



Brussel, 17 oktober 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

**MIGR 321
RELEX 1162
COAFR 363
MAMA 151
FIN 1031
NDICI 25
COASI 178**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Asiel en migratie: externe dimensie – Discussienota

Een doeltreffend migratiebeheer is een Europese uitdaging die een collectieve Europese respons vereist. Naast interne aspecten, met name de vaststelling van de wetgeving die het migratie- en asielpact vormt, is de verdere versterking van de samenwerking met belangrijke landen van herkomst en doorreis van cruciaal belang. De toename van het aantal aankomsten in de EU in de afgelopen jaren en de daaruit resulterende druk op de migratie- en asielstelsels hebben ons eraan herinnerd dat het zaak is deze inspanningen voort te zetten, zodat wij deze uitdagingen efficiënter kunnen aanpakken met een preventieve en proactieve benadering.

Een alomvattende aanpak van migratie vereist een combinatie van meer extern optreden, robuustere en efficiëntere financiering, wederzijds voordelige alomvattende partnerschappen met landen van herkomst en doorreis, het aanpakken van de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding, het versterken van de beschermings- en grensbeheercapaciteiten van doorreislanden en van mogelijkheden voor legale migratie, een doeltreffendere bescherming van de EU-buitengrenzen, het bestrijden van georganiseerde criminaliteit, waaronder migrantensmokkel en mensenhandel, het aanpakken van de instrumentalisering van migratie en het intensiveren van de samenwerking op het gebied van terugkeer en overname.

De Europese Raad en de Raad van de Europese Unie hebben zich, samen met de Europese Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden, geconcentreerd op het versterken van de externe dimensie van het migratiebeleid van de EU, met name sinds de migratiecrisis van 2015. Sindsdien is de samenwerking met derde landen geëvolueerd binnen verschillende kaders, zoals de totaalaanpak van migratie en mobiliteit (TAMM), de Europese migratieagenda en het partnerschapskader inzake migratie, alsook, laatstelijk, wederzijds voordelige partnerschappen, zoals voorgesteld in het migratie- en asielpact.

Om de externe dimensie van migratie te versterken, moeten alle middelen, beleidsmaatregelen en instrumenten strategisch worden gebundeld en moeten de EU en de lidstaten in de geest van Team Europa werken: het streven naar samenhang is cruciaal en hiervoor moet op alle niveaus, in alle instellingen en in de lidstaten, worden geijverd.

Voortbouwend hierop is het Spaanse voorzitterschap van mening dat er op politiek, operationeel en financieel niveau extra inspanningen nodig zijn. In dit verband wordt de ministers verzocht zich uit te spreken over twee aspecten: de versterkte toepassing van bestaande instrumenten op basis van een preventief en proactief model, en de adequate financiering van acties op dit gebied.

Optimalisering van de uitvoering van de EU-toolbox overeenkomstig het preventieve model

Uit de bespreking in de Raad JBZ van 28 september 2023 bleek dat er algemene steun is voor het voorstel van het Spaanse voorzitterschap om een meer preventief model toe te passen bij de praktische aanpak van irreguliere migratie, en dat men het erover eens is dat de proactieve aanpak moet worden verbeterd.

Alle EU-actoren, EU-instellingen en EU-lidstaten hebben zich, ook in hun bilaterale samenwerking, onophoudelijk ingespannen om de verschillende doelstellingen van het externe migratiebeleid te verwezenlijken. We hebben een grote "toolbox" opgezet om de operationalisering en uitvoering van onze acties en prioriteiten te waarborgen, zoals hieronder uiteengezet.

Ten eerste financiert en neemt de EU deel aan **intergouvernementele regionale dialogen** over migratie, bijvoorbeeld in het kader van de processen van Praag, Boedapest, Khartoem en Rabat, en heeft zij **EU-migratiedialogen** opgezet met landen van herkomst en doorreis.

Daarnaast zijn er actieplannen opgesteld voor 10 prioritaire landen van herkomst en doorreis (Afghanistan, Bosnië en Herzegovina, Tunesië, Niger, Nigeria, Irak, Libië, Marokko, Pakistan en Egypte). Voorts zijn er 24 **actiedossiers** opgesteld, met een lijst van concrete doelstellingen van de EU en de lidstaten, en de middelen om deze op korte en middellange termijn te verwezenlijken.

