EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 11.6.2025
COM(2025) 319 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het migratie- en asielpact

{SWD(2025) 162 final}

1. INLEIDING

De vaststelling van het migratie- en asielpact (het pact) in juni 2024 was een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Het pact hervormt de huidige regels en ontwikkelt ze verder op basis van een alomvattende aanpak die het EU-beleid inzake migratie, asiel, grensbeheer en integratie versterkt en integreert ([1]). Het pact zal een rechtskader creëren waarin solidariteit en verantwoordelijkheid evenwichtig onder de lidstaten worden verdeeld, op basis van die alomvattende aanpak om migratie doeltreffend en eerlijk te beheren. De wetgevingshandelingen van het pact zijn op 11 juni 2024 in werking getreden en zullen vanaf medio 2026 van toepassing zijn.

De uitvoering van het pact is een gecompliceerd proces waarbij een groot aantal actoren betrokken is. Het omzetten van de grote en complexe reeks wetgevingshandelingen in operationele realiteit ligt goed op koers. Het klaar voor gebruik maken van het EU-stelsel en de nationale systemen tegen juni 2026 vormt een gezamenlijke inspanning die nauwe samenwerking tussen de lidstaten, de Commissie en EU-agentschappen vergt.

In juni 2024 heeft de Commissie het gemeenschappelijk uitvoeringsplan voor het migratie- en asielpact ([2]) vastgesteld, waarin zij de belangrijkste taken en mijlpalen voor deze overgangsperiode heeft uiteengezet. Sindsdien heeft de Commissie de uitvoering van het pact aangestuurd op EU-niveau en de lidstaten voortdurend ondersteund bij hun nationale inspanningen, samen met EU-agentschappen. De Commissie stelt 3 miljard EUR aan aanvullende financiering beschikbaar voor het ondersteunen van de lidstaten bij de uitvoering van het pact en de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Momenteel werken de Commissie en de lidstaten samen aan de voltooiing, vóór het einde van het jaar, van de procedures die nodig zijn om de nationale uitvoeringsplannen te financieren.

Halverwege de overgangsperiode is er aanzienlijke vooruitgang geboekt op zowel nationaal als EU-niveau. Om ervoor te zorgen dat de nieuwe regels volledig en tijdig zullen worden toegepast, zijn echter verdere inspanningen nodig. Sommige van deze uitdagingen vloeien voort uit huidige tekortkomingen. Andere houden verband met de voorbereiding van de toepassing van de nieuwe regels die bij het pact zijn ingevoerd, met name het operationeel maken van het vernieuwde Eurodac, de screening en de verplichte grensprocedure, evenals de nieuwe waarborgen voor de grondrechten. De resterende uitdagingen moeten tijdig worden aangepakt om het pact volledig te kunnen uitvoeren.

De Commissie dringt er bij de lidstaten op aan om hun inspanningen voort te zetten en waar nodig op te voeren om ervoor te zorgen dat de uitvoering van het pact een succes wordt. Hoewel er op technisch niveau vooruitgang wordt geboekt, blijven aanhoudende politieke aandacht en engagement op nationaal niveau van essentieel belang om de vastgestelde uitdagingen op doeltreffende wijze het hoofd te bieden. Voordat de jaarlijkse solidariteitscyclus aanvangt, moet de uitvoering van het pact zo ver mogelijk zijn gevorderd. Met name is het belangrijk dat er geen grote tekortkomingen optreden bij de toepassing van de huidige regels, omdat dit van invloed kan zijn op de algemene beoordeling van de druk op en de toegang tot de solidariteitspool. De Commissie zal samen met de betrokken EU-agentschappen blijven samenwerken met en ondersteuning blijven verlenen aan de lidstaten,

([1]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Gemeenschappelijk uitvoeringsplan voor het migratie- en asielpact", COM(2024) 251 final), (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52024DC0251).

onder meer door middel van financiering, met een sterke nadruk op maatregelen om de geïdentificeerde knelpunten weg te nemen.

Om ervoor te zorgen dat het pact bestand is tegen het dynamische karakter van migratie en daarop kan inspelen, moeten ook aanvullende inspanningen worden verricht op gebieden die niet onder het nieuwe wetgevingskader vallen. Voor een succesvolle en duurzame uitvoering van het pact is het van groot belang om de samenwerking op het gebied van migratie in zijn algemeenheid te intensiveren. De EU heeft geïnvesteerd in brede partnerschappen met derde landen, die hebben bijgedragen tot een vermindering van het aantal irreguliere binnenkomsten in de EU. Op basis van gegevens van Frontex bedroeg het aantal irreguliere aankomsten aan de buitengrenzen van de EU in 2024 240 000, 37 % minder dan in 2023 ([3]). De Unie moet doorgaan met het opbouwen en uitbreiden van dergelijke partnerschappen met derde landen op een voor beide partijen voordelige manier om irreguliere aankomsten terug te dringen, de wereldwijde alliantie tegen migrantensmokkel op te schalen, de samenwerking op het gebied van terugkeer en overname te versterken, de mobiliteit van talent te bevorderen door middel van talentpartnerschappen en bescherming te bieden aan vluchtelingen die ontheemd zijn in niet-EU-landen, onder meer door hervestiging en toelating op humanitaire gronden. Bij de onderhandelingen met relevante derde landen is de “Team Europa-aanpak” ([4]) een succesvolle methode gebleken voor het aangaan van nieuwe partnerschappen of het herijken van bestaande partnerschappen.

