



Brussel, 10.2.2016
COM(2016) 85 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese
migratieagenda**

Mededeling over de voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda

I INLEIDING: DE AANPAK VAN DE VLUCHTELINGENCRISIS

Wereldwijd zijn er momenteel meer dan 60 miljoen vluchtelingen of binnenlands ontheemden: de vluchtelingen crisis is daarmee de ernstigste sinds de Tweede Wereldoorlog. De directe oorzaak zijn conflicten en de crises, in Syrië en elders, maar het recordaantal migranten en vluchtelingen dat in 2015 in de Europese Unie aankwam, is ook het gevolg van onderliggende trends op het gebied van demografie, klimaatverandering, armoede en de mondialisering van het vervoer en de communicatie. Het is onwaarschijnlijk dat deze combinatie van factoren in de nabije toekomst een keer zal nemen. Daarom moet het migratiestelsel van de EU in 2016 radicaal worden versterkt. We moeten niet alleen de gevolgen van de onbeheerde en irreguliere stromen van personen aanpakken, maar daadwerkelijk bereid zijn om deze stromen te beheren. Voor personen die bescherming behoeven, moet worden voorzien in de mogelijkheid van gecontroleerde en legale binnenkomst en degenen die geen recht op verblijf in de Europese Unie hebben, dienen snel en doeltreffend te worden geïdentificeerd en teruggeleid.

In de tweede helft van 2015 kwam een ongekend aantal mensen irregulier de Europese Unie binnen. Op het hoogtepunt van de toestroom, in oktober 2015, kwamen in één maand meer dan 200 000 mensen in Griekenland aan. Hoewel er in januari met een toestroom van iets meer dan 60 000 mensen sprake was van een aanzienlijke daling, zijn de cijfers voor de wintermaanden in vergelijking met de afgelopen jaren nog steeds hoog. De recente intensivering van het conflict in Syrië zorgt naar verwachting voor een verdere instroom van vluchtelingen in Turkije. Dit betekent dat er voortdurend een beroep zal worden gedaan op de Europese solidariteit, overeenkomstig de verantwoordelijkheden van de EU uit hoofde het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen en de humanitaire waarden, dat alle lidstaten van de Europese Unie hebben onderschreven. Ook moet de EU er voor zorgen dat vluchtelingen geen gevaarlijke reis hoeven te maken, door hen dichterbij huis te helpen. Hoewel een vermindering van de stromen zeer wenselijk is, aangezien nationale en lokale autoriteiten er vaak niet op berekend zijn, moeten we ons geen illusies maken dat de vluchtelingen crisis ten einde zal zijn vóórdat de dieperliggende oorzaken (instabiliteit, oorlog en terreur in de onmiddellijke buurlanden van Europa en met name voortdurende oorlog en wreedheden in Syrië) definitief uit de wereld zijn geholpen. De enige verantwoorde handelwijze bestaat erin deze realiteit onder ogen te zien, er naar de burger open en eerlijk over zijn en nog meer in het werk te stellen om de gevolgen van deze situatie in de Europese Unie beter en doeltreffender te beheren. Daarvoor moet de Europese aanpak beter worden gecoördineerd en moeten de gezamenlijk overeengekomen regels en waarden van de EU in acht worden genomen.

De afgelopen maanden is er een route via de oostelijke Middellandse Zee en door de Westelijke Balkan ontstaan; op doortocht naar het noorden passeren migranten daarbij de ene na de andere grens, hetgeen volstrekt in tegenspraak is met de beginselen van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel en de Schengenvoorschriften. Dit zorgde er weer voor dat verschillende lidstaten opnieuw tijdelijke interne grenscontroles invoerden en twijfelden aan de goede werking van het Schengen gebied van vrij verkeer en de voordelen daarvan voor de Europese burgers en de Europese economie. Veiligheid is ook van een belangrijk punt van zorg, met name in de nasleep van de recente terroristische aanslagen op Europese bodem, en sommige lidstaten hebben veiligheid aangevoerd om deze tijdelijke maatregelen te rechtvaardigen. Het doel moet zijn te garanderen dat elke persoon die in de EU aankomt, aan grondige veiligheidscontroles wordt onderworpen.

De Europese Commissie heeft het afgelopen halfjaar consequent en voortdurend gewerkt aan een snel, gecoördineerd Europees antwoord. Zij presenteerde een uitgebreide reeks voorstellen om lidstaten uit

te rusten met de noodzakelijke instrumenten om het grote aantal migranten aan te kunnen en veel van deze voorstellen zijn al goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad. Onze aanwezigheid op zee is verdrievoudigd, er is een nieuw systeem voor solidariteit in noodgevallen opgezet, waarmee asielzoekers worden herplaatst vanuit de landen waar de nood het grootst is, uit de EU-begroting is een recordbedrag van tien miljard EUR vrijgemaakt om de vluchtelingen crisis aan te pakken en de landen waar de nood het hoogst is, bij te staan, er is een nieuw kader voor coördinatie en samenwerking opgezet voor de landen van de Westelijke Balkan, er is een nieuw partnerschap met Turkije in de steigers gezet en de Commissie is met een ambitieus voorstel gekomen voor een nieuwe Europese grens- en kustwacht. Met al deze voorstellen versterken we het asiel- en migratiebeleid van Europa, zodat het de nieuwe uitdagingen aankan.

Hoewel de belangrijke bouwstenen voor een duurzaam stelsel voor migratiebeheer nu op papier staan, ontbreekt het voorsnog aan een snelle, volledige uitvoering ervan in de praktijk. In december heeft de Europese Commissie verslag uitgebracht over de voortgang bij het uitvoeren van de door de lidstaten genomen beslissingen en stelde zij vast dat de uitvoering te langzaam ging. Twee maanden later is er ten aanzien van een reeks kwesties sprake van enige vooruitgang. Dit neemt echter niet weg dat verschillende termijnen niet zijn gehaald en dat tal van toezeggingen nog maar langzaam worden nagekomen. Alle lidstaten moeten op het hoogste niveau hun politieke verantwoordelijkheid nemen, zodat nationale en lokale autoriteiten in het kader van de overeengekomen gecoördineerde Europese respons de vluchtelingen crisis ter plaatse het hoofd kunnen bieden met de steun en bijstand van de EU die de afgelopen maanden beschikbaar is gesteld.

Het herstellen van een ordelijk beheer van de grenzen aan de oostelijke Middellandse Zee-/Westelijke Balkanroute heeft op dit moment de hoogste prioriteit voor de Europese Unie. Op de volgende bijeenkomst van de Europese Raad moeten de leiders zich ertoe verbinden om vóór het voorjaar alles te doen wat nodig is om de orde in het migratiestelsel te herstellen en de irreguliere en ongecontroleerde stromen via de oostelijke Middellandse Zee-/Westelijke Balkanroute te controleren. Dit vereist van alle lidstaten moeilijke beslissingen, vastberaden handelen, verantwoordelijkheid en solidariteit.

Het belangrijkste is dat de lidstaten zich ertoe moeten verbinden om een eind te maken aan het "doorwuiven" van migranten die aangeven elders asiel aan te willen vragen. Mensen die in de Unie aankomen, moeten weten dat zij indien nodig zullen worden beschermd, maar dat het niet aan hen is om te bepalen op welke plek zij deze bescherming zullen genieten. Als zij niet voor bescherming in aanmerking komen, zullen zij worden teruggestuurd, met volledige inachtneming van het beginsel van non-refoulement.

Griekenland en de landen op de Westelijke Balkanroute die eerder worden aangedaan, hebben aanzienlijke steun nodig om diegenen die bescherming behoeven, doeltreffend te registreren en hun aanvragen te behandelen, en diegenen die niet in aanmerking komen voor bescherming, snel terug te sturen naar hun land van herkomst of naar andere veilige derde landen waar zij doorheen zijn gereisd. De andere lidstaten moeten, via een versnelde uitvoering van de noodherplaatsingsregelingen die al sinds september 2015 van kracht zijn, gestalte geven aan hun toezeggingen om de verantwoordelijkheid te delen en opvang en bescherming te bieden aan diegenen die daar recht op hebben. Evenzo geldt dat Griekenland weliswaar het nodige moet doen om de controles van de buitengrenzen van Schengen en de Dublin-regels weer normaal toe te passen, maar het land niet alleen kan opdraaien voor de gevolgen van de vluchtelingen crisis: het dient financiële steun en technische bijstand te blijven ontvangen van de EU-instellingen en -agentschappen en van alle andere lidstaten om de verantwoordelijkheden van een lidstaat van eerste binnenkomst te kunnen dragen conform de gezamenlijk overeengekomen EU-regels.

In deze mededeling wordt de tenuitvoerlegging van de naar aanleiding van de vluchtelingen crisis overeengekomen maatregelen geïnventariseerd en worden de belangrijkste gebieden onderscheiden die op korte termijn meer actie behoeven om de situatie weer onder controle te krijgen. De Commissie zal in de aanloop naar de bijeenkomst van de Europese Raad in maart verdere informatie verstrekken over de meer fundamentele wijzigingen die voor een duurzaam migratiebeleid nodig zijn, en met name voor de hervorming van het Dublinsysteem.

Om de vluchtelingen crisis doeltreffend het hoofd te kunnen bieden, moeten de staatshoofden en regeringsleiders zich tijdens de Europese Raad in februari zich verbinden tot het volgende:

- de hotspots in Griekenland en Italië zo spoedig mogelijk voltooien om, overeenkomstig het beginsel dat niemand in de EU aankomt zonder behoorlijke registratie en het afnemen van vingerafdrukken, de registratie van en de bijstand aan migranten en vluchtelingen te garanderen, met specifieke steun van de EU om te zorgen voor verhoogde opvangcapaciteit en volledig functionerende asiel- en terugkeerprocedures;
- een einde maken aan het "doorwuiven" en krachtiger streven naar de toepassing van EU-regels inzake asiel en grensbeheer;
- veel meer vaart zetten achter de overeengekomen herplaatsingsregeling om Italië en Griekenland te ontlasten;
- intensiever en coherenter gebruikmaken van de bepalingen op grond waarvan asielzoekers naar veilige derde landen kunnen terugkeren;
- uitvoering geven aan de overeengekomen aanpak voor betere samenwerking en coördinatie tussen de landen op de Westelijke Balkanroute;
- veel meer in het werk stellen om een doeltreffende terugkeer en overname te garanderen en de onderliggende oorzaken van migratie aan te pakken via optimalisatie van alle beschikbare instrumenten, inclusief handelspreferenties en ontwikkelingssamenwerking, zodat toezeggingen van derde landen tot concrete resultaten leiden;
- vaart zetten achter de maatregelen in het kader van het gezamenlijk actieplan EU-Turkije om de stromen vanuit Turkije in te dammen, en snel uitvoering geven aan projecten in het kader van de faciliteit voor vluchtelingen in Turkije;
- de buitengrenscontroles verscherpen door uiterlijk in juni, maar als het kan eerder, in te stemmen met een Europese grens- en kustwacht en door deze in de zomer operationeel te maken;
- helpen voorzien in de basisbehoeften van de meest kwetsbare migranten en vluchtelingen, met name kinderen;
- de EU-capaciteit voor humanitaire hulpverlening aan derde landen opvoeren en capaciteit creëren om in de EU humanitaire bijstand te verstrekken, teneinde landen met een groot aantal vluchtelingen en migranten te helpen;
- EU-steun aan Syrische vluchtelingen uitbreiden, onder meer door legale mogelijkheden te bieden via hervestiging en de goedkeuring van de vrijwillige regeling met Turkije voor toelating op humanitaire gronden, overeenkomstig de aanbeveling van de Commissie van 15 december 2015.

II. RESULTATEN TOT NU TOE

II.1 Operationele maatregelen

Beheer van de instroom van migranten en vluchtelingen

Reddingsacties op zee waren prioriteit nummer één voor de Europese Unie. In de loop van 2015 werden bij de gezamenlijke Frontex-operaties **Triton** en **Poseidon** meer dan 250 000 mensen gered¹. Met deze interventies en de inzet van de snelgrensinterventieteams van Frontex in de Egeïsche Zee werden meer dan één miljoen irreguliere immigranten opgespoord en meer dan 900 vermoedelijke mensensmokkelaars gearresteerd.

