

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 2.9.2009  
SEC(2009) 1128 definitief

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE  
bij de**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE**

**betreffende de vaststelling van een gemeenschappelijk hervestigingsprogramma van de  
EU**

**en het voorstel voor een**

**BESCHIKKING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot wijziging van Beschikking nr. 573/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad  
van 23 mei 2007 tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode  
2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma "Solidariteit en beheer van de  
migratiestromen" en tot intrekking van Beschikking 2004/904/EG van de Raad**

**Samenvatting van de effectbeoordeling**

{COM(2009) 447 definitief}

{COM(2009) 456 definitief}

{SEC(2009) 1127}

## **1. ACHTERGRONDINFORMATIE**

Hervestiging is het overbrengen van vluchtelingen van wie door het UNHCR erkend is dat ze internationale bescherming behoeven, van het land van eerste opvang (meestal in de derde wereld) naar een ander land, waar zij blijvend bescherming krijgen. Hervestiging biedt een oplossing voor vluchtelingen die niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren en die niet lokaal geïntegreerd kunnen worden in het land van eerste opvang.

Bij hervestiging worden vluchtelingen overgebracht van buiten het EU grondgebied naar een EU-lidstaat.

Het aantal vluchtelingen bedraagt wereldwijd circa 10 miljoen. Ongeveer 5% van hen heeft behoefte aan hervestiging. Slechts een klein deel van deze vluchtelingen wordt daadwerkelijk hervestigd. Er gaapt dan ook een structurele kloof tussen de behoeften en de humanitaire respons.

Slechts een klein percentage van de vluchtelingen die elk jaar worden hervestigd, wordt hervestigd in de EU. Van de 65 596 vluchtelingen die in 2008 werden hervestigd, gingen er 4 378 naar de EU. Dit staat in schril contrast met de aantallen hervestigde vluchtelingen die werden opgenomen door de VS en andere traditionele hervestigingslanden in de geïndustrialiseerde wereld.

## **2. HERVESTIGING IN DE EU: HUIDIGE TOESTAND (UITGANGSSITUATIE)**

Er zijn op dit ogenblik tien EU-lidstaten die jaarlijks aan hervestiging doen. Zweden, Denemarken, Finland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben reeds meerdere jaren een hervestigingsprogramma lopen. Sinds 2007 hebben Portugal, Frankrijk, Roemenië en Tsjechië besloten nationale hervestigingsprogramma's op te zetten. Deze gunstige ontwikkeling is te danken aan diverse factoren. Om te beginnen wordt er sinds 2007 door het Europees Vluchtelingenfonds (EVF III) forse financiële steun verleend voor hervestiging. In de tweede plaats werden in de loop van de laatste jaren vele project- en samenwerkingsactiviteiten opgezet met belanghebbenden uit verschillende lidstaten. Een derde gunstige ontwikkeling is de grote politieke belangstelling op EU-niveau. Deze belangstelling was hoofdzakelijk gericht op de noodzaak om Iraakse vluchtelingen uit Syrië en Jordanië te hervestigen in de EU. In 2008 heeft de Raad JBZ conclusies aangenomen betreffende de hervestiging van vluchtelingen uit Irak, waarin duidelijk werd gemaakt dat hervestiging bijdraagt tot de instandhouding van de beschermingssituatie in Syrië en Jordanië. Op basis van de conclusies van de Raad hebben vier lidstaten die zich tot voor kort niet bezighielden met hervestiging, zich ertoe verbonden vluchtelingen uit Irak te hervestigen (Duitsland, Italië, België en Luxemburg).

Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), dat naar verwachting in 2010 operationeel zal worden, zal de lidstaten en andere belanghebbenden ondersteunen op het gebied van praktische samenwerking, onder andere met betrekking tot hervestiging.

### **3. PROBLEEMOMSCHRIJVING**

De huidige toestand is in het algemeen gunstig en is in geleidelijke ontwikkeling, met name gelet op de verwachte oprichting van het EASO. Er zijn evenwel een aantal belangrijke tekortkomingen en structurele beperkingen.

Het belangrijkste probleem is het huidige lage niveau van solidariteit van de EU met derde landen in verband met de opvang van vluchtelingen. Het aantal opgevangen vluchtelingen is te klein, gelet op de omvang van de wereldwijde behoefte aan hervestiging. Een tweede probleem is dat te weinig lidstaten deelnemen aan hervestiging. Momenteel doen slechts 10 lidstaten (Zweden, Finland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Portugal, Frankrijk, Roemenië en Tsjechië) jaarlijks aan hervestiging van vluchtelingen. De EU neemt op het gebied van hervestiging onvoldoende een internationale rol op. Dit heeft een negatieve invloed op de ambitie van de EU om op mondiaal niveau een prominente rol te spelen in humanitaire aangelegenheden en op de invloed die de EU in internationale fora kan doen gelden.

