



EUROPESE
COMMISSIE

HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN
EN VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 25.1.2017
JOIN(2017) 4 final

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT,
DE EUROPESE RAAD EN DE RAAD**

**Migratie langs de centrale Middellandse Zeeroute
Migrantenstromen beheersen en levens redden**

INLEIDING

Een ongekend aantal vluchtelingen en migranten heeft in 2016 een poging gewaagd om via het centrale Middellandse Zeegebied de kust van Europa te bereiken. Op deze route zijn in 2016 meer dan 181 000 mensen aangetroffen, waarvan verreweg het merendeel in Italië is aangekomen. Daarbij is 2016 ook een ongekend aantal slachtoffers gevallen: meer dan 4 500 mensen zijn bij pogingen om over te steken verdronken¹. De centrale Middellandse Zeeroute is nu weer de drukste route waarlangs migranten en vluchtelingen Europa proberen te bereiken, zoals dat ook het beval was voor de snelle opkomst van de oostelijke route eind 2015 en begin 2016. Deze situatie brengt onnoemelijk menselijk leed en afschuwelijk veel slachtoffers met zich mee.

Er zijn vele verklaringen te noemen voor de toenemende instroom van migranten via de centrale Middellandse Zeeroute, zoals de instabiliteit in Libië, maar ook meer algemene factoren, zoals de gewelddadige conflicten en de economische situatie in sub-Saharaans Afrika. Het is onwaarschijnlijk dat deze factoren in de nabije toekomst aan kracht zullen inboeten. We zullen dus een aanhoudende instroom moeten verwachten, die de druk op de meest getroffen EU-lidstaten Italië en Malta nog zal doen toenemen.

Libië is door zijn strategische ligging op de centrale Middellandse Zeeroute het vertrekpunt voor 90%² van de migranten die naar Europa willen³. Mensensmokkelaars en mensenhandelaars maken misbruik van de fragiele politieke situatie en de versnippering van het gezag over het grondgebied en de grenzen. Zij dragen door hun optreden en mensenrechtenschendingen bij tot de instabiliteit in het land, waardoor de migranten nog kwetsbaarder worden. Om Libië een duurzame toekomst te geven en de stabiliteit in de hele regio te vergroten, is het essentieel om de politieke situatie te stabiliseren. Een blijvende oplossing voor de bestuurs- en veiligheidsproblemen in Libië heeft voor de EU, haar lidstaten en haar internationale partners nog steeds prioriteit. Daar ligt ook de sleutel voor een effectieve en duurzame respons op het migratieprobleem voor de lange termijn. De EU zal daartoe steun blijven verlenen aan de regering van nationale eenheid en de presidentiële raad als de rechtmatige autoriteiten van Libië⁴ en als cruciale partners bij deze onderneming.

De EU en haar lidstaten hebben geleidelijk aan een krachtigere en flexibelere beleidsrespons ontwikkeld om de migrantenstromen in het centrale Middellandse Zeegebied te beheersen en levens te redden. De Europese Raad concludeerde in december 2013 dat „[i]ntensievere samenwerking met derde landen om te voorkomen dat migranten gevaarlijke tochten naar de Europese Unie ondernemen, [...] een prioriteit [moet] zijn.” In 2015 heeft de Europese Commissie een uitgebreide Europese migratieagenda⁵ gepresenteerd. Nadat bij een schipbreuk niet ver van Lampedusa honderden mensen waren omgekomen, verklaarde de Europese Raad in april 2015 dat de EU „alles in het werk [zal] stellen om te voorkomen dat nog meer mensen het leven laten op zee en om de dieper liggende oorzaken van de huidige humanitaire noodsituatie aan te pakken” en besloot hij „onze aanwezigheid op zee op te voeren”. Sindsdien is de EU permanent aanwezig op zee, waardoor tienduizenden mensen

¹ Bron: <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>

² Bron: ministerie van Binnenlandse Zaken van Italië.

³ Het aantal migranten in Libië wordt geschat op 700 000 tot 1 miljoen. Circa 350 000 van hen worden als binnenlands ontheemden beschouwd (cijfers van de Internationale Organisatie voor Migratie – IOM), die de wens/intentie hebben om naar huis terug te keren of in Libië te blijven.

⁴ Overeenkomstig resolutie 2259 (2015) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

⁵ COM(2015) 240 final van 13.5.2015.

zijn gered. In oktober 2015 is een fase van intensieve samenwerking tussen de EU en haar partners in Afrika van start gegaan als vervolg op de top van Valletta over migratie van 2015⁶. In de context van het partnerschapskader wordt sinds juni 2016 gericht samengewerkt met een aantal landen die belangrijk zijn als land van herkomst of doorreis van migranten⁷. De Europese Raad beklemtoonde in december 2016 dat „de steun voor de Libische kustwacht, onder meer via EUNAVFOR MED operation SOPHIA, moet worden opgevoerd” en dat „initiatieven [moeten] worden genomen om in Libië gestrande migranten mogelijkheden inzake begeleide vrijwillige terugkeer te bieden en het aantal gevaarlijke reizen te beperken.”

Als geen actie wordt ondernomen, is het duidelijk dat ook in het voorjaar van 2017 de ongecontroleerde irreguliere migratiestromen via de centrale Middellandse Zeeroute zullen aanhouden. De Maltese premier Joseph Muscat zei daarover in zijn toespraak voor het Europees Parlement: „Komend voorjaar zal Europa worden geconfronteerd met een sterke instroom van migranten via de centrale Middellandse Zeeroute. [...] Ik zie niet in hoe één lidstaat deze nieuwe golf zou kunnen beheersen of opnemen. De kernbeginselen van de Europese Unie zullen dus zwaar op de proef worden gesteld, tenzij we nu actie ondernemen”⁸.

De EU en de lidstaten moeten daarom operationele maatregelen vaststellen en uitvoeren die vóór het voorjaar en de zomer effect kunnen sorteren. De EU moet in nauwe samenwerking met de lidstaten gecoördineerd optreden, en waar lidstaten zelf inspanningen leveren – met name Italië en Malta – zal de EU optreden om die inspanningen te flankeren en te ondersteunen. Zij zal daarvoor alle op EU-niveau beschikbare instrumenten in een gezamenlijke samenhangende aanpak inzetten. De Libische regering van nationale eenheid is daarbij een cruciale partner. Alle maatregelen zullen worden uitgevoerd in volledige coördinatie met en volledige ondersteuning van de regering van nationale eenheid. De EU zal meer inspanningen leveren om de capaciteit van de regering van nationale eenheid te versterken.

In deze gezamenlijke mededeling wordt een aantal belangrijke maatregelen met een directe impact voorgesteld. Het accent ligt op maatregelen die relatief snel van start kunnen gaan en gericht zijn op diverse stadia van de centrale Middellandse Zeeroute. Deze maken deel uit van een brede strategie die sterke nadruk legt op de route via Libië. Om verlegging van de route te voorkomen en negatieve gevolgen voor de buurlanden te vermijden, wordt ook rekening gehouden met de bredere regionale context (met name landen als Tunesië, Egypte en Algerije). De strategie houdt tevens rekening met de belangrijke betrokkenheid van de Libische gemeenten en de nauwe samenwerking met internationale organisaties die in het land actief zijn, zoals de IOM en de UNHCR.

Een ander belangrijk aspect zijn de werkzaamheden binnen de EU op het gebied van migratiebeheersing. Die zijn gericht op efficiënte procedures en volledige registratie bij aankomst in de EU, alsmede op effectieve terugkeer van personen die geen internationale bescherming nodig hebben. Een geloofwaardig terugkeerbeleid zal met name duidelijk moeten maken dat de oversteek via de Middellandse Zee zeer grote risico's met zich

⁶ Conclusies van de Europese Raad van december 2016. Zie de politieke verklaring en het actieplan van de top van Valletta. De volgende stap in het proces is een bijeenkomst van hoge ambtenaren op 8 en 9 februari 2017.

⁷ COM(2016) 960 final van 14.12.2016: Tweede voortgangsverslag over de eerste resultaten van het partnerschapskader met derde landen in de context van de Europese migratieagenda. Het volgende verslag zal in maart 2017 worden vastgesteld.