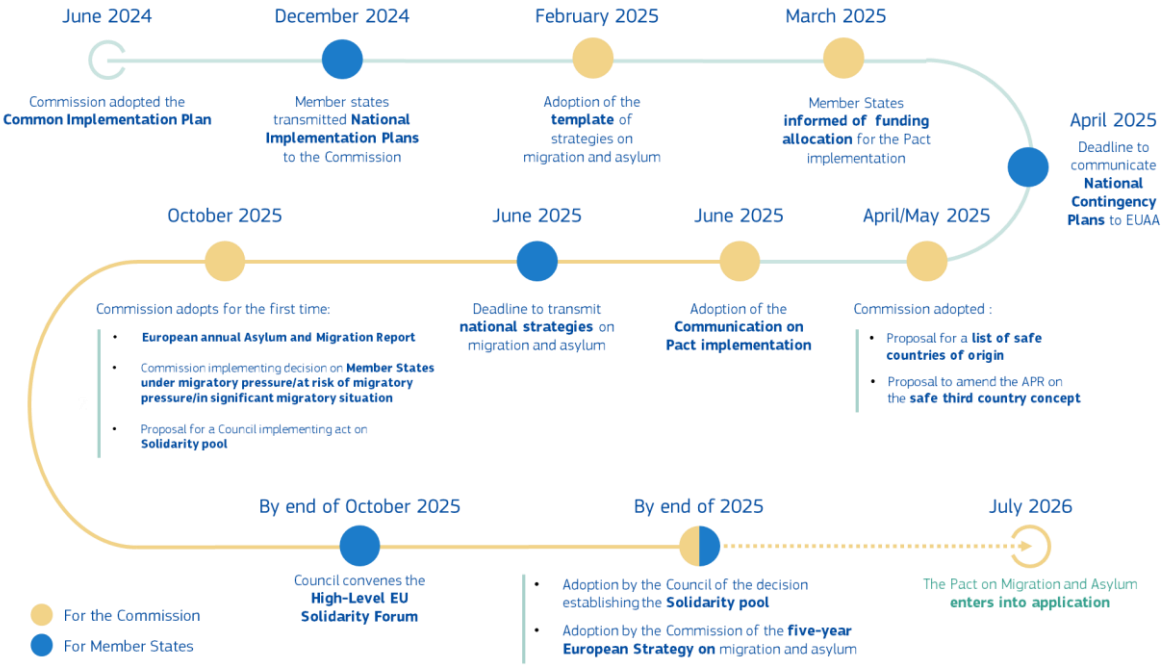
Met deze mededeling informeert de Commissie het Europees Parlement en de Raad overeenkomstig artikel 84 van de verordening asiel- en migratiebeheer ([5]) over de uitvoering van het pact. Voortbouwend op de kernacties van het gemeenschappelijk uitvoeringsplan van juni 2024 en vooruitlopend op de start van de eerste jaarlijkse solidariteitscyclus in oktober 2025, wordt in deze mededeling een stand van zaken betreffende de op EU- en nationaal niveau geboekte voortgang bij het uitvoeren van het pact gepresenteerd en wordt een overzicht gegeven van de stand van de uitvoering van elk van de tien bouwstenen. Als volgende stap zal in het jaarverslag over migratie en asiel van oktober 2025 een geactualiseerde stand van zaken van de uitvoering van het pact worden opgenomen. Vervolgens zal de Commissie tegen het einde van dit jaar een Europese strategie voor asiel- en migratiebeheer voor de lange termijn presenteren ter ondersteuning van een geïntegreerde en gecoördineerde uitvoering van het pact, zowel op EU- als op nationaal niveau.

Figuur 1: Tijdschema van de overgangsperiode

([3]) Frontex Monitoring and Risk Analysis: https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-map/.

([4]) Team Europa-initiatieven: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/team-europe-initiatives_nl.

([5]) Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013, COM (2020) 758 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32024R1351.



2. RESULTATEN OP EU-NIVEAU

In overeenstemming met het gemeenschappelijk uitvoeringsplan hebben de Commissie en de EU-agentschappen, in samenwerking met de lidstaten, zich ingezet om ervoor te zorgen dat de wettelijke mijlpalen worden bereikt en dat de operationele planning voor de uitvoering voortdurend wordt gecoördineerd, waar relevant wordt geactualiseerd en in operationele praktijken wordt vertaald. Tegelijkertijd heeft de rechtstreekse bilaterale bijstand aan de lidstaten geresulteerd in ondersteuning op maat door de Commissie en de EU-agentschappen aan alle lidstaten.

Ook op EU-niveau blijft de Commissie werken aan de voltooiing en aanvulling van het wetgevingskader van het pact. In maart 2025 heeft de Commissie een nieuw wetgevingsvoorstel voor een verordening tot instelling van een gemeenschappelijk Europees terugkeersysteem gepubliceerd (6). Waar dit passend werd geacht, heeft de Commissie ook enkele van de nieuwe bepalingen van het pact versneld ingediend, met het voorstel om deze vervroegd in te voeren. Daarnaast heeft de Commissie voorgesteld om een EU-lijst van veilige landen van herkomst vast te stellen (7) en de regels inzake de toepassing van het begrip “veilig derde land” te herzien (8), waarmee wordt voldaan aan de verplichting uit hoofde van het pact om de toepassing van dit begrip uiterlijk in juni 2025 te evalueren. Tot slot heeft de Commissie voorgesteld om de invoering van twee belangrijke elementen van de asielprocedureverordening naar voren te halen teneinde de lidstaten te helpen om asielverzoeken die waarschijnlijk ongegrond zijn sneller en efficiënter te behandelen. Dit

(6) Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad, COM(2025) 101 final, EUR-Lex - 52025PC0101 - NL - EUR-Lex.