De maatregelen van de EU zijn ook rechtstreeks tegen migrantensmokkel gericht. In het zuidelijke en centrale Middellandse Zeegebied is de Eunavformed-operatie Sophia een nieuwe fase ingegaan waarbij, in de internationale wateren, aan boord wordt gegaan van vaartuigen die mogelijk voor migrantensmokkel of mensenhandel worden gebruikt, en deze worden doorzocht, in beslag genomen en afgeleid. De operatie, waarbij meer dan 9 000 mensen zijn gered, zou ook tot de Libische territoriale wateren kunnen worden uitgebreid, als de institutionele en politieke ontwikkelingen in Libië dit toestaan.

De EU-agentschappen, Frontex en Eurojust hebben hun capaciteit voor de bestrijding van migrantensmokkel uitgebreid: ze zijn nu beter gecoördineerd, hebben meer middelen en ze zijn permanent aanwezig in de lidstaten die onder druk staan. Tot hun werkzaamheden behoren onder meer het ter plaatse verzamelen van informatie in de hotspots om nationale autoriteiten te helpen bij het verzamelen van informatie en het starten van onderzoeken. In 2015 werden 10 735 nieuwe vermoedelijke migrantensmokkelaars toegevoegd aan de database van Europol, die momenteel informatie bevat over meer dan 38 600 verdachten. Op 22 februari opent Europol het Europees Centrum tegen migrantensmokkel, een EU-kenniscentrum op het gebied van migrantensmokkel².

Met krachtige en gerichte steun van de EU zijn Griekenland en Italië begonnen met het opzetten (en in sommige gevallen voltooiën) van **hotspots**³ om te zorgen voor de screening, identificatie en het nemen van vingerafdrukken van onderdanen van derde landen die op irreguliere wijze bij de buitengrens van de EU aankomen. Registratie is een cruciale eerste stap bij het controleren en beheren van de stromen. De hotspots zijn zodanig opgezet dat geïntegreerde teams van grenswachten 24 uur per dag, zeven dagen per week, in specifieke faciliteiten kunnen werken. Iedereen die bij de buitengrenzen aankomt, moet worden geregistreerd, zijn vingerafdruk laten nemen en zijn documenten aan de hand van nationale en internationale veiligheidsdatabases laten controleren. Onderdanen van derde landen die op irreguliere wijze aankomen, dienen vervolgens te worden doorgeleid naar een van de drie volgende processen: het nationale asielstelsel, het Europees herplaatsingssysteem of de terugkeerregeling. **Het aandeel migranten van wie de vingerafdrukken in de Eurodac-databank zijn ingevoerd, is in Griekenland gestegen van 8 % in september 2015 tot 78 % in januari 2016, en in Italië in diezelfde periode van 36 % tot 87 %**⁴. De cijfers zullen naar verwachting nog verder oplopen als de hotspots volledig operationeel worden. De Commissie heeft een permanente aanwezigheid in beide lidstaten die er uitsluitend op is gericht de nationale autoriteiten bij te staan. Momenteel worden

¹ In het centrale Middellandse Zeegebied zijn bij operatie Triton, die in mei drie keer zo groot is geworden, van 1 januari 2015 tot en met 31 januari 2016 155 000 mensen gered. De acties in de oostelijke Middellandse Zee zijn in december 2015 met de gezamenlijke operatie Poseidon geïntensiveerd en in dezelfde periode zijn meer dan 107 000 mensen gered.

² Het dertigkoppige kenniscentrum beoogt tevens de samenwerking te intensiveren tussen de belangrijkste organen, zoals de financiële inlichtingeneenheden, de eenheid voor melding van internetuitingen en de nationale contactpunten van de lidstaten.

³ Mededelingen van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: voortgangsverslagen over de uitvoering van de hotspots in Griekenland en Italië, COM(2015) 678 final en COM(2015) 679 final van 15 december 2015. Zie bijlagen 2 en 3.

⁴ Italië en Griekenland behoorden tot de vier lidstaten (de andere zijn Cyprus en Kroatië) waartegen de Commissie een inbreukprocedure heeft ingeleid betreffende de Eurodac-verordening.

slechts 518 Frontex-deskundigen en 21 EASO-deskundigen ingezet in de hotspots. Dit aantal is ontoereikend. Het verzoek aan lidstaten om snelle interventieteams is succesvoller⁵.

De Commissie heeft een recordbedrag van 10 miljard EUR uit de EU-begroting vrijgemaakt voor de aanpak van de vluchtelingen crisis. Een verhoging van de noodfinanciering betekende bijvoorbeeld dat in 2015 174 miljoen EUR beschikbaar was. Dit geld werd snel ingezet en was aan het eind van het jaar volledig gebruikt. In 2016 is op dezelfde manier 161 miljoen EUR beschikbaar gesteld. Ongeveer 146 miljoen EUR is toegekend aan noodfinanciering voor Griekenland.

Een ander belangrijk aspect van de EU-steun is **herplaatsing**. De wetgeving en de structuren zijn voorhanden om voor maximaal 160 000 mensen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, noodherplaatsing in andere lidstaten te kunnen realiseren⁶. In de EU-begroting is 640 miljoen EUR opgenomen om herplaatsing te ondersteunen⁷, maar het tempo waarin vooruitgang wordt geboekt, blijft ver achter bij de behoeften (zie het deel over herplaatsing en bijlage 4).

In reactie op de ernstige migratiedruk en de bijzondere moeilijkheden die Zweden ondervindt, heeft de Commissie in december voorgesteld om de verplichtingen van Zweden in het kader van de herplaatsingsregeling tijdelijk op te schorten. De Commissie heeft nu een soortgelijke opschorting van de herplaatsingsverplichtingen van Oostenrijk voorgesteld.

In december heeft de Commissie een programma van 80 miljoen EUR goedgekeurd ter ondersteuning van de opbouw van **opvangcapaciteit** om migranten en vluchtelingen in Griekenland te huisvesten en de overeengekomen 50 000 extra plaatsen te realiseren, inclusief een door de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR) beheerd netwerk van 20 000 plaatsen voor asielzoekers op basis van een voucherregeling en de ondersteuning van de totstandkoming van 7 000 plaatsen in de hotspot-gebieden. In het kader van de voucherregeling zijn 14 950 plaatsen vastgesteld.

De Commissie heeft een taskforce opgericht om asielzoekers doeltreffend te **informer**en over hun rechten en plichten. Het is van essentieel belang dat mensen weten dat ze het recht hebben om asiel aan te vragen, maar niet om zelf de lidstaat te kiezen, en dat ze naar behoren over de gevolgen van de herplaatsingsregeling worden geïnformeerd. De eerste reeks informatieproducten over asiel en herplaatsing is beschikbaar in 14 talen⁸ en wordt momenteel door het EASO gebruikt in de hotspots.

Solidariteit en verantwoordelijkheid

Er is gebruikgemaakt van het **mechanisme voor civiele bescherming van de Unie** om vijf landen te ondersteunen, waarbij vier verzoeken nog altijd actief zijn, nl. van Servië, Slovenië, Kroatië en Griekenland. In totaal hebben 15 landen hulp aangeboden en bijvoorbeeld tenten, slaapartikelen, persoonlijke beschermingsmiddelen, verwarmingen, generatoren en verlichting geleverd. De Europese Commissie verleent financiële steun voor het vervoer van de bijstand die door de deelnemende staten wordt aangeboden, en vergemakkelijkt de algehele coördinatie van het vervoer en de logistiek. De Commissie heeft haar financiering recent verhoogd en dekt nu 85 % van de kosten voor het vervoer

⁵ De respons op de huidige oproep van Frontex is 83 %. Het EASO heeft om 374 deskundigen gevraagd en er zijn er 201 toegezegd.

⁶ Op het in september door de Commissie georganiseerde forum voor herplaatsing en hervestiging met de lidstaten zijn de verschillende stappen voor de uitvoering van de herplaatsing overeengekomen.

⁷ Inclusief een in december toegekende subsidie van 20 miljoen EUR om Griekenland te helpen bij de uitvoering, een lumpsum van 6 000 EUR voor lidstaten voor elke herplaatste persoon en 500 EUR als bijdrage in de kosten voor de overbrenging. Dit laatste bedrag wordt uitbetaald in de volgende tranche in het kader van de nationale AMIF- en ISF-programma's.

⁸ Engels, Frans, Spaans, Italiaans, Portugees, Arabisch, Farsi, Armeens, Pasjtje, Russisch, Somalisch, Albanees, Tigrinya en Urdu.

van deze hulp, maar er staan nog altijd bijstandsverzoeken van lidstaten open, zoals in bijlage 9 is beschreven.

Er vinden wekelijks door de Commissie georganiseerde vergaderingen plaats om toezicht te houden op het 17 punten tellende plan dat is overeengekomen tijdens de topbijeenkomst met voorzitter Juncker over de vluchtelingenstromen langs de **Westelijke Balkanroute**. In een tijd waarin er vrijwel geen sprake meer was van communicatie, is deze coördinatie essentieel geweest om het risico te verminderen dat een land onverwachte stappen zou nemen die van invloed zouden zijn op een ander land. Hiervoor is rechtstreekse steun beschikbaar gesteld. De Commissie heeft 10 miljoen EUR toegewezen aan Servië en de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië; verhoogde operationele capaciteit op het gebied van het migratiebeheer moet tot concrete resultaten leiden⁹. Dit bedrag komt bovenop de 22 miljoen EUR die aan humanitaire hulp is toegewezen.

II.2 Externe dimensie

De externe en de interne dimensie van migratie zijn nauw met elkaar verweven. Met haar maatregelen heeft de EU zich gericht op het aanpakken van de onderliggende oorzaken van de toegenomen migratiestromen, namelijk de factoren die de stromen op gang brengen en vergemakkelijken, en op het wegnemen van de noodzaak voor vluchtelingen om een gevaarlijke reis naar Europa te maken, door ze dichterbij huis te helpen. Zij heeft zich daarnaast gericht op het verbeteren van de samenwerking op het gebied van migratiebeheer met derde landen van herkomst en doorreis, als essentieel onderdeel van hun bilaterale partnerschap met de EU en haar lidstaten.

De **diplomatieke inspanningen** om crises zoals in Syrië en Libië op te lossen en de dreiging van Da'esh te bestrijden zijn op de onderliggende oorzaken van de stromen gericht en moeten een stabiele omgeving creëren waar vluchtelingen naar kunnen terugkeren. Dit moet een wereldwijd streven zijn. In het geval van Libië heeft de EU politieke, financiële en logistieke steun verleend aan de inspanningen van de Verenigde Naties om een einde te maken aan de politieke en veiligheids crisis. De afgelopen maanden is aanzienlijke vooruitgang geboekt en in december is het politieke akkoord over Libië ondertekend. De vooruitgang is echter broos en deze stappen moeten snel worden geconsolideerd met behulp van een regering van nationale eenheid die voldoende bevoegdheden geniet om het hoofd te kunnen bieden aan de dreigingen en uitdagingen waarmee Libië wordt geconfronteerd. De in december ondertekende overeenkomst moet een vervolg krijgen in de vorm van een regering van nationale eenheid die is opgewassen tegen de dreigingen en uitdagingen waarmee het land wordt geconfronteerd: de EU heeft een steunpakket van 100 miljoen EUR klaarliggen om een toekomstige regering te helpen. De EU is wat Syrië betreft de belangrijkste donor van humanitaire en ontwikkelingshulp. Bovendien speelde zij, en speelt zij nog altijd, een belangrijke rol bij de oprichting en de werkzaamheden van de Internationale Steungroep voor Syrië. De inspanningen van de EU hebben onder meer geleid tot de met eenparigheid van stemmen aangenomen resolutie van de VN-Veiligheidsraad waarbij een routekaart voor de besprekingen in Syrië en het politieke proces is vastgesteld. Nu de gevechten in het noorden van Syrië heviger worden, moeten de diplomatieke inspanningen worden verdubbeld.

