



Brussel, 6.3.2019
COM(2019) 126 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAM HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD EN DE RAAD**

Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda

I. INLEIDING

De afgelopen vier jaar heeft de EU hard gewerkt aan een oplossing voor de uitdagingen op het gebied van migratie. Mede daardoor is het aantal migranten dat irregulier aankomt, in vijf jaar niet zo klein geweest als nu. De EU heeft miljoenen mensen bescherming en steun geboden. Er zijn mensenlevens gered op zee en de levensomstandigheden en bestaansmiddelen zijn verbeterd. De EU heeft de lidstaten aan haar buitengrenzen geholpen bij het opvangen van grote aantallen migranten en in de hele EU talloze projecten gefinancierd om vluchtelingen en andere legaal verblijvende derdelanders te helpen bij hun integratie. Zij heeft bijgedragen tot het terugdringen van irreguliere migratie, onder andere door smokkelnetwerken tegen te werken en mensenhandel te bestrijden. Samen met haar partners elders ter wereld pakt zij de onderliggende oorzaken van migratie aan en bevordert zij een ordelijk beheer van migratie, ook door de overname van irregulier in de EU verblijvende migranten te stimuleren. Zij ontwikkelt legale migratiemogelijkheden als alternatief voor de gevaarlijke smokkelroutes. Alle onderdelen van de Europese migratieagenda¹ van 2015 worden inmiddels op samenhangende wijze uitgewerkt.

Grote vooruitgang in het kader van de Europese migratieagenda

- In 2018 werden aan de buitengrenzen van de EU circa 150 000 irreguliere migranten aangetroffen: een kwart minder dan in 2017. Dit aantal is al vijf jaar niet zo laag geweest en ligt ruim 90% onder de migratiepiek van 2015.
- Maatregelen van de EU hebben ertoe bijgedragen dat op zee sinds 2015 bijna 730 000 mensenlevens zijn gered.
- Miljoenen asielzoekers, vluchtelingen en ontheemden zijn geholpen met programma's die via het noodtrustfonds van de EU voor Afrika² zijn gefinancierd: meer dan 5,3 miljoen kwetsbare personen hebben basissteun gekregen, met voorlichtingscampagnes zijn bijna een miljoen mensen bereikt en ruim 60 000 personen hebben hulp gekregen om na terugkeer weer te integreren.
- Het trustfonds voor Afrika heeft sinds de oprichting ervan in 2017 een grote rol gespeeld bij de vrijwillige humanitaire terugkeer van meer dan 37 000 kwetsbare migranten vanuit Libië naar hun land van herkomst.
- Criminele netwerken van mensensmokkelaars zijn aangepakt: het Europees Centrum tegen migrantensmokkel speelde alleen al in 2018 een beslissende rol bij de aanpak van ruim honderd belangrijke gevallen van mensensmokkel. In landen als Niger zijn gezamenlijke onderzoeksteams actief bij de aanpak van mensensmokkel.
- Vanuit Italië en Griekenland zijn 34 170 mensen die internationale bescherming nodig hadden, herplaatst in andere EU-landen.
- Meer dan 50 000 derdelanders die internationale bescherming nodig hadden, zijn sinds 2015 in de EU hervestigd.
- In de periode 2015–2017 is via het Fonds voor asiel, migratie en integratie ruim 140 miljoen euro besteed aan het ondersteunen van maatregelen op gebied van integratie en legale migratie³.
- Met 23 landen van herkomst en doorreis zijn er inmiddels formele overnameovereenkomsten of praktische regelingen op het gebied van terugkeer en overname.
- Tegelijkertijd is in 2018 meer dan 80% van de humanitaire hulp van de EU ingezet om in de behoeften van gedwongen ontheemde personen⁴ te voorzien.

¹ COM(2015) 240 final van 13.5.2015.

² Naast de steun die via de al eerder bestaande ontwikkelingsprogramma's van de EU is verleend.

We moeten die werkzaamheden voortzetten. Het feit dat het aantal irregulier aankomende migranten afneemt, biedt geen garantie voor de toekomst, aangezien het waarschijnlijk is dat de migratiedruk zal aanhouden. De aanpak van de onderliggende oorzaken van migratie is onvermijdelijk een zaak van lange adem. Uit de recente toename van het aantal irregulier aankomende mensen in het westelijke Middellandse Zeegebied blijkt dat de situatie nog steeds gespannen is en dat smokkelaars voortdurend op zoek zijn naar nieuwe kansen. Een aantal belangrijke problemen is nog niet opgelost: we moeten een asielstelsel opzetten dat aan zijn doel beantwoordt, solidariteit waarborgt en secundaire bewegingen tegengaat; we moeten terugkeer bevorderen door maatregelen te nemen in de lidstaten en met derde landen; we moeten beter zijn voorbereid aan onze buitengrenzen, kunnen anticiperen op nieuwe strategieën van de kant van de smokkelaars, en blijven streven naar veilige, ordelijke en legale kanalen voor mensen die internationale bescherming nodig hebben en legale migranten. Migratiebeheer moet voor de EU een continue, langlopende en vereende inspanning zijn, die stoelt op de beginselen van solidariteit en een eerlijke verdeling van verantwoordelijkheid. We moeten vasthouden aan de tendens om duurzame structuren en een doeltreffend en toekomstbestendig rechtskader te verkiezen boven ad-hocoplossingen. Deze doelen kunnen worden bereikt als we voortbouwen op wat we de afgelopen vier jaren gezamenlijk hebben gerealiseerd⁵.

Door het gezamenlijke optreden van de EU en de lidstaten en de verdieping van de samenwerking met belangrijke derde landen, zoals Turkije en Niger, is het aantal irregulier aankomende migranten aanmerkelijk gedaald. De gemeenschappelijke maatregelen hebben resultaten opgeleverd bij de aanpak van mensensmokkel, het streven naar alternatieve, legale migratiemogelijkheden en de totstandkoming van overnameregelingen met zes belangrijke landen van herkomst. De samenwerking met Afrikaanse landen en de Afrikaanse Unie is sterk geïntensiveerd.

Al deze initiatieven hebben tot resultaten geleid en maken verdere vooruitgang mogelijk. Het is essentieel dat we nu doorgaan met de alomvattende aanpak die tot stand is gekomen dankzij de vier pijlers van de Europese migratieagenda, en een duurzaam kader tot stand brengen.

II. HUIDIGE SITUATIE

Irregulier aankomende migranten

De huidige situatie laat zien dat het aantal reguliere binnenkomsten sinds de piek van 2015 sterk is blijven dalen⁶. Een aantal trends heeft zich echter in 2018 en begin 2019 doorgezet, waaruit blijkt dat verdere maatregelen nog steeds nodig zijn en dat we moeten kunnen inspelen op veranderende omstandigheden.

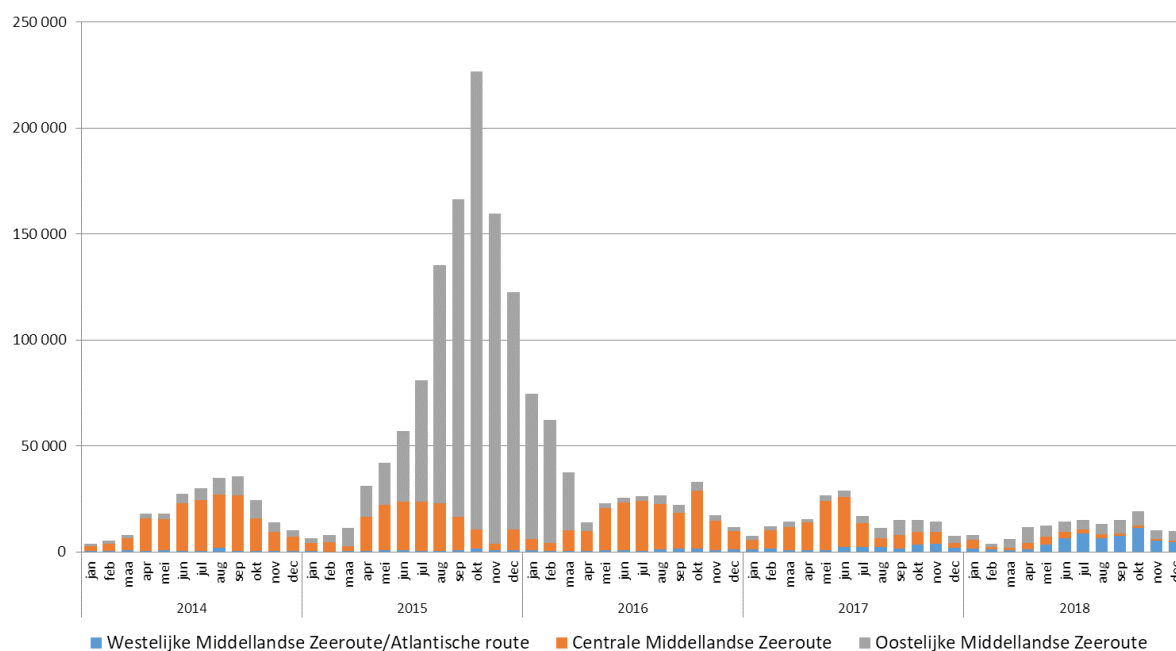
³ De lidstaten zenden momenteel hun verslagen in over de in 2018 uitgevoerde maatregelen. Veel vluchtelingen en legale migranten zijn ook geholpen met integratieprogramma's van het Europees Sociaal Fonds en het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling.

