



Brussels, 24 February 2016
(OR. en, nl)

6410/16

Interinstitutional File:
2015/0310 (COD)

FRONT 87
SIRIS 23
CODEC 191
INST 71
PARLNAT 36
COMIX 140

COVER NOTE

From: House of Representatives of the Netherlands
date of receipt: 18 February 2016
To: General Secretariat of the Council

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC
[doc. 15398/15 FRONT 295 CODEC 1755 COMIX 706 - COM(2015) 671 final]
Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached the above-mentioned opinion, followed by a courtesy English translation.



Tweede kamer

DER STATEN-GENERAAL

aan Commissioner Avramopoulos
Europese Commissie
Wetstraat 200
B-1049 Brussel

Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018 NL-2500 EA Den Haag
T +31 (0)70 318 2007
E cie.vj@tweedekamer.nl

datum 18 februari 2016
betreft Politieke dialoog inzake EU-voorstel Europese Grens- en Kustwacht (COM (2015) 671)
ons kenmerk 2016Z03545/2016D07202
bijlage 1 (courtesy translation)
pagina 17

Geachte heer Avramopoulos,

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft het EU-voorstel betreffende Europese grens- en kustwacht (COM (2015) 671) ontvangen. Op het voorstel heeft de commissie een subsidiariteitstoets uitgevoerd. Deze toets leidde tot een positief oordeel over de subsidiariteitsaspecten. Wei heeft een aantal fracties hierover onderstaande opmerkingen en vragen in het kader van een politieke dialoog met de Europese Commissie. De commissie ziet met belangstelling uw reactie tegemoet en stelt het op prijs uw antwoord zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen drie maanden na dagtekening van deze brief te ontvangen.

Algemeen

De leden van de **WD-fractie** oordelen positief over de subsidiariteit maar negatief over de proportionaliteit van het voorstel. Het negatieve proportionaliteitsoordeel komt voort uit de zorgen en vragen die de leden van de VVD-fractie nag hebben over het EU-voorstel met betrekking tot de rol van de Europese Commissie, de effectiviteit, de handhaving, de bijdragen van de lidstaten, de financiering, de juridische status en de alternatieven. Deze leden verzoeken de Europese Commissie om uitgebreid in te gaan op de onderstaande zorgen en vragen die wij aan hen stellen in het kader van de politieke dialoog. Zij zijn de Europese Commissie bij voorbaat erkentelijk voor hun uitgebreide beantwoording.

De leden van de **066-fractie** oordelen positief over de subsidiariteit van het voorstel en zijn met de Europese Commissie van mening dat de recente migratieproblematiek duidelijk heeft gemaakt dat het Schengengebied zonder binnengrenzen slechts in stand kan worden gehouden als de buitengrenzen effectief worden beveiligd en beschermd. De bewaking van de buitengrenzen van de Unie is ons gemeenschappelijk en gedeeld belang.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** oordelen negatief over de subsidiariteit van het voorstel. De afgelopen tijd is de Europese Unie overweldigd door het aantal vluchtelingen dat via voornamelijk Griekenland en Italië de EU zijn binnen gekomen. De gevolgen van deze vluchtelingenstroom zijn in heel Europa zichtbaar en zijn transnationaal. Dit betekent echter niet dat er op dit moment te weinig middelen voorhanden zijn om deze crisis aan te pakken. De mogelijkheden van onderlinge samenwerking zijn naar het oordeel van deze leden nog niet uitgeput. De betreffende landen hebben de inzet van hun grens- en kustwacht verhoogd en blijven dit doen. Waar deze inzet structureel tekortschiet kan er bijvoorbeeld gekozen worden voor een mini-Schengen. Het dreigement om een dergelijk systeem in te voeren, heeft in de praktijk ertoe geleid dat Griekenland hulp heeft toegelaten. Een andere mogelijkheid is om als lidstaat tijdelijk toezicht in te voeren aan de binnengrenzen. Alhoewel dit in het algemeen niet wenselijk is, kan deze optie in tijden van crisis een tijdelijke oplossing bieden. Hiermee wordt de schade voor het belang van de lidstaat beperkt en is de urgentie voor een eenzijdig Europees optreden lager.