Er is tussen de EU-lidstaten die aan hervestiging doen weinig coördinatie met betrekking tot de hervestigingsprioriteiten, d.w.z. de nationaliteiten en specifieke groepen die worden hervestigd. Die prioriteiten worden thans door de lidstaten op nationaal niveau vastgesteld, in nauw bilateraal overleg met het UNHCR, zonder voorafgaande bespreking of besluitvoering op EU-niveau. Daardoor wordt er ook te weinig strategisch gebruik gemaakt van hervestiging als een instrument van het buitenlands beleid van de EU. Hervestiging dient niet alleen een humanitair doel ten aanzien van de personen die daadwerkelijk worden hervestigd, maar is tevens een middel om het betrokken derde land te bevrijden van de last die de opvang van een groot aantal vluchtelingen meebrengt. Hervestiging kan derhalve een belangrijke rol spelen als onderdeel van het externe asielbeleid van de EU en van het buitenlands beleid van de EU in het algemeen. Het effect van hervestiging in strategische termen zou groter zijn indien de prioriteiten met betrekking tot de te hervestigen nationaliteiten en specifieke categorieën grotendeels op EU-niveau zouden worden vastgesteld. Het huidige financiële kader houdt beperkingen in. Het EVF III voorziet in extra financiële steun voor lidstaten die specifieke categorieën vluchtelingen hervestigen. De criteria daarvoor worden als te star beschouwd.

Een derde reeks problemen in de huidige situatie heeft te maken met het gebrek aan gestructureerde praktische samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van hervestiging. Er is momenteel te weinig uitwisseling van informatie en te weinig coördinatie met betrekking tot hervestigingsactiviteiten. Dit heeft een ongunstige invloed op de kwaliteit van de hervestiging. Een ander gevolg is dat onvoldoende schaalvoordelen worden behaald. Hervestiging vereist veel logistieke voorbereiding, zoals selectie- en oriëntatierizen, medische en veiligheidsscreenings, reis- en visumafspraken, opvang- en integratieprogramma's. Sommige van deze activiteiten zouden eventueel gezamenlijk door, of in nauwe samenwerking tussen de lidstaten kunnen worden uitgevoerd.

### **4. SUBSIDIARITEIT**

- De rol van de Gemeenschap op asielgebied vloeit voort uit de noodzaak van solidariteit tussen de lidstaten bij het aangaan van een uitdaging waar, in een EU zonder binnengrenzen, op zichzelf handelende lidstaten geen doeltreffend antwoord op hebben.

- De noodzaak om op te treden met betrekking tot het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) is reeds beoordeeld in recente effectbeoordelingsrapporten.
- De Europese Raad en het Europees Parlement hebben bij herhaling opgeroepen om het CEAS, met inbegrip van het externe aspect ervan, te ontwikkelen.

## 5. DOELSTELLINGEN

### Algemene beleidsdoelstellingen:

- a) de internationale bescherming van vluchtelingen ondersteunen via hervestiging;
- b) de invloed en inspanningen van de EU op humanitair gebied opvoeren door een grotere gemeenschappelijke betrokkenheid bij hervestiging.

### Specifieke doelstellingen:

- c) zorgen voor een grotere solidariteit van de EU met derde landen inzake de opvang van vluchtelingen;
- d) ervoor zorgen dat meer EU-lidstaten deelnemen aan hervestiging;
- e) ervoor zorgen dat de hervestigingsinspanningen in de EU permanent beter gericht zijn op die personen of groepen van personen (bv. bijzonder kwetsbare personen, waaronder kinderen, of personen uit specifieke geografische gebieden) die het meest behoefte hebben aan bescherming;
- f) het strategische gebruik van hervestiging op EU-niveau intensiveren;
- g) de internationale rol van de EU in het algemeen versterken, voor wat betreft hervestiging specifiek door hervestiging te ontwikkelen als een integrerend en coherent onderdeel van het buitenlandse beleid van de EU;
- h) door samenwerking de kwaliteit van de hervestigingsprocedures in de EU verbeteren;
- i) door samenwerking de economische en financiële kostprijs van hervestiging in de EU verlagen;
- j) de verschillen tussen de EU-lidstaten inzake beschermingsnormen verkleinen en de efficiëntie verhogen door het doen convergeren van de hervestigingscriteria.