⁴ Met gedwongen ontheemde personen worden ook vluchtelingen en binnenlands ontheemden bedoeld. Er wordt ook steun verleend aan de gemeenschappen van opvang. De EU verstrekt humanitaire hulp in overeenstemming met de beginselen van menselijkheid, neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid.

⁵ Die werkzaamheden omvatten onder meer financiële ondersteuning (13 miljard euro alleen al rechtstreeks uit de EU-begroting) en maatregelen in het kader van het EU-trustfonds en de faciliteit voor vluchtelingen in Turkije.

⁶ Alle cijfers van het Europees Grens- en kustwachtagentschap, tenzij anders aangegeven.

Irreguliere grensoverschrijdingen op de drie belangrijkste routes



- Het aantal migranten die aankomen via de *westelijke Middellandse Zeeroute/Atlantische route* is vorig jaar gestegen en is nog steeds groot. In Spanje zijn in 2018 in totaal bijna 65 000 personen aangekomen (131% meer dan in 2017) en deze trend heeft zich in 2019 voortgezet⁷. Marokkanen vormden de grootste groep migranten die in 2018 in Spanje aankwamen (een vijfde van het totaal), gevolgd door mensen uit West-Afrikaanse landen (Guinee, Mali, Ivoorkust en Gambia) en Algerije.
- Het aantal irregulier aankomende migranten via de *centrale Middellandse Zeeroute* is nog steeds klein. Het totale aantal irreguliere migranten naar Italië was in 2018 80% kleiner dan in 2017, en deze daling heeft zich in 2019 voortgezet tot het niveau van voor de crisis. Hoewel de Libische kustwacht in 2018 opnieuw een groot aantal personen op zee heeft onderschept of gered (circa 15 000 personen, met als belangrijkste groepen Nigerianen (14%), Sudanese (12%) en Eritreërs (12%)⁸), bleek nog steeds meer dan de helft van de migranten vanuit Libië te zijn vertrokken. Een steeds groter aantal migranten vertrok naar Italië vanuit Tunesië (voor het merendeel Tunesiërs), en in de tweede helft van 2018 steeg het aantal in Malta aankomende migranten.
- De aantallen zijn wat de *oostelijke Middellandse Zeeroute* betreft in 2018 voortdurend gestegen. Het aantal in Griekenland aankomende migranten is nu in 2019 meer dan 30% groter dan een jaar geleden. Door deze trend komen de eilanden in de Egeïsche Zee, maar ook de Grieks-Turkse landgrens, onder steeds grotere druk te staan, aangezien er veel te weinig migranten terugkeren naar Turkije om de druk te verlichten en het bedrijfsmodel van de smokkelaars te verstoren⁹. Afghanen vormen de grootste groep onder de migranten die in 2018 en tot dusver in 2019 op de eilanden zijn aangekomen. Via de landgrens komen

⁷ Cijfers van de Spaanse autoriteiten

⁸ Cijfers van het VN-vluchtelingenbureau UNHCR.

⁹ Sinds 21 maart 2016 zijn 1 836 migranten naar Turkije teruggestuurd op grond van de verklaring EU-Turkije en 601 personen op grond van het bilaterale protocol tussen Griekenland en Turkije.

veelal Turken de EU binnen. De toestroom is ook gegroeid op Cyprus, zowel over zee als over land door oversteek naar de door de regering gecontroleerde gebieden van Cyprus.

In 2018 was er ook een aanzienlijke toename van de irreguliere bewegingen op de *Westelijke Balkan*, hoewel door het aanbreken van de winter de cijfers in de laatste maanden van het jaar daalden. In 2018 was het aantal irregulier aangekomen migranten viermaal zo hoog als in 2017. De belangrijkste route in de regio liep van Servië naar Bosnië en Herzegovina. Bosnië en Herzegovina registreerde ongeveer 24 000 irreguliere migranten in 2018; aan het einde van het jaar waren er ongeveer 5 000 migranten in het land. Het aantal langs deze route binnenkomende migranten nam echter af nadat Servië op 17 oktober 2018 het visumvrij reizen voor Iraniërs had afgeschaft. Als gevolg van de visumvrije regeling van Servië komen momenteel meer Indiase burgers aan; deze ontwikkeling wordt nauwlettend gevolgd.

Hoewel het aantal in de Middellandse Zee omgekomen migranten sinds 2016 daalt, mede dankzij de inspanningen van de EU, de lidstaten en andere partners, leidt het bedrijfsmodel van de mensensmokkelaars er nog steeds toe dat de oversteek mensenlevens kost. In 2018 zijn bijna 2 300 migranten omgekomen, terwijl het in 2017 om 3 100 mensen ging. In 2019 hebben tot nu toe meer dan 220 mensen het leven verloren¹⁰.

Asiel

In 2018 zijn ongeveer 634 700 aanvragen voor internationale bescherming ingediend in de EU en de geassocieerde Schengenlanden. Dat is 10% minder dan in 2017, wat betekent dat de aantallen weer op een niveau zijn dat vergelijkbaar is met dat van 2014¹¹. De belangrijkste bestemmingslanden waren in 2018 Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië en Spanje (72% van alle aanvragen in de EU en de geassocieerde Schengenlanden)¹². Net als in 2017 waren Syrië, Afghanistan en Irak de belangrijkste landen van oorsprong. Het aantal aanvragen van migranten uit landen waarvoor een vrijstelling van een Schengenvisum geldt, in het bijzonder Venezuela, Georgië en Colombia, is eveneens aanzienlijk gestegen.

Bij het controleren in Eurodac van de vingerafdrukgegevens van personen die naar een andere lidstaat gingen, werden in 2018 meer dan 400 000 treffers¹³ geregistreerd bij de vergelijking met de opgeslagen vingerafdrukken. De meeste van deze treffers werden ten aanzien van Frankrijk en Duitsland gemeld (de belangrijkste bestemmingslanden van secundaire bewegingen). Italië en Griekenland waren de lidstaten met het grootste aantal bestaande registraties (wat erop wijst dat dit de landen zijn waar de meeste immigranten de EU binnenkomen)¹⁴.

¹⁰ Gegevens van de Internationale Organisatie voor Migratie.

¹¹ Voorlopige cijfers voor 2018 van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken.

¹² Duitsland is nog steeds het belangrijkste bestemmingsland, hoewel het aantal aanvragen met een vijfde is verminderd. Voor Frankrijk en Spanje is een aanzienlijke stijging geregistreerd.

¹³ Met „treffer” wordt bedoeld dat er een of meer matches zijn geregistreerd bij het vergelijken van de door een lidstaat doorgegeven gegevens met de in de gegevensbank opgeslagen vingerafdrukgegevens. Het aantal treffers stemt niet overeen met het aantal personen.

¹⁴ De landen die het grootste aantal illegaal verblijvende asielzoekers registreerden die eerder al in een andere lidstaat waren geregistreerd, waren België en Duitsland.

III. ONMIDDELLIJKE ACTIE

Westelijke Middellandse Zeeroute: samenwerking met Marokko

Nu Spanje voor illegale grensoverschrijdingen het primaire punt van binnenkomst is, moet de EU met topprioriteit maatregelen nemen tegen de migratie langs de westelijke Middellandse Zeeroute. De EU heeft al de basis gelegd voor een nauw partnerschap met Marokko. Eind 2018 is goedkeuring verleend om 140 miljoen euro uit te trekken voor steun op het gebied van grensbeheer en begrotingssteun¹⁵. Marokko werkt al aan de versterking van het toezicht aan zijn grenzen en heeft een groot aantal migranten belet te vertrekken¹⁶. De EU-maatregelen ondersteunen dit proces. De eerste betalingen zijn verricht en de aanbestedingen voor de aankoop van essentiële apparatuur zijn van start gegaan: de laatste contracten van dit pakket zullen vóór eind april worden ondertekend en de praktische uitvoering zal daarna nog moeten voortduren. Dit vormt tevens een aanvulling op de 36 miljoen euro aan noodhulp die in 2018 is overeengekomen om Spanje te steunen bij het toezicht aan de zuidgrens. De EU biedt Spanje ook steun via operatie Indalo. De Commissie is bereid om Spanje alle financiële en technische steun te bieden die het nodig heeft om de toestroom in goede banen te leiden.

Meer in het algemeen streeft de EU ernaar haar betrekkingen met Marokko verder te ontwikkelen om tot een sterker, dieper en ambitieuzer partnerschap te komen. Mobiliteit en migratie spelen daarbij een belangrijke rol, waarbij een combinatie van financiële steun, nauwer contact met deskundigen en operationele samenwerking vereist is en ook steun moet worden verleend door het Europees Grens- en kustwachtagentschap. In dat verband zouden ook de onderhandelingen over visumversoepelings- en overnameovereenkomsten en legale migratie moeten worden hervat. De aanpak van de migratiestromen en de bestrijding van de smokkelroutes naar Marokko vanuit de buurlanden moeten ook onderdeel zijn van deze nauwere samenwerking.