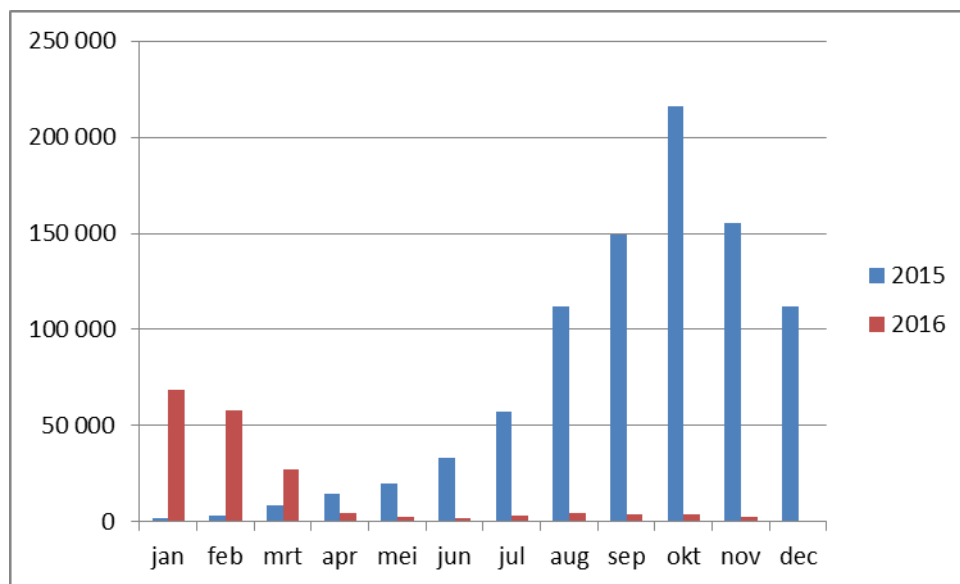
⁸ <https://www.eu2017.mt/en/news/Pages/Speech-by-Prime-Minister-Joseph-Muscat-at-the-EP-Plenary-Session-on-the-Presidency-Priorities.aspx>

meebrengt. In het licht van de nieuwe behoeften zal de Commissie het EU-actieplan inzake terugkeer⁹ de komende weken actualiseren om te garanderen dat snel een doeltreffende respons kan worden gegeven. Met name zal de Commissie, op basis van de huidige EU-regels en met gebruikmaking van de flexibiliteit die deze regels bieden, vaststellen hoe terugkeerbesluiten beter kunnen worden gehandhaafd en in dat verband duidelijke richtsnoeren verstrekken.

1. DE UITDAGING VAN MIGRATIE VIA DE CENTRALE MIDDELLANDSE ZEEROUTE

Op de centrale Middellandse Zeeroute zijn in 2016 meer dan 181 000 irreguliere migranten aangetroffen, van wie verreweg het merendeel Italië heeft bereikt. Volgens Italië kwamen er dat jaar 18% meer migranten aan dan in 2015 en zelfs meer dan de vorige piek, die in 2014 werd bereikt. Het aantal in Malta aangekomen migranten is verhoudingsgewijs klein. Bijna 90% van de migranten vertrok uit Libië, 7% uit Egypte, 1,9% uit Turkije, 0,6% uit Algerije en 0,5% uit Tunesië¹⁰.

Uit deze cijfers blijkt dat de centrale Middellandse Zeeroute in 2016 voor irreguliere migranten de belangrijkste reisroute naar Europa was. Langs de oostelijke Middellandse Zeeroute werden in 2015 maar liefst 885 000 irreguliere grensoverschrijdingen geconstateerd, maar dat aantal is sinds de verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016¹¹ drastisch teruggelopen (zie figuur 1). De aanhoudende toename van het gebruik van de centrale Middellandse Zeeroute is dan ook des te opvallender (zie figuur 2).

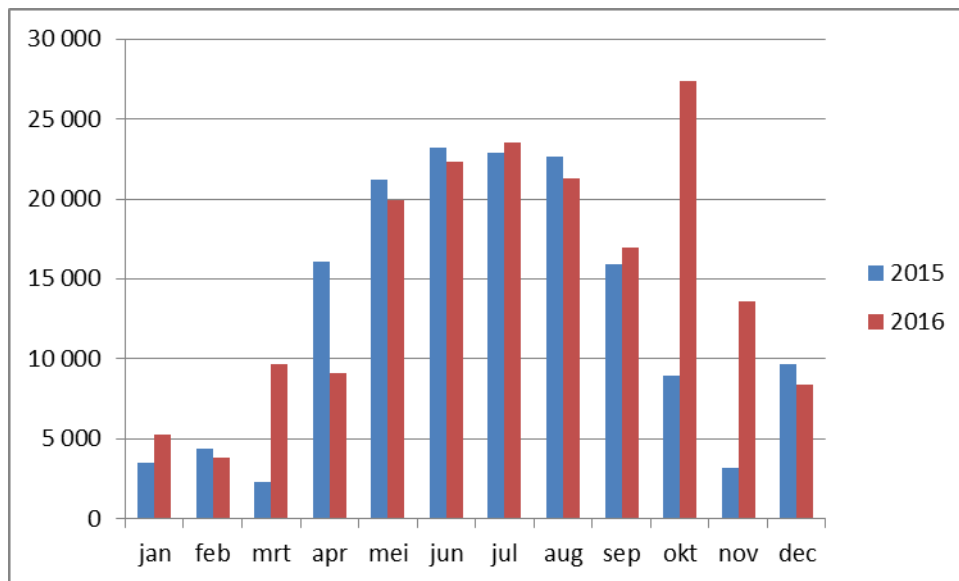


Figuur 1. Aankomende migranten oostelijke Middellandse Zeeroute 2015–2016 (bron: Frontex – gegevens tot november 2016)

⁹ Het huidige EU-actieplan inzake terugkeer is in 2015 vastgesteld (COM(2015) 453 final van 9.9.2015).

¹⁰ Bron: ministerie van Binnenlandse Zaken van Italië.

¹¹ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>



Figuur 2. Aankomende migranten centrale Middellandse Zeeroute 2015–2016 (bron: ministerie van Binnenlandse Zaken van Italië. Totaal 2015: 153 842 – totaal 2016: 181 436.

Uit de nationaliteitenverdeling blijkt dat er sprake is van een aanhoudende stroom van migranten uit sub-Saharaans Afrika. Van de in 2016 in Italië aangekomen migranten waren de meesten afkomstig uit een van de volgende tien landen van herkomst: Nigeria (21%), Eritrea (11%), Guinee (7%), Ivoorkust (7%), Gambia (7%), Senegal (6%), Mali (6%), Sudan (5%), Bangladesh (4%) en Somalië (4%). 22% was uit een ander land afkomstig.

Iets meer dan de helft van de in Italië aangekomen migranten verzocht om asiel. Hoewel er altijd migratie is geweest, lijkt er nu sprake van een structurele verplaatsing vanuit sub-Saharaans Afrika. Er zijn geen aanwijzingen dat er verandering komt in deze trend als de economische en politieke en veiligheidssituatie in de landen van herkomst niet verbetert.

Een zorgwekkende ontwikkeling is dat het aantal kwetsbare migranten, vooral vrouwen en minderjarigen, toeneemt. Onder de 181 000 in Italië aangekomen migranten waren ongeveer 24 000 vrouwen (13 %, van wie bijna de helft uit Nigeria) en zo'n 28 000 minderjarigen (15%), van wie het merendeel (91%) niet-begeleid. Deze cijfers zijn 10% hoger dan die voor 2015 en ook het percentage niet-begeleide minderjarigen ligt hoger (75% in 2015). De vijf belangrijkste landen van herkomst van niet-begeleide minderjarigen waren Eritrea (15%), Gambia (13%), Nigeria (12%), Egypte (10%) en Guinee (10%).

2. HET AANTAL OVERSTEEKEN VERMINDEREN, LEVENS REDDEN OP ZEE

Optreden bij tragische ongelukken op zee

Sinds het begin van dit decennium zijn meer dan 13 000 irreguliere migranten om het leven gekomen bij pogingen om via de centrale Middellandse Zeeroute Europa te bereiken. Italië en Malta hebben zich tot het uiterste ingespannen om het risico te verminderen dat mensen daarbij omkomen en zij hebben daartoe op zee opsporings- en reddingsactiviteiten ontplooid. De Italiaanse regering heeft in 2013 de eerste grote gecoördineerde zee- en luchtoperatie om op zee levens te redden opgezet: de operatie Mare Nostrum.

Sinds eind 2014 is door samenwerking in EU-verband een belangrijke bijdrage geleverd, waarbij de mensenrechten en het internationale recht steeds volledig in acht zijn genomen. Dankzij de operaties Triton en Sophia zijn op zee meer dan 200 000 migranten gered.

Belangrijke EU-initiatieven in de centrale Middellandse Zee

Zeemacht onder leiding van de Europese Unie – Middellandse Zee (EUNAVFOR MED operation Sophia). In juni 2015 is in recordtijd deze operatie opgezet om (vermoedelijk) door mensensmokkelaars of mensenhandelaars gebruikte schepen en ondersteunend materieel te identificeren, te onderscheppen en te vernietigen, teneinde hun bedrijfsmodel in het zuidelijke deel van het centrale Middellandse Zeegebied te ontwrichten en te voorkomen dat nog meer mensen op zee omkomen. In oktober 2015 is de tweede fase van de operatie ingegaan. Deze houdt in dat schepen waarvan wordt vermoed dat zij voor mensensmokkel of mensenhandel worden gebruikt, op volle zee kunnen worden geënterd, doorzocht, in beslag genomen en weggeleid. Het huidige mandaat loopt tot juli 2017. Aan de operatie is door 25 lidstaten¹² bijgedragen met bijna 1 800 medewerkers en materieel. Het momenteel ingezette materieel omvat onder meer zes vaartuigen en zes luchtvaartuigen. In het kader van operatie Sophia zijn tot dusver 372 smokkelschepen onschadelijk gemaakt. De operatie heeft geleid tot de arrestatie van 101 vermoede smokkelaars en de redding van zo'n 32 000 mensen op volle zee. Het mandaat van Sophia is in juni 2016 uitgebreid met twee ondersteunende taken: opleiden van de Libische kustwacht en marine en bijdragen tot de uitvoering van het VN-wapenembargo op volle zee voor de kust van Libië. In het kader van operatie Sophia kan momenteel worden opgetreden op volle zee, grenzend aan de Libische territoriale wateren, maar worden geen activiteiten ondernomen binnen de territoriale wateren van Libië.

