

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 22
Den Haag

Datum 24 april 2015
Betreft Verslag extra Europese Raad van 23 april 2015

Geachte Voorzitter,

Hierbij bied ik u aan, mede namens de minister-president, het verslag van de extra Europese Raad van 23 april 2015.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Verslag van de extra Europese Raad van 23 april 2015

Op 23 april jl. vond een extra bijeenkomst plaats van de Europese Raad (ER) die geheel in het teken stond van de recente menselijke tragedies in de Middellandse Zee. Basis van de bespreking vormde het 10-puntenplan van de Commissie dat eerder deze week verscheen en besproken is op een gezamenlijke Raad Buitenlandse Zaken en Justitie en Binnenlandse Zaken op 20 april (het verslag van deze gezamenlijke Raad ging uw kamer reeds toe). De ER eindigde met een verklaring waarin acties worden aangekondigd op de verschillende onderdelen van het 10-puntenplan, langs de volgende lijnen: toename van de aanwezigheid op zee, bestrijden van mensensmokkelaars, voorkomen van illegale migratiestromen en versterken van de interne solidariteit en verantwoordelijkheid.

De bijeenkomst begon met de traditionele gedachtewisseling met de voorzitter van het Europees parlement, Martin Schulz (toespraak bijgevoegd).

De leden van de ER stonden stil bij de buitenlandspolitieke context die heeft kunnen leiden tot de huidige situatie. De instabiliteit in Libië heeft een klimaat geschapen waarin smokkel en criminele activiteiten vrij spel hebben. Het werd daarom van belang geacht om naast onderstaande concrete voorstellen voor verder werk ook actieve steun te verlenen aan het door de VN geleide proces met als doel een centrale autoriteit te herstellen in Libië, in de vorm van een eenheidsregering. Ook zullen andere grondoorzaken moeten worden aangepakt, zoals conflict en instabiliteit. De minister-president heeft het belang onderstreept van inbedding van de afgesproken acties in een geïntegreerde aanpak, waarbij de samenwerking met landen van herkomst en doortocht centraal staat. Dit vindt zijn weerslag in de verklaring van de ER.

Versterken van de aanwezigheid op zee

De ER besloot tot een aanzienlijke versterking van de Triton en Poseidon operaties van Frontex. Het budget voor deze operaties wordt binnen de bestaande EU begroting verdrievoudigd, waarmee Frontex een vergelijkbare omvang behaalt als de eerdere Italiaanse operatie Mare Nostrum. Dit draagt bij aan versterking van de EU buitengrenzen en leidt ertoe dat meer levens kunnen worden gered in zoek- en reddingsoperaties. Nederland steunt deze uitbreiding en draagt meer dan evenredig bij aan deze operaties door middel van mensen en materiaal, inclusief een kustwachtvliegtuig. Vrijwel alle lidstaten toonden een bereidheid extra middelen bij te dragen aan deze door Frontex geleide operaties. Nederland deed in deze context het aanbod de inzet van het reeds aan Triton deelnemende kustwachtvliegtuig te verlengen indien dit door Frontex wordt gevraagd. De minister-president heeft er voorts aandacht voor gevraagd dat de op zichzelf noodzakelijke inspanningen om mensenlevens te redden geen averechts effect mogen hebben. Aanzuigende werking kan immers leiden tot nog meer slachtoffers. Daarom moet worden verkend of er mogelijkheden zijn op zee aangetroffen vluchtelingen direct op te vangen in de landen van herkomst. Hij wees ook op de verantwoordelijkheid van Noord-Afrikaanse landen zelf zoek- en reddingsoperaties ter plaatse te doen. Deze landen dienen een veel grotere rol te gaan spelen, zo nodig daarbij door geholpen de EU in de vorm van specifieke capaciteitsopbouw en expertise.

Bestrijden van mensensmokkelaars

Staatshoofden en regeringsleiders pleitten voor een harde aanpak van de mensensmokkelaars door deze voor de rechter te brengen en hun illegaal verkregen winsten te ontnemen. Hiertoe moeten de lidstaten en de verantwoordelijke EU-agentschappen, met name EUROPOL, FRONTEX, EASO en EUROJUST de informatie-

uitwisseling en samenwerking met relevante derde landen snel intensiveren. EUROPOL is specifiek gevraagd om op sociale media en internet actieve mensensmokkelaars aan te pakken die vluchtelingen en migranten proberen te werven.

Tevens zal de EU inzetten op het systematisch vernietigen van schepen die door de smokkelaars worden gebruikt. Hoge Vertegenwoordiger Mogherini werd in dit licht gevraagd GVDB-opties uit te werken, gebruikmakend van de geleerde lessen van de missie EU NAVFOR Atalanta en in overeenstemming met het internationaal recht. Het kabinet hecht aan een adequaat volkenrechtelijk mandaat voor een dergelijke missie.

