gebruiken voor de financiering van operationele steun aan de overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het vervullen van de taken en diensten die een openbare dienstverlening ten bate van de Unie zijn.
3. De lidstaten die gebruikmaken van operationele steun, dienen het acquis van de Unie inzake grenzen en visa na te leven.

4. De lidstaten motiveren in het programma en in de jaarlijkse prestatieverslagen bedoeld in artikel 27 het gebruik van operationele steun voor de verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening. Vóór de goedkeuring van het programma beoordeelt de Commissie, na overleg met het Europees Grens- en kustwachtagentschap in verband met de bevoegdheden van het agentschap overeenkomstig artikel 12, lid 3, de uitgangssituatie in de lidstaten die kenbaar hebben gemaakt dat zij van plan zijn gebruik te maken van operationele steun, rekening houdend met de door die lidstaten verstrekte informatie en, in voorkomend geval, de informatie die beschikbaar is in het licht van de Schengenevaluaties en de kwetsbaarheidsbeoordelingen, met inbegrip van de aanbevelingen naar aanleiding van Schengenevaluaties en kwetsbaarheidsbeoordelingen.
5. Onverminderd artikel 4, lid 3, onder c), wordt operationele steun geconcentreerd op specifieke taken en diensten van bijlage VII.
6. Om onvoorziene of nieuwe omstandigheden te ondervangen of de doeltreffende aanwending van financiering te waarborgen, is de Commissie bevoegd overeenkomstig artikel 29 gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van specifieke taken en diensten in bijlage VII.

Artikel 16

Operationele steun voor de bijzondere doorreisregeling

1. Het instrument financiert een vergoeding voor gedeerde leges uit transitvisa en aanvullende kosten die voortvloeien uit de toepassing van de regeling betreffende het doorreisfaciliteringsdocument (*facilitated transit document – FTD*) en het doorreisfaciliteringsdocument voor treinreizigers (*facilitated rail transit document – FRTD*) overeenkomstig Verordening (EG) nr. 693/2003 en Verordening (EG) nr. 694/2003.
2. De middelen die krachtens artikel 7, lid 2, onder a), aan Litouwen worden toegewezen voor de bijzondere doorreisregeling, worden beschikbaar gesteld als aanvullende operationele steun voor Litouwen, overeenkomstig de acties die in aanmerking komen voor operationele steun in het kader van het programma, zoals bedoeld in bijlage VII.
3. In afwijking van artikel 15, lid 2, kan Litouwen de krachtens artikel 7, lid 2, onder a), aan deze lidstaat toegewezen middelen gebruiken voor de financiering van operationele steun, in aanvulling op het in artikel 15, lid 2, bepaalde bedrag.
4. De Commissie en Litouwen bekijken de toepassing van dit artikel opnieuw, in het geval zich veranderingen voordoen die gevolgen hebben voor het bestaan of het functioneren van de bijzondere doorreisregeling.

AFDELING 3

ONDERSTEUNING EN UITVOERING IN DIRECT EN INDIRECT BEHEER

Artikel 17

Toepassingsgebied

De Commissie voert de steun in het kader van deze afdeling ofwel op directe wijze uit, overeenkomstig artikel 62, lid 1, onder a), van het Financieel Reglement, ofwel op indirecte wijze, overeenkomstig artikel 62, lid 1, onder c), van het Financieel Reglement.

Artikel 18

Acties van de Unie

1. Acties van de Unie zijn transnationale projecten of projecten die van bijzonder belang zijn voor de Unie, overeenkomstig de doelstellingen van deze verordening.
2. Op initiatief van de Commissie kan het instrument worden gebruikt voor het financieren van acties van de Unie in verband met de doelstellingen van deze verordening als bedoeld in artikel 3 en overeenkomstig de bijlagen II en III.
3. In het kader van acties van de Unie kan financiering worden verstrekt in alle vormen die zijn vastgesteld in het Financieel Reglement, zoals met name subsidies, prijzen en aanbestedingen. Er kan eveneens financiering worden verstrekt in de vorm van financiële instrumenten in het kader van blendingverrichtingen.
4. In gedeeld beheer uitgevoerde subsidies worden toegekend en beheerd overeenkomstig [titel VIII] van het Financieel Reglement.
5. Het evaluatiecomité dat de voorstellen beoordeelt, kan uit externe deskundigen bestaan.
6. Bijdragen aan een systeem voor onderlinge verzekeringen kunnen het risico in verband met de terugvordering van door ontvangers verschuldigde middelen dekken en worden beschouwd als een toereikende garantie krachtens het Financieel Reglement. De bepalingen in [artikel X] van Verordening (EU) .../... [opvolger van de verordening betreffende het Garantiefonds] zijn van toepassing.

Artikel 19

Blendingverrichtingen

Blendingverrichtingen waartoe in het kader van dit instrument wordt besloten, worden uitgevoerd in overeenstemming met [de InvestEU-verordening] en [titel X] van het Financieel Reglement.

Artikel 20

Technische bijstand op het niveau van de Commissie

Het instrument kan maatregelen op het gebied van technische bijstand ondersteunen die op initiatief van of namens de Commissie worden uitgevoerd. Dergelijke maatregelen kunnen voor 100 % worden gefinancierd.

Artikel 21

Audits

Audits inzake het gebruik van de bijdrage van de Unie uitgevoerd door personen of entiteiten, daaronder begrepen andere personen of entiteiten dan die welke door de instellingen of organen van de Unie zijn gemachtigd, vormen de basis van de algemene zekerheid in de zin van artikel 127 van het Financieel Reglement.

Artikel 22

Informatie, communicatie en publiciteit

1. De ontvangers van financiering van de Unie erkennen de oorsprong van en geven zichtbaarheid aan de financiering van de Unie, met name wanneer zij de acties en de

resultaten ervan promoten, door meerdere doelgroepen, waaronder de media en het grote publiek, doelgericht en op samenhangende, doeltreffende en evenredige wijze te informeren.

2. De Commissie voert informatie- en communicatieacties uit met betrekking tot dit instrument alsmede de acties en de resultaten ervan. De aan dit instrument toegewezen financiële middelen dragen tevens bij aan de institutionele communicatie over de politieke prioriteiten van de Unie, voor zover zij met de doelstellingen van deze verordening verband houden.

AFDELING 4

ONDERSTEUNING EN UITVOERING IN DIRECT EN INDIRECT BEHEER

Artikel 23

Noodhulp

1. Het instrument verstrekt financiële bijstand om in urgente en specifieke behoeften te voorzien ingeval van een noodsituatie die voortvloeit uit een urgente en uitzonderlijke druk, waarbij de buitengrens van een of meer lidstaten is, wordt of naar verwachting zal worden overgestoken door een groot of onevenredig aantal onderdanen van derde landen, met name in grenssegmenten ten aanzien waarvan een zodanig impactniveau is vastgesteld dat de werking van het hele Schengengebied erdoor in gevaar komt, of ingeval van enige andere situatie van urgente en uitzonderlijke druk binnen het toepassingsgebied van deze verordening die om onmiddellijke actie vraagt.
2. Noodhulp kan bestaan uit direct aan de gedecentraliseerde agentschappen verleende subsidies.
3. Noodhulp kan aan programma's van lidstaten worden toegewezen, bovenop hun overeenkomstig artikel 10, lid 1, berekende toewijzing, mits het bedrag daarvoor vervolgens in het programma wordt aangewezen. Deze financiering wordt niet gebruikt voor andere acties in het programma, behoudens in naar behoren gemotiveerde omstandigheden en na goedkeuring van de Commissie door middel van de wijziging van het programma.
4. In gedeeld beheer uitgevoerde subsidies worden toegekend en beheerd overeenkomstig [titel VIII] van het Financieel Reglement.