Operatie Triton is door Frontex opgezet in november 2014 en is voornamelijk gericht op bescherming van de grenzen, maar verleent ook steun aan opsporings- en reddingsactiviteiten. Het geografische werkterrein van Triton is in juli 2015 zuidwaarts uitgebreid, waardoor ook steun kan worden verleend bij opsporings- en reddingsactiviteiten die verder naar het zuiden plaatsvinden. Door Frontex ingezette medewerkers helpen de Italiaanse autoriteiten bij de registratie van pas aangekomen migranten. Het operationele werkterrein van Triton is uitgebreid met grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder mensensmokkel, drugssmokkel, illegale visserij en zeevervuiling. Triton opereert onder het bevel van het Italiaanse ministerie van Binnenlandse Zaken. Aan operatie Triton wordt deelgenomen door 28 Europese landen¹³, die daarvoor technische uitrusting of grenswachters inzetten.

Tegelijkertijd verricht sinds eind 2014 een klein maar groeiend aantal niet-gouvernementele organisaties (ngo's) opsporings- en reddingsactiviteiten in de centrale Middellandse Zee. Er zijn momenteel zo'n negen ngo's die in dat verband veertien schepen inzetten. Hun activiteiten zijn met name gericht op de wateren nabij Libië, waarbij de grotere schepen volwaardige opsporings- en reddingsoperaties uitvoeren, migranten meenemen en hen naar Italiaanse havens brengen. De kleinere ngo's richten zich uitsluitend op reddingsactiviteiten. Zij verstrekken reddingsvesten en medische noodhulp bij de kust van Libië en laten de migranten door de grotere schepen naar Italiaanse havens vervoeren. In 2016 hadden de Italiaanse kustwacht en marine, de operaties Triton en Sophia en de ngo's alle min of meer hetzelfde aandeel in de initiële reddingsoperaties.

¹² België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

¹³ België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, IJsland, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.

De patrouilleactiviteiten, met inbegrip van de ondersteuning van de opsporings- en reddingsactiviteiten, zijn geleidelijk verplaatst van de wateren nabij het Italiaanse grondgebied naar de wateren dicht bij Libië. Een rechtstreeks gevolg daarvan is dat de mensensmokkelaars hun bedrijfsmodel hebben aangepast. Steeds vaker zetten zij migranten en vluchtelingen op goedkope en volstrekt onzeewaardige opblaasboten die onmogelijk de Italiaanse kust kunnen bereiken, en gaan zij ervan uit dat de mensen zullen worden opgepikt in of in de buurt van de Libische territoriale wateren. Doordat het inmiddels bij 70% van de boten die uit Libië vertrekken om dergelijke opblaasboten gaat, wordt de reis steeds gevaarlijker en zal het aantal slachtoffers verder stijgen. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap en Europol moeten de aanvoerlijnen naar Libië voor deze opblaasboten goed in het oog houden en met de Libische autoriteiten samenwerken om de aanvoer van de smokkelaars te verstoren.

De EU heeft nog steeds de humanitaire verplichting om op zee levens te redden. In het kader van operatie Sophia kan momenteel worden opgetreden op volle zee, grenzend aan de Libische territoriale wateren, maar niet binnen de territoriale wateren van Libië. In de huidige omstandigheden zou, met de volledige instemming van de erkende Libische autoriteiten, door middel van nauwe samenwerking in de vorm van de verstrekking van opleiding en materieel aan de versterkte Libische kustwacht, een maximaal aantal mensen kunnen worden gered, de kans om smokkelaars te onderscheppen en te stoppen kunnen worden vergroot en eventuele ongewenste gevolgen kunnen worden tegengegaan.

Intensivering van de steun aan de Libische kustwacht

Om aan de huidige situatie doeltreffend het hoofd te kunnen bieden, is het onder meer noodzakelijk dat de Libische autoriteiten de activiteiten van de smokkelaars kunnen voorkomen en dat de Libische kustwacht over de capaciteit beschikt om de zeegrens beter te beheren en voor veilige ontscheping op de Libische kust te zorgen. De inspanningen van de Libische autoriteiten zullen uiteraard door de EU en de lidstaten moeten worden ondersteund, met name met opleiding, advies, capaciteitsopbouw en andere steunmaatregelen. Als Sophia en Triton binnen hun respectieve actieradius en met inachtneming van hun mandaat samenwerken, kunnen zij zich concentreren op bestrijding van mensensmokkel en ondersteuning van opsporings- en reddingsactiviteiten verder op zee en zich specialiseren in monitoring, alarmering van de Libische autoriteiten en bestrijding van mensenhandel.

Prioritair moet de spilfunctie van de Libische kustwacht¹⁴ bij de beheersing van de situatie worden erkend; de capaciteit van de kustwacht moet worden versterkt, zowel wat capaciteit als wat het benodigde materieel betreft. Met dat doel zorgt de EU voor goede coördinatie met de lidstaten en andere actoren (onder meer via operatie Sophia en EUBAM, de missie van de EU voor bijstandsverlening inzake grensbeheer), zodat de samenhang van de steunverlening voor capaciteitsopbouw gewaarborgd is. De mogelijkheid om ook opleidingen aan te bieden aan de Libische zeepolitie – die onder het ministerie van Binnenlandse Zaken ressorteert en op zee opereert – moet eveneens in het kader van EUBAM, Sophia of andere initiatieven worden overwogen.

De Libische kustwacht heeft complexe opleidingsbehoeften, die zich uitstrekken van eenvoudig zeemanschap en het vermogen om veilig te werk te gaan op zee tot het uitvoeren

¹⁴ De huidige Libische kustwacht is in 1996 opgericht en is overeenkomstig de VN en het nationale recht belast met de uitoefening van de soevereiniteit van de staat en de rechtshandhaving. De kustwacht werkt samen met de marine op het gebied van logistiek, personeel en opleiding. Algemeen is aanvaard dat de kustwacht operationeel het meest geschikt is voor het uitvoeren van kustwachttaken.

van alle rechtshandavingstaken die van een kustwacht worden verwacht, waaronder doeltreffend toezicht op de internationale opsporings- en reddingszone van Libië. De EU benadrukt met klem dat de capaciteitsopbouw ertoe moet bijdragen dat de mensenrechten van migranten worden gewaarborgd. In het kader van operatie Sophia is begonnen met het opleiden van Libische kustwachters door middel van drie opleidingspakketten.

Deze opleiding wordt aangevuld met maatregelen in het kader van andere door de Commissie beheerde EU-programma's. Daartoe behoort ook het netwerk Seahorse Mediterranean, dat bedoeld is om het grenstoezicht van Libië te verscherpen en waaraan door zeven lidstaten¹⁵ onder leiding van de Spaanse Guardia Civil wordt deelgenomen. Deze maatregelen moeten nu zodanig worden aangevuld dat aan alle geconstateerde behoeften kan worden voldaan.

Als eerste stap zal de Commissie snel met de Guardia Civil afspraken maken over verhoogde financiering voor de opleiding van de Libische kustwacht. Daarvoor zal via het bestaande Seahorse-programma 1 miljoen EUR extra worden uitgetrokken¹⁶. Ter aanvulling daarvan komt er een nieuw steunprogramma voor de Libische kustwacht¹⁷ om ervoor te zorgen dat de verschillende opleidingstypen die via de diverse programma's worden aangeboden, ertoe bijdragen dat aan alle behoeften van de Libische kustwacht wordt voldaan. Tegelijkertijd heeft ook het Europees Grens- en kustwachtagentschap aanvullende opleidingen voor de Libische kustwacht verzorgd en ook in de toekomst zullen dergelijke maatregelen worden onderzocht. Met behulp van informele coördinatiemechanismen wordt gezorgd voor doeltreffende complementariteit en samenhang van het optreden van de diverse actoren.

De coördinatie houdt ook in dat steun wordt verleend via een subsidieovereenkomst van 2,2 miljoen EUR met het Italiaanse ministerie van Binnenlandse Zaken¹⁸. Dit omvat een (door de IOM uitgevoerd) onderdeel ter ondersteuning van redding op zee en opleiding van de Libische kustwacht en een tweede onderdeel (dat wordt uitgevoerd in samenwerking met de UNHCR) voor capaciteitsversterking van de Libische autoriteiten en bijstand aan vluchtelingen en asielzoekers die in Libië aanwezig zijn of daar zijn ontscheept.