Naast de rechtstreekse steun aan Marokko werkt het EU-noodtrustfonds voor Afrika¹⁷ ook aan de ontwikkeling van samenwerking langs de hele route naar het westelijke Middellandse Zeegebied. Er is 8,6 miljoen euro uitgetrokken voor een nieuw programma voor grensoverschrijdende samenwerking, dat het gecoördineerde migratiebeheer tussen Marokko, Senegal, Mali en Ivoorkust moet versterken en intensievere regionale beleidsdialogen over migratie moet ondersteunen. Eind 2018 is een specifiek programma voor begrotingssteun voor Mauritanië goedgekeurd. Dit ondersteunt de nationale ontwikkelingsstrategie, met bijzondere nadruk op maritieme veiligheid en bescherming van migranten¹⁸. Het onderdeel Noord-Afrika van het EU-trustfonds moet spoedig een aanvulling krijgen van 120 miljoen euro uit de EU-begroting¹⁹. De huidige pijlpijn — inclusief noodzakelijke aanvullende betalingen voor lopende programma's in Libië en Marokko — vertoont echter een tekort van 86 miljoen euro voor 2019. Bijdragen van de lidstaten zullen noodzakelijk zijn om deze werkzaamheden te kunnen voortzetten.

¹⁵ Daarnaast is 14,5 miljoen euro toegewezen om migratie op regionaal niveau beter te beheren, met betrekking tot migranten, terugkeerders en Marokkanen in het buitenland. Het totale bedrag dat is gemoeid met de programma's die nu in uitvoering zijn, is 232 miljoen euro.

¹⁶ Volgens de JORA-gegevens (Joint Operations Reporting Application) van de Europese grens- en kustwacht hebben de Marokkaanse autoriteiten in 2018 bijna 15 000 irreguliere migranten belet over zee uit Marokko te vertrekken. De Marokkaanse autoriteiten voeren ook preventieve acties uit in het binnenland. Het Marokkaanse ministerie van Binnenlandse Zaken schat dat in 2018 88 761 migranten is belet uit Marokko te vertrekken.

¹⁷ C(2015) 7293 final van 20.10.2015.

¹⁸ Dit is een aanvulling op de bestaande, door de EU gefinancierde programma's ter ondersteuning van migratiebeheer, grensbeheer en bestrijding van mensensmokkel, criminele netwerken en terrorisme.

¹⁹ Dit zal worden besproken op de volgende vergadering van het comité voor het Europees nabuurschapsinstrument, die in april 2019 plaatsvindt.

Centrale Middellandse Zeeroute: verbetering van de omstandigheden in Libië

Mensen die in Libië zijn gestrand, moeten zeer dringend worden geholpen. Om voor meer humane omstandigheden te zorgen, moeten we streven naar alternatieven voor detentie en een ordelijkere en transparantere behandeling van migranten en vluchtelingen in Libië en moeten mensen worden geholpen om veilig naar huis terug te keren of bescherming te vinden in Europa of elders. Bijzondere voorrang moet daarbij gelden voor kwetsbare personen en personen die in detentiecentra verblijven: naar schatting 6 200 migranten worden momenteel in Libië vastgehouden in centra die onder controle staan van de regering van nationale overeenstemming²⁰.

Binnen de beperkingen van de huidige veiligheidssituatie is dit waar in samenwerking met de UNHCR, de Internationale Organisatie voor migratie en de trilaterale taskforce van de Afrikaanse Unie, de Europese Unie en de Verenigde Naties naar wordt gestreefd. Deze samenwerking heeft er al toe geleid dat meer dan 37 000 mensen naar huis zijn teruggekeerd met hulp van een programma voor begeleide vrijwillige terugkeer, en dat bijna 2 500 mensen vanuit Libië naar Niger zijn geëvacueerd via het noodtransitmechanisme van de UNHCR²¹. Meer dan 1 200 van deze mensen zijn inmiddels hervestigd. Een belangrijke volgende stap voor de lidstaten is de hervestiging van degenen die nog in Niger verblijven. De taskforce zal er bij de Libische autoriteiten op blijven aandringen dat zij dit werk vergemakkelijken en er met name voor zorgen dat minder vaak uitreisvisa en landingsvergoedingen worden geëist.

Er is nog meer werk nodig om verbetering te brengen in de erbarmelijke omstandigheden waarin veel migranten en vluchtelingen verkeren. Sinds 2016 is via het trustfonds bijna 135 miljoen euro toegewezen voor de bescherming van migranten in Libië, en deze inspanningen moeten worden volgehouden. De werkzaamheden omvatten bijstand bij ontschepping en registratie en in verband met de traceerbaarheid van de ontscheepte personen. Er lopen projecten om de procedures en omstandigheden te verbeteren, in eerste instantie in deze cruciale fase en ook na de overbrenging naar detentiecentra. In december 2018 hebben de Libische autoriteiten ook toestemming gegeven voor het openen van de UNHCR Gathering and Departure Facility, een knooppunt voor de snelle evacuatie van vluchtelingen en asielzoekers. Dit zou ook een tijdelijke oplossing kunnen zijn voor niet-begeleide minderjarigen en andere kwetsbare groepen. De EU blijft druk uitoefenen om ervoor te zorgen dat humanitaire organisaties en VN-agentschappen ongehinderd regelmatig toegang krijgen om de omstandigheden in detentiecentra te verbeteren, alternatieven voor detentie te bevorderen en uiteindelijk een einde te maken aan het huidige detentiestelsel.

Aangezien slechts een klein deel van de migranten in Libië wordt vastgehouden in door de regering gecontroleerde centra, is steun aan plaatselijke gemeenschappen essentieel. De gezondheidszorg, het onderwijs en de sociale infrastructuur krijgen ondersteuning via EU-programma's. In 2018 zijn vier nieuwe programma's in Libië goedgekeurd in het kader van het EU-trustfonds voor Afrika, voor een totaalbedrag van 156 miljoen euro.

Bijna 90 000 vluchtelingen en kwetsbare migranten hebben medische bijstand ontvangen: primaire en gespecialiseerde gezondheidszorg, consulten en screening. Deze werkzaamheden zullen worden geïntensiveerd. Prioriteit krijgen daarbij begeleide vrijwillige terugkeer, snellere evacuatie van minderjarigen en andere kwetsbare personen, verbeterde detentieomstandigheden en alternatieven voor detentie. Tegelijkertijd heeft de EU in Libië

²⁰ Schatting van de UNHCR en de Internationale Organisatie voor Migratie.

²¹ Vervolgens hervestigd in België, Canada, Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland. Samen met de evacuaties naar Italië en het noodtransitcentrum in Roemenië komt het totaal op 3 175 personen.

humanitaire hulp verleend aan circa 700 000 van de meest kwetsbare personen die getroffen zijn door het conflict, onder wie binnenlands ontheemden.

Oostelijk Middellandse Zeegebied: verbetering van de omstandigheden in Griekenland

Door de voortgezette uitvoering van de Verklaring EU–Turkije en de uitgebreide financiële en operationele ondersteuning door de EU sinds 2015 is er sterk toe bijgedragen dat de druk op de Griekse eilanden is afgenomen²². Verdere maatregelen zijn momenteel gaande. De Griekse autoriteiten hebben stappen gezet om de behandeling van asielverzoeken te versnellen, zoals het inzetten van extra artsen voor kwetsbaarheidsbeoordelingen, mobiele asieleenheden en een groter aantal commissies van beroep. Er lopen proefprojecten voor andere manieren om de behandeling van asielaanvragen te verbeteren. Dit moet leiden tot effectievere terugkeeroperaties, met name in het kader van de verklaring EU–Turkije, en verbeterde omstandigheden door de overbevolking op de eilanden terug te dringen.

Krachtig leiderschap en een krachtige inzet van de Griekse regering zullen echter van essentieel belang zijn voor de aanpak van de vele nog resterende problemen. De EU zal Griekenland blijven bijstaan met financiële steun²³ en de EU-agentschappen zullen expertise blijven verschaffen. Het is ook van essentieel belang dat de lidstaten het werk van agentschappen van de EU in voldoende mate blijven ondersteunen. De Griekse autoriteiten moeten met spoed gecoördineerde actie ondernemen voor:

- efficiëntere asielprocedures voor een sterk versnelde behandeling van asielaanvragen;
- stimulering van terugkeer, waarbij maximaal gebruik wordt gemaakt van de programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer, ondersteund door programma's voor re-integratie. Wanneer gedwongen terugkeer noodzakelijk is, moeten passende faciliteiten voor detentie beschikbaar zijn, die voldoen aan de geldende mensenrechtennormen. Daarvoor is een doeltreffende werkwijze nodig, die in alle stadia van het proces prioritaire groepen vaststelt²⁴;
- een regelgevings- en administratief kader dat zorgt voor het beheer en de monitoring van de opvangcapaciteit en de verstrekking van alle betrokken diensten;
- snelle terbeschikkingstelling van ten minste 2 000 plaatsen in accommodatie die geschikt is voor niet-begeleide minderjarigen, alsmede afronding en uitvoering van een brede nationale strategie voor volledige bescherming van niet-begeleide minderjarigen;
- een verbeterd systeem om verzoekers om internationale bescherming en kwetsbare personen door te verwijzen naar open opvangcentra, en samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten.

Daarvoor is een doeltreffende en duurzame Griekse nationale strategie op het gebied van migratiebeheer noodzakelijk. Deze moet zorgen voor doeltreffende samenwerking en

²² De recent verleende steun omvatte uitgebreidere tolkdiensten, verbeterde opvangcapaciteit, inzet van militaire artsen en goedkeuring van de financiële planning voor 2019 die moet leiden tot passende opvangvoorzieningen en ondersteuning op het vasteland (zie volgende voetnoot).

