



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 15 juni 2018
(OR. en)

10153/18

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0248 (COD)**

JAI 651
FRONT 174
ASIM 77
MIGR 85
CADREFIN 112
IA 209
CODEC 1082

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	13 juni 2018
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2018) 471 final
Betreft:	Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot oprichting van het Fonds voor asiel en migratie

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2018) 471 final.

Bijlage: COM(2018) 471 final



Straatsburg, 12.6.2018
COM(2018) 471 final

2018/0248 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot oprichting van het Fonds voor asiel en migratie

{SWD(2018) 347} - {SWD(2018) 348} - {SEC(2018) 315}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

Tijdens de grote migratiestromen in 2015-2016 droeg de financiële en technische steun die de EU haar lidstaten bood, ertoe bij dat de uitdagingen op het gebied van asiel, migratie en de buitengrenzen beter konden worden aangegaan. De EU-begroting heeft dan ook een cruciale rol gespeeld als het gaat om het ondersteunen van asiel- en migratiebeheer, het vrijmaken van capaciteit voor opsporings- en reddingsoperaties om levens te redden van mensen die Europa trachten te bereiken, het beheer op het vlak van doeltreffende terugkeer, en het treffen van andere maatregelen die een gecoördineerde aanpak vereisen in het kader van de Europese migratieagenda.

De EU-begroting is ook cruciaal voor de financiering van gemeenschappelijke maatregelen voor de doeltreffende controle en bewaking van de buitengrenzen van de Unie als tegenwicht voor de afschaffing van controles aan de binnengrenzen. Met het beheer van de buitengrenzen van de Unie is bijvoorbeeld aanzienlijke vooruitgang geboekt door de vaststelling van de hotspotaanpak en een aanzienlijke versterking van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (EBCGA). Deze ontwikkelingen worden volledig vanuit de EU-begroting ondersteund.

In oktober 2017 bevestigde de Europese Raad andermaal de noodzaak van een alomvattende aanpak van het migratiebeheer, die moet leiden tot herstel van het toezicht aan de buitengrenzen, het terugdringen van het aantal irreguliere binnenkomsten en de vermindering van het aantal sterfgevallen op zee en die moet worden gebaseerd op een flexibel en gecoördineerd gebruik van alle beschikbare instrumenten van de Unie en de lidstaten.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie in haar voorstel van 2 mei 2018 betreffende het meerjarig financieel kader 2021-2027 voorgesteld om het algehele budget van de Unie voor het beheer van migratie en de buitengrenzen te versterken door het meer dan 2,6 maal te verhogen, met inbegrip van een verhoging van de middelen voor de gedecentraliseerde agentschappen op dit gebied. Dit voorstel als zodanig strekt zich niet uit tot de financiële middelen die de agentschappen worden toegewezen en voorziet alleen in een regeling inzake het Fonds voor asiel en migratie, dat steun zal verlenen voor het doeltreffend beheer van migratie door de lidstaten ten bedrage van 10 415 000 000 EUR (in lopende prijzen).

Artikel 80 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vermeldt uitdrukkelijk dat het gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, migratie en buitengrenzen gebaseerd is op het beginsel van solidariteit en dat van billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten. Met de EU-financiering wordt voorzien in de concrete financiële middelen om deze twee onderling verbonden beginselen in de praktijk te brengen.

Het fonds zal bijdragen tot de verwezenlijking van een robuust, realistisch en billijk migratiebeleid van de EU. Een beleid dat de behoeften van de gastsamenlevingen en EU-burgers erkent en gestoeld is op nauwe samenwerking met de partners, wereldwijd. Het fonds zal ervoor zorgen dat de EU haar verplichtingen blijft vervullen jegens degenen die internationale bescherming behoeven en de terugkeer bevordert van degenen die geen recht hebben om te blijven en zal oplossingen steunen die irreguliere en ongecontroleerde stromen vervangen door veilige en goed beheerde alternatieven. We moeten nagaan welke structurele

problemen ten grondslag liggen aan irreguliere migratie, zoals onderontwikkeling, de demografische situatie, gebrek aan kansen, klimaatverandering en ongelijkheid. Alleen met een breed opgezette vorm van migratiebeheer, die gebaseerd is op de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid, kunnen duurzame resultaten worden bereikt. Daarbij gaat het onder meer om een adequate verdeling van EU-middelen teneinde ervoor te zorgen dat de lidstaten die het sterkst de gevolgen ondervinden, over voldoende capaciteit beschikken om de uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd, aan te gaan. Dat is in het belang van de hele EU. Het voorstel van de Commissie houdt in dit verband rekening met de voortgaande inspanningen ter hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en de huidige stand van de onderhandelingen over de Dublin-verordening en het EU-kader voor hervestiging. Wellicht dat sommige elementen moeten worden aangepast om de definitieve resultaten ervan te verwerken.

Voor het welslagen van het migratiebeheer van de EU is ook een effectief integratiebeleid van belang. Te dien einde zullen de fondsen voor het cohesiebeleid en met name het ESF+, ondersteuning bieden om de integratie op middellange en lange termijn te bevorderen van onderdanen van derde landen na de initiële fase van opvang. Daarbij gaat het ook om de integratie op de arbeidsmarkt. Om deze inspanningen te completeren zal het fonds het optreden ondersteunen van nationale, lokale en regionale overheden en maatschappelijke organisaties die zich bezig houden met het bevorderen van de integratie op korte termijn van onderdanen van derde landen binnen hun gastgemeenschappen en het bevorderen van wederzijds vertrouwen. Dit voorstel zal maatregelen ondersteunen voor de opvang en vroege integratie van legaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen, die als regel aan het begin van de integratie, in de periode na de aankomst op het grondgebied van de Unie, worden uitgevoerd. Ook zal het lidstaten ondersteunen bij de ontwikkeling van horizontale maatregelen als capaciteitsopbouw, uitwisselingen met de gastgemeenschap, voorlichtingscampagnes of samenwerking en onderling leren tussen de lidstaten op het gebied van de integratie van legaal op het grondgebied van de Unie verblijvende onderdanen van derde landen.

Het fonds zal ook een financiële bijdrage leveren aan een doeltreffend terugkeerbeleid, een essentieel onderdeel van een goed beheerd migratiesysteem in de Unie. Het vormt daarnaast een noodzakelijke aanvulling van een geloofwaardig migratie- en asielbeleid en is ook een belangrijk instrument in de strijd tegen irreguliere migratie.

Het fonds zal de lidstaten ondersteunen en aanmoedigen bij hun streven om Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement¹ doeltreffend uit te voeren, via een systeem voor snellere terugkeer dat de procedures en normen eerbiedigt waarmee Europa kan zorgen voor een humane en waardige behandeling van degenen die terugkeren, en voor een evenredig gebruik van dwangmaatregelen, in overeenstemming met de grondrechten en het beginsel van *non-refoulement*. Om tot een duurzaam terugkeerbeleid te komen, zal het fonds steun verlenen voor een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak van het terugkeerbeleid en samenwerking met derde landen, zodat zij aan hun verplichtingen kunnen voldoen. Deze steun kan bijvoorbeeld betrekking hebben op capaciteitsopbouw voor de organisatie van het terugkeerproces, informatie- en voorlichtingscampagnes en re-integratiemaatregelen.

Het fonds zal voorzien in de aanhoudende behoeften op het gebied van asiel, integratie en terugkeer. Daarbij zal het toepassingsgebied van het fonds worden aangepast ter

¹ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348, 24.12.2008, blz. 98).

ondersteuning van ontwikkelingen en het mandaat van het Europees grens- en kustwachtagentschap (EBCGA) en dat van het toekomstige Asielagentschap van de Europese Unie. Om deze doelen te bereiken, is samenwerking met landen buiten de EU en internationale organisaties van cruciaal belang. Het fonds zal de externe dimensie kunnen ondersteunen van het EU-optreden dat het optreden completeert dat door de desbetreffende externe instrumenten wordt ondersteund.

Het voorstel beoogt in de eerste plaats te zorgen voor meer flexibiliteit bij het beheer van het fonds dan waarvan tijdens de huidige programmeringsperiode sprake is, maar ook voor instrumenten om de financiering toe te spitsen op prioriteiten van de Unie en acties met een aanzienlijke toegevoegde waarde voor de Unie. Nieuwe uitdagingen en prioriteiten vereisen dan ook nieuwe mechanismen voor de verdeling van financiële middelen over gedeeld, direct en indirect beheer.

Als sleutel voor de verdeling van de financiële middelen wordt flexibiliteit gehanteerd: zowel de uitvoeringsvorm als de thema's waarvoor financiële middelen dienen te worden toegewezen, worden op flexibele wijze bepaald en tegelijkertijd wordt een kritieke massa van voorafgaande financiering aangehouden voor structurele en omvangrijke meerjarige investeringen, afhankelijk van wat de lidstaten nodig hebben voor de verdere ontwikkeling van hun migratiesystemen. Bij de toewijzing van middelen zal ook ten volle in aanmerking worden genomen dat de lidstaten volledig aan het acquis van de Unie moeten voldoen en dat de investeringen moeten worden gericht op de belangrijkste prioriteiten van de EU.

De toewijzing van de financiële middelen aan de programma's van de lidstaten zal bestaan uit een vast bedrag van 5 000 000 EUR en een bedrag dat wordt gebaseerd op een verdeelsleutel waarin de behoeften en de druk tot uitdrukking komen waarmee verschillende lidstaten te maken hebben op drie belangrijke gebieden die door het fonds worden bestreken: asiel, legale migratie en integratie en de aanpak van irreguliere migratie, met inbegrip van terugkeer.

De verdeelsleutel zal rekening houden met de diverse aantallen en stromen van de categorieën en de specifieke verschillen dienaangaande tussen de lidstaten tot uitdrukking brengen. Sommige lidstaten hebben met meer druk te maken op het gebied van terugkeer en andere op het gebied van integratie. Ook verschillen de gevolgen van een en ander naargelang van de diverse stadia van ontvangst van onderdanen van derde landen. De volgende wegingsfactoren worden voorgesteld: 30 % op het gebied van asiel, eveneens 30 % op het gebied van legale migratie en integratie en 40 % op het gebied van de aanpak van irreguliere migratie, met inbegrip van terugkeer. Binnen asiel zelf worden in dit verband de volgende wegingsfactoren voorgesteld: 60 % voor eerste asielaanvragen, 30 % voor het aantal personen in een lidstaat dat internationale bescherming geniet en 10 % voor het aantal hervestigde personen. Op het gebied van integratie is de voorgestelde verdeling als volgt: 60 % voor het aantal eerste aanvragen van een verblijfsvergunning en 40 % voor het totale aantal onderdanen van derde landen in een lidstaat in een bepaald jaar. De criteria op het gebied van de aanpak van irreguliere migratie, met inbegrip van terugkeer, betreffen het aantal terugkeerbevelen (50 %) en de gevallen van doeltreffende terugkeer (50 %) en houden daarbij rekening met de specifieke situatie van een bepaalde lidstaat.

60 % van het totaalbudget van het fonds gaat naar programma's van de lidstaten. Voorgesteld wordt om aan het begin van de programmeringsperiode 50 % van het totaalbudget ter beschikking van de lidstaten te stellen, met de mogelijkheid de financiële middelen periodiek te verhogen. Het is de bedoeling dat het budget halverwege met 10 % wordt verhoogd (technische aanpassing van de verdeelsleutel overeenkomstig de financiële prestatie – een

lidstaat moet voor ten minste 10 % van het initiële bedrag van de betalingskredieten betalingsaanvragen hebben ingediend).

De resterende 40 % moet worden beheerd via een thematische faciliteit, waaruit periodiek financiële middelen ter beschikking worden gesteld voor een aantal prioriteiten als vastgelegd in de financieringsbesluiten van de Commissie. Deze faciliteit biedt de mogelijkheid het fonds flexibel te beheren doordat middelen kunnen worden uitbetaald voor technische bijstand op initiatief van de Commissie en voor de volgende componenten:

- steun voor specifieke acties, door via de programma's van de lidstaten aanvullende financiering beschikbaar te stellen voor gerichte acties met een hoge toegevoegde EU-waarde; in dit verband zal bijzondere aandacht worden gegeven aan de bevordering van doeltreffende terugkeer;
- steun voor acties van de Unie in direct en indirect beheer,
- steun voor hervestiging en de inspanningen inzake solidariteit en het delen van verantwoordelijkheid tussen de lidstaten;
- noodhulp, en
- steun voor het Europees migratienetwerk.

Acties in het kader van de thematische faciliteit zouden worden geprogrammeerd via jaarlijkse en meerjarige werkprogramma's, vastgesteld bij een uitvoeringsbesluit van de Commissie. De faciliteit maakt het mogelijk nieuwe prioriteiten aan te pakken of dringende actie te ondernemen aan de hand van de uitvoeringsvorm die het meest geschikt is om de beleidsdoelstelling te verwezenlijken.

Bij de uitvoering van het beheer van het fonds is verdere vereenvoudiging geboden, met name door te zorgen voor samenhang met de regels voor het beheer van andere EU-fondsen ("single rule book"), door betere richtsnoeren inzake beheers- en controlesystemen en auditvoorschriften ter beschikking te stellen, en door ervoor te zorgen dat in het kader van de subsidiabiliteitsregels bij gedeeld beheer ten volle gebruik wordt gemaakt van vereenvoudigde kostenopties.

Het is belangrijk om de toegevoegde EU-waarde op het gebied van migratiebeheer te optimaliseren en om een verbeterd kader voor toezicht en evaluatie ten uitvoer te leggen teneinde het op prestaties gebaseerde beheer te verbeteren. Om de inspanningen te ondersteunen om tot een brede aanpak te komen van migratiebeheer, op basis van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten en de instellingen van de EU, en om het doel te verwezenlijken een gemeenschappelijk duurzaam EU-beleid inzake asiel en immigratie tot stand te brengen, moet er een fonds voor asiel en migratie (AMF) worden opgericht dat de lidstaten van passende financiële middelen voorziet.

Dit voorstel voorziet in toepassing vanaf 1 januari 2021 en heeft betrekking op een Unie met 27 lidstaten, in overeenstemming met de kennisgeving van het voornemen van het Verenigd Koninkrijk om zich uit de Europese Unie en Euratom terug te trekken overeenkomstig artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, die door de Europese Raad werd ontvangen op 29 maart 2017.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Deze verordening tot oprichting van het Fonds voor asiel en migratie bouwt voort op de investeringen en resultaten die tot stand zijn gekomen met de steun van de voorgangers ervan: het Europees Vluchtelingenfonds (ERF)², het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen (EIF)³ en het Europees Terugkeerbonds (RF)⁴, wat betreft de periode 2007-2013, en het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF), zoals opgericht bij Verordening (EU) nr. 516/2014⁵, wat betreft de periode 2014-2020.

Het fonds zal steun blijven verlenen voor het algehele beleid van de EU op het gebied van migratie, integratie en terugkeer, waaronder steun ter versterking en ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (met inbegrip van de externe dimensie daarvan), steun voor solidariteit en het delen van verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, met name ten gunste van de lidstaten die de gevolgen van migratie- en asielstromen het sterkst ondervinden, steun voor legale migratie naar de lidstaten en de ontwikkeling van proactieve immigratiestrategieën die het integratieproces van onderdanen van derde landen eerbiedigen en steun ter verbetering van de capaciteiten van de lidstaten en ter bevordering van billijke en doeltreffende terugkeerstrategieën en de ontwikkeling van partnerschappen en samenwerking met niet-EU-landen.

Voor een krachtiger EU-beleid inzake migratie moet echter het hele scala aan beschikbare instrumenten worden benut. De werkzaamheden van de lidstaten die door het fonds worden ondersteund, zullen in dit opzicht doeltreffender zijn wanneer zij worden gecompleteerd en geschraagd door de relevante activiteiten van agentschappen van de Unie, met name het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) en het Europees Grens- en kustwachtagentschap, die een belangrijke rol zullen spelen bij het vaststellen van kwetsbaarheden en het ondersteunen van de lidstaten bij het verhelpen daarvan, onder meer door middel van gezamenlijke operaties, opleiding en het inzetten van deskundigheid.

Het fonds functioneert in volledige complementariteit met deze agentschappen, waarvoor voor de komende periode een aanzienlijke versterking wordt voorgesteld. In haar mededeling "*Een moderne begroting voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt, en verdedigt*"⁶ stelt de Commissie voor om een bedrag van 865 000 000 EUR (in lopende prijzen) toe te wijzen aan agentschappen van de Unie op het gebied van migratie. Deze verordening heeft geen betrekking op de financiering voor deze agentschappen. Hun financiering wordt vastgesteld in het kader van de gewone jaarlijkse begrotingsprocedure. De Commissie stelt bovendien voor een bedrag van 12 013 000 000 EUR (in lopende prijzen) toe te wijzen ter ondersteuning van een forse opschaling van het Europees Grens- en kustwachtagentschap, waardoor het volledig

² 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 (PB L 144 van 6.6.2007, blz. 1).

³ Beschikking 2007/435/EG van de Raad van 25 juni 2007 tot oprichting van het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemeen programma Solidariteit en beheer van de migratiestromen (PB L 168 van 28.6.2007, blz. 18).

⁴ Beschikking nr. 575/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 tot oprichting van het Europees Terugkeerbonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma Solidariteit en beheer van de migratiestromen (PB L 144 van 6.6.2007, blz. 45).

⁵ Verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie, tot wijziging van Beschikking 2008/381/EG van de Raad en tot intrekking van Beschikkingen nr. 573/2007/EG en nr. 575/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad en Beschikking 2007/435/EG van de Raad (PB L 150, 20.5.2014, blz. 168).

⁶ COM(2018) 321 final.

operationeel wordt, met een permanent korps van ca. 10 000 grenswachters⁷ en een goed functionerend Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA).

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het migratiebeleid van de Unie en, in het verlengde daarvan, het Fonds voor asiel en migratie, stoelt op de **synergieën** en complementariteit met andere relevante beleidsterreinen van de EU, zoals grensbeheer, interne veiligheid, de sociale inclusie en integratie van onderdanen van derde landen en het externe beleid van de Unie ter ondersteuning van derde landen.

Het scala aan elementen van migratiebeheer vereist een gecoördineerde aanpak door een aantal EU-financieringsinstrumenten die de uitvoering van de externe en interne aspecten van het beleid van de Unie ondersteunen. De externe instrumenten van de Unie vervullen een belangrijke rol bij de aanpak van de diepere oorzaken van migratie, het waarborgen van toegang tot internationale bescherming, het versterken van het grensbeheer, het bestrijden van migrantensmokkel en mensenhandel en het ondersteunen van de uitvoering van acties inzake terugkeer alsook het beheer van het EU-beleid inzake legale migratie. Migratie zal dus een aandachtsgebied zijn in de voorstellen van de Unie voor de externe EU-instrumenten. De in het kader van het fonds gesteunde maatregelen in of met betrekking tot derde landen dienen te worden genomen in volledige synergie en onderlinge samenhang en dienen andere acties buiten de Unie te completeren die door de externe financieringsinstrumenten van de Unie worden ondersteund. In het bijzonder dient bij de uitvoering van dergelijke acties te worden gestreefd naar volledige samenhang met de beginselen en de algemene doelstellingen van het externe optreden en het buitenlandse beleid van de Unie ten aanzien van het land of de regio in kwestie. Met betrekking tot de externe dimensie dient, op gebieden die van belang zijn voor het EU-migratiebeleid, het fonds gerichte steun te verlenen ter versterking van de samenwerking met derde landen en van bepaalde belangrijke aspecten van migratiebeheer.

Daarnaast bevatten het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (ERDF) en het Europees Sociaal Fonds+ (ESF+) belangrijke bepalingen die betrekking hebben op de integratie op lange termijn van onderdanen van derde landen, terwijl het onderhavige fonds zich veeleer zal richten op maatregelen voor vroege integratie. Andere programma's zoals het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (EAFRD) en Erasmus+ zullen de bepalingen met betrekking tot migranten en vluchtelingen ook versterken. Al deze instrumenten zullen in onderlinge samenhang moeten functioneren teneinde het effect van de steun die zij bieden te maximaliseren.

Er zal ook worden gezorgd voor synergie met het Fonds voor justitie, rechten en waarden, dat bijdraagt tot de verwezenlijking van prioriteiten en doelstellingen in verband met het beter beheer van migratie, de bevordering van inclusie en de aanpak van mensenhandel. Bovendien zal worden gestreefd naar samenhang en synergieën met niet alleen de hierboven genoemde fondsen, maar ook het instrument voor grensbeheer en visa, dat onderdeel is van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer en het Fonds voor interne veiligheid.

⁷ “Een moderne begroting voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt, en verdedigt: Het meerjarig financieel kader 2021-2027”, COM(2018) 321 van 2.5.2018.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Luidens artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie biedt de Unie “[...] haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit.”

De rechtsgrondslag voor de voorgestelde actie van de Unie is te vinden in de reeks maatregelen die is vervat in artikel 77, lid 2 en artikel 79, lid 2, onder d), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese (VWEU), zoals het gemeenschappelijk beleid inzake visa, controles van personen aan de buitengrenzen, de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer aan de buitengrenzen en de bestrijding van mensenhandel.

In artikel 80 VWEU wordt bovendien benadrukt dat aan het in het derde deel, titel V, hoofdstuk 2, van het VWEU uiteengezette beleid van de Unie en de uitvoering ervan de beginselen ten grondslag moeten liggen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, ook op financieel vlak.

Voorts heeft de Commissie op 29 mei 2018 een voorstel voor een verordening gemeenschappelijke bepalingen⁸ vastgesteld voor het verbeteren van de coördinatie en het harmoniseren van de uitvoering van de steunverlening in het kader van gedeeld beheer, met als voornaamste doel de beleidsuitvoering te vereenvoudigen. Deze gemeenschappelijke bepalingen zijn van toepassing op het deel van het AMF dat onder gedeeld beheer valt.