Deze programma's laten zien dat uit de EU-begroting Sophia niet rechtstreeks kan worden gefinancierd, maar dat financiering van de opleiding van de Libische kustwacht wel tot de mogelijkheden behoort. De Commissie is in dit verband bereid naar passende oplossingen te zoeken om betrouwbare langetermijnfinanciering van deze programma's ter ondersteuning van de Libische kustwacht te regelen en zo een aanvulling te bieden op de bijdragen van de lidstaten.

Behalve de kwestie van de capaciteit van de Libische kustwacht is er meer in het algemeen een gebrek aan patrouillematerieel. Een gedeelte daarvan is in het buitenland gerepareerd. Het actievermogen van de Libische kustwacht zal door de terugkeer daarvan, de noodzakelijke opleiding van de bemanning en de totstandbrenging van een passende bevels- en bestuursstructuur worden vergroot. Het teruggekeerde materieel moet worden onderhouden om het in een goede operationele conditie te houden.

¹⁵ Spanje, Italië, Malta, Frankrijk, Griekenland, Cyprus en Portugal.

¹⁶ Een en ander wordt gefinancierd in het kader van het instrument voor ontwikkelingssamenwerking. Opleiding kan ook worden verstrekt aan kustwachtpersoneel van Tunesië, Algerije en Egypte als die landen tot het Seahorse-programma toetreden.

¹⁷ Tot de financieringsmogelijkheden behoren het Noodtrustfonds voor stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van onregelmatige migratie en ontheemding in Afrika (ook wel „EU-trustfonds voor Afrika” genoemd) en het Europees nabuurschapsinstrument (ENI).

¹⁸ Ondertekend in het kader van het regionaal ontwikkelings- en beschermingsprogramma in Noord-Afrika.

De capaciteitsversterking van de Libische kustwacht moet er op de lange termijn toe leiden dat de Libische autoriteiten een opsporings- en reddingsgebied kunnen aanwijzen dat geheel in overeenstemming is met de internationale verplichtingen. De EU verleent met dat perspectief voor ogen financiële steun aan de Italiaanse kustwacht om deze in staat te stellen de Libische kustwacht te assisteren bij de oprichting van een coördinatiecentrum voor redding op zee, zoals overeenkomstig internationale wettelijke vereisten nodig is voor doeltreffende coördinatie van de opsporings- en reddingsactiviteiten binnen het Libische opsporings- en reddingsgebied¹⁹. Zodra de Libische kustwacht gebruik kan maken van de satellietondersteunde communicatie-infrastructuur van het netwerk Seahorse Mediterranean (die dit jaar tot stand moet komen), kan zij informatie over incidenten uitwisselen en de patrouille- en reddingsactiviteiten coördineren met de kustwachten van de buurlanden en zo een grote bijdrage leveren aan de reddingsoperaties. Het Europees Grens- en kustwachtagentschap zal deze samenwerking ondersteunen met regelmatige monitoring- en surveillance-informatie²⁰. De modaliteiten voor de steun- en adviesverlening aan de Libische kustwacht na de opleiding en de terugkeer van het materieel zullen nader moeten worden onderzocht.

Tot slot zal de Commissie in de context van het actieplan voor de Europese maritieme veiligheidsstrategie²¹ in 2017 steun verlenen (met een subsidie van 80 000 euro) aan het Middellandse Zee Forum voor kustwachtfuncties. Die steun helpt de Libische kustwacht wederzijdse kennis te ontwikkelen, ervaringen en beste praktijken te delen en na te gaan op welke gebieden nog meer kan worden samengewerkt met kustwachten in lidstaten en andere derde landen aan de Middellandse Zee.

¹⁹ Schepen zijn verplicht om bijstand te verlenen aan vaartuigen in nood, zowel op grond van de traditie als op grond van het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS) van 1974. Het Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee (SAR) van 1979 bepaalt dat de partijen bij het verdrag regelingen moeten treffen voor de verlening van passende opsporings- en reddingsdiensten in hun kustwateren. De partijen worden ook aangemoedigd overeenkomsten inzake opsporing en redding te sluiten met buurlanden, waarbij opsporings- en reddingsgebieden worden ingesteld en wordt voorzien in bundeling van faciliteiten, vaststelling van gemeenschappelijke procedures, opleiding en verbindingsbezoeken. Het verdrag bepaalt verder dat de partijen maatregelen moeten treffen om te verzekeren dat reddingsteams van andere partijen snel de territoriale wateren kunnen binnenvaren. Libië heeft zowel het SOLAS- als het SAR-verdrag geratificeerd.

²⁰ Verkregen van Eurosur – de door het Europees Grens- en kustwachtagentschap beheerde Eurosur Fusion Services maken het mogelijk dat vertrekpunten in derde landen regelmatig worden gemonitord en dat verdachte vaartuigen overal op de Middellandse Zee worden opgespoord en gevolgd met behulp van positie-indicatiesystemen voor schepen, satellieten en observatievliegtuigen.

²¹ De Europese maritieme veiligheidsstrategie is door de Europese Raad goedgekeurd in juni 2014. Het betreft een gezamenlijk EU-plan ter verbetering van de proactieve en reactieve respons op uitdagingen zoals vrede en veiligheid en het toezicht aan de buitengrenzen.

Belangrijkste maatregelen:

- voorzien in de financiering van opleidingsprogramma's voor de Libische kustwacht door met onmiddellijke ingang voor het Seahorse-programma 1 miljoen EUR extra uit te trekken en een subsidie van 2,2 miljoen EUR te verlenen in het kader van het regionaal ontwikkelings- en beschermingsprogramma in Noord-Afrika;
- erop toezien dat voor diverse opleidingsbehoeften in de toekomst duurzame aanvullende financieringsbronnen beschikbaar zijn;
- de Libische autoriteiten bijstaan bij de oprichting van een coördinatiecentrum voor redding op zee en de verbetering van de operationele samenwerking met lidstaten;
- steun verlenen aan de levering van extra patrouillematerieel aan de Libische kustwacht en toezien op het onderhoud daarvan.

3. DE STRIJD TEGEN MENSENSMOKKELAARS EN -HANDELAARS OPVOEREN

Om ervoor te zorgen dat minder mensen vertrekken en om levens te redden, is het van groot belang krachtiger op te treden tegen mensensmokkelaars en -handelaars in het Middellandse Zeegebied en Noord-Afrika. De strijd tegen mensensmokkel is een belangrijk oogmerk van operatie Sophia en er wordt aan gewerkt om deze directe operaties op volle zee aan te vullen door bij te dragen aan de capaciteit van de Libische kustwacht, die binnen de territoriale wateren van Libië kan optreden. Ook draagt operatie Sophia ertoe bij dat binnen het actieterrein het situationeel bewustzijn met betrekking tot deze kwesties wordt bevorderd. Er zullen nadere opties worden verkend om de monitoring en informatievergaring uit te breiden en om in te spelen op de evoluerende werkwijze van de mensensmokkelaars, teneinde het optreden van de Libische autoriteiten beter te ondersteunen.

Een eerste prioriteit betreft het operationeel maken van het netwerk Seahorse Mediterranean in het voorjaar van 2017. Dit programma beoogt de grensautoriteiten van de Noord-Afrikaanse landen te versterken en hun capaciteit te ontwikkelen om informatie te delen en acties te coördineren met hun tegenhangers in de EU en de lidstaten in het Middellandse Zeegebied. De specifieke doelstellingen bestaan erin het situationeel bewustzijn van de autoriteiten van de Noord-Afrikaanse landen te verbeteren wat betreft irreguliere migratiestromen en illegale handel op hun grondgebied (met name in de kustgebieden en binnen de territoriale wateren) en hun reactievermogen op nationaal en regionaal niveau te versterken, onder meer voor opsporings- en reddingsoperaties op zee. Een belangrijk onderdeel hiervan is het opzetten van een beveiligd communicatienetwerk tussen de grensautoriteiten van alle landen in het Middellandse Zeegebied.

Italië, Malta, Griekenland, Cyprus, Frankrijk, Spanje en Portugal hebben hun nationale coördinatiecentra voor grensbewaking van Eurosur gekoppeld aan het netwerk Seahorse Mediterranean. Er wordt aan gewerkt om ervoor te zorgen de Libische kustwacht beschikt over de nodige uitrusting om zich in verbinding te stellen met de lidstaten, zodat alle partijen elkaar bijna in real time over incidenten kunnen informeren en hun patrouilleactiviteiten kunnen coördineren. Het streven is onder meer met het Europees Grens- en kustwachtagentschap even doeltreffend samen te werken bij het voorkomen van mensensmokkel als momenteel reeds het geval is op de Atlantische Oceaan.

Aangezien mensensmokkelaars steeds vaker gebruikmaken van kleine bootjes en rubberen opblaasboten in plaats van houten schepen, zouden hun activiteiten doeltreffend kunnen worden ontwricht door specifiek te focussen op hun materieel (boten, motoren, voertuigen).