## 6. BELEIDSOPTIES

Op basis van de probleemanalyse kunnen drie grote onderdelen van het hervestigingsbeleid op EU-niveau worden onderscheiden: de praktische samenwerking, een politiek en een financieel beleidsaspect. Deze vormen het uitgangspunt voor het uitwerken van de beleidsopties.

## **6.1. Eerste beleidsoptie: behoud van het status quo**

Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken zal een kader bieden voor praktische samenwerking op asielgebied, ook met betrekking tot hervestiging. Er zijn potentieel heel wat vormen van praktische samenwerking die het EASO zou kunnen opzetten op het gebied van hervestiging, zoals het aanwijzen van beste praktijken, opleidingsinitiatieven, samenwerkingsafspraken met lidstaten die zich nog niet bezighouden met hervestiging, en het opzetten van gezamenlijke activiteiten en operaties met de huidige hervestigingslanden.

Indien het status quo wordt gehandhaafd, worden de politieke en financiële aspecten niet verder uitgewerkt.

## **6.2. Tweede beleidsoptie: tussenoctie (het dynamische proces)**

Bij deze optie zal er eveneens praktische samenwerking worden opgezet door het EASO. Het onderscheid tussen praktische samenwerking in het kader van deze optie en optie 1 heeft vooral te maken met de band tussen deze praktische samenwerking en de verdere uitwerking van de politieke en financiële aspecten. Het aspect praktische samenwerking zal naar verwachting worden gestimuleerd en versterkt door de uitwerking van de beide andere beleidsaspecten.

Binnen het bestek van deze optie wordt ernaar gestreefd een structurele politieke samenwerking uit te bouwen door de totstandbrenging van een politiek kader en door dit via het financiële beleid te ondersteunen.

Naar verwachting zal een politiek kader worden gecreëerd, dat politieke en strategische prioriteiten met betrekking tot hervestiging vaststelt. Alle betrokken belanghebbenden (deskundigen van de lidstaten, de Commissie, het UNHCR en de ngo's) zullen deel uitmaken van dit politieke kader. Dit zal de volgende taken hebben:

1. Vaststellen van de gemeenschappelijke EU-jaarprioriteiten inzake hervestiging, zowel op basis van nationaliteiten als van specifieke categorieën te hervestigen vluchtelingen. Dit zal het mogelijk maken op doeltreffende en soepele wijze in te spelen op nieuwe behoeften die zich aandienen.
2. De lidstaten zouden op grond van artikel 13 van EVF III extra financiële steun krijgen als zij in overeenstemming met deze EU-jaarprioriteiten hervestigen. Het blijft de lidstaten evenwel nadrukkelijk vrij staan om andere categorieën vluchtelingen te hervestigen.
3. Zorgen voor een geïntegreerde aanpak van hervestiging, het externe asielbeleid en het buitenlandse beleid van de EU als geheel.
4. Binnen dit politieke kader zal ook meer in het algemeen over hervestiging worden gediscussieerd. De totstandbrenging van een politiek kader zal leiden tot een sterkere sturing van de praktische samenwerking die door het EASO wordt opgezet.

Extra financiële steun wordt aan de lidstaten toegekend voor de hervestiging van vluchtelingen die onder de jaarlijks overeengekomen EU-prioriteiten ressorteren. Dit veronderstelt een wijziging van de EVF-beschikking. Er wordt niet voorzien in een structurele

herschikking van de financiering op grond van EVF III, die een invloed zou hebben op de financiering van andere asielgerelateerde activiteiten.

**Binnen de tweede optie worden twee subopties onderscheiden.** Het onderscheid tussen deze twee subopties heeft uitsluitend betrekking op het mechanisme voor het creëren van het politieke kader. Suboptie 2A voorziet in de oprichting van een nieuw comité voor hervestiging, overeenkomstig de comitologievoorschriften. Bij suboptie 2B wordt gebruik gemaakt van bestaande structuren.

### **6.3. Derde beleids optie: maximale optie**

In deze optie wordt er van uitgegaan dat er een volwaardige hervestigingsregeling voor de hele EU komt. Niet alleen het vaststellen van prioriteiten maar ook de uitvoering van de hervestiging zou gemeenschappelijk worden aangepakt. Een volwaardige gemeenschappelijke EU-hervestigingsregeling zou uit de volgende elementen kunnen bestaan.

