



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 25.2.2015
COM(2015) 58 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Vijfde verslag over de controle na de visumliberalisering voor de landen van de
Westelijke Balkan overeenkomstig de verklaring van de Commissie van
8 november 2010**

(Voor de EER relevante tekst)

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Vijfde verslag over de controle na de visumliberalisering voor de landen van de Westelijke Balkan overeenkomstig de verklaring van de Commissie van 8 november 2010

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Op grond van Verordening (EG) nr. 539/2001¹ kunnen burgers van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Montenegro en Servië die in het bezit van een biometrisch paspoort zijn, sinds december 2009 zonder visum naar EU-lidstaten (met uitzondering van Ierland en het Verenigd Koninkrijk) reizen. Burgers van Albanië en Bosnië en Herzegovina genieten sinds december 2010 dezelfde status. Visumvrij reizen blijft tot op vandaag een van de belangrijkste resultaten van het streven van deze landen naar Europese integratie.

De Commissie benadrukte in haar verklaring van 8 november 2010 voor de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken dat elk land van de Westelijke Balkan de uitvoeringsmaatregelen in zijn visumstappenplan moet blijven uitvoeren om de integriteit van de regeling voor visumvrij reizen te bewaren. Om de duurzaamheid te beoordelen van de hervormingen die de integriteit van de regeling moeten waarborgen, werd in de verklaring ook een mechanisme aangekondigd voor controle na de visumliberalisering.

Dit is het vijfde verslag over de controle na de visumliberalisering dat sinds 2010 wordt gepubliceerd². Het verslag bevat een overzicht van de ontwikkeling van het monitoringmechanisme na visumliberalisering, een evaluatie van de werking van de regeling voor visumvrij reizen en aanbevelingen voor hervormingen die moeten voorkomen dat de problemen waarmee deze regeling sinds 2010 gepaard gaat, zich opnieuw voordoen.

2. MECHANISME VOOR VERSTERKTE MONITORING NA DE VISUMLIBERALISERING

De dialoog tussen de Commissie en de landen van de westelijke Balkan over de regeling voor visumvrij reizen vindt plaats in het kader van het stabilisatie- en associatieproces en de hoofdstukken 23 en 24 van de toetredingsonderhandelingen. Vertegenwoordigers van de Commissie hebben bezoeken gebracht aan Albanië (april 2014), Bosnië en Herzegovina (mei, juli en november 2014), de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (november 2013), Montenegro (februari, maart, juli en oktober 2014) en Servië (februari 2014). Met hulp van deskundigen van de lidstaten hebben zij de voortgang en de kwaliteit van de hervormingen in verband met de regeling visumvrij reizen gecontroleerd. Nadere bijzonderheden over deze hervormingen zijn beschreven in het uitbreidingspakket 2014 van de Europese Commissie³.

Sinds december 2012 verstrekt elk van de visumplicht vrijgesteld land van de Westelijke Balkan de Commissie regelmatig statistieken over de migratiestromen naar de EU. De van de

¹ Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad.

² De referenties van de vorige verslagen zijn: SEC(2011) 695, SEC(2011) 1570, COM(2012) 472 en COM(2013) 836.

³ COM(2014) 700).

visumplicht vrijgestelde landen hebben in november 2014 een aantal beschrijvende verslagen ingediend over de maatregelen die zij hebben getroffen om de onregelmatige migratie naar de EU te beteugelen.

Frontex heeft, met hulp van het netwerk voor risicoanalyse inzake de Westelijke Balkan, tot op heden 47 waarschuwingsrapporten uitgebracht. De driemaandelijks risicoanalyses voor de Westelijke Balkan geven een samenvatting van de laatste ontwikkelingen in de regio op het gebied van grenstoezicht en onregelmatige migratie. Europol en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken EASO geven ook maandelijks trendrapporten uit en jaarlijks een verslag over de asielsituatie in de EU. Deze rapporten geven een zorgvuldige beoordeling van de migratietendensen vanuit de Westelijke Balkan en de maatregelen van de betrokken EU-lidstaten en de visumvrije staten om asielmisbruik te voorkomen.

3. WERKING VAN DE REGELING VOOR VISUMVRIJ REIZEN IN 2013 EN DE EERSTE NEGEN MAANDEN VAN 2014

3.1. Overzicht van de ontwikkelingen

Burgers van de vijf visumvrije Westelijke Balkanlanden dienen in de EU-lidstaten en de geassocieerde Schengenlanden **steeds meer visumaanvragen** in, sinds in 2009 de visumplicht werd afgeschaft. In 2013 werd het recordaantal van 53 705 aanvragen ingediend (figuur 1)⁴. Het aantal in de eerste negen maanden van 2014 ingediende aanvragen lag 40% hoger dan in dezelfde periode in 2013, wat kan betekenen dat 2014 wellicht alle records zal breken.

Het **aantal burgers van Westelijke Balkanlanden zonder visumplicht** als percentage van alle visumaanvragen in de EU en de geassocieerde Schengenlanden is sinds de liberalisering eveneens gestegen. Het percentage bedroeg, na een piek van 11,4% die in de eerste negen maanden van 2012 werd bereikt, 10,7% in de eerste negen maanden van 2014 (figuur 2)⁵.

De instroom van asielzoekers uit de Westelijke Balkan houdt nu het **hele jaar** aan, met tussen de winterpieken van 2013–2014 een paar minipieken in januari, maart en juli 2014 (figuur 3). Het aantal asielaanvragen blijft tussen deze winterpieken hoog, waardoor het aantal aanvragen in de eerste negen maanden van 2014 87% bedroeg van het totaal voor 2013.

Het percentage **herhaalde aanvragen** (twee of meer) is sinds begin 2013 ook gestegen en bereikte in september 2014 een nieuw record: 37% van het totale aantal aanvragen (figuur 3). Dat wil zeggen dat die maand bijna vier van de tien asielaanvragers in de Westelijke Balkan al eerder asiel hadden aangevraagd in de EU.

Het grootste aantal asielaanvragen uit de Westelijke Balkanlanden die van de visumplicht zijn vrijgesteld, wordt ingediend in **Duitsland** (figuur 4)⁶. Het percentage asielaanvragers uit de Westelijke Balkan dat in Duitsland een aanvraag indiende, steeg van 12% in 2009 tot 75% in de eerste negen maanden van 2014. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen nam Duitsland in 2014 wetgeving aan waarbij Servië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Bosnië en Herzegovina op de lijst van veilige landen van herkomst werden geplaatst⁷. Het is nog te vroeg om het effect van die maatregel te beoordelen. In oktober 2014 nam het aantal asielaanvragen in Duitsland uit *alle* visumvrije Westelijke Balkanlanden toe, wat een nieuwe winterpiek aankondigde. Het aantal aanvragen in Zweden is echter stabiel gebleven. De

⁴ Bron: Eurostat.

⁵ Bron: Eurostat.

⁶ Bron: Eurostat.

⁷ *Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer*, 5 november 2014.

hervorming van de Duitse asielregels kan op den duur leiden tot een grondige herverdeling van de stroom asielzoekers over de hele EU.

Servische burgers vormen nog steeds de grootste groep asielzoekers uit de visumvrije Westelijke Balkanlanden in de EU en de geassocieerde Schengenlanden (42% in 2013), hoewel hun regionale aandeel sinds de visumliberalisering is geslonken (figuur 5). Burgers van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Albanië maakten in 2013 gezamenlijk 21% uit van de asielzoekers uit de Westelijke Balkan. Het aandeel van Albanië blijft sinds de visumliberalisering echter stijgen en dat van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië daalt nog steeds. Burgers van Bosnië en Herzegovina maakten in 2013 14% uit van de asielzoekers uit de Westelijke Balkan, en hun aandeel is sinds de visumliberalisering toegenomen. Met 2% was het aandeel van Montenegro in 2013 nog steeds verwaarloosbaar.

Burgers van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië vroegen in 2013 verhoudingsgewijs het vaakst asiel aan in de EU en de geassocieerde Schengenlanden: vijf asielzoekers per 1 000 inwoners (figuur 6). Albanese burgers waren daarna het sterkst geneigd asiel aan te vragen: vier asielzoekers per 1 000 inwoners. Servië, Bosnië en Herzegovina en Montenegro kwamen op de derde, vierde en vijfde plaats met een aantal asielzoekers per 1 000 inwoners van respectievelijk drie, twee en één.