(7) Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2024/1348 wat betreft de vaststelling van een lijst van veilige landen van herkomst op het niveau van de Unie, COM(2025) 186 final, EUR-Lex - 52025PC0186 - NL - EUR-Lex.

(8) Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2024/1348 wat betreft de toepassing van het begrip “veilig derde land”, COM(2025) 259 final, EUR-Lex - 52025PC0259 - NL - EUR-Lex.

omvat de bepalingen van het pact met betrekking tot verzoekers uit derde landen met lage erkenningspercentages en de mogelijkheid om veilige landen van herkomst en veilige derde landen aan te wijzen, met uitzonderingen.

2.1 Sturing, richtsnoeren en dialoog

Krachtens het gemeenschappelijk uitvoeringsplan moesten uiterlijk in juni 2025 op EU-niveau bepaalde taken zijn uitgevoerd en mijlpalen zijn bereikt, en dat is gebeurd. Om sturing te geven, heeft de Commissie een platform voor de uitvoering van het pact opgezet, waarvan de leden in januari 2025 voor het eerst bijeenkwamen om de planning op nationaal niveau en de strategische programmering van specifieke financiële steun van de EU te bespreken. Ook het Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel (Scifa) geeft sturing tijdens regelmatige besprekingen over de uitvoering van het pact.

De uitwisseling met het Europees Parlement vindt op terugkerende basis plaats in het kader van de werkgroep Asiel — Uitvoering van het pact en het gemeenschappelijk Europees asielstelsel van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Parlement.

Bij de technische werkzaamheden wordt goede vooruitgang geboekt, ondersteund door contactcomités en vergaderingen van deskundigengroepen om te zorgen voor een gemeenschappelijke interpretatie en verduidelijking van wettelijke bepalingen. Dit heeft geleid tot de tijdige voorbereiding van de benodigde uitvoeringshandelingen ([9]) en de uitwisseling van goede praktijken voor alle onderdelen van het pact. De netwerken van de agentschappen hebben ook bijgedragen tot het identificeren van gemeenschappelijke operationele uitdagingen en het vinden van oplossingen daarvoor, onder meer door de ontwikkeling van modellen en richtsnoeren. Om dubbel werk te voorkomen, vereenvoudiging te bevorderen en synergieën te creëren, heeft de Commissie voorts verschillende gezamenlijke vergaderingen van comités en deskundigengroepen georganiseerd, waarin verschillende elementen van het pact werden besproken aansluitend op de netwerkvergaderingen van de agentschappen.

Rechtstreekse bilaterale steun van de Commissie aan de lidstaten blijft een belangrijke focus van de gemeenschappelijke werkzaamheden aan alle elementen van het gemeenschappelijk uitvoeringsplan. Deze aanpak zorgt voor passende ondersteuning die is aangepast aan de nationale omstandigheden en de verschillende institutionele regelingen van elke lidstaat. De Commissie heeft speciale landen- en verbindingsteams van hoge ambtenaren opgericht om met elke lidstaat te communiceren.

De landenteams van de diensten van de Commissie hebben bilateraal overleg gepleegd met de autoriteiten van de lidstaten en een onderliggende analyse van de stelsels van de lidstaten en de daarmee samenhangende uitdagingen verstrekt, die heeft gediend als input voor de nationale uitvoeringsplannen. De werkzaamheden zijn nu gericht op het uitvoeren en operationeel maken van de nationale uitvoeringsplannen. De lidstaten, ondersteund door de Commissie, werken eraan dat er voldoende middelen uit de EU-fondsen en de nationale begrotingen worden toegewezen aan de doelstellingen van elk plan.

Daarnaast hebben negen lidstaten via een specifieke oproep in 2024 gebruikgemaakt van de steun die via het instrument voor technische ondersteuning wordt verleend voor het opstellen van hun nationale uitvoeringsplannen ([9]). Momenteel ondersteunt de Commissie tien lidstaten bij de uitvoering van het pact middels het instrument voor technische ondersteuning. Daarnaast profiteren de lidstaten van intercollegiaal leren en uitwisselingen van goede

([9]) De verschillende uitvoeringshandelingen van het pact worden vermeld in de bijlage bij het gemeenschappelijk uitvoeringsplan: EUR-Lex - 52024DC0251 - NL - EUR-Lex.

praktijken in het kader van het instrument voor technische ondersteuning. Om een aanpak met meerdere belanghebbenden te bevorderen, heeft de Commissie speciale informatie- en raadplegingsbijeenkomsten gehouden met belanghebbenden, zoals sociale en economische partners, internationale organisaties en maatschappelijke organisaties, met name door migranten geleide organisaties[10].

2.2 Het werk van de EU-agentschappen

Het werk van de EU-agentschappen voor de uitvoering van het pact, met name die van het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) en het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA), vorderen gestaag.