De leden van de **SGP-fractie** oordelen negatief over de subsidiariteit van dit voorstel. Deze leden constateren helaas dat de onderbouwing van de subsidiariteit en proportionaliteit van de voorgestelde verordening van een bedroevend niveau is. De toelichting volstaat met de verwijzing naar de hoge asielinstream en de opmerking dat de Unie deze taken beter kan waarnemen dan de lidstaten. Het getuigt niet van veel zelfreflectief vermogen dat de Commissie eenvoudig stelt dat de Unie taken beter aan zou kunnen, terwijl de hoge instroom mede het gevolg is van falende handhaving door deze Commissie van cruciale verordeningen en richtlijnen. Het toekennen van nieuwe supranationale bevoegdheden als beloning op het verwaarlozen van bestaande bevoegdheden kan volgens deze leden niet aan de orde zijn en biedt in ieder geval weinig vertrouwen op een betere toekomst. Ten aanzien van de gekozen rechtsbasis heeft het de leden van deze fractie verbaasd dat de Commissie geen uiteenzetting geeft van de wordingsgeschiedenis, de toepassing en de reikwijdte van het betreffende artikel in het verdrag. Naar de mening van deze leden biedt het gekozen artikel geen grondslag voor het doorbreken van de soevereiniteit van lidstaten ten aanzien van het grens- en kustbeheer, zeker niet wanneer het geen crisissituaties betreft.

Roi van de Europese Commissie

De leden van de **WD-fractie** vinden het onwenselijk dat de Europese Commissie een grote rol voor zichzelf heeft voorgesteld om bindende maatregelen te nemen, zoals het starten van een operatie in een lidstaat zonder diens instemming. De invloed en rol van lidstaten dient bij dergelijke besluiten groter te zijn. Zij verzoeken de Europese Commissie om aan te geven waarom zij niet een grotere rol bij de lidstaten hebben neergelegd voor het nemen van dusdanig ingrijpende beslissingen? Wat is het beeld dat de Europese Commissie heeft verkregen uit tijdens de formele en/of informele consultatie over dit onderdeel van het voorstel?

De bevoegdheden die bij de uitvoerend directeur van dit agentschap neer zouden worden gelegd kunnen op steun rekenen van de leden van de **PvdA-fractie**. De besluiten van deze directeur zijn bindend, iets wat in deze tijden van crisis helaas nodig is nu vaker is gebleken dat Europese solidariteit niet vanzelf gaat. Voornoemde leden geloven dat deze maatregelen nodig zijn om de veiligheid in de Unie te waarborgen en tevens het vrije verkeer van personen in de Unie in stand te houden. Ook zal dit bijdragen aan de bescherming van de asielzoekers. De leden van de PvdA-fractie vinden het wel van groot belang dat dit te allen tijde in overleg met de nationale autoriteiten voor het beheer van de buitengrenzen zal gebeuren. De oprichting van een dergelijk agentschap kan enkel slagen als die Europese grensbewaking gepaard gaat met goed functionerende opvang en registratie van vluchtelingen (hotspots) en een functionerend gezamenlijk asiel en migratiebeleid.

De leden van de **SP-fractie** beoordelen de subsidiariteit van het onderhavige voorstel negatief. In het voorstel zal er uiteindelijk een ambtenaar zijn die de macht krijgt om aan te geven of er (militair) moet worden ingegrepen aan de grens van een lidstaat, op het grondgebied van die lidstaat, tegen diens wil. De Europese Commissie moet dan een besluit nemen over dit ingrijpen. Deze inbreuk op de autonomie van de lidstaten gaat zo ver dat hiervoor een absolute noodzaak aanwijsbaar moet zijn. Hoewel de leden van de SP-fractie begrijpen dat het soms wenselijk zou kunnen zijn om een lidstaat te kunnen dwingen tot medewerking, gaat dit voorstel alle grenzen van respect voor elkaars soevereiniteit voorbij. De noodzaak hiervan achten deze leden niet overtuigend aangetoond.