De geografische **link tussen land van herkomst en land van bestemming** duidt op een nog uitgesprokener voorkeur voor Duitsland dan in voorgaande jaren (figuur 7). De overgrote meerderheid van de asielzoekers uit Servië, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië en Bosnië ging vroeger naar Duitsland, de meeste Albanese asielzoekers richtten zich op Frankrijk, Zweden, het Verenigd Koninkrijk of België, en de Montenegrijnen trokken naar Frankrijk, Luxemburg en Zweden. In 2014 is Duitsland de favoriete bestemming geworden voor alle asielzoekers uit de Westelijke Balkanlanden.

De **dalende tendens van het percentage ingewilligde asielaanvragen**⁸ in de EU en de geassocieerde Schengenlanden heeft zich voortgezet voor alle burgers van de landen waarvoor het visumvrije verkeer geldt; kennelijk is nog steeds de overgrote meerderheid van de aanvragen ongegrond (figuur 8). Er was in 2013 echter nog enige variatie tussen de vijf visumvrije landen. Het erkenningspercentage is gedaald tot 3,7% voor Montenegrijnen, 2,7% voor Serviërs en 1% voor burgers van de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië. 8,1% van de Albanese aanvragers en 5,9% van de aanvragers uit Bosnië en Herzegovina heeft in de EU en de geassocieerde Schengenlanden internationale bescherming gekregen, wat erop wijst dat een iets groter deel van de asielaanvragen uit deze twee landen in aanmerking kwam voor internationale bescherming.

Het afgelopen jaar is volgens cijfers van Frontex in de vijf meest betrokken lidstaten en geassocieerde Schengenlanden de **verhouding van afgewezen asielverzoeken tot terugkerenden** dichtbij 4:1 gebleven⁹. Dit wijst erop dat de lidstaten nog steeds slechts in beperkte mate in staat zijn om alle personen te doen terugkeren die niet voor internationale bescherming in aanmerking blijken te komen. De wijze waarop afgewezen asielzoekers terug worden gebracht, verschilt van land tot land: Duitsland en Zwitserland repatriëren de meeste afgewezen aanvragers door middel van gedwongen uitzetting (Duitsland zet echter geen afgewezen asielzoekers uit in de wintermaanden), terwijl terugkeer uit België, Luxemburg en Zweden op basis van vrijwilligheid plaatsvindt.

⁸ Het percentage ingewilligde asielaanvragen is het aantal positieve beslissingen (betreffende status van vluchteling, subsidiaire bescherming of humanitaire status) afgezet tegen het totale aantal besluiten in eerste aanleg.

⁹ Frontex, Versterkt monitoringmechanisme na visumliberalisering, verslag nr. 46.

In zijn jaarlijkse risicoanalyse betreffende de westelijke Balkan van 2014 signaleerde Frontex twee **migratierisico's** die verbonden zijn aan de stromen vanuit de Westelijke Balkan naar de EU: ten eerste de secundaire stromen van illegale migranten die de EU binnenkomen via de Grieks-Turkse grens en door de Westelijke Balkan reizen en ten tweede het misbruik van de EU-regeling voor visumvrij reizen door burgers van de Westelijke Balkanlanden. Het eerste risico leidde met name tot illegale overschrijding van “groene grenzen” (grenssectoren tussen de grensdoorlaatposten in) tussen de Westelijke Balkanlanden en grenzen tussen deze landen en de EU. Het tweede risico bleek uit asielmisbruik, illegaal verblijf in de lidstaten en fraude met documenten door burgers van de Westelijke Balkanlanden¹⁰.

Frontex constateerde in 2013 een toename van de **illegale grensoverschrijding** tussen de Westelijke Balkanlanden en de grenzen tussen deze landen en de EU met 27%. Bij de ca. 40 000 gevallen van illegale grensoverschrijding waren 22 000 niet-Europese migranten op doorreis door de Westelijke Balkan betrokken. Bij 18 000 gevallen ging het om burgers van de Westelijke Balkanlanden, onder wie burgers van Kosovo^{*}. De helft van alle gevallen werd ontdekt aan de Servisch-Hongaarse grens, voor het merendeel in de eerste helft van 2013. Dit komt waarschijnlijk doordat Hongarije in die periode asielzoekers niet meer vastzette, wat een uitzonderlijke stijging van het aantal illegale grensoverschrijdingen en asielverzoeken van onderdanen van derde landen (waaronder burgers van de Westelijke Balkanlanden) tot gevolg had.

Volgens Frontex nam het aantal in de EU vastgestelde gevallen van **illegaal verblijf** van burgers van de Westelijke Balkanlanden in 2012–2013 met 5% toe tot 38 300. Vorig jaar ging het bij 11% van de in de EU geconstateerde gevallen om burgers van de Westelijke Balkanlanden (m.i.v. Kosovo), tegen 10% in 2012. Albanese, Servische en Kosovaarse burgers maakten in 2013 respectievelijk 42%, 25% en 16% uit van het aantal illegaal in de EU verblijvende personen. Meer dan de helft van de gevallen werd gemeld door Griekenland, Duitsland, Frankrijk en Hongarije.

Frontex constateerde in 2013 ook een toename van 18% van **fraude met documenten** in de EU. Het aantal betrapte Albanezen nam in 2013 met 14% af, maar toch waren de Albanezen nog steeds de grootste groep onderdanen van derde landen die met valse papieren probeerden de EU binnen te komen. Zij waren verantwoordelijk voor 85% van het aantal gevallen van burgers van Westelijke Balkanlanden die valse documenten gebruikten, gevolgd door Serviërs (8%) en Kosovaren (4%). De valse documenten die bij Albanese reizigers het vaakst werden aangetroffen, waren Griekse en Italiaanse identiteitsdocumenten.

3.2. **Afstotende factoren achter asielmisbruik — Maatregelen om dit probleem op te lossen**

De vaakst voorkomende **afstotende factoren** die de asielstromen uit de Westelijke Balkan versterken, zijn nog steeds armoede, werkloosheid, discriminatie, gebrekkige toegang tot gezondheidszorg, sociale voorzieningen en onderwijs, en voor Albanezen bloedwraak¹¹. Om deze problemen aan te pakken, heeft de Commissie de visumvrije landen vorig jaar aanbevolen gerichte bijstand te bieden aan minderheidsgroepen, met name de Roma, de internationale operationele samenwerking en informatie-uitwisseling met buurlanden, EU-lidstaten en EU-instanties te versterken, onregelmatige migratie te onderzoeken en degenen die onregelmatige migratie faciliteren, te vervolgen, het grenstoezicht te verbeteren, met

¹⁰ Frontex: *Western Balkans Annual Risk Analysis 2014*.

^{*} Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met resolutie 1244/1999 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo.

¹¹ Deze problemen worden nader beschreven in het EASO-verslag *Asylum Applicants from the Western Balkans* uit 2013. Hoewel gevallen van bloedwraak in Albanië zeer zeldzaam zijn, wordt dit verschijnsel door sommigen als reden voor een asielaanvraag opgegeven.

inachtneming van de grondrechten van de burgers, en voorlichting te geven over de regeling voor visumvrij reizen. De Westelijke Balkanlanden hebben maatregelen genomen op de volgende gebieden:

- **Albanië** organiseert nog steeds voorlichtingscampagnes om burgers in te lichten over hun rechten en plichten krachtens de regeling voor visumvrij reizen. Het land heeft daarnaast het bijstandsprogramma voor de Roma aanzienlijk verbeterd, de uitreiscontroles geïntensiveerd en onderzoek gedaan naar personen die onregelmatige migratie faciliteren. Albanië heeft strengere wetgeving ingevoerd waardoor burgers hun naam slechts éénmaal kunnen veranderen en personen die de migratiewetgeving hebben overtreden hun naam niet kunnen wijzigen. Volgens Frontex is daardoor het aantal aanvragen verminderd van 600 per maand in januari 2013 tot ca. 35 per maand in december 2013¹²;
- **Bosnië en Herzegovina** heeft een aantal campagnes gevoerd in de media om de burgers voor te lichten over hun rechten en plichten krachtens de regeling voor visumvrij reizen. Dat gebeurde onder andere in dorpen waarvandaan veel burgers naar de EU zijn gereisd en daar asielaanvragen hebben ingediend. Het land heeft ook bijeenkomsten georganiseerd met vertegenwoordigers van de belangrijkste bestemmingslanden, waaronder Duitsland en Zweden, over personen die onregelmatige migratie faciliteren. Er zijn 22 illegale grensovergangen met Montenegro geblokkeerd en er is een actieplan goedgekeurd voor de integratie van de Roma op de middellange termijn. Bosnië en Herzegovina heeft twee actieplannen opgesteld in het kader van de Romastrategie, een voor de onderwijsbehoeften van de Roma en een specifiek voor werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg. Ook zijn de inspanningen opgevoerd om de huisvesting van de Roma te verbeteren;
- de **voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië** heeft de integratie van de Romagemeenschap verbeterd op het gebied van onderwijs, bevolkingsadministratie, werkgelegenheid en gezondheidszorg. Er zijn samen met Servië en Kosovo gezamenlijke centra voor rechtshandhaving geopend en in dat verband zijn gemeenschappelijke patrouilles gehouden. De samenwerking met Frontex is geïntensiveerd; er wordt nu informatie gedeeld via het Siena-platform van Europol en een aantal personen is vervolgd voor het faciliteren van onregelmatige migratie. Volgens Frontex heeft de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië de grenscontroles aanzienlijk versterkt, waardoor het aantal uitreisverboden in 2013 met 41% is gestegen¹³;
- **Montenegro** is doorgaan met strenge grenscontroles, inclusief uitreiscontroles met de buurlanden, het heeft zijn strategie voor geïntegreerd grensbeheer afgestemd op het EU-model, personen strafrechtelijk vervolgd voor het faciliteren van onregelmatige migratie (twee grote politieoperaties tegen 27 personen), een operationele overeenkomst met Europol gesloten, studiebeurzen verstrekt aan Romastudenten en de opvangcapaciteit voor asielzoekers en onregelmatige migranten versterkt;
- **Servië** heeft zijn programma voor bijstand aan de Roma geïntensiveerd, onder meer wat betreft werkgelegenheid, bevolkingsregistratie en de bevoegdheden van het plaatselijk bestuur op het gebied van sociale inclusie. Servië heeft voorlichtingsmateriaal verspreid en een officiële website opgezet om de burgers in te lichten over hun rechten en plichten in het kader van de regeling voor visumvrij reizen. Tegen verschillende personen die onregelmatige migratie faciliteren is

¹² Frontex: *Western Balkans Annual Risk Analysis 2014*.

¹³ Frontex: *Western Balkans Annual Risk Analysis 2014*.

vervolgving ingesteld. De uitwisseling van informatie met de meest betrokken EU-lidstaten en geassocieerde Schengenlanden is verbeterd. Frontex heeft in zijn verslag van 2014 ook speciale aandacht besteed aan het succes van het strengere grenstoezicht door Servië¹⁴.

3.3. Aantrekkende factoren achter asielmisbruik — Maatregelen om dit probleem op te lossen

De belangrijkste **aantrekkende factoren** die asielmisbruik door burgers van Westelijke Balkanlanden in de hand werken, zijn nog steeds aanwezig: bijvoorbeeld de aanwezigheid van een diasporagemeenschap in de ontvangende staten, de duur van de asielprocedure, de hoogte van uitkeringen, de mogelijkheid van bedelarij of zwartwerk en kennis van het percentage in het verleden ingewilligde asielaanvragen. Er zijn diverse voorbeelden van maatregelen waarmee lidstaten in 2013 hebben getracht de impact van deze factoren terug te dringen:

- **Hongarije** heeft het grenstoezicht aan de grens met Servië in 2013 geïntensiveerd; daardoor is 5 400 Servische burgers de toegang geweigerd, oftewel 65% meer dan in 2012. Bijna driekwart van de Hongaarse inreisverboden was het gevolg van overschrijding van de toegestane verblijfsduur, onvoldoende middelen van bestaan of een ongeldig verblijfsdoel. Vorig jaar hebben de Servische autoriteiten een uitreisverbod uitgevaardigd tegen meer dan 6 500 Serviërs die geen geldig doel voor hun verblijf in de EU konden opgeven. De grensautoriteiten van de twee landen hebben de toegang tot het Schengengebied ontzegd aan in totaal 5 op de 1 000 reizigers, een veel hoger percentage dan voor elk ander deel van de buitengrenzen van de EU¹⁵;
- **Duitsland** heeft op 29 september 2014 de asielprocedure gewijzigd en Bosnië en Herzegovina, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Servië op de lijst van veilige landen van herkomst geplaatst. Aangezien de overgrote meerderheid van de asielaanvragers uit de Westelijke Balkanlanden in 2013 vooral naar Duitsland wilde, zal deze wetswijziging waarschijnlijk gevolgen hebben voor de verdeling van de migratiestromen op de middellange termijn.

Verschillende lidstaten, waaronder de belangrijkste bestemmingslanden (met uitzondering van Zweden) hebben nationale wetgeving uitgevaardigd waarbij de onder de visumvrije regeling vallende landen van de Westelijke Balkan als **veilige landen van herkomst** worden aangemerkt overeenkomstig de richtlijn asielprocedures:

- **Albanië**, waarvan de burgers in 2013 vooral in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en België asiel aanvroegen, wordt door België, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk als veilig beschouwd;
- **Bosnië en Herzegovina**, waarvan de burgers in 2013 vooral in Duitsland, Frankrijk, Zweden en Zwitserland asiel aanvroegen, wordt door België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk als veilig beschouwd;
- de **voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië**, waarvan de burgers in 2013 vooral in Duitsland, België, Zweden en Frankrijk asiel aanvroegen, wordt door België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk als veilig beschouwd;
- **Montenegro**, waarvan de burgers in 2013 vooral in Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Zweden asiel aanvroegen, wordt door België, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk, Slowakije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk als veilig beschouwd;

¹⁴ Frontex: *Western Balkans Annual Risk Analysis 2014*.

¹⁵ Frontex: *Western Balkans Annual Risk Analysis 2014*.

- **Servië**, waarvan de burgers in 2013 vooral in Duitsland, Zweden, België en Frankrijk asiel aanvragen, wordt door België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk als veilig beschouwd.

De toepassing van het begrip “veilig land van herkomst” moet gepaard gaan met andere maatregelen om asielmisbruik tegen te gaan. De EASO heeft een overzicht gegeven van andere hervormingen waarmee het misbruik van de asielregeling de laatste jaren doeltreffend is bestreden zonder de grondrechten van de aanvragers aan te tasten:

- bezoeken op hoog niveau aan de betrokken landen en informatiecampagnes in samenwerking met plaatselijke ngo's en bestuursorganen om de burgers via de pers en de digitale media te informeren over hun rechten en plichten krachtens de visumvrije regeling;
- verdere operationele samenwerking met de autoriteiten van de betrokken landen;
- beperking van uitkeringen, zoals betaling in contant geld en financiële steun bij terugkeer, zodat er minder financiële stimulansen zijn voor asielmisbruik;
- verkorting van de asielprocedures door meer personeel in te zetten bij het beoordelen van asielzaken tijdens piekperiodes of door een versnelde procedure in te voeren waardoor aanvragen in piekperiodes of voor burgers van bepaalde landen snel kunnen worden afgehandeld.

3.4. Andere ontwikkelingen met betrekking tot de EU-regeling voor visumvrij reizen

Het Europees Parlement en de Raad hebben in juni 2013 een herziene **richtlijn asielprocedures** (Richtlijn 2005/85/EG) aangenomen. De herziene richtlijn, die in juni 2015 in werking treedt, reikt nieuwe instrumenten aan om misbruik van het asielsysteem te voorkomen. Het recht van aanvragers om in een land te blijven, wordt beperkt als hun tweede asielaanvraag geen nieuwe elementen bevat ten opzichte van de eerste of als een tweede aanvraag wordt ingediend om aanstaande uitwijzing van de aanvrager te voorkomen. Het recht om te blijven kan op grond van de richtlijn ook worden beperkt voor aanvragers die drie of meer asielaanvragen hebben ingediend. Deze regels vormen geen uitzondering op het beginsel van *non-refoulement*, dat altijd moet worden nageleefd.

Het Europees Parlement en de Raad hebben tevens in december 2013 de **visumverordening** (Verordening (EG) nr. 539/2001) gewijzigd door invoering van een opschortingsmechanisme. Dat houdt in dat de vrijstelling van de visumplicht voor onderdanen van een derde land in uitzonderlijke situaties tijdelijk kan worden geschorst. Dit mechanisme mag alleen als tijdelijke maatregel en uitsluitend in noodsituaties worden toegepast. Geen enkele lidstaat heeft nog gevraagd om activering van het schorsingsmechanisme.

4. VOLGENDE STAPPEN

De meeste burgers van de visumvrije staten van de Westelijke Balkan zijn bonafide reizigers die legitieme redenen hebben om naar de EU te reizen. De regeling voor visumvrij reizen voldoet aan zijn doelstelling: ze heeft de contacten tussen burgers van de westelijke Balkan en de EU versterkt, ook de contacten met de diasporagemeenschappen in de lidstaten, zakelijke mogelijkheden en culturele uitwisselingen bevordert en de burgers van de visumvrije staten de kans gegeven de EU beter te leren kennen. Alle Westelijke Balkanlanden hebben de wens uitgesproken de nodige hervormingen uit te voeren om de visumvrije status van hun burgers te behouden.