Het EUAA heeft de overgang van de lidstaten naar het nieuwe, uit het pact voortvloeiende rechtskader vergemakkelijkt en de Commissie ondersteund bij de ontwikkeling van het gemeenschappelijk uitvoeringsplan. In het kader van zijn nationale netwerken van deskundigen heeft het EUAA zijn producten en richtsnoeren geactualiseerd en nieuwe producten en richtsnoeren ontwikkeld waar het pact dat vereist of dat anderszins nodig was. Het EUAA werkt momenteel aan een actualisering van de opleidingsmodules van het Europees asielcurriculum en evalueert de relevante operationele standaarden en indicatoren (nadere details zijn te vinden in deel 3 onder elke bouwsteen).

Daarnaast zullen in 2025 twee proefprojecten (in Estland en Nederland) worden uitgevoerd ter voorbereiding op de volledige uitrol van het meerjarig monitoringprogramma van het EUAA vanaf 2026. In het kader van het programma zal in een vijfjaarlijkse cyclus de technische en operationele uitvoering van het pact in alle lidstaten worden gemonitord. De resultaten van de monitoring zullen de Commissie ondersteunen bij het beoordelen of de nationale asiel- en opvangstelsels goed zijn voorbereid.

Frontex blijft steun verlenen op gebieden die onder zijn mandaat vallen door praktische richtsnoeren en instrumenten aan te reiken, evenals operationele steun op verzoek, met name in verband met de planning en uitvoering van nieuwe procedures aan de grens. De verschillende elementen van de uitvoering van het pact worden besproken in de werkgroepen en netwerken van Frontex en in speciale ad-hocvergaderingen met lidstaten. Daarnaast ondersteunt Frontex de lidstaten in alle fasen van het terugkeerproces, in nauwe samenwerking met de EU-terugkeercoördinator. Frontex werkt ook samen met de lidstaten aan de ontwikkeling van risicobeoordelingen en speelt een rol bij de kwaliteitscontrole van grenzen. De jaarlijkse kwetsbaarheidsbeoordeling door Frontex, waarin het vermogen en de gereedheid van elke EU-lidstaat en elk geassocieerd Schengenland om op uitdagingen aan hun buitengrenzen te reageren worden geëvalueerd, zal de overgang naar het nieuwe rechtskader vergemakkelijken.

eu-LISA speelt een cruciale rol bij de uitvoering van het pact, met name bij het verder verbeteren van een doeltreffend beheer van de buitengrenzen van de Unie, het vaststellen van uniforme regels voor controles en het correct registreren van irreguliere migranten en asielzoekers die de EU binnenkomen. De goede werking van de nieuwe regels van het pact hangt af van de daadwerkelijke beschikbaarheid en werking van het nieuwe Eurodac per 12 juni 2026, een uitdagende taak waar eu-LISA de lidstaten op doorlopende basis bij ondersteunt (meer informatie is te vinden in paragraaf 3.1).

([10]) De Europese Commissie en ngo's bespreken de uitvoering van het migratiepact: https://home affairs.ec.europa.eu/news/european-commission-and-ngos-discuss-implementation-migration-pact-2024-05-27_en.

Om synergieën tussen de werkzaamheden van de Commissie en die van de EU-agentschappen te ontwikkelen, moet de Commissie de horizontale juridische richtsnoeren ontwikkelen, terwijl de EU-agentschappen primair moeten focussen op de ontwikkeling van gerichte operationele richtsnoeren en ondersteuning. De Commissie en de agentschappen zullen blijven samenwerken om een hoog niveau van efficiëntie te bereiken en de lasten voor de lidstaten te verminderen, in overeenstemming met de algemene vereenvoudigingsdoelstelling van de Commissie.

2.3 Financiële steun

De EU stelt 3 miljard EUR extra ter beschikking van de lidstaten voor de uitvoering van het pact en de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Dit vormt een verdere stijging met 1 miljard EUR ten opzichte van de bedragen die in het gemeenschappelijk uitvoeringsplan waren aangekondigd. Daarnaast kunnen de in aanmerking komende lidstaten ook gebruik maken van de meer dan 1,6 miljard EUR die beschikbaar is in het kader van de tussentijdse evaluatie van de fondsen voor binnenlandse zaken[11].

De lidstaten moeten deze extra middelen strategisch benutten om zoveel mogelijk vooruitgang te boeken met hun uitvoeringsinspanningen, met prioriteit voor het aanpakken van de belangrijkste uitdagingen die zijn geïdentificeerd in hun nationale uitvoeringsplan en in de dialoog met de Commissie. De Commissie heeft de lidstaten ondersteund bij het vaststellen van hun prioriteiten, en de programmering van deze aanvullende financiering moet zijn afgestemd op de nationale uitvoeringsplannen van de lidstaten. Hoewel de extra bedragen aanzienlijk zijn, zullen de lidstaten, vanwege de omvang van de hervormingen van het pact, ook andere relevante financieringsbronnen op nationaal en EU-niveau (bv. cohesiebeleid) moeten aanboren om in al hun behoeften te voorzien. Het is van cruciaal belang dat de benodigde wijzigingen van de programma's van de lidstaten voor het einde van het jaar worden voltooid en dat de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten op tijd worden ingeleid en afgerond. De meeste lidstaten liggen op schema om dit streefdoel te halen, hoewel in sommige lidstaten extra inspanningen nodig zijn ([12]), en zijn bezig met het vinden van andere relevante financieringsbronnen op nationaal niveau en andere middelen op EU-niveau, zoals de fondsen van het cohesiebeleid, waarbij zij streven naar meer synergieën en complementariteit.

