



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.11.2024
COM(2024) 546 final

2024/0306 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo tra l'Unione europea e la Bosnia-Erzegovina riguardante le attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Bosnia-Erzegovina

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• **Motivi e obiettivi della proposta**

Uno dei compiti dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (di seguito, "Agenzia") è cooperare con i paesi terzi nei settori contemplati dal regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea (regolamento (UE) 2019/1896) "anche mediante il possibile impiego operativo di squadre per la gestione delle frontiere nei paesi terzi"¹. Nello specifico l'Agenzia, quale parte della guardia di frontiera e costiera europea, è tenuta a garantire la gestione europea integrata delle frontiere², una cui componente è costituita dalla cooperazione con i paesi terzi nei settori contemplati dal regolamento (UE) 2019/1896, con particolare attenzione ai paesi del vicinato e ai paesi di origine e/o di transito della migrazione irregolare³. L'Agenzia può, nella misura necessaria per l'espletamento dei suoi compiti, cooperare con le autorità di paesi terzi competenti per questioni contemplate nel regolamento⁴ e può effettuare interventi relativi alla gestione europea integrata delle frontiere nel territorio di un paese terzo, previo accordo di tale paese.

Ai sensi dell'articolo 73, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2019/1896, in circostanze che richiedono l'invio di squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea in un paese terzo in cui i membri delle squadre eserciteranno poteri esecutivi, l'Unione conclude con il paese terzo interessato un accordo sullo status. L'accordo sullo status dovrebbe essere elaborato sulla base del modello redatto dalla Commissione ai sensi dell'articolo 76, paragrafo 1, del regolamento. La Commissione ha adottato tale modello il 21 dicembre 2021⁵.

La Bosnia-Erzegovina continua ad essere un importante paese di transito per i migranti che cercano di entrare nell'Unione europea passando dai Balcani occidentali. Tra il gennaio e il settembre 2024 gli attraversamenti irregolari in ingresso registrati alle frontiere esterne dell'Unione europea lungo la rotta dei Balcani occidentali sono stati quasi 17 000, di cui circa il 90 % alla frontiera tra la Croazia e la Bosnia-Erzegovina. Le attività della Bosnia-Erzegovina hanno inoltre portato all'individuazione di oltre 5 000 ulteriori tentativi di attraversamento in questo tratto di frontiera nello stesso periodo.

I migranti irregolari continuano ad essere bersaglio dei gruppi della criminalità organizzata dedicata al traffico di esseri umani e, nel loro tragitto, sono esposti al forte rischio di violazioni dei diritti umani. L'aumento degli arrivi irregolari e il conseguente aumento delle domande d'asilo stanno mettendo sotto notevole pressione alcuni Stati membri e rendono quindi necessaria un'azione comune e coordinata a livello di Unione, basata sui principi di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità sanciti nel patto sulla migrazione e l'asilo.

Nel 2017 la Commissione ha avviato negoziati con la Bosnia-Erzegovina per un accordo sullo status basato sul precedente regolamento sulla guardia di frontiera e costiera europea (regolamento (UE) 2016/1624). I negoziati si sono conclusi positivamente con la sigla, nel gennaio 2019, del progetto di accordo sullo status da parte della Commissione e della Bosnia-

¹ Articolo 10, paragrafo 1, lettera u), del regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea.

² Articolo 71, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/1896.

³ Articolo 3, lettera g), del regolamento (UE) 2019/1896.

⁴ Articolo 73, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2019/1896.

⁵ Comunicazione COM(2021) 829 - Modello di accordo sullo status di cui al Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624.

Erzegovina. L'accordo, tuttavia, non è stato firmato immediatamente e a pochi mesi dalla sigla il suddetto regolamento è stato abrogato e sostituito dal regolamento (UE) 2019/1896.

Poiché la Bosnia-Erzegovina è un paese terzo limitrofo che continua ad essere importante per il transito dei migranti irregolari, la cooperazione tra l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e la polizia di frontiera della Bosnia-Erzegovina resta più che mai fondamentale. Un accordo sullo status basato sul regolamento (UE) 2019/1896 consentirebbe l'invio di squadre del corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea alle frontiere della Bosnia-Erzegovina, anche con paesi che non sono membri dell'Unione europea, e aiuterebbe in tal modo la polizia di frontiera di questo paese a far sì che chiunque entri nel suo territorio lo faccia nel rispetto della legislazione pertinente.