Misbruik van het asielstelsel vormt echter al vanaf de liberalisering een bedreiging voor de visumvrije regeling. Deze situatie is onhoudbaar. Hervormingen zijn dan ook nodig in zowel de Westelijke Balkanlanden waarvoor de visumvrije regeling geldt als in de meest betrokken EU-lidstaten en geassocieerde Schengenlanden.

De Commissie dringt er bij alle Westelijke Balkanlanden op aan de politieke inzet voor visumvrij reizen te paren aan doeltreffend beleid ter zake. Elk van de visumvrije landen moet kunnen tonen dat er een duurzaam dalende tendens is van het totale aantal asielzoekers.

De Commissie beveelt alle visumvrije Westelijke Balkanlanden aan hun beleid te blijven richten op het volgende:

- 1) **meer doelgerichte bijstand bieden aan minderheden**, met name de Roma, met als doel een betere sociaal-economische integratie op de lange termijn via onderwijs-, werkgelegenheids- en beroepsopleidingsprogramma's, onder andere door het uitvoeren van nationale strategieën en het inzetten van nationale bijstand, en met ondersteuning door de beschikbare EU-bijstand en de bilaterale bijstand van EU-lidstaten;
- 2) **operationeel intensiever samenwerken en informatie uitwisselen** met de buurlanden, EU-lidstaten en geassocieerde Schengenlanden, de Europese Commissie en waar nodig Frontex, Europol en het EASO, op het gebied van grensbeheer, migratie, asiel en overname, in overeenstemming met de EU- en nationale wetgeving;
- 3) **onderzoek instellen naar personen die onregelmatige migratie faciliteren** en personen vervolgen die misbruik van de visumvrije regeling mogelijk maken, in nauwe samenwerking met de rechtshandavingsinstanties van de EU-lidstaten, geassocieerde Schengenlanden en Europol;
- 4) **het grenstoezicht verscherpen**, met strikte eerbiediging van de grondrechten van de burgers, en nauwere samenwerking ontwikkelen met de EU-lidstaten die rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor het beheer van de EU-buitengrenzen;
- 5) **zorgen voor meer gerichte informatie- en voorlichtingscampagnes** om de burgers beter te informeren over de rechten en plichten van visumvrij verkeer, waarbij ook informatie wordt verstrekt over aansprakelijkheid voor misbruik van rechten krachtens de visumvrije regeling.

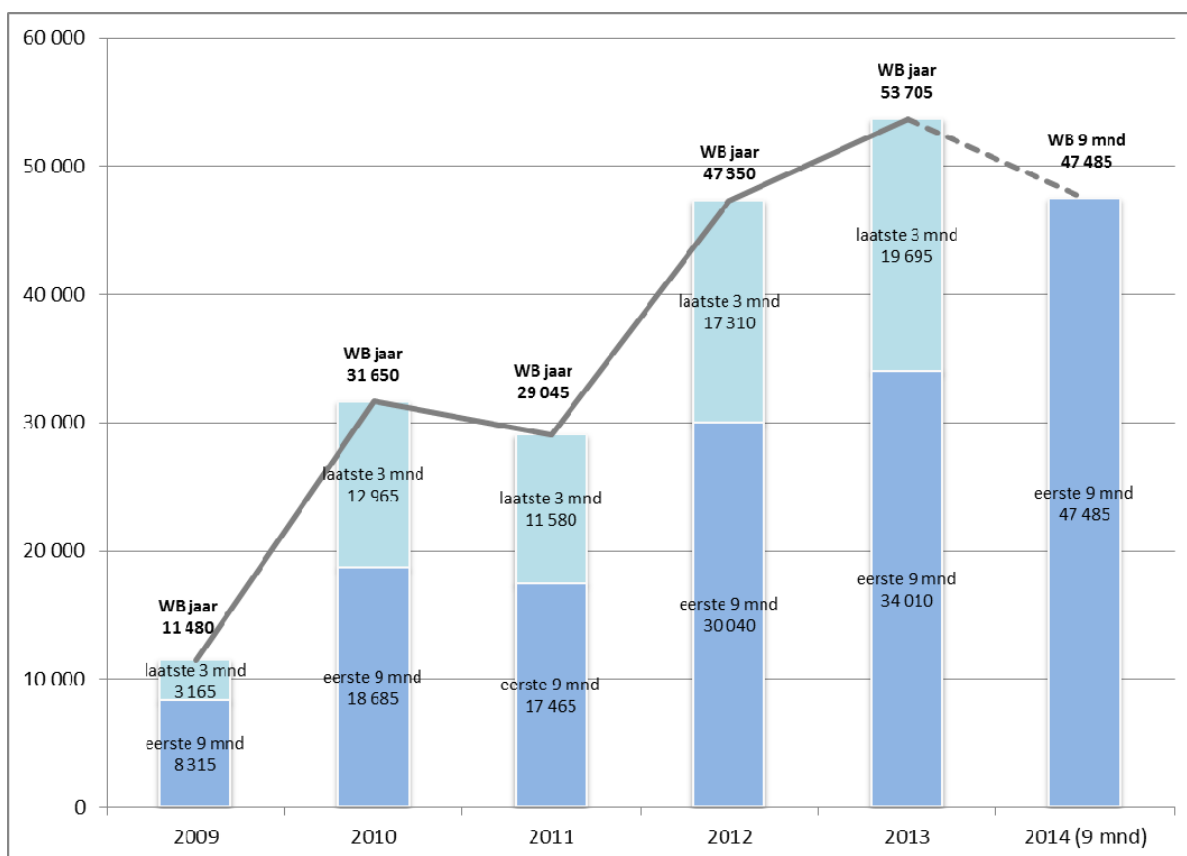
De Commissie beveelt ook de EU-lidstaten en de geassocieerde Schengenlanden die met de grootste instroom van ongegronde asielaanvragen uit de Westelijke Balkan te maken hebben, aan om aanvullende maatregelen te overwegen op de volgende gebieden:

- 1) **stroomlijning van de asielprocedures** voor de burgers van de vijf visumvrije Westelijke Balkanlanden, onder andere door meer personeel in te zetten bij het beoordelen van asielzaken tijdens piekperiodes of door een versnelde procedure in te voeren waardoor aanvragen in piekperiodes of voor burgers van bepaalde landen snel kunnen worden afgehandeld. Waar nuttig moet worden overwogen om in het kader van de hervorming van de nationale asielprocedures te werken met het concept van veilige landen van herkomst;
- 2) **terughoudender en selectiever verstrekking van financiële uitkeringen**, zoals betaling in contant geld en financiële steun bij terugkeer, zodat er minder financiële stimulansen zijn voor asielmisbruik;
- 3) bezoeken op hoog niveau aan de betrokken landen en **informatiecampagnes** in samenwerking met plaatselijke ngo's en bestuursorganen om de burgers via de pers en de digitale media te informeren over hun rechten en plichten krachtens de visumvrije regeling;
- 4) versterking van de **operationele samenwerking en informatie-uitwisseling** met de autoriteiten van de betrokken landen, onder meer via verbindingsfunctionarissen.