Artikel 24

Cumulatieve, complementaire en gecombineerde financiering

1. Aan een actie waaraan in het kader van het instrument een bijdrage is toegekend, kan ook een bijdrage worden toegekend uit andere programma's van de Unie, met inbegrip van fondsen in gedeeld beheer, op voorwaarde dat de bijdragen niet dezelfde kosten dekken. De voor elk bijdragend programma van de Unie geldende regels zijn van toepassing op de respectieve bijdrage aan deze actie. De cumulatieve financiering mag niet hoger zijn dan de totale subsidiabele kosten van de actie, en de steun uit de verschillende programma's van de Unie kan pro rata worden berekend overeenkomstig de documenten waarin de steunvoorwaarden zijn vastgesteld.
2. Acties waaraan een Excellentiekeur is toegekend of die voldoen aan elk van de volgende, cumulatieve vergelijkbare voorwaarden:
 - (a) zij zijn beoordeeld in verband met een oproep tot het indienen van voorstellen in het kader van het instrument;

- (b) zij voldoen aan de minimale kwaliteitseisen van die oproep tot het indienen van voorstellen;
- (c) zij kunnen wegens budgettaire beperkingen wellicht niet worden gefinancierd in het kader van die oproep tot het indienen van voorstellen,

komen in aanmerking voor steun uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Cohesiefonds, het Europees Sociaal Fonds+ of het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, overeenkomstig artikel 67, lid 5, van Verordening (EU) .../... [GB-verordening] en artikel 8 van Verordening (EU) .../... [financiering, beheer en monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid], op voorwaarde dat dergelijke acties in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het desbetreffende programma. De regels van het fonds of instrument waaruit steun wordt verleend, zijn van toepassing.

AFDELING 5

TOEZICHT, VERSLAGLEGGING EN EVALUATIE

Onderafdeling 1 Gemeenschappelijke bepalingen

Artikel 25

Toezicht en verslaglegging

1. Overeenkomstig haar verplichtingen inzake verslaglegging op grond van artikel 43, lid 3, onder h), punten i) en ii), van het Financieel Reglement verstrekt de Commissie het Europees Parlement en de Raad informatie over de prestaties overeenkomstig bijlage V.
2. De Commissie is bevoegd om overeenkomstig artikel 29 gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde bijlage V te wijzigen om de nodige aanpassingen aan te brengen in de informatie over de prestaties die aan het Europees Parlement en de Raad dient te worden verstrekt.
3. De indicatoren voor de verslaglegging over de vorderingen van het instrument bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de onderhavige verordening zijn opgenomen in bijlage VIII. Voor de outputindicatoren bedragen de uitgangswaarden nul. De mijlpalen voor 2024 en de streefdoelen voor 2029 zijn cumulatief.
4. Het prestatieverslagleggingssysteem waarborgt dat de gegevens voor het toezicht op de uitvoering en de resultaten van het programma op efficiënte en doeltreffende wijze en tijdig worden verzameld. Daartoe worden evenredige verslagleggingsvereisten opgelegd aan de ontvangers van middelen van de Unie en (in voorkomend geval) de lidstaten.
5. Teneinde te waarborgen dat effectief wordt beoordeeld in hoeverre het instrument zijn doelstellingen verwezenlijkt, is de Commissie bevoegd overeenkomstig artikel 29 gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage VIII te herzien en de indicatoren aan te vullen indien dit noodzakelijk is, alsmede om deze verordening aan te vullen met bepalingen inzake de vaststelling van een kader voor toezicht en evaluatie, onder meer met betrekking tot het verstrekken van informatie door de lidstaten.

Artikel 26

Evaluatie

1. De Commissie onderwerpt deze verordening en de in het kader van dit instrument uitgevoerde acties aan een tussentijdse en een retrospectieve evaluatie.
2. De tussentijdse en de retrospectieve evaluatie worden tijdig uitgevoerd zodat ze in het besluitvormingsproces kunnen worden meegenomen overeenkomstig het tijdschema zoals vastgesteld in artikel 40 van Verordening (EU) .../... [GB-verordening].

Onderafdeling 2 Bepalingen inzake gedeeld beheer

Artikel 27

Jaarlijkse prestatieverslagen

1. De lidstaat dient uiterlijk op 15 februari 2023 en vervolgens uiterlijk op dezelfde dag van elk volgend jaar tot en met 2031 een jaarlijks prestatieverslag als bedoeld in artikel 36, lid 6, van Verordening (EU) .../... [GB-verordening] bij de Commissie in. Het in 2023 ingediende verslag heeft betrekking op de uitvoering van het programma tot en met 30 juni 2022.
2. Het jaarlijks prestatieverslag bevat met name informatie over:
 - (a) de vorderingen bij de uitvoering van het programma en bij het bereiken van de mijlpalen en streefdoelen, rekening houdend met de meest recente gegevens, zoals vereist op grond van artikel 37 van Verordening (EU) .../... [GB-verordening];
 - (b) kwesties die van invloed zijn op de prestaties van het programma en de acties die zijn ondernomen om deze op te lossen;
 - (c) de complementariteit tussen de in het kader van het instrument ondersteunde acties en de door andere fondsen van de Unie verleende ondersteuning, met name die in of met betrekking tot derde landen;
 - (d) de bijdrage van het programma aan de tenuitvoerlegging van het acquis en de actieplannen van de Unie ter zake;
 - (e) de uitvoering van acties op het gebied van communicatie en zichtbaarheid;
 - (f) de vervulling van de randvoorwaarden en de toepassing daarvan tijdens de gehele programmeringsperiode.
3. De Commissie kan opmerkingen maken over het jaarlijks prestatieverslag binnen twee maanden na ontvangst daarvan. Als de Commissie binnen die termijn geen opmerkingen maakt, worden de verslagen geacht te zijn aanvaard.
4. Teneinde eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van dit artikel te waarborgen, stelt de Commissie een uitvoeringshandeling vast waarbij het model voor het jaarlijks prestatieverslag wordt bepaald. Die uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de in artikel 30, lid 2, bedoelde raadplegingsprocedure.

Artikel 28

Toezicht en verslaglegging

1. Toezicht en verslaglegging overeenkomstig titel IV van Verordening (EU) .../... [nieuwe GB-verordening] worden gebaseerd op de in de tabellen 1, 2 en 3 van bijlage VI vermelde interventietypes. Om onvoorziene of nieuwe omstandigheden te ondervangen of de doeltreffende aanwending van financiering te waarborgen, is de Commissie bevoegd overeenkomstig artikel 29 gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van bijlage VI.
2. De gemeenschappelijke indicatoren worden gebruikt overeenkomstig artikel 12, lid 1, artikel 17 en artikel 37 van Verordening (EU) .../... [GB-verordening].