De EU heeft op verschillende manieren gereageerd op de vernietigende gevolgen van de Syrische crisis. Wat betreft de **humanitaire hulp aan Syrië** en de buurlanden waar de vluchtelingen worden opgevangen, bedroeg de bijdrage uit de EU-begroting in 2015 meer dan 400 miljoen EUR: deze bijdrage maakt deel uit van de meer dan 5 miljard EUR aan humanitaire, ontwikkelings- en stabilisatiehulp die de EU in totaal heeft toegezegd. Het ging hierbij onder meer om rechtstreekse steun aan Syriërs die in Syrië zijn gebleven en om steun aan landen met het grootste aandeel Syrische vluchtelingen per hoofd van de bevolking. Er is meer dan 160 miljoen EUR besteed aan

⁹ Evenals 8 miljoen EUR voor een regionaal programma.

levensreddende operaties in Syrië zelf, op het gebied van gezondheidszorg, bescherming, water, sanitaire voorzieningen, voedsel en huisvesting, 97 miljoen EUR aan vluchtelingen in Libanon, 58 miljoen EUR aan die Jordanië en 35 miljoen EUR aan die in Turkije. Het **Regionale trustfonds van de EU voor de Syrische crisis** is een zeer flexibel en doeltreffend instrument voor het bundelen en uitrollen van de hulp van de EU en haar lidstaten. Tot dusver heeft het fonds 654 miljoen EUR aan bijdragen aangetrokken, maar daarmee is het streefbedrag nog niet gehaald: daarvoor moeten de nationale bijdragen samen even hoog zijn als de bijdrage uit de EU-begroting¹⁰. Met het fonds worden tot 1,5 miljoen Syrische vluchtelingen en overbelaste gastgemeenschappen in Libanon, Turkije, Jordanië en Irak ondersteund. Er wordt op deze manier voorzien in basisonderwijs en kindbescherming, betere toegang tot gezondheidszorg, verbeterde drink- en afvalwaterinfrastructuur en ondersteuning van economische kansen en sociale inclusie. Zoals aangekondigd op de vorige week in **Londen** gehouden **conferentie over steun voor Syrië en de regio**, bedraagt de bijdrage van de EU voor het beëindigen van de crisis in Syrië in 2016 1,115 miljard EUR. De Commissie neemt maatregelen om ervoor te zorgen dat de EU-bijdrage in 2017 op hetzelfde niveau zal blijven. Op de conferentie heeft de Commissie wat de internationale reactie betreft eveneens het voortouw genomen met het voorstel om afspraken ("compacts") te maken met Jordanië en Libanon. Daarbij gaat het om brede pakketten met tal van beleidsmaatregelen op diverse bevoegdheidssterreinen van de Unie, en in het bijzonder om handelspreferenties.

In november 2015 kwamen tijdens de **migratietop in Valletta** Europese en Afrikaanse staatshoofden en regeringsleiders bijeen om de samenwerking op het gebied van migratie tussen de landen van herkomst, doorreis en bestemming te versterken. Tijdens de top werd de noodzaak onderstreept verdere inspanningen te leveren om de migratie naar Europa te beteugelen en migratie in de ontwikkelingssamenwerking te integreren. Ook werden er concrete maatregelen overeengekomen die eind 2016 moeten worden uitgevoerd. De EU heeft een **noodtrustfonds voor Afrika** opgezet ten behoeve van de stabiliteit, de bestrijding van de diepere oorzaken van onregelmatige migratie en ontheemding en de samenwerking op het gebied van migratie met landen van herkomst en doorreis. Het financieringsniveau nadert 1,9 miljard EUR, maar ook hier blijven de bijdragen van de lidstaten (van minder dan 82 miljoen EUR) ver achter bij de doelstelling om de bijdrage van de EU te evenaren¹¹. Er zijn al projecten afgesproken voor een totaalbedrag van meer dan 350 miljoen EUR, onder meer om banen te scheppen, het beheer van migratie te verbeteren en de veiligheid te vergroten¹². Daarnaast heeft de EU steun verleend aan vluchtelingen en binnenlands ontheemden in Libië. Op diplomatiek niveau zijn de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter en de Commissie tevens

¹⁰ Zie bijlage 7. Tot dusver is er 654 miljoen EUR toegewezen aan het trustfonds voor Syrië, waaronder 594 miljoen EUR uit de EU-begroting, maar slechts 60,5 miljoen EUR uit 19 lidstaten.

¹¹ Zie bijlage 7.

¹² Enkele voorbeelden zijn: Mali: drie projecten ter waarde van 43,5 miljoen EUR om lokale autoriteiten en de kwetsbare bevolkingsgroepen in het noorden van Mali te ondersteunen en in de rest van het land voor banen te zorgen; Niger: twee projecten ter waarde van 32 miljoen EUR in de regio Agadez om autoriteiten te helpen de migratiestromen te beheren en duurzame alternatieven voor irreguliere migratie te bevorderen; Senegal: een project ter waarde van 8 miljoen EUR om de meest kwetsbare personen in het land te helpen hun levensomstandigheden te verbeteren en de weerbaarheid van plaatselijke bevolking te ondersteunen; het proces van Khartoem: een project ter waarde van 40 miljoen EUR om het migratiebeheer te verbeteren via capaciteitsopbouw en het beschikbaar stellen van een basisuitrusting, de ontwikkeling van het beleid en de wetgeving inzake het bestrijden van mensenhandel en -smokkel, en het geven van voorlichting over de gevaren van irreguliere migratie; Ethiopië: een project ter waarde van 20 miljoen EUR om de levensomstandigheden van migranten en terugkeerders te verbeteren via een beroepsopleiding, microfinanciering en het scheppen van arbeidsplaatsen, met het oog op het scheppen van de voorwaarden voor de terugkeer en re-integratie van Ethiopische vluchtelingen; Somalië: een project ter waarde van 50 miljoen EUR om de vrijwillige terugkeer van Somalische vluchtelingen naar stabiele regio's in Somalië te ondersteunen en zo een gunstige omgeving voor hun terugkeer en re-integratie te creëren.

begonnen om migratie en veiligheid in de bilaterale politieke prioriteiten met Afrikaanse landen op te nemen.

Met het **gezamenlijke actieplan EU-Turkije**¹³ is een belangrijke stap vooruit voor de samenwerking ten behoeve van Syriërs die in Turkije tijdelijke bescherming genieten, en voor het migratiebeheer in verband met de crisis die het gevolg is van de situatie in Syrië (zie het deel over de samenwerking met Turkije hieronder). De EU en haar lidstaten zullen hun samenwerking met Turkije intensiveren en hun politieke en financiële inzet aanzienlijk opvoeren. Een belangrijke bijdrage van de EU, die de geest van de gezamenlijke verantwoordelijkheid weerspiegelt, is de op 24 november 2015 ingestelde **faciliteit voor vluchtelingen in Turkije**, waarvan de financiering op 3 februari 2016 door de lidstaten is overeengekomen. Met deze faciliteit worden de middelen van de EU en de lidstaten gebundeld, zodat per direct is voorzien in een alomvattend en gecoördineerd steunpakket ter ondersteuning van 2 miljoen Syrische vluchtelingen in Turkije. Het bedrag dat hiermee gemoeid is, bedraagt in 2016-2017 **3 miljard EUR**.

III. PRIORITAIRE MAATREGELLEN VOOR DE KOMENDE WEKEN EN MAANDEN

Het migratiebeheer van de EU is onder zware druk komen te staan door de stroom aan vluchtelingen en migranten. Het grensbeheer en de asielprocedures op de plaatsen van eerste binnenkomst waren hier niet tegen opgewassen. Er is een stroom van vluchtelingen en migranten ontstaan die duidelijk in strijd is met de basisregels van het asielstelsel van de EU. Vluchtelingen hebben geprobeerd door te reizen naar de door hen gewenste bestemming, terwijl de EU-regels voorschrijven dat zij bescherming moeten aanvragen in het eerste EU-land dat zij bereiken. In plaats dat de landen op de route hun verantwoordelijkheid namen om asielaanvragen te behandelen, begonnen zij zichzelf uitsluitend als doorreislanden te zien. Het gevolg was dat de regels niet meer werden toegepast en dat er onevenredige en onhoudbare druk op de drie belangrijkste lidstaten van bestemming kwam te staan. Hierdoor werd het ook veel moeilijker om vaart te zetten achter herplaatsing. Het herstellen van de orde in deze omstandigheden vereist snelle gecoördineerde Europese maatregelen, niet alleen om de onmiddellijke tekortkomingen te verhelpen, maar ook om de omvang van de toestroom van migranten zelf terug te brengen.

III.1 *Stabilisering van de situatie in de lidstaten die de sterkste druk ondervinden*

Er is onmiskenbaar behoefte aan maatregelen om de enorme druk te verhelpen op de lidstaten waar het merendeel van de vluchtelingen en migranten aankomt in de EU. De maatregelen moeten door alle lidstaten worden gesteund, en met name Griekenland en Italië moeten worden bijgestaan.

Door de **hotspot**-aanpak kan de aandacht uitgaan naar de plaatsen die het meest onder druk staan. Dankzij de hotspots kan enige orde en lijn worden aangebracht in een situatie waarin recordaantallen mensen aankomen. Zes maanden nadat de hotspots in september vorig jaar van start zijn gegaan, is er echter veel minder vooruitgang geboekt dan gezien de schaal van het probleem nodig is. Momenteel zijn slechts drie hotspots¹⁴ volledig operationeel. Het is nu van essentieel belang om de overige hotspots operationeel te maken. Dit moet snel gebeuren, anders bestaat er een groot risico dat de druk zich eenvoudigweg naar het zwakste punt verplaatst. De komende dagen moeten worden gebruikt om het proces te versnellen zodat de hotspots onmiddellijk volledig operationeel zijn. Dat betekent dat, met steun van de nationale en EU-ambtenaren ter plaatse, de tekortkomingen moeten worden aangepakt in de infrastructuur, bij het personeel en in de connectie tussen de hotspots en de rest van

¹³ Het gezamenlijke actieplan werd op 29 november 2015 op de top van staatshoofden en regeringsleiders van de EU met Turkije geactiveerd. Zie bijlage 1.

¹⁴ Twee in Italië en één in Griekenland.

het migratiestelsel. De regels inzake de registratie, identificatie, het nemen van vingerafdrukken en de veiligheidsscreening van mensen die aankomen moeten doeltreffend en systematisch worden toegepast. Het is van cruciaal belang dat lidstaten het verzoek van Frontex en AESO om deskundigen inwilligen¹⁵.

In het geval van **Griekenland** betekent dit dat werkzaamheden moeten worden bespoedigd en tekortkomingen met hernieuwd elan moeten worden aangepakt. De uitrol van de hotspots is langzaam gegaan. De hotspots moesten vanaf nul worden opgebouwd en er waren tekortkomingen op het gebied van infrastructuur, personele middelen en coördinatie. Momenteel kan slechts één hotspot als volledig operationeel worden beschouwd, maar de andere zijn bijna voltooid¹⁶. Na intensief overleg met de Commissie heeft de Griekse regering zich er recent toe verbonden de strijdkrachten in te zetten om de hotspots tegen de Europese Raad van februari volledig operationeel te maken. Dit omvat de voltooiing van de constructie, het leveren van essentiële diensten en het inzetten van het nodige personeel. De opvangcapaciteit moet omhoog, zowel ten behoeve van humanitaire behoeften als voor een beter beheer van de toestroom. Er is al EU-financiering al voorhanden om de 50 000 extra plaatsen die zijn afgesproken tijdens de topbijeenkomst over de Westelijke Balkan, snel te realiseren. In elke fase van het proces moeten gestandaardiseerde procedures worden toegepast en dient optimaal gebruik te worden gemaakt van de Eurodac-vingerafdrukscanners. De steun van de EU mag evenmin tekortschieten: de agentschappen moeten op alle eilanden aanwezig zijn.