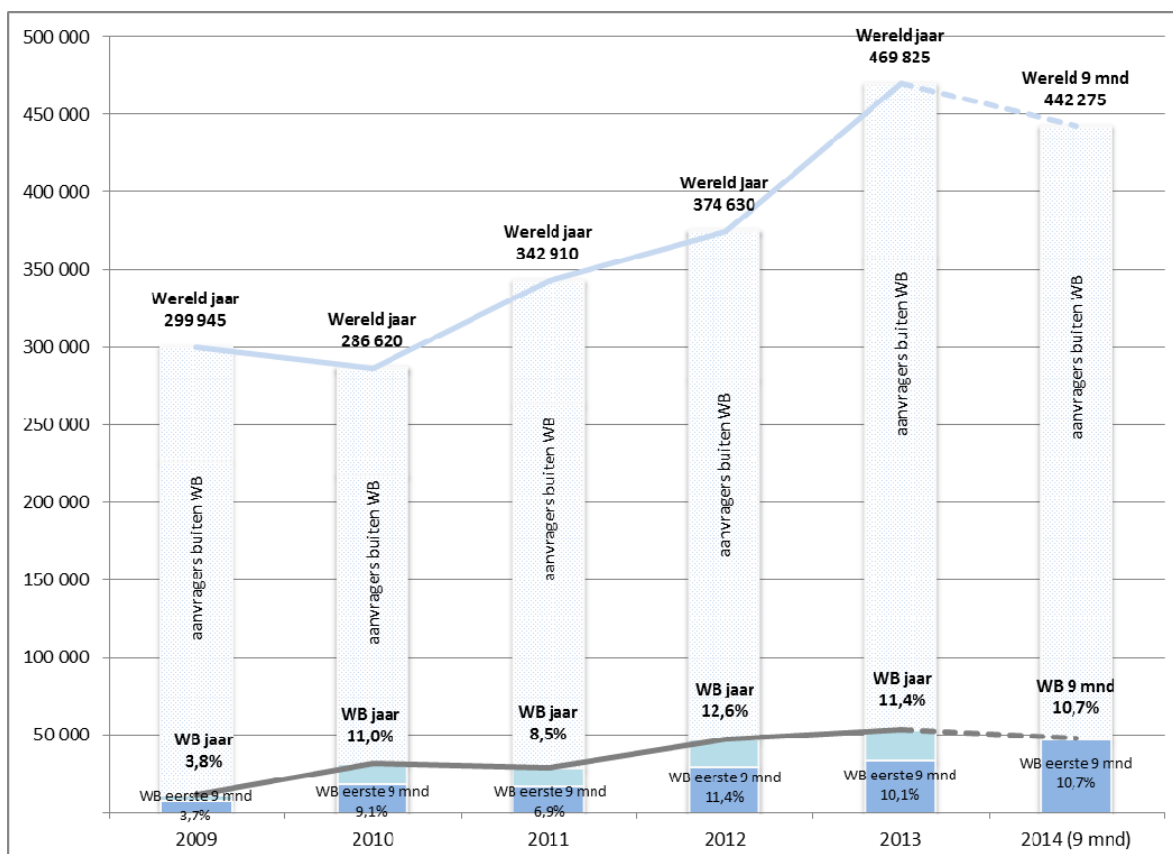
De Commissie zal de uitvoering van deze maatregelen via het bestaande monitoringmechanisme na visumliberalisering blijven beoordelen en in 2015 verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad.

5. STATISTIEKEN

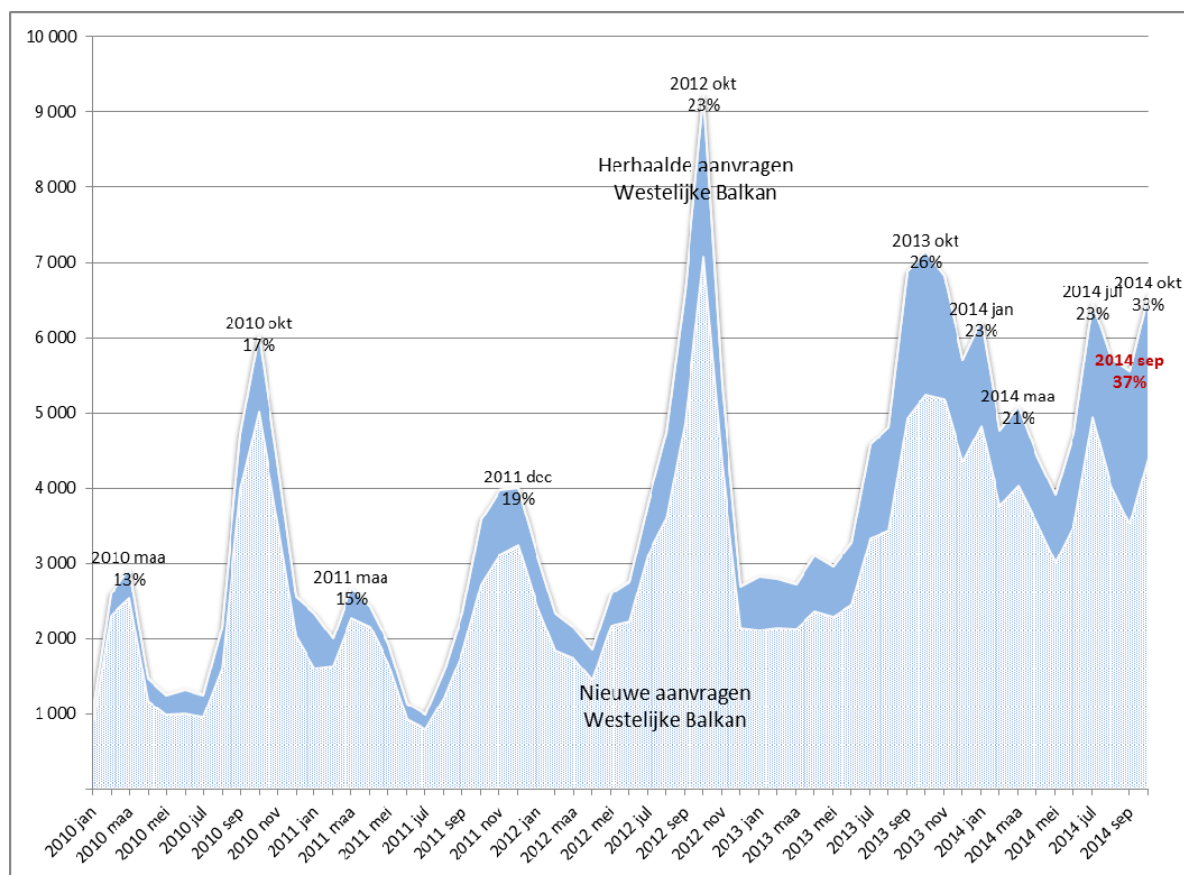
Figuur 1: Asielaanvragen van burgers van de visumvrije Westelijke Balkanlanden in EU-lidstaten en geassocieerde Schengenlanden



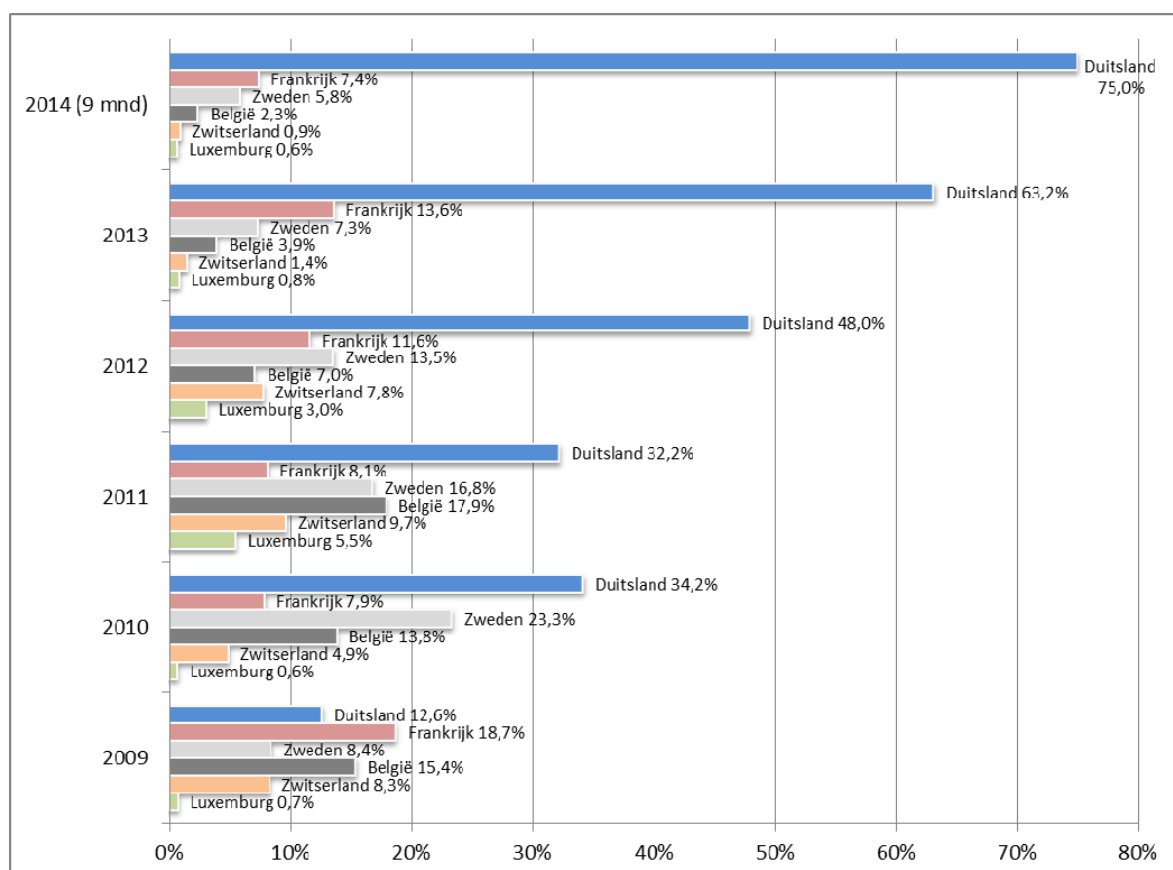
Figuur 2: Totaal aantal asielaanvragen in EU-lidstaten en geassocieerde Schengenlanden, en het aandeel van de Westelijke Balkanlanden daarin