HOOFSTUK III

Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 29

Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie

1. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt aan de Commissie toegekend onder de in dit artikel vastgestelde voorwaarden.
2. De bevoegdheid om de in de artikelen 12, 15, 25 en 28 bedoelde gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt aan de Commissie verleend tot en met 31 december 2028.
3. Het Europees Parlement of de Raad kan de in de artikelen 12, 15, 25 en 28 bedoelde bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken. Een besluit tot intrekking beëindigt de delegatie van de in dat besluit genoemde bevoegdheid. Het besluit wordt van kracht op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* of op een daarin genoemde latere datum. Het besluit laat de geldigheid van de reeds van kracht zijnde gedelegeerde handelingen onverlet.
4. Vóór de vaststelling van een gedelegeerde handeling raadpleegt de Commissie de door elke lidstaat aangewezen deskundigen overeenkomstig de beginselen die in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016 zijn neergelegd.
5. Wanneer de Commissie een gedelegeerde handeling vaststelt, stelt zij het Europees Parlement en de Raad daarvan gelijktijdig in kennis.
6. Een overeenkomstig de artikelen 12, 15, 25 en 28 vastgestelde gedelegeerde handeling treedt alleen in werking indien het Europees Parlement noch de Raad daartegen binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving bezwaar heeft gemaakt, of indien zowel het Europees Parlement als de Raad de Commissie voor het verstrijken van die termijn heeft medegedeeld daartegen geen bezwaar te zullen maken. Deze termijn wordt op initiatief van het Europees Parlement of de Raad met twee maanden verlengd.

Artikel 30

Comitéprocedure

1. De Commissie wordt bijgestaan door een coördinatiecomité voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het instrument voor grensbeheer en visa. Dit comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 4 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing,
3. Indien het comité geen advies uitbrengt, neemt de Commissie de ontwerpuitvoeringshandeling niet aan. Dit geldt niet voor de uitvoeringshandeling bedoeld in artikel 27, lid 4.

Artikel 31

Overgangsbepalingen

1. Deze verordening doet geen afbreuk aan de voortzetting of de wijziging van de betrokken acties in het kader van het instrument voor buitengrenzen en visa, dat als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid voor de periode 2014-2020 is vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 515/2014 en op die acties van toepassing blijft totdat zij worden afgesloten.
2. De financiële middelen voor het instrument kunnen ook kosten dekken voor technische en administratieve bijstand die nodig is om de overgang naar het instrument te waarborgen voor de maatregelen die zijn vastgesteld krachtens zijn voorganger, het instrument voor buitengrenzen en visa als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid voor de periode 2014-2020, als vastgesteld bij Verordening (EU) nr. 515/2014.

Artikel 32

Inwerkingtreding en toepassing

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing met ingang van 1 januari 2021.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Straatsburg,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief
- 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) (*programmacluster*)
- 1.3. Aard van het voorstel/initiatief
- 1.4. Motivering van het voorstel/initiatief
- 1.5. Duur en financiële gevolgen
- 1.6. Beheersvorm(en)

2. BEHEERSMAATREGELEN

- 2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen
- 2.2. Beheers- en controlesysteem
- 2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarig financieel kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven
- 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven
 - 3.2.1. *Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven*
 - 3.2.2. *Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*
 - 3.2.3. *Bijdragen van derden*
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting, als onderdeel van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (BMVI).

1.2. Betrokken beleidsterrein(en) (*programmacluster*)

Rubriek 4 (Migratie en grensbeheer). Titel 11. Grensbeheer

1.3. Het voorstel/initiatief betreft:

- een nieuwe actie;
- een nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie⁶¹;
- de verlenging van een bestaande actie;
- de samenvoeging of ombuiging van een of meer acties naar een andere/een nieuwe actie.

1.4. Motivering van het voorstel/initiatief

1.4.1. *Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol van het initiatief*

Legaal reizen vergemakkelijken, en daarbij risico's uit migratie- en veiligheidsoogpunt tegengaan, is een belangrijke doelstelling van de migratieagenda. De strategie voor Europees geïntegreerd grensbeheer wordt uitgevoerd door de Europese grens- en kustwacht, in nauwe samenwerking tussen de constituerende delen daarvan, namelijk het Europees Grens- en kustwachtagentschap en de grenswachten van de lidstaten.

Op 14 maart 2018 presenteerde de Commissie haar beleidsaanpak om het gemeenschappelijk visumbeleid aan te passen aan nieuwe uitdagingen, door middel van onder meer een herziening van het rechtskader van het visuminformatiesysteem (VIS). De Commissie heeft ook een wetgevingsvoorstel gepresenteerd dat de uiteenlopende praktijken van de lidstaten aanpakt en ervoor zorgt dat de regels inzake visumafgifte een rol kunnen spelen bij het overnamebeleid van de Unie.

Om het Schengengebied in stand te houden en te versterken, zijn de lidstaten sinds 6 april 2017 verplicht om EU-burgers die de buitengrenzen van de EU overschrijden, systematisch te controleren aan de hand van relevante databanken. Voorts heeft de Commissie een aanbeveling tot de lidstaten gericht opdat deze beter gebruik zouden maken van politiecontroles en grensoverschrijdende samenwerking. Al deze beleidsdoelstellingen en -maatregelen stellen de EU in staat om haar belangrijkste doel te bereiken en de werking van het Schengengebied zonder toezicht aan de binnengrenzen te versterken; daarvoor is echter voldoende EU-financiering nodig.

Wil het volledig geïntegreerde EU-grensbeheersysteem werken, dan moet worden gewaarborgd dat het Europees Grens- en kustwachtagentschap krachtig en volledig

⁶¹ In de zin van artikel 58, lid 2, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

operationeel is. Daarom heeft de Commissie voorgesteld om een permanent korps van ongeveer 10 000 grenswachters in het leven te roepen en deze de nodige opleiding en financiële steun te geven, zulks ter versterking van de nationale grenswachtcomponent van de Europese grens- en kustwacht. De incorporatie van deze belangrijke wijziging noopt wellicht tot aanpassing van het mandaat van het Europees Grens- en kustwachtagentschap als EU-component van de Europese grens- en kustwacht.

De EU-financiering moet bovendien de aanpak mogelijk maken van situaties die voortvloeien uit urgente en uitzonderlijke druk aan de buitengrenzen van de EU of andere situaties die om onmiddellijke actie vragen en niet door de lidstaten afzonderlijk kunnen worden aangepakt.

Onverminderd eventuele toekomstige beleidsontwikkelingen zal elk toekomstig wetgevingsvoorstel op dit gebied een afzonderlijk financieel memorandum bevatten; de overeenkomstige financiële middelen kunnen worden gedekt hetzij met het budget van dit fonds hetzij met andere aanvullende financiering die beschikbaar is in het MFK-budget.