De leden van de **CDA-fractie** achten het van groot belang dat de organisatie omtrent de buitengrenzen van Europa en daarmee het Schengengebied snel en doeltreffend geregeld wordt. Om dit te realiseren is de oprichting van een slagvaardige grenswacht essentieel. Deze leden stellen wel vast dat een vergaand besluit als het overnemen van de grensbewaking door een Europees agentschap democratische barging vergt. Zij erkennen en accepteren dat hierbij overdracht van bevoegdheden gepaard gaan welke noodzakelijk is om het nieuwe agentschap voor de grenswacht slagvaardig te laten functioneren. Europa moet immers kunnen handelen ten behoeve van het algemene belang hetgeen in het belang is van elke lidstaat afzonderlijk, dus ook ten behoeve van Nederland. Deze leden zijn van mening dat, gezien de taken die het nieuwe agentschap moet gaan vervullen, het vooral van belang is om duidelijk te hebben wanneer bevoegdheden van het agentschap in werking treden. Wanneer en hoe wordt er besloten dat er Europees geïntervenieerd wordt? Wanneer kan het agentschap de grenscontrole van een lidstaat overnemen? Wie beslist hiertoe? Een belangrijke rol hierbij ligt bij de directeur van het agentschap. Omtrent de controle van de directeur van het agentschap en de acties welke ondernomen zullen worden (welke gebeuren op basis van commissie uitvoeringsbesluit), verlangen deze leden openheid. De

uitvoeringsbesluiten van de Europese Commissie staan onder toezicht van de Raad en via de Raad ligt de controle bij de nationale parlementen. Voornoemde leden verzoeken de Europese Commissie en de Raad openheid van dergelijke beslismomenten te garanderen en daarbij duidelijk aan te geven wanneer er door nationale parlementen gecontroleerd kan worden. Het dient inzichtelijk te zijn hoe de beslissingen van dit agentschap tot stand komen zodat duidelijk is waar de democratische controle ligt. Wanneer het agentschap operationeel is dient eveneens onderzocht te worden in welke mate het Europees parlement een controlerende rol kan spelen in het besluitvormingsproces van het agentschap. Gezien de urgentie is een operationeel agentschap van groot belang, echter wanneer de democratische controle van het agentschap in de praktijk niet blijkt te zijn geborgen moet dit alsnog gerealiseerd worden. De leden van de CDA-fractie verzoeken de Europese Commissie daarom om twee jaar nadat het agentschap operationeel is het functioneren te analyseren op onder andere democratische waarborging van besluiten. Deze leden verlangen meer duidelijkheid en inzicht over de precieze democratische controle en welke rol de Raad en de nationale parlementen daarin spelen op het moment dat deze grensbewaking wordt overgenomen.

De leden van de **PW-fractie** zijn tegen het voorstel om de controle over de eigen buiten grenzen uit handen te geven aan de EU. Op dit belangrijke punt mag er geen bevoegdheidsoverdracht zijn. Vooral omdat dit voorstel niet voorziet in het tegenhouden van asielzoekers. Deze leden beoordelen de subsidiariteit van het voorstel dan ook negatief.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** geven aan dat de Commissie naar aanleiding van het afgelopen jaar een aantal tekortkomingen constateert in het huidige beleid. De Commissie ziet het als probleem dat de beschikbare grensinterventiemechanismen alleen geactiveerd kunnen worden wanneer een lidstaat hierom vraagt. Zij wil daarom dat het agentschap, na advies gegeven te hebben aan de lidstaat, zonder verdere toestemming van de lidstaat ingezet kan worden. In het voorliggende plan wordt er disproportioneel veel bevoegdheid toebedeeld aan de directeur van het agentschap. Ook dat achten deze leden onwenselijk. Bovendien suggereert de Commissie dat de nationale kustwachten onderdeel gaan uitmaken van de Europese grens- en kustwacht en laatstgenoemde eindverantwoordelijke wordt. Beide voorstellen druisen daarmee in tegen de nationale handelsvrijheid van lidstaten. De bevoegdheid komt hiermee in handen van het agentschap te liggen en dit achten voornoemde leden niet wenselijk. Het voorliggende plan maakt onvoldoende duidelijk waarom de individuele kustwachten, naast het aspect van de vluchtelingencrisis, plaats zou moeten maken voor een Europese grens- en kustwacht.

Het is de leden van de **SGP-fractie** niet duidelijk wat de logica van de voorgestelde verordening is vanuit het perspectief van de Schengengrenscodes. De Schengengrenscodes bevat maatregelen om bij tijdelijk falen van lidstaten inzake het beheer van de

buitengrens maatregelen te treffen, bijvoorbeeld te behoeve van het versterken van de binnengrenzen. De Unie kan in deze fase bovendien vrijwillig ondersteuning aanbieden om lidstaten in staat te stellen hun verantwoordelijkheid weer volledig te laten nemen. Volgens deze leden ligt het gezien deze achtergrond voor de hand om lidstaten permanent buiten het Schengengebied te sluiten indien zij blijvend falen in hun verantwoordelijkheid. Deze leden vinden het merkwaardig dat de Unie het beheer van de buitengrens ook zou overnemen van lidstaten die onwillig zouden zijn om hun verantwoordelijkheid voor het beheer van de buitengrens te nemen.

