



Bruxelles, den 6.9.2017
COM(2017) 467 final

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**FEMTE RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET**

om den operationelle gennemførelse af den europæiske grænse- og kystvagt

1. EN EUROPÆISK GRÆNSE- OG KYSTVAGT – INDFØRELSE AF INTEGRERET EUROPÆISK GRÆNSEFORVALTNING

Effektiv beskyttelse af EU's ydre grænser er fortsat et centralt element i et normalt fungerende Schengenområde uden intern grænsekontrol og for gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration. Siden forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt ("forordningen") trådte i kraft for 11 måneder siden, er der blevet gjort en stadig indsats for at sikre en hurtig gennemførelse heraf med særlig vægt på at sikre, at Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning ("agenturet") så hurtigt som muligt bliver fuldt ud operativt. På baggrund heraf har Kommissionen regelmæssigt aflagt rapport om de fremskridt, der er gjort.

I denne rapport gøres der status over de fremskridt, som er gjort siden juni 2017. I lyset af de fremskridt, der er gjort, fremhæves de vigtigste foranstaltninger, som agenturet, Kommissionen og medlemsstaterne stadig skal træffe i de kommende måneder.

Henstillingerne vedrørende afhjælpning af de sårbarheder, der blev konstateret ved vurderingerne i en række Schengenstater¹, er blevet fremsendt, og de berørte medlemsstater har forelagt afhjælpende handlingsplaner.

Agenturet udfører fortsat simuleringsøvelser og foretager fortsat nye trusselsvurderinger med henblik på at hjælpe Schengenstaterne med at indkredse sårbarheder i forbindelse med eventuelle kommende eller allerede realiserede udfordringer ved de ydre grænser.

Agenturet har gennemført fælles operationer langs de vigtigste migrationsruter, navnlig i det centrale Middelhavsområde, det østlige Middelhavsområde og langs Vestbalkanruten. Som anført i den seneste rapport har agenturet også iværksat to nye fælles operationer til at imødegå ulovlige migrationsstrømme langs den vestlige Middelhavsroute. Sidstnævnte er i overensstemmelse med og bidrager til at tackle den seneste stigning i den ulovlige migration langs denne rute.

2. OPERATIONEL STØTTE TIL MEDLEMSSTATERNE

Agenturet yder fortsat operationel støtte til medlemsstaterne inden for grænseforvaltning med over 1 700 grænsevagter og andet relevant personale, som udsendes i forskellige afsnit af EU's ydre grænser. I tidligere rapporter blev der identificeret mangler i udsendelsen, som fortsat findes. Manglerne er delvist afhjulpet med udstyr og grænsevagter indsat af værtsmedlemsstaterne og samfinansieret af agenturet. Medlemsstaternes bidrag skal imidlertid på effektiv og bæredygtig vis styrke den samlede kapacitet i værtsmedlemsstaterne, således at de effektivt kan beskytte EU's ydre grænseafsnit.

2.1. Udsendelse til medlemsstater i frontlinjen

Grækenland

Agenturet gennemfører tre forskellige operationer i Grækenland. Den fælles operation Poseidon i Det Ægæiske Hav støtter Grækenlands grænsekontrol og gennemførelsen af hotspottilgangen på øerne i Det Ægæiske Hav og af erklæringen fra EU og Tyrkiet.

¹ I denne rapport forstås ved udtrykket "Schengenstaterne" de medlemsstater og tredjelande, der er bundet af forordningen, eller som på anden måde gennemfører den i national ret.

Agenturet har udsendt 888 medarbejdere som led i den fælles operation Poseidon, herunder med henblik på støtte til tilbagesendelsesoperationer, og 280 sikkerhedsofficerer er udsendt af det græske politi med finansiell støtte fra agenturet. Tallet omfatter eksperter, der bistår med gennemførelsen af hotspottilgangen samt besætningsmedlemmer på det indsatte udstyr og koordineringsmedarbejdere. Indsættelsen omfatter desuden 3 havpatuljefartøjer, 4 kystpatuljefartøjer, 12 kystpatuljebåde, 1 fastvinget luftfartøj, 2 helikoptere, 16 patuljevogne, 4 busser, 4 køretøjer med termovision og 4 mobile kontorer.

Agenturet bistår også Grækenland gennem fælles operationer, fleksible operative aktiviteter og kontaktpunkter i forbindelse med grænsekontrol med den nuværende udsendelse af i alt 52 medarbejdere, som får støtte fra 1 køretøj med termovision, 13 patuljevogne, 1 hjertelydsdetektor og 2 SmartDeck-kameraer ved de græske landgrænser til Tyrkiet, Albanien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien samt gennem relevante luftoperationer. Den operative aktivitet i det nordlige Grækenland forbedrer grænseovervågningen og forhindrer irregulære sekundære bevægelser og styrker dermed yderligere EU's reaktion på udfordringerne på Vestbalkanruten.

Den nuværende indsættelse ved den græske landgrænse til Albanien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien består af 31 medarbejdere (med 2 SmartDeck-kameraer og 10 patuljevogne), og der mangler fortsat omkring 35 medarbejdere indtil midten af september og herefter 37 medarbejdere indtil midten af oktober.

Italien

Agenturet har indsat 407 medarbejdere i Italien og det centrale Middelhavsområde under den fælles operation Triton, herunder besætningsmedlemmer på det udstyr, der indsættes, og eksperter, som bistår med gennemførelsen af hotspottilgangen. Indsættelsen støttes med 3 luftfartøjer, 3 helikoptere, 2 havpatuljefartøjer, 6 kystpatuljefartøjer, 1 kystpatuljebåd og 12 mobile kontorer.