- 1.4.2. *Toegevoegde waarde van de betrokkenheid van de Unie (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, bijv. coördinatiewinst, rechtszekerheid, grotere doeltreffendheid of complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder „toegevoegde waarde van de deelname van de Unie” verstaan de waarde die een optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die door een optreden van alleen de lidstaat zou zijn gecreëerd.*

Redenen voor maatregelen op EU-niveau (ex ante)

De uitdagingen op het gebied van het buitengrensbeheer zijn naar hun aard met elkaar verbonden, transnationale aangelegenheden en kunnen door de lidstaten afzonderlijk niet goed worden aangegaan. Luidens artikel 80 VWEU is het gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, migratie en buitengrenzen gebaseerd op het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten. EU-financiering is het mechanisme waarmee aan de financiële implicaties van dit beginsel uitvoering wordt gegeven. Het geïntegreerde beheer van de buitengrenzen van de EU is de meest doeltreffende manier om deze verantwoordelijkheden en de financiële consequenties daarvan billijk tussen de lidstaten te verdelen. Voor het verzekeren van een krachtig en doeltreffend Europees geïntegreerd grensbeheer en het waarborgen van het vrije verkeer van personen is EU-financiering op dit gebied onontbeerlijk. Het recht om op te treden op het gebied van binnenlandse zaken ontleent de EU hoofdzakelijk aan titel V van het VWEU (“De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht”): te zorgen voor personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen (artikel 77 VWEU).

Verwachte gegenereerde toegevoegde waarde van de Unie (ex post)

De uitdagingen op het gebied van het buitengrensbeheer en het gemeenschappelijk visumbeleid kunnen door de lidstaten afzonderlijk niet goed worden aangegaan.

De afschaffing van controles aan de binnengrenzen moet vergezeld gaan van gemeenschappelijke maatregelen voor de doeltreffende controle en bewaking van de buitengrenzen van de Unie, alsook een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Dit is nodig om het Schengengebied als een gebied zonder controles aan de binnengrenzen in stand te houden en secundaire bewegingen te voorkomen en aan te

pakken. Luidens artikel 80 VWEU is het gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, migratie en buitengrenzen gebaseerd op het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten. EU-financiering is het mechanisme waarmee aan de financiële implicaties van dit beginsel uitvoering wordt gegeven.

De EU is opgezet als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, zonder binnengrenzen voor haar burgers. Nu terroristen en andere zware criminelen zich van grenzen niets aantrekken, hebben zowel de EU als haar lidstaten de plicht om voor hun burgers een ruimte van veiligheid te creëren waar mensen zich beschermd weten, overeenkomstig het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De Verdragen voorzien in dit verband in de noodzaak een hoog niveau van veiligheid te waarborgen door middel van preventiemaatregelen en door coördinatie en samenwerking tussen de politieke en justitiële autoriteiten en andere bevoegde autoriteiten. De lidstaten zijn eerstverantwoordelijk voor grensbeheer en veiligheid, maar zij kunnen transnationale dreigingen niet doeltreffend alleen aanpakken. De instrumenten waarmee nationale autoriteiten en, zo nodig, internationale autoriteiten gedeelde uitdagingen samen doeltreffend kunnen aanpakken, moeten op Europees niveau worden ontwikkeld.

1.4.3. Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan

In het voorstel is rekening gehouden met de resultaten van de evaluatie van het vorige financieringsinstrument op het gebied van grensbeheer en visa.

Het toepassingsgebied van het huidige instrument wordt voldoende breed geacht om de zeer diverse problemen op het gebied van grensbeheer en visa aan te pakken. De externe dimensie van het instrument dient te worden versterkt door aan het instrument toereikende middelen voor samenwerking met en in derde landen toe te voegen, ter ondersteuning van de doelstellingen van de Unie op het gebied van grensbeheer.

Voorts heeft de evaluatie uitgewezen dat er behoefte is aan meer flexibiliteit, waarbij het instrument met een evenwichtige mix van gedeeld, direct en indirect beheer wordt uitgevoerd en de beheersvorm niet aan het begin van de programmeringsperiode voor het hele budget wordt vastgesteld. Dit maakt het ook mogelijk om de middelen te gebruiken voor prioriteiten van de Unie en voor dringende problemen, die zich niet altijd van meet af aan laten voorspellen of plannen.

Bij de evaluaties is ook ingegaan op vereenvoudiging en meer in het bijzonder op de noodzaak gemeenschappelijke regels inzake programmering, verslaglegging en financieel beheer vast te stellen en de fondsen op het gebied van binnenlandse zaken af te stemmen op gelijkaardige EU-financieringsinstrumenten.

Ten slotte dient het huidige gemeenschappelijke kader voor toezicht en evaluatie uitgebouwd en verder ontwikkeld te worden om de prestatiegerichtheid van het instrument te versterken en zowel beter als vaker verslag uit te brengen over de voortgang bij het bereiken van streefdoelen en mijlpalen.

1.4.4. *Verenigbaarheid en eventuele synergie met andere passende instrumenten*

Een reeks andere EU-instrumenten zal steun bieden voor activiteiten die complementair zijn aan de activiteiten die door dit instrument zullen worden gefinancierd.

Daarbij gaat het in de eerste plaats om het Fonds voor douanecontroleapparatuur, dat samen met het onderhavige instrument acties aan de EU-buitengrenzen zal ondersteunen die gericht zijn op het waarborgen van een hoog niveau van veiligheid in de Unie. Terwijl dit instrument is toegespitst op personencontrole, gaat het bij het Fonds voor douanecontroleapparatuur om de controle van goederen. Het Fonds voor douanecontroleapparatuur financiert alle apparatuur (met uitzondering van vervoermiddelen) waarvan ten minste één doel douanecontrole is. Daarbij kan het ook gaan om doeleinden op het gebied van grensbeheer; in dat geval complementeren de twee fondsen elkaar.

Ook zijn er synergieën met het Fonds voor asiel en migratie. Migratiebeheer wordt door dit instrument gesteund in het kader van grensbeheer, en door het Fonds voor asiel en migratie waar het gaat om asiel-, hervestigings- en terugkeerprocedures.

Dit instrument zal bovendien ondersteuning bieden bij de praktische toepassing en benutting van relevante resultaten van veiligheidsonderzoek.

De componenten van de externe dimensie van dit instrument zullen het mogelijk maken acties in of met betrekking tot derde landen te ondersteunen, die in de eerste plaats op de belangen en doelstellingen van de EU zijn afgestemd, een direct effect op de EU en haar lidstaten hebben en voor continuïteit zorgen met op het grondgebied van de EU uitgevoerde activiteiten. Deze financiering zal worden ontworpen en uitgevoerd in samenhang met het externe optreden en het buitenlandse beleid van de EU, door bijvoorbeeld te eisen dat de lidstaten de Commissie voor de start van acties in of met derde landen raadplegen.

Ten slotte zullen er ook synergieën worden gewaarborgd met EU-financiering op het gebied van maritieme bewaking en beveiliging, aangezien dit instrument onder meer de aankoop van multifunctionele uitrusting en vervoermiddelen mogelijk maakt. Hierdoor wordt de beschikbare financiering gemaximaliseerd en zullen de relevante autoriteiten nog beter samenwerken op maritiem gebied.

1.5. Duur en financiële gevolgen

beperkte geldigheidsduur

- van kracht vanaf 1.1.2021 tot en met 31.12.2027
- financiële gevolgen vanaf 2021 tot en met 2027 voor vastleggingskredieten en vanaf 2021 voor betalingskredieten.

onbeperkte geldigheidsduur

- uitvoering met een opstartperiode vanaf JJJJ tot en met JJJJ,
- gevolgd door een volledige uitvoering.