Voorkomen van illegale migratiestromen

De diplomatieke inspanningen van de Unie op het gebied van migratie zullen worden vergroot door de dialoog hierover met Afrikaanse partners, onder meer via de Afrikaanse Unie en regionale samenwerkingsfora als het Khartoum-proces of het Rabat-proces, op alle niveaus te verstevigen. De Europese Raad besloot daarom om dit najaar een top te organiseren op Malta met de Afrikaanse Unie. Ook zullen landen op belangrijke migratieroutes als Tunesië, Egypte, Soedan, Mali en Niger meer hulp krijgen om hun grenzen beter te controleren. Voor wat betreft de landgrenzen zal de EU hiervoor bouwen op bestaande missies EUCAP Sahel, Mali en Niger en, zodra de veiligheidssituatie dat toelaat, EUBAM Libië. Tevens is afgesproken het bestaande netwerk van nationale migratieverbindings-functionarissen in relevante derde landen te versterken. De minister-president heeft ervoor gepleit hen ook op te dragen de informatiecampagnes ter preventie van illegale migratie te versterken, voortbouwend op en ter aanvulling van de inspanningen die in dit kader reeds worden geleverd door de International Organization for Migration (IOM).

De minister-president heeft eveneens in lijn met de motie Kuiken-Azmani aandacht gevraagd voor het aanpakken van de grondoorzaken van illegale migratie door een geïntegreerde inzet van onder meer ontwikkelingssamenwerking, humanitaire, economische en diplomatieke instrumenten. Om de beschermings- en migratiemanagementcapaciteiten in regio's van herkomst en doortocht van migranten te versterken, werd opgeroepen tot de spoedige implementatie van regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's (RDPP's) in de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika. Nederland zal de leiding nemen over het RDPP voor de Hoorn van Afrika dat per januari 2016 van start zal gaan. Het kabinet ziet dit als een goede kans om de geïntegreerde benadering in de praktijk te brengen.

Daarnaast dienen de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger alle mogelijke middelen, inclusief ontwikkelingssamenwerking en de toepassing van Europese en nationale terug- en overname-overeenkomsten, in te zetten om meer terugkeer van economische migranten naar hun landen van herkomst te bewerkstelligen. Migratie, inclusief terugkeer, dient hoog op de agenda te komen op ieder niveau van contacten en discussies met derde landen. Dit past in de door Nederland in 2014 geïnitieerde terugkeerpilots die Commissie en EDEO momenteel uitvoeren.

Versterken van interne solidariteit en verantwoordelijkheid

De Europese Raad benadrukte in deze context allereerst de noodzaak van een effectieve en gelijkvormige toepassing van de regels en afspraken van het Gemeenschappelijk Europees asielbeleid (GEAS) door alle deelnemende lidstaten, om te komen tot gemeenschappelijke Europese standaarden op dit terrein. De ER ging akkoord met het opzetten van een proefproject voor hervestiging van personen die bescherming nodig hebben in derde landen. Meerdere leden van de ER benadrukten het vrijwillige karakter van deelname aan dit proefproject. Het kabinet

staat positief tegenover dit voorstel van de Commissie, mits dat er toe leidt dat veel meer dan nu het geval is lidstaten een bereidheid tonen tot deelname aan dit proefproject.

De ER ging ook akkoord met de verhoging van hulp aan lidstaten die te kampen hebben met een bijzondere migratiedruk. Daarnaast werd besloten opties te onderzoeken om lidstaten in noodsituaties te ontlasten door op een vrijwillige basis statushouders over te brengen naar andere lidstaten. Omdat daar enkele serieuze haken en ogen aan zitten zal de Europese Commissie daartoe eerst verschillende opties presenteren. De minister-president bracht in dat die opties rekening dienen te houden met de structurele disbalans in de verdeling van asielverantwoordelijkheid tussen de lidstaten. Het kabinet vindt het van belang dat die verantwoordelijkheid evenredig tussen alle lidstaten wordt gedeeld.

Ten slotte steunde de ER de inzet van asiel-ondersteuningsteams door EASO in lidstaten die te kampen hebben met een bijzondere migratiedruk. Deze teams kunnen worden ingezet voor de gezamenlijke behandeling van asielaanvragen, inclusief registratie en het afnemen van vingerafdrukken. Ten aanzien van dit laatste gaf Nederland met andere lidstaten aan dat solidariteit met lidstaten die kampen met een bijzondere migratiedruk een kwestie van tweerichtingsverkeer is, en dus ook naleving van het EU-acquis vergt. Het belang van een volledige implementatie van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel werd daarom door de ER onderstreept.