Bulgarien

Agenturet bistår fortsat Bulgarien med at kontrollere landgrænserne, også med henblik på at forhindre irregulære sekundære bevægelser. Støtten ydes gennem fælles operationer, fleksible operative aktiviteter og kontaktpunkter ved Bulgariens landgrænse til Tyrkiet og Serbien samt gennem relevante luftoperationer. Der er på nuværende tidspunkt indsat 126 medarbejdere (herunder besætningsmedlemmer på det indsatte udstyr), som får støtte fra 6 køretøjer med termovision, 38 patuljevogne, 1 CO2-detektorer, 39 SmartDeck-kameraer og 3 mobile kontorer.

Spanien

Agenturet gennemfører i øjeblikket tre fælles operationer for at bistå de spanske myndigheder ved at understøtte koordinerede operative aktiviteter ved det vestlige Middelhavsområdes og Atlanterhavsområdets (tæt på De Kanariske Øer) ydre søgrænser for at kontrollere ulovlige migrationsstrømme mod EU og bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet. Den fælles operation Indalo 2017 blev allerede iværksat i maj 2017, og derudover blev de fælles operationer Minerva og Hera iværksat i august 2017. Der er på nuværende tidspunkt indsat 193 medarbejdere i Spanien til maritime operationer (herunder besætningsmedlemmer på det indsatte udstyr, koordineringspersonale og debriefingteams), som får støtte fra 2 luftfartøjer, 1 havpatuljefartøj og 1 kystpatuljebåd.

Vestbalkan

44 medarbejdere er på nuværende tidspunkt indsat i andre medlemsstater for at bistå med grænseforvaltning på det vestlige Balkan. De mest omfattende indsættelser sker som led i

fælles operationer og fleksible aktiviteter ved Kroatiens og Ungarns landgrænser til Serbien samt kontaktpunkter og koordineringspunkter ved landgrænserne mellem medlemsstaterne og de vestlige Balkanlande. Der er desuden indsat 11 medarbejdere i lufthavnen i Tirana for at støtte de lokale myndigheder og rådgive dem om grænsekontrol. De støttes af 4 patruljevogne.

2.2. Sammenlægning af ressourcer og opbygning af agenturets egen kapacitet med henblik på operationel støtte

I sine to seneste rapporter understregede Kommissionen betydningen af at udarbejde en omfattende strategi for udvikling af agenturets egen kapacitet, navnlig for at give agenturet mulighed for at drage fuld nytte af 10 mio. EUR pr. år (i alt 40 mio. EUR for 2017-2020) til at købe sit eget udstyr, navnlig små og mellemstore aktiver. Efter den første drøftelse på mødet i juni vil agenturet fremlægge den omfattende strategi under hensyntagen til forskellige muligheder (dvs. køb, leje, leasing, langsigtede indsættelser), og til hvordan de holdes operationelle efter erhvervelsen, for bestyrelsen den 26.-27. september 2017 til godkendelse.

Inden erhvervelse eller leasing af udstyr, der medfører væsentlige udgifter for agenturet, skal agenturet foretage en grundig behovs- og cost-benefit-analyse, og alle sådanne udgifter skal derfor medtages på agenturets budget.

Derfor bør det i denne strategi for agenturets egen kapacitet også fastslås, hvordan agenturet vil udvikle sit tekniske udstyr i et langsigtet perspektiv, og den bør ledsages af en tilsvarende vurdering af de potentielle konsekvenser, både for agenturets afhængighed af medlemsstaternes vilje til at anvende udstyr og for udviklingen af agenturets budget i de kommende år. Dette ændrer ikke ved behovet for en grundig behovs- og cost-benefit-analyse i forbindelse med agenturets konkrete indkøb af udstyr.

Med en sådan omfattende strategi for agenturets egen kapacitet vil Kommissionen være i stand til at vurdere behovet for finansielle ressourcer.

Næste skridt

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning bør:

- intensivere sine bestræbelser på at opnå de nødvendige bidrag til de igangværende operationer inden for rammerne af bilaterale kontakter med medlemsstaterne som en prioritet, da der stadig er svagheder og mangler
- sikre, at bestyrelsen hurtigt godkender den omfattende strategi for, hvordan agenturets egen kapacitet skal udvikles og anvendes i 2017-2020, og fastlægge strategiske målsætninger for det nødvendige relevante udstyr under den flerårige finansielle ramme efter 2020 på sit møde i september 2017.

Medlemsstaterne bør:

- sikre, at de aftalte ressourcer stilles til rådighed for agenturet til de løbende operationer og de obligatoriske puljer, da der stadig er svagheder og mangler
- straks tilvejebringe de nødvendige ressourcer på basis af de på nuværende tidspunkt konstaterede mangler som anført i bilag I.

3. FREMSKRIDT I FORBINDELSE MED GENNEMFØRELSEN AF DE PRIORITEREDE OMRÅDER

3.1. En styrkelse af grænse- og kystvagtens udrykningsstyrke, herunder den obligatoriske sammenlægning af ressourcer

Udrykningsstyrken

Det er bekræftet, at over 1 500 grænsevagter og andet personale har været fuldt til rådighed siden den 7. december 2016, men for så vidt angår to forhold, der allerede blev påpeget i rapporten fra juni, er der kun sket delvise fremskridt, og udrykningsstyrkens evne til at være i fuldt beredskab er derfor fortsat påvirket:

1) udpegning af grænsevagter

Kravene i forbindelse med udpegning af grænsevagter præciseres i artikel 20, stk. 4, i forordningen. Agenturet har brug for at få sat navne på medarbejderne for at sikre puljens kvalitet ved at kontrollere, om de udpegede grænsevagter svarer til de opstillede profiler, og sikre, at de er tilstrækkelig uddannet, inden de deltager i de operative aktiviteter. Trods de indtrængende opfordringer i den seneste rapport om at afslutte udpegningen inden udgangen af juni 2017 har blot fem yderligere Schengenstater (Bulgarien, Kroatien, Malta, Ungarn og Østrig) meddelt et antal navne på eksperter, der svarer til eller overstiger størrelsen af det bidrag, som de hver især skal yde, jf. bilag 1 til forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt. Der er kun tale om i alt 15 Schengenstater (Belgien, Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Estland, Finland, Frankrig, Kroatien, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Rumænien, Schweiz, Ungarn, Østrig og til dels Tyskland).