1.6. Beheersvorm(en)⁶²

direct beheer door de Commissie

- door haar diensten, waaronder het personeel in de delegaties van de Unie;
- door de uitvoerende agentschappen⁶³

gedeeld beheer met lidstaten

indirect beheer door begrotingsuitvoeringstaken te delegeren aan:

- derde landen of de door hen aangewezen organen;
 - internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke);
 - de EIB en het Europees Investeringsfonds;
 - de in de artikelen 70 en 71 van het Financieel Reglement bedoelde organen;
 - publiekrechtelijke organen;
 - privaatrechtelijke organen met een openbardienstverleningstaak, voor zover zij voldoende financiële garanties bieden;
 - privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die voldoende financiële garanties bieden;
 - personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het GBVB in het kader van titel V van het VEU is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling.
- *Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".*

Opmerkingen

Het voorgestelde instrument wordt uitgevoerd in gedeeld, direct of indirect beheer. Het grootste deel van de middelen zal worden toegewezen aan nationale programma's in gedeeld beheer. Het resterende deel zal worden toegewezen aan een thematische faciliteit en kan worden gebruikt voor specifieke (door de lidstaten nationaal of transnationaal uitgevoerde) acties, acties van de Unie (direct/indirect

⁶² Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb: <https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

⁶³ Het programma kan, afhankelijk van de resultaten van de kosten-batenanalyse en de desbetreffende besluiten, (gedeeltelijk) worden uitbesteed aan een uitvoerend agentschap mits de betrokken administratieve kredieten voor de uitvoering van het programma in de Commissie en het uitvoerend agentschap overeenkomstig worden aangepast.

beheer), noodhulp (gedeeld of direct dan wel indirect beheer), overdracht en hervestiging (gedeeld beheer) en het Europees migratienetwerk (direct beheer).

Technische bijstand op initiatief van de Commissie zal onder direct beheer worden uitgevoerd.

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen

Vermeld frequentie en voorwaarden.

Direct/indirect beheer:

De Commissie zal direct toezicht houden op de uitvoering van de acties overeenkomstig de regelingen die zijn omschreven in de respectieve subsidieovereenkomsten, eventueel toepasselijke delegatieovereenkomsten met internationale organisaties en overeenkomsten met de begunstigden.

Gedeeld beheer:

Elke lidstaat voert voor zijn programma een beheers- en een controlesysteem in en waarborgt de kwaliteit en de betrouwbaarheid van het systeem voor toezicht en van de gegevens over indicatoren, in overeenstemming met de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening). Om een snelle start van de uitvoering te bevorderen, is het mogelijk om bestaande, goed functionerende beheers- en controlesystemen in de volgende programmeringsperiode te handhaven.

In dit verband zal de lidstaten worden verzocht een toezichtcomité op te richten, waarin de Commissie een adviserende rol zal vervullen. Het toezichtcomité vergadert ten minste eenmaal per jaar. Het zal alle kwesties evalueren die invloed hebben op de vooruitgang die wordt geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma.

De lidstaten dienen een jaarlijks verslag over de prestaties in, dat informatie moet bevatten over de voortgang bij de uitvoering van het programma en bij het bereiken van de mijlpalen en streefdoelen. Ook moeten daarin alle kwesties aan bod komen die op de prestaties van het programma van invloed zijn en de acties worden beschreven die voor het aanpakken van die kwesties zijn ondernomen.

Aan het einde van de periode dient elke lidstaat een eindverslag over de prestaties in. Het eindverslag moet de nadruk leggen op de vooruitgang die is geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma en moet een overzicht geven van de belangrijkste kwesties die op de prestaties van het programma van invloed zijn geweest, de maatregelen die zijn genomen om deze kwesties aan te pakken en de beoordeling van de doeltreffendheid van deze maatregelen. Bovendien moet het laten zien welke bijdrage het programma levert aan de aanpak van de problemen die zijn vastgesteld in de relevante EU-aanbevelingen aan de lidstaat, welke vooruitgang is geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen die in het prestatiekader zijn vermeld, wat de bevindingen zijn van de relevante evaluaties en welk gevolg aan die bevindingen is gegeven en wat de resultaten zijn van de acties op het gebied van communicatie.

Volgens het voorstel voor de GB-verordening moeten de lidstaten ieder jaar een zekerheidspakket indienen, waarin de jaarrekeningen zijn opgenomen, alsook de beheersverklaring en het oordeel van de auditautoriteit over de rekeningen, het beheers- en controlesysteem en de wettigheid en regelmatigheid van de in de jaarrekeningen vermelde uitgaven. De Commissie zal op grond van het zekerheidspakket vaststellen welk bedrag met betrekking tot het boekjaar ten laste van het Fonds komt.

Om de twee jaar vindt er een evaluatievergadering tussen de Commissie en elke lidstaat plaats om de prestaties van elk programma te beoordelen.

Zes keer per jaar dienen de lidstaten gegevens in over elk programma, die uitgesplitst moeten zijn naar specifieke doelstelling. Deze gegevens hebben betrekking op de kosten van operaties en de waarden van de output- en resultaatindicatoren.

Algemeen:

De Commissie verricht een tussentijdse en een retrospectieve evaluatie van de in het kader van dit fonds uitgevoerde acties, in overeenstemming met de verordening gemeenschappelijke bepalingen. De tussentijdse evaluatie moet met name zijn gebaseerd op de tussentijdse evaluatie van programma's die de lidstaten uiterlijk op 31 december 2024 bij de Commissie hebben ingediend.

2.2. Beheers- en controlesyste(e)m(en)

2.2.1. Rechtvaardiging van de voorgestelde beheersvorm(en), uitvoeringsmechanisme(n) voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie

Zowel de evaluatie achteraf van de fondsen van DG HOME voor de periode 2007-2013 als de tussentijdse evaluatie van de huidige fondsen van DG HOME laat zien dat met een combinatie van steunvormen op het gebied van migratie en binnenlandse zaken de doelstellingen van deze fondsen doeltreffend konden worden verwezenlijkt. De holistische opzet van de uitvoeringsmechanismen wordt gehandhaafd en omvat gedeeld, direct en indirect beheer.

Via gedeeld beheer voeren lidstaten programma's uit die bijdragen tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van de Unie. Deze programma's zijn toegesneden op hun nationale context. Gedeeld beheer waarborgt dat in alle deelnemende staten financiële steun beschikbaar is. Verder maakt gedeeld beheer het mogelijk dat financiering voorspelbaar is en dat lidstaten, die zelf het best op de hoogte zijn van de problemen waarmee zij te kampen hebben, hun toewijzingen dienovereenkomstig op de lange termijn kunnen plannen. Extra financiering voor specifieke acties (acties die een gezamenlijke inspanning van de lidstaten vergen of acties in geval van nieuwe ontwikkelingen in de Unie die vereisen dat een of meer lidstaten de beschikking over aanvullende financiële middelen krijgen) en voor hervestiging- en overdrachtsactiviteiten kan worden uitgevoerd via gedeeld beheer. In geval van een nieuwe ontwikkeling kan het fonds ook noodhulp bieden via gedeeld beheerd, naast direct en indirect beheer.