Het is een hele opgave om dit doel te bereiken en het zou een gecoördineerde aanpak vergen. De EU is bereid om door middel van haar operaties, agentschappen en instrumenten samen met de lidstaten, Interpol en andere partners in de regio uit te zoeken wat er moet gebeuren. De middelen voor inlichtingen en bewaking zouden moeten worden gebundeld om de relevante locaties en routes beter te monitoren en gericht aan te pakken, en om de mensensmokkelaars die er gebruik van maken, te identificeren. Met name zouden, door gebruik te maken van de Eurosur Fusion Services, de vertrekpunten in derde landen regelmatig kunnen worden gemonitord en verdachte vaartuigen in de hele Middellandse Zee kunnen worden opgespoord en gevolgd, door middel van systemen voor positie-indicatie, satellieten en observatievliegtuigen. Deze maatregelen zijn een aanvulling op de inspanningen op volle zee in het kader van operatie Sophia om de activiteiten van mensensmokkelaars en -handelaars te ontwrichten. Dit betekent dat materieel beschikbaar moeten blijven voor operatie Sophia; ook zou er verder over moeten worden nagedacht over de bredere bijdrage die de operatie levert aan maritieme beveiliging. Een belangrijke rol is ook weggelegd voor het gezamenlijk operationeel team Mare, dat is ondergebracht bij Europol en in maart 2015 is opgezet voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit die irreguliere migratie via de Middellandse Zee mogelijk maakt. In februari 2016 is het gezamenlijk operationeel team Mare opgenomen in het Europees Centrum tegen migrantensmokkel van Europol. Het team bestaat uit gedetacheerde specialisten uit zeven lidstaten. Deze lidstaten wisselen in real time informatie uit om netwerken van mensensmokkelaars te ontwrichten.

Uiteindelijk kan de strijd tegen de criminele organisaties die zich bezighouden met migrantensmokkel alleen tot doeltreffende en duurzame resultaten leiden als er tegelijkertijd maatregelen worden genomen om de achterliggende oorzaken aan te pakken en het lastiger te maken voor deze organisaties om werkrachten te ronselen. De huidige ondersteuning van gemeenten op de migratieroute (met name migratieknooppunten en kuststeden) zou dan ook moeten worden opgevoerd²², zodat capaciteitsopbouw, sociaal-economische ontwikkeling en toegang tot basisdiensten (ook voor migranten) kunnen worden versterkt en smokkelactiviteiten worden ontmoedigd.

Belangrijkste maatregelen:

- waarborgen dat het netwerk Seahorse Mediterranean in het voorjaar van 2017 operationeel wordt, ter verbetering van de informatie-uitwisseling en operationele coördinatie tussen de Libische kustwacht en deelnemende lidstaten;
- de deelname van Tunesië, Algerije en Egypte aan het netwerk Seahorse Mediterranean aanmoedigen;
- gericht optreden met betrekking tot het materieel van mensensmokkelaars door inlichtingen van de lidstaten, EUNAVFOR MED Sophia, het Europees Grens- en kustwachtagentschap, Europol, Interpol en partners in de regio te bundelen, met name door gebruik te maken van de diensten van Eurosur Fusion Services.

²² Het Comité van de Regio's ontwikkelt samenwerking met Libische gemeenten op diverse vlakken, waaronder migratie.

4. BESCHERMING VAN MIGRANTEN, BEGELEIDE VRIJWILLIGE TERUGKEER EN TERUGKEER

Als er krachtiger wordt opgetreden tegen mensensmokkel, zal op land moeten worden voorzien in de grotere behoefte aan bescherming en begeleide vrijwillige terugkeer. Bovendien zijn als gevolg van instabiliteit en onveiligheid grote delen van de bevolking en grote groepen onderdanen van derde landen²³, van wie er veel uiterst kwetsbaar zijn, ontheemd geraakt. Zij bevinden zich thans in vertrek- of doorvoergebieden in het land, waar werkelijk bestuur ontbreekt. Het beschermen van migranten en het wegnemen van de opgebouwde druk vragen zowel om onmiddellijke actie als om een langeretermijnaanpak. Er zijn vier belangrijke actiepunten: versterkte bescherming en humanitaire bijstand aan migranten, hulp bij herintegratie in de lokale economie, vrijwillige terugkeer naar het land van herkomst en hervestiging van degenen die internationale bescherming behoeven.

De Libische autoriteiten moeten via samenwerking en dialoog worden ondersteund bij het opbouwen van hun migratiebeheerscapaciteit. Er loopt reeds een project om de spilfiguren in de relevante ministeries (Binnenlandse Zaken, Justitie, Buitenlandse Zaken) te identificeren en om samen met de betrokken ministeries synergieën en platforms inzake migratiebeheer te creëren²⁴.

De omstandigheden in de centra waar migranten worden vastgehouden, zijn onaanvaardbaar en voldoen niet aan de internationale mensenrechtennormen. Het is cruciaal dat er in deze centra voor adequate omstandigheden wordt gezorgd; aan mishandeling, foltering, afpersing en onmenselijke behandeling moet een einde komen. Er moet dringend worden samengewerkt met de Libische autoriteiten en internationale organisaties als de IOM en de UNHCR om ervoor te zorgen dat deze centra passende voorzieningen bieden, overeenkomstig de mensenrechtennormen. In nauwe samenwerking met internationale organisaties zouden alternatieven voor bewaring moeten worden ontwikkeld, met name voor vrouwen en minderjarigen. Voorts moet de veiligheid worden gewaarborgd van zowel de migranten als de hulporganisaties die in deze centra actief zijn.

Een ander belangrijk punt is dat de UNHCR en IOM vrije toegang moeten hebben tot personen die internationale bescherming behoeven, en met name tot de kwetsbaren onder hen.

De Commissie zal met de Libische autoriteiten en de betrokken internationale organisaties overleggen om deze problemen op te lossen; zo nodig zal zij meer middelen voor gerichte financiering uittrekken.

Een deel van de onderdanen van derde landen in Libië is naar het land getrokken om werk te zoeken. Veel van hen zijn nu gestrand, door de instabiliteit en het verlies van werkgelegenheid. Een van de oplossingen voor hun situatie bestaat erin waar mogelijk lokale integratie te bevorderen. In gebieden waar zich binnenlands ontheemden en migranten op doorreis bevinden, is een proefinitiatief gestart, dat zou moeten worden uitgebreid. Het beoogt sociale stabilisering, onder meer door werkgelegenheid te scheppen voor personen die bescherming behoeven; dit moet ook hun acceptatie door de gastgemeenschappen bevorderen.

Veel andere migranten hebben wellicht redenen om terug te keren tot hun land van herkomst, als hun plannen om werk te vinden in Libië sneven of hun hoop om naar Europa te reizen, niet

²³ Er zij op gewezen dat de Libische arbeidsmarkt al geruime tijd voor een aanzienlijk deel afhankelijk is van migranten.

²⁴ Uit het ENI gefinancierd project van 3 miljoen EUR (component 1 van het project ter ondersteuning van op rechten gebaseerd migratiebeheer en asiel in Libië).

uitkomt. In dergelijke gevallen kan begeleide vrijwillige terugkeer een optie zijn. De EU voert projecten²⁵ uit die het gemakkelijker moeten maken voor gestrande migranten om vrijwillig terug te keren uit Libië naar hun landen van herkomst. In december 2016 is groen licht gegeven voor een project ter waarde van 20 miljoen EUR uit hoofde van het EU-trustfonds voor Afrika. Dit project is erop gericht het migratiebeheer te verbeteren, te voorzien in de dringende behoefte aan bescherming en te voorkomen dat migranten omkomen. Het project moet zowel migranten op ontschepingspunten en in detentiecentra hulp bieden als het aantal humanitaire repatriëringen verhogen (initieel streefcijfer: 5 000 migranten) en re-integratie bevorderen²⁶. De EU zal met de Libische autoriteiten samenwerken om te zorgen voor passende beveiligingsvoorwaarden voor de internationale operatoren die betrokken zijn bij de begeleide vrijwillige terugkeer. Ook blijft zij bereid om dit werk snel uit te breiden, onder meer met aanvullende maatregelen in buurlanden, indien het project goed blijkt te werken.

De mogelijkheden voor re-integratie in plaatselijke gemeenschappen en voor begeleide vrijwillige terugkeer zouden kunnen worden aangevuld door hervestiging, met name voor de meest kwetsbare personen. De EU onderzoekt samen met de UNHCR of het praktisch haalbaar is om degenen die internationale bescherming nodig hebben, vanuit Libië te hervestigen naar EU-lidstaten en andere internationale partners. Hervestiging kan ertoe bijdragen dat personen die internationale bescherming behoeven op ordelijke en veilige wijze aankomen op het grondgebied van de landen van hervestiging. Daarbij kunnen nog voordat iemand het grondgebied van de landen van hervestiging bereikt, veiligheidscontroles worden verricht. Maar hervestiging kan ook een uitdrukking zijn van solidariteit met het gastland, dat zo wordt geholpen bij het opvangen van grote aantallen mensen die op de vlucht zijn voor oorlog of vervolging. De maatregel kan ook personen die internationale bescherming behoeven er ook van weerhouden een gevaarlijke reis te ondernemen. De haalbaarheid, concrete uitvoeringsbepalingen en het ritme van dergelijke hervestigingsactiviteiten zouden in nauwe samenwerking met de Libische regering en de internationale partners moeten worden onderzocht. Daarbij zou ook de evolutie van de situatie ter plaatse in het oog moeten worden gehouden. Ook zouden er lidstaten moeten instemmen met deelname aan hervestiging vanuit Libië²⁷.