De EU-toolbox voor het externe migratiebeleid van de EU omvat ook **Team Europa-initiatieven** (TEI's)¹, die tot doel hebben de activiteiten van de EU en de lidstaten te combineren om middelen te bundelen en te zorgen voor een doeltreffendere, gecoördineerde en alomvattende EU-respons langs de belangrijkste migratieroutes.

In **artikel 25 bis van de Visumcode** is een specifiek juridisch instrument opgenomen om de samenwerking op het gebied van terugkeer en overname te verbeteren. Het voorziet in de mogelijkheid om beperkende visummaatregelen vast te stellen die van toepassing zijn op derde landen die onvoldoende meewerken op het gebied van terugkeer en overname, op basis van een jaarlijks beoordelingsverslag en rekening houdend met de algemene betrekkingen van de EU met de betrokken derde landen. Er zijn voorstellen voor dergelijke maatregelen ingediend voor Bangladesh (2021), Irak (2021), Gambia (2021 en 2022) en Senegal (2022). De Raad heeft formele besluiten aangenomen in het geval van Gambia (2021 en 2022). Afgelopen maand heeft de Commissie nieuwe voorstellen ingediend met betrekking tot Ethiopië en Gambia die er wat betreft Gambia op gericht zijn een deel van de beperkende maatregelen ten aanzien van dat land op te heffen. Het mechanisme uit hoofde van artikel 25 bis van de Visumcode is een efficiënt middel gebleken om de betrokkenheid en samenwerking op het gebied van terugkeer en overname te verdiepen in alle gevallen van derde landen waarvoor het in werking is gesteld, ook al was Gambia het enige geval waarin besluiten tot het opleggen van visummaatregelen werden genomen. Het voorstellen van beperkende visummaatregelen was tot dusver in de meeste gevallen voldoende om de samenwerking te verbeteren. Samenwerking met deze landen op het gebied van terugkeer en overname blijft een prioriteit om het terugkeerbeleid van de EU doeltreffender te maken.

¹ De EU en de Afrikaanse partners hebben twee TEI's opgezet die gericht zijn op de migratieroutes door de Atlantische Oceaan en het westelijke en het centrale Middellandse Zeegebied om ervoor te zorgen dat de lidstaten en de EU gezamenlijke inspanningen leveren om de migratieproblemen aan te pakken waarmee de EU en haar partners in Noord-Afrika worden geconfronteerd.

Daarnaast vormen **legale migratietrajecten** een belangrijk onderdeel van onze alomvattende aanpak van het migratiebeheer. In dit verband bieden initiatieven zoals **talentpartnerschappen** de mogelijkheid om een wederzijds voordelige samenwerking tussen de EU en de partnerlanden tot stand te brengen. In dit verband organiseert het Spaanse voorzitterschap op 16 en 17 november in Madrid een conferentie op hoog niveau van het Europees migratienetwerk, voor besprekingen die sprekers op hoog niveau en deskundigen uit de EU en uit niet-EU-landen die bij dit initiatief betrokken zijn, zal samenbrengen.

De **operationele acties van EU-agentschappen** in derde landen, zoals Frontex, het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) en Europol, zijn eveneens belangrijke onderdelen van de EU-toolbox. In dit verband moeten statusovereenkomsten en werkafspraken tussen Frontex en de betrokken landen van herkomst en doorreis verder worden aangemoedigd. De uitdagingen in verband met de onderhandelingen over dergelijke overeenkomsten met derde landen moeten ook worden besproken als onderdeel van het debat over hoe de externe dimensie van EU-agentschappen kan worden bevorderd en versterkt.

Samen met de operationele acties van de EU-agentschappen moet het belang van een doeltreffendere operationalisering van de externe dimensie van migratie in de praktijk verder worden versterkt, onder meer door de EU-delegaties te betrekken bij een proactieve bijdrage aan deze operationalisering.