Via direct beheer ondersteunt de Commissie andere acties die bijdragen tot de verwezenlijking van de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen van de Unie. De acties maken ondersteuning op maat mogelijk in geval van dringende en specifieke behoeften in afzonderlijke lidstaten ("noodhulp"), bieden ondersteuning voor transnationale netwerken en activiteiten, hebben betrekking op het beproeven van innovatieve activiteiten die in het kader van nationale programma's zouden kunnen worden opgeschaald en bestrijken studies in het belang van de Unie in haar geheel ("acties van de Unie").-

Via indirect beheer houdt het fonds de mogelijkheid om begrotingsuitvoeringstaken voor bijzondere doeleinden onder meer te delegeren aan internationale organisaties en agentschappen op het gebied van binnenlandse zaken.

Met het oog op de verschillende doelstellingen en behoeften, wordt in het kader van het fonds een thematische faciliteit voorgesteld als middel om de voorspelbaarheid

van de meerjarige toewijzing van middelen aan de nationale programma's te compenseren door flexibiliteit bij de periodieke verstrekking van middelen voor acties die voor de Unie een grote toegevoegde waarde hebben. De thematische faciliteit zal worden gebruikt voor specifieke acties in en tussen de lidstaten, acties van de Unie, noodhulp, hervestiging en herplaatsing. Zij zal ervoor zorgen dat middelen kunnen worden toegewezen en overgedragen via de verschillende hiervoor genoemde beheersvormen, op basis van een tweejarige programmeringscyclus.

De betalingsregelingen bij gedeeld beheer zijn omschreven in het voorstel voor de GB-verordening, dat voorziet in een jaarlijkse voorfinanciering, gevolgd door een maximum van vier tussentijdse betalingen per programma per jaar, op basis van de betalingsaanvragen die de lidstaten tijdens het boekjaar hebben toegestuurd. Volgens het voorstel voor de GB-verordening wordt de voorfinanciering verrekend in het laatste boekjaar van de programma's.

De controlestrategie wordt gebaseerd op het nieuwe Financieel Reglement en op de verordening gemeenschappelijke bepalingen. Het nieuwe Financieel Reglement en de voorgestelde GB-verordening moeten het gebruik uitbreiden van de vereenvoudigde subsidievormen, zoals forfaitaire bedragen, vaste percentages en kosten per eenheid. Er worden ook nieuwe vormen van betalingen geïntroduceerd, die niet gebaseerd zijn op de kosten, maar op de behaalde resultaten. Begunstigden zullen een vast geldbedrag kunnen ontvangen, wanneer zij aantonen dat bepaalde acties hebben plaatsgevonden, zoals opleidingscursussen of het bieden van noodhulp. Dit zal naar verwachting de controlelast op zowel het niveau van de begunstigden als dat van de lidstaat vereenvoudigen (bijvoorbeeld wat betreft de controle van rekeningen en kwitanties voor de kosten).

Wat gedeeld beheer betreft, bouwt het voorstel voor de GB-verordening⁶⁴ voort op de bestaande beheers- en controlestrategie voor de programmeringsperiode 2014-2020, maar voert het een aantal maatregelen in om zowel voor de begunstigden als de lidstaten de uitvoering te vereenvoudigen en de controlelast te verminderen. Nieuwe ontwikkelingen betreffen onder meer:

- het schrappen van de aanwijzingsprocedure (wat een snellere uitvoering van de programma's mogelijk moet maken);
- beheersverificaties (administratief en ter plaatse), die door de beheersautoriteit op risicobasis moeten worden uitgevoerd (dit tegenover de 100% administratieve controles die in de programmeringsperiode 2014-2020 zijn vereist). Voorts kunnen de beheersautoriteiten onder bepaalde voorwaarden evenredige controleregelingen toepassen, in overeenstemming met de nationale procedures;
- voorwaarden ter voorkoming van meerdere audits inzake eenzelfde operatie/uitgave.

De programma-autoriteiten zullen bij de Commissie tussentijdse betalingsaanvragen indienen op basis van de door de begunstigden verrichte uitgaven. Het voorstel voor de GB-verordening geeft beheersautoriteiten de mogelijkheid beheersverificaties te verrichten op basis van risico en voorziet ook in specifieke controles (bijvoorbeeld controles ter plaatse door de beheersautoriteit en audits van concrete acties/uitgaven door de auditautoriteit) nadat de desbetreffende uitgaven bij de Commissie zijn opgegeven in de tussentijdse betalingsaanvragen. Teneinde het risico te verminderen

⁶⁴ COM(2018) 375 final.

dat subsidies voor niet-subsidiabele uitgaven moeten worden terugbetaald, stelt de GB-verordening voor de tussentijdse betalingen van de Commissie een maximum van 90 % vast, gelet op het feit dat op dit moment pas een deel van de nationale controles is uitgevoerd. De Commissie zal het resterende saldo uitbetalen na de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen en na ontvangst van het zekerheidspakket van de programma-autoriteiten. Mocht de Commissie of de Europese Rekenkamer na de toezending van het jaarlijkse zekerheidspakket eventueel onregelmatigheden ontdekken, dan kan dat aanleiding zijn voor een netto financiële correctie.

2.2.2. *Informatie over de geïdentificeerde risico's en het (de) syste(m)en voor interne controle dat is (die zijn) opgezet om die risico's te beperken*

Gedeeld beheer:

DG HOME had niet te kampen met een groot foutenrisico in zijn uitgavenprogramma's. Dit blijkt uit het feit dat er in de opeenvolgende jaarverslagen van de Rekenkamer geen materiële bevindingen voorkomen. Voorts heeft DG HOME zijn rechtsgrondslag al herzien (Verordening (EU) nr. 2015/378 en Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1042/2014) voor een betere aanpassing aan het controlekader van de andere fondsen uit hoofde van de verordening gemeenschappelijke bepalingen en het zekerheidsmodel daarvan en om het foutenpercentage in zijn uitgavenprogramma's laag te houden. Dit streven naar aanpassing wordt in het huidige voorstel voortgezet: het controlekader is afgestemd met de andere DG's die fondsen in gedeeld beheer beheren.

Bij gedeeld beheer hebben de algemene risico's met betrekking tot de uitvoering van de huidige programma's betrekking op de onvoldoende uitvoering van het fonds door de lidstaten en de mogelijke fouten als gevolg van de ingewikkeldheid van de regels en zwakke plekken in de beheers- en controlesystemen. De GB-verordening vereenvoudigt het regelgevende kader door harmonisatie van de regels en de beheers- en controlesystemen van de diverse fondsen die in gedeeld beheer worden uitgevoerd. Zij maakt ook naar risico gedifferentieerde controlevereisten mogelijk (bijvoorbeeld beheersverificaties op basis van risico, de mogelijkheid van evenredige controleregelingen op basis van nationale procedures en beperkingen van auditwerkzaamheden wat betreft planning en/of specifieke concrete acties).

Direct/indirect beheer:

Blijkens de recente analyse van de belangrijkste oorzaken van de fouten die het meest worden aangetroffen bij controles achteraf, en het type fouten waarom het daarbij gaat, is niet-naleving van de regels hoofdzakelijk het gevolg van slecht financieel beheer van de aan begunstigden toegekende subsidies, het ontbreken of de ontoereikendheid van bewijsstukken, niet-correcte openbare aanbesteding en niet-begrote kosten.