Omdat de verschillende fondsen waarop gedeeld beheer van toepassing is, op complementaire doelstellingen zijn gericht en volgens dezelfde methode worden beheerd, is in Verordening (EU) .../... [verordening gemeenschappelijke bepalingen] een reeks gemeenschappelijke beginselen vastgesteld, zoals het partnerschapsbeginsel. Die verordening bevat tevens de gemeenschappelijke elementen inzake de strategische planning en programmering, waaronder bepalingen betreffende de partnerschapsovereenkomst die met elke lidstaat moet worden gesloten, en een gemeenschappelijke aanpak ten aanzien van de prestatiegerichtheid van de fondsen. In dit verband zijn in de genoemde verordening tevens faciliterende voorwaarden en regelingen voor toezicht, verslaglegging en evaluatie opgenomen, alsook gemeenschappelijke bepalingen op het gebied van subsidiabiliteitsregels, financieel beheer en beheers- en controleregelingen.

Derde landen kunnen deelnemen aan het Fonds voor asiel en migratie, overeenkomstig de voorwaarden die zijn neergelegd in een specifieke overeenkomst over die deelname van het derde land aan het fonds, waarin hun bijdragen en uitkeringen en de voorwaarden voor hun deelname worden gespecificeerd.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Het beheer van de migratiestromen zorgt voor problemen die in toenemende mate transnationaal van aard zijn en zo omvangrijk zijn dat zij door de lidstaten niet afzonderlijk kunnen worden aangepakt. De lidstaten hebben voor de aanpak van migratie aanzienlijke middelen en capaciteit nodig. Daarom en ook met het oog op het garanderen van een brede aanpak op basis van wederzijds vertrouwen, solidariteit, delen van verantwoordelijkheid,

⁸ Verordening (EU) .../...

samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten en de instellingen van de EU, hebben optreden van de Unie op dit gebied en de beschikbaarstelling van EU-begrotingsmiddelen een duidelijke meerwaarde.

Het Fonds voor asiel en migratie zal in dat verband naar verwachting toegevoegde waarde hebben doordat het zorgt voor een efficiënter gebruik van overheidsmiddelen door versterking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Die versterking geschiedt via de vaststelling van gemeenschappelijke regels en procedures, de ontwikkeling van de capaciteit van de lidstaten voor de opvang van personen die internationale bescherming behoeven, de bevordering van het gebruik van legale wegen voor migranten, het waarborgen van het concurrentievermogen op lange termijn van de Unie en de toekomst van haar sociale model, de ondersteuning van de integratie van legaal verblijvende onderdanen van derde landen en het verminderen van de prikkels voor irreguliere migratie via een duurzaam terugkeer- en overnamebeleid.

Wat de externe dimensie van Binnenlandse Zaken betreft, vormen partnerschappen en samenwerking met derde landen een essentiële component van het migratiebeleid van de Unie die ervoor moet zorgen dat migratiestromen adequaat worden beheerd en dat via hervestigingsinitiatieven solidariteit aan de dag wordt gelegd met derde landen die migratiedruk ondervinden. Het is duidelijk dat wanneer er op EU-niveau maatregelen worden goedgekeurd en middelen worden gebundeld, de EU veel beter in staat zal zijn om derde landen te overtuigen mee te werken aan migratiegerelateerde maatregelen waarbij in de eerste plaats de EU en de lidstaten belang hebben.

Het voorstel is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, aangezien het grootste deel van de financiering in overeenstemming met het beginsel van gedeeld beheer en met inachtneming van de institutionele bevoegdheden van de lidstaten zal worden uitgevoerd en volledig wordt erkend dat maatregelen op het toepasselijke niveau dienen te worden genomen en dat het optreden van Unie niet verder mag gaan dan nodig is.

- **Evenredigheid**

Het voorstel voldoet aan het evenredigheidsbeginsel en valt binnen de werkingssfeer voor optreden op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, als bepaald in titel V van het VWEU. De doelstellingen en financieringsniveaus staan in verhouding tot het doel van het instrument. De met dit voorstel beoogde acties hebben betrekking op de Europese dimensie van asiel en immigratie.

- **Keuze van het instrument**

Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Fonds voor asiel en migratie.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Retrospectieve evaluaties en controle van de resultaatgerichtheid van bestaande wetgeving**

In het voorstel is rekening gehouden met de resultaten van evaluaties van de vorige financieringsinstrumenten. Het voorstel bouwt voort op de *ex-post*evaluatie van het Europees

Vluchtelingenfonds, het Europees Integratiefonds en het Europees Terugkeerfonds⁹ en de tussentijdse beoordeling van het AMIF (programmeringsperiode 2014-2020). De toetsing aan de verschillende evaluatiecriteria heeft de onderstaande bevindingen opgeleverd.

Qua **doeltreffendheid** heeft het AMIF een belangrijke rol gespeeld bij het verbeteren van asielstelsels en de versterking van de opvangcapaciteit in de lidstaten. Vanwege de migratiecrisis kwam in veel landen met name de kwestie van asiel hoog op de agenda te staan. Het AMIF wist ook aanzienlijke vooruitgang te boeken met betrekking tot de meest kwetsbaren, zoals niet-begeleide minderjarigen en vluchtelingen en asielzoekers in regio's als Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika, waardoor de externe dimensie van het Fonds meer over het voetlicht werd gebracht. Er is echter maar beperkt bewijs dat de capaciteit om asielstelsels te ontwikkelen, te monitoren en te evalueren is toegenomen en hoewel het hervestigingsprogramma van de EU vooruitgang heeft geboekt, heeft het slechts een beperkte bijdrage geleverd aan de vaststelling, ontwikkeling en uitvoering van nationale hervestigingsprogramma's.

Het AMIF heeft behoorlijke vooruitgang geboekt op het gebied van de integratie van onderdanen van derde landen, waarbij vooral de voorkeur is gegeven aan integratiemaatregelen op korte termijn boven langetermijnmaatregelen. Op het gebied van legale migratie is tot op heden echter maar beperkte vooruitgang geboekt, wat vermoedelijk aan contextuele factoren te wijten is. Het resultaat van deze maatregelen is nog niet zichtbaar, aangezien integratie een proces van lange adem is.

In de meeste lidstaten is de ontwikkeling van billijke, duurzame en doeltreffende terugkeerstrategieën een steeds belangrijker doelstelling geworden. Hoewel dankzij de steun uit het fonds de percentages personen die vrijwillig en gedwongen terugkeren, gestaag toenemen, blijkt het AMIF maar in beperkte mate te hebben bijgedragen tot de doeltreffende uitvoering van terugkeerstrategieën.

De solidariteit tussen de lidstaten is toegenomen en zij zijn de verantwoordelijkheid beter gaan verdelen, met name via noodhulp, herplaatsingsmechanismen en EU-hervestigingsprogramma's. Uit beschikbare gegevens blijkt echter dat nationale programma's in vergelijking met het herplaatsingsmechanisme slechts een beperkte bijdrage hebben geleverd aan de overdracht van asielzoekers en de overdracht van begunstigden van internationale bescherming.

Het AMIF heeft lidstaten in noodsituaties aanzienlijk geholpen, hoofdzakelijk via noodhulp, die een onmisbaar instrument is geweest voor het versterken van de solidariteit. Het fonds heeft een snelle en doelgerichte respons bevorderd, waarbij sprake was van coördinatie en synergie met het Instrument voor noodhulp¹⁰.

Met betrekking tot **doelmatigheid** wees de evaluatie er, binnen de grenzen van de beschikbare gegevens, op dat de resultaten van het fonds over het geheel genomen zijn bereikt tegen redelijke kosten wat zowel personele als financiële middelen betreft. Hoewel de nationale programma's later van start gingen dan gepland, lijkt de algehele uitvoering van het fonds op schema te liggen, dankzij de noodhulp waarmee het financieringstekort werd overbrugd en in de allereerste behoeften werd voorzien. De flexibele benadering van het

⁹ Dit zijn de fondsen die voorafgingen aan het AMIF in de programmeringsperiode 2007-2013.

¹⁰ Verordening (EG, Euratom) nr. 2016/369 van de Raad van 15 maart 2016 betreffende de verstrekking van noodhulp binnen de Unie.

beheer van het fonds bevorderde deze gang van zaken. De beheers- en controlemaatregelen zijn ook passend en doeltreffend geweest, met strenge mechanismen die ervoor zorgen dat het fonds juist wordt gebruikt en dat fraude en onregelmatigheden worden voorkomen.

In dit stadium is er niet veel dat erop wijst dat de **administratieve last aanzienlijk is afgenomen**, ofschoon het AMIF in vergelijking met vroeger voor **vereenvoudiging** heeft gezorgd. Er werden verschillende nieuwe administratieve en beheersprocedures ingevoerd, waarbij rekening werd gehouden met de ervaring die is opgedaan met de vorige fondsen. Deze procedures omvatten de vaststelling van de richtsnoeren en de toolbox voor betere regelgeving en de verzameling van indicatoren met het oog op betere meting van de prestaties.

De meeste van de innovatieve maatregelen (zoals vereenvoudigde kostenopties, meerjarige programmering) worden al met al door de begunstigden als bijzonder nuttig beschouwd en lijken tot vereenvoudiging te hebben geleid. Ondanks de verbeteringen in de zin van vereenvoudiging lijken de nationale regels en procedures die krachtens de nationale programma's van toepassing zijn, te leiden tot een administratieve last, die varieert van bescheiden tot hoog, wat de doeltreffendheid ondermijnt.

In weerwil van alle problemen blijft het AMIF hoogst **relevant** omdat het voldoende flexibel, ruim en algemeen is gebleken om te kunnen beantwoorden aan de diverse behoeften en omdat nationale programma's aansluiten bij de behoeften van de lidstaten. De verandering in behoeften waarmee lidstaten tijdens de uitvoeringsfase te maken kregen, vraagt echter om meer flexibiliteit bij de financiële toewijzingen. De behoeften verschillen sterk tussen de lidstaten en tussen de diverse terreinen (asiel, integratie en terugkeer), waarvan de omvang en de reikwijdte weliswaar hebben gefluctueerd, maar in het algemeen zijn toegenomen. In veel landen werd aan de asielkwestie voorrang gegeven. Als gevolg van de migratiecrisis verschilde de schaal van het AMIF uiteindelijk van wat aanvankelijk de bedoeling was en bleek het oorspronkelijke niveau van financiering ontoereikend.

Er werden maatregelen genomen tijdens de ontwerp-, de plannings- en de programmeringsfase van het fonds om ervoor te zorgen dat het **samenhang** vertoonde met, complementair was aan en afgestemd was op andere financiële instrumenten en relevante belangrijke beleidsstrategieën van de EU. Tijdens de uitvoeringsfase zag de Commissie erop toe dat EU-fondsen met vergelijkbare doelstellingen gecoördineerd werden ingezet. Op nationaal niveau zorgde de overgrote meerderheid van de lidstaten voor samenhang en complementariteit door het vaststellen van coördinatiemechanismen, hoofdzakelijk in de vorm van toezichtcomités, waarin de bij de uitvoering van de fondsen betrokken autoriteiten vertegenwoordigd waren.

De communicatie lijkt echter nog voor verbetering vatbaar waar het gaat om de interne samenhang tussen diverse AMIF-uitvoeringsmechanismen, aangezien sommige begunstigden niet erg goed op de hoogte bleken van de acties en projecten die in het kader van AMIF-kader werden ondersteund, met name niet van acties van de Unie en noodhulp. Niettemin is er maar weinig dat wijst op gebrek aan samenhang, overlappingen en dubbel werk, intern noch extern.

In zijn algemeenheid heeft het AMIF aanzienlijke **toegevoegde EU-waarde** opgeleverd, ondanks de betrekkelijk geringe omvang van het fonds ten opzichte van de uitdagingen waarvoor de crisis die zich tijdens deze periode voordeed, heeft gezorgd. Het belangrijkste voordeel op EU-niveau is het gevolg van de transnationale dimensie van bepaalde acties (acties van de Unie en het Europees migratienetwerk) en het delen van lasten op het niveau

van de EU, met name geschraagd door noodhulp en het herplaatsingsmechanisme op grond van nationale programma's, die er beide op wijzen dat het solidariteitsbeginsel is toegepast.

Het AMIF zorgde op de volgende wijze voor aanzienlijke toegevoegde EU-waarde door:

- i) het doeltreffend en doelmatig beheer van migratiestromen op EU-niveau te waarborgen (effecten met betrekking tot de omvang);
- ii) de procedures met betrekking tot het migratiebeheer te verbeteren en de kennis en capaciteit te vergroten (effecten met betrekking tot het proces);
- iii) lidstaten in staat te stellen meer migranten, asielzoekers, vluchtelingen en onderdanen van derde landen te bereiken (effecten met betrekking tot het toepassingsgebied); en
- iv) innovaties op nationaal en Europees niveau tot stand te brengen door de uitvoering van de acties (effecten met betrekking tot de rol).

Als het had ontbroken aan AMIF-financiering, zou dat nadelig zijn geweest voor de kwaliteit van de reactie van de EU op de migratiecrisis en voor het vermogen van de lidstaten om samen te werken en oplossingen ten uitvoer te leggen. Een onderbreking van de ondersteuning zou waarschijnlijk aanzienlijke negatieve gevolgen hebben, het toepassingsgebied en de kwaliteit van de uitgevoerde acties reduceren, de uitvoering van de acties vertragen of zelfs opschorten, en ook gevolgen hebben voor de toepassing van de beginselen inzake solidariteit, het delen van lasten en wederzijds vertrouwen.

Het AMIF schonk veel aandacht aan **duurzaamheid**, via mechanismen die tijdens de programmerings- en planningsfase met betrekking tot de meeste instrumenten werden ingevoerd, zij het in geringere mate in het kader van noodhulp (vanwege de aard van de acties). Bij de opzet van AMIF-interventies zou meer rekening kunnen worden gehouden met duurzaamheidscriteria.

De duurzaamheid van de effecten van acties (effecten die aanhouden nadat het optreden is geëindigd) en de financiële duurzaamheid (acties die zouden kunnen voortduren nadat de AMIF-financiering is geëindigd) variëren al naargelang het uitvoeringsmechanisme, de lidstaten en de specifieke doelstellingen en hangen af van de vaststelling van een holistische benadering. De duurzaamheid van de effecten op doelgroepen verschilt waarschijnlijk naargelang het aandachtsgebied – resultaten op het gebied van integratie en asiel zullen waarschijnlijk aanhouden wanneer zij voorzien in behoeften op de langere termijn, terwijl resultaten op het gebied van terugkeer duurzamer zijn wanneer zij zijn gebaseerd op regelingen inzake vrijwillige terugkeer en worden ondersteund door op re-integratie gerichte inspanningen.

• **Raadpleging van belanghebbenden**

In de periode van 10 januari 2018 tot en met 9 maart 2018 zijn twee specifieke openbare raadplegingen over de EU-financiering op het gebied van migratie en veiligheid gehouden. De respondenten legden over het algemeen de nadruk op de behoefte aan vereenvoudiging van de financiële instrumenten op het gebied van binnenlandse zaken, aan grotere flexibiliteit (met name inzake het vermogen om te reageren op migratie en veiligheidsgerelateerde crises) en aan meer financiering en ondersteuning op gebieden waar de verdeling van de verantwoordelijkheid (asiel en grensbeheer) en/of de samenwerking tussen de lidstaten en met de agentschappen op het gebied van binnenlandse zaken een grote rol spelen. Respondenten voerden aan dat dergelijke maatregelen bevorderlijk kunnen zijn voor de doeltreffendheid en

de doelmatigheid van financieringsinstrumenten en voor de toegevoegde EU-waarde. Volgens de belanghebbenden moet de invloed op het binnenlands beleid in derde landen worden vergroot.

De bevoegde instanties van de lidstaten werden geraadpleegd in het kader van het AMIF-ISF-comité. De lidstaten hebben zich uitgesproken over de belangrijkste financieringsprioriteiten, problemen, de architectuur van de fondsen en de uitvoeringsvormen. Andere belangrijke belanghebbenden en begunstigden die via direct en indirect beheer financiering uit het AMIF en het Fonds voor interne veiligheid (ISF) ontvangen, zoals internationale organisaties en organisaties uit het maatschappelijk middenveld, werden eveneens geraadpleegd, evenals als de agentschappen op het gebied van binnenlandse zaken.

De belanghebbenden waren het erover eens dat, om de toegevoegde EU-waarde te optimaliseren, de EU-financiering een weerspiegeling moet zijn van de op EU-niveau vastgestelde prioriteiten en politieke verbintenissen, en de uitvoering van het acquis op het gebied van binnenlandse zaken moet ondersteunen. Zij drongen erop aan dat voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld om het hoofd te bieden aan bestaande en nieuwe uitdagingen. De agentschappen op het gebied van binnenlandse zaken moeten eveneens over voldoende financiële middelen kunnen beschikken om hun toenemende activiteiten uit te voeren. Voorts bestond overeenstemming tussen de belanghebbenden over de noodzaak meer flexibiliteit in te bouwen in de structuur van de fondsen. Om met voldoende flexibiliteit op veranderende omstandigheden te kunnen blijven reageren, moeten de meerjarige programma's volgens hen worden gehandhaafd. Niet-gouvernementele organisaties willen ook het directe beheer gehandhaafd zien.

Getuige de raadplegingen zijn de belangrijkste belanghebbenden het erover eens dat de EU-financiering een breder toepassingsgebied moet hebben – ook voor de externe dimensie – om het effect van het beleid op het gebied van binnenlandse zaken te versterken, dat de uitvoeringsmechanismen verder dienen te worden vereenvoudigd en dat meer flexibiliteit moet worden geboden, met name om op noodsituaties te kunnen reageren.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De ontwikkeling van de nieuwe financiële instrumenten voor binnenlandse zaken is begonnen in 2016 en voortgezet in 2017 en 2018. In het kader daarvan zijn in 2017 en 2018 MFK-studies uitgevoerd ter ondersteuning van de effectbeoordeling die in september 2017 van start is gegaan. In deze studies zijn de beschikbare resultaten van zowel evaluaties van de bestaande financiële instrumenten als raadplegingen van de belanghebbenden samengebracht en zijn de problemen, doelstellingen en beleidsopties (en de waarschijnlijke gevolgen) die in de effectbeoordeling zijn onderzocht, onder de loep genomen.

- **Effectbeoordeling**

Voor dit voorstel is een effectbeoordeling verricht die betrekking had op het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, dat bestaat uit het instrument voor grensbeheer en visa en het instrument voor douanecontroleapparatuur. De samenvatting van de effectbeoordeling en het positieve advies van de Raad voor regelgevingstoetsing kunnen worden geraadpleegd op de volgende website: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>.

In het effectbeoordelingsverslag wordt voor de verschillende beleidsopties aandacht besteed aan de wijze waarop de financiering wordt verleend, de coherentie en de complementariteit

met andere EU-financieringsinstrumenten, de externe dimensie van de financiering op het gebied van migratie en veiligheid, flexibiliteit in een stabiele financiële omgeving (inclusief thematische faciliteit), uitvoeringsvormen (gedeeld, direct en indirect beheer), de mogelijkheid om noodhulp te bieden, en het mechanisme voor tussentijdse evaluatie. De voorkeur gaat uit naar een combinatie van opties die is gebaseerd op de resultaten en de aanbevelingen als vastgesteld in de achteraf verrichte evaluatie van de vorige fondsen (programmeringsperiode 2007-2013) en de tussentijdse evaluaties van de bestaande fondsen (programmeringsperiode 2014-2020).

Bij de effectbeoordeling is ingegaan op de aanbevelingen van de Raad voor regelgevingstoetsing. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de voornaamste overwegingen en aanbevelingen ter verbetering van het Fonds voor asiel en migratie, het instrument voor grensbeheer en visa (onderdeel van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer) en het Fonds voor interne veiligheid, en van de daaruit voortvloeiende wijzigingen van het effectbeoordelingsverslag.