Il 18 novembre 2022 il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati con la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro, la Serbia e l'Albania per un accordo riguardante le attività operative che l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera sarebbe stata chiamata a svolgere in tali paesi (e cioè un accordo sullo status in base al regolamento (UE) 2019/1896). Il 30 novembre 2022 la Commissione ha indetto una riunione con questi quattro paesi in cui sono state evidenziate le principali novità del modello di accordo sullo status. La Commissione europea, a nome dell'Unione europea, e la Bosnia-Erzegovina si sono riunite ufficialmente per negoziare un accordo il 23 maggio, il 16 luglio e il 6 settembre 2024 in videoconferenza e il 18 settembre 2024 a Sarajevo. Il Consiglio è stato regolarmente informato dell'andamento dei negoziati tramite i gruppi di lavoro pertinenti. La Commissione ritiene che gli obiettivi stabiliti dal Consiglio nelle direttive di negoziato siano stati raggiunti e che l'accordo sia accettabile per l'Unione.

Rispetto al modello di accordo sullo status, il testo negoziato prevede: un'ulteriore disposizione riguardante la procedura interna di approvazione dei piani operativi da parte della polizia di frontiera della Bosnia-Erzegovina (articolo 4, paragrafo 3); una limitazione dell'ambito geografico in cui il corpo permanente è autorizzato a svolgere i suoi compiti, corrispondente all'area di competenza territoriale della polizia di frontiera della Bosnia-Erzegovina (articolo 10, paragrafo 3); un'ulteriore disposizione che consente alle autorità competenti della Bosnia-Erzegovina di accedere ai locali di Frontex con l'autorizzazione del direttore esecutivo (articolo 11, paragrafo 5); un articolo modificato sui privilegi e le immunità corrispondente alle disposizioni sui privilegi e le immunità concesse agli altri paesi della regione, che prevede l'immunità funzionale del personale impiegato da Frontex in materia penale, civile e amministrativa (articolo 12); una disposizione che impone all'Agenzia di comunicare alla polizia di frontiera l'identità delle persone alle quali sono stati rilasciati documenti di accreditamento (articolo 14, paragrafo 6); una disposizione che consente alla Bosnia-Erzegovina di chiedere la cessazione del dispiegamento di singoli membri del personale che contravvengono all'accordo sullo status, a un piano operativo o al diritto nazionale (articolo 18, paragrafo 7); una disposizione che consente l'applicazione provvisoria dell'accordo in attesa della sua entrata in vigore (articolo 22, paragrafo 2). A differenza di altri accordi sullo status, l'accordo con la Bosnia-Erzegovina delimita la zona in cui i membri delle squadre sono autorizzati a svolgere i loro compiti così da farla coincidere con quella in cui la polizia di frontiera della Bosnia-Erzegovina è autorizzata ad operare, più precisamente la zona che dalla linea di frontiera si estende per 10 km all'interno del paese e i valichi di frontiera; gli articoli 2 e 10 sono stati adattati di conseguenza.

Con la proposta di decisione del Consiglio allegata, la Commissione propone di firmare l'accordo tra l'Unione europea e la Bosnia-Erzegovina riguardante le attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in tale paese.

Situazione dei paesi associati Schengen

La presente proposta si basa sull'*acquis* di Schengen nel settore della gestione delle frontiere esterne. L'Unione non ha tuttavia il potere di concludere con la Bosnia-Erzegovina un accordo sullo status che vincoli la Norvegia, l'Islanda, la Svizzera o il Liechtenstein. Per far sì che le guardie di frontiera e altro personale pertinente inviato dai suddetti paesi in Bosnia-Erzegovina possano avvalersi dello stesso status previsto dal futuro accordo sullo status, è opportuno che una dichiarazione acclusa all'accordo indichi come auspicabile la conclusione di accordi analoghi tra la Bosnia-Erzegovina e ciascuno di tali paesi associati.

La presente decisione costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen a cui l'Irlanda non partecipa, a norma della decisione 2002/192/CE del Consiglio⁶; l'Irlanda non partecipa pertanto alla sua adozione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione. A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.