Naast deze specifieke actie die in Libië moet worden bevorderd, zou de EU de landen in de regio moeten blijven ondersteunen bij het ontwikkelen van hun asiel- en migratiestelsels, om

²⁵ Projecten met een totale waarde van 35 miljoen EUR, gefinancierd uit het Europees nabuurschapsinstrument/Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede/Financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking/Humanitaire bijstand en het Fonds voor asiel, migratie en integratie/Regionaal Ontwikkelingsprogramma.

²⁶ Dit project is onderdeel van een gezamenlijk initiatief ter waarde van 100 miljoen EUR van het EU-trustfonds voor Afrika en de IOM, dat de bescherming en re-integratie beoogt van terugkeerders langs de migratieroutes door het centrale Middellandse Zeegebied. Deze routes voeren door veertien landen in de Sahel en het gebied rond het Tsjaadmeer, waaronder Libië. Met bijdragen van Duitsland (45 miljoen EUR) en Italië (22 miljoen EUR). Daarbij voorziet dit gezamenlijke initiatief in de bescherming van 60 000 gestrande migranten in nood, de terugkeer van 24 000 personen en ondersteuning bij de re-integratie van migranten. Ook zal in het kader van dit project voorlichting over de gevaren van en alternatieven voor irreguliere migratie worden gegeven aan de 2 000 gemeenschappen in gebieden met veel aspirant-migranten en aan de 200 000 migranten die onderweg zijn. Daarnaast ondersteunen de acties het verzamelen en analyseren van gegevens in elk van de betrokken landen en op regionaal niveau. Het doel is om beleid en acties op harde gegevens te baseren en de capaciteit van overheden en lokale belanghebbenden op te bouwen, om te waarborgen dat de maatregelen duurzaam zijn en breed worden gedragen.

²⁷ Belangrijk is ook wat er gebeurt met het voorstel voor een Uniekader voor hervestiging (COM(2016) 468 final van 13.7.2016).

te beginnen wat de registratie van migranten betreft. Dit zal ook de beschermings- en asielstelsels in de regio verbeteren, overeenkomstig de doelstellingen van het regionaal ontwikkelings- en beschermingsprogramma voor Noord-Afrika. Als er aan de betrokken voorwaarden wordt voldaan, zouden de lidstaten het begrip "veilig derde land" uit het asielacquis vervolgens kunnen toepassen. De bepalingen inzake veilige derde landen behoren tot de belangrijkste onderdelen van een doeltreffend systeem voor het beheersen van de migratiecrisis. Hiermee zou rekening moeten worden gehouden bij de besprekingen die momenteel worden gevoerd over de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en bij toekomstig overleg over het EU-terugkeerbeleid en de toepassing daarvan.

Naast de informatiecampaagnes in de landen van herkomst en langs de migratieroutes in Afrika zijn er ook gerichte informatiecampaagnes nodig in Libië, om te wijzen op de risico's van irregulier vertrek en op de mogelijkheid van begeleide vrijwillige terugkeer. Deze activiteiten zouden met name gericht moeten zijn op het eerste deel van de route en op het zuiden van Libië, aangezien de nabijheid van de kust over het algemeen een krachtige motivatie is voor de migranten om door te reizen.

Belangrijkste maatregelen:

- overleggen met de Libische autoriteiten om te waarborgen dat de omstandigheden in de centra voor migranten worden verbeterd, met bijzondere aandacht voor kwetsbare personen en minderjarigen. Daarbij nauwer samenwerken met de IOM en de UNHCR;
- nauwer samenwerken en overleggen met Libische gemeenten om alternatieve bestaansmiddelen te bevorderen en de veerkracht van de lokale gastgemeenschappen te ondersteunen;
- de opbouw van capaciteit inzake migratiebeheer van de Libische autoriteiten ondersteunen;
- in samenwerking met de Libische autoriteiten internationale organisaties als de UNHCR ondersteunen bij het oplossen van de situatie van personen die internationale bescherming behoeven, onder meer door middel van hervestiging;
- de IOM ondersteunen bij het verbeteren van de situatie van de migranten in Libië en het uitvoeren van een project voor begeleide vrijwillige terugkeer vanuit Libië; wellicht kan het aanvankelijke streefcijfer van 5 000 migranten naar boven worden bijgesteld.

5. DE MIGRANTENSTROMEN OVER DE ZUIDGRENS VAN LIBIË BEHEERSEN

Aangezien Libië al een groot aantal migranten en binnenlands ontheemden telt, is het voor het beperken van de migratiedruk cruciaal om de instroom van nieuwkomers via de zuidgrens te beheersen. Daarbij is het succes van het actieplan van Valletta en het partnerschapskader van groot belang.

De EU draagt hieraan op verschillende manieren bij, met name door middel van missies en projecten in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB).

De EU-missie voor bijstandsverlening inzake grensbeheer in Libië (EUBAM), die momenteel actief is in Tunis, heeft de capaciteit ontwikkeld om onafhankelijke bezoeken aan Tripoli te brengen. De missie legt de laatste hand aan een inventarisatie van de belangrijkste actoren op veiligheidsgebied en onderzoekt met de Libische autoriteiten of er in de toekomst een civiele GVDB-missie mogelijk is. Bij deze eventuele missie zou naar politie/rechtsstaat/grensbeheer kunnen worden gekeken en zouden adviezen en opleiding kunnen worden gegeven aan de Libische autoriteiten. Er zullen nadere pogingen worden ondernomen om de Libische

autoriteiten te ondersteunen. Daarnaast zouden door middel van andere instrumenten, zoals operatie Sophia en het Europees Grens- en kustwachtagentschap, acties kunnen worden uitgevoerd om te zorgen voor betere monitoring en informatiestromen²⁸. Ook moet er worden overwogen om technologieën, voertuigen en andere middelen ter beschikking te stellen ter verbetering van het toezicht op de Libische landgrenzen.

Lokale stabiliseringsinspanningen zijn eveneens van groot belang voor betere samenwerking met gastgemeenschappen. De IOM voert sinds mei 2016 in Zuid-Libië een project uit dat is gericht op gastgemeenschappen, binnenlands ontheemden en migranten. Dit project zou kunnen worden beoordeeld om na te gaan of het voor uitbreiding en herhaling in aanmerking komt. Door middel van het Instrument voor vrede en stabiliteit ondersteunt de EU verscheidene projecten om bij te dragen aan conflictoplossing, uitvoering te geven aan een akkoord tussen conflictpartijen, en pogingen op het niveau van de gemeenschappen om het geweld te beteugelen, te versterken, met name in Zuid-Libië.

De bijdrage van de EU aan het beheer van de migratie naar Zuid-Libië omvat ondersteuning van zowel de capaciteitsopbouw op het gebied van veiligheid en defensie als processen van regionale veiligheidssamenwerking in de Sahel, met name in het kader van de G5. De EU-opleidingsmissie en EUCAP Sahel Mali²⁹ dragen bij aan de verbetering van het grenstoezicht in Mali door middel van opleiding en advies. Niger is een belangrijk knooppunt op de migratieroutes richting Europa. Het land krijgt dan ook meer aandacht in het kader van het GBVB; zo is er een permanente aanwezigheid in het kader van de missie EUCAP Sahel Niger³⁰ in Agadez. Deze missie beoogt de Nigerese autoriteiten te ondersteunen bij de aanpak van irreguliere migratie en de bestrijding van de daarmee samenhangende mensenhandel en georganiseerde criminaliteit. In het kader van de regionalisering van GBVB-missies in de Sahel en de verwachte opbouw van een GBVB-netwerk in de regio wordt de ondersteuning op deze gebieden uitgebreid met andere landen in de regio, waaronder met name Mauritanië, Burkina Faso en Tsjad.

De samenwerking met Niger uit hoofde van het partnerschapskader zou ten volle moeten worden benut om de stromen via de Zuid-Libische grens in te dammen. Het aantal personen dat zich vanuit Niger aan de gevaarlijke doortocht door de Sahara waagt, is gedaald van meer dan 70 000 in mei 2016 tot rond 1 500 in oktober van datzelfde jaar³¹. De werkzaamheden in Agadez kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Concreet zou er onder meer voor kunnen worden gekozen de gemeenschappen en migranten op grotere schaal voor te lichten en bewust te maken, en de maatregelen voor re-integratie en begeleide vrijwillige terugkeer uit te breiden tot Agadez en Niamey. Agadez zou ook kunnen fungeren als een verzamelplaats voor begeleide vrijwillige terugkeer van in Libië gestrande migranten. Dit hangt samen met de

²⁸ Hiervoor zou ook gebruik kunnen worden gemaakt van Eurosur Fusion Services.