3. NATIONALE UITVOERINGSPLANNEN EN OPERATIONEEL MAKEN VAN DE BOUWSTENEN

3.1 Overzicht van de nationale uitvoeringsplannen en coördinatie

In het gemeenschappelijk uitvoeringsplan is de gemeenschappelijke doelstelling vastgesteld om tegen het einde van de overgangsperiode over goed voorbereide systemen te beschikken. Om ervoor te zorgen dat dit het geval is, moeten de lidstaten de nieuwe regels van het pact uitvoeren en de bestaande uitdagingen op het gebied van hun nationale wetgeving, praktijken en operationele capaciteit aanpakken.

Alle lidstaten moesten nationale uitvoeringsplannen vaststellen met duidelijke maatregelen en tijdlijnen, onder meer met betrekking tot inkoop-, opleidings- en aanwervingsbehoeften. Tot op heden hebben 26 lidstaten regelmatig met de Commissie overlegd over de uitvoering van het pact en hebben 25 lidstaten hun nationale uitvoeringsplan ingediend ([13]). Ook de

([11]) Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) en instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid.

([12]) Per 6 juni zijn er, zij het om uiteenlopende redenen, zorgwekkende vertragingen in België, Griekenland, Letland, Malta, Polen en Spanje.

([13]) Hongarije heeft de Commissie meegedeeld niet voornemens te zijn een nationaal uitvoeringsplan op te stellen. Polen heeft zijn standpunt over de uitvoering van het pact uiteengezet. Ierland heeft ook een nationaal uitvoeringsplan ingediend, na kennis te hebben gegeven van zijn voornemen om deel te nemen aan het migratie- en asielpact van de EU.

vier geassocieerde Schengenlanden hebben hun nationale uitvoeringsplan ingediend, die de elementen van het pact waaraan zij deelnemen bestrijken.

Alle nationale uitvoeringsplannen zijn gebaseerd op het door de Commissie verstrekte model en weerspiegelen derhalve de bouwsteenstructuur van het gemeenschappelijk uitvoeringsplan. Ongeveer een derde van de plannen is ook vrijgegeven als openbaar document ([14]).

De Commissie heeft de lidstaten ondersteund bij het beoordelen van hun huidige systemen om basisscenario's voor de planning vast te stellen en heeft een aantal aanbevelingen gedaan, die in een grote meerderheid van de nationale uitvoeringsplannen in aanmerking zijn genomen. De mate van gedetailleerdheid van de nationale uitvoeringsplannen verschilt per lidstaat en, binnen het nationale uitvoeringsplan van een gegeven lidstaat, per beleidsgebied of bouwsteen. Afhankelijk van het geval kan dit voortvloeien uit het feit dat de beoordelingen en evaluaties nog liepen op het moment van indiening of dat er op sommige gebieden of voor sommige bouwstenen minder werk nodig was. De meeste lidstaten moeten nog concrete mijlpalen en streefdoelen voor het volgen en monitoren van de uitvoering vaststellen, wat van nut is om kritieke vertragingen op te sporen en te verhelpen.

De uitvoering van het pact is geen eenmalige exercitie, maar een dynamisch proces. Sinds de eerste indiening van de nationale uitvoeringsplannen hebben sommige lidstaten elementen van hun nationale uitvoeringsplannen geactualiseerd en herzien ([15]), waaruit blijkt dat er veel werk wordt verzet. Alle nationale uitvoeringsplannen omvatten wetgevingselementen, zij het met een verschillende mate van gedetailleerdheid. In alle lidstaten zijn de werkzaamheden voor de noodzakelijke wetswijzigingen aangevangen. Ten minste drie lidstaten hebben het ontwerp van de betreffende nationale wetgeving al voltooid en bereiden zich voor op de vaststelling ervan ([16]). Een groot aantal andere lidstaten verwacht dit proces nog dit jaar te kunnen afronden. In enkele andere landen moet het proces echter worden versneld.

De lidstaten hebben plannings- en coördinatiemechanismen opgezet om op operationeel niveau resultaten te boeken en moeten deze nu gebruiken voor een doeltreffende uitvoering van het pact. Het ontwerpen van de nationale uitvoeringsplannen heeft geholpen om nationale coördinatie-uitdagingen in kaart te brengen. Terwijl veel lidstaten de geïntegreerde beleidsvorming versterken middels interministeriële regelingen, hebben andere lidstaten behoefte aan een sterkere coördinatie tussen verschillende beleidsgebieden en bestuurlijke niveaus. Hoewel de ministeries van Migratie of Binnenlandse Zaken het voortouw zullen nemen, is de betrokkenheid van andere ministeries, de rechterlijke macht en lokale overheden essentieel. De Commissie verwelkomt en blijft verder aandringen op een goede coördinatie met alle belanghebbenden en het bij het proces betrekken van lokale en regionale overheden en het maatschappelijk middenveld om een hoog niveau van efficiëntie bij de uitvoering van het pact te verwezenlijken. Daartoe zal de Commissie, voortbouwend op het gestroomlijnde systeem dat bij het pact is ingesteld (bv. overdrachtsprocedures, nauwere verbanden tussen asiel en terugkeer, beter gebruik van databanken), blijven zoeken naar manieren om de daarmee samenhangende werkzaamheden verder te stroomlijnen en de algehele administratieve lasten te verminderen, in overeenstemming met de vereenvoudigingsdoelstelling van de Commissie. De aanstaande Europese langetermijnstrategie voor asiel- en migratiebeheer zal een gelegenheid vormen om de beleidsvorming verder te integreren en te stroomlijnen.