På bestyrelsesmødet den 13.-14. juni 2017 fremlagde agenturet en konceptnote, der indeholdt forskellige muligheder for at udpege eksperter til udrykningsstyrken, hvor der også var taget hensyn til de betænkeligheder, som medlemsstaterne har udtrykt, hvad angår behovet for at identificere de enkelte eksperter, der indgår i deres bidrag til puljen. Selv om den foreslåede løsning, der giver medlemsstaterne mulighed for at udpege det ønskede antal eksperter og yderligere afløsere, blev godt modtaget af de fleste medlemsstater, mundede drøftelserne ikke ud i en beslutning.

Spørgsmålet vil blive sat på dagsordenen for det næste bestyrelsesmøde den 26.-27. september 2017. Denne drøftelse vil blive efterfulgt af en teknisk workshop den 14. september 2017, således at agenturet og medlemsstaterne indgående kan drøfte udrykningsstyrkens sammensætning og funktion og forberede afgørelser til godkendelse på bestyrelsesmødet.

Kommissionen opfordrer agenturet og medlemsstaterne til hurtigt at afhjælpe dette meget vigtige udestående problem. I denne forbindelse fremsendte kommissær Avramopoulos den 12. juli 2017 et brev til indenrigsministrene i alle medlemsstaterne, hvori han understregede, at den manglende udpegning af grænsevagter fortsat er et alvorligt problem, der påvirker udrykningsstyrkens evne til at være i fuldt beredskab, og opfordrede dem til at udpege grænsevagter i overensstemmelse med forordningens artikel 20.

2) harmonisering af profiler

Siden den sidste rapport har agenturet fortsat de bilaterale kontakter med medlemsstaterne, og antallet af eksperter, som medlemsstaterne har givet tilsagn om pr. profil, stemmer nu mere overens med de fastsatte grænser i bestyrelsens relevante gennemførelsesafgørelse. Der er fortsat nogle få overflødige tilsagn om medarbejdere med visse profiler, men en række mangler er blevet reduceret, navnlig manglen på registrerings-/fingeraftryksexperter (fra 137 til 29) og i mindre omfang også manglen på screeningsexperter (fra 38 til 23).

Den resterende manglende harmonisering mellem profilerne understreger yderligere behovet for endelig udpegning af de enkelte eksperter, således at agenturet får mulighed for at kontrollere, om de opfylder de krævede profiler, og samtidigt sikre, at de overordnede grænser for de enkelte profiler som vedtaget af bestyrelsen nås. Den endelige tilpasning af og harmonisering mellem det krævede antal og det tilbudte antal er i gang.

Dette spørgsmål bør også drøftes på den tekniske workshop den 14. september.

Udstyrspuljen til hurtig udrykning

Som anført i tidligere rapporter anmodede agenturet på ny om nødvendige bidrag fra medlemsstaterne på mødet i netværket for delte ressourcer den 5.-6. april 2017. I slutningen af august 2017 var der imidlertid ikke givet nye bidrag til kystpatruljebåde, havpatruljefartøjer og køretøjer med termovision, og der er derfor fortsat betydelige mangler. Situationen har derfor ikke ændret sig siden det sidste møde i netværket for delte ressourcer den 25.-26. april 2017 som nævnt i den foregående rapport. Dette betyder i praksis, at puljen siden april 2017 fortsat kun sikres af 14 medlemsstater (Bulgarien, Kroatien, Tjekkiet, Tyskland, Finland, Ungarn, Italien, Letland, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien og Østrig). Dette spørgsmål skal også tages op på den særlige tekniske workshop den 14. september og derefter på det følgende bestyrelsesmøde.

Oprettelse og sikring af fuld rådighed over menneskelige ressourcer og udstyr gennem udrykningsstyrken og udstyrspuljen til hurtig udrykning er en forudsætning for at styrke kontrollen ved de ydre grænser, når der er behov for en øjeblikkelig reaktion. Hvis der ikke kan findes en teknisk løsning på de udestående problemer, som bringer puljernes evne til at være i fuldt beredskab i fare, vil Kommissionen sammen med agenturet vurdere, hvilke næste skridt der kan tages for at sikre, at udstyrspuljen til hurtig udrykning har det nødvendige udstyr til rådighed.

Udrykningsøvelse

Som der blev opfordret til i den seneste rapport vil agenturet snarest og inden udgangen af oktober 2017 tilrettelægge en øvelse for at kontrollere, om den obligatoriske indsættelse af ressourcer fra udrykningsstyrkerne i tilfælde af en hurtig grænseindsats fungerer effektivt. Denne øvelse vil give agenturet mulighed for at afprøve anvendelsen af den hurtige reaktionsmekanisme, navnlig agenturets kapacitet til at fordele behovene korrekt blandt medlemsstaterne og indhente deres respektive bidrag. I henhold til den målrettede anmodning forventes de enkelte medlemsstater at kontrollere, om de grænsevagter og tekniske ressourcer, der er afgivet tilsagn om til udrykningsstyrkerne, er til rådighed.