²³ De meest recente steun, verleend in december 2018, omvatte 190 miljoen euro voor het programma ESTIA (noodhulp ten behoeve van integratie en accommodatie), beheerd door de UNHCR, en 61 miljoen euro voor de voortzetting van het programma voor ondersteuning ter plaatse in opvangcentra op het vasteland, uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en het Kinderfonds van de Verenigde Naties (Unicef). Vanaf maart 2019 is het instrument voor noodhulp niet langer actief. De voortzetting van de belangrijkste projecten in Griekenland in 2019 wordt gefinancierd uit andere financieringsbronnen van de EU.

²⁴ Prioritaire groepen zijn kwetsbare personen, onder wie niet-begeleide minderjarigen, Syriërs en nationaliteiten waarvoor op basis van de officiële nationale statistieken een lage gemiddelde erkenningsgraad geldt.

coördinatie tussen alle betrokken nationale autoriteiten, met operationele werkstromen en gemeenschappelijke prioriteringsregels.

Noodzaak van tijdelijke regelingen voor ontschepping in de EU

Al in de zomer van 2018 is gebleken dat de lidstaten in een aantal gevallen niet snel overeenstemming konden bereiken over ontschepping en de vervolgmaatregelen. Als gevolg daarvan waren de toegepaste oplossingen ad hoc en beperkt van aard. In januari 2019, toen een oplossing moest worden gevonden voor het reddingsschip *Sea-Watch 3*, kwamen een aantal lidstaten, de Europese Commissie en de betrokken agentschappen tot een bijzondere coördinatie-inspanning. Hoewel daarbij slechts een beperkt aantal personen betrokken was, getuigde deze praktische ervaring van de bereidheid om in een geest van solidariteit tot een doeltreffender samenwerkingskader te komen. Dit kan leiden tot een meer systematische en beter gecoördineerde EU-aanpak van ontschepping, eerste opvang, registratie en herplaatsing, in de vorm van tijdelijke regelingen. Die aanpak kan een transparant stappenplan omvatten, dat ervoor moet zorgen dat de betrokken lidstaat doeltreffende operationele bijstand krijgt van de Commissie, de EU-agentschappen en de andere lidstaten.

Snelle afronding van de hervorming van de wetgeving inzake het gemeenschappelijk Europees asielstelsel blijft een prioriteit, maar de Commissie heeft er in december 2018 al op gewezen²⁵ dat dergelijke tijdelijke regelingen waardevol zijn wanneer er op korte termijn een gecoördineerde aanpak moet komen van ontschepping en andere situaties van bijzondere druk in de EU. Deze regelingen zouden inhouden dat solidariteit en verantwoordelijkheid in de praktijk moeten worden gebracht op basis van een wederzijds begrip van gemeenschappelijke en gedeelde belangen, om de tijd te overbruggen totdat de hervorming van de wetgeving is voltooid en van kracht wordt. De EU zal dan veel beter dan vandaag zijn toegerust om op gestructureerde, doeltreffende en flexibele wijze concrete solidariteit te bieden, en er tegelijkertijd voor te zorgen dat secundaire bewegingen en aanzuigende factoren doeltreffend worden voorkomen. Deze aanpak kan slechts werken als zoveel mogelijk lidstaten eraan deelnemen. De kernelementen van deze tijdelijke regelingen kunnen zijn:

- als een lidstaat onder druk staat of wanneer hulp nodig is voor snelle ontschepping na een opsporings- en reddingsoperatie, verzoekt de lidstaat in kwestie om bijstand;
- in antwoord op dat verzoek zal moeten worden vastgesteld welke specifieke steun de lidstaten kunnen verlenen door middel van solidariteitsmaatregelen. De door de lidstaten betoonde solidariteit moet gepaard gaan met verantwoordelijk gedrag van de kant van de lidstaten die steun krijgen; die moeten passende maatregelen nemen voor beheer van de migrantenstroom;
- er moet een structuur worden opgezet om de reactie van de lidstaten op dergelijke verzoeken te coördineren, waarbij de voornaamste belanghebbenden, zoals de Commissie en de EU-agentschappen, worden betrokken;
- de EU-agentschappen zijn goed toegerust om de nodige bijstand te verlenen op gebieden als eerste opvang, registratie, herplaatsing en terugkeer;
- financiële steun uit de EU-begroting zal worden verleend aan lidstaten die vrijwillig overgaan tot herplaatsing, en ter ondersteuning van terugkeeroperaties; financiële steun zal ook worden verleend aan lidstaten die onder druk staan.

²⁵ COM(2018) 798 final van 4.12.2018.

Belangrijkste eerste stappen

- De nieuwe bijstand die de EU en Spanje verlenen aan **Marokko** zou moeten worden gericht op vermindering van het aantal irreguliere migranten dat aankomt vanaf de Marokkaanse kust en leiden tot verdergaande samenwerking met Marokko en andere betrokken landen. Doel moet zijn dat meer irreguliere migranten daadwerkelijk worden overgenomen in het kader van een brede aanpak.
- De EU moet intensiever samenwerken met de taskforce van de Afrikaanse Unie, de Europese Unie en de Verenigde Naties om de **omstandigheden in Libië** verder te verbeteren. Er moet naar worden gestreefd een einde te maken aan het huidige stelsel van detentiecentra en aan de belemmeringen voor de toegang van internationale organisaties, de vrijwillige terugkeer van migranten en de evacuatie van vluchtelingen; er moet worden gezorgd voor systematische en interoperabele registratie van alle migranten en gedetineerden.
- **Griekenland** moet met spoed een doeltreffende en duurzame nationale strategie voor migratiebeheer opzetten, die een antwoord geeft op de resterende tekortkomingen op het gebied van onder andere terugkeer en niet-begeleide minderjarigen, zodat optimaal gebruik wordt gemaakt van de aanzienlijke steun die de EU verstrekt.
- Er moet een aantal **tijdelijke regelingen** voor ontschepping in het leven worden geroepen, waarbij een voldoende aantal lidstaten bereid moet zijn om deel te nemen aan de solidariteitsmaatregelen.

IV. VIER PIJLERS VOOR MIGRATIEBEHEER

1. Aanpak van de oorzaken van irreguliere migratie: samenwerking met partners

Sinds de goedkeuring van het partnerschapskader inzake migratie is migratie uitgegroeid tot een centraal onderdeel van de externe betrekkingen van de EU: mondiale partnerschappen en langlopende samenwerking zijn van cruciaal belang voor het beheer van alle aspecten van migratie²⁶. Migratie is stevig ingebed in de algemene betrekkingen met de partnerlanden. Met het oog op verdere intensivering van de samenwerking met de partners is een alomvattende, geïntegreerde benadering, gebaseerd op multilateralisme, van het grootste belang op bilaterale, regionale en multilaterale fora.

Aanpak van de belangrijkste oorzaken van migratie

Het EU-trustfonds voor Afrika heeft laten zien dat het meerwaarde biedt als snel en doeltreffend instrument dat de politieke dialoog met partnerlanden bevordert. Het maakt een innovatieve aanpak mogelijk en levert concrete resultaten op door bundeling van de financiële middelen en de expertise van diverse belanghebbenden, met name de lidstaten van de EU. Sinds het trustfonds in 2016 met zijn werkzaamheden is begonnen, hebben de financiële middelen het niveau van 4,2 miljard euro bereikt, en is overeenstemming bereikt over meer dan 188 programma's²⁷. Het is belangrijk dat deze vooruitgang aanhoudt. Zonder extra nationale bijdragen zal het trustfonds echter geen nieuwe initiatieven kunnen financieren, noch de programma's die nu al resultaten opleveren, kunnen aanvullen, en voor de onderdelen Noord-Afrika, de Sahel en de regio rond het Tsjaadmeer dreigt er dan al een financieringstekort voor 2019. Het is van essentieel belang dat de flexibiliteit en het reactievermogen waardoor het trustfonds momenteel wordt gekenmerkt, ook tijdens het

²⁶ COM(2016) 385 final van 7.6.2016.

²⁷ De operationele comités hebben inmiddels voor in totaal 3,6 miljard euro projecten goedgekeurd. Er zijn tot nog toe 393 contracten ondertekend voor in totaal meer dan 2,6 miljard euro.

volgende meerjarig financieel kader behouden blijven, en dat de continuïteit van de maatregelen wordt gewaarborgd.

Verdere steun voor het levensonderhoud en voor de economieën in Sub-Sahara-Afrika en de nabuurschapslanden van de EU zal via het plan voor externe investeringen worden verleend. Het bedrag van 1,54 miljard euro voor 28 goedgekeurde garantieprogramma's moet maximaal 17,5 miljard euro ontsluiten aan investeringen op gebieden zoals toegang tot financiering voor microbedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen, energie en connectiviteit, steden, landbouw en digitale zaken (met inbegrip van e-gezondheidszorg)²⁸. Er zijn 94 blandingprojecten goedgekeurd voor 2,2 miljard euro, waarmee naar verwachting 19,5 miljard euro aan investeringen zal worden ontsloten, zodat de totale verwachte investeringen op circa 37 miljard euro komen. Het plan belooft de oorspronkelijke raming van een hefboomeffect van 44 miljard euro te verwezenlijken, wat een sterke impuls zal geven aan de economische dynamiek.