Bijgevolg houden de risico's hoofdzakelijk verband met:

- het verzekeren van de kwaliteit van geselecteerde projecten en hun technische uitvoering, onduidelijke of onvolledige richtsnoeren voor begunstigden of onvoldoende toezicht;
- het ondoeltreffend of ondoelmatig gebruik van toegekende middelen, zowel bij subsidies (doordat de terugbetaling van de werkelijke subsidiabele kosten complex is en de mogelijkheden om de subsidiabele kosten op papier te controleren beperkt zijn) als bij aanbestedingen (doordat er soms maar weinig dienstverrichters met de nodige

gespecialiseerde kennis zijn waardoor het amper mogelijk is om offertes met elkaar te vergelijken);

– het vermogen van (vooral) kleinere organisaties om de uitgaven daadwerkelijk te beheersen en de transparantie van de uitgevoerde concrete acties te garanderen.

– reputatieschade voor de Commissie wanneer er fraude of criminele activiteiten worden ontdekt; omdat er nogal veel heterogene contractanten en begunstigden zijn, die vaak een eerder kleine organisatiestructuur hebben en elk hun eigen controlesysteem toepassen, kan er slechts gedeeltelijke betrouwbaarheid worden verkregen op grond van de internecontrolesystemen van derden.

De meeste van deze risico's zullen waarschijnlijk kunnen worden verminderd door een betere opzet van de oproepen tot het doen van voorstellen, betere richtsnoeren voor begunstigden, doelgerichtere voorstellen, een beter gebruik van vereenvoudigde kostenopties en wederzijds vertrouwen in audits en beoordelingen, zoals voorzien in het nieuwe Financieel Reglement.

2.2.3. *Raming en motivering van de kosteneffectiviteit van de controles (verhouding van de controlekosten tot de waarde van de desbetreffende beheerde financiële middelen) en evaluatie van het verwachte foutenrisico (bij betaling en bij afsluiting)*

Gedeeld beheer:

De kosten van controles zullen naar verwachting voor de lidstaten hetzelfde blijven of eventueel afnemen. Met betrekking tot de huidige programmeringscyclus (2014-2020) worden de cumulatieve kosten van de controle door de lidstaten vanaf 2017 geraamd op ongeveer 5 % van het totale bedrag aan betalingen waarom de lidstaten voor 2017 hebben gevraagd.

Dit percentage zal vermoedelijk afnemen door de efficiëntiewinst bij de uitvoering van de programma's en de toename van de betalingen aan de lidstaten.

Naar verwachting zullen de controlekosten voor de lidstaten verder afnemen onder invloed van de op risico gebaseerde benadering van beheer en controles die de GB-verordening introduceert, samen met de sterkere prikkel om vereenvoudigde kostenopties vast te stellen.

Direct/indirect beheer:

De controlekosten bedragen ongeveer 2,5% van de door DG HOME verrichte betalingen. Dit percentage zal naar verwachting stabiel blijven of enigszins afnemen wanneer er in de volgende programmeringsperiode ruimer gebruik wordt gemaakt van vereenvoudigde kostenopties.

2.3. **Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden**

Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen, bijv. in het kader van de fraudebestrijdingsstrategie.

Voorkoming en opsporing van fraude is een van de doelstellingen van interne controle, zoals bepaald in het Financieel Reglement, en een belangrijke beheerskwestie, waarvan de Commissie gedurende de gehele uitgavencyclus werk moet maken.

De fraudebestrijdingsstrategie van DG HOME is bovendien hoofdzakelijk gericht op het voorkomen, opsporen of vergoeden van fraude, waarbij onder meer wordt gewaarborgd dat de interne controles die ter bestrijding van fraude worden verricht,

volledig in overeenstemming zijn met de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie en dat de aanpak inzake frauderisicobeheer gericht is op het vaststellen van fraudegevoelige gebieden en adequate reacties.

Wat gedeeld beheer betreft, zullen de lidstaten ervoor zorgen dat de uitgaven in de rekeningen die zij bij de Commissie indienen, wettig en regelmatig zijn. In dit verband zullen de lidstaten alle vereiste acties ondernemen om onregelmatigheden, met inbegrip van fraude, te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. Net als in de huidige programmeringscyclus (2014-2020)⁶⁵ zijn de lidstaten verplicht om procedures in te voeren voor het opsporen van onregelmatigheden en ter bestrijding van fraude en om de Commissie onregelmatigheden te melden, met inbegrip van vermoedelijke fraude en bewezen fraude op het gebied van gedeeld beheer. Fraudebestrijdingsmaatregelen zullen een horizontaal beginsel en een verplichting blijven voor de lidstaten.

⁶⁵ Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1042/2014 van de Commissie van 25 juli 2014, bijlage I; Gedelegeerde Verordening (EU) 2015/1973 van de Commissie van 8 juli 2015.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek van het meerjarig financieel kader en voorgesteld(e) nieuw(e) begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

Rubriek van het meerjarig financieel kader	Begrotingsonderdeel	Soort krediet	Bijdrage			
			van EVA-landen ⁶⁷	van kandidaat-lidstaten ⁶⁸	van derde landen	in de zin van artikel [21, lid 2, onder b),] van het Financieel Reglement
	Rubriek nr. 4: Migratie en grensbeheer	GK/NGK ⁶⁶				
4	11.02.01 — Instrument voor grensbeheer en visa (BMVI)	GK.	NEE	NEE	JA	NEE
4	11.01.01 — Instrument voor grensbeheer en visa (BMVI) (Technische bijstand)	NGK	NEE	NEE	JA	NEE

⁶⁶ GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

⁶⁷ EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

⁶⁸ Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaten van de Westelijke Balkan.

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Rubriek van het meerjarig financieel kader	4	"Migratie en grensbeheer"
---	---	---------------------------

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027	TOTAAL
Beleidskredieten (uitgesplitst naar de onder 3.1 vermelde begrotingsonderdelen)	Vastleggingen	(1)	605 643	1 152,796	1 165,153	1 244,444	1 257,299	1 270,410	1 280,255	—	7 976,000
	Betalingen	(2)	39,834	73,210	308,262	830,687	1 223,613	1 211,502	1 206,009	3 082,882	7 976,000
Uit het budget van het programma gefinancierde administratieve kredieten ⁶⁹	Vastleggingen = betalingen	(3)	5,654	5,767	5,882	6,000	6,120	6,242	6,335	—	42,000
TOTAAL kredieten voor het budget van het programma	Vastleggingen	=1+3	611,297	1 158,563	1 171,035	1 250,444	1 263,419	1 276,652	1 286,590	—	8 018,000
	Betalingen	=2+3	45,488	78,977	314,144	836,687	1 229,733	1 217,744	1 212,344	3 082,882	8 018,000

Rubriek van het meerjarig financieel kader	7	"Administratieve uitgaven"
---	---	----------------------------

Dit deel moet worden ingevuld aan de hand van de "administratieve begrotingsgegevens", die eerst moeten worden opgenomen in de [bijlage bij het financieel memorandum](#), te uploaden in DECIDE met het oog op overleg tussen de diensten.