Belangrijkste overwegingen van de Raad voor regelgevingstoetsing (RRT)	Wijzigingen effectbeoordelingsverslag
In het verslag wordt niet toegelicht welke gevolgen de toenemende bevoegdheden van de EU op deze gebieden (binnenlandse zaken) en de uitbreiding van de rol van de agentschappen zullen hebben voor het algemene systeem.	Voor het Fonds voor asiel en migratie, het instrument voor grensbeheer en visa (onderdeel van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer) en het Fonds voor interne veiligheid is het verslag gewijzigd om uit te leggen hoe de rol van de respectieve fondsen wordt beïnvloed door de uitbreiding van de EU-bevoegdheid en de grotere rol van de agentschappen (punt 3.2). Vanwege hun essentiële rol bij de uitvoering van het beleid van de Unie op het gebied van migratie en veiligheid, zullen de agentschappen op het gebied van binnenlandse zaken een belangrijke rol spelen in de programmeringsfase van de nationale programma's; hun toezichtactiviteiten zouden worden meegenomen in de tussentijdse evaluatie. Een ruimer mandaat voor de agentschappen zou niet tot doel hebben om taken die momenteel door de lidstaten worden vervuld, over te nemen, maar veeleer om acties van de Unie en haar lidstaten op het gebied van migratie, grensbeheer en veiligheid te versterken en te upgraden.
Verdere overwegingen en aanbevelingen ter verbetering	Wijzigingen effectbeoordelingsverslag
(1) Het verslag moet een beeld geven van de belangrijkste veranderingen in de programmastructuur en de prioriteiten ten opzichte van de huidige programmeringsperiode. Daarnaast moet het verslag het bereik van de externe component van het programma, d.w.z. de complementariteit met de externe instrumenten, verduidelijken.	Het verslag is herzien om de belangrijkste veranderingen in de programmastructuur ten opzichte van de huidige programmeringsperiode weer te geven (punt 3.2) en om het bereik van de externe component en de complementariteit met de externe instrumenten te verduidelijken (punt 3.3). De doelstellingen van de fondsen zijn gebaseerd op het bereik van hun voorgangers en dat werd, in het algemeen, breed genoeg geacht om de uitvoering van de beleidsprioriteiten van de EU te

	ondersteunen en op die manier een toegevoegde EU-waarde te bieden. De prioriteiten en de acties worden aangepast in het licht van beleidsontwikkelingen en de nodige synergieën met andere EU-fondsen. Interventies in het kader van de externe dimensie zullen worden ontworpen en uitgevoerd in samenhang met het externe optreden en het buitenlands beleid van de EU, met name het externe instrument van de EU.
(2) Het verslag moet ook uitleggen hoe de rol van de respectieve programma's wordt beïnvloed door de uitbreiding van de EU-bevoegdheden en de grotere rol van de agentschappen. Ontstaat daardoor meer behoefte aan acties op nationaal niveau of aan de delegatie van taken aan de agentschappen, of neemt de prioriteit van bepaalde interventies af?	Zie de hierboven toegelichte wijzigingen.
(3) De raad neemt er nota van dat het nieuwe mechanisme voor prestatiereserves bij de opstelling van het verslag nog niet klaar was, maar dringt erop aan dat in de definitieve versie van het verslag actuele en duidelijke informatie wordt verstrekt over het gekozen mechanisme en dat het mechanisme wordt gemotiveerd in het licht van de ervaring met andere EU-fondsen (zoals mondeling toegelicht aan de raad).	Het verslag is herzien om de informatie over het gekozen mechanisme bij te werken en te verduidelijken, in het licht van de ervaringen met andere EU-fondsen en van ontwikkelingen in het kader van de voorbereiding van de verordening met gemeenschappelijke bepalingen voor gedeeld beheer (punt 4.1.4). De voorkeursoptie bevat geen prestatiereserve. Er wordt uitgegaan van een minimumniveau van financiële uitvoering voor de toewijzing van aanvullende middelen in het kader van de tussentijdse technische aanpassing. Bij het verstrekken van aanvullende financiële middelen via de thematische faciliteit zou rekening worden gehouden met prestatie-elementen.
(4) Het verslag moet verduidelijken hoe het nieuwe noodmechanisme zal functioneren binnen het budget van elk van de drie fondsen voor migratie en veiligheid, en dat het gebruik van noodhulp moet worden beperkt als gevolg van de nieuwe flexibiliteit binnen de thematische faciliteit. Het verslag moet uitleggen welk voordeel dit mechanisme biedt ten opzichte van de noodfinanciering in de vorige programmeringsperiode.	Het verslag is herzien om de werking van het nieuwe noodmechanisme te verduidelijken (punt 4.1.3). Noodhulp die wordt verstrekt via de fondsen, moet complementair zijn aan de Reserve voor noodhulp (op het niveau van de EU-begroting) en moet in duidelijk omschreven situaties worden gebruikt. Als gevolg van de flexibiliteit binnen de thematische faciliteit zal naar verwachting veel minder gebruik worden gemaakt van noodhulp dan in de huidige programmeringsperiode. De noodhulp kan worden uitgevoerd in gedeeld, direct of indirect beheer.
(5) De toezichtregelingen zijn niet goed ontwikkeld. Het verslag moet verduidelijken hoe het succes van de programma's wordt gedefinieerd en gemeten.	Het verslag is herzien (punt 5.1) om duidelijk te maken hoe het succes van de programma's wordt gemeten. Dit zal gebeuren op basis van doelstellingen die in het kader van de nationale programma's worden afgesproken tussen de Commissie en de lidstaten. Aan de hand van output- en resultaatindicatoren die zijn opgenomen in de wetgevingsvoorstellen, wordt vervolgens gemeten in hoeverre deze doelstellingen zijn bereikt. De verslagleggingsvereisten voor gedeeld beheer zijn vastgelegd in de verordening gemeenschappelijke bepalingen.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

De verordening gemeenschappelijke bepalingen (van toepassing op diverse beleidsterreinen die onder gedeeld beheer vallen) zal zorgen voor een vereenvoudiging van het fonds omdat de programma's waar mogelijk zullen worden uitgevoerd aan de hand van gemeenschappelijke regels, toezicht, controle en audits, onder meer door beter gebruik te maken van de vereenvoudigde kostenopties. De auditaanpak zal worden gestroomlijnd zodat deze meer is toegespitst op het nemen van risicogebaseerde auditsteekproeven en het "één audit-beginsel" toepassen teneinde de administratieve belasting te verminderen.

Het gebruik van gemeenschappelijke IT-instrumenten in de hele Commissie (beheersysteem voor e-subsidies) zal een verdere vereenvoudiging in het kader van direct beheer met zich meebrengen.

- **Grondrechten**

De financiële steun uit de begroting van de Unie is noodzakelijk voor de uitvoering van het Fonds voor asiel en migratie ter ondersteuning van de lidstaten doordat wordt gezorgd voor gemeenschappelijke regels en procedures voor de opvang van personen die internationale bescherming behoeven, het bevorderen van legale migratiekanalen, het ondersteunen van de integratie van onderdanen van derde landen en het verminderen van de prikkels voor irreguliere migratie via een duurzaam terugkeer- en overnamebeleid. Deze doelstellingen zullen worden nagestreefd met volledige inachtneming van de verbintenissen die de Unie op het gebied van de grondrechten is aangegaan. Tijdens de uitvoering van het fonds zal hierop nauwlettend worden toegezien.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

In het voorstel van de Commissie voor een meerjarig financieel kader is voor het Fonds voor asiel en migratie een bedrag van 10 415 000 000 EUR (in lopende prijzen) en voor de desbetreffende gedecentraliseerde agentschappen een bedrag van 865 000 000 EUR (in lopende prijzen) opgenomen voor de periode 2021-2027.

De uitvoering vindt plaats door middel van gedeeld of direct/indirect beheer. De totale middelen worden als volgt toegewezen: 60 % zal worden toegewezen voor de programma's van de lidstaten die in gedeeld beheer worden uitgevoerd; en 40 % zal worden toegewezen aan de thematische faciliteit, voor specifieke acties op nationaal of transnationaal niveau, acties van de Unie, noodhulp, hervestiging, inspanningen op het gebied van solidariteit en het delen van verantwoordelijkheid en het Europees migratienetwerk. De middelen voor de thematische faciliteit zullen ook worden gebruikt voor technische bijstand op initiatief van de Commissie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De financiering wordt uitgevoerd via gedeeld beheer door de lidstaten en direct/indirect beheer door de Commissie.

Het kader voor toezicht en evaluatie zal worden verbeterd, door onder meer een aangescherpte methode om investeringen in de relevante fondsen van de Unie te traceren, teneinde een tijdige levering van de prestaties te bevorderen en ervoor te zorgen dat de evaluaties doeltreffende input kunnen opleveren voor toekomstige herzieningen van beleidsmaatregelen. Hiertoe zal gebruik worden gemaakt van betere indicatoren, nauwere samenwerking met relevante partners en een mechanisme om de prestaties te stimuleren. De

Commissie zal een tussentijdse en een retrospectieve evaluatie uitvoeren. Deze evaluaties zullen worden verricht overeenkomstig de punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016¹¹, waarin de drie instellingen hebben bevestigd dat evaluaties van bestaande wetgeving en bestaand beleid de basis moeten vormen voor effectbeoordelingen van opties voor verdere acties. In de evaluaties zullen de concrete effecten van het fonds worden beoordeeld op basis van indicatoren en streefdoelen en op basis van een gedetailleerde analyse uit het oogpunt van relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid, toegevoegde waarde en samenhang met andere beleidsterreinen van de EU. Voorts zullen de evaluaties putten uit de opgedane ervaring om na te gaan of er lacunes en problemen zijn en of er ruimte is om de acties of de resultaten ervan te verbeteren of de impact ervan te optimaliseren.

In het kader van gedeeld beheer wordt van de lidstaten verwacht dat zij regelmatig verslag over de tenuitvoerlegging van hun programma's uitbrengen en dat zij aan het einde van de programmeringsperiode een eindverslag over de prestaties indienen.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Hoofdstuk I – Algemene bepalingen: voorwerp, toepassingsgebied en belangrijkste definities. Alle acties die krachtens de verordening worden ondersteund, moeten voldoen aan het toepasselijke Unierecht en nationale recht. Het vermeldt ook de doelstellingen van de verordening. Het voorgestelde toepassingsgebied van de artikelen in dit hoofdstuk bouwt voort op de vigerende AMIF-verordening, maar houdt rekening met nieuwe beleidsontwikkelingen, zoals de Europese migratieagenda, en met de noodzaak van een flexibele reactie op de evoluerende problemen op het gebied van migratie, zowel binnen de EU als in samenwerking met andere landen.

Hoofdstuk II – Financieel en uitvoeringskader: algemene beginselen voor de steunverlening in het kader van de verordening. Het belang van consistentie en complementariteit met de relevante financieringsinstrumenten van de EU wordt beklemtoond. Voorts wordt ingegaan op de uitvoeringsvormen voor de in het kader van de verordening ondersteunde acties: gedeeld, direct en indirect beheer. De voorgestelde mix van uitvoeringsvormen is gebaseerd op de positieve ervaringen die met deze combinatie zijn opgedaan bij de uitvoering van het huidige financieringsinstrument.

In het eerste deel van het hoofdstuk wordt het financieel kader vastgesteld. Het voorstel geeft een bedrag aan voor de algemene middelen voor het fonds en beschrijft het gebruik ervan aan de hand van verschillende uitvoeringsregelingen.

In het tweede, derde en vierde deel wordt per uitvoeringsmodaliteit het kader beschreven waarbinnen het fonds wordt uitgevoerd, zoals via programma's van de Commissie en de lidstaten. Verder komen aan de orde: gedetailleerde regelingen voor de tussentijdse evaluatie en voor de uitvoering van specifieke acties, acties van de Unie, noodhulp, technische bijstand, financiële instrumenten, begrotingsgaranties en operationele steun.

Het laatste deel bevat de nodige bepalingen inzake de prestatieverslagen van de lidstaten, toezicht en evaluatie.

¹¹ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie van 13 april 2016 over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1).

Hoofdstuk III – Overgangs- en slotbepalingen: over de delegatie, aan de Commissie, van bevoegdheden om gedelegeerde handelingen vast te stellen, en over de comitéprocedure. Verder wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de toepasselijkheid van de verordening gemeenschappelijke bepalingen op de voorgestelde verordening, voorgesteld het voorafgaande financieringsinstrument in te trekken en een aantal overgangsbepalingen vastgesteld. De datum van inwerkingtreding van de voorgestelde verordening wordt vastgesteld en er wordt bepaald dat de verordening met ingang van 1 januari 2021 overeenkomstig de Verdragen verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot oprichting van het Fonds voor asiel en migratie

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 78, lid 2, en artikel 79, leden 2 en 4,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹²,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's¹³,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In het kader van de evoluerende uitdagingen op het gebied van migratie, die worden gekenmerkt door de noodzaak steun te verlenen voor krachtige ontvangst-, asiel-, integratie- en migratiesystemen in de lidstaten, situaties waarin sprake is van druk te voorkomen en adequaat aan te pakken en een einde te maken aan irreguliere en onveilige aankomsten door te voorzien in legale en veilige routes, is het investeren in een doeltreffend en gecoördineerd migratiebeheer in de Unie belangrijk voor het verwezenlijken van de doelstelling van de Unie een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen, overeenkomstig artikel 67, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- (2) Het belang van een gecoördineerde aanpak door de Unie en de lidstaten komt tot uitdrukking in de Europese migratieagenda van mei 2015, waarin de noodzaak werd benadrukt van een consistent en duidelijk gemeenschappelijk beleid tot herstel van het vertrouwen in het vermogen van de Unie om Europese en nationale inspanningen te bundelen teneinde doeltreffend het migratieprobleem aan te pakken en samen te werken, in overeenstemming met de beginselen inzake solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid, en is bevestigd in de tussentijdse evaluatie van september 2017 en het voortgangsverslag van maart respectievelijk mei 2018.
- (3) In zijn conclusies van 19 oktober 2017 bevestigde de Europese Raad andermaal de noodzaak van een alomvattende, pragmatische en resolute aanpak van het migratiebeheer die erop is gericht het toezicht aan de buitengrenzen te herstellen, irreguliere binnenkomsten tegen te gaan en het aantal sterfgevallen op zee te

¹² PB C van , blz. .

¹³ PB C van , blz. .

verminderen en die moet worden gebaseerd op een flexibel en gecoördineerd gebruik van alle beschikbare instrumenten van de Unie en de lidstaten. De Europese Raad riep voorts op ervoor te zorgen dat er beduidend meer personen terugkeren, door acties op zowel EU- als lidstaatsniveau, zoals doeltreffende overnameovereenkomsten en -regelingen.

- (4) Ter ondersteuning van de inspanningen om te zorgen voor een brede aanpak van migratiebeheer, op basis van wederzijds vertrouwen en solidariteit en het delen van verantwoordelijkheid tussen de lidstaten en de instellingen van de EU, met het oogmerk een gemeenschappelijk, duurzaam EU-beleid inzake asiel en immigratie tot stand te brengen, moet een fonds voor asiel en migratie (hierna “het fonds” genoemd) worden opgericht dat de lidstaten van voldoende financiële middelen voorziet.
- (5) Het fonds dient te worden uitgevoerd met volledige inachtneming van de rechten en beginselen die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alsook van de internationale verplichtingen van de Unie op het gebied van de grondrechten.
- (6) Het fonds moet voortbouwen op de resultaten en investeringen die zijn verwezenlijkt met ondersteuning van zijn voorgangers, namelijk het Europees Vluchtelingenfonds, opgericht bij Beschikking nr. 573/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad, het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen, opgericht bij Beschikking nr. 435/2007/EG van de Raad, het Europees Terugkeerfonds, opgericht bij Beschikking nr. 575/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad voor de periode 2007-2013 en het Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie voor de periode 2014-2020, zoals opgericht bij Verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad. Daarbij moet het ook rekening houden met alle relevante nieuwe ontwikkelingen.
- (7) Het fonds dient steun te verlenen voor het doeltreffend beheer van migratiestromen, onder andere door gemeenschappelijke maatregelen te bevorderen op het gebied van asiel, met inbegrip van inspanningen van de lidstaten voor de opvang van personen die internationale bescherming nodig hebben, via hervestiging en het overbrengen van aanvragers of begunstigden van internationale bescherming tussen lidstaten, door internationale integratiestrategieën en een doeltreffender beleid inzake legale migratie te ondersteunen, teneinde het concurrentievermogen van de Unie op lange termijn en de toekomst van haar sociaal stelsel te waarborgen en de prikkels voor irreguliere migratie te reduceren via een duurzaam terugkeer- en overnamebeleid. Het fonds dient de versterking te ondersteunen van de samenwerking met derde landen om het beheer te versterken van de instroom van personen die om asiel of andere vormen van internationale bescherming verzoeken, om legale migratiemogelijkheden te bevorderen en om irreguliere migratie tegen te gaan en te zorgen voor duurzame terugkeer naar en daadwerkelijke overname door derde landen.
- (8) De migratiecrisis maakte duidelijk dat het gemeenschappelijk Europees asielstelsel moest worden hervormd om te zorgen voor doeltreffende asielprocedures ter voorkoming van secundaire bewegingen, uniforme en passende opvangvoorzieningen voor degenen die om internationale bescherming verzoeken, uniforme normen voor het verlenen van internationale bescherming en passende rechten en voordelen voor begunstigden van internationale bescherming. Tegelijkertijd moest de hervorming zorgen voor de invoering van een billijker en doeltreffender systeem om de verantwoordelijkheid te bepalen van de lidstaten voor degenen die om internationale bescherming verzoeken en zorgen voor een EU-kader voor de

hervestigingsinspanningen van de lidstaten. Het is daarom passend dat het fonds meer ondersteuning biedt aan de inspanningen van de lidstaten om het hervormde gemeenschappelijk Europees asielstelsel volledig en naar horen te implementeren.

- (9) Het fonds dient ook de activiteiten te completeren en versterken van het Asielagentschap van de Europese Unie, dat is opgericht bij Verordening (EU)... [verordening EU-asielagentschap]¹⁴, teneinde de werking van het gemeenschappelijke Europees asielstelsel te vereenvoudigen en te verbeteren door het coördineren en versterken van de praktische samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, het bevorderen van het recht en de operationele normen van de Unie inzake asiel om te zorgen voor meer uniformiteit op basis van strenge beschermingsnormen met betrekking tot de procedures voor internationale bescherming, opvangvoorzieningen en de evaluatie van beschermingsbehoeften in de Unie, het mogelijk maken van een duurzame en billijke verdeling van verzoeken om internationale bescherming, het bevorderen van convergentie bij de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming in de Unie, de ondersteuning van de hervestigingsinspanningen van de lidstaten en het bieden van operationele en technische bijstand aan de lidstaten voor het beheer van hun asiel- en opvangstelsels, met name aan de lidstaten waarvan de systemen onder onevenredig hoge druk staan.
- (10) Het fonds dient steun te verlenen aan de inspanningen van de Unie en de lidstaten ter vergroting van de capaciteit van de lidstaten om asielbeleid te ontwikkelen, op dit beleid toe te zien en het te evalueren in het licht van hun verplichtingen krachtens het bestaande Unierecht.
- (11) Partnerschappen en samenwerking met derde landen vormen een essentiële component van het asielbeleid van de Unie. Zij moeten zorgen voor het adequaat beheer van de instroom van personen die om asiel of andere vormen van internationale bescherming verzoeken. Het fonds dient financiële prikkels te geven voor de uitvoering van het kader van de Unie voor hervestiging [en toelating op humanitaire gronden] teneinde ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen of staatloze personen die internationale bescherming behoeven niet langer op onveilige en irreguliere wijze, maar legaal en veilig op het grondgebied van de lidstaten aankomen, solidariteit te betuigen met de landen in regio's waarnaar of waarin een groot aantal personen die internationale bescherming behoeven verdreven zijn, door te helpen de druk op die landen te verlichten, te helpen de doelstellingen van het migratiebeleid van de Unie te verwezenlijken door de invloed van de Unie ten opzichte van derde landen te vergroten en daadwerkelijk bij te dragen tot mondiale hervestigingsinitiatieven door op internationale fora en bij contacten met derde landen met één stem te spreken.
- (12) Gelet op de grote omvang die de migratie naar de EU de laatste jaren heeft aangenomen en het belang van cohesie voor onze samenlevingen, is het van cruciaal belang steun te verlenen voor het beleid van de lidstaten om onderdanen die legaal op hun grondgebied verblijven, in een vroeg stadium te laten integreren, onder meer op de gebieden waaraan in het door de Commissie in 2016 aangenomen actieplan inzake de integratie van onderdanen van derde landen, voorrang is verleend.
- (13) Om te zorgen voor grotere doeltreffendheid, de hoogst mogelijke toegevoegde EU-waarde en samenhang binnen het optreden van de Unie ter bevordering van de integratie van onderdanen van derde landen, dienen acties die uit het fonds worden

¹⁴ Verordening (EU) ... van het Europees parlement en de Raad van [verordening EU-asielagentschap] (PB L ... van [datum], blz. ...).

gefinancierd, specifiek te zijn en acties die uit het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en het Europees Fonds voor Regionale ontwikkeling (EFRO) worden gefinancierd, te completeren. Maatregelen die uit dit fonds worden gefinancierd, dienen maatregelen te ondersteunen die zijn toegesneden op de behoeften van onderdanen van derde landen en in het algemeen in het eerste stadium van integratie worden uitgevoerd alsook horizontale acties ter ondersteuning van de capaciteiten van de lidstaten op het gebied van integratie, terwijl optreden ten behoeve van onderdanen van derde landen met een effect op langere termijn uit het ERDF en ESF+ dient te worden gefinancierd.

- (14) In dit kader dienen de met de uitvoering van het fonds belaste autoriteiten van de lidstaten te worden verplicht samen te werken en mechanismen vast te stellen voor coördinatie met de autoriteiten die door de lidstaten zijn aangewezen voor het beheer van de bijstandsverlening uit het ESF+ en het EFRO en waar nodig met hun beheersautoriteiten en de beheersautoriteiten van andere fondsen van de Unie die bijdragen tot de integratie van onderdanen van derde landen.
- (15) De uitvoering van het fonds op dit gebied dient te stroken met de gemeenschappelijke basisbeginselen van de Unie inzake integratie, die zijn vastgelegd in het gemeenschappelijke programma voor integratie.
- (16) Het is dienstig om lidstaten die dat wensen, toe te staan om in hun programma's te bepalen dat, voor zover dit voor de doeltreffende uitvoering van integratiemaatregelen nodig is, ook de naaste verwanten van onderdanen uit derde landen onder die maatregelen kunnen vallen. Onder "naaste verwanten" zouden moeten worden verstaan de echtgenoten, partners, alsmede alle personen die rechtstreekse familiebanden in opgaande of neergaande lijn hebben met de onderdaan uit een derde land voor wie de integratiemaatregelen bedoeld zijn, en die anders niet onder het toepassingsgebied van het fonds zouden vallen.
- (17) Gelet op de cruciale rol die lokale en regionale autoriteiten en organisaties uit het maatschappelijk middenveld op het gebied van integratie spelen, zou ter bevordering van de toegang van deze entiteiten tot financiering op het niveau van de Unie, het fonds de uitvoering van acties op het gebied van integratie door deze autoriteiten of organisaties moeten bevorderen, onder meer door gebruik te maken van de thematische faciliteit en door een hoger medefinancieringspercentage voor deze acties.
- (18) Gezien de economische en demografische uitdagingen waarvoor de Unie zich op lange termijn gesteld ziet, is het van cruciaal belang goed functionerende legale kanalen voor migratie naar de Unie vast te stellen, zodat de Unie een aantrekkelijke bestemming voor migranten blijft en de duurzaamheid te waarborgen van de socialezekerheidsstelsels en de groei van de EU-economie.
- (19) Het fonds dient de lidstaten te ondersteunen bij het ontwikkelen van strategieën voor de organisatie van legale migratie door hun algemene capaciteit op te voeren op het gebied van ontwikkeling, uitvoering, controle en evaluatie van alle strategieën, beleidsinitiatieven en maatregelen inzake immigratie en integratie van legaal verblijvende onderdanen van derde landen, met inbegrip van rechtsinstrumenten van de Unie. Het fonds dient ook de uitwisseling van informatie en beste praktijken te ondersteunen, evenals de samenwerking tussen verschillende bestuursdiensten en -niveaus en tussen de lidstaten.
- (20) Een doeltreffend terugkeerbeleid maakt integraal deel uit van de brede aanpak van migratie waarnaar de Unie en haar lidstaten streven. Het fonds dient de inspanningen van de lidstaten te ondersteunen en aan te moedigen om te komen tot een effectieve

uitvoering en verdere ontwikkeling van de gemeenschappelijke normen inzake terugkeer, met name zoals die zijn opgenomen in Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en van de Raad¹⁵, en van een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak van het terugkeerbeleid. Voor een duurzaam terugkeerbeleid is het nodig dat het fonds ook steun verleent voor maatregelen op dit gebied in derde landen, bijv. bij de re-integratie van teruggekeerde personen.