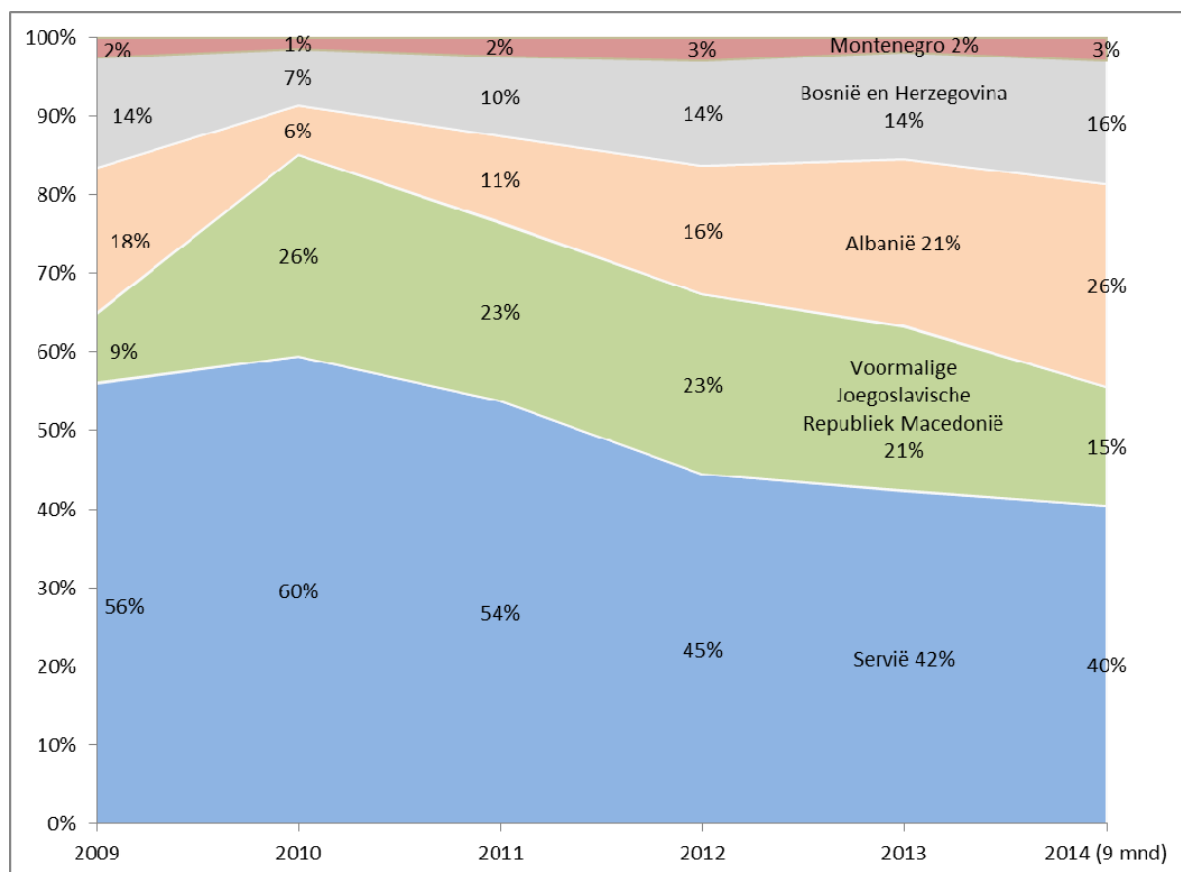
Figuur 3: Seizoensverdeling van de asielaanvragen van burgers van de Westelijke Balkanlanden sinds 2009



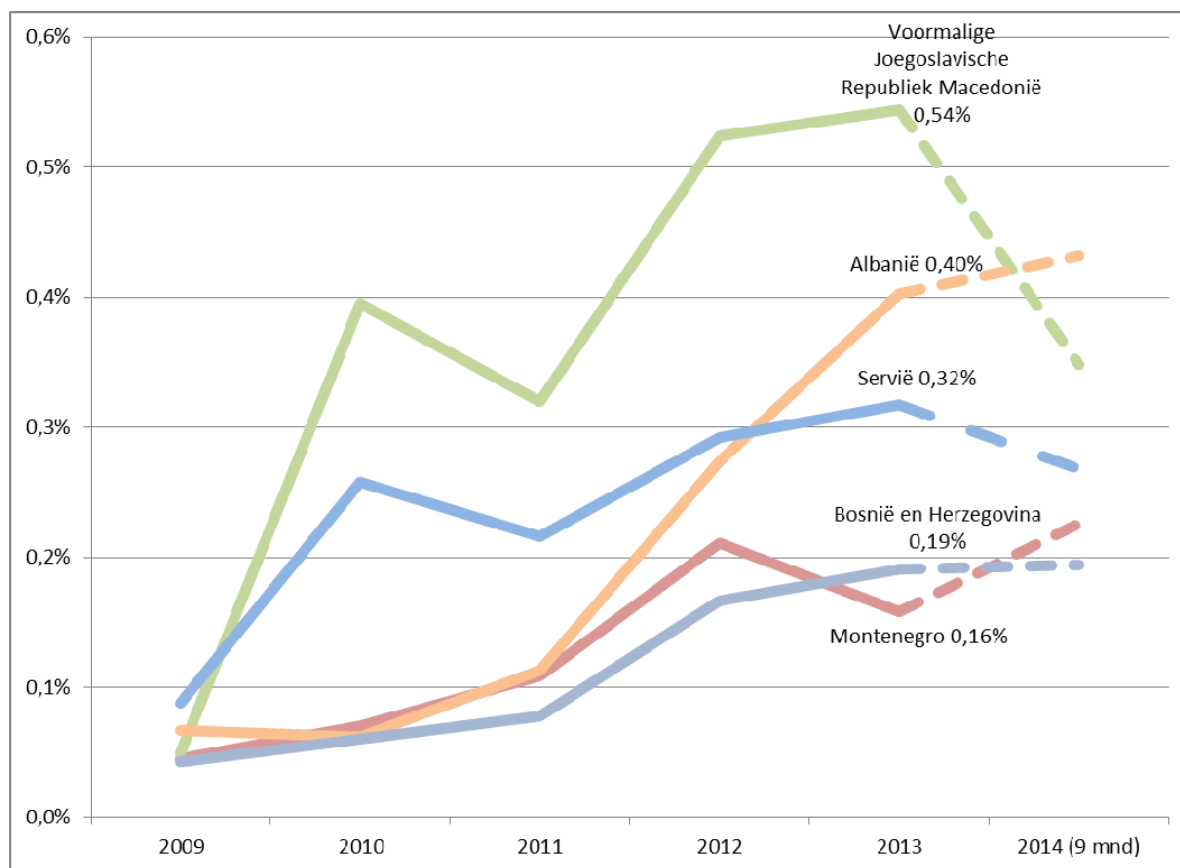
Figuur 4: EU-lidstaten en geassocieerde Schengenlanden waar de meeste asielaanvragen worden ingediend door burgers van de Westelijke Balkanlanden



Figuur 5: Westelijke Balkanlanden waaruit asielzoekers in EU-lidstaten en geassocieerde Schengenlanden afkomstig zijn