- **Coerenza con le altre normative dell'Unione**

Il rafforzamento dei controlli lungo le frontiere della Bosnia-Erzegovina avrà un impatto positivo sulla gestione delle frontiere esterne dell'Unione e delle frontiere della stessa Bosnia-Erzegovina. La conclusione di un accordo sullo status rientrerebbe tra gli obiettivi e le priorità di cooperazione più ampi stabiliti nell'accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e la Bosnia-Erzegovina⁷.

La conclusione di un accordo sullo status potrebbe inoltre sostenere le iniziative e gli impegni più ampi dell'Unione europea miranti a un ulteriore sviluppo di capacità al fine di contribuire alla gestione della risposta alle situazioni di crisi e promuovere la convergenza in materia di politica estera e di sicurezza tra l'Unione europea e la Bosnia-Erzegovina.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

- **Base giuridica**

La base giuridica della presente proposta è costituita dall'articolo 77, paragrafo 2, lettere b) e d), e dall'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5, TFUE.

La competenza dell'Unione europea riguardo alla conclusione di un accordo sullo status è esplicitamente prevista dall'articolo 73, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2019/1896, che recita: "In circostanze che richiedono l'invio di squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente in un paese terzo in cui i membri delle squadre eserciteranno poteri esecutivi, l'Unione conclude con il paese terzo interessato [...] un accordo sullo status [...]".

In virtù dell'articolo 3, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione. L'articolo 73, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2019/1896 prevede che "l'Unione conclud[a] con il paese terzo interessato [...] un accordo sullo status". L'accordo da firmare e concludere con la Bosnia-Erzegovina rientra quindi nella competenza esclusiva dell'Unione europea. Conformemente all'articolo

⁶ Decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'*acquis* di Schengen (GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20).

⁷ GU L 164 del 30.6.2015, pag. 2.

73, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2019/1896, l'accordo sullo status proposto si basa sul modello di accordo adottato dalla Commissione nel dicembre 2021⁸.

- **Sussidiarietà e proporzionalità**

Necessità di un approccio comune

L'accordo sullo status consentirà l'invio di squadre della guardia di frontiera e costiera europea in Bosnia-Erzegovina da parte dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, utilizzando tutte le possibilità offerte dal regolamento (UE) 2019/1896. Senza tale strumento, per poter sviluppare e attuare la gestione europea integrata delle frontiere e sostenere la Bosnia-Erzegovina nella gestione del gran numero di migranti che cercano di transitare nel suo territorio sarebbe possibile ricorrere unicamente a dispiegamenti bilaterali da parte degli Stati membri. Per migliorare la gestione delle frontiere della Bosnia-Erzegovina è perciò necessario adottare un approccio comune.

Le disposizioni dell'accordo proposto non vanno al di là di quanto occorre per conseguire i suoi obiettivi, vale a dire, secondo il modello di accordo sullo status, coprire tutti gli aspetti necessari alla realizzazione di interventi da parte delle squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente inviate in un paese terzo in cui i membri di dette squadre eserciteranno poteri esecutivi, in particolare la portata dell'operazione, le disposizioni sulla responsabilità civile e penale, i compiti e i poteri dei membri delle squadre, le misure relative all'istituzione di un ufficio antenna e le misure pratiche relative al rispetto dei diritti fondamentali.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

- **Valutazioni ex post / Vaglio di adeguatezza della legislazione vigente**

Trattandosi di un nuovo accordo, non è stato possibile effettuare alcuna valutazione o vaglio di adeguatezza degli strumenti esistenti. Per negoziare l'accordo sullo status non è necessaria alcuna valutazione d'impatto.

- **Diritti fondamentali**

In linea con il considerando 88 del regolamento (UE) 2019/1896, la Commissione valuterà la situazione dei diritti fondamentali in relazione ai settori contemplati dall'accordo sullo status in Bosnia-Erzegovina e ne informerà il Parlamento europeo.

L'accordo previsto conterrà misure pratiche riguardanti il rispetto dei diritti fondamentali e garantirà la piena osservanza di tali diritti durante le attività organizzate sulla base dell'accordo. Per monitorare e assicurare il rispetto dei suddetti diritti in tutte le attività organizzate sulla base dell'accordo, l'articolo 8, paragrafo 5, di quest'ultimo prevede un meccanismo di denuncia indipendente ed efficace conformemente alle disposizioni pertinenti del regolamento (UE) 2019/1896.