Bestrijding van smokkelnetwerken

Vastberaden en niet aflatende maatregelen zijn nodig om binnen en buiten de EU het bedrijfsmodel van de smokkelaars te ondergraven en criminele netwerken te ontwrichten. De Europese Raad heeft dit in oktober 2018 opnieuw onder de aandacht gebracht. Naar aanleiding daarvan is in december 2018 een reeks operationele maatregelen vastgesteld²⁹ ter verbetering van de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en tot aanvulling van het bestaande EU-actieplan tegen migrantensmokkel³⁰.

De strijd tegen smokkelnetwerken is een essentieel onderdeel van de samenwerking van de EU met derde landen. In het kader van het trustfonds zal een nieuw operationeel partnerschap met Senegal, waarbij Frankrijk een leidende rol speelt, in het leven worden geroepen. Dankzij de gemeenschappelijke onderzoeksteams in Niger, waaraan wordt deelgenomen door de Nigerese, Franse en Spaanse autoriteiten, is tegen meer dan 200 personen vervolging ingesteld. Deze aanpak moet nu worden uitgebreid tot de zuidgrens van Libië en de grenzen van Niger met Nigeria en Algeria. Dit jaar zijn zes voorlichtings- en bewustmakingscampagnes over de risico's van irreguliere migratie van start gegaan in Ivoorkust, Niger, Tunesië, Guinee, Mali en Gambia³¹.

De bestrijding van smokkelnetwerken wordt ondersteund door een groeiende infrastructuur. Het Information Clearing House verbetert het inlichtingenbeeld van Europol en de ondersteuning van de rechtshandhaving. De cel voor het verzamelen van criminele inlichtingen (een proefproject in het kader van operatie Sophia) zorgt voor uitwisseling van informatie tussen de civiele en militaire actoren. De operaties in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid in de Sahel worden steeds meer op elkaar afgestemd, om een regionale impact te verzekeren. De Europese migratieverbindingsfunctionarissen die de Commissie in twaalf prioritaire partnerlanden inzet, fungeren als belangrijke communicatiekanalen³². Nu het Europees Parlement en de Raad een politiek akkoord hebben bereikt over het recente voorstel van de Commissie³³, zullen de door de lidstaten, de Commissie en de agentschappen van de EU beheerde netwerken van immigratieverbindingsfunctionarissen nog beter worden gecoördineerd.

²⁸ De definitieve garantiebedragen en de verdeling daarvan worden vastgesteld door middel van garantieovereenkomsten met de ontwikkelingsbanken en de Europese Commissie.

²⁹ Document 15250/18 van 6.12.2018.

³⁰ COM(2015) 285 final van 27.5.2015.

³¹ Gefinancierd via het Fonds voor asiel, migratie en integratie.

³² Ethiopië, Jordanië, Libanon, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Servië, Sudan, Tunesië.

³³ COM(2018) 303 final van 16.5.2018.

Binnen de EU wordt de operationele samenwerking tussen de lidstaten ondersteund via gezamenlijke actiedagen, waarbij lidstaten, EU-agentschappen, derde landen, EU-agentschappen en externe partners zijn betrokken³⁴. In 2018 heeft het Europees Centrum tegen migrantensmokkel van Europol ondersteuning verleend bij 39 gezamenlijke en gemeenschappelijke actiedagen, die tot 607 arrestaties en 101 prioritaire strafzaken hebben geleid. De uitwisseling van informatie blijft van cruciaal belang: Eurostat experimenteert met het verzamelen van gegevens van strafrechtelijke statistieken over migrantensmokkel, wat grote voordelen biedt in termen van het analyseren van en reageren op tendensen.

Terugkeer en overname

Het aanpakken van het lage percentage terugkeerders uit de EU moet een belangrijke doelstelling blijven. Terugkeer is een onontbeerlijke schakel in de keten van migratiebeheer. Lage terugkeercijfers ondergraven de geloofwaardigheid van het systeem in de ogen van de bevolking en vergroten de prikkels die aanzetten tot irreguliere migratie en secundaire bewegingen. Dit vereist maatregelen, zowel binnen de EU als in samenwerking met derde landen. Er zijn onmiddellijke maatregelen die de lidstaten moeten nemen om hun interne terugkeerprocedures te verbeteren en een humane en spoedige terugkeer te waarborgen van degenen die geen internationale bescherming behoeven — op basis van het actieplan en de concrete aanbevelingen die de Commissie in 2017 heeft gepresenteerd³⁵. Daarin is uiteengezet hoe de bestaande juridische, operationele en financiële instrumenten van de EU beter zouden kunnen worden benut, met snellere procedures, krachtiger maatregelen tegen onderduiken, een multidisciplinaire benadering door nationale autoriteiten en betere samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten.

Deze onmiddellijke maatregelen van de lidstaten zouden moeten worden ondersteund met verdere maatregelen van de Europese Unie. De onlangs goedgekeurde hervormingen van het Schengeninformatiesysteem zullen het vermogen van de lidstaten om terugkeerbesluiten en inreisverboden te handhaven, aanzienlijk versterken³⁶. Ook is het Europees Grens- en kustwachtagentschap terugkeer beduidend krachtiger gaan ondersteunen, zowel door middel van samenwerking als met operationele acties met betrekking tot onder meer terugkeervluchten en de rol van consulaten³⁷. Maar er is meer nodig. De eerstvolgende stap betreft het voorstel van de Commissie tot hervorming van de terugkeerrichtlijn³⁸: een snelle goedkeuring van dit voorstel zou aanzienlijke voordelen opleveren voor de coherentie en de doelmatigheid van de terugkeerprocedures, zonder afbreuk te doen aan fundamentele rechten en met eerbiediging van het beginsel van non-refoulement³⁹.

³⁴ Georganiseerd in het kader van de EU-beleidscyclus/Empact (Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging).

³⁵ COM(2017) 200 en COM(2017) 1600, die voortbouwen op COM(2015) 453.

³⁶ Verordening (EU) 2018/1861 van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, en Verordening (EU) 2018/1860 van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

³⁷ Dit zou worden versterkt door het nieuwe voorstel betreffende de Europese grens- en kustwacht (COM(2018) 631 final van 12.9.2018).

³⁸ COM(2018) 634 final van 9.12.2018.

³⁹ „Non-refoulement” betekent dat een persoon niet mag worden teruggestuurd naar een land waar hij reden heeft om te vrezen voor vervolging.

Het investeren in de dialoog met partnerlanden heeft de laatste vier jaar tastbare vooruitgang opgeleverd. De samenwerking in het kader van de 17 bestaande overnameovereenkomsten en de zes praktische regelingen van recenter datum begint – met de nodige operationele steun – vruchten af te werpen op het gebied van identificatie, verstrekking van documenten en ordelijke terugkeer. Wil dit kader echter optimaal worden benut en ook in de toekomst – wanneer de behoefte aan terugkeer mogelijk toeneemt – volstaan, dan moeten de lidstaten de mogelijkheden ervan benutten, actief betrokken zijn bij het beheer van de overeenkomsten en regelingen, en eventuele problemen bij de uitvoering melden aan de Commissie. De EU en haar lidstaten helpen ook door de re-integratie van repatrianten te ondersteunen: sinds mei 2017 zijn meer dan 60 100 migranten ondersteund bij hun re-integratie.

De Commissie zal aandringen op de ontwikkeling van nieuwe regelingen met andere partners. De onderhandelingen over een overnameovereenkomst met respectievelijk Nigeria, Tunesië en China zijn gaande, en die met Marokko zouden snel moeten worden hervat. Indien nodig zouden nog andere vormen van hefboom potentieel moeten worden benut, op alle relevante beleidsterreinen van de EU. Daarbij zou moeten worden gezorgd voor een goede coördinatie met het hefboomgebruik door de lidstaten. Het visumbeleid van de EU heeft de onderhandelingen over overname al vergemakkelijkt en het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht heeft ertoe bijgedragen dat nauw toezicht kan worden gehouden op de naleving van de overnameverplichtingen. De Commissie is ingenomen met het akkoord dat het Europees Parlement en de Raad hebben bereikt over de hervorming van de Visumcode, met inbegrip van de mogelijkheid om beperkende visummaatregelen te nemen tegen derde landen die niet meewerken aan overname. Voor het bevorderen van overname is het van essentieel belang dat er op ruimere schaal gebruik wordt gemaakt van het hefboomeffect.

Belangrijke volgende stappen

- De EU-instellingen moeten ervoor zorgen dat het ***volgende meerjarig financieel kader*** de middelen en flexibiliteit biedt die nodig zijn om de samenwerking met derde landen op migratiegebied te verdiepen.
- De lidstaten en de EU zouden follow-up moeten geven aan de maatregelen die in december 2018 zijn genomen ter ***bestrijding van migrantensmokkel door netwerken***, bijvoorbeeld door het werk van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel te intensiveren.
- Het Europees Parlement en de Raad zouden de onderhandelingen over het ***Commissievoorstel ter versterking van het terugkeerbeleid*** moeten afronden. De lidstaten zouden nu al ten volle van de mogelijkheden van het bestaande kader moeten gebruikmaken om terugkeer doeltreffender te laten verlopen.
- De lidstaten zouden moeten waarborgen dat optimaal gebruik wordt gemaakt van ***overnameovereenkomsten en -regelingen*** en de EU moet ***nieuwe overnameovereenkomsten en -regelingen*** met derde landen uitwerken.
- De lidstaten en de EU zouden in het kader van de ***gemeenschappelijke operationele partnerschappen*** met derde landen ook zaken als gezamenlijke onderzoeksteams, capaciteitsopbouw en de uitwisseling van verbindingsfunctionarissen moeten ondersteunen.