- (21) De lidstaten moeten de voorkeur geven aan vrijwillige terugkeer. Om vrijwillige terugkeer te bevorderen, moeten de lidstaten nadenken over krachtiger stimulansen, zoals een voorrangsbehandeling in de vorm van extra ondersteuning bij de terugkeer. Uit het oogpunt van kosteneffectiviteit is dit soort vrijwillige terugkeer in het belang van zowel de personen die terugkeren als de autoriteiten.
- (22) Vrijwillige terugkeer en gedwongen terugkeer zijn niettemin met elkaar verbonden en versterken elkaar wederzijds. De lidstaten moeten derhalve worden aangemoedigd om de complementariteit tussen beide vormen van terugkeer te versterken. De mogelijkheid van verwijdering is een belangrijk element dat bijdraagt tot de integriteit van de stelsels voor asiel en legale migratie. Daarom dient het fonds steun te verlenen aan acties van lidstaten voor het faciliteren en uitvoeren van verwijderingen overeenkomstig de normen die zijn vastgelegd in het Unierecht, indien van toepassing, en met volledige inachtneming van de grondrechten en de waardigheid van de personen die terugkeren.
- (23) Specifieke maatregelen in de lidstaten en in de landen van terugkeer ter ondersteuning van personen die terugkeren, kunnen de omstandigheden waaronder zij terugkeren en hun re-integratie verbeteren.
- (24) Overnameovereenkomsten en andere regelingen vormen een integraal onderdeel van het terugkeerbeleid van de Unie en zijn een centraal instrument voor het doeltreffend beheer van migratiestromen, aangezien zij de vlotte terugkeer van irreguliere migranten vergemakkelijken. Deze overeenkomsten en regelingen spelen een belangrijke rol in het kader van de dialoog en de samenwerking met derde landen van herkomst en doorreis van irreguliere migranten en de uitvoering ervan in derde landen dient te worden ondersteund ten behoeve van een doeltreffend terugkeerbeleid op nationaal en EU-niveau.
- (25) Naast maatregelen ter ondersteuning van de terugkeer van personen als omschreven in deze verordening, dient het fonds ook andere maatregelen te ondersteunen ter bestrijding van irreguliere immigratie en om illegale migratie minder aantrekkelijk te maken of het omzeilen van bestaande regelgeving betreffende legale migratie tegen te gaan, en zo ook de integriteit van de immigratiestelsels van de lidstaten te waarborgen.
- (26) De tewerkstelling van irreguliere migranten is een factor die illegale migratie aantrekt en ondermijnt de ontwikkeling van een beleid inzake arbeidsmobiliteit dat op regelingen inzake legale migratie is gebaseerd. Het fonds moet lidstaten daarom, direct of indirect, steunen bij hun uitvoering van Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad¹⁶, die de tewerkstelling van illegaal verblijvende onderdanen

¹⁵ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

¹⁶ Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PB L 168 van 30.6.2009, blz. 24).

van derde landen verbiedt en voorziet in sancties tegen werkgevers die dat verbod overtreden.

- (27) Het fonds moet lidstaten, direct of indirect, steunen bij hun uitvoering van Richtlijn 2011/36/EG van het Europees Parlement en de Raad¹⁷, die bepalingen bevat inzake de bijstand aan en ondersteuning en bescherming van slachtoffers van mensenhandel.
- (28) Het fonds moet de activiteiten completeren en versterken die op het gebied van terugkeer worden ondernomen door het Europees Grens- en kustwachtagentschap, dat is opgericht bij Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad¹⁸, en daarom bijdragen aan een doeltreffend Europees geïntegreerd grensbeheer als omschreven in artikel 4 van die verordening.
- (29) Er moet worden gestreefd naar een synergetische, consistente en doelmatige band met andere fondsen van de Unie, en overlapping tussen acties moet worden vermeden.
- (30) De in het kader van het fonds gesteunde maatregelen in of met betrekking tot derde landen dienen andere acties buiten de Unie te completeren die door de externe financieringsinstrumenten van de Unie worden ondersteund. In het bijzonder dient bij de uitvoering van dergelijke acties te worden gestreefd naar volledige samenhang met de beginselen en de algemene doelstellingen van het externe optreden en het buitenlands beleid van de Unie ten aanzien van het land of de regio in kwestie en de internationale verbintenissen van de Unie. Met betrekking tot de externe dimensie dient het fonds, op gebieden die van belang zijn voor het migratiebeleid van de Unie, gerichte steun te verlenen ter versterking van de samenwerking met derde landen en van belangrijke aspecten van migratiebeheer.
- (31) De financiering uit de begroting van de Unie dient te worden geconcentreerd op activiteiten waarbij optreden van de Unie voor een meerwaarde kan zorgen ten opzichte van optreden door de lidstaten alleen. De uit hoofde van deze verordening verleende financiële steun dient met name bij te dragen tot het versterken van de nationale en Europese capaciteiten op het gebied van asiel en migratie.
- (32) Een lidstaat kan worden geacht niet aan het relevante acquis van de Unie te voldoen, ook wat betreft het gebruik van operationele steun uit hoofde van dit fonds, als hij zijn verplichtingen op grond van de Verdragen op het gebied van asiel en terugkeer niet is nagekomen, als er een duidelijk risico bestaat dat de lidstaat bij het uitvoeren van het acquis inzake asiel en terugkeer een waarde van de Unie ernstig schendt of als in een evaluatieverslag in het kader van het Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme of het evaluatie- en toezichtmechanisme van het Asielagentschap van de Europese Unie tekortkomingen op het betrokken gebied zijn vastgesteld.
- (33) Het fonds dient de behoefte aan meer flexibiliteit en vereenvoudiging te weerspiegelen, zonder dat daarbij de vereisten op het gebied van voorspelbaarheid uit het oog worden verloren, en dient, met het oog op de verwezenlijking van de beleids-

¹⁷ Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad (PB L 101 van 15.4.2011, blz. 1).

¹⁸ Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 betreffende de Europese grens- en kustwacht, tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad en Besluit 2005/267/EG van de Raad (PB L 251 van 16.9.2016, blz. 1).

en specifieke doelstellingen van deze verordening, ervoor te zorgen dat de financiële middelen eerlijk en transparant worden verdeeld.

- (34) In deze verordening dienen de initiële, voor de lidstaten bestemde bedragen te worden vastgesteld, die bestaan uit een vast bedrag en een bedrag dat is berekend op basis van de criteria in bijlage I, die betrekking hebben op de behoeften van de verschillende lidstaten en de druk die zij ondervinden op het gebied van asiel, integratie en terugkeer.
- (35) Deze initiële bedragen dienen een basis te vormen voor langetermijninvesteringen van de lidstaten. Om rekening te houden met veranderingen in migratiestromen en te voorzien in de behoeften inzake het beheer van asiel- en opvangstelsels en de integratie van legaal verblijvende onderdanen van derde landen alsook om irreguliere migratie tegen te gaan door middel van een doeltreffend en duurzaam terugkeerbeleid, dient de lidstaten tussentijds een extra bedrag te worden toegewezen, waarbij de opnamepercentages in acht worden genomen. Dit bedrag moet worden gebaseerd op de meest recente beschikbare statistische gegevens als vermeld in bijlage I, zodat de wijzigingen in de uitgangssituatie van de lidstaten tot uitdrukking komen.
- (36) Om bij te dragen tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling van het fonds, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat hun programma's acties omvatten die gericht zijn op de specifieke doelstellingen van deze verordening, dat de gekozen prioriteiten in overeenstemming zijn met de uitvoeringsmaatregelen als vastgesteld in bijlage II, en dat de verdeling van middelen over de doelstellingen waarborgt dat de algemene beleidsdoelstelling kan worden bereikt.
- (37) Omdat uitdagingen op het gebied van migratie voortdurend evolueren, moet de toewijzing van de financiële middelen aan de veranderingen in migratiestromen worden aangepast. Om tegemoet te komen aan dringende behoeften en veranderingen in het beleid en prioriteiten van de Unie, en om de financiering toe te spitsen op acties met een hoge toegevoegde waarde voor de Unie, zal een deel van de financiering periodiek via een thematische faciliteit worden toegewezen aan specifieke acties, acties van de Unie, noodhulp en hervestiging en om de lidstaten extra steun te verlenen bij hun inspanningen op het gebied van solidariteit en het delen van verantwoordelijkheid.
- (38) De lidstaten moeten met een hogere bijdrage van de Unie worden aangemoedigd om een deel van de aan hun programma toegewezen middelen te gebruiken voor de acties die zijn opgenomen in bijlage IV.
- (39) Een deel van de beschikbare middelen van het fonds kan ook worden toegewezen aan programma's van de lidstaten voor de uitvoering van specifieke acties, bovenop de initiële toewijzing. Deze specifieke acties dienen te worden vastgesteld op het niveau van de Unie. Daarbij moet het gaan om acties die een gezamenlijke inspanning vergen of die nodig zijn om te reageren op ontwikkelingen in de Unie waarvoor aan een of meer lidstaten extra financiële middelen ter beschikking moeten worden gesteld.
- (40) Het fonds moet bijdragen in de operationele kosten in verband met asiel en terugkeer, en moet de lidstaten in staat stellen capaciteiten te handhaven die cruciaal zijn voor de hele Unie. Deze steun bestaat uit de volledige terugbetaling van een reeks specifieke kosten in verband met de doelstellingen van het fonds en moet integraal deel uitmaken van de programma's van de lidstaten.
- (41) Om de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling van dit instrument op nationaal niveau te completeren aan de hand van programma's van de lidstaten, dient het

instrument ook ondersteuning te bieden voor acties op het niveau van de Unie. Dergelijke acties moeten algemene strategische doelen binnen het toepassingsgebied van het fonds dienen die betrekking hebben op beleidsanalyse en innovatie, transnationale vormen van onderling leren en partnerschap en het beproeven van nieuwe initiatieven en acties in de hele Unie.

- (42) Om de Unie beter in staat te stellen om onmiddellijk te reageren op onverwachte of onevenredige migratiedruk in een of meer lidstaten die wordt gekenmerkt door een grote of onevenredige instroom van onderdanen van derde landen, waardoor de voorzieningen voor opvang en detentie en de asiel- en migratiebeheerstelsels en -procedures van die lidstaten onder grote en acute druk komen te staan, of op zware migratiedruk in derde landen ten gevolge van politieke ontwikkelingen of conflicten, moet het mogelijk zijn om noodhulp te bieden overeenkomstig het bij deze verordening ingestelde kader.
- (43) Deze verordening dient de voortzetting te waarborgen van het Europees Migratienetwerk, dat is opgezet bij Beschikking 2008/381/EG van de Raad¹⁹, en dient te voorzien in financiële bijstand overeenkomstig de doelstellingen en taken ervan.
- (44) De beleidsdoelstelling van dit fonds zal mede worden gerealiseerd via financiële instrumenten en begrotingsgaranties in het kader van de beleidscomponenten van het InvestEU-fonds. Financiële steun moet worden gebruikt om marktfalen of suboptimale investeringsituaties aan te pakken, op evenredige wijze, en de acties mogen particuliere financiering niet overlappen of verdringen, noch de concurrentie op de interne markt verstoren. De acties moeten een duidelijke toegevoegde waarde voor Europa hebben.
- (45) In deze verordening worden de financiële middelen voor het volledige fonds voor asiel en migratie vastgelegd die voor het Europees Parlement en de Raad in de loop van de jaarlijkse begrotingsprocedure het voornaamste referentiebedrag vormen in de zin van [referentie in voorkomend geval aan te passen overeenkomstige nieuwe Interinstitutioneel Akkoord: punt 17 van het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer]²⁰.
- (46) Verordening (EU) nr. .../... (Financieel Reglement) is op dit fonds van toepassing. De verordening bevat regels voor de uitvoering van de Uniebegroting, daaronder begrepen regels voor subsidies, prijzen, aanbestedingen, indirecte uitvoering, financiële bijstand, financiële instrumenten en begrotingsgaranties.
- (47) Voor het uitvoeren van acties in gedeeld beheer dient het fonds deel uit te maken van een samenhangend kader bestaande uit de onderhavige verordening, het Financieel Reglement en Verordening (EU) .../2021 [verordening gemeenschappelijke bepalingen].
- (48) Verordening (EU) .../2021 [verordening gemeenschappelijke bepalingen] stelt het kader vast voor actie met betrekking tot het EFRO, het ESF+, het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMV), het Fonds voor asiel en

¹⁹ Beschikking 2008/381/EG van de Raad van 14 mei 2008 betreffende het opzetten van een Europees migratienetwerk (PB L 131 van 21.5.2008, blz. 7).

²⁰ PB C 373 van 20.12.2013, blz. 1.
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:32013Q1220\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:32013Q1220(01))

migratie (AMF), het Fonds voor interne veiligheid (ISF), en het instrument voor grensbeheer en visa (BMVI) in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer (IBMF), en omvat met name de regels inzake programmering, toezicht en evaluatie, beheer en controle voor in gedeeld beheer uitgevoerde EU-fondsen. Daarom moeten de doelstellingen van het AMF worden omschreven en specifieke bepalingen worden vastgesteld betreffende het soort activiteiten die door het AMF kunnen worden gefinancierd.

- (49) Bepalend voor de keuze van zowel de vorm van financiering als de wijze van uitvoering ervan in het kader van deze verordening is of deze geschikt is om de specifieke doelstellingen van de acties te bereiken en om resultaten te boeken, rekening houdend met, in het bijzonder, de kosten van controles, de administratieve belasting en het verwachte risico van niet-naleving. Vaste bedragen, forfaits en eenheidskosten, alsook financiering die niet gekoppeld is aan kosten, zoals bedoeld in artikel 125, lid 1, van het Financieel Reglement, moeten hierbij in aanmerking worden genomen.
- (50) Overeenkomstig het Financieel Reglement²¹, Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad²², Verordening (Euratom, EG) nr. 2988/95 van de Raad²³, Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad²⁴ en Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad²⁵ moeten de financiële belangen van de Unie worden beschermd door middel van evenredige maatregelen, daaronder begrepen voorkoming, opsporing, correctie en onderzoek van onregelmatigheden en fraude, terugvordering van verloren gegane, onverschuldigd betaalde of onjuist bestede financiële middelen alsmede, in voorkomend geval, oplegging van administratieve sancties. In het bijzonder kan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) overeenkomstig Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 en Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 administratieve onderzoeken, daaronder begrepen controles en verificaties ter plaatse, uitvoeren om vast te stellen of er sprake is van fraude, corruptie of andere strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Overeenkomstig Verordening (EU) 2017/1939 kan het Europees Openbaar Ministerie (EOM) fraude en andere onwettige activiteiten onderzoeken en vervolgen die de financiële belangen van de Unie als bedoeld in Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad²⁶ schaden. Personen of entiteiten die middelen van de Unie ontvangen, moeten overeenkomstig het Financieel Reglement ten volle meewerken aan de bescherming van de financiële belangen van de Unie, de nodige rechten en toegang verlenen aan de Commissie, OLAF en de Europese Rekenkamer alsmede ervoor zorgen dat derden die betrokken zijn bij de uitvoering van middelen van de Unie gelijkwaardige rechten verlenen.

²¹ PB C van , blz. .

²² PB C van , blz. .

²³ Verordening (Euratom, EG) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1).

²⁴ PB C van , blz. .

²⁵ Verordening (EU) 2017/1371 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM") (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

²⁶ Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29).

- (51) De horizontale financiële voorschriften die het Europees Parlement en de Raad op basis van artikel 322 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie hebben vastgesteld, zijn van toepassing op deze verordening. Deze voorschriften zijn vastgelegd in het Financieel Reglement en betreffen met name de procedure voor het opstellen en uitvoeren van de begroting via subsidies, aanbestedingen, prijzen en indirecte uitvoering, alsmede de controle van de verantwoordelijkheid van de financiële actoren. Op grond van artikel 322 VWEU vastgestelde voorschriften hebben tevens betrekking op de bescherming van de begroting van de Unie in geval van algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten, aangezien de eerbiediging van de rechtsstaat een essentiële voorwaarde is voor een goed financieel beheer en doeltreffende EU-financiering.
- (52) Overeenkomstig artikel 94 van Besluit 2013/755/EU van de Raad²⁷ komen personen en entiteiten die gevestigd zijn in landen en gebieden overzee (LGO), in aanmerking voor financiering overeenkomstig de voorschriften en doelstellingen van het fonds en eventuele regelingen die van toepassing zijn op de lidstaat waarmee het desbetreffende land of gebied overzee banden heeft.
- (53) Op grond van artikel 349 VWEU en in overeenstemming met de mededeling van de Commissie "Een nieuw en strategisch sterker partnerschap met de ultraperifere gebieden van de EU"²⁸, die de Raad in zijn conclusies van 12 april 2018 heeft bekrachtigd, moeten de betrokken lidstaten erop toezien dat hun nationale strategieën en programma's gericht zijn op de specifieke uitdagingen waarmee de ultraperifere regio's bij het beheer van migratie worden geconfronteerd. Het fonds ondersteunt deze lidstaten met passende middelen om deze regio's te helpen migratie duurzaam te beheren en eventuele situaties waarin sprake is van druk aan te pakken.
- (54) Krachtens de punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016 moet dit fonds worden geëvalueerd op basis van gegevens die uit hoofde van specifieke voorschriften inzake toezicht worden verzameld, waarbij echter overregulering en administratieve lasten, in het bijzonder voor de lidstaten, moeten worden vermeden. Voor zover van toepassing kunnen deze eisen meetbare indicatoren bevatten, als basis voor de evaluatie van de effecten van het fonds in de praktijk. Om de resultaten van het fonds te kunnen meten, moeten voor elke specifieke doelstelling van het fonds gemeenschappelijke indicatoren en bijbehorende streefdoelen worden vastgesteld. Via deze gemeenschappelijke indicatoren en de financiële verslaglegging moeten de Commissie en de lidstaten toezien op de uitvoering van het fonds overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van Verordening (EU) .../2021 van het Europees Parlement en de Raad [verordening gemeenschappelijke bepalingen] en de onderhavige verordening.
- (55) Om recht te doen aan het belang van de strijd tegen de klimaatverandering, in overeenstemming met de toezeggingen van de Unie om de Overeenkomst van Parijs en de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties ten uitvoer te leggen, zal dit fonds bijdragen aan de integratie van klimaatactie in alle beleidsdomeinen en aan de verwezenlijking van het streefdoel om globaal 25 % van de EU-begrotingsuitgaven te gebruiken ter ondersteuning van klimaatdoelstellingen. Acties ter zake zullen worden vastgesteld tijdens de voorbereiding en uitvoering van

²⁷ Besluit 2013/755/EU van de Raad van 25 november 2013 betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie (LGO-besluit) (PB L 344 van 19.12.2013, blz. 1).

²⁸ COM(2017) 623 final.

het fonds, en worden heroverwogen in het kader van de betrokken evaluatie- en beoordelingsprocessen.

- (56) Met het oog op de aanvulling en wijziging van bepaalde niet-essentiële elementen van deze verordening moet aan de Commissie de bevoegdheid worden gedelegeerd om overeenkomstig artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wetgevingshandelingen vast te stellen met betrekking tot de in bijlage IV opgenomen lijst van acties die in aanmerking komen voor een hoger medefinancieringspercentage, operationele steun en de verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijk kader voor toezicht en evaluatie. Het is van bijzonder belang dat de Commissie bij haar voorbereidende werkzaamheden tot passende raadplegingen overgaat, onder meer op deskundigenniveau, en dat die raadplegingen plaatsvinden in overeenstemming met de beginselen die zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016.
- (57) Om eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van deze verordening te waarborgen, moeten uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie worden toegekend. Deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad²⁹. De onderzoeksprocedure moet worden toegepast voor uitvoeringshandelingen waarin de gezamenlijke verplichtingen van de lidstaten worden vastgesteld, met name inzake het verstrekken van informatie aan de Commissie, en de raadplegingsprocedure moet worden toegepast voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen betreffende de regelingen voor het verstrekken van informatie aan de Commissie in het kader van de programmering en verslaglegging, gelet op de zuiver technische aard ervan.
- (58) Aangezien de doelstelling van deze verordening, namelijk bij te dragen tot het doeltreffend beheer van de migratiestromen in de Unie, overeenkomstig het gemeenschappelijk beleid inzake asiel en internationale bescherming en het gemeenschappelijk immigratiebeleid, niet voldoende door de lidstaten afzonderlijk kan worden verwezenlijkt en beter door de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.
- (59) Overeenkomstig artikel 3 van het Protocol betreffende de positie van [het Verenigd Koninkrijk] en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt/heeft Ierland [niet deel aan de vaststelling van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat/meegedeeld dat het wenst deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van deze verordening].
- (60) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de

²⁹ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

vaststelling van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.