In **Italië** is het aantal aangekomen migranten afgenomen doordat het winter is, maar er moeten voorbereidingen worden getroffen voor als de weersomstandigheden verbeteren en er zich waarschijnlijk een plotselinge toename voordoet¹⁷. Slechts twee hotspots¹⁸ zijn volledig operationeel. De herinrichting en de opening van twee andere hotspots ligt momenteel op schema. De trage voortgang bij de laatste twee hotspots hangt ermee samen dat één locatie momenteel als centrum voor herplaatsing wordt gebruikt en de andere locatie met administratieve problemen met de havenautoriteiten kampt. Indien nodig moeten er alternatieve locaties worden overwogen als dit de enige manier is om de komende weken voldoende capaciteit te hebben. Daarnaast moet er meer gedaan worden om lacunes op te vullen en de efficiëntie te verbeteren. Daarbij gaat het om betere medische hulp, meer coördinatie van de ontschepping van op zee geredde migranten en volledige connectiviteit van de databases voor veiligheidscontroles. De Commissie is bereid om (samen met functionarissen van Frontex en EASO) in Oost-Sicilië een innovatief mobiel hotspot-team op te zetten om te helpen bij het identificeren, het nemen van vingerafdrukken en het verstrekken van informatie aan migranten die niet in de aangewezen haven-hotspots kunnen worden ontscheept, en zo hulp te bieden bij opvullen van de lacunes bij het nemen van vingerafdrukken en de registratie van migranten buiten de hotspots. De connectie met het vasteland is van belang om ervoor te zorgen dat voor terugkeer of verdere asielprocedures aangemerkte migranten in het systeem opgeslagen blijven.

De **verscherpte veiligheidsmaatregelen** moeten een essentieel onderdeel uitmaken van de hotspots in Italië en Griekenland. Er zijn problemen geconstateerd op het gebied van de samenhang van de afgegeven documentatie en deze problemen lijken erger te zijn bij de knelpunten, zoals bij de overdracht van hotspots naar het vasteland. In Griekenland is de invoering van veiligheidskenmerken op het document dat bij registratie wordt afgegeven essentieel om te voorkomen dat deze documenten worden geruild of vervalst. De controles aan de hand van Europese en Interpol-veiligheids- en documentcontroledatabases, met name het Schengeninformatiesysteem, moeten een systematische

¹⁵ Deze steun dient gehandhaafd te blijven nu het mandaat van de individuele deskundigen afloopt. Er bestaat een reëel risico dat de vooruitgang teniet zal worden gedaan als deskundigen worden teruggehaald zonder te worden vervangen.

¹⁶ Zie bijlage 2.

¹⁷ Zie bijlage 3.

¹⁸ Lampedusa (sinds oktober 2015) en Pozzallo (sinds 19 januari 2016),

praktijk worden, waarbij de uitgezonden functionarissen van Frontex toegang moeten hebben tot de Europese databases. De systematische controles aan de hand van veiligheidsdatabases zijn niet alleen verplicht op grond van het EU-recht, maar des te belangrijker in het licht van de zeer reële terroristische dreiging. Zowel Griekenland als Italië heeft te maken gehad met het probleem dat migranten hebben geweigerd om hun vingerafdrukken te laten afnemen. Het wijzigen van nationale wetgeving moet prioriteit krijgen en alle operationele stappen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat van alle migranten vingerafdrukken worden afgenomen (inclusief, in laatste instantie, via een evenredig gebruik van dwang) en dat alle secundaire migratiebewegingen van niet-geïdentificeerde en ongeregistreerde migranten worden vermeden. Er is vooruitgang geboekt, maar er moet een tandje bij om ervoor te zorgen dat uiterlijk op het moment van de Europese Raad van maart sprake is van een volledige identificatie en registratie van alle gegevens. Tegelijkertijd moet ervoor worden gezorgd dat het onderzoek naar en de vervolging van criminelen die zich bedienen van reis- en identiteitsdocumentenfraude om migranten te smokkelen, krachtiger worden aangepakt.

De essentie van de hotspot-aanpak is dat via een proces van identificatie en het filteren van aanvragen mede kan worden bepaald wie er wel behoefte heeft aan internationale bescherming en wie niet. De EU en haar agentschappen moeten bereid zijn alle nodige steun te verlenen om dit proces te verwezenlijken. In dit verband is de aansluiting met de **terugkeer**regeling bij uitstek van belang. Op 1 februari is Frontex gestart met een nieuw, voornamelijk op Griekenland, Italië en Bulgarije gericht programma ter ondersteuning van de terugkeer, dat in een brede en flexibele ondersteuning voorziet. **Griekenland** heeft op dit gebied in het verleden enig succes geboekt: kort geleden, in 2013, presteerde het land met een terugkeerpercentage van 59 % nog boven het EU-gemiddelde. Momenteel zijn extra inspanningen nodig om de procedures te versnellen. Griekenland moet in snel tempo terugkeerbesluiten uitvaardigen voor migranten die op irreguliere wijze het Griekse grondgebied binnenkomen, maar geen asiel aanvragen of hiervoor niet in aanmerking blijken te komen. Het land moet waar mogelijk gebruikmaken van versnelde procedures voor de terugkeer van migranten en ervoor zorgen dat alle migranten tijdens het proces onder controle blijven staan van de autoriteiten. Deze maatregelen zijn ook nodig om (onder meer via detentie) te voorkomen dat irreguliere migranten onderduiken voordat zij worden teruggeleid.

Italië heeft ook problemen ondervonden met het garanderen van doeltreffende terugkeer. Het land heeft vooruitgang geboekt op het gebied van een nieuw programma voor begeleide vrijwillige terugkeer (dat snel operationeel zou moeten worden), werkt aan overname en past met succes versnelde procedures toe om terugkeerbesluiten uit te vaardigen en irreguliere migranten door bepaalde Afrikaanse landen te laten overnemen. Het blijft echter een probleem dat er irreguliere migranten zijn die onderduiken voordat de procedures zijn afgerond. Zowel de beperkte detentiecapaciteit als het maximum van 90 dagen administratieve detentie met het oog op terugkeer moet dringend worden aangepakt. De EU en haar agentschappen zullen de Italiaanse autoriteiten bij deze zaken blijven helpen.

Hervatting van de Dublinoverdrachten naar Griekenland

Wil het gemeenschappelijk Europees asielstelsel kunnen functioneren, dan moet het daadwerkelijk mogelijk zijn om asielzoekers terug te sturen naar het land waar zij de EU zijn binnengekomen ("Dublinoverdrachten"), overeenkomstig de gezamenlijk overeengekomen EU-regels. In oktober bracht de Commissie in herinnering dat de lidstaten sinds 2010-2011 geen Dublinoverdrachten meer naar Griekenland hebben kunnen uitvoeren¹⁹. De structurele tekortkomingen waar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Europees Hof van Justitie op hebben gewezen, hebben betrekking

¹⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad over de aanpak van de vluchtelingen crisis: voortgang van de uitvoering van de prioritaire maatregelen van de Europese migratieagenda, COM(2015) 510 final van 14 oktober 2015.

op de volledige toegang tot het asielstelsel en de beschikbaarstelling en kwaliteit van de opvangcapaciteit. De verantwoordelijkheid om tot hervatting van de overdrachten te besluiten ligt bij de autoriteiten van de lidstaten, op gezag van hun rechterlijke instanties en het Hof van Justitie. Hoewel er sindsdien vooruitgang is geboekt, zijn er nog altijd tekortkomingen op het gebied van de opvangcapaciteit en -omstandigheden, de toegang tot de asielprocedure, de beroepsmogelijkheden en de beschikbare rechtshulp. De Commissie hecht daarom vandaag haar goedkeuring aan een aanbeveling met de concrete stappen die nodig zijn om Griekenland weer zijn plaats in het Dublinsysteem te laten innemen²⁰. Zowel de verslaglegging door Griekenland over de voortgang bij het uitvoeren van de aanbevolen maatregelen als andere input, zoals verslagen van het Comité van ministers van de Raad van Europa over de uitvoering van de arresten en van de UNHCR, zal uitwijzen of de specifieke vooruitgang zodanig is dat de lidstaten de individuele Dublinoverdrachten naar Griekenland kunnen hervatten. Daarbij moet in het achterhoofd worden gehouden dat de omvang van de overdrachten en de over te dragen categorieën personen moeten overeenkomen met de specifieke vooruitgang die is geboekt.

Belangrijkste volgende stappen:

- ***Griekenland en Italië*** moeten met de volledige steun van de EU op alle locaties geheel operationele hotspots realiseren, en wel zo snel mogelijk;
- ***andere lidstaten*** moeten dringend de nog ontbrekende Frontex- en EASO-deskundigen beschikbaar stellen;
- ***Griekenland en Italië*** moeten meer inspanningen leveren om weer tot doeltreffende terugkeer te komen en te voorkomen dat irreguliere migranten vóór terugkeer onderduiken;
- ***Griekenland*** moet de stappen zetten die de Commissie in haar aanbeveling van vandaag beschrijft, zodat de Dublinoverdrachten van geval tot geval en op basis van de geboekte vooruitgang kunnen worden hervat.

III.2 De uitvoering van herplaatsing

Met de vaststelling van de twee juridisch bindende besluiten tot **herplaatsing** van de Raad is onderkend dat er in een noodsituatie dringend bijstand moet worden verleend aan Griekenland en Italië. Herplaatsing is van essentieel belang voor het verminderen van de druk op de lidstaten die het zwaarst worden belast en voor het herstellen van de orde bij het migratiebeheer. Daarvoor moeten de herplaatsende landen en de ontvangende landen wel doeltreffend samenwerken. In de eerste plaats is het natuurlijk zaak dat Griekenland en Italië ordelijke en grondige registratie en screening nastreven. De twee lidstaten voeren momenteel systemen in voor het identificeren, doorverwijzen, registreren en overbrengen van kandidaten voor herplaatsing en zullen voor vertrek ook een medische en veiligheidsscreening verrichten.

Asielzoekers moeten begrijpen dat herplaatsing meer zekerheid biedt dan zich aan het plaatselijke asielstelsel te onttrekken en dat hen belet zal worden om op irreguliere wijze naar de lidstaat van herplaatsing van hun keus te reizen. In het geval van Griekenland vereist dit **betere controle (met ondersteuning en bijstand van de EU) van de grens tussen Griekenland en de voormalige**

²⁰ Aanbeveling van de Commissie gericht tot de Helleense Republiek over de door Griekenland te nemen dringende maatregelen in het licht van de hervatting van overdrachten uit hoofde van Verordening (EU) nr. 604/2013 (C(2016) 871 van 10 februari 2016).

Joegoslavische Republiek Macedonië. Dit moet met name waarborgen dat personen die het EU-grondgebied op irreguliere wijze zijn binnengekomen, worden geregistreerd en dat wie geen recht op verblijf in de Europese Unie heeft, snel en doeltreffend wordt geïdentificeerd en teruggezonden. Verder is het van kritiek belang dat er aan secundaire bewegingen naar andere lidstaten sancties worden verbonden en dat betrokkenen worden teruggestuurd naar hun land van herplaatsing.

Maar alles valt of staat met de politieke wil van de lidstaten om van herplaatsing een succes te maken²¹. Hoewel het aantal kandidaten dat in aanmerking blijkt te komen, toeneemt, hebben de lidstaten tot dusver amper 2 000 van de aangeboden plaatsen officieel toegezegd en hebben slechts twaalf lidstaten herplaatste personen ontvangen. Op 8 februari waren er nog maar 218 mensen herplaatst vanuit Griekenland en 279 vanuit Italië²². Vijf lidstaten hebben nog geen plaatsen voor herplaatsing beschikbaar gesteld²³. Dat herplaatsing zo traag verloopt, wordt onder meer geweten aan het gebrek aan speciale contactpunten (voor het verrichten van medische en veiligheidscontroles – de enige gronden waarop een lidstaat van herplaatsing een kandidaat voor herplaatsing mag weigeren) en ontoereikende opvangcapaciteit voor aankomsten in de ontvangende lidstaat. De lidstaten van herplaatsing moeten een einde maken aan de vertragingen en het vermelden van absolute voorkeuren bij het opgeven en vastleggen van beschikbare plaatsen.