2. Grensbeheer – levens redden en de buitengrenzen beveiligen

Operaties aan de grenzen

Het redden van mensen in nood op zee is een primaire doelstelling van de EU bij het beheer van haar buitengrenzen. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap coördineert gezamenlijke operaties op zee om te zorgen voor een doeltreffende controle van de buitengrenzen van de EU op zee. Alle middelen die bij dergelijke operaties worden ingezet, vallen onder het internationaal recht en worden benut om bijstand te verlenen aan eender welk vaartuig in nood op zee. De gezamenlijke operaties Themis, Poseidon en Indalo, alsook de in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid uitgevoerde operatie Sophia, leveren een belangrijke bijdrage aan grenscontroles en aan zoek- en reddingsacties. Alleen al in 2018 zijn bijna 39 300 mensen gered met het materieel dat werd ingezet bij maritieme operaties van de EU⁴⁰.

Het Europees Grens- en kustwachtagentschap voert ook gecoördineerde operationele activiteiten uit aan de landbuitengrens. In dat kader helpt zij irreguliere migratie te beheersen en smokkel te bestrijden en verstrekt zij inlichtingen. Het is van essentieel belang dat het agentschap de benodigde capaciteit heeft om in te spelen op nieuwe trends, zoals een grotere druk in het westelijke deel van de Middellandse Zee. Het Bureau kampt echter nog steeds regelmatig met een gebrek aan personele middelen en technische uitrusting; dat het om een gedeelde verantwoordelijkheid van het agentschap en de lidstaten gaat, leidt er niet toe dat de vereiste middelen beschikbaar worden gesteld. De twee takken van de Europese grens- en kustwacht zijn onderling afhankelijk en kunnen de integriteit van het Schengengebied alleen waarborgen als zij eendrachtig handelen.

Voor het beheer van de grenzen moet gebruik worden gemaakt van alle beschikbare instrumenten. Dit betekent dat het potentieel van informatietechnologie ten volle moet worden benut. De uitbreiding en de verbetering van de IT-systemen voor grensbeheer en veiligheid heeft nieuwe mogelijkheden opgeleverd voor gecombineerd gebruik van deze instrumenten. Als de nieuwe bepalingen inzake interoperabiliteit van de informatiesystemen van de EU worden uitgevoerd, met passende waarborgen op het gebied van gegevensbescherming, zullen de autoriteiten de regels doeltreffender kunnen toepassen.

Het voorstel van de Commissie van september 2018 voor een versterkte en volledig uitgeruste Europese grens- en kustwacht is bedoeld als een beslissende stap naar echt geïntegreerd grensbeheer. Het houdt in dat het Europese grens- en kustwacht een nieuwe operationele fase zou ingaan en de beschikking zou krijgen over een permanent korps van 10 000 operationele personeelsleden, met uitvoerende bevoegdheden en zijn eigen uitrusting, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de grondrechten en de soevereiniteit van de lidstaten over hun grenzen. De reden voor het voorstel is dat de EU nog steeds niet voldoende is toegerust om het hoofd te bieden aan crises aan de buitengrenzen, met name als zich een plotselinge massale toestroom van irreguliere migranten zou voordoen. Alleen als de Unie paraat genoeg is om de buitengrenzen ook in die gevallen goed te beheer, zal de EU-burger weer vertrouwen stellen in Schengen. De onderhandelingen over dit voorstel zijn gevorderd tot het stadium van de

⁴⁰ Bronnen: Europees Grens- en kustwachtagentschap en operatie Sophia.

trialoog, waaruit blijkt dat alle instellingen zich ervoor inzetten dat dit voorstel nog vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019 wordt goedgekeurd.

Samenwerking met derde landen als partners

Voor het beschermen van de buitengrenzen van de EU is steun voor en samenwerking met derde landen van cruciaal belang. Een eerste stap is het mogelijk maken van hechte werkrelaties met het oog op de inzet van teams bij gezamenlijke operaties aan weerszijden van gemeenschappelijke grenzen. De Commissie heeft hiertoe onderhandelingen over statusovereenkomsten gevoerd met vijf landen van de Westelijke Balkan. Dergelijke overeenkomsten zijn gesloten met Albanië en geparafeerd met Noord-Macedonië (juli 2018), (september 2018), Servië (september 2018), Bosnië en Herzegovina (januari 2019) en Montenegro (februari 2019).

Ook de expertise van de EU kan bij actieve operationele samenwerking gewicht in de schaal leggen. De EU heeft de Libische kustwacht geholpen bij het aanzienlijk vergroten van haar capaciteit om mensen op zee te redden en te voorkomen dat mensensmokkelaars mensen in niet-zeewaardige vaartuigen de zee op sturen. Er moet meer werk worden gemaakt van opleiding, ook waar het gaat om de mensenrechten en het internationaal zeerecht. Nu Libië de Internationale Maritieme Organisatie officieel kennis heeft gegeven van zijn opsporings- en reddingsgebied, dient zijn capaciteit te worden ondersteund door een volwaardig coördinatiecentrum voor redding op zee. De EU streeft er ook naar levens te redden op routes over land: dankzij steun van de EU en de lidstaten in Niger zijn de migratiestromen drastisch afgenomen en de samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie heeft geleid tot de opsporing en redding van meer dan 13 000 migranten in de Nigerese woestijn.

De EU en de lidstaten zorgen voor uitgebreide ondersteuning en capaciteitsopbouw om partnerlanden te helpen bij het beheer van de buitengrenzen. Regionale programma's kregen bijzondere aandacht: het programma voor beter migratiebeheer in de Hoorn van Afrika heeft geholpen om gezamenlijke grensoverschrijdende patrouilles en gemeenschappelijke grensdoorlaatposten tussen partnerlanden zoals Ethiopië en Zuid-Sudan mogelijk te maken en de uitwisseling van de beste praktijken ondersteund.

Dit werk wordt zorgvuldig afgestemd op de activiteiten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de missies in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. Een EU-missie voor bijstandverlening inzake grensbeheer ondersteunt Libië bij de ontwikkeling van een breder kader voor grensbeheer; daarbij wordt onder meer strategisch advies verleend aan de belangrijkste ministeries. Het mandaat van operatie Sophia omvat naast de opleiding van de Libische kustwacht ook de verstoring van netwerken van migrantensmokkelaars en wapenhandel en bewakingsactiviteiten (bijvoorbeeld inzake oliesmokkel). Hierdoor heeft de EU een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren aan de verbetering van de algehele maritieme beveiliging en de terugkeer van stabiliteit in het centrale Middellandse Zeegebied. In december 2018 werd het mandaat van operatie Sophia met drie maanden verlengd, maar aangezien er nog geen oplossing voor ontscheping is gevonden, is het vervolg niet geregeld.

Belangrijke volgende stappen

- Het Europees Parlement en de Raad zouden het **herziene voorstel betreffende een Europese grens- en kustwacht** vóór de Europese verkiezingen moeten vaststellen.
- De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat het Europees Grens- en kustwachtagentschap beschikt over de middelen die nodig zijn om regelmatig de situatie ter plaatse te beoordelen en **essentiële grensoperaties** uit te voeren. De EU-agentschappen zouden hun werkzaamheden op de route door het westelijke Middellandse Zeegebied moeten opvoeren.
- De Commissie en de EU-agentschappen zouden ervoor moeten zorgen dat de **interoperabiliteit** van grens- en beveiligingssystemen snel wordt ontwikkeld en tot stand komt; de eerste elementen zouden al in 2020 operationeel moeten zijn.
- De Raad zou, na goedkeuring van het Europees Parlement, de **statusovereenkomsten waarover wordt onderhandeld met de landen van de westelijke Balkan** spoedig moeten sluiten en ervoor moeten zorgen dat deze onmiddellijk worden uitgevoerd.

3. Een EU die bescherming en asiel verleent

Modernisering van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

De Commissie is ervan overtuigd dat de EU in staat is haar asielstelsel zodanig te hervormen dat zij enerzijds migranten in nood beter kan beschermen en naar behoren kan opvangen en anderzijds personen die geen recht hebben om in Europa te blijven, kan terugsturen. De EU moet haar burgers laten zien dat zij in staat is een asielstelsel tot stand te brengen dat billijk en doelmatig is en dat, in combinatie met krachtigere maatregelen aan de grens, is opgewassen tegen eventuele nieuwe toenames van de migratiedruk. Het feit dat het aantal irreguliere aankomsten is gedaald tot het niveau van vóór de crisis kan niet verhullen dat er tekortkomingen zijn en dat het asielstelsel grondig dient te worden hervormd.