Næste skridt

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning bør:

- hurtigst muligt drøfte dette spørgsmål bilateralt med de relevante Schengenstater og på bestyrelsesmødet for at sikre, at de stater, der endnu ikke har bidraget til udstyrspuljen til hurtig udrykning (Belgien, Cypern, Danmark, Estland, Frankrig, Grækenland, Litauen, Luxembourg, Malta, Norge, Slovakiet, Spanien, og Sverige), bidrager hertil med henblik på at afhjælpe de konstaterede mangler, da der fortsat kun er 14 Schengenstater, som bidrager til udstyrspuljen til hurtig udrykning
- hurtigt sørge for, at de eksperter, der er udpeget til udrykningsstyrken, navnlig registrerings-/fingeraftrykseksperter og screeningseksperter, stilles til rådighed på grundlag af tallene for de enkelte profiler som fastsat af bestyrelsen

- hurtigt kontrollere, om alle de 1 500 grænsevagter i udrykningsstyrken er til rådighed, og senest i slutningen af oktober 2017 gennemføre en simuleret indsættelse af menneskelige og tekniske ressourcer fra puljerne.

Medlemsstaterne bør:

- hurtigt bidrage til at afhjælpe de konstaterede mangler i udstyrspuljen til hurtig udrykning, hvis det endnu ikke er sket
- hurtigt meddele navnene på og profilerne for de eksperter, der er udpeget til udrykningsstyrken, for de medlemsstater, der endnu ikke har gjort det.

3.2. Gennemførelse af forebyggende sårbarhedsvurderinger på grundlag af en fælles metodologi

3.2.1. Status for sårbarhedsvurderingsprocessen

En styrkelse af de forebyggende vurderinger til sikring af et velfungerende Schengenområde er fortsat en politisk topprioritet for EU. Som anført i den seneste rapport har agenturet gjort en intensiv indsats for at forberede og afslutte første fase af sårbarhedsvurderingsprocessen (dvs. de **grundlæggende vurderinger**²) i overensstemmelse med den fælles metodologi og den vedtagne tidsplan.

Efter de grundlæggende vurderinger har agenturets administrerende direktør i overensstemmelse med forordningens artikel 13, stk. 6, fremsat henstillinger til 21 Schengenstater med en række konkrete foranstaltninger, der skal træffes. Efter den obligatoriske høring af medlemsstaterne i henhold til forordningen blev de endelige henstillinger fremsendt mellem den 13. juli og den 20. juli 2017. De anbefalede foranstaltninger vedrører 46 sårbarheder ud af de i alt 136 sårbarheder, som agenturet konstaterede i forbindelse med de grundlæggende vurderinger. Henstillingerne fokuserer – som en prioritet – på de mest akutte sårbarheder i forbindelse med de aktuelle udfordringer ved de ydre grænser. Medlemsstaterne blev imidlertid opfordret til at tage hensyn til de resterende sårbarheder, der ikke var genstand for formelle henstillinger i henhold til forordningen, i deres nationale planlægningsprocesser.

De fleste af de anbefalede foranstaltninger har en gennemførelsesfrist på seks måneder fra modtagelsen af henstillingerne. Nogle specifikke foranstaltninger forventes først at være fuldt gennemført ved udgangen af juli 2019. Sidstnævnte foranstaltninger synes at være knyttet til strukturelle aspekter såsom personale.

På grund af tidsfristen for gennemførelsen af henstillingerne skal der forelægges en handlingsplan for agenturet inden udgangen af august 2017, og der skal regelmæssigt aflægges rapport hvert kvartal om fremskridt i gennemførelsen af handlingsplanen. Dette vil give agenturet mulighed for effektivt at overvåge gennemførelsen af henstillingerne i Schengenstaterne. Hvis foranstaltningerne ikke gennemføres inden for den fastsatte frist, skal den administrerende direktør henvise sagen til bestyrelsen og underrette Kommissionen. Den 4. september 2017 havde 13 Schengenstater indsendt deres handlingsplan til agenturet. Agenturet sendte en påmindelse til de øvrige Schengenstater.

Hvis vedvarende sårbarheder kan true Schengenområdet overordnede funktionsmåde, kan manglende gennemførelse af henstillingerne inden for fristen udløse procedurerne fastsat i forordningens artikel 13, stk. 8, og artikel 19, dvs. at bestyrelsen vedtager en afgørelse, der

² En grundlæggende vurdering er en tilbundsående analyse af medlemsstaternes eksisterende kapacitet i sammenhæng med eksisterende trusselsindikatorer i forhold til en række objektive kriterier.

fastsætter de nødvendige foranstaltninger, og som er bindende for de berørte medlemsstater, og i sidste ende aktivere den særlige procedure i artikel 29 i Schengenrænskodeksen.

Som anført i den seneste rapport vil der på baggrund af grundlæggende vurderinger for seks medlemsstater (Bulgarien, Frankrig, Grækenland, Italien, Kroatien og Spanien) desuden blive gennemført simuleringsovelser i 2017 med henblik på at vurdere disse landes kapacitet til at håndtere fremtidige udfordringer ved de ydre grænser. Med henblik herpå skulle de seks medlemsstater indsende supplerende oplysninger til agenturet senest den 1. september 2017. Kommissionen beklager, at kun to medlemsstater har overholdt denne frist. Når resultaterne af simuleringsovelserne foreligger senest ved udgangen af oktober 2017, kan den administrerende direktør eventuelt fremsætte en anden runde af henstillinger til de berørte medlemsstater.

Som tidligere oplyst foretager agenturet sideløbende vurderinger af nye trusler. Der gennemføres i øjeblikket trusselsvurderinger af denne karakter vedrørende Grækenland, Italien og Spanien.