([14]) Oostenrijk, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Slowakije, Slovenië, en Zweden (op verzoek).
([15]) Zoals Griekenland, Spanje en België.
([16]) Tsjechië, Estland en Nederland.

De Commissie blijft nauw overleg plegen met alle lidstaten over planning en operationele aspecten en blijft de lidstaten ondersteunen. De Commissie staat ook in nauw contact met de lidstaten die geen nationaal uitvoeringsplan hebben ingediend en dringt er bij die lidstaten op aan om dit proces zo spoedig mogelijk af te ronden.

3.2 Bouwsteen 1 — Eurodac

De tijdige ontwikkeling en inwerkingtreding van het hervormde Eurodac-systeem is een kritieke voorafgaande voorwaarde voor de uitvoering van alle andere elementen van het pact. De hervorming van Eurodac is een gedeelde verantwoordelijkheid van de Commissie, eu-LISA en de lidstaten, en er zijn tot nu toe goede vorderingen gemaakt. De voorbereiding van de niet-wetgevingsinstrumenten die nodig zijn voor de uitvoering ligt op schema, evenals de ontwikkeling van het nieuwe Eurodac door eu-LISA, waarbij gedeeltelijk wordt voortgebouwd op de componenten van het interoperabiliteitskader dat Eurodac zal gebruiken.

Gezien het strakke tijdschema voor de uitvoering van Eurodac hebben de Commissie, eu-LISA en de lidstaten een reeks maatregelen vastgesteld om mogelijke vertragingen te beperken. Deze maatregelen werden voornamelijk door eu-LISA ingevoerd om de lidstaten te ondersteunen. Een daarvan is dat de Eurodac-functionaliteiten moeten worden opgeleverd in twee fasen (juni en december 2026), waarbij prioriteit moet worden gegeven aan de functionaliteiten die voor juni 2026 als kritiek zijn aangemerkt. Een andere maatregel is de gecentraliseerde oplossing die eu-LISA heeft ontwikkeld, in de vorm van een web-gebruikersinterface (WUI). De gecentraliseerde oplossing moet worden gebruikt door lidstaten die om verschillende redenen, zoals een gebrek aan middelen, niet gereed zijn om tegen juni 2026 een volledige integratie tussen de systemen tot stand te brengen.

Ook heeft eu-LISA gekozen voor een flexibele uitvoering van het Eurodac-systeem, waardoor het agentschap de verschillende noodzakelijke technische documenten gefaseerd kan delen. Dit betekende dat belangrijke documentatie in een vroeg stadium kon worden gedeeld met de lidstaten, waardoor de in alle lidstaten bestaande expertise gemakkelijker kon worden samengebracht en gebruikt. Op deze manier werd het eerste Interface Control Document (ICD) geproduceerd, in oktober 2024, gevolgd door het bereiken van overeenstemming over het volledige ICD in december 2024, zoals vereist door de verordening. Dezelfde flexibele aanpak werd ook gehanteerd voor het testen. De vrijwillige basistests van de connectiviteit tussen de lidstaten en eu-LISA zijn al van start gegaan, en verschillende lidstaten hebben deze al met succes voltooid.

Op nationaal niveau kunnen de lidstaten bij het opzetten van hun systeem kiezen voor het gebruik van de gecentraliseerde oplossing van eu-LISA of voor het opzetten van een nationaal systeem dat Eurodac volledig integreert, of een combinatie van beide (d.w.z. eerst de gecentraliseerde oplossing en vervolgens de integratie tussen de systemen). Dankzij deze flexibele aanpak van eu-LISA konden de lidstaten relatief vroeg beginnen met de ontwikkeling van het systeem op nationaal niveau. Tijdens regelmatig door eu-LISA georganiseerde bijeenkomsten (projectbeheerforum, adviesgroep) kunnen de lidstaten periodiek verslag uitbrengen over de stand van zaken bij de uitvoering op nationaal niveau en eventuele uitdagingen met repercussies voor het hele project op EU-niveau aan de orde stellen. Tot dusver hebben deze uitwisselingen aangetoond dat sommige lidstaten, ondanks de goede vooruitgang, voor de nodige uitdagingen staan. Daarbij gaat het onder meer om de aanwijzing van de nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het systeem of de autoriteit die het nationale toegangspunt zal onderbrengen, problemen in

verband met aanbestedingsprocedures, schaarse (personele of financiële) middelen of aanhoudende verzoeken om de technische documentatie ([17]).