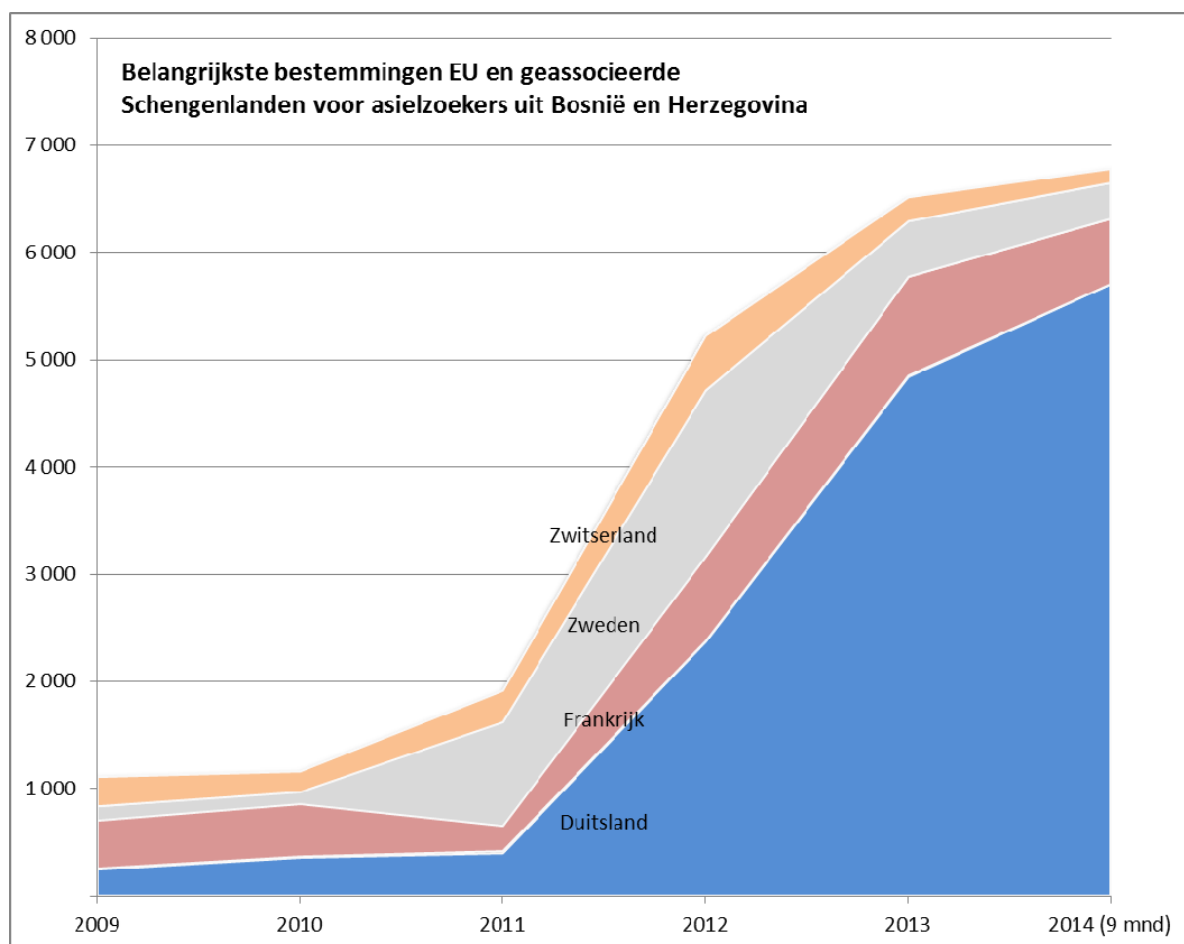
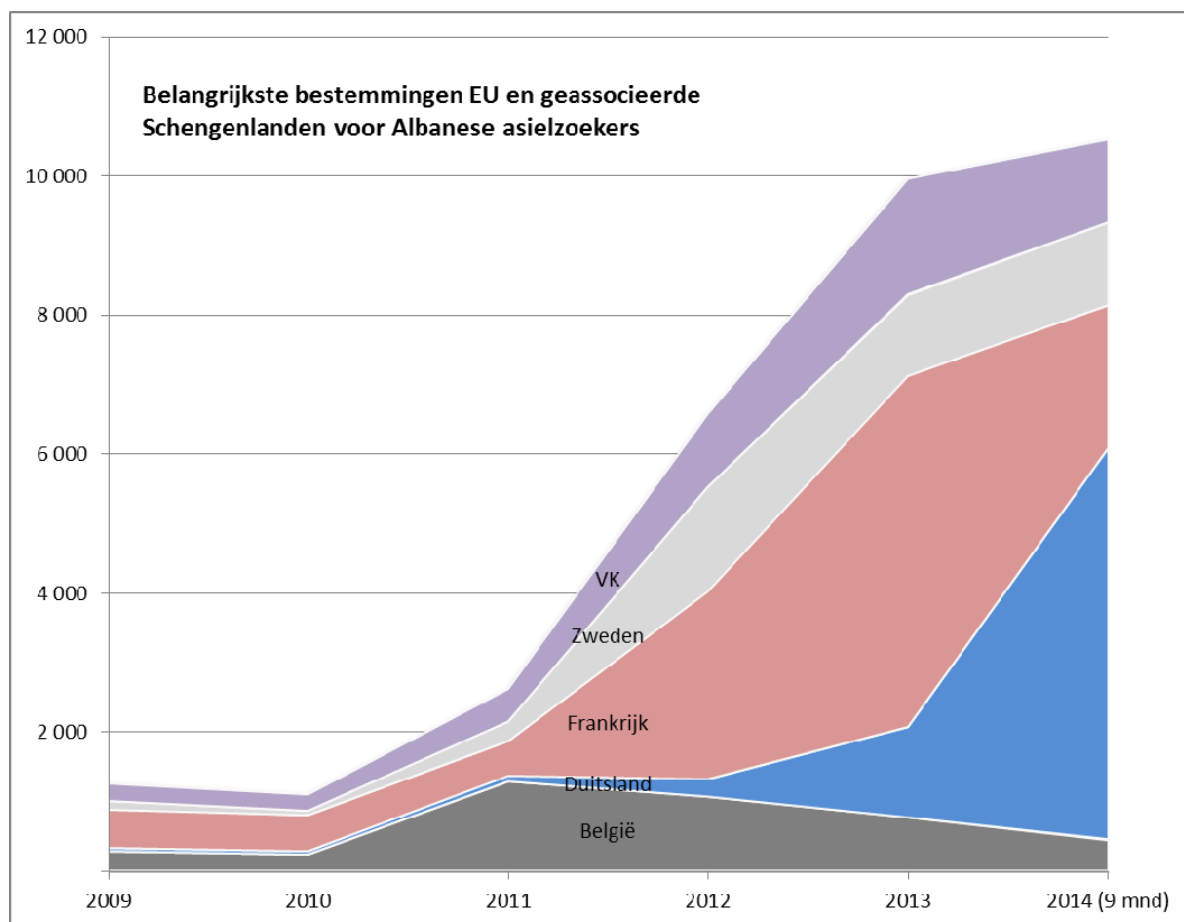