- (1) Alle lidstaten zouden aan de regeling deelnemen door een bepaald aantal opvangplaatsen ter beschikking te stellen. Het totaal aantal binnen de EU beschikbare hervestigingsplaatsen zou op EU-niveau worden vastgesteld en opgevuld. De prioriteiten voor hervestiging zouden op EU-niveau worden vastgesteld. Er zou ook op EU-niveau voor worden gezorgd dat hervestiging geïntegreerd wordt in het externe asielbeleid en het buitenlandse beleid van de EU als geheel.
- (2) Buiten de gemeenschappelijke hervestigingsregeling zou door de lidstaten geen hervestiging worden uitgevoerd. Er zou ook een volledige harmonisatie plaatsvinden van de hervestigingscriteria en van de status die hervestigde vluchtelingen na hun aankomst zouden krijgen.
- (3) Het selectieproces voor de hervestiging zou volledig op EU-niveau worden gecentraliseerd. Alle verrichtingen vóór het vertrek zouden gezamenlijk worden uitgevoerd. Het EASO zou waarschijnlijk een toonaangevende rol spelen op organisatorisch gebied. Dit zou een verhoging van de capaciteit van het EASO met betrekking tot hervestiging vereisen.
- (4) Het financiële aspect zou volledig moeten worden herbekeken.

## **7. BEOORDELING VAN DE OPTIES**

Voor een beoordeling van de verschillende effecten, zie de tabel op bladzijde 5.

1. De uitgangssituatie is in ontwikkeling, met name wegens de verwachte oprichting van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) in 2010. Om de verwachte effecten van de oprichting van het EASO te kwantificeren, hebben wij een onderscheid gemaakt tussen de statische uitgangssituatie (toestand voorjaar 2009) en de uitgangssituatie in ontwikkeling (verwachte toestand na de oprichting van het EASO, zonder extra maatregelen van de EU).

2. Aangezien het resultaat van subopties 2A en 2B naar verwachting hetzelfde zal zijn, is de beoordeling van zowel de doeltreffendheid voor het bereiken van de doelstellingen als de gevolgen gezamenlijk verricht voor de subopties 2A en 2B. Wat suboptie 2A onderscheidt van suboptie 2B is de beoordeling van de politieke haalbaarheid en de evenredigheid.

## 8. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

### Gekwantificeerde effecten van de opties 1, 2 en 3

- De doeltreffendheid van de opties voor het bereiken van het hoofddoel (zorgen voor een grotere solidariteit van de EU met derde landen inzake de opvang van vluchtelingen) wordt als volgt ingeschat: optie 1 – toename met 5%, optie 2 – toename met 15%, optie 3 – toename met 10%;
- Het primaire effect (rechtstreekse financiële kosten in verband met hervestiging) van de opties wordt als volgt ingeschat: optie 1 – toename met 3 825 000 euro, optie 2 – toename met 11 475 000 euro, optie 3 – toename met 7 650 000 euro;
- Het secundaire effect (rechtstreekse financiële kosten / invloed van schaalvoordelen) van de opties wordt als volgt ingeschat: optie 1 – afname met 803 350 euro, optie 2 – afname met 1 759 000 euro, optie 3 – afname met 2 524 500 euro.

### Algemene beoordeling:

1. Opties 2 en 3 scoren beter dan optie 1. Er zijn twee grote bezwaren tegen optie 3: lagere score inzake het bereiken van het hoofddoel en politieke haalbaarheid/evenredigheid.

2. Een meerderheid van lidstaten is voorstander van een aanpak via de weg van de geleidelijkheid, waarbij de nadruk wordt gelegd op nauwere samenwerking en het vertrouwd maken van nieuwe lidstaten met hervestiging, eerder dan op een harmonisatie van de hervestigingscriteria. Inzonderheid met betrekking tot het vrijwillige karakter van de deelneming aan de regeling zijn de standpunten van de lidstaten zeer duidelijk. Zelfs als er genoeg steun was voor de invoering van een volwaardige gemeenschappelijke EU-hervestigingsregeling, valt te betwijfelen of sommige lidstaten onder de huidige omstandigheden voldoende voorbereid zouden zijn om aan hervestiging te doen. Het is zeer de vraag of de invoering van een volwaardige gemeenschappelijke EU-hervestigingsregeling in dit stadium noodzakelijk en evenredig is om de gestelde doelen te bereiken.