Effectiviteit van intensivering kustwacht

De leden van de **WD-fractie** willen een systeem dat de gevaarlijke overtocht over de Middellandse Zee via mensensmokkelaars overbodig maakt, en pleiten daarom voor opvang in de regio en het stoppen met het in behandeling nemen van asielaanvragen van vluchtelingen van buiten Europa. Deze leden wijzen de Europese Commissie op het risico dat mensensmokkelaars juist gebruik maken van de inzet van meer kustwachtteams en dat dit kan leiden tot een "shuttleservice" die irreguliere migratie faciliteert. Heeft de Europese Commissie inzicht in het bovengenoemde effect van een intensivering van de kustwacht op de irreguliere migratiestroom? Hoe beoordeelt de Europese Commissie het risico dat een lidstaat deze voorstellen juist ziet als uitnodiging om de verantwoordelijkheid over de eigen grensbewaking niet meer te nemen en deze af te staan aan het agentschap? Op welke wijze is geregeld dat een lidstaat die zijn verantwoordelijkheid niet wil of kan nemen, moet betalen voor de kosten van de inzet van Europese grenswachters in die lidstaat? Voornoemde leden vragen de Commissie wanneer zij verwachten dat de grens- en kustbewaking volledig operationeel is? Kan de Commissie aangeven in hoeverre dit op tijd is om de huidige migratiestroom te adresseren?

Terugkeer

Het agentschap geeft verder aan ook actief te willen warden op het gebied van terugkeer. De leden van de **ChristenUnie-fractie** achten deze taak onderdeel van het beleid van lidstaten. Tegelijk erkennen zij de noodzaak van een betere samenwerking en onderlinge afstemming.

Handhaving

In artikel 18 beschrijft de maatregelen en de stappen die de Europese Commissie kan zetten als de situatie aan de buitengrenzen dringend optreden vereisen, zo lezen de leden van de **VVD-fractie** Hierin wordt ervan uitgegaan dat een betrokken lidstaat onmiddellijk zijn medewerking aan het agentschap verleent en alle plannen van de Commissie netjes opvolgt. Deze leden vragen wat er gebeurt in het geval een lidstaat geen medewerking verleent aan de door het agentschap of Raad vastgestelde maatregelen? Op welke wijze kunnen lidstaten gedwongen warden om Europese

interventieteams toe te laten op het grondgebied? Welke sanctiemogelijkheden heeft de Europese Commissie?

Bijdragen van de lidstaten

De **WD-fractie** geeft aan dat er een snel inzetbare reservepool van grenswachters wordt opgezet (artikel 19). Die reservepool van grenswachters dient ten minste uit 1500 personen te bestaan. Wat is de bijdrage van de diverse lidstaten aan de reservepool van grenswachters (in aantallen en in expertise)? Wat is het aandeel van Nederland hierin? Verder vragen de aan het woord zijnde leden aan de Commissie of zij de capaciteit van het agentschap a 1000 medewerkers in 2020 en een reserve van 1500 deskundigen wel voldoende acht om een effectieve bewaking van de Europese buitengrenzen te realiseren? Het agentschap beheert een pool van door lidstaten verstrekte technische uitrusting (artikel 38). Er wordt jaarlijks bilateraal onderhandeld tussen het agentschap en de lidstaten over de bijdragen van de lidstaten en de inzet daarvan. Deze leden vragen de Commissie hoe ervoor wordt gezorgd dat iedere lidstaat zijn "fair share" levert voor deze pool? Hoe wordt voorkomen dat een lidstaat substantieel meer bijdraagt dan een andere lidstaat? Welke concrete waarborgen zijn hiervoor opgenomen?