På grundlag af de første erfaringer med den grundlæggende vurdering er agenturet med støtte fra Netværket for Sårbarhedsvurderinger, der består af repræsentanter fra Schengenstaterne, ved at revidere den fælles metodologi, som efter planen vil blive forelagt bestyrelsen til godkendelse i november 2017.

I forbindelse med agenturets nye struktur, som blev vedtaget af bestyrelsen den 12.-13. juni 2017 for at afspejle sårbarhedsvurderingernes betydning, er der blevet oprettet en særlig enhed, som styrkes løbende.

3.2.2. Sårbarhedsvurderingens indvirkning på andre komponenter i Schengensystemet

Sårbarhedsvurderingsprocessen, herunder efterfølgende henstillinger, gør det nemmere for Schengenstaterne at identificere eventuelle eksisterende og mulige fremtidige trusler og sårbarheder, som kan påvirke den effektive forvaltning af deres ydre grænser. Vurderingerne og gennemførelsen af henstillingerne er et vigtigt bidrag til at sikre, at Schengenområdet fungerer efter hensigten, og de er således i alle medlemsstaternes interesse og ikke kun af interesse for dem, der er berørt af de pågældende henstillinger. Overvågningen af gennemførelsen af de identificerede foranstaltninger er således en integreret del af den fælles europæiske indsats for at forvalte alle aspekter af migration. Endvidere er det ligeledes vigtigt, at resultaterne af sårbarhedsvurderingerne tages fuldt ud i betragtning i andre instrumenter, der bidrager til Schengenrådets virkemåde, nemlig Schengenevalueringer og EU-finansiering på området forvaltning af de ydre grænser.

Det er særlig vigtigt at sikre synergi mellem Schengenevalueringprocessen og sårbarhedsvurderingerne, da begge mekanismer indgår i Schengenkvalitetskontrolprocessen. Denne synergi og koordinering vil sikre, at henstillinger vedrørende de to mekanismer gensidigt forstærker og supplerer hinanden, og vil også give Kommissionen et grundlag for at vurdere og prioritere de nødvendige finansielle ressourcer mere effektivt.

For at opnå dette har Kommissionen allerede udvekslet alle relevante dokumenter vedrørende tidligere Schengenevalueringer med agenturet i februar 2017 og vil fortsat gøre dette jævnligt i forbindelse med efterfølgende evalueringer.

I denne forbindelse har Kommissionen modtaget alle de første resultater af sårbarhedsvurderingerne og vil tage hensyn til resultaterne (resultater og tilsvarende henstillinger) ved vurderingen af Schengenrådets overordnede funktionsmåde og af udkastene til nationale programmer under de relevante EU-fonde, navnlig Fonden for Intern Sikkerhed, og af eventuelle anmodninger om yderligere nødfinansiering.

Næste skridt

Kommissionen vil:

- fortsat følge nøje op på sårbarhedsvurderingerne og på gennemførelsen af dens henstillinger på politisk plan og er klar til at samarbejde med medlemsstaterne, Europa-Parlamentet og Rådet om at sikre Schengenområdet virkemåde.

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning bør:

- afslutte simuleringsøvelserne i oktober 2017
- fortsat overvåge situationen ved de ydre grænser, færdiggøre de igangværende vurderinger af nye trusler og fremsende resultaterne heraf til de pågældende medlemsstater i god tid
- vedtage den reviderede fælles metodologi for sårbarhedsvurderinger på grundlag af de indhøstede erfaringer inden udgangen af november 2017.

Medlemsstaterne bør:

- snarest muligt forelægge agenturet de relevante handlingsplaner for gennemførelsen af de foranstaltninger, som blev anbefalet af den administrerende direktør på baggrund af de grundlæggende vurderinger
- sikre en rettidig og effektiv gennemførelse af de anbefalede foranstaltninger inden for den frist, der er fastsat af den administrerende direktør på baggrund af de grundlæggende vurderinger, og aflægge rapport til agenturet hvert kvartal om de opnåede fremskridt.
- Med henblik på de tilbagevendende sårbarhedsvurderinger, som agenturet skal gennemføre mindst en gang om året, bør de medlemsstater, som endnu ikke har fremlagt fuldstændige oplysninger om eksisterende kapacitet, forbedre deres respektive nationale dataindsamlingsprocesser.
- De seks medlemsstater, der er udvalgt til simuleringsøvelsen, bør hurtigt besvare anmodninger fra agenturet om supplerende oplysninger og information og rettidigt fremsætte bemærkninger til de foreløbige vurderinger.

3.3. Støtte til tilbagesendelse

Agenturets fremskridt med hensyn til den fuldstændige gennemførelse af sit nye mandat vedrørende tilbagesendelser er fortsat blandede.

På den ene side er antallet af tilbagesendelsesoperationer gennemført af agenturet i samarbejde med medlemsstaterne steget, og antallet af destinationslande³ er udvidet. Mellem den 1. januar og den 31. juli 2017 ydede agenturet støtte til i alt 193 tilbagesendelsesoperationer, hvor 8 608 tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold blev tilbagesendt.

På den anden side sikrer det mandat vedrørende tilbagesendelser, som agenturet har fået i henhold til forordningen, en langt bredere ramme med nye instrumenter og værktøjer, der giver agenturet og medlemsstaterne mulighed for at øge tilbagesendelsesprocenterne væsentligt. Dette var også formålet med den nye handlingsplan for tilbagesendelse, som Kommissionen foreslog i marts i år, og som medlemsstaterne tilsluttede sig fuldt ud.