Van haar kant neemt de Commissie deel aan alle door eu-LISA georganiseerde vergaderingen, waar de lidstaten verslag uitbrengen over de stand van zaken bij de uitvoering en waar de meest recente ontwikkelingen en mogelijke uitdagingen worden gemonitord en besproken. In maart 2025 heeft de Commissie alle lidstaten een brief gestuurd waarin zij de tot dan toe geboekte vooruitgang onderstreepte en nogmaals wees op het belang van de tijdige uitvoering van Eurodac, zowel op centraal niveau als op het niveau van de lidstaten. De Commissie heeft ook bilaterale bijeenkomsten georganiseerd met de lidstaten die met specifieke uitdagingen worden geconfronteerd. De uitvoeringshandelingen die nodig zijn voor de goede werking van het systeem (betreffende de inhoud van de systeemoverschrijdende statistieken en betreffende interoperabiliteit) zijn momenteel in voorbereiding.

Belangrijkste uitdagingen en volgende stappen

eu-LISA moet nauw blijven samenwerken met de lidstaten en de Commissie. De belangrijkste ICD-elementen kunnen op dit moment worden beschouwd als stabiel genoeg om de lidstaten in staat te stellen om waar nodig aanbestedingsprocedures uit te schrijven. In dit stadium mogen geen andere grote wijzigingen worden opgenomen; eventuele verdere wijzigingen in het document mogen slechts betrekking hebben op kleine aanpassingen naar aanleiding van interoperabiliteitsgerelateerde ICD's, typefouten of aanpassingen na tests. Het nu stabiliseren van het ICD zal echter niet voorkomen dat het systeem op termijn verder moet worden verbeterd. De lidstaten die de voorkeur geven aan volledige integratie van de systemen, mogen de mogelijkheid om de door eu-LISA ontwikkelde centrale oplossing te gebruiken als back-up, niet volledig uitsluiten voor als er vertragingen in het integratieproces optreden.

De komende maanden zal regelmatige, maandelijkse verslaglegging belangrijk zijn om de algemene stand van de uitvoering te beoordelen en de Commissie en eu-LISA in staat te stellen waar nodig aanvullende steun te verlenen. De lidstaten moeten ten volle gebruikmaken van het Eurodac-forum voor projectbeheer en de Commissie proactief in kennis stellen van eventuele belangrijke problemen.

Aan de praktische zijde moeten inkoopprocessen zo spoedig mogelijk worden afgerond, moeten opleidingsplannen en aanwervingsprocedures worden ingevoerd en moeten de nodige verplichte operationele tests worden uitgevoerd. Het is belangrijk dat de afgesproken uitvoeringstermijn wordt gerespecteerd en dat alle aandacht uitgaat naar de ontwikkeling, het testen en de operationele gereedheid op nationaal niveau.

3.3 Bouwsteen 2 — Een nieuw systeem voor het beheer van migratiestromen aan de buitengrenzen van de EU

De voorbereidingen voor de invoering van de nieuwe verplichte grensprocedure zijn aan de gang. In augustus 2024 heeft de Commissie de uitvoeringshandeling aangenomen waarbij de toereikende capaciteit voor elke lidstaat en het maximumaantal verzoeken om internationale bescherming waarboven de lidstaten niet langer verplicht zullen zijn om de grensprocedure toe te passen ("jaarlijks maximumaantal") worden vastgesteld ([18]).

([17]) Tijdens de vergadering van de adviesgroep van 15 en 16 mei meldden de volgende lidstaten dat zij risico liepen, of werden beschouwd als risico lopend, wegens een gebrekkige verslaglegging: Denemarken, Finland, Duitsland, Cyprus en Griekenland.

([18]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/2150 van de Commissie van 5 augustus 2024 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft de toereikende capaciteit van de lidstaten en het maximumaantal verzoeken dat een lidstaat jaarlijks

De Commissie werkt aan richtsnoeren voor de screening, die moeten fungeren als een dynamisch document over screening aan de buitengrenzen en op het grondgebied, met ook belangrijke overwegingen voor lidstaten die met secundaire bewegingen te maken hebben.

Om de samenhang van het beleid te helpen waarborgen, is screening ook opgenomen in de strategische richtsnoeren van de meerjarige strategische beleidscyclus inzake Europees geïntegreerd grensbeheer ([19]). Frontex ligt op schema bij het in samenwerking met het EUAA en de Commissie ontwikkelen van zijn "screeningtoolbox", die praktische instrumenten voor de uitvoering van de screeninggerelateerde controles en verificaties bevat. Het operationeel testen van deze instrumenten staat gepland voor september 2025.

De Commissie en het EUAA hebben een reeks instrumenten ontwikkeld die rechtstreeks relevant zijn voor het opzetten van de nieuwe verplichte grensprocedure. Deze omvatten hypothetische modellen voor toereikende capaciteit, waaronder de mogelijkheid van "multifunctionele centra" die zowel de screening als de asiel- en de terugkeergrensprocedures uitvoeren. Deze modellen omvatten indicatieve personeels- en opvangvereisten voor de screening en de grensprocedures, ter ondersteuning van de nationale planning en het vaststellen van streefdoelstellingen. Het EUAA heeft een blauwdruk voor multifunctionele centra gepubliceerd, die voorziet in verschillende stappen van het proces op één locatie (bv. screening, registratie, grensprocedures) om de lidstaten te helpen bij het ontwerpen van deze centra. In samenwerking met Frontex heeft het EUAA ook de nieuwe richtsnoeren inzake alternatieven voor detentie[10] uitgevaardigd, die kunnen worden gebruikt in het kader van de grensprocedure. De Commissie werkt ook aan richtsnoeren voor de asiel- en terugkeergrensprocedure.