Binnen de Raad streven verschillende structuren, zoals de Groep externe aspecten van migratie en asiel (EMWP), de Groep migratie, de Groep visa, evenals het operationeel coördinatiemechanisme voor de externe dimensie van migratie (Mocadem), naar samenhang tussen de strategische besprekingen op dit gebied en de operationele werkzaamheden, met inbegrip van de uitvoering en monitoring.

Bij het aanpakken van de meeste uitdagingen op het gebied van migratie heeft de EU echter vaak op gebeurtenissen gereageerd in plaats van proactief te handelen. Volgens het voorzitterschap moet de EU proactiever worden en optimaal gebruikmaken van het wederzijds voordelige partnerschapskader om het externe optreden van de Europese Unie in sleutellanden uit te voeren. In dit verband moeten we beoordelen of de toolbox geschikt is voor een nieuw, preventief model, dan wel of de bestaande instrumenten moeten worden geoptimaliseerd.

- *De ministers wordt verzocht na te gaan hoe de huidige instrumenten baat zouden kunnen hebben bij een effectievere uitvoering in de praktijk, onder meer betreffende de rol van EU-agentschappen en EU-delegaties, teneinde het externe migratiebeleid van de EU te versterken, door een preventief model en een proactieve aanpak te hanteren.*
- *Welke aanvullende maatregelen met betrekking tot terugkeer en overname worden het meest doeltreffend geacht om de samenwerking op het gebied van overname met sleutellanden, waaronder Bangladesh, Ethiopië, Irak, Senegal en Gambia, verder te versterken?*

Robuustere, efficiëntere en gecoördineerde financiële steun

Het uiteindelijke doel van de externe dimensie van het migratiebeleid, zoals uiteengezet in de voorgaande paragrafen, is het creëren van alomvattende, duurzame en wederzijds voordelige partnerschappen met de landen van herkomst en doorreis van migranten.

Om dit doel te bereiken, is solide politieke, operationele en financiële steun nodig. EU-financiering speelt een belangrijke rol in het antwoord van de EU op de migratie-uitdagingen in de externe dimensie. Hoewel het totale bedrag aan EU-financiering voor asiel, gedwongen ontheemding en migratie is toegenomen, is het ambitieniveau, zowel kwantitatief als kwalitatief, nog te laag in vergelijking met de omvang van de uitdagingen op het gebied van migratie. Kortom, er wordt van uitgegaan dat er meer middelen, een grotere samenhang in financiering en een doeltreffendere en efficiëntere uitvoering nodig zijn.

In dit verband, en onverminderd de lopende besprekingen over de tussentijdse evaluatie van het huidige meerjarig financieel kader (MFK) (en de besprekingen over het volgende MFK), is het van essentieel belang om meer en betere financiering voor de externe dimensie van migratie tot stand te brengen en te zorgen voor een duurzaam financieringskader voor de periode na 2024, teneinde geloofwaardig te blijven ten aanzien van belangrijke derde landen. Hierbij moet een holistische aanpak worden gevolgd, maar moet ook de financiële steun aan derde landen voor programma's, projecten en acties in verband met de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel, grensbeheer op het land en op zee en zoek- en reddingsacties (SAR) worden versterkt.

In dezelfde geest moeten de financiële middelen die nodig zijn om initiatieven zoals actieplannen, actiedossiers of TEI's doeltreffend uit te voeren, zo adequaat, robuust en efficiënt mogelijk zijn. Een betere coördinatie tussen de respectieve beleidsmakers op het gebied van migratie, enerzijds, en op financieel en begrotingsgebied, anderzijds, lijkt essentieel, met name nu, tijdens de herziening van het MFK en de besprekingen over het volgende MFK.

- *De ministers wordt verzocht, met als doel te zorgen voor een duurzaam financieringskader op middellange en lange termijn, na te gaan hoe de financiële toewijzing kan worden verbeterd om een efficiëntere externe dimensie van migratie tot stand te brengen, in overeenstemming met het preventieve model en een wederzijds voordelig kader.*
- *De ministers wordt tevens verzocht na te denken over mogelijke verbeteringen van de huidige werkmethoden om de financiële aspecten van de initiatieven in verband met de externe dimensie van migratie efficiënt te coördineren.*