³ Mellem den 1. januar og den 31. juli 2017 var de største destinationstredjelande uden for Vestbalkan: Tunesien (med støtte til 30 nationale tilbagesendelsesoperationer), Nigeria (12 operationer), Afghanistan (11), Georgien (8) og Pakistan (6).

For at opnå denne nødvendige operative transformation og synlige resultater i form af øgede tilbagesendelsesprocenter i medlemsstaterne er agenturet nødt til at ændre sin tilgang fuldstændigt, og medlemsstaterne skal have et klart fokus og udvise handlekraft i agenturets bestyrelse og gennem deres myndigheder med ansvar for tilbagesendelse.

Denne operative transformation kan kun opnås, hvis agenturet og medlemsstaternes ansvarlige myndigheder gør en indsats i fællesskab. F.eks. har agenturet endnu ikke ydet støtte til frivillig udrejse fra nogen medlemsstat i 2017, og generelt er agenturets operationelle støtte til tilbagesendelser fortsat begrænset til nogle få medlemsstater⁴.

Det samme gælder for de tre puljer af observatører ved tvangsmæssig tilbagesendelse, ledsagere ved tvangsmæssig tilbagesendelse og tilbagesendelsespecialister, der nu er til rådighed med henblik på operationel støtte⁵. Eksperter fra puljerne har været anvendt i praksis (44 observatører fra puljen af observatører ved tvangsmæssig tilbagesendelse i forbindelse med 47 tilbagesendelsesoperationer, og 10 ledsagere ved tvangsmæssig tilbagesendelse er blevet udsendt i forbindelse med en tilbagesendelsesoperation). Medlemsstaterne gør imidlertid generelt stadig ikke i tilstrækkelig grad brug af dette effektive redskab, navnlig for så vidt angår observatører ved tvangsmæssig tilbagesendelse og eksperter i tvangsmæssig tilbagesendelse. Agenturet har endnu ikke givet medlemsstaterne et endeligt sæt praktiske fremgangsmåder og regler vedrørende indsættelse af puljemedlemmer samt deres operative opgaver og juridiske ansvar med henblik på at tilskynde til og lette anvendelsen af puljerne⁶.

Procedurerne for agenturets direkte chartering af fly⁷ er stadig ikke fastlagt, og et andet lovende redskab til støtte for tilbagesendelsesoperationer fra medlemsstater, nemlig tilbagesendelse med kommercielle fly, er heller ikke klart. Agenturet skal færdiggøre iværksættelsen af et målrettet pilotprojekt (forventes nu først i september⁸) og videreudvikle det, således at det dækker alle relevante tilbagesendelsesdestinationer.

Agenturet er nødt til hurtigst muligt at fremme bestræbelserne på at afhjælpe disse svagheder og mangler. For så vidt angår medlemsstaterne, bør de i fællesskab forpligte sig til at øge antallet af tilbagesendelser betydeligt. De skal i denne forbindelse bruge agenturet som den ramme, inden for hvilken disse resultater kan opnås. Det indebærer ikke kun, at ressourcerne skal fordeles på grundlag af fastlagte kvoter og tilsagn, men også at medlemsstaternes

⁴ Pr. 31. juli 2017 var de medlemsstater, der deltog i de fleste fælles tilbagesendelsesoperationer, Tyskland (62), Østrig (26), efterfulgt af Belgien og Sverige (14 hver) og Ungarn (13). På den anden side har flere medlemsstater med behov for støtte kun i meget begrænset omfang gjort brug af eller bruger slet ikke fælles tilbagesendelsesoperationer (f.eks. Frankrig med kun én operation eller Bulgarien helt uden indsats i 2016 og 2017).

⁵ Pr. 31. juli 2017 svarer antallet af eksperter, som medlemsstaterne tilbyder til puljen af eksperter i tvangsmæssig tilbagesendelse, stadig ikke til det ønskede antal (426 eksperter til 600 pladser). Følgende medlemsstater og associerede lande har endnu ikke bidraget til puljen af ledsagere ved tvangsmæssig tilbagesendelse: Spanien, Grækenland, Island, Malta, Schweiz og Sverige. Følgende medlemsstater og associerede lande har endnu ikke bidraget til puljen af observatører ved tvangsmæssig tilbagesendelse: Danmark, Estland, Frankrig, Cypern, Litauen, Norge, Polen, Schweiz, Slovakiet og Sverige. Følgende medlemsstater og associerede lande har endnu ikke bidraget til puljen af tilbagesendelsespecialister: Bulgarien, Den Tjekkiske Republik, Grækenland, Norge, Slovakiet, Finland og Schweiz.

⁶ Jf. fjerde rapport om den operationelle gennemførelse, COM(2017) 325 final, hvor agenturet opfordres til straks at definere de praktiske fremgangsmåder, regler og operative opgaver og det juridiske ansvar for indsættelsen af puljens medlemmer.

⁷ I dag charterer medlemsstaternes myndigheder selv fly og andet udstyr til tilbagesendelsesoperationer. Disse omkostninger dækkes herefter (delvis) af agenturet. Agenturet charterer ikke selv fly.

⁸ Jf. meddelelsen om en mere effektiv tilbagesendelsespolitik i EU – en ny handlingsplan (COM(2017) 200 final), hvor agenturet blev opfordret til at indføre en ordning for kommercielle fly senest i juni 2017, en opfordring, der blev gentaget i den fjerde rapport om den operationelle gennemførelse.

kompetente myndigheder med ansvar for tilbagesendelser skal tilpasse deres mål og praksis til agenturets.

Kommissionen opfordrer agenturet til at drøfte dette spørgsmål på det kommende bestyrelsesmøde.