De leden van de **ChristenUnie-fractie** menen dat het niet duidelijk is welke lidstaten verantwoordelijk warden voor de inzetbare reservepool en technische uitrusting of hoe dit in een later stadium zou warden beslist. Het schaalvoordeel van optreden op communautair niveau is niet aangetoond. Het op gang brengen van een agentschap waarin mankracht en technische uitrusting van verschillende lidstaten bijeen worden gebracht vraagt veel afstemming, tijd en middelen. Daarnaast is het de vraag wat de functie van het agentschap is wanneer de stroom vluchtelingen afneemt en de lidstaten geen verdere ondersteuning nodig hebben.

Financiering

De leden van de **WD-fractie** constateren dat de financiële gevolgen van dit voorstel 12 miljard euro voor 2017-2020 beslaan. Op welke wijze heeft de Europese Commissie dekking voor deze voorstellen gevonden binnen de begroting? Hoe staat de Europese Commissie tegenover het (Oostenrijkse) voorstel om de dekking voor deze voorstellen te vinden op de landbouwbegroting, of bij de structuur- en cohesiefondsen? Kan de Europese Commissie garanderen dat dit EU-voorstel geen verhogend effect heeft op de Nederlandse afdracht aan de EU-begroting?

De leden van de **ChristenUnie-fractie** geven aan dat in het voorstel de financiële impact van het instellen van een Europese grens- en kustwacht niet benoemd wordt en er niet duidelijk wordt wat deze gaat kosten.

Juridische status

De leden van de **WD-fractie** vragen zich af of de juridische diensten van de Europese Commissie een onderzoek gedaan hebben naar dit EU-voorstel? Wat zijn de bevindingen van de juridische dienst? Kan de Commissie dit onderzoek aan de Tweede Kamer zenden?

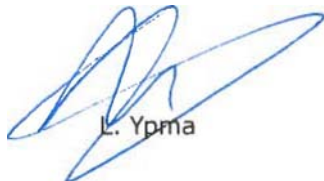
Alternatieven

Volgens de leden van de **VVD-fractie** bestaan er ook andere middelen om de grensbewaking op orde te brengen, waaronder het instellen van strengere binnengrenscontroles en de mogelijkheid om een lidstaat, al dan niet tijdelijk, uit te sluiten van het Schengenverdrag. Heeft de Europese Commissie deze of andere alternatieve mogelijkheden onderzocht op haalbaarheid en effectiviteit?

Het is de leden van de **SGP-fractie** niet duidelijk waarom de Commissie ten aanzien de versterking van het grens- en kustbeheer komt met een voorstel voor een verordening in plaats van een richtlijn. Gelet op de doelstelling om harmonisatie en coördinatie te bevorderen, ligt het volgens deze leden in de rede door middel van een richtlijn de minimumnormen (nader) te regelen. Deze leden wijzen erop dat ook het gemeenschappelijke asielbeleid, nauw verweven met de problematiek van het grensbeheer, op die wijze ontwikkeld wordt.

Hoogachtend,

de voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,



L. Ypma

In kopie:

de heer F. Timmermans, Eerste Vice president van de Europese Commissie
de heer C. Moraes, voorzitter van het LIBE-comite in het Europees Parlement
de heer K. Dijkhoff, staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie en tijdelijk
voorzitter van de JBZ-raad

Letter concerning the political dialogue on the EU proposal for the European Border and Coast Guard (COM (2015) 671)

To: Mr D. Avramopoulos, European Commissioner for Migration, Home Affairs and Citizenship The Hague, 18 February 2016

Dear Mr Avramopoulos,

The standing committee on Security and Justice of the Dutch House of Representatives has received the EU proposal concerning the European Border and Coast Guard COM(2015) 671. The committee has carried out a subsidiarity check on the proposal, and this test produced a positive result with regard to subsidiarity. Nevertheless, a number of the parliamentary groups have comments and questions as part of the political dialogue with the European Commission. We will now continue by outlining those questions and comments. The committee looks forward to your response with interest and would very much appreciate your answer at the earliest possible opportunity, but at the latest within three months of the date of this letter.

Questions and comments from the parliamentary groups in the Dutch House of Representatives

General

The members of the **VVD (People's Party for Freedom and Democracy) parliamentary group** expressed a positive opinion on the subsidiarity but a negative opinion on the proportionality of the proposal. The negative opinion on proportionality stems from the concerns and questions that the members of the WD parliamentary group have on the EU proposal with regard to the role of the European Commission, the effectiveness, the enforcement, the contributions of the member states, the funding, the legal status and the alternatives. The members of the WD parliamentary group request the European Commission to address in detail the following concerns and questions, which we put to them within the framework of the political dialogue. They would like to thank the European Commission in advance for its detailed answers.