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

⁶⁹ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL
Personele middelen		10,329	11.473	13,046	13,046	13,046	13,046	13,046		87,032
Andere administratieve uitgaven		0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202		1,412
TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader	10,531	11,675	13,248	13,248	13,248	13,248	13,248	13,248		88,444

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL
TOTAAL kredieten voor alle RUBRIEKEN van het meerjarig financieel kader	Vastleggingen	621,83	1 170,24	1 184,28	1 263,69	1 276,67	1 289,90	1 299,84	-	8 106,44
	Betalingen	56,02	90,65	327,39	849,93	1 242,98	1 230,99	1 225,59	3 082,88	8 106,44

3.2.2. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
------	------	------	------	------	------	------	------	--------

RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader								
Personele middelen	10,329	11,473	13,046	13,046	13,046	13,046	13,046	87,032
Andere administratieve uitgaven	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	1,412
Subtotaal RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	10,531	11,675	13,248	13,248	13,248	13,248	13,248	88,444

Buiten RUBRIEK 7⁷⁰ van het meerjarig financieel kader								
Personele middelen								
Andere administratieve uitgaven	5,654	5,767	5,882	6,000	6,120	6,242	6,335	42,000
Subtotaal buiten RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	5,654	5,767	5,882	6,000	6,120	6,242	6,335	42,000

TOTAAL	16,185	17,442	19,130	19,248	19,368	19,490	19,583	130,444
---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------

De benodigde kredieten voor personeel en andere administratieve uitgaven zullen worden gefinancierd uit de kredieten van het DG die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

⁷⁰ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

3.2.2.1. Geraamde personeelsbehoeften

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig.
- Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Raming in voltijdequivalenten

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)							
Zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie	65	73	84	84	84	84	84
Delegaties	3	3	3	3	3	3	3
Onderzoek							
• Extern personeel (in voltijdequivalenten: VTE) - AC, AL, END, INT en JPD ⁷¹							
Rubriek 7							
Gefinancierd uit RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	- zetel	8	8	8	8	8	8
	- delegaties						
Gefinancierd uit het budget van het programma	- zetel						
	- delegaties						
Onderzoek							
Andere (geef aan welke)							
TOTAAL	76	84	95	95	95	95	95

De benodigde personele middelen zullen worden gefinancierd uit de middelen die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijk personeel	<p>De personeelssterkte van 95 VTE tegen 2027 is het totale personeel dat nodig is voor de uitvoering en het beheer van het fonds. Het gaat om personeel dat reeds bij DG HOME voor het ISF werkzaam is (uitgangssituatie: 66 VTE = 6 CA, 22 AST, 36 AD incl. 1 AD bij delegatie, 1 SNE, 1 INT) vanaf april 2018 en extra personeel (+6 AST, +23 AD, waarvan 2 voor de delegaties). Voor een beschrijving van de taken van deze extra personeelsleden zie hieronder:</p> <p>Planning, programmering, relatie met agentschappen (+1 AST, + 2 AD):</p> <ul style="list-style-type: none"> - input leveren voor de begrotingsprocedure, - een koppeling maken tussen fondsen en agentschappen (bijvoorbeeld subsidies/delegatieovereenkomsten met agentschappen), waaronder 1 AD uitsluitend voor de relatie met Frontex. <p>Audits, OLAF, ERK (+5 AD):</p> <ul style="list-style-type: none"> - uitvoering van controles als hiervoor omschreven (<i>ex-ante</i>-verificatie, comité inzake aanbestedingen, <i>ex-post</i>-audits, interne audits, goedkeuring van de rekeningen), - voor de follow-up van de audits die worden beheerd door de dienst Interne Audit en de Rekenkamer. <p>Direct beheer (+2 AST, +2 AD):</p> <ul style="list-style-type: none"> - voorbereiding jaarlijkse werkprogramma's/financieringsbesluiten, vaststelling jaarlijkse
-----------------------------------	--

⁷¹ AC = Agent Contractuel (arbeidscontractant); AL = Agent Local (plaatselijk functionaris); END = Expert National Détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT= Intérimaire (uitzendkracht); JPD= Jeune Expert en Délégation (jonge professional in delegaties).

	<p>prioriteiten,</p> <ul style="list-style-type: none"> - communicatie met belanghebbenden (potentiële/werkelijke begunstigden, lidstaten, enz.), - beheer van oproepen tot het indienen van voorstellen, aanbestedingen en de latere selectieprocedures, - operationeel beheer van projecten. <p>Gedeeld beheer (met inbegrip van TF) (+2 AST, + 6 AD):</p> <ul style="list-style-type: none"> - voeren van een beleidsdialoog met de lidstaten, - beheren van nationale programma's, - opstellen van richtsnoeren voor lidstaten, - ontwikkelen en beheren van IT-instrumenten voor het beheer van subsidies en nationale programma's. <p>Synergieën met andere fondsen (+2 AD):</p> <ul style="list-style-type: none"> - coördinatie met de fondsen op het gebied van de externe dimensie, - coördinatie in het kader van de GB-verordening, - synergieën en complementariteit met andere fondsen. <p>Financieel beheer (+1 AST):</p> <ul style="list-style-type: none"> - financiële initiatie en financiële verificatie, - boekhouding, - toezien op en verslag uitbrengen over het bereiken van doelstellingen, onder meer in het jaarlijkse activiteitenverslag en de verslagen van de gesubdelegeerde ordonnateurs. <p>Personeel voor andere directoraten dat zich met financiering bezighoudt (+ 4 AD):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beleidsambtenaren die zijn betrokken bij de uitvoering van de fondsen (bijvoorbeeld evaluatie van technische rapporten van begunstigden van direct beheer, evaluatie van jaarlijkse uitvoeringsverslagen inzake gedeeld beheer).
Extern personeel	De taken zijn vergelijkbaar met die van ambtenaren en tijdelijke functionarissen, behalve voor taken die niet door extern personeel mogen worden uitgevoerd.
Personeel in delegaties	+ 2 AD: Om de ontwikkeling van de uitvoering van het beleid op het gebied van binnenlandse zaken, en dan vooral de externe dimensie daarvan, te volgen, zullen de EU-delegaties moeten kunnen beschikken over voldoende deskundigheid op het gebied van binnenlandse zaken. Het kan gaan om personeel van de Europese Commissie en/of de Europese Dienst voor extern optreden.

3.2.3. Bijdragen van derden

Het voorstel/initiatief:

- voorziet niet in medefinanciering door derden
- voorziet in medefinanciering door derden, zoals hieronder wordt geraamd:

Kredieten in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
Medefinancieringsbron	LS	LS	LS	LS	LS	LS	LS	
TOTAAL medegefinancierde kredieten	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Nog te bepalen	

3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten.
- Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
 - voor de eigen middelen
 - voor de overige ontvangsten

Geef aan of de ontvangsten worden toegewezen aan de begrotingsonderdelen voor uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten:	Gevolgen van het voorstel/initiatief ⁷²						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artikel							

Vermeld voor de toegewezen ontvangsten het (de) betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven.

Het exacte bedrag wordt vastgesteld middels bilaterale overeenkomsten tussen de Commissie en individuele geassocieerde Schengenlanden. Over de overeenkomst zal in de toekomst worden onderhandeld.

Andere opmerkingen (bijv. over de methode/formule voor de berekening van de gevolgen voor de ontvangsten of andere informatie).

⁷² Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van inningskosten.