Kommissionen vil sideløbende og med støtte fra medlemsstaterne gennem eksisterende og nye EU-finansierede programmer for tilbagesendelse fortsat yde målrettet operativ bistand, der er direkte rettet mod at støtte agenturets bestræbelser på at udnytte sit nye mandat fuldt ud med henblik på at afhjælpe de nuværende operative mangler og opbygge tilstrækkelig robuste og fleksible interne strukturer, der kan yde alle former for operationel støtte til medlemsstaterne. Denne proces vil også bidrage til den fulde absorption af midler under alle EU-finansierede tilbagesendelsesprogrammer, herunder nye aktiviteter og projekter, og til den knowhow, der er opbygget i forbindelse med disse projekter, med henblik på at opbygge agenturets kompetence.

Næste skridt

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning bør:

- straks afslutte den operative levering af alle de punkter, der er eller stadig kan være udestående⁹, herunder især:
 - straks definere og gennemføre de praktiske fremgangsmåder, regler og operative opgaver og det juridiske ansvar for indsættelsen af puljens medlemmer
 - iværksætte et fuldt operationelt pilotprojekt om brug af kommercielle fly til tilbagesendelsesoperationer
 - udvikle en strategi og proaktivt foreslå tilrettelæggelsen af tilbagesendelsesoperationer baseret på de månedlige oplysninger, som medlemsstaterne stiller til rådighed, og udnytte det disponible budget for tilbagesendelser fuldt ud i 2017
 - intensivere bistanden forud for tilbagesendelse, herunder ved at organisere identifikation
 - færdiggøre kortlægningen af medlemsstaternes kapacitet og behov for tilbagesendelse
 - intensivere uddannelsen af myndighederne i de tredjelande, der deltager i tredjelandsassisterede tilbagesendelsesoperationer
- sammen med medlemsstaterne snarest muligt drøfte status for gennemførelsen af det nye mandat vedrørende tilbagesendelser for at sikre, at tilbagesendelsesprocenterne øges betydeligt i overensstemmelse med den nye handlingsplan for tilbagesendelse
- straks indføre de nødvendige interne strukturer, således at det kan yde alle former for operationel støtte til medlemsstaterne og blive EU's koordinerende og operative arm for tilbagesendelse.

Medlemsstaterne bør:

- *på det næste bestyrelsesmøde i september 2017 yde deres bidrag til at sikre, at agenturet på kort sigt kan gøre brug af alle beføjelserne i det nye mandat og gennemføre de foranstaltninger i den nye handlingsplan for tilbagesendelse, der endnu ikke er blevet gennemført*

⁹ Jf. navnlig COM(2017) 201 final, COM(2017) 219 final, COM(2017) 325 final og COM(2017) 200 final.

- *omgående påbegynde indsendelsen af månedlige oplysninger om den vejledende planlægning af nationale tilbagesendelsesoperationer, herunder om antallet af tilbagesendte og om de tredjelande, hvortil der sker tilbagesendelse, hvilket ingen medlemsstater har gjort indtil nu*
- *tilpasse deres nationale strategier og operative tilbagesendelsesplaner med agenturets planer for at gøre fremskridt i retning af operativ integration af tilbagesendelsesoperationer på EU-plan.*

3.4. Hjemstedsaftale

Som anbefalet af Kommissionen i tidligere rapporter har Polen nu afsluttet ratifikationsprocessen for hjemstedsaftalen og underrettet agenturet herom. Aftalen træder i kraft den 1. november 2017. Kommissionen ser frem til aftalens gennemførelse, der sikrer de bedst mulige vilkår for, at agenturet kan fungere efter hensigten i overensstemmelse med forordningens artikel 57.

Næste skridt

- Agenturet og Polen bør sikre en smidig gennemførelse af hjemstedsaftalen.

3.5. Indsættelse af forbindelsesofficerer i medlemsstaterne

Agenturet bør regelmæssigt overvåge medlemsstaternes forvaltning af de ydre grænser, ikke blot ved hjælp af risikoanalyser, informationsudveksling og det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur), men også gennem tilstedeværelsen af dets egne forbindelsesofficerer i medlemsstaterne.

På bestyrelsesmødet den 13.-14. juni 2017 godkendte bestyrelsen en række bestemmelser om fastlæggelse af forbindelsesofficerernes roller og opgaver, deres adgang til oplysninger og, hvor det er relevant, indsættelse af en enkelt forbindelsesofficer i en gruppe af medlemsstater. Agenturet har påbegyndt proceduren for indsættelse af en forbindelsesofficer i en enkelt medlemsstat (Bulgarien) og for bekræftelse af hovedsæderne for indsættelse af fem forbindelsesofficerer i fem grupper af medlemsstater: 1), Italien og Malta, 2) Grækenland og Cypern, 3), Slovenien og Kroatien, 4) Rumænien og Ungarn og 5) Spanien og Portugal.

Agenturet bør fremskynde arbejdet med udkastet til aftalememorandum, således at der kan underskrives et aftalememorandum med hver enkelt medlemsstat for at fastsætte vilkårene for indsættelse senest i oktober 2017. Agenturet har endnu ikke iværksat proceduren til rekruttering af forbindelsesofficererne. Da de udvalgte kandidater skal uddannes og have et godt kendskab til agenturet inden indsættelsen, skal de relevante meddelelser om ledige stillinger straks offentliggøres for at sikre, at forbindelsesofficererne rent faktisk indsættes ved udgangen af 2017.

Selv om det i øjeblikket prioriteres at indsætte officerer i medlemsstater, der på nuværende tidspunkt anses for at være mere berørt af migrationsstrømme, bør agenturet sideløbende intensivere og fremskynde indsatsen for at indsætte forbindelsesofficerer i de øvrige medlemsstater, således at de effektivt kan støtte agenturet i forbindelse med den næste runde af sårbarhedsvurderinger.