- (61) Het is passend dat de periode waarin deze verordening van toepassing is, in overeenstemming wordt gebracht met die van Verordening (EU, Euratom) .../2021 van de Raad [verordening betreffende het meerjarig financieel kader],

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I

ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

Voorwerp

1. Bij deze verordening wordt het Fonds voor migratie en asiel ("het fonds") opgericht.
2. In deze verordening worden de doelstellingen van het fonds, het budget voor de periode 2021-2027, de vormen van financiering door de Unie alsmede de regels voor de verstrekking van die financiering vastgelegd.

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- (a) “verzoeker om internationale bescherming”: een verzoeker als gedefinieerd in artikel 2, punt [X] van Verordening (EU) .../... [verordening asielprocedures]³⁰;
- (b) “begunstigde van internationale bescherming”: een begunstigde in de zin van artikel [2], punt (2), van Verordening (EU) .../... [erkenningsverordening]³¹;
- (c) “blendingverrichting”: door de begroting van de Unie ondersteunde actie, onder meer in het kader van blendingfaciliteiten als gedefinieerd in artikel 2, lid 6, van het Financieel Reglement, waarbij niet-terugbetaalbare vormen van steun of financiële instrumenten uit de begroting van de Unie worden gecombineerd met terugbetaalbare vormen van steun van instellingen voor ontwikkelingsfinanciering of andere openbare financiële instellingen, alsmede van commerciële financiële instellingen en investeerders;
- (d) “gezinslid”: een onderdaan van een derde land als gedefinieerd in het kader van het recht van de Unie dat van toepassing is op het beleidsterrein waartoe de uit hoofde van het fonds ondersteunde actie behoort;
- (e) “toelating op humanitaire gronden”: toelating in de zin van artikel [2] van verordening (EU) .../... [EU-kader voor hervestiging [en toelating op humanitaire gronden]]³²;

³⁰ PB C van , blz. .

³¹ PB C van , blz. .

- (f) “verwijdering”: “verwijdering” als gedefinieerd in artikel 3, punt 5, van Richtlijn 2008/115/EG;
- (g) “hervestiging”: “hervestiging” als gedefinieerd in artikel [2] van verordening (EU) ../.. [EU-kader voor hervestiging [en toelating op humanitaire gronden]];
- (h) “terugkeer”: “terugkeer” als gedefinieerd in artikel 3, punt 3, van Richtlijn 2008/115/EG;
- (i) “onderdaan van een derde land”: een persoon die geen burger van de Unie is in de zin van artikel 20, lid 1, van het VWEU. Onder onderdanen van derde landen worden ook staatlozen en personen met niet-vastgestelde nationaliteit verstaan;
- (j) “kwetsbare persoon”: een persoon als gedefinieerd in het kader van het recht van de Unie dat van toepassing is op het beleidsterrein waartoe de uit hoofde van het fonds ondersteunde actie behoort.

Artikel 3

Doelstellingen van het fonds

1. De beleidsdoelstelling van het fonds bestaat erin bij te dragen aan een doeltreffend beheer van migratiestromen in overeenstemming met het relevante EU-acquis en met inachtneming van de verbintenissen van de Unie op het gebied van de grondrechten.
2. In het kader van de beleidsdoelstelling van lid 1 draagt het fonds bij tot de verwezenlijking van de volgende specifieke doelstellingen:
 - (a) het versterken en ontwikkelen van alle aspecten van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, met inbegrip van de externe dimensie ervan;
 - (b) het ondersteunen van legale migratie naar de lidstaten, onder meer door bij te dragen aan de integratie van onderdanen van derde landen;
 - (c) het bijdragen aan de bestrijding van irreguliere migratie en aan het waarborgen van doeltreffende terugkeer naar en overname in derde landen.
3. In het kader van de in lid 2 bedoelde specifieke doelstellingen wordt het fonds uitgevoerd aan de hand van de in bijlage II genoemde uitvoeringsmaatregelen.

Artikel 4

Reikwijdte van de steunverlening

1. In het kader van de doelstellingen van artikel 3 en overeenkomstig de uitvoeringsmaatregelen van bijlage II steunt het fonds met name de acties van bijlage III.
2. Teneinde de doelstellingen van deze verordening te verwezenlijken, kan het fonds, indien nodig, acties ondersteunen overeenkomstig de in bijlage III bedoelde prioriteiten van de Unie met betrekking tot en in derde landen, conform de artikelen 5 en 6.

³² PB C van , blz. .

3. De doelstellingen van deze verordening ondersteunen acties die zijn gericht op een of meer doelgroepen die binnen de werkingssfeer van de artikelen 78 en 79 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vallen.

Artikel 5

Met het fonds geassocieerde derde landen

Derde landen kunnen deelnemen aan het fonds voor asiel en migratie, overeenkomstig de voorwaarden die zijn neergelegd in een specifieke overeenkomst over die deelname aan het fonds van het derde land, mits de overeenkomst:

- een billijk evenwicht waarborgt tussen de bijdragen van en de voordelen voor het derde land dat aan het fonds deelneemt;
- de voorwaarden voor deelname aan het fonds vaststelt, met inbegrip van de berekening van de financiële bijdragen aan het fonds en de administratieve kosten daarvan. Deze bijdragen worden aangemerkt als bestemmingsontvangsten overeenkomstig artikel [21, lid 5,] van het Financieel Reglement;
- het derde land geen beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het fonds verleent;
- de rechten van de Unie om naar een goed financieel beheer te streven en haar financiële belangen te beschermen, waarborgt.

Artikel 6

Subsidiabele entiteiten

1. De volgende entiteiten kunnen subsidiabel zijn:
 - (a) juridische entiteiten die gevestigd zijn in een van de volgende landen:
 - (1) een lidstaat of een met een lidstaat verbonden land of gebied overzee;
 - (2) een met het fonds geassocieerd derde land;
 - (3) een in het werkprogramma opgenomen derde land, onder de daarin vermelde voorwaarden;
 - (b) elke juridische entiteit die is opgericht krachtens het recht van de Unie of elke internationale organisatie.
2. Natuurlijke personen kunnen niet subsidiabel zijn.
3. Juridische entiteiten die zijn gevestigd in een derde land, zijn bij wijze van uitzondering subsidiabel voor zover dit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van een bepaalde actie.
4. Juridische entiteiten die deelnemen aan consortia van ten minste twee onafhankelijke entiteiten en die zijn gevestigd in verschillende lidstaten of met die lidstaten verbonden landen of gebieden overzee of in derde landen, zijn subsidiabel.

HOOFDSTUK II

FINANCIEEL EN UITVOERINGSKADER

AFDELING 1

GEMEENSCHAPPELIJKE BEPALINGEN

Artikel 7

Algemene beginselen

1. De krachtens deze verordening verleende steun is complementair aan nationaal, regionaal en lokaal optreden en is erop gericht waarde toe te voegen uit het oogpunt van de doelstellingen van deze verordening.
2. De Commissie en de lidstaten zorgen ervoor dat de steun die krachtens deze verordening en door de lidstaten wordt verleend, consistent is met de betreffende activiteiten, beleidsmaatregelen en prioriteiten van de Unie en complementair is aan andere instrumenten van de Unie.
3. Het fonds wordt uitgevoerd in gedeeld, direct of indirect beheer, overeenkomstig artikel [62, lid 1, onder a), b) en c)], van het Financieel Reglement.

Artikel 8

Budget

1. De financiële middelen voor de uitvoering van het fonds voor de periode 2021-2027 bedragen 10 415 000 000 EUR in lopende prijzen.
2. De financiële middelen worden als volgt gebruikt:
 - (a) 6 249 000 000 EUR wordt toegewezen aan in gedeeld beheer uitgevoerde programma's;
 - (b) 4 166 000 000 EUR wordt toegewezen aan de thematische faciliteit.
3. Tot 0,42 % van de financiële middelen wordt toegewezen voor technische bijstand op initiatief van de Commissie als bedoeld in artikel 29 van Verordening (EU) ... [verordening gemeenschappelijke bepalingen]

Artikel 9

Algemene bepalingen betreffende de uitvoering van de thematische faciliteit

1. De financiële middelen bedoeld in artikel 8, lid 2, onder b), worden flexibel toegewezen via de thematische faciliteit in het kader van gedeeld, direct of indirect beheer, overeenkomstig werkprogramma's. De financiering uit de thematische faciliteit wordt gebruikt voor de onderdelen ervan:
 - a) specifieke acties,

- b) acties van de Unie,
- c) noodhulp,
- d) hervestiging.
- e) steun aan de lidstaten bij hun inspanningen op het gebied van solidariteit en het delen van verantwoordelijkheid, en
- f) het Europees Migratienetwerk.

De financiële middelen voor de thematische faciliteit worden ook gebruikt voor ondersteuning van technische bijstand op initiatief van de Commissie.

2. De financiering uit de thematische faciliteit wordt gebruikt voor prioriteiten met een hoge toegevoegde waarde voor de Unie of om te voorzien in dringende behoeften, conform de overeengekomen prioriteiten van de Unie zoals uiteengezet in bijlage II.
3. Wanneer financiering uit de thematische faculteit in direct of indirect beheer aan de lidstaten wordt toegekend, wordt gewaarborgd dat de geselecteerde projecten niet worden beïnvloed door een met redenen omkleed advies van de Commissie met betrekking tot een inbreuk als bedoeld in artikel 258 VWEU die de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven of de prestatie van projecten in gevaar brengt.
4. Wanneer financiering uit de thematische faculteit in gedeeld beheer wordt uitgevoerd, beoordeelt de Commissie voor de toepassing van artikel 18 en artikel 19, lid 2, van Verordening (EU) nr. .../... [verordening gemeenschappelijke bepalingen] of de geplande acties niet worden beïnvloed door een met redenen omkleed advies van de Commissie met betrekking tot een inbreuk als bedoeld in artikel 258 van het VWEU die de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven of de prestatie van de projecten in gevaar brengt.
5. De Commissie stelt het totaalbedrag vast dat voor de thematische faciliteit beschikbaar is in het kader van de jaarlijkse begrotingskredieten van de Unie. De Commissie stelt voor de thematische faciliteit financieringsbesluiten vast als bedoeld in artikel [110] van het Financieel Reglement, waarin de doelstellingen en te ondersteunen acties worden vermeld, alsmede de bedragen voor elk van de onderdelen daarvan, als bedoeld in lid 1. In de financieringsbesluiten wordt in voorkomend geval het voor blendingverrichtingen gereserveerde totaalbedrag opgenomen.
6. De thematische faciliteit ondersteunt met name acties die onder uitvoeringsmaatregel 2 b) van bijlage II vallen en worden uitgevoerd door de lokale en regionale autoriteiten of door maatschappelijke organisaties.
7. Na de vaststelling van een financieringsbesluit als bedoeld in lid 5 kan de Commissie de in gedeeld beheer uitgevoerde programma's dienovereenkomstig aanpassen.
8. De financieringsbesluiten zijn jaarlijks of meerjarig en kunnen betrekking hebben op één of meer onderdelen van de thematische faciliteit.

AFDELING 2

ONDERSTEUNING EN UITVOERING IN GEDEELD BEHEER

Artikel 10

Toepassingsgebied

1. Deze afdeling betreft het in artikel 8, lid 2, onder a), bedoelde deel van de financiële middelen en de aanvullende middelen die overeenkomstig het in artikel 9 bedoelde besluit van de Commissie inzake de thematische faciliteit in gedeeld beheer moeten worden uitgevoerd.
2. De steun in het kader van deze afdeling wordt uitgevoerd in gedeeld beheer, overeenkomstig artikel [63] van het Financieel Reglement en Verordening (EU) ../.. [verordening gemeenschappelijke bepalingen].

Artikel 11

Begrotingsmiddelen

1. De in artikel 8, lid 2, onder a), bedoelde middelen worden indicatief als volgt toegewezen aan de door de lidstaten in gedeeld beheer uitgevoerde nationale programma's (hierna “de programma's” genoemd):
 - (a) 5 207 500 000 EUR aan de lidstaten overeenkomstig bijlage I;
 - (b) 1 041 500 000 EUR aan de lidstaten voor de aanpassing van de toewijzingen voor de programma's als bedoeld in artikel 14, lid 1.
2. Indien het in lid 1, onder b), bedoelde bedrag niet wordt toegewezen, kan het resterende bedrag worden toegevoegd aan het in artikel 8, lid 2, onder b), bedoelde bedrag.

Artikel 12

Medefinancieringspercentages

1. De bijdrage uit de Uniebegroting bedraagt ten hoogste 75 % van de totale subsidiabele uitgaven van een project.
2. De bijdrage uit de Uniebegroting kan worden verhoogd tot 90 % van de totale subsidiabele uitgaven voor in het kader van specifieke acties uitgevoerde projecten.
3. De bijdrage uit de Uniebegroting kan worden verhoogd tot 90 % van de totale subsidiabele uitgaven voor in bijlage IV vermelde acties.
4. De bijdrage uit de Uniebegroting kan worden verhoogd tot 100 % van de totale subsidiabele uitgaven voor operationele steun.
5. De bijdrage uit de Uniebegroting kan worden verhoogd tot 100 % van de totale subsidiabele uitgaven voor noodhulp.
6. In het besluit van de Commissie tot goedkeuring van een programma worden het medefinancieringspercentage en het maximumbedrag van de steun uit dit fonds bepaald voor de in de leden 1 tot en met 5 bedoelde actietypes.

7. Voor elke specifieke doelstelling wordt in het besluit van de Commissie vastgesteld of het medefinancieringspercentage voor de specifieke doelstelling van toepassing is op:
- (a) het totaal van de particuliere bijdrage en de overheidsbijdrage, of
 - (b) de overheidsbijdrage alleen.

Artikel 13

Programma's

1. Elke lidstaat zorgt ervoor dat de door zijn programma bestreken prioriteiten consistent zijn met en afgestemd zijn op de prioriteiten en uitdagingen van de Unie op het gebied van migratiebeheer, en dat zij stroken met het relevante acquis en de overeengekomen prioriteiten van de Unie. Bij het vaststellen van de prioriteiten van hun programma's zorgen de lidstaten ervoor dat de in bijlage II vastgestelde uitvoeringsmaatregelen voldoende aan bod komen.
2. De Commissie zorgt ervoor dat het Asielagentschap van de Europese Unie en het Europees Grens- en kustwachtagentschap in een vroeg stadium bij het proces van de ontwikkeling van de programma's worden betrokken, binnen het kader van hun bevoegdheidsgebieden. De Commissie raadpleegt het Europees Grens- en kustwachtagentschap en het Asielagentschap van de Europese Unie over de ontwerpprogramma's, teneinde voor consistentie en complementariteit tussen de acties van de agentschappen en die van de lidstaten te zorgen.
3. De Commissie kan het Asielagentschap van de Europese Unie en het Europees Grens- en kustwachtagentschap in voorkomend geval betrekken bij toezicht- en evaluatietaken als bedoeld in afdeling 5, met name om te waarborgen dat de met de steun van het fonds uitgevoerde acties in overeenstemming zijn met het relevante acquis van de Unie en de overeengekomen prioriteiten van de Unie.
4. Nadat toezicht is uitgeoefend zoals in overeenstemming met Verordening (EU) [.../] [Verordening betreffende het EU-asielagentschap] of aanbevelingen zijn vastgesteld in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 1053/2013 die binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallen, onderzoekt de betrokken lidstaat, samen met de Commissie en, in voorkomend geval, het Asielagentschap van de Europese Unie en het Europees Grens- en kustwachtagentschap, hoe op de bevindingen, met inbegrip van eventuele tekortkomingen of kwesties inzake capaciteit en paraatheid, moet worden gereageerd en voert hij de aanbevelingen via zijn programma uit.
5. Zo nodig wordt het betrokken programma aangepast om rekening te houden met de in lid 4 bedoelde aanbevelingen. Afhankelijk van de impact van de aanpassing kan het herziene programma door de Commissie worden goedgekeurd.
6. In samenwerking en overleg met de Commissie en, in voorkomend geval, de relevante agentschappen in zoverre zij bevoegd zijn, kunnen middelen in het kader van het programma opnieuw worden toegewezen om uitvoering te geven aan de in lid 4 bedoelde aanbevelingen die financiële gevolgen hebben.
7. De lidstaten streven met name de uitvoering na van de in bijlage IV vermelde acties die in aanmerking komen voor een hoger medefinancieringspercentage. Om onvoorziene of nieuwe omstandigheden te ondervangen of de doeltreffende

aanwending van financiering te waarborgen, is de Commissie bevoegd overeenkomstig artikel 32 gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van de in bijlage IV opgenomen lijst van acties die in aanmerking komen voor een hoger medefinancieringspercentage.

8. Wanneer een lidstaat besluit met steun van het fonds projecten uit te voeren met of in een derde land, raadpleegt de betrokken lidstaat de Commissie vóór het begin van het project.
9. Programmering als bedoeld in artikel 17, lid 5, van Verordening (EU)/2021 [verordening gemeenschappelijke bepalingen] wordt gebaseerd op de in de tabel 1 van bijlage VI vermelde interventietypes.

Artikel 14

Tussentijdse evaluatie

1. In 2024 wijst de Commissie het aanvullend bedrag bedoeld in artikel 11, lid 1, onder b), toe aan de programma's van de betrokken lidstaten overeenkomstig de criteria bedoeld in bijlage I, punt 1, onder b), tot en met punt 5. De financiering geldt voor de periode vanaf het kalenderjaar 2025.
2. Indien ten minste 10 % van de initiële toewijzing van een programma als bedoeld in artikel 11, lid 1, onder a), niet wordt gedekt door betalingsaanvragen die zijn ingediend overeenkomstig artikel [85] van Verordening (EU)/2021 [verordening gemeenschappelijke bepalingen], komt de betrokken lidstaat niet in aanmerking voor de in lid 1 bedoelde aanvullende toewijzing voor zijn programma.
3. Bij de toewijzing van de middelen uit de thematische faciliteit vanaf 2025 wordt in voorkomend geval rekening gehouden met de vooruitgang bij het bereiken van de mijlpalen van het prestatiekader bedoeld in artikel [12] van Verordening (EU)/2021 [verordening gemeenschappelijke bepalingen], en met de bij de uitvoering vastgestelde tekortkomingen.

Artikel 15

Specifieke acties

1. Specifieke acties zijn transnationale of nationale projecten die in overeenstemming zijn met de doelstellingen van deze verordening en waarvoor één, meerdere of alle lidstaten een aanvullende toewijzing voor hun programma's kunnen ontvangen.
2. Naast hun overeenkomstig artikel 11, lid 1, berekende toewijzing kunnen de lidstaten een aanvullend bedrag ontvangen, mits dit bedrag daarvoor in het programma wordt aangewezen en wordt gebruikt om bij te dragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening.
3. Deze financiering wordt niet gebruikt voor andere acties in het programma, behoudens in naar behoren gemotiveerde omstandigheden en na goedkeuring van de Commissie door middel van de wijziging van het programma.

Artikel 16

Middelen voor het EU-kader voor hervestiging en [toelating op humanitaire gronden]

1. De lidstaten ontvangen naast de overeenkomstig artikel 11, lid 1, onder a), berekende toewijzing een bijdrage van 10 000 EUR per hervestigde persoon, in overeenstemming met de specifieke hervestigingsregeling van de Unie. Die bijdrage wordt verleend in de vorm van financiering die niet gekoppeld is aan kosten, zoals bedoeld in artikel [125] van het Financieel Reglement.
2. Het in lid 1 bedoelde bedrag wordt aan de lidstaten toegewezen via de wijziging van hun programma, mits de persoon ten aanzien van wie de bijdrage is toegewezen, daadwerkelijk werd hervestigd in overeenstemming met het EU-kader voor hervestiging en [toelating op humanitaire gronden].
3. Deze financiering wordt niet gebruikt voor andere acties in het programma, behoudens in naar behoren gemotiveerde omstandigheden en na goedkeuring van de Commissie door middel van de wijziging van het programma.
4. De lidstaten bewaren de informatie die nodig is om de identiteit van de hervestigde personen en de datum van hun hervestiging naar behoren te kunnen vaststellen.

Artikel 17

Middelen ter ondersteuning van de uitvoering van Verordening ../.. [Dublin-verordening]

1. Een lidstaat ontvangt, in aanvulling op zijn overeenkomstig artikel 11, lid 1, onder a), berekende toewijzing, een bijdrage van [10 000] EUR voor elke verzoeker om internationale bescherming voor wie die lidstaat verantwoordelijk wordt, vanaf het moment waarop die lidstaat in moeilijke omstandigheden verkeert als gedefinieerd in Verordening (EU) ../.. [Dublin-verordening].
2. Een lidstaat ontvangt, in aanvulling op zijn overeenkomstig artikel 11, lid 1, onder a), berekende toewijzing, een bijdrage van [10 000] EUR voor elke verzoeker om internationale bescherming die aan die lidstaat wordt toegewezen, wanneer door die toewijzing het billijke aandeel van de begunstigde lidstaat wordt overstegen.
3. Een lidstaat als bedoeld in de leden 1 en 2 ontvangt een aanvullende bijdrage van [10 000] EUR per verzoeker aan wie internationale bescherming is verleend, ten behoeve van de uitvoering van integratiemaatregelen.
4. Een lidstaat als bedoeld in de leden 1 en 2 ontvangt een aanvullende bijdrage van [10 000] EUR per persoon ten aanzien van wie de lidstaat op basis van de actualisering van de in artikel 11, onder d), van Verordening (EU) ../.. [Eurodac-verordening] bedoelde reeks gegevens kan vaststellen dat hij op grond van een terugkeerbesluit of een uitzettingsbevel het grondgebied van de lidstaat gedwongen dan wel vrijwillig heeft verlaten.
5. Een lidstaat ontvangt, in aanvulling op zijn overeenkomstig artikel 11, lid 1, onder a), berekende toewijzing, een bijdrage van [500] EUR voor elke verzoeker om internationale bescherming die van een lidstaat naar een andere lidstaat is overgebracht, voor elke verzoeker die is overgebracht op grond van artikel 34 decies, lid 1, onder c), van Verordening (EU) ../.. [Dublin-verordening] en, in voorkomend

geval, voor elke verzoeker die is overgebracht op grond van artikel 34 undecies, onder g), van Verordening (EU) ../.. [Dublin-verordening].