Daarom heeft de Commissie alle lidstaten vandaag door middel van een schrijven gewezen op hun plichten uit hoofde van de twee besluiten en **opgeroepen om vaart te zetten achter de tenuitvoerlegging, gelet op de duidelijke doelstelling dringende bijstand te verlenen**. Naarmate de grenscontroles langs de Westelijke Balkanroute strenger worden, zal ook de druk die deze besluiten moesten verlichten waarschijnlijk oplopen, waardoor de behoefte aan solidariteit nog groter wordt.

Volgende belangrijke stappen

- De *lidstaten* zouden hun toezeggingen moeten nakomen door meer vaart te zetten achter de uitvoering van de herplaatsingsbesluiten.
- De *lidstaten en de EU-agentschappen (Frontex, EASO)* zouden *Griekenland* moeten helpen de grens tussen Griekenland en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië beter te beheren. Dit moet met name waarborgen dat personen die het EU-grondgebied op irreguliere wijze zijn binnengekomen, worden geregistreerd en dat wie geen recht op verblijf in de Europese Unie heeft, snel en doeltreffend wordt geïdentificeerd en teruggezonden.

III.3 Solide grenzen

Het beheer van de EU-buitengrenzen brengt verantwoordelijkheden mee. Wie de grens op irreguliere wijze overschrijdt, moet in de gelegenheid worden gesteld om internationale bescherming aan te vragen. Indien hiervan gebruik wordt gemaakt, dient de lidstaat van eerste binnenkomst toegang te bieden tot de nationale asielprocedures, overeenkomstig internationaal en Europees recht. Wordt er geen asiel aangevraagd, dan kan en moet de lidstaat van eerste lidstaat de toegang weigeren. Tegenover deze taak bij het grenstoezicht staan de plichten van migranten aan de grens – het beginsel van "**geen registratie, geen rechten**". Onderdanen van derde landen moeten voldoen aan de

²¹ Op het forum over herplaatsing en hervestiging dat de Commissie in september voor de lidstaten organiseerde, zijn de diverse stappen afgesproken voor de praktische uitvoering van herplaatsing.

²² Ook moeten er van de 40 000 plaatsen van de eerste herplaatsingsregeling nog 8 000 aan een specifieke lidstaat worden toegewezen.

²³ Cijfers per 8 februari 2016. Zie bijlage 4 voor volledige details.

toegangsvoorwaarden van de Schengengrenscodes en bijvoorbeeld over een geldig reisdocument beschikken²⁴. De lidstaten moeten passende maatregelen nemen om te waarborgen dat wie is toegelaten op hun grondgebied in verband met een asielverzoek, niet kan onderduiken voordat het tot een beoordeling en een besluit over de asielaanvraag is gekomen. Het moet duidelijk zijn dat de wens door een bepaalde lidstaat te reizen om asiel aan te vragen in een andere lidstaat, nooit een reden kan zijn om toegang te verlenen. Het recht op toegang tot een eerlijke asielprocedure – dat is erkend in het internationale vluchtelingenrecht en zowel door de EU-lidstaten als de Westelijke Balkanlanden wordt geëerbiedigd – mag niet worden gebruikt als voorwendsel om te proberen zelf het land te kiezen waar de asielaanvraag wordt ingediend.

Dit is echter een trend die de afgelopen maanden kenmerkend was voor de grenscontroles langs de **Westelijke Balkanroute**. Onder zware migratiedruk zijn verscheidene landen, waaronder lidstaten, zichzelf uitsluitend als landen van doorreis gaan zien; zij stemden hun capaciteit af op kleinschalige opvang voor de zeer korte termijn en vervoerden migranten in sommige gevallen van de ene naar de andere grens. De samenwerking tussen de landen op de Westelijke Balkanroute laat nog steeds te wensen over. Het gebeurt geregeld dat beslissingen eenzijdig in één land worden genomen, met een domino-effect op de grenzen van elk land dat de migranten eerder passeren. Het resultaat is een de-factobeleid waarbij toegang wordt geweigerd op grond van nationaliteit of van het land waar de betrokkene asiel wil aanvragen. Een dergelijk beleid is geen structurele oplossing voor de uitdaging waar de Europese Unie voor staat. Daarom hecht de Commissie zoveel belang aan de registratie van migranten, weerbare grenzen en meer opvangcapaciteit.

De eerste stap om de situatie te normaliseren, bestaat erin te aanvaarden dat dergelijke maatregelen moeten worden gecoördineerd teneinde verantwoordelijkheden niet af te schuiven, spanningen tussen buurlanden te vermijden en te voorkomen dat grote groepen migranten ergens op de route vast komen te zitten. Dit vereist vroegtijdige waarschuwing en transparantie. Als tweede stap moet echter nu **weer de hand aan het systeem worden gehouden: binnenkomst moet zijn voorbehouden aan wie asiel aanvraagt in het nationale stelsel van de lidstaat die volgens de Dublinregels verantwoordelijk is**. De wetenschap dat vluchtelingen en migranten al een andere lidstaat zijn gepasseerd, heeft de bereidheid van de lidstaten om deze verantwoordelijkheden te vervullen uiteraard ondermijnd. Toch moet dit weer de norm worden.

Recentelijk tekent zich echter een duidelijke trend af langs de Westelijke Balkanroute: de grenscontroles worden geleidelijk strenger en de grenzen zouden zelfs op slot kunnen gaan als de migrantenstroom niet afneemt. De toezeggingen die zijn gedaan op de topbijeenkomst over de Westelijke Balkanroute moeten dan ook sneller worden nagekomen en er moet voor worden gezorgd dat de besluiten in de lidstaten ten volle worden gecoördineerd en zo nodig in EU-recht worden vervat.

In dit verband wordt **Griekenland** geacht om met krachtiger ondersteuning van Frontex volledig toezicht uit te oefenen aan zijn grens met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. Op verzoek van Griekenland is hiermee een begin gemaakt in de vorm van een beperkte inzet van Frontex. Deze inzet zou nu moeten worden uitgebouwd en worden geoptimaliseerd door met name het takenpakket dat uitgezonden functionarissen mogen verrichten, uit te breiden. Omdat het niet mogelijk is een gezamenlijke Frontex-operatie rechtstreeks op het grondgebied van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië uit te voeren, wordt er momenteel gewerkt aan alternatieve vormen van bijstand door Frontex. Aanvullende maatregelen aan de noordzijde van de betrokken grens moeten in een EU-kader worden uitgevoerd.

²⁴ Dit geldt zowel voor de buitengrenzen als voor de binnengrenzen waar opnieuw wordt gecontroleerd. Als er niet aan de toegangsvoorwaarden is voldaan, staat het de lidstaten vrij om niettemin toestemming voor toegang te verlenen op humanitaire gronden; de andere lidstaten moeten hiervan wel in kennis worden gesteld.

De mate waarin de Unie een gebied zonder binnengrenscontrole kan handhaven, is afhankelijk van de veiligheid van de buitengrenzen. Het Schengenstelsel biedt de lidstaten behoorlijk wat vrijheid om in te spelen op veranderende omstandigheden. In specifieke situaties mogen lidstaten **tijdelijk opnieuw controles invoeren** aan alle of bepaalde delen van hun binnengrenzen wanneer de openbare orde of de binnenlandse veiligheid ernstig wordt bedreigd. Doordat er voortdurend meer migranten en vluchtelingen aankwamen, zijn lidstaten hun toevlucht gaan nemen tot laatste redmiddelen als het plaatsen van hekken en het tijdelijk opnieuw invoeren van binnengrenscontroles²⁵. In de Schengengrenscodex is vastgesteld hoe lang de heringevoerde controles aan de grens mogen duren, overeenkomstig het uitzonderlijke karakter ervan. Verlenging is enkel mogelijk onder strikte voorwaarden. Deze controles zouden na in totaal acht maanden moeten worden opgeheven, tenzij de Raad aanbeveelt om ze te verlengen omdat de in een Schengenevaluatieverslag geconstateerde ernstige tekortkomingen in verband met de buitengrenscontrole aanhouden en niet zijn verholpen, wanneer de algemene werking van het Schengengebied in gevaar komt, of wanneer de openbare orde of de binnenlandse veiligheid ernstig wordt bedreigd.

In het kader van de routine-evaluatie van het buitengrensbeheer is in november 2015 een onaangekondigd evaluatiebezoek gebracht aan de buitengrenzen van **Griekenland**. Twee teams met deskundigen van de lidstaten en de Commissie onderwierpen de Griekse zeegrens (twee eilanden in de Egeïsche Zee) en de landgrens met Turkije aan een evaluatie. Nadat de Griekse autoriteiten in de gelegenheid waren gesteld om opmerkingen te maken over de inhoud van het verslag, brachten de lidstaten in het Schengencomité er een gunstig advies over uit. Op 2 februari concludeerde de Commissie dat de vastgestelde manco's ernstige tekortkomingen vormden. De Raad beraadt zich thans op aanbevelingen om deze ernstige tekortkomingen te verhelpen. De Commissie staat klaar om passende uitvoeringsmaatregelen te nemen wanneer de Raad hiertoe besluit.

De kosten van de herinvoering van binnengrenscontroles

De stabilisering van het Schengensysteem door middel van zijn vrijwaringsmechanismen is van wezenlijk belang om ervoor te zorgen dat alle binnengrenscontroles vervolgens ook weer worden opgeheven. Anders zouden niet alleen de enorme voordelen van vrij verkeer teniet worden gedaan – het zou ook de interne markt kunnen ondermijnen door hoge economische kosten voor burgers en bedrijven te veroorzaken²⁶. Als de herinvoering van grenscontroles een stelselmatig en duurzamer karakter krijgt, zou dit grensarbeiders, vrachtvervoerders en overheden in de EU wel eens voor hoge kosten kunnen stellen. Het vrij verkeer van goederen binnen de EU vertegenwoordigt thans een waarde van meer dan 2 800 miljard EUR en heeft een volume van 1 700 miljoen ton. Het stelselmatig en langdurig herinvoeren van binnengrenscontroles alleen al zou gepaard gaan met algemene directe kosten van naar schatting 5 tot 18 miljard EUR²⁷. Dit zou beslist niet alleen voelbaar zijn in de transportsector, maar ook in het volume en de kosten van de goederenhandel doorwerken en gevolgen hebben voor de efficiëntie van de Europese logistieke sector, waardoor de prijzen waarschijnlijk zouden stijgen. Ook de arbeidsmarkt zou hierdoor extra onder druk komen te staan: 1 % van alle

²⁵ Aan de herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen door Hongarije en Slovenië is inmiddels een einde gekomen. Ook Frankrijk en Malta hebben controles ingesteld aan binnengrenzen, om redenen die losstaan van de migratiecrisis.

²⁶ Volgens France Stratégie zou de handel tussen landen in het Schengengebied met ten minste 10 % kunnen afnemen door de permanente herinvoering van interne grenscontroles.

²⁷ In het meest waarschijnlijke scenario is sprake van 7,1 miljard EUR aan extra kosten, waarbij de wegvervoerders te maken krijgen met extra kosten van 3,4 miljard EUR per jaar (uitgaande van een gemiddelde wachttijd aan de grens van één uur) dan wel meer dan 6,7 miljard EUR per jaar (uitgaande van twee uur), met gevolgen voor minstens 57 miljoen internationale vervoersverrichtingen. Voor reizigers zou in eerste plaats het vervoer over land tot extra reistijd, vertragingen en filevorming leiden (2,6 miljard EUR per jaar), terwijl aanvullende documentencontroles de lidstaten zo'n 1,1 miljard EUR zouden kosten.

werknemers die in een Schengenland wonen, werken in een andere lidstaat en zouden hinder ondervinden van de herinvoering van controles²⁸.