Tot slot

Afgesproken werd onverwijld te starten met de implementatie van de overeengekomen afspraken op basis van een werkplan dat het Letse voorzitterschap en de Commissie volgende week zullen opstellen. De ER zal in juni a.s. spreken over de voortgang van de uitvoering hiervan, op basis van rapportage van de Raad en de Commissie. Er werd een beroep gedaan op de Commissie om in de Europese Agenda voor Migratie, die naar verwachting half mei a.s. zal uitkomen, een geïntegreerde benadering voor migratie te ontwikkelen.

Bert Koenders

**Extraordinary European Summit
23 April 2015 in Brussels
Speech by Martin Schulz
President of the European Parliament
- as prepared for delivery -**

Ladies and gentlemen,

Twenty years ago, I became a member of the European Parliament. For twenty years, the European Parliament has been calling for a truly European asylum and migration policy. Today, I could still deliver the same speech, I delivered twenty years ago. Sadly and tragically, not much has changed. We witness the same tragedy repeating itself over and over again as more people perish in the Mediterranean.

Yet another deadly shipwreck last Sunday with 800 refugees believed drowned has shocked us all deeply. These refugees left their homes because of war and persecution, famine and poverty. They came to Europe seeking protection. Hoping for a better life. But all they found was death.

Today, **the Mediterranean is the world's deadliest border**. For each person reaching our shores, we will never know with certainty how many have drowned in the sea. Every single life lost off our coasts is a stain on Europe.

Each time a refugee boat sinks, with people screaming, shouting and drowning, we swear "never again". We hold minutes of silence. We lay wreaths. We promise that this time must be the turning point. And then ...

Many people blame the deaths of these people on "the EU". But there is no such thing as an EU migration policy. We have a patchwork of 28 different national systems. It is not Brussels which decides about migration policy. It is London, Berlin, Paris, Rome, Riga, Lisbon who decide whether a specific country takes in refugees fleeing a war zone, whether asylum is granted, a return ordered or a rescue mission sent out. Because in the past twenty years the home affairs ministers of your countries have not been able or were unwilling to develop a European system. **The lack of a truly European asylum and migration policy is now turning the Mediterranean into a graveyard.**

Our immediate priority must be to save lives at sea. When people are dying right in front of our eyes, human decency demands that we hold out our hand to save them.

I urge you to quickly step up search and rescue operations in the Mediterranean. We must reinforce the joint operations in the Mediterranean coordinated by Frontex, Triton and Poseidon, by exponentially increasing the number of active vessels, assets and financial resources. Of course, this could have been done months ago, last October to be precise, when Triton was set up. I am sure that those of you around the table who were reluctant to contribute remember the discussion well.

We must also extend the reach of the operations so that they can intervene where people are drowning. Triton's operational reach must be increased to prevent, in some cases, a 48 hour delay before reaching those in distress. International humanitarian law obliges you to save people in distress at sea. I appeal to you: act now to save more people from drowning.

Ladies and gentlemen,

We are meeting in Brussels today to prevent more people from dying. But our responsibility does not stop here. We also have a responsibility towards those who survive.

Together we have to find a way to **manage migration that is humane and realistic**. And our common European action has to take place **in a spirit of solidarity with a fair sharing of responsibilities** among all EU countries.

I believe that in our search for new asylum and migration policies we should start by being honest: There are no simple answers.

Ladies and gentlemen, we are all affected by migration in different ways. The level of pressure varies widely. And the responsibilities are not evenly divided. Italy, Malta, Greece, Cyprus and Spain are directly affected by refugees arriving by sea. Because your countries happen to be the gateways to Europe. More than a hundred thousand people were rescued by Italy's search and rescue operation Mare Nostrum in 12 months. And I can only commend Italy for this humanitarian operation.

Malta, a country of 430.000 inhabitants is responsible for coordinating search and rescue operations in a zone of a quarter of a million square kilometres. These are hugely disproportionate duties.

Germany is faced with a very different challenge: It received more than 200,000 asylum applications last year, one third of all those made in the EU. Four Member States, Germany, Sweden, Italy and France fielded nearly two thirds of all asylum applications.

Clearly, we still have to find a fair division of responsibilities in a spirit of European solidarity. Because it is simply not fair to let the countries who border the Mediterranean deal with migration on their own. After all, the management of the EU's external borders is a common European responsibility, not a Maltese, Greek, Cypriot, Spanish or Italian issue. Nor is it fair to let a small number of countries host the majority of refugees. Clearly, we do need a system for fairly distributing refugees. I appeal to everyone around this table to step up to the challenge and accept their share of responsibility.