6. De in dit artikel bedoelde bedragen worden uitgekeerd in de vorm van financiering die niet gekoppeld is aan kosten, zoals bedoeld in artikel [125] van het Financieel Reglement.
7. De in de leden 1 tot en met 5 bedoelde aanvullende bedragen worden aan de lidstaten in hun programma's toegewezen mits de persoon ten aanzien van wie de bijdrage werd toegewezen, daadwerkelijk naar een lidstaat werd overgebracht of daadwerkelijk is teruggekeerd of als een verzoeker werd geregistreerd in de lidstaat die verantwoordelijk is overeenkomstig Verordening (EU) ../.. [Dublin-verordening], al naargelang het geval.
8. Deze financiering wordt niet gebruikt voor andere acties in het programma, behoudens in naar behoren gemotiveerde omstandigheden en na goedkeuring van de Commissie door middel van de wijziging van het programma.

Artikel 18

Operationele steun

1. Operationele steun is een onderdeel van een toewijzing van een lidstaat dat kan worden gebruikt ter ondersteuning van overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor het vervullen van de taken en diensten die een openbare dienstverlening ten bate van de Unie vormen.
2. Een lidstaat kan tot 10 % van het in het kader van het fonds aan zijn programma toegewezen bedrag gebruiken voor de financiering van operationele steun in het kader van de doelstellingen vermeld in artikel 3, lid 2, onder a) en c).
3. De lidstaten die gebruikmaken van operationele steun, dienen het acquis van de Unie inzake asiel en terugkeer na te leven.
4. De lidstaten motiveren in het programma en in het jaarlijkse prestatieverslag bedoeld in artikel 30 het gebruik van operationele steun voor de verwezenlijking van de doelstellingen van deze verordening. Vóór de goedkeuring van het programma beoordeelt de Commissie met het Asielagentschap van de Europese Unie en het Europees Grens- en kustwachtagentschap overeenkomstig artikel 13 de uitgangssituatie in de lidstaten die kenbaar hebben gemaakt dat zij van plan zijn gebruik te maken van operationele steun. De Commissie houdt rekening met de door die lidstaten verstrekte informatie en, in voorkomend geval, de informatie die beschikbaar is in het licht van de in overeenstemming met Verordening (EU) ../.. [verordening EU-asielagentschap] en Verordening nr. 1053/2013 uitgevoerde toezichtactiviteiten die binnen het toepassingsgebied van deze verordening vallen.
5. Operationele steun wordt geconcentreerd op specifieke taken en diensten als opgenomen in bijlage VII.
6. Om onvoorziene of nieuwe omstandigheden te ondervangen of de doeltreffende aanwending van financiering te waarborgen, is de Commissie bevoegd overeenkomstig artikel 32 gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van de lijst van specifieke taken en diensten in bijlage VII.

AFDELING 3

ONDERSTEUNING EN UITVOERING IN DIRECT EN INDIRECT BEHEER

Artikel 19

Toepassingsgebied

De Commissie voert de steun van de Unie in het kader van deze afdeling ofwel op directe wijze uit, overeenkomstig artikel 62, lid 1, onder a), van het Financieel Reglement, ofwel op indirecte wijze, overeenkomstig artikel 62, lid 1, onder c), van het Financieel Reglement.

Artikel 20

Acties van de Unie

1. Acties van de Unie zijn transnationale projecten of projecten die van bijzonder belang zijn voor de Unie en die overeenkomstig de doelstellingen van deze verordening worden uitgevoerd.
2. Op initiatief van de Commissie kan het fonds worden gebruikt voor het financieren van acties van de Unie in verband met de doelstellingen van deze verordening als bedoeld in artikel 3 en overeenkomstig bijlage III.
3. In het kader van acties van de Unie kan financiering worden verstrekt in alle vormen die zijn vastgesteld in het Financieel Reglement, zoals met name subsidies, prijzen en aanbestedingen. Er kan eveneens financiering worden verstrekt in de vorm van financiële instrumenten in het kader van blandingverrichtingen.
4. In gedeeld beheer uitgevoerde subsidies worden toegekend en beheerd overeenkomstig [titel VIII] van het Financieel Reglement.
5. Het evaluatiecomité dat de voorstellen beoordeelt, kan uit externe deskundigen bestaan.
6. Bijdragen aan een systeem voor onderlinge verzekeringen kunnen het risico in verband met de terugvordering van door ontvangers verschuldigde middelen dekken en worden beschouwd als een toereikende garantie krachtens het Financieel Reglement. De bepalingen in [artikel X van] Verordening (EU) .../ [opvolger van de verordening betreffende het Garantiefonds] zijn van toepassing.

Artikel 21

Europees Migratienetwerk

1. Het fonds ondersteunt het Europees Migratienetwerk en verleent de financiële bijstand die nodig is voor zijn activiteiten en zijn toekomstige ontwikkeling.
2. Het voor het Europees Migratienetwerk bestemde deel van de jaarlijkse kredieten van het fonds en het werkprogramma met de prioriteiten voor de activiteiten van het

netwerk worden, na goedkeuring door de Raad van bestuur, door de Commissie vastgesteld volgens artikel 4, lid 5, onder a), van Beschikking 2008/381/EG (als gewijzigd). Het besluit van de Commissie vormt een financieringsbesluit op grond van artikel [110] van het Financieel Reglement. Om ervoor te zorgen dat de middelen op tijd beschikbaar zijn, kan de Commissie het werkprogramma voor het Europees migratienetwerk in een afzonderlijk financieringsbesluit vaststellen.

3. De financiële bijstand voor de activiteiten van het Europees Migratienetwerk wordt naargelang het geval verstrekt in de vorm van subsidies aan de nationale contactpunten bedoeld in artikel 3 van Beschikking 2008/381/EG en van overheidsopdrachten, in overeenstemming met het Financieel Reglement.

Artikel 22

Blendingverrichtingen

Blendingverrichtingen waartoe in het kader van dit fonds wordt besloten, worden uitgevoerd in overeenstemming met [de InvestEU-verordening] en titel X van het Financieel Reglement.

Artikel 23

Technische bijstand op initiatief van de Commissie

Het fonds kan maatregelen op het gebied van technische bijstand ondersteunen die op initiatief van of namens de Commissie worden uitgevoerd. Dergelijke maatregelen kunnen voor 100 % worden gefinancierd.

Artikel 24

Audits

Audits inzake het gebruik van de bijdrage van de Unie uitgevoerd door personen of entiteiten, daaronder begrepen andere personen of entiteiten dan die welke door de instellingen of organen van de Unie zijn gemachtigd, vormen de basis van de algemene zekerheid in de zin van artikel 127 van Verordening (EU) [Financieel Reglement].

Artikel 25

Informatie, communicatie en publiciteit

1. De ontvangers van financiering van de Unie erkennen de oorsprong van en geven zichtbaarheid aan de financiering van de Unie, met name wanneer zij de acties en de resultaten ervan promoten, door meerdere doelgroepen, waaronder de media en het grote publiek, doelgericht en op samenhangende, doeltreffende en evenredige wijze te informeren.
2. De Commissie voert informatie- en communicatieacties uit met betrekking tot het fonds alsmede de acties en de resultaten ervan. De aan het fonds toegewezen financiële middelen dragen tevens bij aan de institutionele communicatie over de politieke prioriteiten van de Unie, voor zover zij met de doelstellingen van deze verordening verband houden.

AFDELING 4

ONDERSTEUNING EN UITVOERING IN GEDEELD, DIRECT EN INDIRECT BEHEER

Artikel 26

Noodhulp

1. Het fonds verstrekt financiële bijstand om in urgente en specifieke behoeften te voorzien ingeval van een noodsituatie die voortvloeit uit een of meer van de volgende omstandigheden:
 - (a) zware migratiedruk in een of meer lidstaten die wordt gekenmerkt door een grote of onevenredige instroom van onderdanen van derde landen, waardoor de voorzieningen voor opvang en detentie en de asiel- en migratiebeheersstelsels en -procedures van die lidstaten onder grote en acute druk komen te staan;
 - (b) de tenuitvoerlegging van tijdelijke beschermingsmechanismen in de zin van Richtlijn 2001/55/EG³³;
 - (c) zware migratiedruk in derde landen, onder meer wanneer personen die bescherming behoeven, daar gestrand zijn als gevolg van politieke ontwikkelingen of conflicten, met name wanneer deze druk van invloed kan zijn op migratiestromen naar de EU.
2. Noodhulp kan bestaan in direct aan de gedecentraliseerde agentschappen verleende subsidies.
3. Noodhulp kan aan programma's van lidstaten worden toegewezen, bovenop hun overeenkomstig artikel 11, lid 1, en bijlage I berekende toewijzing, mits het bedrag daarvoor in het programma wordt aangewezen. Deze financiering wordt niet gebruikt voor andere acties in het programma, behoudens in naar behoren gemotiveerde omstandigheden en na goedkeuring van de Commissie door middel van de wijziging van het programma.
4. In gedeeld beheer uitgevoerde subsidies worden toegekend en beheerd overeenkomstig [titel VIII] van het Financieel Reglement.

Artikel 27

Cumulatieve, complementaire en gecombineerde financiering

1. Aan een actie waaraan in het kader van het fonds een bijdrage is toegekend, kan ook een bijdrage worden toegekend uit andere programma's van de Unie, met inbegrip van fondsen in gedeeld beheer, op voorwaarde dat de bijdragen niet dezelfde kosten dekken. De voor elk bijdragend programma van de Unie geldende regels zijn van toepassing op de respectieve bijdrage aan deze actie. De cumulatieve financiering

³³ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

mag niet hoger zijn dan de totale subsidiabele kosten van de actie en de steun uit de verschillende programma's van de Unie kan pro rata worden berekend overeenkomstig de documenten waarin de steunvoorwaarden zijn vastgesteld.

2. Acties waaraan een Excellentiekeur is toegekend of die voldoen aan elk van de volgende, cumulatieve, vergelijkbare voorwaarden:
 - (a) zij zijn beoordeeld in verband met een oproep tot het indienen van voorstellen in het kader van het instrument;
 - (b) zij voldoen aan de minimale kwaliteitseisen van die oproep tot het indienen van voorstellen;
 - (c) zij kunnen wegens budgettaire beperkingen wellicht niet worden gefinancierd in het kader van die oproep tot het indienen van voorstellen,

komen in aanmerking voor steun uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Cohesiefonds, het Europees Sociaal Fonds+ of het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, overeenkomstig artikel [67], lid 5, van Verordening (EU) .../... [verordening gemeenschappelijke bepalingen] en artikel [8] van Verordening (EU) .../... [financiering, beheer en monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid], op voorwaarde dat dergelijke acties in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het desbetreffende programma. De regels van het fonds waaruit steun wordt verleend, zijn van toepassing.

AFDELING 5

TOEZICHT, VERSLAGLEGGING EN EVALUATIE

ONDERAFDELING 1 GEMEENSCHAPPELIJKE BEPALINGEN

Artikel 28

Toezicht en verslaglegging

1. Overeenkomstig haar verplichtingen inzake verslaglegging op grond van artikel [43, lid 3, onder h), punten i) en iii),] van het Financieel Reglement verstrekt de Commissie het Europees Parlement en de Raad informatie over de prestaties overeenkomstig bijlage V.
2. De Commissie is bevoegd om overeenkomstig artikel 32 gedelegeerde handelingen vast te stellen teneinde bijlage V te wijzigen om de nodige aanpassingen aan te brengen in de informatie over de prestaties die aan het Europees Parlement en de Raad dient te worden verstrekt.
3. De indicatoren voor de verslaglegging over de vorderingen van het fonds bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de onderhavige verordening zijn opgenomen in bijlage VIII. Voor de outputindicatoren bedragen de uitgangswaarden nul. De mijlpalen voor 2024 en de streefdoelen voor 2029 zijn cumulatief.
4. Het prestatieverslagleggingssysteem waarborgt dat de gegevens voor het toezicht op de uitvoering en de resultaten van het programma op doelmatige en doeltreffende wijze en tijdig worden verzameld. Daartoe worden evenredige

verslagleggingsvereisten opgelegd aan de ontvangers van financiële middelen van de Unie en, in voorkomend geval, de lidstaten.

5. Teneinde te waarborgen dat effectief wordt beoordeeld in hoeverre het fonds zijn doelstellingen verwezenlijkt, is de Commissie bevoegd overeenkomstig artikel 32 gedelegeerde handelingen vast te stellen om bijlage VIII te herzien en de indicatoren aan te vullen indien dit noodzakelijk is, alsmede om deze verordening aan te vullen met bepalingen inzake de vaststelling van een kader voor toezicht en evaluatie, onder meer met betrekking tot het verstrekken van projectinformatie door de lidstaten.

Artikel 29

Evaluatie

1. De Commissie onderwerpt deze verordening en de in het kader van het fonds uitgevoerde acties aan een tussentijdse en een retrospectieve evaluatie.
2. De tussentijdse en de retrospectieve evaluatie worden tijdig uitgevoerd zodat ze in het besluitvormingsproces kunnen worden meegenomen.

ONDERAFDELING 2 BEPALINGEN INZAKE GEDEELD BEHEER

Artikel 30

Jaarlijkse prestatieverslagen

1. De lidstaat dient uiterlijk op 15 februari 2023 en vervolgens uiterlijk op dezelfde dag van elk volgend jaar tot en met 2031 een jaarlijks prestatieverslag als bedoeld in artikel 36, lid 6, van Verordening (EU) .../2021 [verordening gemeenschappelijke bepalingen] bij de Commissie in. Het in 2023 ingediende verslag heeft betrekking op de uitvoering van het programma in de periode tot en met 30 juni 2022.
2. Het jaarlijks prestatieverslag bevat met name informatie over:
 - (a) de vorderingen bij de uitvoering van het programma en bij het bereiken van de mijlpalen en streefdoelen, rekening houdend met de meest recente gegevens, zoals vereist op grond van artikel [37] van Verordening (EU) .../2021 [verordening gemeenschappelijke bepalingen];
 - (b) kwesties die van invloed zijn op de prestaties van het programma en de actie die is ondernomen om deze op te lossen;
 - (c) de complementariteit tussen de in het kader van het fonds ondersteunde acties en de door andere fondsen van de Unie verleende ondersteuning, met name die in of met betrekking tot derde landen;
 - (d) de bijdrage van het programma aan de tenuitvoerlegging van het acquis en de actieplannen van de Unie ter zake;
 - (e) de uitvoering van acties op het gebied van communicatie en zichtbaarheid;
 - (f) de vervulling van de toepasselijke randvoorwaarden en de toepassing daarvan tijdens de gehele programmeringsperiode;

- (g) het aantal personen dat met hulp van het fonds is hervestigd in overeenstemming met de in artikel 16, lid 1, bedoelde bedragen;
 - (h) het aantal personen dat om internationale bescherming verzoekt of internationale bescherming geniet dat overeenkomstig artikel 17 naar een andere lidstaat is overgebracht.
- 3. De Commissie kan opmerkingen maken over het jaarlijks prestatieverslag binnen twee maanden na ontvangst daarvan. Als de Commissie geen opmerkingen maakt binnen deze termijn, wordt het verslag geacht te zijn aanvaard.
 - 4. Teneinde eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van dit artikel te waarborgen, stelt de Commissie een uitvoeringshandeling vast waarbij het model voor het jaarlijks prestatieverslag wordt bepaald. Die uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de in artikel 33, lid 2, bedoelde raadplegingsprocedure.

Artikel 31

Toezicht en verslaglegging

- 1. Toezicht en verslaglegging overeenkomstig titel IV van Verordening (EU) .../... [verordening gemeenschappelijke bepalingen] worden gebaseerd op de in de tabellen 1, 2 en 3 van bijlage VI vermelde interventietypes. Om onvoorziene of nieuwe omstandigheden te ondervangen of de doeltreffende aanwending van financiering te waarborgen, is de Commissie bevoegd overeenkomstig artikel 32 gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van de interventietypes.
- 2. Deze indicatoren worden gebruikt overeenkomstig artikel 12, lid 1, artikel 17 en artikel 37 van Verordening (EU) .../2021 [verordening gemeenschappelijke bepalingen].

HOOFSTUK III

OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 32

Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie

- 1. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend onder de in dit artikel neergelegde voorwaarden.
- 2. De bevoegdheid om de in de artikelen 13, 18, 28 en 31 bedoelde gedelegeerde handelingen vast te stellen wordt aan de Commissie verleend tot en met 31 december 2028.
- 3. Het Europees Parlement of de Raad kan de in de artikelen 13, 18, 28 en 31 bedoelde bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken. Een besluit tot intrekking beëindigt de delegatie van de in dat besluit genoemde bevoegdheid. Het besluit wordt van kracht op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de*

Europese Unie of op een in dat besluit genoemde latere datum. Het laat de geldigheid van de reeds van kracht zijnde gedelegeerde handelingen onverlet.

4. Vóór de vaststelling van een gedelegeerde handeling raadpleegt de Commissie de door elke lidstaat aangewezen deskundigen overeenkomstig de beginselen die in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016 zijn neergelegd.
5. Zodra de Commissie een gedelegeerde handeling heeft vastgesteld, doet zij daarvan gelijktijdig kennisgeving aan het Europees Parlement en de Raad.
6. Een overeenkomstig de artikelen 13, 18, 28 en 31 vastgestelde gedelegeerde handeling treedt alleen in werking indien het Europees Parlement noch de Raad daartegen binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving bezwaar heeft gemaakt, of indien zowel het Europees Parlement als de Raad de Commissie voor het verstrijken van die termijn heeft medegedeeld daartegen geen bezwaar te zullen maken. Deze termijn wordt op initiatief van het Europees Parlement of de Raad met twee maanden verlengd.

Artikel 33

Comitéprocedure

1. De Commissie wordt bijgestaan door het coördinatiecomité voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het instrument voor grensbeheer en visa. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 4 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing,
3. Indien het comité geen advies uitbrengt, neemt de Commissie de ontwerpuitvoeringshandeling niet aan. Dit geldt niet voor de uitvoeringshandeling bedoeld in artikel 30, lid 4.

Artikel 34

Overgangsbepalingen

1. Deze verordening doet geen afbreuk aan de voortzetting of de wijziging van de betrokken acties in het kader van het Fonds voor asiel en migratie dat voor de periode 2014-2020 is opgericht bij Verordening (EU) nr. 516/2014 en op de betrokken acties van toepassing blijft totdat zij worden afgesloten.
2. De financiële middelen voor het fonds kunnen ook kosten dekken voor technische en administratieve bijstand die nodig is om de overgang naar het fonds te waarborgen voor de maatregelen die zijn vastgesteld krachtens zijn voorganger, het Fonds voor asiel, migratie en integratie, opgericht bij Verordening (EU) nr. 516/2014.

Artikel 35

Inwerkingtreding en toepassing

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing met ingang van 1 januari 2021.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Straatsburg,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief
- 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) (*programmacluster*)
- 1.3. Aard van het voorstel/initiatief
- 1.4. Motivering van het voorstel/initiatief
- 1.5. Duur en financiële gevolgen
- 1.6. Beheersvorm(en)

2. BEHEERSMAATREGELEN

- 2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen
- 2.2. Beheers- en controlesysteem
- 2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarig financieel kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven
- 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven
 - 3.2.1. *Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven*
 - 3.2.2. *Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*
 - 3.2.3. *Bijdragen van derden*
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Fonds voor asiel en migratie (AMF).

1.2. Betrokken beleidsterrein(en) (programmacluster)

Rubriek 4 (Migratie en grensbeheer). Titel 10. Migratie

1.3. Het voorstel/initiatief betreft:

- ☒ een nieuwe actie
- ☐ een nieuwe actie na een proefproject/een voorbereidende actie³⁴
- ☐ de verlenging van een bestaande actie
- ☐ de samenvoeging of ombuiging van een of meer acties naar een andere/een nieuwe actie

1.4. Motivering van het voorstel/initiatief

1.4.1. Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol van het initiatief

De EU zal in de programmeringsperiode 2021-2027 op het gebied van migratie voor aanzienlijke uitdagingen blijven staan. In de migratieagenda zijn³⁵, zoals ook bevestigd werd door de periodieke verslagen over de uitvoering ervan³⁶, acties uiteengezet om de prikkels voor irreguliere migratie te verminderen, levens op zee te redden en de buitengrenzen van de Unie te beveiligen, alsook acties ter ondersteuning van een krachtig gemeenschappelijk asielbeleid en een nieuw beleid inzake legale migratie. Wat de externe dimensie betreft, hebben de voortgaande uitvoering van de verklaring EU-Turkije³⁷, de uitvoering van het partnerschapskader³⁸ en de gezamenlijke acties op de route door het centrale Middellandse Zeegebied, het aantal aankomsten met bijna 30 % verminderd ten opzichte van 2014.

Om deze ontwikkelingen te consolideren heeft de Commissie een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel geïnitieerd, met de introductie van een component inzake solidariteit en verantwoordelijkheid in het Dublinsysteem³⁹ en een voorstel voor de invoering van een permanent EU-kader voor hervestiging⁴⁰, waarover thans wordt onderhandeld. Het actieplan inzake de integratie van onderdanen van derde landen⁴¹ en het vernieuwd actieplan ter bevordering van een doeltreffend terugkeerbeleid in de Europese Unie⁴² werden gelanceerd in respectievelijk 2016 en 2017. De Commissie heeft ook

³⁴ In de zin van artikel 58, lid 2, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

³⁵ COM(2015) 240 final van 13 mei 2015.

³⁶ COM(2017) 558 final van 27 september 2017 en COM(2018) 250 final van 14 maart 2018.

³⁷ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>

³⁸ COM(2016) 385 final van 7 juni 2016.

³⁹ COM(2016) 270 final van 4 mei 2016.

⁴⁰ COM(2016) 468 final van 13 juli 2016.

⁴¹ COM(2016) 377 final van 7 juni 2016.