Simulaties wijzen uit dat als de grenscontroles gepaard gaan met een versnippering van het gemeenschappelijk visumbeleid van de EU, dit grote gevolgen zou kunnen hebben voor de toeristische sector (tussen de 10 en 20 miljard EUR, ofwel 0,07 % tot 0,14 % van het bbp van de EU). Als er een proces op gang komt dat de diepte van de economische integratie in gevaar brengt, waaronder de goede werking van de Economische en Monetaire Unie, kunnen de indirecte kosten op de middellange termijn nog veel hoger uitvallen dan de directe schattingen, aangezien de impact op de handel, investeringen en mobiliteit binnen de Unie ongekend zou zijn.

Een duurzame oplossing aan de buitengrens

In december 2015 keurde de Commissie een grenzenpakket goed dat is samengesteld om het migratiebeheer te verbeteren en de veiligheidsbedreigingen in de EU aan te pakken, zonder afbreuk te doen aan het beginsel van vrij verkeer in het Schengengebied. Centraal onderdeel van dit pakket is het voorstel van de Commissie van 15 december 2015 inzake een **Europese grens- en kustwacht**²⁹. Er wordt voorgesteld om een gemeenschappelijk systeem in het leven te roepen om de buitengrenzen aanzienlijk doeltreffender te controleren, tekortkomingen veel sneller te identificeren en duidelijke, operationele maatregelen te nemen om deze tekortkomingen te verhelpen³⁰. Frontex zou zo snel mogelijk moeten worden omgevormd tot een Europees grens- en kustwachtagentschap, met nieuwe taken en verantwoordelijkheden, en eigen operationele middelen, zodat het onmiddellijk in actie kan komen aan de buitengrenzen wanneer dringend optreden geboden is. Dit nieuwe agentschap zal niet alleen over tweemaal zoveel personeel beschikken als Frontex, maar ook kunnen putten uit een reservepool van ten minste 1 500 nationale deskundigen die binnen drie dagen zouden kunnen worden ingezet. Zo zou er een einde komen aan het probleem dat de lidstaten geen gehoor geven aan de oproep van Frontex om nationale grenswachten beschikbaar te stellen. Het voorstel voorziet in een dringende behoefte en de grenzen van de EU blijven kwetsbaar totdat dit geregeld is. In de conclusies van de Europese Raad van december 2015 is de Raad verzocht om tegen juni tot een standpunt te komen. **De Commissie sluit zich aan bij de leiders die erop aandringen de Europees grens- en kustwacht sneller op te richten en al deze zomer operationeel te maken.**

Ook heeft de Commissie een voorstel voor een gerichte wijziging van de Schengengrenscodes gepresenteerd om ervoor te zorgen dat EU-burgers aan de buitengrens worden onderworpen aan een verplichte **stelselmatige controle** aan de hand van de relevante gegevensbanken³¹. Dit zou de veiligheid sterk bevorderen, met name wat buitenlandse terroristische strijders betreft. Voor onderdanen van derde landen blijft stelselmatige controle aan de hand van de relevante gegevensbanken bij in- en uitreis verplicht.

Volgende belangrijke stappen

²⁸ Het percentage grensoverschrijdende forenzen is vooral hoog in Slowakije (5,7 %), Estland (3,5 %), Hongarije (2,4%) en België (2,3 %).

²⁹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2007/2004, Verordening (EG) nr. 863/2007 en Besluit 2005/267/EG van de Raad, COM (2015) 671 final van 15 december 2015.

³⁰ Het voorstel zal worden aangevuld met een voorstel inzake slimme grenzen om de doeltreffendheid, doelmatigheid en beveiliging van de EU-buitengrenzen te verbeteren door het Schengenbeheer technologisch te ondersteunen.

³¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen, COM(2015) 670 final van 15 december 2015.

- Het *Europees Parlement en de Raad* zouden **uiterlijk in juni, zo niet eerder**, overeenstemming moeten bereiken over het oprichten van de Europese grens- en kustwacht, zodat deze nog gedurende de zomer operationeel kan worden;
- Alle *Westelijke Balkanlanden* zouden de praktijk waarbij zij vroegtijdig waarschuwen voor wijzigingen van de grensregels en -procedures moeten staken en het internationale en EU-recht weer ten volle moeten toepassen;
- *Griekenland* zou de ernstige tekortkomingen die in het kader van de Schengen vrijwaringsprocedures zijn vastgesteld, snel moeten verhelpen en daarbij onder meer zijn grens met de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië volledig onder toezicht moeten stellen;
- Eventuele *aanvullende bijstand* aan de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië zou binnen een EU-kader moeten worden verleend.

III.4 Voorzien in de basisbehoeften van migranten en vluchtelingen

De EU laat zich bij haar benadering van vluchtelingen en migranten leiden door haar humanitaire plicht en de grondrechten. Veel van de lopende specifieke acties zijn hierdoor ingegeven: opsporing en redding in de Middellandse en Egeïsche Zee, de hulp aan de landen die te maken hebben met een grote instroom van vluchtelingen om zaken als de opvangcapaciteit te verbeteren, en de bijstand aan lidstaten bij de hulpverlening aan mensen in nood en de bevordering van integratie.

Er zijn twee belangrijke punten die de EU en de lidstaten in acht moeten nemen bij de behandeling van migranten en vluchtelingen. Het eerste betreft de toegang tot het asielstelsel en de gelegenheid om internationale bescherming aan te vragen – daarbij dient snel en doeltreffend te werk te worden gegaan, maar moet elk geval op zijn eigen merites kunnen worden beoordeeld en moeten er passende beroepsprocedures openstaan. Het recht op *non-refoulement*³² moet te allen tijde worden beschermd. Het tweede punt betreft de voorzieningen waarop alle migranten en vluchtelingen moeten kunnen rekenen. De basisnormen moeten in overeenstemming zijn met de mensenrechten en de menselijke waardigheid.

De Europese migratieagenda hamerde er met name op dat **kinderen** bescherming nodig hebben en dat het Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010 – 2014) follow-up behoeft³³. Momenteel wordt gewerkt aan een brede aanpak van de bescherming van kinderen in de hele migratieketen. Kwetsbare kinderen en in het bijzonder niet-begeleide minderjarigen genieten ook bij het herplaatsingsproces prioriteit. Het is de bedoeling dat het beschermen en vrijwaren van kinderen volledig wordt geïntegreerd in de aanpak op de hotspots. Een stand van zaken van de lopende en de kortetermijnwerkzaamheden is te vinden in bijlage 6.

Ook zijn er sterke aanwijzingen dat de migratiecrisis wordt uitgebuit door criminele netwerken die zich bezighouden met **mensenhandel** en het voorzien hebben op de kwetsbaarste groepen, waaronder met name vrouwen en kinderen. Uit onderzoek blijkt dat in een aantal lidstaten opvangvoorzieningen doelwit zijn. In bepaalde gevallen wordt tot 60 % van de niet-begeleide kinderen vermist, waarbij er een gerede kans bestaat dat zij in handen vallen van netwerken van mensenhandelaars. Volgens Europol is er een nauw verband tussen degenen die vluchtelingen de grenzen over smokkelen en bendes die mensen in de val laten lopen om hen in de seksindustrie of door middel van dwangarbeid

³² Op grond van dit beginsel, dat is vervat in het internationaal en EU-recht, mag een persoon niet worden uitgezet of teruggedleid naar de grenzen van een gebied waar zijn leven of vrijheid in gevaar zou komen om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging.

³³ Actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010 – 2014), COM(2010) 213 final van 6 mei 2010.

uit te buiten. Het is dan ook van wezenlijk belang dat mogelijke of feitelijke slachtoffers van mensenhandel al in de eerste fase bij de hotspots worden geïdentificeerd en op hun rechten worden gewezen, en dat er wordt samengewerkt met de politieke en justitiële instanties om ervoor te zorgen dat de mensenhandelaars worden opgespoord en vervolgd.

Naarmate de grenscontroles strenger worden, hetgeen momenteel de tendens is langs de Westelijke Balkanroute, moet de EU klaarstaan om op korte termijn langs de hele route de humanitaire bijstand uit te breiden. Daarom moet de EU haar capaciteit om humanitaire bijstand in het buitenland te verlenen, uitbreiden en intern de capaciteit ontwikkelen om ondersteuning te bieden aan landen die met grote aantallen vluchtelingen en migranten te maken hebben.

Volgende belangrijke stappen

- De lidstaten moeten bij het uitvoeren van de hotspot-aanpak en herplaatsing in het bijzonder rekening houden met de behoeften van ***niet-begeleide minderjarigen***.
- De EU moet haar capaciteit om humanitaire bijstand te verlenen in derde landen vergroten en ***capaciteit voor humanitaire bijstand binnen de EU*** tot stand brengen, ter ondersteuning van landen die met grote aantallen vluchtelingen en migranten te maken hebben;
- De Commissie zal geld uittrekken om de beschermende maatregelen voor migrerende ***kinderen*** te versterken, zoals onderwijs- en beschermingsprogramma's voor kinderen binnen en buiten de EU.

III.5 Terugkeer en overname tot een succes maken

Het stelselmatig en snel **doen terugkeren van irreguliere migranten** is een essentieel onderdeel van geslaagd migratiebeheer en heeft een krachtige afschrikkende werking. De EU wil zich ten volle inzetten voor de bescherming van personen die op de vlucht zijn voor geweld en conflicten. Migrant die geen bescherming behoeven, moeten echter met volledige eerbiediging van hun mensenrechten en menselijke waardigheid worden teruggeleid naar hun land van herkomst of een land van doorreis. Een doeltreffend terugkeersysteem is ook van belang om te waarborgen dat de beschikbare middelen kunnen worden ingezet voor de opvang van mensen die bescherming nodig hebben. Daarom moet zowel binnen de EU als met de betrokken derde landen actie worden ondernomen. Bij de nationale terugkeersystemen doen zich echter tal van praktische problemen voor: ontbrekende reisdocumenten, gebrek aan detentiecapaciteit in de lidstaten, lange en inefficiënte nationale procedures (waardoor mensen eerder onderduiken) en landen van herkomst die zich verzetten tegen overname. In 2014 waren de daadwerkelijke terugkeerpercentages gering: in bepaalde gevallen ging het bij Afrikaanse landen om 16 %, terwijl het gemiddelde voor de hele EU 40 % bedroeg, wat op zich al veel te laag is.

Het terugkeersysteem verbeteren

Aangezien het aantal migranten in 2015 toenam en naar verwachting in 2016 verder zal stijgen, moet de terugkeercapaciteit van de EU worden opgevoerd. Een doeltreffend terugkeersysteem is van cruciaal belang voor de houdbaarheid van het Europese migratiebeleid: wil Europa mensen die bescherming nodig hebben opvang kunnen aanbieden, dan moet het iedereen die illegaal verblijft, onverwijld teruggeleiden. Tot dusver zijn de lidstaten er niet in geslaagd om nationale systemen in te voeren waarmee dit lukt, hetgeen ten koste is gegaan van de geloofwaardigheid van het

gemeenschappelijke terugkeersysteem van de EU. De Commissie schetst in haar EU-Actieplan inzake terugkeer³⁴ hoe een krachtig nationaal en Europees terugkeersysteem tot stand kan worden gebracht.

Daarvoor moet zowel binnen de EU als met de betrokken derde landen actie worden ondernomen. Binnen de EU moeten de lidstaten de terugkeerrichtlijn volledig en correct toepassen en samen met de Commissie de wettelijke en praktische factoren die daadwerkelijke terugkeer belemmeren, in kaart brengen en aanpakken – of het nu gaat om het uitvaardigen van terugkeerbesluiten of om het waarborgen dat repatrianten zich niet aan het proces onttrekken – met inachtneming van ieders fundamentele mensenrechten en behoefte aan bescherming. De Commissie presenteerde in december een voorstel voor een **nieuw Europees reisdocument voor terugkeer**³⁵. Vrijwillige terugkeer blijft als waardigste en meest kostenefficiënte oplossing de voorkeursoptie en wordt ondersteund via de EU-begroting, gezamenlijke programma's en de uitwisseling van beste praktijken. Vaak kiezen migranten echter alleen voor vrijwillige terugkeer als er een ernstige en gerede kans is dat zij onvrijwillig worden teruggeleid. De lidstaten moeten er dan ook voor zorgen dat dit vooruitzicht reëel is.