²⁹ De missie EUCAP Sahel Mali is gestart in januari 2015, na de EU-opleidingsmissie in Mali in 2013, om de capaciteit van de Malinese binnenlandse veiligheidstroepen te verbeteren teneinde hun operationele doeltreffendheid te bevorderen, hun respectieve hiërarchische structuren te herstellen, de rol van de rechterlijke en bestuurlijke autoriteiten te versterken waar het gaat om het beheer van en het toezicht op hun missies, en de inzet in het noorden van het land weer mogelijk te maken.

³⁰ EUCAP Sahel Niger is in juli 2012 gestart om de capaciteiten van de Nigerese veiligheidsdiensten op het gebied van de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit te verbeteren en politieke stabiliteit, veiligheid en governance in Niger te bevorderen. Sinds 2015 verleent de missie bijstand om de migratiestromen beter te controleren en beheren, irreguliere migratie te bestrijden en de daarmee samenhangende criminaliteit terug te dringen.

³¹ COM (2016) 960 final van 14.12.2016: Tweede voortgangsverslag over de eerste resultaten van het partnerschapskader met derde landen in de context van de Europese migratieagenda.

lopende ondersteuning van de Nigerese grensautoriteiten met het oog op een beter toezicht op de grens tussen Niger en Libië.

Voorts zal de regio rond Agadez worden ondersteund bij de ontwikkeling van een lokale economie die geen verband houdt met mensensmokkel. Bij de inspanningen om Nigers toezicht op de grens met Libië te verbeteren, de migrantenstroom te beheersen en begeleiding bij vrijwillige terugkeer te verlenen, moet rekening worden gehouden met de mogelijke gevolgen voor de gemeenschappen in Noord-Niger die garen spinnen bij migrantensmokkel. Ook daar zal als alternatief voor migrantensmokkel moeten worden gezorgd voor passende bestaansmiddelen en toegang tot legale en levensvatbare markten.

De nauwe samenwerking met Niger omvat ook gerichte maatregelen tegen smokkelaars. De door Niger ontwikkelde strategie omvat gezamenlijke onderzoeksteams, de uitvoering van de antismokkelwet van 2015 en de opbouw van de capaciteit van onderzoekers en officieren van justitie om bij te dragen aan de controle van de stromen die door Niger komen. Binnenkort zullen een Europese migratieverbindingfunctionaris en een verbindingfunctionaris van het Europees Grens- en kustwachtagentschap in Niger worden ingezet om de EU te helpen bij het opvoeren van haar capaciteit om te overleggen en samen te werken met de Nigerese autoriteiten bij de aanpak van irreguliere migratie en bij het beter organiseren van het migratiebeheer.

Nauwere banden tussen de EU-aanwezigheid in Niger en Mali enerzijds en Europol anderzijds kunnen ook ten goede komen aan de beoordeling en analyse van de activiteiten van mensenhandelaars en -smokkelaars, en zorgen voor betere ondersteuning van de lokale autoriteiten, aansluitend bij een bestaand programma dat door het EU-trustfonds voor Afrika wordt ondersteund om banden met Interpol tot stand te brengen. Aan dit succesvolle model, waardoor de cijfers aantoonbaar afnemen, zou navolging moeten worden gegeven met andere regionale partners, zoals met name Mali, Tsjaad, Egypte, Algerije en Sudan, en in andere landen die betrokken zijn bij de processen van Khartoem en Rabat.

De EU bevordert al actief de dialoog tussen Libië en zijn zuidelijke buurlanden over het beheer van hun gemeenschappelijke grenzen en samenwerking met betrekking tot inlichtingen over migratieroutes. In augustus 2016 is een comité van de EU en Libië voor geïntegreerd beheer van landsgrenzen opgericht voor uitwisselingen over grensbeheer. Een ander potentieel forum voor verdere operationele samenwerking in de regio is het inlichtingennetwerk Afrika-Frontex, dat voorziet in een kader voor het geregeld delen van kennis en inlichtingen over grensbeveiliging. Het zou een risicoanalyse kunnen ontwikkelen en kortetermijnmissies kunnen organiseren om migratieroutes en eventuele verschuivingen vast te stellen, eventueel met ondersteuning van satellietbeelden. Op basis van overleg zullen potentiële prioritaire maatregelen en sectoren voor nauwere samenwerking uit hoofde van het EU-trustfonds voor Afrika worden vastgesteld. Regionale programma's, zoals Euromed Migration IV³² en Mediterranean City to City Migration Profiles³³, zijn bij uitstek geschikt om de dialoog over migratie tussen de landen in de regio te bevorderen en om ervaringen en beste praktijken op regionaal niveau te delen. Dit werk kreeg een impuls toen in juni 2016 de

³² Een regionaal project van 6,4 miljoen EUR (uit ENI), voor een brede, gezamenlijke aanpak van een doeltreffender dialoog en samenwerking inzake migratie, mobiliteit en internationale bescherming in het zuidelijke nabuurschap.

³³ Een regionaal project van 1,9 miljoen EUR (uit NEAR-TS), voor betere migratieplanning op stedelijk niveau in het zuidelijke Middellandse Zeegebied, door middel van samenwerking tussen vertegenwoordigers van steden en deskundigen in het kader van een speciaal netwerk van vijf zuidelijke en vijf Europese steden.

hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter en de ministers van Buitenlandse Zaken van Libië, Niger en Tsjaad bijeenkwamen om te spreken over grensbeheer. Dit forum kan ook worden gebruikt om mensensmokkel aan te pakken.

Belangrijkste maatregelen:

- alle EU-missies en -projecten benutten om de Libische autoriteiten te ondersteunen bij het grensbeheer en de bescherming van migranten in Zuid-Libië;
- grenssamenwerking, dialoog en informatie-uitwisseling tussen Libië en zijn zuiderburen bevorderen, onder meer door ten volle gebruik te maken van het inlichtingennetwerk Afrika-Frontex;
- de bestaande samenwerking met Niger in het kader van het partnerschapskader uitbouwen, verdere maatregelen nemen om de noordwaartse migratiedruk aan te pakken, mensenmokkel bestrijden en begeleide vrijwillige terugkeer bevorderen.

6. NAUWERE SAMENWERKING MET EGYPTEN, TUNESIË EN ALGERIË TER VOORKOMING VAN IRREGULIERE MIGRATIE EN VERLEGGING VAN DE ROUTES

Het risico dat er als gevolg van de gezamenlijke acties met Libië andere routes ontstaan in buurlanden, moet zoveel mogelijk worden beperkt door in de regio de dialoog en de samenwerking inzake migratie te verdiepen. Landen als Algerije, Egypte en Tunesië, waar grote aantallen migranten verblijven, zouden in aanmerking komen voor ondersteuning voor begeleide vrijwillige terugkeer. Ook zou er nadere bijstand aan deze landen moeten worden verleend om hun eigen functionerende asielstelsel te ontwikkelen en hulp te bieden aan degenen die internationale bescherming behoeven. Ook de samenwerking met de Verenigde Naties en EU-agentschappen³⁴ zou vastere vorm kunnen krijgen. Hetzelfde geldt voor hun deelname aan gemeenschappelijke initiatieven als het netwerk Seahorse Mediterranean. Dit zou zowel de praktische samenwerking als een gemeenschappelijke aanpak van beter migratiebeheer stimuleren, zulks met het oog op het redden van levens op zee, met inachtneming van mensenrechten, zoals voorgeschreven door de internationale en EU-normen.

De Euromediterrane Associatieovereenkomst met Egypte van 2004 bevatte bepalingen inzake samenwerking op migratiegebied, maar hieraan is slechts in beperkte mate invulling gegeven. De formele dialoog EU-Egypte is op grond van het herziene Europese nabuurschapsbeleid nieuw leven ingeblazen en de beschrijving van de prioriteiten van het partnerschap tussen de EU en Egypte³⁵, die de komende jaren het overkoepelende beleidskader vormen voor de betrekkingen, zal een apart hoofdstuk bevatten over nauwere samenwerking met betrekking tot alle aspecten van migratie en mobiliteit. Dit is nu een belangrijk thema bij contacten op politiek niveau, zoals meest recentelijk in het kader van de bezoeken van verscheidene leden van de Commissie aan Caïro in het najaar van 2016 en een bezoek van topambtenaren op 22 januari. Naar aanleiding hiervan hoopt de EU nu spoedig een brede migratiesamenwerking met Egypte te starten. De snelle inzet van de Europese migratieverbindingfunctionaris bij de EU-delegatie in Egypte zal ook een impuls geven aan deze samenwerking.

³⁴ Het Europees Grens- en kustwachtagentschap bespreekt een werkregeling met de Egyptische autoriteiten.

³⁵ Hoewel de onderhandelingen zijn afgerond, zijn de prioriteiten van het partnerschap tussen de EU en Egypte nog niet formeel vastgesteld.