- Bij vergelijking van de opties 1 en 2, komt een duidelijke voorkeur voor optie 2 naar voren.
- Om redenen van politieke haalbaarheid en evenredigheid wordt de voorkeur gegeven aan optie 2B. De meeste lidstaten hebben een uitgesproken voorkeur om voort te bouwen op bestaande overleg- en besluitvormingsmechanismen. Politiek is de algemene houding momenteel gunstig voor hervestiging, maar terughoudend ten aanzien van het creëren van nieuwe formele structuren, vanwege de bureaucratische rompslomp die dat allicht zou meebrengen en vanwege de vrees dat de vrije keuze van de lidstaten om zelf prioriteiten te kiezen zou worden beperkt. Uit het oogpunt van evenredigheid wordt aan het gebruik van bestaande structuren de voorkeur gegeven voor zover dit even doeltreffend is om de doelstellingen te bereiken en naar verwachting dezelfde effecten zal hebben.
- Daarom wordt de voorkeur gegeven aan suboptie 2B.



## **9. MONITORING EN EVALUATIE**

De Commissie zal binnen drie jaar na de invoering van de gemeenschappelijke EU-hervestigingsregeling een evaluatie maken. Deze evaluatie zal betrekking hebben op de vooruitgang die is geboekt met betrekking tot de politieke samenwerking, het financiële aspect en de praktische samenwerking.

Er zijn acht kwantificeerbare indicatoren gekozen, die de diverse aspecten van de optie en de doelstellingen (politiek, financieel en praktische samenwerking) bestrijken.

Vergelijking van de effecten van de opties					
		Optie 1		Optie 2	Optie 3
Doelstellingen		nu	geleidelijk	dynamisch	maximaal
1	zorgen voor een grotere solidariteit van de EU met derde landen inzake de opvang van vluchtelingen	0	Laag/middelmatig	Middelmatig/hoog	Middelmatig
2	ervoor zorgen dat meer EU-lidstaten deelnemen aan hervestiging	0	Laag/middelmatig	Middelmatig/hoog	Hoog
3	ervoor zorgen dat de hervestigingsinspanningen permanent beter gericht zijn op diegenen (bv. kinderen, vluchtelingen uit specifieke regio's) die het het meest nodig hebben	0	Laag/middelmatig	Hoog	Hoog
4	het strategische gebruik van hervestiging op EU-niveau intensiveren	0	Laag	Middelmatig	Middelmatig
5	de internationale rol van de EU op het gebied van hervestiging versterken door hervestiging te ontwikkelen als een integrerend en coherent onderdeel van het buitenlandse beleid van de EU	0	Laag	Middelmatig	Middelmatig
6	door samenwerking de kwaliteit van de hervestigingsprocedures in de EU verbeteren	0	Laag/middelmatig	Middelmatig/hoog	Hoog
7	door samenwerking de economische en financiële kostprijs van hervestiging per capita in de EU verlagen	0	Laag/middelmatig	Middelmatig/hoog	Hoog
8	de verschillen tussen de EU-lidstaten inzake beschermingsnormen verkleinen en de efficiëntie verhogen door het doen convergeren van de hervestigingscriteria	0	Laag	Middelmatig	Hoog
<b>Effecten</b>					

1	Rechtstreekse financiële kostprijs van hervestiging (selectie, opvang, integratie)	0	Kleine toename	Middelmatige/grote toename	Middelmatig	
2	Rechtstreekse financiële kostprijs van hervestiging (selectie, opvang, integratie) per capita	0	Kleine afname	Middelmatige afname	Aanzienlijke afname	
3	Economische en sociale kostprijs van de integratie van hervestigde vluchtelingen in ruime zin (totale kosten)	0	Kleine toename	Middelmatig/hoog	Middelmatig	
4	Economische en sociale kostprijs van de integratie van hervestigde vluchtelingen in ruime zin (kosten per capita)	0	Laag	Laag	Laag	
5	Effect van hervestiging voor derde landen, specifieke categorieën en de buitenlandse betrekkingen van de EU	0	Laag	Middelmatig	Middelmatig	
6	Grotere gelijkheid bij het verlenen van bescherming aan vluchtelingen	0	Laag	Middelmatig	Hoog	
7	Effect op de grondrechten	0	Laag	Middelmatig/hoog	Middelmatig	
<b>Politieke haalbaarheid en evenredigheid</b>				<b>2 A</b>	<b>2 B</b>	
1	Steun van belanghebbenden voor deze optie	0	Middelmatig	Laag/middelmatig	Middelmatig/Hoog	Laag
2	Evenredigheid	0	Lichte bezorgdheid	Lichte bezorgdheid	Vrijwel geen bezorgdheid	Grote bezorgdheid