De aanpak van Commissie gaat gepaard met praktische en financiële ondersteuning. Er wordt een **geïntegreerd beheersysteem voor terugkeer** opgezet voor alle netwerken voor terugkeer en herintegratie van de lidstaten en de EU. Frontex heeft 66 gezamenlijke terugkeervluchten gecoördineerd en bij deze gezamenlijke operaties zijn in 2015 in totaal 3 565 migranten teruggeleid³⁶. De Frontex-begroting voor terugkeer is voor 2016 fors uitgebreid: was er voorheen circa 10 miljoen EUR beschikbaar voor gezamenlijke terugkeeroperaties, nu is er 65 miljoen EUR voor uitgetrokken. De komende weken zal dit zichtbaar worden in de vorm van specifieke operaties ter ondersteuning van de terugkeer van irreguliere migranten uit Griekenland en Italië.

Samenwerking met derde landen bij terugkeer en overname

De **terugkeer van irreguliere migranten die geen internationale bescherming nodig hebben**, is een belangrijke component van het EU-migratiebeleid. Derde landen zijn verplicht om hun onderdanen weer op te nemen. Wegens de aanhoudende problemen die zich hierbij voordoen en de tendensen op het gebied van irreguliere migratie in 2015 beschouwt de EU terugkeer en overname nu echter als topprioriteiten in haar betrekkingen met derde landen van herkomst en/of doorreis³⁷. De Commissie en de lidstaten beraden zich op positieve en negatieve prikkels die kunnen worden aangewend om doeltreffende toepassing van de huidige overnameovereenkomsten te waarborgen dan wel om nieuwe overeenkomsten te sluiten. Dit is in overeenstemming met het verzoek van de Europese Raad van oktober 2015 om met **alomvattende en op maat gemaakte pakketten** te komen om partners ervan te doordringen dat samenwerking inzake overname van belang is voor de algehele betrekkingen. De EU en de lidstaten moeten deze pakketten met prikkels en pressiemogelijkheden, waaronder de inzet van handelspreferenties, op gecoördineerde wijze uitvoeren. Het is de bedoeling dat op de Europese Raad van maart verslag wordt gedaan van de eerste resultaten.

Er wordt met name gestreefd naar nauwere samenwerking met specifieke partners inzake terugkeer en overname. Daarbij gaat het vooral om derde landen met een laag terugkeerpercentage en waarmee de

³⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: EU-Actieplan inzake terugkeer, COM(2015) 453 final van 9 september 2015.

³⁵ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een Europees reisdocument voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, COM(2015) 668 final van 15 december 2015.

³⁶ Deze staan los van de nationale terugkeeroperaties die zonder bijstand van Frontex worden uitgevoerd.

³⁷ Hierbij zal bijzondere aandacht worden besteed aan de landen van herkomst en doorreis die voor irreguliere migratie naar de EU het belangrijkste zijn, zoals Afghanistan, Algerije, Bangladesh, Ethiopië, Ghana, Ivoorkust, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Pakistan, Senegal, Somalië, Sudan en Tunesië.

onderhandelingen met het oog op de sluiting van een overnameovereenkomst niet vloten, zoals **Algerije** en **Marokko**, of die de reeds gesloten overnameovereenkomst niet naar behoren uitvoeren, zoals **Pakistan**. In het geval van Pakistan stuitte de uitvoering van de bestaande overnameovereenkomst op een reeks obstakels, ondanks het contact en de inspanningen op hoog niveau van de EU in de loop van 2015. Bovendien wordt bijzondere aandacht besteed aan landen van waaruit het aantal irreguliere binnenkomsten sterk is toegenomen, zoals **Afghanistan** en **Bangladesh**: in 2015 kwamen meer dan 200 000 Afghanen de EU binnen via Griekenland, terwijl het aantal op irreguliere wijze binnengekomen Bengalezen van 2014 op 2015 is verdrievoudigd.

In Afrika werkt de Commissie overeenkomstig het actieplan van Valletta nauw samen met de **sub-Saharalanden** om deze landen van herkomst in staat te stellen de wettelijke verplichting krachtens de Overeenkomst van Cotonou na te komen en hun onderdanen over te nemen. De daadwerkelijke terugkeerpercentages zijn momenteel gering: in bepaalde gevallen gaat het om 16 % – ruim onder het EU-gemiddelde van 40 %, dat op zich al veel te laag is. Om verbetering te brengen in deze situatie, wordt gezocht naar praktische manieren om de betrokken landen te helpen werk te maken van de overnameverplichtingen die zij zijn aangegaan.

Veilige derde landen

Krachtens de richtlijn asielpcedures hoeven lidstaten een asiolverzoek niet inhoudelijk te behandelen indien op grond van een voldoende band met een "veilig derde land", de verzoeker in dat derde land bescherming kan zoeken. Als aan de voorwaarden wordt voldaan, mogen de lidstaten de asielpcedure op grond van deze bepaling afsluiten en de asielloosdoener terugkeren naar het veilige derde land in kwestie. Vooralsnog hebben niet alle lidstaten deze mogelijkheid echter in hun nationale wetgeving opgenomen en anders zijn er beperkende voorwaarden aan verbonden³⁸. **Alle lidstaten worden derhalve aangemoedigd om het begrip "veilig derde land" in hun nationale wetgeving op te nemen en dat toe te passen wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan.**

In dit verband **benadrukt de Commissie dat het begrip "veilig derde land" als gedefinieerd in de richtlijn asielpcedures³⁹ vereist dat de mogelijkheid bestaat om bescherming te ontvangen overeenkomstig het Verdrag van Genève, maar niet dat het veilige derde land het Verdrag zonder geografische beperkingen heeft geratificeerd.** Wat betreft de vraag of er sprake is van een band met het derde land in kwestie en of het derhalve redelijk is dat de aanvrager naar dat land gaat, kan bovendien ook in aanmerking worden genomen of de aanvrager door het veilige derde land in kwestie is gereisd, dan wel of het derde land geografisch dicht bij het land van herkomst van de aanvrager ligt.

Volgende belangrijke stappen:

- De lidstaten dienen in samenwerking met de Commissie snel de **administratieve obstakels en knelpunten** aan te pakken zodat de terugkeerprocedures systematisch en snel worden uitgevoerd;
- Er moet – met volledige medewerking van de lidstaten, die daartoe gebruikmaken van hun eigen bilaterale betrekkingen – nog intensiever contact worden onderhouden met de prioritaire landen met het oog op de invoering van **pakketten met prikkels en pressiemiddelen om de overnamepercentages te verbeteren**;
- Alle lidstaten dienen het begrip "**veilig derde land**" in hun nationale wetgeving op te nemen en

³⁸ Op 5 februari 2016 verklaarde de Griekse minister van Binnenlandse Zaken Kouroumplis op een persconferentie dat Griekenland Turkije beschouwt als een derde land van veilige doorgang.

³⁹ Artikel 38, lid 1, onder e), van de richtlijn asielpcedures (Richtlijn 2013/32/EU).

het toe te passen wanneer aan de voorwaarden wordt voldaan.

III.6 Uitvoering van het gezamenlijk actieplan EU-Turkije

De uitvoering van het **gezamenlijke actieplan EU-Turkije** is van cruciaal belang om de komende weken en maanden de toestroom van irreguliere migranten in te dammen, aangezien het aantal irreguliere aankomsten ook in de winter uitzonderlijk groot is gebleven, ondanks de weersomstandigheden. Onmiddellijk na de activering van het gezamenlijke actieplan ondernam Turkije belangrijke stappen om het uit te voeren. De maatregelen om de Turkse arbeidsmarkt open te stellen voor Syriërs die tijdelijk bescherming genieten, zou het veel gemakkelijker moeten maken voor vluchtelingen om legaal aan werk te komen. Andere maatregelen waaraan wordt gewerkt, moeten obstakels uit de weg ruimen voor samenwerking met de EU bij de bestrijding van migrantensmokkel en irreguliere migratie, of betreffen het gebruik van voorlichting om vluchtelingen ervan te weerhouden de gevaarlijke reis naar Europa te ondernemen. Turkije heeft laten weten meer irreguliere migranten en mensensmokkelaars vast te houden; in 2015 zouden er 3 700 smokkelaars zijn aangehouden. Toch moet er op het gebied van rechtshandhaving en justitie nog nauwer worden samengewerkt.

Er is intensief contact gelegd met de Turkse autoriteiten om te waarborgen dat er zo spoedig mogelijk concrete maatregelen worden genomen om projecten te financieren uit de **Vluchtelingenfaciliteit voor Turkije**, waarvoor 3 miljard EUR is uitgetrokken. In samenwerking met de Turkse autoriteiten is de Commissie eind 2015 een behoeftenbeoordeling gestart voor Syriërs die tijdelijke bescherming in Turkije genieten. Medio februari wordt een eerste overzicht van de behoeftenbeoordeling verwacht, op basis waarvan kan worden vastgesteld welke projecten via de faciliteit dienen te worden gefinancierd. Prioritaire gebieden zijn humanitaire bijstand aan vluchtelingen, sociaaleconomische steun, arbeidsmarktintegratie, gezondheidszorg en sociale inclusie, gemeentelijke infrastructuur en het beheer van de vluchtelingenstromen⁴⁰.

Een andere belangrijke stap zal de voortgang inzake **overname** zijn. Het komt erop aan dat de overnameovereenkomst EU-Turkije⁴¹ doeltreffend wordt uitgevoerd, zowel met betrekking tot de overname van eigen onderdanen door Turkije als, vanaf 1 juni 2016⁴², de overname van onderdanen van andere landen die door Turkije zijn gereisd op weg naar de EU. Tegelijkertijd is er veel in het werk gesteld om de bilaterale **overnameovereenkomst tussen Turkije en Griekenland** voor onderdanen van andere landen doeltreffender te maken; tot dusver is de uitvoering beslist ontoereikend. De Commissie onderzoekt welke steun er nog meer kan worden verleend en is bereid om nauw met de Griekse en de Turkse autoriteiten samen te werken om ervoor te zorgen dat er meer personen naar Turkije terugkeren op grond van de huidige bilaterale overeenkomst, in afwachting van de volledige inwerkingtreding van de overeenkomst tussen de EU en Turkije.

Volgende belangrijke stappen:

- De Commissie en lidstaten moeten dringend de eerste acties in het kader van de **Vluchtelingenfaciliteit voor Turkije** starten;
- Het optreden van Turkije en de EU moet snel concrete **resultaten** opleveren: de **irreguliere**

⁴⁰ De appendix bij bijlage 1 bevat een lijst van prioritaire gebieden.

⁴¹ Dit is een belangrijk element van het stappenplan voor visumliberalisering van Turkije.

⁴² Overeenkomstig het gezamenlijke actieplan heeft de Commissie maatregelen gepresenteerd om de toepassing van deze bepaling te vervroegen van 1 oktober 2017 tot 1 juni 2016.

instroom van migranten moet worden ingedamd en irreguliere migranten moeten daadwerkelijk terugkeren.

III.7 Ondersteunen van vluchtelingen buiten de EU

Syrische vluchtelingen verkeren in een uitzichtloze situatie: 13,5 miljoen Syriërs hebben humanitaire bijstand nodig, onder wie zes miljoen kinderen. De Commissie zal in 2016 de humanitaire bijstand op hetzelfde hoge peil houden als in 2015, om te voorzien in de meest dringende behoeften van de vluchtelingen in de door de **Syrische crisis** getroffen regio. Hoewel het conflict steeds feller wordt en de humanitaire situatie als gevolg van nieuwe gevallen van massale ontheemding verslechtert, zal de EU ervoor zorgen dat de hulp – o.a. in de vorm van voedsel, water, onderdak en onderwijs – terecht komt bij mensen in nood, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbare groepen. Het trustfonds voor Syrië zal 350 miljoen EUR besteden aan noodhulp voor 1,5 miljoen vluchtelingen en overbelaste gastgemeenschappen in Libanon, Turkije, Jordanië en Irak, om te voorzien in basisbehoeften als onderwijs, gezondheidszorg en hygiëne. De Commissie zal de toezeggingen thans snel nakomen en alle opties voor follow-upbeleid onderzoeken. Zo ontwikkelt de Commissie momenteel innovatieve manieren om handelspreferenties in te zetten ter ondersteuning van vluchtelingen in Jordanië. De lidstaten moeten hun beloften ook snel waarmaken en ervoor zorgen dat de situatie ter plaatse er daadwerkelijk op vooruitgaat.