The members of the **D66 (Democrats 66) parliamentary group** expressed a positive opinion on the subsidiarity of the proposal and share the European Commission's opinion that the recent migration issue has made it clear that the Schengen area can only be maintained without internal borders if the external borders are effectively secured and protected. Protection of the external borders of the Union is our common and shared interest.

The members of the **ChristenUnie (Christian Union) parliamentary group** expressed a negative opinion on the subsidiarity of the proposal. Recently, the European Union has been overwhelmed by the number of refugees entering the EU primarily via Greece and Italy. The consequences of this influx of refugees can be seen throughout Europe and are transnational.

However, this does not mean that there are currently too few resources available to deal with this crisis. In the opinion of the ChristenUnie parliamentary group, the possibilities of mutual cooperation have not yet been exhausted. The countries concerned have increased their border and coast guard deployment and will continue to do so. If these efforts are found to be fundamentally inadequate, one possible option is a 'mini-Schengen' zone. The threat of implementing such a system has led to Greece accepting help in practice. Another option is for member states to temporarily introduce border controls at the internal borders. Although this is undesirable in general, this option can provide a temporary solution in times of crisis. This limits damage to the member state's interests and thus reduces the urgency for unilateral European action.

The members of the **SGP (Reformed Political Party) parliamentary group** expressed a negative opinion on the subsidiarity of this proposal. Unfortunately, the members of this parliamentary group found the substantiation of the subsidiarity and proportionality of the proposed regulation to be of a lamentable standard. The explanation refers only to the high influx of asylum seekers and the remark that the Union can look after these tasks better than the member states. The fact that the Commission simply states that the Union is more capable of handling tasks, while the high influx is due in part to the lack of enforcement of crucial regulations and directives by this Commission, does not show much capacity for self-reflection. According to these members, assigning new supranational powers as a reward for neglecting existing powers would not be appropriate and would offer little confidence in a better future. As far as the chosen legal basis is concerned, the members of the SGP parliamentary group were surprised that the Commission has not provided an explanation of the history of the development, the application and the scope of the relevant article in the treaty. In the opinion of these members, the article selected does not provide a basis for breaking the sovereignty of member states with regard to border and coastal management, particularly when it does not concern crisis situations.

Role of the European Commission

The members of the **VVD parliamentary group** consider it undesirable for the European Commission to propose a major role for itself in order to take binding measures, such as launching an operation in a member state without its consent. In the opinion of these members, member states should have a greater influence and role in such decisions. They ask the European Commission to indicate why it has not assigned a more substantial role to the member states with regard to making such significant decisions. What were the European Commission's impressions from the formal and/or information consultations on this part of the proposal?

The powers that would be assigned to the executive director of this agency can count on the support of the members of the **PvdA (Labour Party) parliamentary group**, which expressed a positive opinion on the subsidiarity of this proposal. The decisions made by this director are binding, something which unfortunately is necessary in these times of crisis since it has been shown repeatedly that European solidarity is not an automatic process. The PvdA parliamentary group believes that these measures are necessary in order to ensure security and preserve the

free movement of people in the European Union. This will also contribute to the protection of asylum seekers. The members of the PvdA parliamentary group consider it extremely important that this takes place in consultation with the national authorities for the management of the external borders at all times. According to the PvdA parliamentary group, the establishment of such an agency can only succeed if that European border control is accompanied by properly functioning reception and registration of refugees (hotspots) and a functioning common asylum and migration policy.

The members of the **SP (Socialist Party) parliamentary group** expressed a negative opinion on the subsidiarity of the proposal in question. Under the proposal, there will ultimately be one official with the power to indicate whether (military) intervention is required at the border of a member state, within the territory of that member state, against its will. The European Commission must then make a decision on this intervention. This infringement of the autonomy of the member states goes so far that an absolute necessity must be demonstrated for this. Although the members of the SP parliamentary group understand that it might sometimes be desirable to have the ability to compel a member state to cooperate, this proposal disregards all boundaries of respect for each other's sovereignty. These members do not consider the necessity of this to have been convincingly demonstrated.