Ladies and gentlemen,

Last year an unprecedented 626 thousand **asylum** applications were received by EU member states. Some say this is too much. But less than half of these applications are granted. And if you compare this to 507 million Europeans, it becomes more manageable. And just take a look at what our neighbouring countries are doing: Only five per cent of Syrian refugees have found shelter in Europe whereas Lebanon, a country of five million, is hosting a million Syrians. Recently, I had the opportunity of meeting with Syrian refugees who have fled from conflict areas in search of shelter, in the Öncüpınar Refugee Camp. Under such tragic circumstances, it was heartwarming to see the smiling faces of children who are receiving the proper education they need. Thanks to the praiseworthy efforts by the Turkish Government to preserve the human dignity of these refugees.

Yes, we can do more. Especially, if we act together and shoulder our responsibilities together.

Clearly, we have to find a way to **treat refugees fairly, decently and equally**, no matter where they end up in Europe. But today, people fleeing for the same reasons are treated very differently in Europe - it is often a matter of pure chance. Some are granted asylum. Some are allowed to remain temporarily for humanitarian reasons. Others are sent back or remain irregularly. The Dublin System continues to perplex even our courts. We cannot leave the status and the rights of individuals to chance. That is absurd. That is not humane.

It is crucial to have the same procedural guarantees through the Union. I would like to call on you, ladies and gentlemen, to assist the member states bordering the Mediterranean in processing asylum applications swiftly via the EU Asylum Support Office, so that refugees are not held for a long time in overpopulated centres. Furthermore, we need an emergency relocation mechanism and we need it immediately.

But asylum is not the right tool to deal singlehandedly with the issue of migration - it was never meant to fulfil this role. For instance, in the event of a mass influx of displaced persons from conflict zones we need to urgently consider triggering special temporary protection, a binding mechanism for solidarity and increased use of humanitarian visas. The European Parliament has supported substantial resettlement from third countries for those fleeing current conflicts as a humanitarian measure. We should also examine ways of giving people the possibility to ask for asylum or protection from outside the EU.

And we have to create more avenues to enter the EU legally. Europe has always been and will continue to be a continent of immigration and emigration. We have to face up to this reality and recognize that we need an EU-wide **system of legal migration** for those who want to come and work. Some member states urgently need migrants for their ageing workforce, other member states don't. We have to take this reality into consideration. Of course, having a proper migration policy as a continent means having rules, and having fair rules means having some limitations and priorities. United States, Canada or New Zealand have a system of legal migration, too. A system with clear criteria on who can come and who not.

To sum up: Europe needs a coherent, predictable approach to asylum and migration. The Commission's Ten-Point-Plan, fully backed by your Foreign and Interior Ministers last Monday, is a positive starting point. The European Parliament now expects the Commission to submit an ambitious and comprehensive proposal on both asylum and legal migration policies next month. Jean-Claude Juncker, addressing the plenary some minutes before you were elected as Commission President by the European Parliament on 15 July last year you said that migration would be a priority during your mandate. We expect you to deliver on your promise.

Ladies and gentlemen,

Faced with humanitarian crises of unprecedented magnitude in our direct neighbourhood - from Libya to Ukraine, from Gaza to Iraq and Syria - due to civil wars, conflicts and failed states, we are called upon to do more.

We must fight the causes of migration, not the migrants. This includes closer cooperation with countries of origin and transit, also through agreements on migration management and mobility partnerships. The continued instability in Libya has allowed human trafficking to flourish. It has become a multi-million dollar business! These criminal traffickers are making money off other people's misery and putting their lives at risk by sending them on the dangerous journey across the Mediterranean in rickety boats. The human trafficking networks must be tackled. We now have to do our utmost to fight criminal human traffickers in our own neighbourhood too.

But this can only be part of the solution - the traffickers will find other routes as long as demand is strong and people feel it is their best option. We must support the ongoing talks between the Libyan political forces currently led under the auspices of UNSMIL and with the involvement of the Maghreb diplomacies. Hopefully these regional and UN efforts will lead to a Government of National Unity in Libya. This is key to stabilize the country and the EU must be prepared to deploy comprehensive assistance including a security sector reform.

Combating the causes for which refugees flee their home countries is of course the right thing to aim for. Yet, one might doubt the sincerity of this aim if at the same time international aid is cut, as happened during the last MFF. Amongst the Parliament's group leaders today there were calls for a fundamental increase in funding for humanitarian and development aid as a condition for agreement on the EU's budget for 2016. Furthermore, the debate on this long-term objective must never be used as an excuse to cover up the pressing need to provide immediate help.

The European Parliament believes that the EU must better connect migration, humanitarian aid, development and security issues. We cannot allow any more - as has been the case previously - that these different policies undermine each other.

Funding has to be better focused and streamlined.

Let me assure you, in the ongoing debate about our asylum and migration policies, the European Parliament will be the voice of solidarity. We will work constructively towards policies that are humane, realistic and based on our

European values. We will stand by your side, at this European Council which you decided to convene, if you launch an asylum and migration policy which responds to today's challenges humanely and effectively.

Thank you for your attention.