De internationale gemeenschap moet haar collectieve inspanningen om de Syrische vluchtelingen te helpen verder opvoeren. Er wacht een reeks internationale fora die de EU moet aangrijpen om te pleiten voor een **mondiale inspanning**. Dit vereist een zorgvuldige voorbereiding van de topontmoeting over het mondiaal delen van verantwoordelijkheid door middel van overnametrajecten voor Syrische vluchtelingen, die de UNHCR op 30 maart 2016 organiseert in Geneve, de VN-wereldtop over humanitaire hulp in Istanbul in mei 2016 en de wereldtop over de aanpak van grootschalige bewegingen van vluchtelingen en migranten, die in september 2016 zal worden gehouden in de Algemene Vergadering van de VN. Bij deze gelegenheden zullen de EU en de internationale gemeenschap opnieuw langetermijnsteun voor Syrië en de buurlanden kunnen aanbieden.

Aanpakken van de achterliggende oorzaken van ontheemding in andere regio's

De EU verleent ook steun aan vluchtelingen en gastlanden in andere delen van de wereld waar sprake is van gedwongen verplaatsingen. Medio 2015 waren er in sub-Saharisch Afrika 4,1 miljoen vluchtelingen en tot wel 11,4 miljoen binnenlands ontheemden. In Sudan en Ethiopië bevinden zich meer dan een miljoen vluchtelingen uit buurlanden, naast de reeds 3,5 miljoen binnenlands ontheemden. Verder loopt de druk op doordat Afrika steeds meer jongeren telt⁴³.

De Unie en andere mondiale actoren zullen zich langere tijd doortastend met de betrokken landen moeten bezighouden. Met name via het **noodtrustfonds voor Afrika** kan snel financiering worden verleend. Teneinde landen die onder het trustfonds vallen, bij te staan bij de opvang van vluchtelingen uit de regio, moeten projecten worden opgezet om vluchtelingen toegang te bieden tot onderwijs, sociale zorg en de arbeidsmarkt. Ook moeten deze landen worden ondersteund bij het beheer van hun grenzen.

⁴³ Afrika's populatie, waarvan 60 % 24 jaar of jonger is, zal tegen 2030 naar verwachting 500 miljoen mensen méér tellen. Bron: Verenigde Naties, departement Economische en sociale zaken, afdeling Bevolking (2015).

Voorzien in legale mogelijkheden

Een andere manier om de vluchtelingenstroom in goede banen te leiden, zijn de regelingen voor **hervestiging of toelating op humanitaire gronden**. Deze ontsluiten een legale mogelijkheid om mensen in nood bescherming te bieden, zonder dat er gevaarlijke reizen hoeven te worden ondernomen, die al zoveel menselijke tragedieën hebben veroorzaakt. Hervestiging is een mondiale benadering en de algehele inspanning om hulp te verlenen aan personen die internationale bescherming nodig hebben, kan worden ondersteund door partners die wereldwijd samenwerken met de UNHCR.

Naar aanleiding van de aanbeveling van de Commissie van juni 2015⁴⁴ is een **hervestigingsregeling voor 22 504 personen** vastgesteld om ontheemden van buiten de EU te helpen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben. Daadwerkelijke hervestiging uit hoofde van de overeengekomen regeling, die voor twee jaar geldt, wordt voorafgegaan door een verzoek van de UNHCR. Volgens de informatie van de bij de regeling betrokken staten waren er **eind 2015 3 358 personen hervestigd**⁴⁵. De overeengekomen toezeggingen moeten op tijd gestand worden gedaan. Tegen april zal de Commissie op grond van de praktische ervaring die tot dat moment is opgedaan, een horizontaal hervestigingsinitiatief presenteren om ervoor te zorgen dat hervestiging met vereende krachten wordt uitgevoerd en het te versterken tot een centraal instrument waarmee de EU aan de landen die veel vluchtelingen opvangen, bijstand verleent en vluchtelingen bescherming biedt zonder dat zij hun toevlucht hoeven te nemen tot smokkelaars en gevaarlijke irreguliere routes.

De **vrijwillige regeling met Turkije voor toelating op humanitaire gronden**⁴⁶ moet snel worden ingevoerd zodat de lidstaten een legale mogelijkheid hebben om internationale bescherming te bieden aan personen die door het conflict in Syrië ontheemd zijn en de lidstaten zouden meer vaart achter de uitvoering van de aanbeveling van de Commissie moeten zetten. De activering van de regeling hangt samen met de afname van het aantal personen dat de grens vanuit Turkije op irreguliere wijze overschrijdt en kan worden afgestemd op de omvang van de vluchtelingenpopulatie in Turkije. Snelle overeenstemming en uitvoering zou bijzonder bevorderlijk zijn voor een doeltreffende samenwerking inzake migratie met Turkije en tot aanvulling strekken van de resultaten van de maatregelen uit hoofde van het gezamenlijke actieplan EU-Turkije.

Volgende belangrijke stappen:

- De EU dient snel gestalte te geven aan de toezeggingen die zijn gedaan op de **conferentie te Londen**;
- De EU en haar lidstaten moeten zich nog nadrukkelijker op de aanpak van de achterliggende oorzaken van ontheemding richten door nauwer samen te werken bij het verlenen van bijstand en de **ODA-streefwaarde** (*Official Development Assistance*, officiële ontwikkelingshulp) **van 0,7 % te halen**;
- De nationale toezeggingen voor het noodtrustfonds voor Afrika en het trustfonds voor Syrië moeten worden verhoogd zodat zij samen evenveel bedragen als de bijdrage van de EU;
- de lidstaten dienen vaart te zetten achter de **hervestiging** zoals overeengekomen in 2015 en de **vrijwillige regeling voor toelating op humanitaire gronden met Turkije** op korte termijn

⁴⁴ Aanbeveling van de Commissie van 8.6.2015 over een Europees hervestigingsprogramma, C(2015) 3560 final.

⁴⁵ België (123), Tsjechië (16), Ierland (163), Italië (96), Nederland (220), Verenigd Koninkrijk (1 000), Liechtenstein (20), Zwitserland (387).

⁴⁶ Aanbeveling van de Commissie van 15.12.2015 inzake een vrijwillige regeling voor toelating op humanitaire gronden met Turkije, C(2015) 9490.

bekrachten, als aanbevolen door de Commissie op 15 december 2015;

- Tegen april zal de Commissie een EU-breed *hervestigingsinitiatief* voorstellen met het oog op een veel grootschaliger aanpak van de hervestigingsinspanningen.

IV. UITVOERING VAN EU-RECHT/INBREUKEN

In september 2015 startte de Commissie een initiatief om een reeks van zaken in te leiden of voort te zetten in verband met de **volledige en juiste uitvoering van wetgeving** inzake asielprocedures, opvangvoorzieningen, de Dublinverordening, de Eurodac-verordening over vingerafdrukken, en terugkeer. In 2015 heeft de Commissie sinds 23 september 58 besluiten op het gebied van asiel vastgesteld (schriftelijke aanmaningen en met redenen omklede adviezen) inzake de omzetting en naleving van het EU-asielacquis.

Sinds de in september genomen stappen hebben verscheidene lidstaten nationale wetgeving ter kennis van de Commissie gebracht die geacht worden de betrokken richtlijnen volledig om te zetten. De diensten van de Commissie onderzoeken momenteel of de meegedeelde maatregelen volledig zijn⁴⁷. Vandaag besloot de Commissie in negen gevallen een met redenen omkleed advies af te geven omdat de kennisgeving niet volledig was.

Wat de terugkeerrichtlijn betreft, heeft de Commissie naar tien lidstaten administratieve brieven gestuurd om uitleg te vragen over de uitvoering van terugkeerbesluiten en over de maatregelen die worden genomen om te verzekeren dat deze ook daadwerkelijk worden gehandhaafd. De Commissie heeft opmerkingen van de betrokken lidstaten ontvangen en werkt nu nauw met hen samen om de obstakels en knelpunten te inventariseren die terugkeer momenteel belemmeren en om na te gaan wat er moet gebeuren om deze problemen te verhelpen en zo het terugkeerpercentage te verhogen en te waarborgen dat volledig aan alle verplichtingen wordt voldaan.

Het werk van de **Commissie op het gebied van uitvoering en inbreuken** wijst uit dat een van de zwakke punten van het migratiebeheersysteem van de EU, en van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel in het bijzonder, erin bestaat dat de omzetting niet volledig is en de uitvoering niet consistent. De Commissie stelt alles in het werk om de lidstaten te helpen tot volledige naleving te komen. Zij zal ten volle gebruik blijven maken van haar bevoegdheden van Verdragswege om bij mogelijke en feitelijke inbreuken op te treden teneinde volledige naleving van de gezamenlijk overeengekomen EU-regels te waarborgen.

V. CONCLUSIE

Voorafgaand aan de Europese Raad in februari moet alles op alles worden gezet om het migratiesysteem snel weer op orde te brengen en de irreguliere stromen door het oostelijke Middellandse Zeegebied en de Westelijke Balkan te controleren. De Europese Raad moet zich verbinden tot de noodzakelijke maatregelen en de EU-instellingen en -agentschappen en alle lidstaten moeten deze vastberaden uitvoeren.

Gedegen grensbeheer vereist dat alle nieuwkomers doeltreffend worden geregistreerd en doorgesluisd naar de nationale asielprocedures, herplaatsingsprocedures of terugkeerprocedures, overeenkomstig de EU-regels van Dublin. Volledige toepassing van de EU-wetgeving inzake asiel en grensbeheer en uitvoering van de gezamenlijke besluiten van het afgelopen jaar zou ervoor zorgen dat de

⁴⁷ Zie bijlage 8.

verantwoordelijkheid gelijkelijk wordt verdeeld over de lidstaten van de EU en dat de lidstaten ieder voor zich de situatie aankunnen.

Het wegnemen van de prikkels tot irreguliere migratie veronderstelt ook betere omstandigheden in de landen van herkomst, samenwerking met de belangrijkste landen van doorreis, zoals Turkije, betrouwbare legale migratiemogelijkheden en doeltreffende, systematische en tijdige terugkeer en overname van wie geen recht op verblijf heeft.

De Europese Unie heeft zowel een wettelijke en morele verplichting als een historische verantwoordelijkheid om bescherming te bieden aan mensen in nood. Met vereende krachten moet en kan Europa de vluchtelingen crisis het hoofd bieden. De landen, instellingen en agentschappen van de EU moeten daartoe de handen ineenslaan en uitvoering geven aan de diverse aspecten van hetgeen is besloten. De Commissie blijft haar uiterste best doen om de lidstaten bij te staan en te ondersteunen bij het uitvoeren van hun taken.

Bijlagen

- Bijlage 1: Gezamenlijk actieplan EU-Turkije – Uitvoeringsverslag
- Bijlage 2: Griekenland – Voortgangsverslag
- Bijlage 3: Italië – Voortgangsverslag
- Bijlage 4: Herplaatsing – Tabel met stand van zaken
- Bijlage 5: Follow-up van de bijeenkomst van leiders van de Westelijke Balkan – Verslag over de stand van zaken
- Bijlage 6: Lopende maatregelen voor een betere bescherming van migrerende kinderen
- Bijlage 7: Toezeggingen van de lidstaten voor de trustfondsen – Tabel met stand van zaken
- Bijlage 8: Uitvoering van het EU-recht – Stand van zaken
- Bijlage 9: Aanvaarde bijdragen van de lidstaten aan het mechanisme voor civiele bescherming ten behoeve van Servië, Slovenië, Kroatië en Griekenland