⁴² COM(2017) 200 final van 2 maart 2017.

voorstellen gedaan inzake legale migratie, die strekken tot herziening van de blauwekaartrichtlijn, waarover thans wordt onderhandeld⁴³, en verricht een evaluatie van het kader voor legale migratie, om vast te stellen wat de zwakke punten daarvan zijn en hoe het eventueel vereenvoudigd en gestroomlijnd kan worden.

Het fonds zal helpen voorzien in de aanhoudende behoeften op het gebied van asiel, integratie en terugkeer. Daarbij zal het toepassingsgebied van het fonds worden aangepast ter ondersteuning van de relevante toekomstige ontwikkelingen van de wetgeving en het mandaat van het Europees Grens- en kustwachtagentschap en dat van het toekomstige Asielagentschap van de Europese Unie. Om deze doelen te bereiken, is samenwerking met landen buiten de EU en internationale organisaties van cruciaal belang. Het fonds zal acties van de Unie kunnen ondersteunen binnen de externe dimensie, die door het toekomstige externe instrument ondersteunde acties aanvullen.

Onverminderd eventuele toekomstige beleidsontwikkelingen zal elk toekomstig voorstel op dit gebied zijn eigen afzonderlijke financieel memorandum bevatten waarvoor de desbetreffende financiële middelen kunnen worden gedekt door het budget van dit fonds of door eventuele andere extra middelen uit het MFK-budget.

1.4.2. Toegevoegde waarde van de betrokkenheid van de Unie (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, bijv. coördinatiewinst, rechtszekerheid, grotere doeltreffendheid of complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder “toegevoegde waarde van de deelname van de Unie” verstaan de waarde die een optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die door een optreden van alleen de lidstaat zou zijn gecreëerd.

Redenen voor maatregelen op EU-niveau (ex ante):

De uitdagingen op het gebied van asiel en migratie zijn naar hun aard met elkaar verbonden, transnationale aangelegenheden, die door de lidstaten afzonderlijk niet goed kunnen worden aangepakt. Luidens artikel 80 VWEU is het gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, migratie en buitengrenzen gebaseerd op het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten. EU-financiering is het mechanisme waarmee aan de financiële consequenties van dit beginsel uitvoering wordt gegeven. Het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de EU en de voltooiing van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel zijn de meest doeltreffende manieren om deze verantwoordelijkheden en de financiële consequenties daarvan billijk tussen de lidstaten te delen. EU-financiering op het gebied van de integratie van onderdanen van derde landen is onontbeerlijk om de kwaliteit te verbeteren van de ondersteuning van nieuwkomers in de eerste tijd na hun aankomst. Die ondersteuning is van wezenlijk belang om ervoor te zorgen dat zij op de lange termijn volledig in de desbetreffende Europese samenleving worden opgenomen wanneer zij permanente bescherming krijgen. Het recht om op te treden op het gebied van binnenlandse zaken ontleent de EU hoofdzakelijk aan titel V van het VWEU (“De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht”): het gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, met inbegrip van de partnerschap en samenwerking met derde landen (artikel 78 VWEU) en het gemeenschappelijk immigratie- en terugkeerbeleid, met inbegrip van de sluiting van overnameovereenkomsten met derde landen (met name artikel 79, leden 2 en 4, VWEU).

⁴³ COM(2016) 378 final van 7 juni 2016.

Verwachte gegenereerde toegevoegde waarde van de Unie (*ex-post*)

De tussentijdse evaluatie van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) wees uit dat EU-financiering, als onderdeel van de beleidsrespons, bijdroeg tot beleidsresultaten en toegevoegde waarde had. Ondanks hun betrekkelijk geringe omvang ten opzichte van de problemen die de crisis veroorzaakt, bieden EU-fondsen een toegevoegde waarde omdat zij acties met een transnationale dimensie ondersteunen, nationale capaciteiten versterken, procedures in verband met migratiebeheer optimaliseren en de solidariteit en deling van de verantwoordelijkheid tussen lidstaten bevorderen, met name via noodhulp en het herplaatsingsmechanisme. De toegevoegde waarde van de Unie die het fonds naar verwachting genereert, heeft betrekking op overeenkomstige interventiegebieden en kan de uitvoering van het toekomstige acquis alsook beleidsontwikkelingen op het gebied van asiel, legale migratie, integratie en terugkeer ondersteunen.

1.4.3. Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan

De tussentijdse evaluaties van het AMIF in de programmeringsperiode 2014-2020, alsook de ex-postevaluaties van fondsen tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 (instrumenten in het kader van het programma “Solidariteit en beheer van de migratiestromen” (SOLID)) gaven aanleiding tot de volgende bevindingen:

Relevantie, toepassingsgebied en omvang

Het ruime toepassingsgebied van het huidige AMIF zorgde ervoor dat het fonds de implementatie kon ondersteunen van de acties die op EU-niveau op het gebied van migratie nodig waren. De migratiecrisis noopte tot aanzienlijke verhogingen van het budget. De mogelijkheid om, door middel van direct beheer, noodhulp te bieden, heeft de relevantie van het fonds helpen verzekeren. De flexibiliteit van het fonds werd vergroot, maar het werd op een veel grotere schaal ingezet dan oorspronkelijk de bedoeling was, om een passend antwoord te bieden op de migratieproblemen van ongekeerde omvang. Voorts houden de toewijzingen die aan het begin van de programmeringsperiode op basis van statistische gegevens worden vastgesteld, geen rekening met de wijzigingen die zich tijdens de uitvoeringsperiode in de behoeften van de lidstaten voordoen. Wat het verstrekken van aanvullende financiële steun tijdens de programmeringsperiode betreft, laat de aan het begin van de programmeringsperiode vastgestelde verdeelsleutel geen ruimte voor flexibiliteit. Dat kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het fonds ondermijnen.

Doeltreffendheid

Het huidige AMIF wordt als doeltreffend beschouwd; het draagt bij tot de verwezenlijking van zijn doelstellingen. De migratiecrisis was van invloed op de doeltreffendheid van het fonds, omdat de problemen waarvoor het een oplossing moest bieden, toenamen. Algemeen werd benadrukt dat de mogelijkheid van noodhulp cruciaal was voor het vermogen van het fonds om in te spelen op zich wijzigende omstandigheden. De evaluaties laten zien dat een combinatie van uitvoeringsvormen op het gebied van migratie, grensbeheer en veiligheid het mogelijk maakte de doelstellingen van het fonds doeltreffend te verwezenlijken. De holistische opzet van de uitvoeringsmechanismen moet worden gehandhaafd.

Uit de evaluaties komt echter ook naar voren dat het aanhoudend gebrek aan flexibiliteit de doeltreffendheid van het fonds beperkt. Voorspelbaarheid moet daarvoor een tegenwicht bieden, omdat verantwoordelijke autoriteiten en begunstigen financiële zekerheid en rechtszekerheid nodig hebben om de uitvoering van het fonds gedurende de programmeringsperiode te kunnen plannen. Het huidige AMIF bevat geen financiële middelen die in het kader van de tussentijdse evaluatie over de nationale programma's moeten worden verdeeld. De mogelijkheid van aanvullende financiering voor de nationale

programma's wordt daardoor beperkt. Een ander beperking heeft te maken met feit dat de tussentijdse evaluatie alleen kan worden verricht op een van tevoren vastgesteld tijdstip binnen de uitvoeringsperiode. De crises op het gebied van migratie en veiligheid hebben laten zien dat er vanaf het begin van de programmeringsperiode flexibiliteit geboden was om op de veranderingen op het terrein in te kunnen spelen.

De tussentijdse evaluaties maakten ook duidelijk dat aan optreden een duidelijke logica ten grondslag moet liggen, dat een gerichtere inzet van nationale programma's het prioriteren van bepaalde doelstellingen mogelijk zou maken, wat de doeltreffendheid zou vergroten, en dat een compleet systeem voor toezicht en evaluatie zowel voor direct als gedeeld beheer van belang is. Door een en ander in een vroeg stadium op te zetten, wordt van meet af aan gezorgd voor een consistent en uniform toezicht op vooruitgang en doeltreffendheid.

Doelmatigheid (met inbegrip van vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lasten)

Belanghebbenden hebben erop gewezen dat met de vereenvoudiging van de procedures vorderingen zijn gemaakt. Innovatieve maatregelen (vereenvoudigde kostenopties, meerjarige programmering) worden gunstig geacht. De vaststelling van gemeenschappelijke regels voor de uitvoering van het AMIF en het Fonds voor interne veiligheid (ISF) heeft de verbindingen tussen het beheer van elk van de drie financieringsinstrumenten versterkt. Dit leidde tot een nauwe samenwerking tussen – en in sommige gevallen de eenwording van – de voor het beheer van de twee fondsen verantwoordelijke entiteiten.

Zowel overheden als begunstigden ervaren de administratieve lasten echter nog steeds als te zwaar, wat de doelmatigheid van de fondsen ondermijnt. Zo zijn de toegepaste subsidiabiliteitsregels soms nog te streng, ook al kan het gebruik van nationale subsidiabiliteitsregels de administratieve lasten verminderen. Vereenvoudigde kostenopties worden niet ten volle toegepast. Ook het bieden van noodhulp via direct beheer stelt zowel lidstaten als de Commissie voor een betrekkelijk zware administratieve last. Daarvoor moet in korte tijd een gedetailleerde subsidieovereenkomst worden opgesteld en moeten ook gedetailleerdere vereisten voor begunstigden op het gebied van verslaglegging aan de Commissie worden vastgesteld dan in geval van gedeeld beheer. Er is behoefte aan een toereikend niveau van technische bijstand om het succesvol beheer van het fonds te bevorderen en aan verdere inspanningen ter vereenvoudiging van de toegang van potentiële begunstigden tot de fondsen, door het verstrekken van informatie over acties en financieringsmogelijkheden. Voorts heeft het huidige AMIF geen prestatiebevorderend mechanisme, zoals bijvoorbeeld een systeem van prikkels dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het fonds verder zou verbeteren. Doordat een dergelijke instrument ontbreekt, konden lidstaten die goed presteren bij de uitvoering van het fonds, niet worden beloond. Zo'n mechanisme zou de doeltreffendheid waarmee het fonds zijn doelstellingen bereikt, hebben kunnen vergroten.

Samenhang

De ex-postevaluaties benadrukken dat een aantal lidstaten heeft gemeld dat verbetering van de complementariteit met het ESF mogelijk is wat betreft integratiemaatregelen, en met de externe instrumenten wat betreft re-integratieactiviteiten. De uitvoering van de huidige fondsen laat zien dat de maatregelen die zijn genomen tijdens de ontwerp-, de plannings- en de programmeringsfase de samenhang en de complementariteit van deze fondsen met andere financieringsinstrumenten van de EU heeft bevorderd. De vorm van de fondsen (nationale, op lange-termijn capaciteiten gerichte programma's, noodhulp die is gericht op het verlichten van acute druk en acties van de Unie ter ondersteuning van transnationale samenwerking) werd gunstig geacht. Het zorgen voor samenhang en synergieën blijft niettemin lastig op drie

belangrijke gebieden: ondersteuning van asiel- en integratiedoelstellingen door middel van de ESI-fondsen, ondersteuning van maatregelen op het gebied van grensbeheer en van terugkeer en re-integratie alsook de ontwikkeling van beschermingssystemen in derde landen en, tot slot, het zorgen voor samenhang bij de aanwending van EU-middelen op het gebied van veiligheid.

1.4.4. Verenigbaarheid en eventuele synergie met andere passende instrumenten

De verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie op het gebied van asiel en migratie zal worden ondersteund door een volledig gecoördineerde reeks financieringsinstrumenten, zowel wat de interne als de externe aspecten ervan betreft. Het is belangrijk om overlappingsen met financiering via andere EU-instrumenten te voorkomen door de invoering van scheidslijnen en doeltreffende coördinatiemechanismen. Het toekomstige AMF zal fungeren als het Unie-instrument bij uitstek op het gebied van asiel en migratie, naast andere relevante financieringsinstrumenten die, vanuit hun eigen invalshoeken en steungebieden, de verwezenlijking van de doelstellingen van het asiel- en migratiebeleid kracht bij zetten. Het zal zorgen voor complementariteit met de andere financieringsinstrumenten op het gebied van binnenlandse zaken, met inbegrip van de component grensbeheer en visa van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, die het migratiebeheer zal ondersteunen in het kader van het beheer van de buitengrenzen van de Unie.

Het toekomstige EFRO en ESF+ zullen migratie ondersteunen binnen hun toepassingsgebied en op lange termijn, waarbij zij migratie integreren binnen een scala aan beleidsdoelstellingen.

Ondersteuning van integratie van onderdanen van derde landen is een langetermijnproces. De noodzaak op dit gebied te investeren zal in de periode 2021-2027 aanhouden of zelfs toenemen. De groepen die de grootste behoefte aan ondersteuning bij integratie hebben, zijn asielzoekers die vermoedelijk internationale bescherming behoeven, alsook begunstigden van internationale bescherming en migranten die via procedures voor gezinshereniging naar de EU komen. Deze groepen personen hebben specifieke behoeften. Specifieke financiering ten behoeve van deze doelgroepen blijft noodzakelijk, met name in de vroege stadia van het integratieproces.

Het fonds zal daarom specifieke financiering verstrekken voor acties die specifiek gericht zijn op onderdanen van derde landen, met name in de vroege fase van de integratie, ten behoeve van de sociale en economische inclusie van die onderdanen, onder meer in de vorm van ondersteuning voor onderwijs aan kinderen, alsook voor horizontale maatregelen ter ondersteuning van integratiebeleid en -strategieën van de lidstaten. Voor asielzoekers op wie het hervormde Dublinsysteem van toepassing is, zal het AMF de eerste opvangmaatregelen, de basishulp en basisopleiding dekken, en ook in steun voorzien voor het geval zij moeten worden teruggestuurd. Optreden op verschillende thematische gebieden waar langtermijnmaatregelen moeten worden genomen, zoals de integratie op de arbeidsmarkt en de sociale inclusie van onderdanen van derde landen, zal worden ondersteund via het toekomstige EFRO, het toekomstige ESF+ in het bijzonder, en andere relevante EU-fondsen.

Het fonds zal de **externe dimensie** van intern EU-beleid kunnen ondersteunen. Deze steun zal complementair zijn aan het toekomstige externe instrument, dat via zijn geografische en thematische componenten migratiebeheer zal ondersteunen. Het fonds zou ondersteuning blijven bieden voor hervestiging en capaciteitsopbouw van derde landen voor het beheer van migratiestromen en de bescherming van migranten en voor aan vertrek voorafgaande maatregelen van de lidstaten, gericht op de bevordering van de integratie van onderdanen van derde landen binnen de EU, waarborgen. Op het gebied van terugkeer zou het steun blijven bieden voor de uitvoering van overnameovereenkomsten met derde landen en de re-integratie

van personen die terugkeren, alsook voor acties ter voorkoming van irreguliere immigratie (d.w.z. voorlichtingscampagnes, verzameling van gegevens en tracking van stromen en routes, etc.). Op grond van een nieuwe ontwikkeling zou het fonds de mogelijkheid bieden om op het gebied van legale migratie naar de EU de ontwikkeling te ondersteunen van mobiliteitsregelingen en om op het gebied van het terugkeerbeleid aan (en in) derde landen stimulansen en ondersteuning te bieden voor de aanvaarding en re-integratie van personen die vanuit de EU terugkeren.

Vanwege de noodzakelijke complementariteit tussen de financieringsinstrumenten van de EU wordt in artikel 10, lid 2, verwezen naar de externe dimensie.

1.5. Duur en financiële gevolgen

☒ **beperkte geldigheidsduur**

☒ van kracht vanaf 1.1.2021 tot en met 31.12.2027

☒ financiële gevolgen vanaf 2021 tot en met 2027 voor vastleggingskredieten en vanaf 2021 voor betalingskredieten.

☐ **Onbeperkte geldigheidsduur**

Uitvoering met een opstartperiode vanaf JJJJ tot en met JJJJ, gevolgd door een volledige uitvoering.

1.6. Beheersvorm(en)⁴⁴

☒ **direct beheer door de Commissie**

☒ door haar diensten, waaronder het personeel in de delegaties van de Unie;

☐ door de uitvoerende agentschappen

☒ **gedeeld beheer** met lidstaten

☒ **indirect beheer** door begrotingsuitvoeringstaken te delegeren aan:

☒ derde landen of de door hen aangewezen organen;

☒ internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke);

☒ de EIB en het Europees Investeringsfonds;

☒ de in de artikelen 70 en 71 van het Financieel Reglement bedoelde organen;

☒ publiekrechtelijke organen;

☒ privaatrechtelijke organen met een openbardienstverleningstaak, voor zover zij voldoende financiële garanties bieden;

☒ privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die voldoende financiële garanties bieden;

☐ personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het GBVB in het kader van titel V van het VEU is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling.

Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".

Opmerkingen

Het voorgestelde fonds wordt uitgevoerd in gedeeld of direct dan wel indirect beheer. Het grootste deel van de middelen zal worden toegewezen aan nationale programma's in gedeeld beheer. Het resterende deel zal worden toegewezen aan een thematische faciliteit en kan worden gebruikt voor specifieke (door de lidstaten nationaal of transnationaal uitgevoerde) acties, acties van de Unie (direct/indirect beheer), noodhulp (gedeeld of direct dan wel indirect beheer), overdracht en hervestiging (gedeeld beheer) en het Europees migratienetwerk (direct beheer).

Technische bijstand op initiatief van de Commissie zal onder direct beheer worden uitgevoerd.

⁴⁴

Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb:

<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Regels inzake toezicht en verslaglegging

Vermeld frequentie en voorwaarden.

Direct/indirect beheer:

De Commissie zal direct toezicht houden op de uitvoering van de acties overeenkomstig de regelingen die zijn omschreven in de respectieve subsidieovereenkomsten, eventueel toepasselijke delegatieovereenkomsten met internationale organisaties en overeenkomsten met de begunstigten.

Gedeeld beheer:

Elke lidstaat voert voor zijn programma een beheers- en een controlesysteem in en waarborgt de kwaliteit en de betrouwbaarheid van het systeem voor toezicht en van de gegevens over indicatoren, in overeenstemming met de verordening gemeenschappelijke bepalingen. Om een snelle start van de uitvoering te bevorderen, is het mogelijk om bestaande, goed functionerende beheers- en controlesystemen in de volgende programmeringsperiode te handhaven.

In dit verband zal de lidstaten worden verzocht een toezichtcomité op te richten, waarin de Commissie een adviserende rol zal vervullen. Het toezichtcomité vergadert ten minste eenmaal per jaar. Het zal alle vraagstukken evalueren die invloed hebben op de vooruitgang die wordt geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma.

De lidstaten dienen een jaarlijks verslag over de prestaties in, dat informatie moet bevatten over de voortgang bij de uitvoering van het programma en bij het bereiken van de mijlpalen en streefdoelen. Ook moeten daarin alle kwesties aan bod komen die op de prestaties van het programma van invloed zijn en de acties worden beschreven die voor het aanpakken van die kwesties zijn ondernomen.

Aan het einde van de periode dient elke lidstaat een eindverslag over de prestaties in. Het eindverslag moet de nadruk leggen op de vooruitgang die is geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma en moet een overzicht geven van de belangrijkste kwesties die op de prestaties van het programma van invloed zijn geweest, de maatregelen die zijn genomen om deze kwesties aan te pakken en de beoordeling van de doeltreffendheid van deze maatregelen. Bovendien moet het laten zien welke bijdrage het programma levert aan de aanpak van de problemen die zijn vastgesteld in de relevante EU-aanbevelingen aan de lidstaat, welke vooruitgang is geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen die in het prestatiekader zijn vermeld, wat de bevindingen zijn van de relevante evaluaties en welk gevolg aan die bevindingen is gegeven en wat de resultaten zijn van de acties op het gebied van communicatie.

Volgens het ontwerp-voorstel voor de GB-verordening moeten de lidstaten ieder jaar een zekerheidspakket indienen, waarin de jaarrekeningen zijn opgenomen, alsook de beheersverklaring en het oordeel van de auditautoriteit over de rekeningen, het beheers- en controlesysteem en de wettigheid en regelmatigheid van de in de jaarrekeningen vermelde uitgaven. De Commissie zal op grond van het zekerheidspakket vaststellen welk bedrag met betrekking tot het boekjaar ten laste van het fonds komt.

Om de twee jaar vindt er een evaluatievergadering plaats tussen de Commissie en elke lidstaat, waarbij de prestaties van elk programma worden beoordeeld.

Zes keer per jaar dienen de lidstaten gegevens in over elk programma, die uitgesplitst moeten zijn naar specifieke doelstelling. Deze gegevens hebben betrekking op de kosten van concrete acties en de waarden van de gemeenschappelijke output- en resultaatindicatoren.

Algemeen:

De Commissie verricht een tussentijdse en een retrospectieve evaluatie van de in het kader van dit fonds uitgevoerde acties, in overeenstemming met de GB-verordening. De tussentijdse evaluatie moet met name zijn gebaseerd op de tussentijdse evaluatie van programma's die de lidstaten uiterlijk op 31 december 2024 bij de Commissie hebben ingediend.

2.2. Beheers- en controlesyste(e)m(en)

2.2.1. Rechtvaardiging van de voorgestelde beheersvorm(en), uitvoeringsmechanisme(n) voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie

Zowel de evaluatie achteraf van de fondsen van DG HOME voor de periode 2007-2013 als de tussentijdse evaluatie van de huidige fondsen van DG HOME laat zien dat met een combinatie van steunvormen op het gebied van migratie en binnenlandse zaken de doelstellingen van deze fondsen doeltreffend konden worden verwezenlijkt. De holistische opzet van de uitvoeringsmechanismen wordt gehandhaafd en omvat gedeeld, direct en indirect beheer.