- **Protezione dei dati**

Poiché le disposizioni dell'accordo sullo status relative ai trasferimenti di dati non differiscono in misura sostanziale dal modello di accordo sullo status, e in linea con il regolamento (UE) 2019/1896, il Garante europeo della protezione dei dati non è stato consultato in merito alle disposizioni di tale accordo sullo status.

⁸ Comunicazione COM(2021) 829.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

L'accordo sullo status non ha di per sé alcuna incidenza sul bilancio. L'effettivo invio di squadre per la gestione delle frontiere sulla base di un piano operativo comporterà costi a carico del bilancio dell'Agenzia. Eventuali operazioni future nel quadro di un accordo sullo status saranno finanziate mediante le risorse proprie dell'Agenzia come previsto nel ciclo di bilancio annuale dell'Unione.

Il contributo dell'Unione all'Agenzia rientra già nel bilancio dell'Unione, come indicato nelle conclusioni del Consiglio relative all'accordo sul quadro finanziario pluriennale.

5. ALTRI ELEMENTI

- **Piani attuativi e modalità di monitoraggio, valutazione e informazione**

La Commissione garantirà un adeguato monitoraggio dell'attuazione dell'accordo sullo status.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo tra l'Unione europea e la Bosnia-Erzegovina riguardante le attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Bosnia-Erzegovina

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 77, paragrafo 2, lettere b) e d), e l'articolo 79, paragrafo 2, lettera c), TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) In circostanze che richiedono l'invio di squadre per la gestione delle frontiere attinte dal corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea in un paese terzo in cui i membri delle squadre eserciteranno poteri esecutivi, l'articolo 73, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2019/1896¹ prevede che l'Unione concluda un accordo sullo status con il paese terzo interessato sulla base dell'articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.
- (2) Il 18 novembre 2022 il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati con la Bosnia-Erzegovina per un accordo riguardante le attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Bosnia-Erzegovina ("accordo")².
- (3) I negoziati si sono conclusi positivamente.
- (4) La presente decisione costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'*acquis* di Schengen a cui l'Irlanda non partecipa, a norma della decisione 2002/192/CE del Consiglio³; l'Irlanda non partecipa pertanto alla sua adozione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione.
- (5) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca⁴, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente decisione, non è da essa vincolata né è soggetta alla sua applicazione. Dato che la presente decisione si basa sull'*acquis* di Schengen, la Danimarca decide, ai sensi dell'articolo 4 di tale

¹ Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1).

² GU L 300 del 21.11.2022, pag. 25.

³ Decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'*acquis* di Schengen (GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20).

⁴ Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 299).

protocollo, entro sei mesi dalla decisione del Consiglio sulla presente decisione, se intende recepirlo nel proprio diritto interno.

- (6) È pertanto opportuno firmare l'accordo a nome dell'Unione, con riserva della sua conclusione in data successiva. È opportuno approvare, a nome dell'Unione, l'acclusa dichiarazione relativa all'Islanda, al Regno di Norvegia, alla Confederazione svizzera e al Principato del Liechtenstein.
- (7) Per permettere il dispiegamento urgente del corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea nel territorio della Bosnia-Erzegovina, è opportuno applicare l'accordo in via provvisoria.
- (8) A norma dei trattati, spetta alla Commissione assicurare la firma dell'accordo, con riserva della sua conclusione in data successiva.
- (9) Conformemente ai trattati, spetta alla Commissione anche provvedere alla notifica alla Bosnia-Erzegovina dell'intenzione dell'Unione di applicare l'accordo in via provvisoria a decorrere dalla data della firma, in attesa della sua entrata in vigore,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

È autorizzata, a nome dell'Unione, la firma dell'accordo tra l'Unione europea e la Bosnia-Erzegovina riguardante le attività operative svolte dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera in Bosnia-Erzegovina ("accordo"), con riserva della sua conclusione.

Il testo dell'accordo è accluso alla presente decisione.

Articolo 2

La dichiarazione acclusa alla presente decisione è approvata a nome dell'Unione.

Articolo 3

L'accordo si applica in via provvisoria, conformemente al suo articolo 22, paragrafo 2, a decorrere dalla data della firma, in attesa della sua entrata in vigore.

Articolo 4

La presente decisione entra in vigore il giorno dell'adozione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*