The members of the **CDA (Christian Democratic Appeal) parliamentary group** expressed a positive opinion on the subsidiarity of the proposal and consider it extremely important that the organisation concerning the external borders of Europe and of the Schengen area is settled quickly and effectively. In order to achieve this, the establishment of an efficient border guard agency is essential. However, the CDA parliamentary group has specified that a far-reaching decision, such as border control being taken over by a European agency, requires democratic safeguards. The CDA acknowledges and accepts that the transfer of powers associated with this is necessary in order for the new border guard agency to function efficiently. After all, Europe must be able to act in the general interest, which is in the interest of each individual member state, and thus also in the interest of the Netherlands. These members are of the opinion that, considering the tasks the new agency will have to fulfil, it is particularly important to clarify when the agency's powers will come into effect. When and how will it be decided that European intervention takes place? When can the agency take over a member state's border control? Who makes these decisions? The director of the agency will have an important role in this respect. The CDA desires openness with regard to the monitoring of the director of the agency and the actions to be taken (on the basis of an implementing decision by the commission). The implementing decisions of the European Commission are supervised by the Council, with the national parliaments responsible for scrutiny via the Council. The CDA parliamentary group calls on the European Commission and the Council to guarantee openness concerning such decision points and to clearly indicate when scrutiny by national parliaments can take place. It must be clear how the decisions of this agency will be effected so that it is clear where the democratic control lies. Once the agency is operational, the extent to which the European Parliament can play a monitoring role in the agency's decision-making process must also be investigated. In view of the urgency, an operational agency is of

great importance. However, if democratic control of the agency is found not to be safeguarded in practice, this will have to be realised. The CDA parliamentary group therefore calls on the European Commission to perform analyses two years after the agency becomes operational, on matters including democratic safeguarding of decisions. The CDA parliamentary group desires more clarity and insight on the precise democratic control and what role the Council and the national parliaments will play in this at the time when this border control is taken over.

The members of the **PVV (Party for Freedom) parliamentary group** expressed a negative opinion on the subsidiarity of the proposal. They are against the proposal to hand over control of the external borders to the EU. There may be no transfer of powers concerning this important issue, particularly because this proposal does not make provisions for preventing asylum seekers from entering the EU. Therefore, the PVV expressed a negative opinion on the subsidiarity of the proposal.

The members of the **ChristenUnie parliamentary group** indicated that the Commission has identified a number of shortcomings in the current policy as a result of the developments during the past year. The ChristenUnie considers it a problem that the available border intervention mechanisms can only be activated at the request of a member state,† therefore wants the possibility of the agency being brought into action, after having advised the member state,

without further consent of the member state. The plan in question grants disproportionate powers to the director of the agency. The members of the ChristenUnie parliamentary group also consider this undesirable. Furthermore, the Commission has suggested that the national coastguards will become part of the European Border and Coast Guard, and that the latter will have the final responsibility. Both proposals thus go against the national freedom of action of member states.

The power will be put into the hands of the agency, which the members of the ChristenUnie parliamentary group consider undesirable. The plan in question does not sufficiently clarify why, aside from the refugee crisis aspect, the individual coast guards should make way for a European Border and Coast Guard.

The logic of the proposed regulation from the perspective of the Schengen Borders Code is unclear to the members of the **SGP parliamentary group**. The Schengen Borders Code includes provisions to take measures, such as strengthening internal borders, in the event of temporary failure by member states with regard to management of external borders. The Union can also voluntarily provide support in this phase to enable member states to fully resume their responsibilities. According to these members, in view of this background, it seems a natural consequence to permanently exclude member states from the Schengen area if they persist in failing to fulfil their responsibilities. These members find it remarkable that the Union would also take over management of external borders from member states that are reluctant to take responsibility for management of the external borders.

Effectiveness of coast guard intensification

The members of the **VVD parliamentary group** want a system that eliminates the need for the dangerous journey across the Mediterranean Sea on vessels run by people smugglers, and therefore advocate humanitarian relief in the region and no longer processing requests for asylum from refugees from outside Europe. The members of the WD parliamentary group draw the European Commission's attention to the risk that people smugglers will take advantage of the deployment of more coast guard teams and that this could lead to a 'shuttle service' that facilitates irregular migration. Does the European Commission have insight into the

aforementioned effect of an intensification of the coast guard on the irregular migration flow? How does the European Commission assess the risk of a member state viewing these proposals as an invitation to stop taking responsibility for its own border control and to relinquish it to the agency? What arrangements have been made to ensure that a member state that is unwilling or unable to fulfil its responsibilities has to pay for the costs of the deployment of European border guards in that member state? These are the questions asked by the members of the VVD parliamentary group. The members of the WD parliamentary group would also like to ask the Commission when it expects the border and coast guard to be fully operational. Can the Commission indicate to what extent this will be in time to address the current migration flow?