Er is een reële behoefte aan een EU-brede aanpak. Een dergelijke aanpak moet gebaseerd zijn op solide waarborgen dat elke lidstaat de asielverzoeken waarvoor hij verantwoordelijk is, daadwerkelijk behandelt, en op een gestructureerd en voorspelbaar solidariteitsmechanisme dat ervoor zorgt dat geen enkele lidstaat een onevenredige last draagt. Het EU-asielstelsel kan alleen ten volle doeltreffend zijn en vertrouwen inboezemen indien deze solidariteit systematisch is, en niet op ad-hocbasis wordt georganiseerd. Dit vergt duidelijke, eenvoudige en gemeenschappelijke regels voor de behandeling van asielaanvragen, beter biometrisch bewijs ter ondersteuning van de uitvoering van de regels en voldoende operationele en financiële steun voor de lidstaten.

Zolang de behandeling van asielzoekers aanzienlijk verschilt van lidstaat tot lidstaat en de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken gemakkelijk van de ene op de andere lidstaat kan overgaan, zal het EU-asielstelsel vatbaar blijven voor misbruik, meervoudige asielverzoeken en secundaire bewegingen. Er is behoefte aan strengere regels en geharmoniseerde criteria voor de verlening van bescherming, alsook aan eerlijke en gelijke voorwaarden voor asielzoekers en begunstigden in de hele EU. Het asielstelsel kan alleen geloofwaardig zijn als asielzoekers van wie de asielaanvraag is afgewezen en die niet langer het recht hebben om in de EU te blijven, snel worden teruggestuurd. Daartoe moeten het

asielstelsel naadloos aansluiten op een doeltreffend terugkeerstelsel, dat de grondrechten volledig eerbiedigt.

De Commissie heeft hiervoor alle nodige voorstellen op tafel gelegd en is groot voorstander van een stapsgewijze behandeling van de verschillende voorstellen. Inmiddels is met betrekking tot vijf voorstellen tot hervorming van het asielstelsel een evenwichtig politiek akkoord binnen bereik. Het Europees Parlement en de Raad zouden nu de gelegenheid te baat moeten nemen om het proces vóór de verkiezingen voor het Europees Parlement te voltooien en de burgers te tonen en dat de EU in staat is om spijkers met koppen te slaan. Zoals de Commissie in december 2018 heeft verklaard⁴¹, levert elk van deze voorstellen op zich al een aanzienlijk voordeel op en zijn er geen technische of juridische bezwaren tegen om één of meerdere ervan afzonderlijk vast te stellen. De verordening asielnormen moet de rechten van erkende vluchtelingen garanderen en secundaire bewegingen ontmoedigen. Ook de richtlijn opvangvoorzieningen zou secundaire bewegingen tegengaan, door in de hele EU geharmoniseerde en behoorlijke opvangomstandigheden voor asielzoekers te waarborgen. De verordening inzake het Asielagentschap zou het Bureau in staat stellen zijn bijstand aan lidstaten op voeren met snelle en volledige steun. Dankzij de nieuwe regels voor Eurodac zouden de lidstaten secundaire bewegingen beter kunnen opsporen en personen zonder verblijfsrecht in de EU beter kunnen identificeren. Het EU-hervestigingskader zou zorgen voor veilige en legale migratiemogelijkheden, irreguliere migratiestromen verminderen en de betrekkingen met onze externe partners vergemakkelijken. De Commissie blijft tot de eindstreep met het Europees Parlement en de Raad samenwerken om vooruitgang te boeken.

Verder blijft de Commissie de wijze waarop het huidige asielstelsel van de EU wordt toegepast in de EU-lidstaten monitoren, onder andere door het onderzoeken van tekortkomingen in de uitvoering of van onvolkomenheden in de nationale wetgeving ter omzetting van de verschillende asielinstrumenten.

EU-steun voor bescherming in het buitenland

Het is in overeenstemming met de waarden van de EU en vergroot onze geloofwaardigheid bij partnerlanden om degenen die daaraan het meest behoefte hebben, de mogelijkheid te bieden van veilige en ordelijke hervestiging. Hervestiging biedt mensen die recht hebben op internationale bescherming, de mogelijkheid op veilige wijze naar Europa te komen. In het kader van de huidige EU-regeling voor hervestiging hebben 20 lidstaten toegezegd uiterlijk in oktober 2019 te zullen zorgen voor meer dan 50 000 plaatsen voor de meest noodlijdenden. Meer dan 24 000 van die toegezegde plaatsen zijn inmiddels aangeboden, waardoor personen onderdak in de EU hebben gekregen. Zo is de lopende hervestiging van meer dan 2 000 mensen uit Libië cruciaal voor de bescherming die de EU in samenwerking met het VN-vluchtelingenbureau (UNHCR) en de Nigerese autoriteiten biedt aan mensen in ernstige nood. De lidstaten moeten deze dynamiek nu in stand houden en ervoor zorgen dat de overige plaatsen die zijn toegezegd, vóór de uiterste termijn in oktober worden benut.

Het beschermen van vluchtelingen en migranten buiten de EU is sinds 2015 een van de belangrijkste thema's van het EU-beleid. Miljoenen mensen zijn ondersteund via regelingen

⁴¹ COM(2018) 798 final van 4.12.2018.

die ten doel hebben te voorzien in basisbehoeften en de levenskwaliteit te verbeteren van mensen die hebben moeten vluchten voor conflicten in hun eigen land. Met name de langdurige crisis in Syrië heeft geleid tot enorme humanitaire nood onder meer dan 13 miljoen mensen in het land zelf en 5,6 miljoen mensen in de buurlanden.

- In het kader van de Faciliteit voor vluchtelingen in Turkije ondersteunt de EU Turkije bij de enorme taak bijna 4 miljoen vluchtelingen opvang te bieden. Tegen het einde van 2018 waren 1,5 miljoen van de meest kwetsbare vluchtelingen dankzij humanitaire bijstand geholpen door middel van het sociale vangnet voor noodgevallen (ESSN), en konden meer dan 410 000 leerlingen onderwijs volgen.⁴² Nog eens 600 000 kinderen kregen hulp bij hun integratie in het Turkse onderwijssysteem. Er is ondersteuning verleend bij vier miljoen consulten in de eerstelijnsgezondheidszorg en er zijn meer dan 500 000 Syrische kinderen ingeënt. Van de tweede tranche van 3 miljard euro is nu 1,2 miljard euro vastgelegd.
- In 2018 heeft de EU haar belofte van de tweede conferentie in Brussel over ondersteuning van Syrië en de regio gestand gedaan. Daarmee heeft zij het totaalbedrag aan steun van de EU en haar lidstaten sinds het begin van de crisis op bijna 17 miljard euro gebracht. Dat maakt de Unie tot de grootste donor. Voorts heeft de EU aanzienlijke humanitaire steun verleend aan mensen die in Syrië zelf ontheemd zijn geraakt en aan vluchtelingen en gastgemeenschappen in Jordanië en Libanon; ook heeft zij hulp geboden in Irak en Egypte. In totaal heeft het Regionaal Trustfonds van de EU in respons op de Syrische crisis in 2018 steun verleend aan ongeveer 2 miljoen Syrische vluchtelingen en gastgemeenschappen.⁴³ De derde conferentie in Brussel wordt het belangrijkste donorevenement voor de reactie op de crisis in Syrië in 2019 en de EU is van plan haar toezegging van de laatste jaren te bestendigen.
- Regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's gericht op Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika helpen derde landen die opvang bieden aan grote aantallen vluchtelingen om te voorzien in hun behoeften op het gebied van bescherming en ontwikkeling⁴⁴.
- Bescherming is ook een centraal thema van het EU-trustfonds voor Afrika dat, in aanvulling op humanitaire hulp, voorziet in de basisbehoeften van de ontheemden. Nu de regio van de Hoorn van Afrika meer dan vier miljoen vluchtelingen telt, en naar schatting tien miljoen mensen ontheemd zijn in eigen land, steekt het trustfonds er middelen in om vluchtelingen te helpen zelfvoorzienend te worden, en ondersteunt het de gastgemeenschappen. Bij de financiering uit het trustfonds wordt bijzondere aandacht besteed aan de bevordering van essentiële stabilisatie in Somalië en Sudan.

Ontheemding is een wereldwijd fenomeen dat om mondiale oplossingen vraagt. Functionerende asielstelsels zijn van cruciaal belang, zowel in de partnerlanden als in de EU. De EU moet de impuls benutten die van het mondiaal pact inzake vluchtelingen uitgaat met betrekking tot het verdere gebruik van de bestaande EU-kaders om derde landen te helpen vluchtelingen buiten de EU te ondersteunen.

⁴² Uit hoofde van het programma voor voorwaardelijke overdracht van contanten voor onderwijs (CCTE).

⁴³ Het budget van het trustfonds, dat wordt ondersteund door 22 lidstaten, Turkije en de EU-begroting, bedroeg eind 2018 1,6 miljard euro. 94 % vastgelegd, voor 74 % zijn contracten gesloten en 690 miljoen euro is uitbetaald. In een strategische tussentijdse evaluatie is aanbevolen de opdracht van het EU-trustfonds te verlengen tot na december 2019.

⁴⁴ Gefinancierd uit hoofde van het Fonds voor asiel, migratie en integratie. Sinds 2015 is circa 37 miljoen euro respectievelijk 27,5 miljoen euro ter beschikking gesteld voor projecten die gericht zijn op bescherming in Noord-Afrika en in de Hoorn van Afrika.