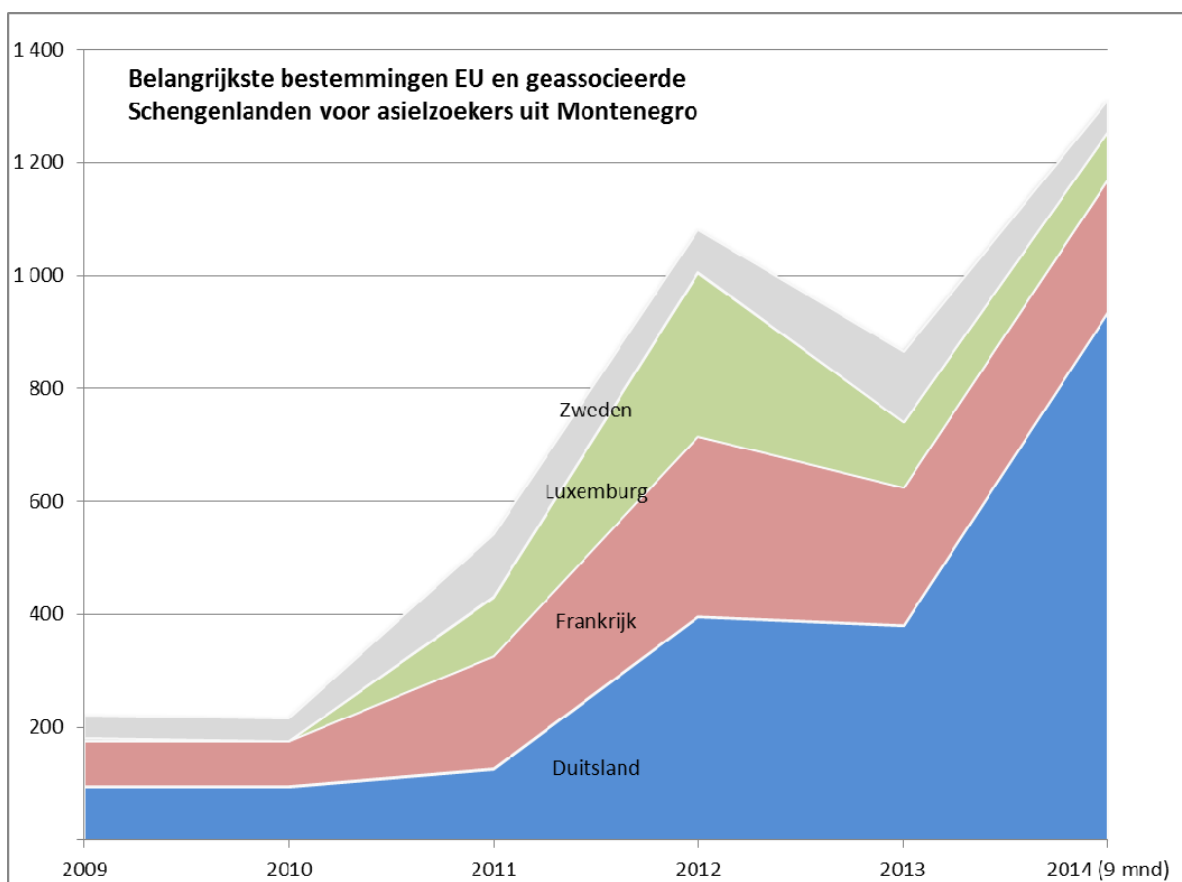
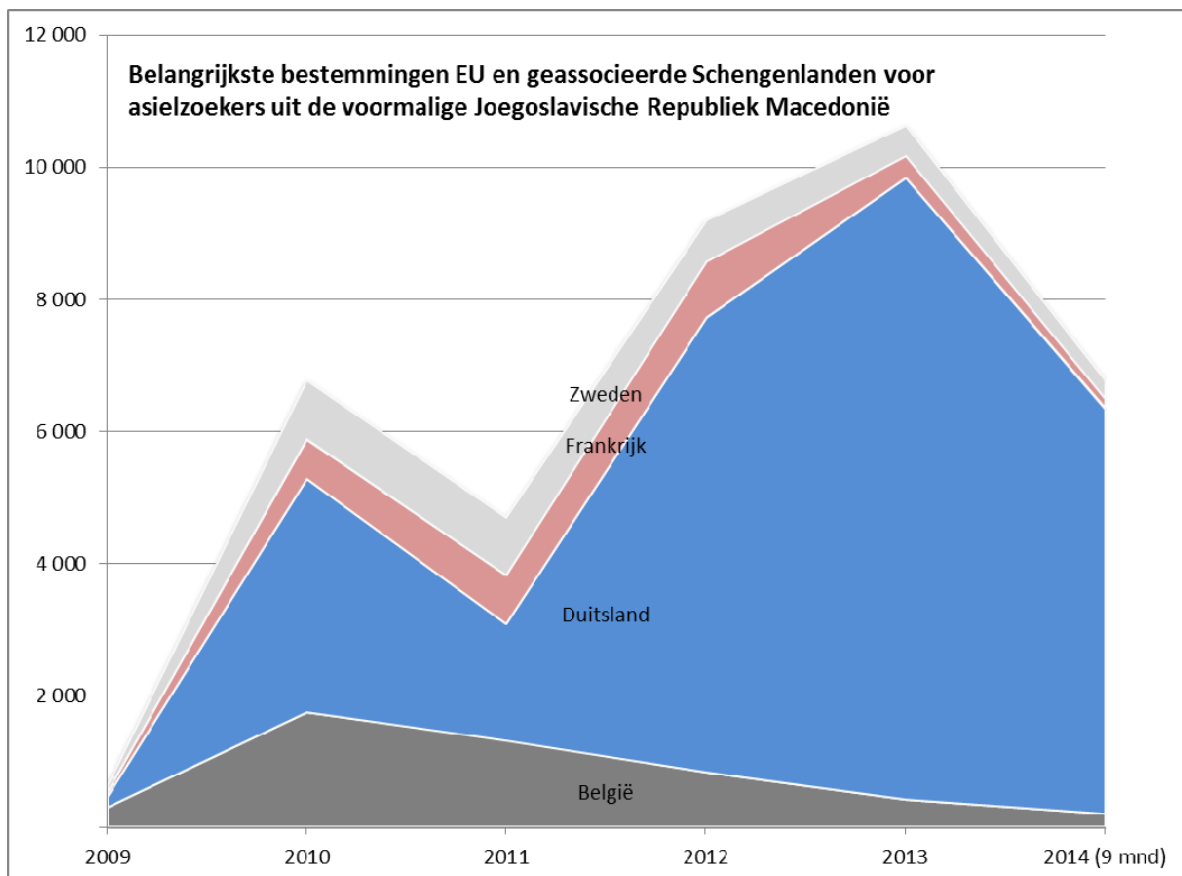
Figuur 6: Percentage burgers van de Westelijke Balkanlanden dat asiel aanvraagt in EU-lidstaten en geassocieerde Schengenlanden¹⁶

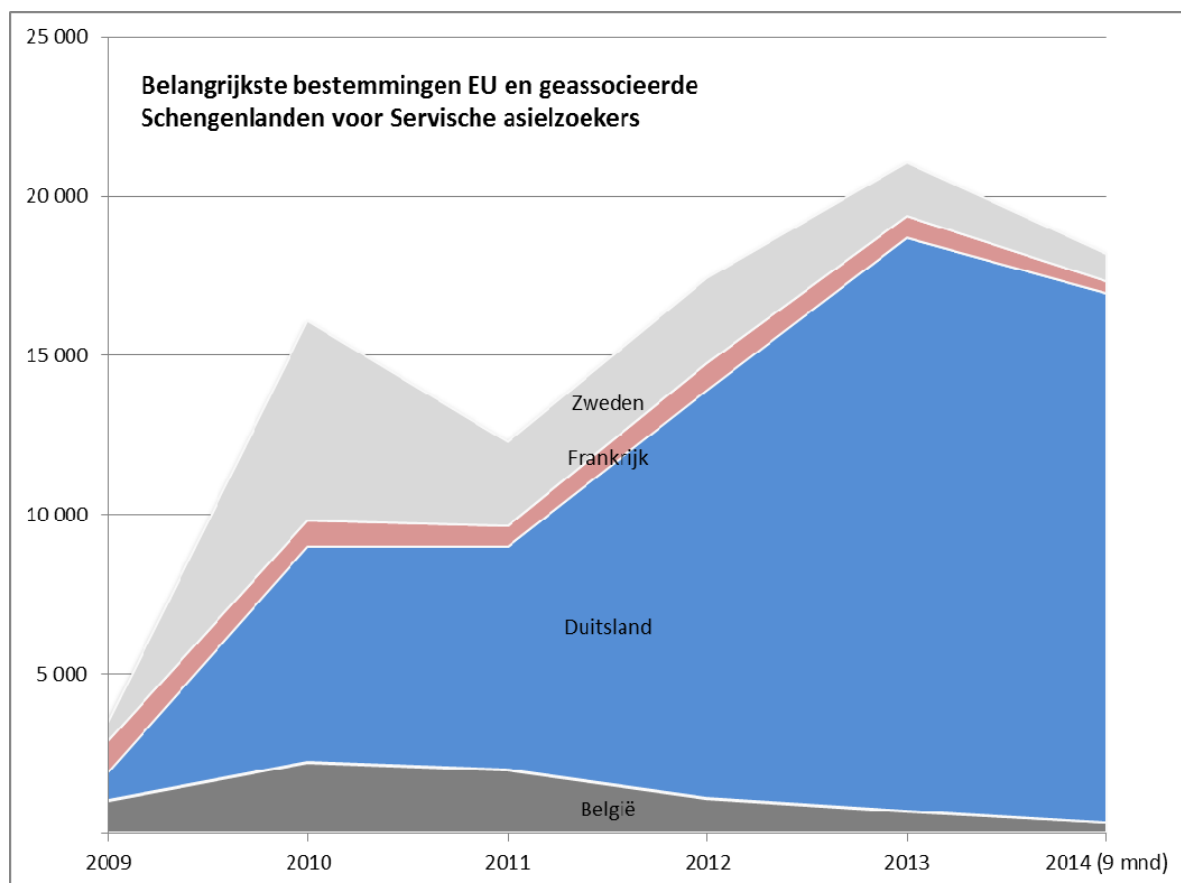


¹⁶ Totaal aantal asielaanvragen in EU-lidstaten en geassocieerde Schengenlanden, gedeeld door de bevolkingsomvang.

Figuur 7: EU-lidstaten en geassocieerde Schengenlanden waar de meeste asielzoekers uit de Westelijke Balkanlanden asiel aanvragen







Figuur 8: Percentage in EU-lidstaten en geassocieerde Schengenlanden ingewilligde asielverzoeken van burgers van de Westelijke Balkanlanden