Als land van doorgang en vertrek speelt Tunesië een kleine rol. Dankzij het kader van het in maart 2014 gesloten mobiliteitspartnerschap is het beheer van de operationele en financiële ondersteuning echter verbeterd. Het partnerschapskader zorgt er momenteel voor dat de betrekkingen op dit gebied intensiever worden³⁶. In de gezamenlijke mededeling over de versterking van de EU-ondersteuning van Tunesië³⁷ wordt voorgesteld om meer EU-ondersteuning te geven aan de aanpak van de achterliggende oorzaken van irreguliere migratie en aan de uitvoering van een breed en nationaal migratie- en asielbeleid. Daarbij zou het onder meer gaan om praktische samenwerking bij terugkeer, wettelijke migratiemogelijkheden en ondersteuning van de Tunesische capaciteit om irreguliere migratie te voorkomen. Een project voor de hervorming van de beveiligingssector (ter waarde van 23 miljoen EUR) voorziet in ondersteuning van de capaciteitsopbouw op het gebied van grensbeheer. De aanstaande inzet van een Europese migratieverbindingfunctionaris bij de EU-delegatie in Tunesië zal nauwere samenwerking blijvend ondersteunen.

In oktober 2016 hebben Tunesië en de EU een eerste onderhandelingsronde over visumversoepelings- en overnameovereenkomsten gehouden. Als deze onderhandelingen vlot worden afgerond, zou Tunesië het eerste land in de zuidelijke nabuurschap van de EU worden dat van een doeltreffende en ambitieuze visumversoepelingsovereenkomst profiteert. De overnameovereenkomst zou de migratiesamenwerking een gezonde basis geven en potentiële doorreisemigranten moeten afschrikken. Betere praktische samenwerking bij overname zou nu al snellere identificatie van migranten en een doeltreffender afgifte van de nodige reisdocumenten kunnen inhouden.

De prioriteiten van het partnerschap tussen de EU en Egypte³⁸ zullen een nauwere samenwerking inzake migratie en mobiliteit omvatten. Er wordt reeds met de Algerijnse autoriteiten overlegd over het eerste uit het EU-trustfonds voor Afrika te financieren project³⁹. Bij de ontwikkeling van deze samenwerking zou de positie van Algerije als land van herkomst én doorreis in aanmerking kunnen worden genomen.

Belangrijkste maatregelen:

- intensiveren van de dialoog en de operationele samenwerking inzake het beheer van migratiestromen met Egypte, Tunesië en Algerije;
- versterken van de praktische samenwerking met het Europees Grens- en kustwachtagentschap, onder meer op het gebied van terugkeer.

7. MIDDELEN MOBILISEREN VOOR NOORD-AFRIKA

Hoewel de grootste opgave bij het beheren van de migratiestromen op de centrale Middellandse Zeeroute niet primair een gebrek aan geld is, maar het vinden van partners die de maatregelen ter plaatse kunnen uitvoeren, is er wel financiering nodig voor een aantal van de in deze gezamenlijke mededeling voorgestelde maatregelen, zoals het verbeteren van de

³⁶ COM(2016) 385 final van 7 juni 2016.

³⁷ JOIN(2016) 47 final van 29 september 2016.

³⁸ Hoewel de onderhandelingen zijn afgerond, zijn de prioriteiten van het partnerschap tussen de EU en Algerije nog niet formeel vastgesteld.

³⁹ In het kader van dit project wordt ondersteuning verleend aan een statistisch onderzoek naar migratie, aan de uitvoering van de nationale strategie ter voorkoming en bestrijding van mensenhandel, en aan de gezondheid van migranten (bestrijding van hiv en tbc).

omstandigheden in de centra voor migranten, het bevorderen van begeleide vrijwillige terugkeer en grensoverschrijdende en regionale samenwerking.

Een aantal van deze maatregelen kan worden gefinancierd via het brede pakket projecten dat reeds loopt: er is meer dan 50 miljoen EUR⁴⁰ uitgetrokken voor projecten op migratiegebied in Libië. Verdere financiering zal via tal van verschillende bronnen beschikbaar worden gesteld. Het EU-trustfonds voor Afrika (onderdeel Noord-Afrika) is daarvoor het belangrijkste specifieke instrument, dat sterk gericht is op de centrale Middellandse Zeeroute. In 2017 wordt uit dit fonds een financiële toewijzing van 200 miljoen EUR beschikbaar gesteld voor het onderdeel Noord-Afrika. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan projecten op het gebied van migratie die Libië betreffen. De Commissie zal later in 2017 de behoefte aan financiering opnieuw onderzoeken, in het licht van de voortgang die dan is geboekt bij de uitvoering van de in deze gezamenlijke mededeling beschreven maatregelen alsmede de concrete resultaten daarvan, en gelet op aanvullende maatregelen in 2018. Het EU-trustfonds voor Afrika is opgezet om het mogelijk te maken financiering niet alleen via de EU-begroting te laten lopen, maar ook met bijdragen van lidstaten te werken. De nationale bijdragen aan het trustfonds belopen 152 miljoen EUR. Ook op andere manieren hebben lidstaten een aanzienlijke bijdrage geleverd, met name door de inzet van vaartuigen en ander materieel alsook door middel van bilaterale programma's. De lidstaten wordt verzocht de EU-bijdrage aan het onderdeel Noord-Afrika te evenaren, zodat er grootschaliger kan worden opgetreden en de concrete impact maximaal wordt.

Het EU-trustfonds voor Afrika blijkt een doeltreffend kanaal te zijn, waarmee snel resultaat wordt geboekt. De Commissie kan nu al vaststellen dat het trustfonds een nuttig instrument blijft voor de in deze gezamenlijke mededeling beschreven maatregelen.

Belangrijkste maatregelen:

- 200 miljoen EUR mobiliseren voor het onderdeel Noord-Afrika van het EU-trustfonds voor Afrika, ten behoeve van projecten in 2017, waarbij prioriteit wordt gegeven aan projecten op het gebied van migratie die Libië betreffen;
- de lidstaten oproepen om de EU-bijdrage aan het onderdeel Noord-Afrika van het EU-trustfonds voor Afrika te evenaren.

8. CONCLUSIE

Het duidelijk dat als geen actie wordt ondernomen, vanaf het voorjaar van 2017 de ongecontroleerde irreguliere migratiestromen via de centrale Middellandse Zeeroute weer even groot zullen zijn als in 2016. Aangezien het overgrote deel van de migranten de Middellandse Zee probeert over te steken vanaf de Libische kust, werken de EU-lidstaten – met name Italië en Malta, waar de druk het hoogst is – nauw samen met de Libische autoriteiten om deze stromen te beheren en levens te redden op zee. De hele Europese Unie moet zich volledig achter deze inspanningen scharen. De EU heeft de afgelopen twee jaar in het kader van de Europese migratieagenda veel maatregelen, beleid en financiering opgezet om de vluchtelingen- en migratiecrisis doeltreffend aan te pakken. Dat geldt ook voor de centrale Middellandse Zeeroute. Solidariteit op alle gebieden is daarbij van groot belang.

⁴⁰ Dit cijfer omvat 30,5 miljoen EUR aan migratieprojecten in Libië die worden gefinancierd via het Europees nabuurschapsinstrument, het Instrument voor vrede en stabiliteit, en de regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's, en de 20 miljoen EUR uit het EU-trustfonds voor Afrika.

De onderhavige gezamenlijke mededeling bouwt hierop voort en bevat een aanvullend pakket brede operationele maatregelen die alle actoren snel moeten nemen om levens te redden, mensensmokkel te bestrijden, de levensomstandigheden van migranten en vluchtelingen in de Noord-Afrikaanse doorgangslanden te verbeteren, terugkeer naar het land van herkomst aan te moedigen en de stromen ten slotte in te dammen. Deze maatregelen zijn gericht op alle belangrijke segmenten van de centrale Middellandse Zeeroute en houden rekening met de bredere regionale context. Een wondermiddel is er niet, maar samen zouden deze maatregelen wel degelijk effect kunnen sorteren en ertoe kunnen bijdragen dat het bedrijfsmodel van mensensmokkelaars wordt ontwricht en dat minder mensen de gevaarlijke oversteek over de Middellandse Zee wagen. Het succes van deze maatregelen vereist nauwe samenwerking met de relevante partners in Noord-Afrika en gezamenlijke inspanningen en verbintenissen van de lidstaten en de EU-instellingen. Ook moet er worden samengewerkt met internationale organisaties als de UNHCR en de IOM. Een aantal van de voorgestelde maatregelen kan alleen volledig worden uitgevoerd wanneer de situatie ter plaatse dit toelaat. De voorgestelde maatregelen zijn een aanvulling op de maatregelen die al zijn genomen in het kader van de Europese migratieagenda, zoals het nieuwe partnerschapskader inzake migratie met derde landen en de lopende werkzaamheden ter versterking van intern EU-beleid, zoals het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en gemeenschappelijk optreden inzake terugkeer. Op basis van het bovenstaande beveelt de Commissie aan dat de staatshoofden en regeringsleiders, die op 3 februari in Valletta bijeenkomen, hun goedkeuring verlenen aan de operationele maatregelen zoals geschetst in deze gezamenlijke mededeling en weergegeven in bijlage I.