Returns

The agency has also indicated that it wishes to become active in the area of returns. The members of the **ChristenUnie parliamentary group** consider this task part of the policy of the member states. At the same time, they recognise the need for better cooperation and mutual coordination.

Enforcement

Article 18 describes the measures and the steps the European Commission can take if necessitated by the situation at the external borders. This assumes that a concerned member state will immediately cooperate with the agency and follow all of the Commission's plans. What happens in the event that a member state does not cooperate with the measures adopted by the agency or the Council? How can member states be forced to allow European intervention teams into their territory? What possible sanctions are available to the European Commission? These are the questions asked by the members of the WD parliamentary group.

Contributions by the member states

The **VVD parliamentary group** indicated that a rapidly deployable reserve pool of border guards will be established (Article 19). This reserve pool must consist of at least 1500 border guards.

What contribution will the various member states make to the reserve pool of border guards (in terms of numbers and expertise)? What is the Netherlands' share in this respect? These are the questions asked by the members of the WD parliamentary group. The members of the WD parliamentary group would also like to ask the Commission whether it considers the capacity of the agency with 1000 employees by 2020 and a reserve of 1500 experts to be sufficient to achieve effective control of Europe's external borders. The agency will manage a pool of technical equipment

issued by member states (Article 38). Annual bilateral negotiations will be held between the agency and the member states on the member states' contributions and the deployment thereof. The members of the **VVD parliamentary group** would like to ask the Commission how it will be ensured that each member state contributes its fair share to this pool. How will it prevent one member state from contributing substantially more than another member state? What specific safeguards exist in this respect?

The members of the **ChristenUnie parliamentary group** are of the opinion that it is not clear which member states are responsible for the deployable reserve pool and technical equipment and how this would be decided at a later stage. The benefit of scale of acting at EU level has not been demonstrated. The establishment of an agency in which manpower and technical equipment from various member states are brought together will require a great deal of coordination, time and resources. The question also arises of what the agency's function will be once the flow of refugees decreases and the member states no longer require support.

Funding

The members of the **VVD parliamentary group** ascertained that the financial consequences of this proposal will amount to 1.2 billion euros for 2017-2020. In what way has the European Commission found funding for these proposals within the budget? Where does the European Commission stand on the (Austrian) proposal to fund these proposals from the agricultural budget, or from the structural and cohesion funds? Can the European Commission guarantee that this EU proposal will not lead to an increase in the Netherlands' contribution to the EU budget?

The members of the **ChristenUnie parliamentary group** indicated that the financial impact of establishing a European Border and Coast Guard is not mentioned in the proposal and that it is not clear how much it will cost.

Legal status

The members of the **VVD parliamentary group** wonder whether the legal departments of the European Commission have studied this EU proposal. What were the findings of the legal department? Can you send these findings to the House of Representatives?

Alternatives

According to the members of the **VVD parliamentary group**, there are also other ways of putting the border control in order, including the introduction of stricter internal border controls and the possibility of temporarily or permanently excluding a member state from the Schengen Agreement. Has the European Commission investigated the feasibility and effectiveness of this option or other alternatives?

It is not clear to the members of the **SGP parliamentary group** why, with regard to strengthening of border and coastal management, the Commission has issued a proposal for a regulation instead of a directive. Considering the objective of promoting harmonisation and coordination, these members feel that it would be appropriate to (further) arrange the minimum standards by means of a directive. These members would also like to point out that the common asylum policy, which is closely linked to the issue of border management, is also being developed in this manner.

Yours sincerely,

L. Ypma
Chair of the standing committee on Security and Justice

CC:

- Mr F. Timmermans, First Vice-President of the European Commission
 - Mr C. Moraes, Chair of the UBE Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs in the European Parliament
 - Mr K. Dijkhoff, State Secretary for Security and Justice, and Temporary Chair of the JHA Council
-