Næste skridt

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning bør:

- udarbejde udkastet til aftalememorandum og sende det til de berørte medlemsstater inden udgangen af september 2017
- straks iværksætte de relevante udvælgelsesprocedurer til rekruttering af forbindelsesofficerer med henblik på uddannelse og faktisk indsættelse senest ved udgangen af 2017
- intensivere og fremskynde indsatsen for at indsætte forbindelsesofficerer i de øvrige medlemsstater senest i februar 2018.

Medlemsstaterne bør:

- senest i oktober 2017 nå til enighed med agenturet om det aftalememorandum, hvori vilkårene for forbindelsesofficerernes indsættelse fastsættes.

3.6. Udvikling af en strategisk ramme for integreret europæisk grænseforvaltning

I den tredje statusrapport foreslog Kommissionen at udvikle en strategisk ramme for integreret europæisk grænseforvaltning med tre integrerede niveauer: 1) EU-institutionernes politiske strategi, 2) agenturets tekniske og operative strategi og 3) medlemsstaternes nationale strategier. I den forbindelse er et tæt samarbejde mellem Kommissionen, medlemsstaterne og Europa-Parlamentet en absolut forudsætning for en vellykket udvikling af den politiske strategi for integreret grænseforvaltning og en gnidningsløs godkendelse heraf. Den politiske strategi vil være retningsgivende for både agenturets tekniske og operative strategi og de nationale strategier.

Tidsplanen for processen er meget stram og ambitiøs som følge af den meget komplekse høring af forskellige interne og eksterne interessenter. Det første møde på ekspertniveau med medlemsstaternes eksperter fandt sted den 20. juni 2017, hvor der blev redegjort for udviklingen, og hvor de vigtigste elementer i den fremtidige politiske strategi blev drøftet. Kommissionen fremlagde en præsentation for Europa-Parlamentets LIBE-Udvalg den 29. juni 2017 om strategien for integreret grænseforvaltning, og der er ligeledes planlagt en række arbejds møder i begyndelsen af september.

I betragtning af den politiske betydning af strategien og dens godkendelse er der planlagt et trepartsmøde på højt plan den 17. oktober 2017.

Næste skridt

Kommissionen vil:

- tilrettelægge et trepartsmøde på højt plan i oktober 2017 med repræsentanter for medlemsstaterne og medlemmerne af Europa-Parlamentet med henblik på en yderligere drøftelse af etableringen af den politiske ramme for en integreret europæisk grænseforvaltning
- inkludere en tematisk Schengenevaluering af nationale strategier for integreret grænseforvaltning for 2018.

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning bør:

- iværksætte processen for udvikling af en operativ og teknisk strategi for integreret grænseforvaltning i tæt samarbejde med Kommissionen i andet halvår af 2017

- sikre, at bestyrelsen vedtager den tekniske og operative strategi for integreret europæisk grænseforvaltning, når EU-institutionerne er nået til enighed om den politiske strategi for integreret europæisk grænseforvaltning, senest i februar 2018
- i tæt samarbejde med Kommissionen etablere særlige kurser i Schengenevaluering for udvalgte eksperter i integreret grænseforvaltning.

Medlemsstaterne bør:

- iværksætte nationale processer med henblik på udvikling af nationale strategier for integreret grænseforvaltning i juni-december 2017
- tilpasse deres respektive nationale strategier for integreret grænseforvaltning med den politiske strategi og den tekniske og operative strategi senest seks måneder efter vedtagelsen af sidstnævnte strategi
- være forberedt på en Schengenevaluering af deres nationale strategier for integreret grænseforvaltning (fra sidst på efteråret 2018).

4. KONKLUSIONER

Ibrugtagningen af de nye redskaber i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt samt Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtnings operationelle støtte til medlemsstaterne i forskellige afsnit af de ydre grænser, der er berørt af ulovlig immigration, er fortsat.

Medlemsstaterne skal dog fortsat opfylde deres forpligtelse til at sørge for udrykningsstyrkernes fulde operative kapacitet, navnlig for at afhjælpe manglerne i udstyrspuljen til hurtig udrykning. Der er ligeledes behov for en yderligere indsats for at afhjælpe de fortsatte mangler med hensyn til indsættelser i forbindelse med de igangværende fælles operationer til støtte for frontlinjemedlemsstaternes effektive forvaltning af de ydre grænser. Disse mangler bør straks afhjælpes.

Medlemsstaterne og agenturet skal desuden levere resultater med hensyn til tilbagesendelsesoperationer ved at gøre fuld brug af de støtteredskaber, der nu indgår i agenturets bredere mandat.

Kommissionen vil med støtte fra medlemsstaterne fortsat yde målrettet operativ bistand, der er direkte rettet mod at støtte agenturets bestræbelser på at udnytte sit nye mandat fuldt ud med henblik på at afhjælpe de nuværende operative mangler og opbygge tilstrækkelig robuste og fleksible interne strukturer, der kan yde alle former for operationel støtte til medlemsstaterne.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet til at gennemgå de fremskridt, der er gjort indtil videre, og opfordrer Rådet til at tilskynde agenturet og de kompetente myndigheder i Schengenstaterne til at iværksætte de foreslåede foranstaltninger.

Kommissionen vil fortsat rapportere om de opnåede fremskridt med gennemførelsen af forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt og styrkelsen af de ydre grænser, navnlig om gennemførelsen af agenturets nye mandat vedrørende tilbagesendelser og udviklingen og gennemførelsen af en integreret europæisk grænseforvaltning.