Via gedeeld beheer voeren lidstaten programma's uit die bijdragen tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen van de Unie. Deze programma's zijn toegesneden op hun nationale context. Gedeeld beheer waarborgt dat in alle deelnemende staten financiële steun beschikbaar is. Verder maakt gedeeld beheer het mogelijk dat financiering voorspelbaar is en dat lidstaten, die zelf het best op de hoogte zijn van de problemen waarmee zij te kampen hebben, hun toewijzingen dienovereenkomstig op de lange termijn kunnen plannen. Extra financiering voor specifieke acties (acties die een gezamenlijke inspanning van de lidstaten vergen of acties in geval van nieuwe ontwikkelingen in de Unie die vereisen dat een of meer lidstaten de beschikking over aanvullende financiële middelen krijgen) en voor hervestiging- en overdrachtsactiviteiten kan worden uitgevoerd via gedeeld beheer. In geval van een nieuwe ontwikkeling kan het fonds ook noodhulp bieden via gedeeld beheer, naast direct en indirect beheer.

Via direct beheer ondersteunt de Commissie andere acties die bijdragen tot de verwezenlijking van de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen van de Unie. De acties maken ondersteuning op maat mogelijk in geval van dringende en specifieke behoeften in afzonderlijke lidstaten ("noodhulp"), bieden ondersteuning voor transnationale netwerken en activiteiten, hebben betrekking op het beproeven van innovatieve activiteiten die in het kader van nationale programma's zouden kunnen worden opgeschaald en bestrijken studies in het belang van de Unie in haar geheel ("acties van de Unie").

Via indirect beheer houdt het fonds de mogelijkheid om begrotingsuitvoeringstaken voor bijzondere doeleinden onder meer te delegeren aan internationale organisaties en agentschappen op het gebied van binnenlandse zaken.

Met het oog op de verschillende doelstellingen en behoeften, wordt in het kader van het fonds een thematische faciliteit voorgesteld als middel om de voorspelbaarheid van de meerjarige toewijzing van middelen aan de nationale programma's te compenseren door flexibiliteit bij de periodieke verstrekking van middelen voor acties die voor de Unie een grote toegevoegde waarde hebben. De thematische faciliteit zal worden gebruikt voor specifieke acties in en tussen de lidstaten, acties van de Unie, noodhulp, hervestiging en herplaatsing. Zij zal ervoor

zorgen dat middelen kunnen worden toegewezen en overgedragen via de verschillende hiervoor genoemde beheersvormen, op basis van een tweejarige programmeringscyclus.

De betalingsregelingen bij gedeeld beheer zijn omschreven in het ontwerpvoorstel voor de GB-verordening, dat voorziet in jaarlijkse voorfinanciering, gevolgd door een maximum van vier tussentijdse betalingen per programma per jaar, op basis van de betalingsaanvragen die de lidstaten tijdens het boekjaar hebben toegestuurd. Volgens het ontwerpvoorstel voor de GB-verordening wordt de voorfinanciering verrekend in het laatste boekjaar van de programma's.

De controlestrategie wordt gebaseerd op het nieuwe Financieel Reglement en op de GB-verordening. Het nieuwe Financieel Reglement en het ontwerpvoorstel voor de GB-verordening moeten het gebruik uitbreiden van de vereenvoudigde subsidievormen, zoals forfaitaire bedragen, vaste percentages en kosten per eenheid. Er worden ook nieuwe vormen van betaling geïntroduceerd, die niet gebaseerd zijn op de kosten, maar op de behaalde resultaten. Begunstigden zullen een vast geldbedrag kunnen ontvangen, wanneer zij aantonen dat bepaalde acties hebben plaatsgevonden, zoals opleidingscursussen of het bieden van noodhulp. Dit zal naar verwachting de controlelast op zowel het niveau van de begunstigden als dat van de lidstaat vereenvoudigen (bijvoorbeeld wat betreft de controle van rekeningen en kwitanties voor de kosten).

Wat gedeeld beheer betreft, bouwt het ontwerpvoorstel voor de GB-verordening voort op de bestaande beheers- en controlestrategie voor de programmeringsperiode 2014-2020, maar voert het een aantal maatregelen in om zowel voor de begunstigden als de lidstaten de uitvoering te vereenvoudigen en de controlelast te verminderen. Nieuwe ontwikkelingen betreffen onder meer:

- het schrappen van de aanwijzingsprocedure (wat een snellere uitvoering van de programma's mogelijk moet maken);
- beheersverificaties (administratief en ter plaatse), die door de beheersautoriteit op risicobasis moeten worden uitgevoerd (dit tegenover de 100% administratieve controles die in de programmeringsperiode 2014-2020 zijn vereist). Voorts kunnen de beheersautoriteiten onder bepaalde voorwaarden evenredige controleregelingen toepassen, in overeenstemming met de nationale procedures;
- voorwaarden ter voorkoming van meerdere audits inzake dezelfde operatie/uitgaven.

De programma-autoriteiten zullen bij de Commissie tussentijdse betalingsaanvragen indienen op basis van de door de begunstigden verrichte uitgaven. Het ontwerpvoorstel voor de GB-verordening geeft beheersautoriteiten de mogelijkheid beheersverificaties te verrichten op basis van risico en voorziet ook in specifieke controles (bijvoorbeeld controles ter plaatse door de beheersautoriteit en audits van concrete acties/uitgaven door de auditautoriteit) nadat de desbetreffende uitgaven bij de Commissie zijn opgegeven in de tussentijdse betalingsaanvragen. Teneinde het risico te verminderen dat subsidies voor niet-subsidiabele uitgaven moeten worden terugbetaald, stelt de GB-verordening voor de tussentijdse betalingen van de Commissie een maximum van 90 % vast, gelet op het feit dat op dit moment pas een deel van de nationale controles is uitgevoerd. De Commissie zal het resterende saldo uitbetalen na de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen en na ontvangst van het zekerheidspakket van de programma-autoriteiten. Mocht de Commissie of de Europese Rekenkamer na de toezending van het jaarlijkse zekerheidspakket eventueel onregelmatigheden ontdekken dan kan dat aanleiding zijn voor een netto financiële correctie.

Informatie over de geïdentificeerde risico's en het (de) systeem (systemen) voor interne controle dat is (die zijn) opgezet om die risico's te beperken

Gedeeld beheer:

DG HOME had niet te kampen met een groot foutenrisico in zijn uitgavenprogramma's. Dit blijkt uit het feit dat er in de opeenvolgende jaarverslagen van de Rekenkamer geen materiële bevindingen voorkomen. Voorts heeft DG HOME zijn rechtsgrondslag al herzien (Verordening (EU) nr. 2015/378 en Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1042/2014) voor een betere aanpassing aan het ESIF-controlekader en het zekerheidsmodel daarvan en om het foutenpercentage in zijn uitgavenprogramma's laag te houden. Dit streven naar aanpassing wordt in het huidige voorstel voortgezet: het controlekader is afgestemd met de DG's voor de ESIF.

Bij gedeeld beheer hebben de algemene risico's met betrekking tot de uitvoering van de huidige programma's betrekking op de onvoldoende uitvoering van het fonds door de lidstaten en de mogelijke fouten als gevolg van de ingewikkeldheid van de regels en zwakke plekken in de beheers- en controlesystemen. De ontwerp GB-verordening vereenvoudigt het regelgevende kader door harmonisatie van de regels en de beheers- en controlesystemen van de diverse fondsen die in gedeeld beheer worden uitgevoerd. Zij maakt ook naar risico gedifferentieerde controlevereisten mogelijk (bijvoorbeeld beheersverificaties op basis van risico, de mogelijkheid van evenredige controleregelingen op basis van nationale procedures en beperkingen van auditwerkzaamheden wat betreft planning en/of specifieke operaties).

Direct/indirect beheer:

Blijkens de recente analyse van de belangrijkste oorzaken van de fouten die het meest worden aangetroffen bij controles achteraf, en het type fouten waarom het daarbij gaat, is niet-naleving van de regels hoofdzakelijk het gevolg van slecht financieel beheer van de aan begunstigden toegekende subsidies, het ontbreken of de ontoereikendheid van bewijsstukken, niet-correcte openbare aanbesteding en niet-begrote kosten.

Bijgevolg houden de risico's hoofdzakelijk verband met:

- het verzekeren van de kwaliteit van geselecteerde projecten en hun technische uitvoering, onduidelijke of onvoldedige richtsnoeren voor begunstigden of onvoldoende toezicht;
- het ondoeltreffend of ondoelmatig gebruik van toegekende middelen, zowel bij subsidies (doordat de terugbetaling van de werkelijke subsidiabele kosten complex is en de mogelijkheden om de subsidiabele kosten op papier te controleren beperkt zijn) als bij aanbestedingen (doordat er soms maar weinig dienstverrichters met de nodige gespecialiseerde kennis zijn waardoor het amper mogelijk is om offertes met elkaar te vergelijken);
- het vermogen van (vooral) kleinere organisaties om de uitgaven daadwerkelijk te beheersen en de transparantie van de uitgevoerde concrete acties te garanderen;
- reputatieschade voor de Commissie wanneer er fraude of criminele activiteiten worden ontdekt; omdat er nogal veel heterogene contractanten en begunstigden zijn, die vaak een eerder kleine organisatiestructuur hebben en elk hun eigen controlesysteem toepassen, kan er slechts gedeeltelijke betrouwbaarheid worden verkregen op grond van de internecontrolesystemen van derden.

De meeste van deze risico's zullen waarschijnlijk kunnen worden verminderd door een betere opzet van de oproepen tot het doen van voorstellen, betere richtsnoeren voor begunstigden, doelgerichte voorstellen, een beter gebruik van vereenvoudigde kostenopties en wederzijds vertrouwen in audits en beoordelingen, zoals voorzien in het nieuwe Financieel Reglement.

2.2.2. Raming en motivering van de kosteneffectiviteit van de controles (verhouding van de controlekosten tot de waarde van de desbetreffende beheerde financiële middelen) en evaluatie van het verwachte foutenrisico (bij betaling en bij afsluiting).

Gedeeld beheer:

De kosten van controles zullen naar verwachting voor de lidstaten hetzelfde blijven of eventueel afnemen. Met betrekking tot de huidige programmeringscyclus (2014-2020) worden de cumulatieve kosten van de controle door de lidstaten vanaf 2017 geraamd op ongeveer 5 % van het totale bedrag aan betalingen waarom de lidstaten voor 2017 hebben gevraagd.

Dit percentage zal vermoedelijk afnemen door de efficiëntiewinst bij de uitvoering van de programma's en de toename van de betalingen aan de lidstaten.

Naar verwachting zullen de kosten van controles voor de lidstaten verder afnemen onder invloed van de op risico gebaseerde benadering van beheer en controles die de ontwerp-GB-verordening introduceert, samen met de sterkere prikkel om vereenvoudigde kostenopties vast te stellen.

Direct/indirect beheer:

De kosten van controles bedragen ongeveer 2,5% van de door DG HOME verrichte betalingen. Dit percentage zal naar verwachting stabiel blijven of enigszins afnemen wanneer er in de volgende programmeringsperiode ruimer gebruik wordt gemaakt van vereenvoudigde kostenopties.

2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen, bijvoorbeeld in het kader van de fraudebestrijdingsstrategie.

Voorkoming en opsporing van fraude is een van de doelstellingen van interne controle, zoals bepaald in het Financieel Reglement, en een belangrijke beheerskwestie, die de Commissie gedurende de gehele uitgavencyclus moet aanpakken.

De fraudebestrijdingsstrategie van DG HOME is bovendien hoofdzakelijk gericht op het voorkomen, opsporen of vergoeden van fraude, waarbij onder meer wordt gewaarborgd dat de interne controles ter bestrijding van fraude volledig in overeenstemming zijn met de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie en dat zijn aanpak inzake frauderisicobeheer erop gericht is frauderisico's te onderkennen en daarop passend te reageren.

Wat gedeeld beheer betreft, zullen de lidstaten ervoor zorgen dat de uitgaven in de rekeningen die zij bij de Commissie indienen wettig en regelmatig zijn. In dit verband zullen de lidstaten alle vereiste acties ondernemen om onregelmatigheden, met inbegrip van fraude, te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. Net als in de huidige programmeringscyclus (2014-2020)⁴⁵ zijn de lidstaten verplicht om procedures in te voeren voor het opsporen van onregelmatigheden en ter bestrijding van fraude en om de Commissie onregelmatigheden te melden, met inbegrip van vermoedelijke fraude en bewezen fraude op het gebied van gedeeld beheer. Fraudebestrijdingsmaatregelen blijven een horizontaal beginsel en een verplichting voor de lidstaten.

⁴⁵ Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 1042/2014 van de Commissie van 25 juli 2014, bijlage I; Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2015/1973 van de Commissie van 8 juli 2015.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek van het meerjarig financieel kader en voorgesteld(e) nieuw(e) begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

Rubriek van het meerjarig financieel kader	Begrotingsonderdeel	Soort kredieten	Bijdrage			
	Rubriek nr. 4 “Migratie en grensbeheer”	GK/NGK ⁴⁶	van EVA-landen ⁴⁷	van kandidaat-lidstaten ⁴⁸	van derde landen	in de zin van artikel [21, lid 2, onder b),] van het Financieel Reglement
4	10.02.01 — Fonds voor asiel en migratie (AMF)	GK.	NEE	NEE	NEE	NEE
4	10.01.01 — Ondersteuningsuitgaven voor Fonds voor asiel en migratie Asiel (technische bijstand)	NGK	NEE	NEE	NEE	NEE

⁴⁶ GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

⁴⁷ EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

⁴⁸ Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaten van de Westelijke Balkan.

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Rubriek van het meerjarig financieel kader	4	“Migratie en grensbeheer”
---	---	---------------------------

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027	TOTAAL
Beleidskredieten (uitgesplitst naar de onder 3.1 vermelde begrotingsonderdelen)	Vastleggingen	(1)	917,755	1 438,910	1 457,632	1 611,404	1 630,882	1 650,750	1 665,667	—	10 373,000
	Betalingen	(2)	91,058	200,725	432,040	1 106,189	1 557,395	1 557,783	1 539,379	3 888,431	10 373,000
Uit het budget van het programma gefinancierde administratieve kredieten ⁴⁹	Vastleggingen = betalingen	(3)	5,654	5,767	5,882	6,000	6,120	6,242	6,335	—	42,000
TOTAAL kredieten voor het budget van het programma	Vastleggingen	=1+3	923,409	1 444,677	1 463,514	1 617,404	1 637,002	1 656,992	1 672,002	—	10 415,000
	Betalingen	=2+3	96,712	206,492	437,922	1 112,189	1 563,515	1 564,025	1 545,714	3 888,431	10 415,000

⁴⁹ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

Rubriek van het meerjarig financieel kader	7	"Administratieve uitgaven"
---	----------	----------------------------

Dit deel moet worden ingevuld aan de hand van de "administratieve begrotingsgegevens". die eerst moeten worden opgenomen in de bijlage bij het financieel memorandum. te uploaden in DECIDE met het oog op overleg tussen de diensten.

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL
Personele middelen		10,329	11,473	13,046	13,046	13,046	13,046	13,046		87,032
Andere administratieve uitgaven		0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202		1,412
TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)	10,531	11,675	13,248	13,248	13,248	13,248	13,248		88,444

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	<i>Na 2027</i>	TOTAAL
TOTAAL kredieten voor alle RUBRIEKEN van het meerjarig financieel kader	Vastleggingen	933,940	1 456,352	1 476,762	1 630,652	1 650,250	1 670,240	1 685,250	-	10 503,444
	Betalingen	107,242	218,167	451,170	1 125,437	1 576,763	1 577,272	1 558,962	3 888,431	10 503,444

3.2.2. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig

☒ Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig. zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Jaren	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
-------	------	------	------	------	------	------	------	--------

RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader								
Personele middelen	10,329	11,473	13,046	13,046	13,046	13,046	13,046	87,032
Andere administratieve uitgaven	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	0,202	1,412
Subtotaal RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	10,531	11,675	13,248	13,248	13,248	13,248	13,248	88,444

Buiten RUBRIEK 7⁵⁰ van het meerjarig financieel kader								
Personele middelen								
Andere administratieve uitgaven	5,654	5,767	5,882	6,000	6,120	6,242	6,335	42,000
Subtotaal buiten RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	5,654	5,767	5,882	6,000	6,120	6,242	6,335	42,000

TOTAAL	16,185	17,442	19,130	19,248	19,368	19,490	19,583	130,444
---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------

De benodigde kredieten voor personeel en andere administratieve uitgaven zullen worden gefinancierd uit de kredieten van het DG die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen,

[\[For guidance related to possible delegation of programme implementation tasks to executive agencies, see p. 8/9 above\],](#)

⁵⁰ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

3.2.2.1. Geraamde personeelsbehoeften

- ☐ Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig,
- ☒ Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

Raming in voltijdequivalenten

Jaren	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)							
(Zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie)	65	73	84	84	84	84	84
Delegaties	3	3	3	3	3	3	3
Onderzoek							
• Extern personeel (in voltijdequivalenten: VTE) - AC, AL, END, INT en JPD ⁵¹							
Rubriek 7							
Gefinancierd uit RUBRIEK 7 van het meerjarige financiële kader	- zetel	8	8	8	8	8	8
	- delegaties						
Gefinancierd uit het budget van het programma	- zetel	1.					
	- delegaties	2.					
Onderzoek							
Ander (geef aan welke)							
TOTAAL	76	84	95	95	95	95	95

Voor de benodigde personele middelen zal een beroep worden gedaan op het personeel van het DG dat reeds voor het beheer van deze actie is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen,

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijk personeel	De personeelssterkte van 95 VTE tegen 2027 is het totale personeel dat nodig is voor de uitvoering en het beheer van het fonds. Het bestaat uit personeel dat reeds bij DG HOME voor het AMF werkzaam is (uitgangssituatie: 66 VTE = 6 CA, 22 AST, 36 AD incl, 1 AD bij delegatie, 1 SNE, 1 INT) vanaf april 2018 en extra personeel (+6 AST, +23 AD, waarvan 2 voor de delegaties). Voor een beschrijving van de taken van deze extra personeelsleden zie hieronder: Planning, programmering, relatie met agentschappen (+1 AST, + 1 AD): - input voor de begrotingsprocedure, - maken van koppeling tussen fondsen en agentschappen (bijvoorbeeld subsidies/delegatieovereenkomsten met agentschappen) Audits, OLAF, ERK (+5 AD): - uitvoering van controles als hiervoor omschreven (<i>ex-ante</i>-verificatie, comité inzake aanbestedingen, <i>ex-post</i>-audits, interne audits, goedkeuring van de rekeningen), - voor de follow-up van de audits die worden beheerd door de dienst Interne Audit en de Rekenkamer
-----------------------------------	--

⁵¹

AC = Agent Contractuel (arbeidscontractant); AL = Agent Local (plaatselijk functionaris); END = Expert National Détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT= Intérimaire (uitzendkracht); JPD= Jeune Expert en Délégation (jonge deskundige in delegaties).

	Direct beheer (+2 AST, +3 AD): - voorbereiding jaarlijkse werkprogramma's/financieringsbesluiten, vaststelling jaarlijkse prioriteiten, - communicatie met belanghebbenden (potentiële/werkelijke begunstigden, lidstaten, enz.), - beheer van oproepen tot het indienen van voorstellen, aanbestedingen en de latere selectieprocedures, - operationeel beheer van projecten, Gedeeld beheer (met inbegrip van TF) (+ 1 AST + 6 AD): - voeren van een beleidsdialoog met de lidstaten, - beheren van nationale programma's, - opstellen van richtsnoeren voor lidstaten, - ontwikkelen en beheren van IT-instrumenten voor het beheer van subsidies en nationale programma's, Synergieën met andere fondsen (+2 AD): - coördinatie met de fondsen op het gebied van de externe dimensie, - coördinatie in het kader van de GB-verordening, - synergieën en complementariteit met andere fondsen, Financieel beheer (+2 AST): - financiële initiatie en financiële verificatie, - boekhouding, - toezien op en verslaglegging over de verwezenlijking van de doelstellingen, onder meer in het jaarlijkse activiteitenverslag en de verslagen van de gesubdelegeerde ordonnateurs, Personeel voor andere directoraten dat zich met financiering bezighoudt (+ 4 AD): - Beleidsambtenaren die zijn betrokken bij de uitvoering van de fondsen (bijvoorbeeld evaluatie van technische rapporten van begunstigden van direct beheer, evaluatie van jaarlijkse uitvoeringsverslagen inzake gedeeld beheer),
Extern personeel	De taken zijn vergelijkbaar met die van ambtenaren en tijdelijke functionarissen, met uitzondering van de taken die niet door extern personeel mogen worden uitgevoerd,
Personeel in delegaties	+ 2 AD: Om de ontwikkeling van de uitvoering van het beleid op het gebied van binnenlandse zaken, en dan vooral de externe dimensie daarvan, te volgen, zullen de EU-delegaties moeten kunnen beschikken over voldoende deskundigheid op het gebied van binnenlandse zaken, Het kan gaan om personeel van de Europese Commissie en/of de Europese Dienst voor extern optreden,

3.2.3. Bijdragen van derden

Het voorstel/initiatief:

☐ voorziet niet in medefinanciering door derden

☒ voorziet in medefinanciering door derden, zoals hieronder wordt geraamd:

Kredieten in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Jaren	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
Medefinancieringsbron	Lid-staten	Lid-staten	Lid-staten	Lid-staten	Lid-staten	Lid-staten	Lid-staten	

TOTAAL medegefinancierde kredieten	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Nog te bepalen	Nog te bepalen	
------------------------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	--

3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- ☒ Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten,
- ☐ Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
- ☐ voor de eigen middelen
 - ☐ voor de overige ontvangsten
- ☐ Geef aan of de ontvangsten worden toegewezen aan de begrotingsonderdelen voor uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten:	Gevolgen van het voorstel/initiatief ⁵²						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artikel							

Vermeld voor de toegewezen ontvangsten het (de) betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven,

[...]

Andere opmerkingen (bijv. over de methode/formule voor de berekening van de gevolgen voor de ontvangsten of andere informatie),

[...]

⁵²

Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na de desbetreffende aftrek van inningskosten.