Volgende belangrijke stappen

- Het Europees Parlement en de Raad dienen hun goedkeuring te hechten aan het **nieuwe wetgevingskader** dat nodig is voor de invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat is opgewassen tegen de uitdagingen van de toekomst. De voorstellen die bijna afgerond zijn, zouden nog voor de Europese verkiezingen moeten worden goedgekeurd.
- De lidstaten moeten ervoor zorgen dat vóór de uiterste datum (oktober 2019) gebruik wordt gemaakt van de 50 000 plaatsen die zijn toegezegd voor **hervestiging**.
- De EU en de lidstaten zouden de steun die van wezenlijk belang is voor de **bescherming van vluchtelingen en migranten in derde landen** moeten voortzetten, en onder meer eerdere toezeggingen, gedaan tijdens de derde conferentie over Syrië in Brussel, gestand moeten doen.

4. *Legale migratie en integratie*

Legale migratiemogelijkheden vormen een essentieel onderdeel van het migratiebeheer van de EU; zij ontmoedigen het gebruik van irreguliere routes en getuigen van het streven van de EU naar echte langdurige partnerschappen. Legale migratie is eveneens van essentieel belang omdat zij de EU in staat stelt te voldoen aan de huidige en toekomstige behoeften aan vaardigheden. Legale migratie vindt plaats binnen een goed ontwikkeld EU-rechtskader inzake toelatingsvoorwaarden, procedures en rechten van onderdanen van derde landen, waarbij de lidstaten zelf beslissen hoeveel onderdanen van derde landen zij voor economische doeleinden toelaten. De behandeling van het belangrijkste voorstel op dit gebied, inzake een herziening van de richtlijn inzake de blauwe kaart, verkeert momenteel echter in een impasse. De Commissie zal met het oog op verdere raadpleging binnenkort de resultaten presenteren van een uitvoerige evaluatie (geschiktheidscontrole) van het wetgevingskader voor legale migratie.

Ondertussen zijn er verscheidene proefprojecten op het gebied van arbeidsmigratie gaande of in voorbereiding. Deze proefprojecten zijn van groot belang voor de ontwikkeling van een nieuwe aanpak van legale migratie. Ze bieden de mogelijkheid om legale migratie samen met belangrijke partnerlanden doeltreffender te beheren op basis van nieuwe structuren en benaderingen. Bij projecten waaraan België en Litouwen, Marokko en Nigeria meedoen, wordt het verhelpen van tekorten aan vaardigheden in de IT-sector gepaard aan mogelijke herintegratie aan het einde van het project. Verdere voorstellen voor projecten waarbij Spanje en Frankrijk samenwerken met Noord-Afrikaanse landen worden momenteel geëvalueerd. Deze specifieke projecten komen bovenop een in december 2018 aangenomen regionaal programma inzake legale migratie waarbij Duitsland in het kader van mobiliteitsregelingen samenwerkt met een aantal landen in Noord-Afrika.

Integratie is een belangrijke stap in het migratieproces, die waarborgt dat de vaardigheden en competenties van hen die recht hebben op verblijf, worden gebruikt en ontwikkeld ten behoeve van het algemeen nut, maar ook voor inclusieve, hechte samenlevingen zorgt. Succesvolle integratie van legaal verblijvende onderdanen van derde landen is cruciaal voor uit economisch en sociaal oogpunt geslaagde migratie, zo blijkt uit de verschillen in resultaten

tussen onderdanen van derde landen en EU-burgers op het gebied van arbeidsparticipatie, armoede en toegang tot essentiële diensten zoals onderwijs en gezondheidszorg. Het ondersteunen van de integratie van legaal verblijvende onderdanen van derde landen en mensen met een migratieachtergrond is een centraal punt van het voorgestelde meerjarig financieel kader voor de periode 2021-2027.⁴⁵ In de vroege stadia van integratie zouden normaal gezien onder meer een basistaalcursus, een inburgeringscursus en een éénloketsysteem voor advies worden aangeboden⁴⁶. Andere soorten maatregelen zouden betrekking hebben op meer systematische integratie op de arbeidsmarkt⁴⁷ en de sociale inclusie van onderdanen van derde landen en mensen met een migratieachtergrond⁴⁸.

Een ander belangrijk aspect is de preventie en bestrijding van arbeidsuitbuiting, die ook illegale migratie aantrekt. De EU-wetgeving verbiedt de indienstneming van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, inclusief diegenen die onderworpen zijn aan uitbuiting op de werkplek, en schrijft minimumnormen voor inzake het voorkomen, opsporen en bestraffen van overtredingen.

Volgende belangrijke stappen

- De Commissie zal de brede beoordeling (*geschiktheidscontrole*) van het bestaande regelgevingskader inzake legale migratie afronden en de resultaten ervan ter raadpleging voorleggen aan belanghebbenden.
- Met steun van de EU zouden de lidstaten meer werk moeten maken van **proefprojecten inzake legale migratie**, door meer steun te verlenen voor nieuwe projecten en synergie te creëren tussen bestaande projecten van de lidstaten.
- Het Europees Parlement en de Raad moeten zorgen voor ondersteuning van **integratiemaatregelen in het volgende meerjarig financieel kader**.
- De EU moet de nieuwe financieringsprogramma's gebruiken voor verbetering van de coördinatie, afstemming van de vaardigheden en een betere monitoring van de **integratiemaatregelen** in de lidstaten.

⁴⁵ Het voorstel van de Commissie bevat gemeenschappelijke bepalingen voor zeven fondsen, die moeten zorgen voor betere synergie en dus meer efficiëntie bij de aanpak van de integratie van legaal verblijvende onderdanen van derde landen en mensen met een migratieachtergrond.

⁴⁶ Hoofdzakelijk in het kader van het Fonds voor asiel en migratie. Andere acties betreffen onder meer bijstand op gebieden als huisvesting en gezondheidszorg, en bevordering van de interactie met de gastsamenvleving.

⁴⁷ Het gaat onder meer om werkgerichte taalcursussen, beroepsonderwijs- en beroepsopleidingsprogramma's, acties ter ondersteuning van zelfstandige arbeid, de bevordering van de deelname van vrouwen aan de arbeidsmarkt, sociale inclusie, enz., overeenkomstig de specifieke doelstellingen die zijn vastgelegd in het regelgevingsvoorstel inzake het Europees Sociaal Fonds Plus.

⁴⁸ Met name via het voorstel om 25 % te reserveren voor sociale inclusie in het kader van het Europees Sociaal Fonds Plus. Het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling kan ook steun verlenen voor investeringen in nieuwe opvangfaciliteiten en sociale huisvesting, alsook voor de vernieuwing van achtergestelde stedelijke en plattelandsgebieden.

V. CONCLUSIE

Door een gestage toename van de migratiedruk en het risico op instabiliteit buiten de grenzen van de EU blijft migratie een van de belangrijkste uitdagingen waar de EU voor staat. Daarom is het van essentieel belang dat de EU beschikt over de instrumenten die zij de komende jaren nodig zal hebben: een hecht partnerschap met landen van herkomst en doorreis, de vereiste financiële middelen en een wetgevingskader en operationele capaciteit die de balans tussen solidariteit en verantwoordelijkheid weerspiegelen – een balans die de kern moet uitmaken van de brede aanpak van de EU. De Commissie is van mening dat als de EU zich goed wil voorbereiden, het zaak is haar voorstellen tot hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en tot verbetering van de Europese grens- en kustwacht, goed te keuren, te zorgen voor voldoende financiering in het volgende meerjarig financieel kader en altijd vast te houden aan het ambitieniveau.

Op migratiegebied is een brede aanpak — maatregelen met partners buiten de EU, aan de buitengrenzen en binnen de EU – absoluut noodzakelijk. Er bestaat een duidelijke correlatie tussen krachtig grens- en migratiebeleid en ons vermogen om de voordelen van het Schengengebied te bewaren. Momenteel verrichten zes Schengenlanden controles aan de binnengrenzen⁴⁹. De Commissie heeft uiteengezet hoe de veiligheid kan worden verbeterd door middel van evenredige politiecontroles en samenwerking, zonder dat grenscontroles nodig zijn, en wijzigingen voorgesteld met betrekking tot de regels inzake de tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen⁵⁰. Gezien alle inspanningen ter versterking van het beheer van de buitengrenzen en rekening houdend met de afname van het aantal irreguliere migranten, is het tijd om de balans op te maken met het oog op het opheffen van de controles aan de binnengrenzen en het herstellen van een volledig functionerend Schengengebied.

In de vier jaar die zijn verstreken sinds de vaststelling van de Europese migratieagenda, is gebleken dat de alomvattende aanpak voortdurend over de hele breedte doortastend dient te worden uitgevoerd. De les is dat een verenigd optreden en gezamenlijke inspanningen van de lidstaten en de EU, in nauwe samenwerking met partners buiten de EU, resultaten hebben opgeleverd en dat dit de enige manier is om migratie beter te beheren en te waarborgen dat de waarden van de EU de hoeksteen van ons migratiebeleid blijven. Dit is wat de Europese burgers van de Europese Unie verwachten.

⁴⁹ Oostenrijk, Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen om redenen die verband houden met de migratiecrisis en secundaire bewegingen; Frankrijk vooral op grond van terroristische dreiging.

⁵⁰ C(2017) 3349 final van 12.5.2017, C(2017) 6560 final van 27.9.2017 en C(2017) 571 final van 27.9.2017.