Op nationaal niveau beschikken sommige lidstaten al over de opvangfaciliteiten en personele middelen die nodig zijn voor een toereikende capaciteit. Andere hebben hiervoor concrete plannen ontwikkeld, onder meer door middelen aan de vereiste infrastructuur en personele middelen toe te wijzen([20]), en in de vorm van plannen voor het bouwen, renoveren of herbestemmen van multifunctionele centra. De modellering van de screening die Roemenië in 2024 heeft uitgevoerd, was nuttig om screeningoperaties te testen en ervaringen uit te wisselen met andere lidstaten.

Belangrijkste uitdagingen en volgende stappen

De lidstaten hebben tot april 2026 de tijd om de voor de grensprocedure aangewezen locaties mee te delen. Tot dusver heeft geen enkele lidstaat dit gedaan. Indien de definitieve locaties niet snel worden aangewezen en de financiële planning en de daarmee samenhangende aanbestedingsprocedures niet worden opgestart en afgerond, lopen de lidstaten het risico op vertraging bij het opzetten van hun toereikende capaciteit voor de screening en de verplicht uit te voeren grensprocedure ([21]). De lopende programmering van aanvullende EU-financiering kan de lidstaten ondersteunen bij het uitvoeren van deze belangrijke taak. De Commissie zal contact onderhouden met de lidstaten over de voortgang op deze gebieden, met name omdat het voor de Commissie op dit moment niet mogelijk is om de door de lidstaten geboekte vooruitgang en de mogelijke risico's waaraan zij zijn blootgesteld volledig te beoordelen.

---

in het kader van de grensprocedure moet behandelen, PB L, 2024/2150, 9.8.2024, http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/2150/oj.

([19]). In november 2024 heeft Frontex de bijlage bij de technische en operationele strategie voor het geïntegreerd grensbeheer geactualiseerd om daarin ook screening op te nemen.

([20]) Lidstaten die reeds hebben voldaan aan de vereisten voor toereikende capaciteit of zodanige vooruitgang boeken dat zij er op tijd aan zullen voldoen: België, Finland, Luxemburg, Tsjechië, Frankrijk, Malta, Nederland, Roemenië.

([21]) De lidstaten waarvoor zorgen bestaan over het op tijd bereiken van toereikende capaciteit, gezien de duur van de aanbestedingsprocedures, zijn Italië en Duitsland, terwijl voor Estland en Griekenland grotere zorgen bestaan.

De uitvoering van de verplichte grensprocedure zal gepaard moeten gaan met een onafhankelijk mechanisme voor het houden van toezicht op de grondrechten (zie punt 3.10) en moet steunen op doeltreffende samenwerking met de rechterlijke macht om de termijnen te halen en rekening te houden met de bij het pact ingevoerde procedurele wijzigingen. De lidstaten hebben samenwerking met de rechterlijke macht aangemerkt als een belangrijk element van het uitvoeringsproces. Deze samenwerking vereist dat de aanvullende behoeften van de rechterlijke macht in aanmerking worden genomen, dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt gewaarborgd en dat wordt voldaan aan de eisen die het EU-recht stelt aan gerechten en rechtbanken.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de verschillende belanghebbenden tijdig bij het proces worden betrokken en dat er voldoende middelen worden toegewezen aan alle elementen van de toereikende capaciteit. Wat de geleidelijke invoering van de screening betreft, zijn er enkele uitdagingen in verband met het aanwijzen van voldoende faciliteiten en personele, materiële en technische middelen om pieken in migratiestromen op te vangen en te voorzien in doeltreffende mechanismen en wettelijke instrumenten om onderduiken te voorkomen. Ook moet worden voorzien in voldoende opgeleid personeel en medische professionals voor het uitvoeren van screening, en in de technische infrastructuur die nodig is om de relevante EU- en nationale databanken snel te kunnen raadplegen, zowel aan de aangewezen grenzen als binnen het grondgebied.

3.4 Bouwsteen 3 — Anders denken over opvang

Bijna alle lidstaten zijn bezig met het doorvoeren van administratieve en organisatorische hervormingen in reactie op de door het pact ingevoerde wijzigingen.

Dit proces omvat het aanbrengen van wijzigingen in hun dossierbeheersystemen en IT-infrastructuur ([22]), met ondersteuning door het instrument voor technische ondersteuning, en investeringen in infrastructuur, in de vorm van zowel renovaties als van het opzetten van nieuwe structuren. Bijna de helft van alle lidstaten plant nieuwe opvangcentra van verschillende typen en voor verschillende groepen bewoners ([23]). Daarnaast herzien de lidstaten operationele werkstromen en zetten zij nieuwe samenwerkingsregelingen tussen instanties en dienstverleners en partners op, bijvoorbeeld met betrekking tot aanbestedingsprocedures, gezondheidszorg, de bijstand die aan niet-begeleide minderjarigen moet worden verleend of de arbeidsmarkt.

De lidstaten onderzoeken ook manieren om de zelfredzaamheid en de ondersteuning van verzoekers die vrijwillig afzien van door de overheid gefinancierde huisvestingsoplossingen, te versterken ([24]). Sommige lidstaten richten zich op maatregelen voor vroege integratie, met inbegrip van taallessen, in overeenstemming met de nieuwe vereisten van de richtlijn opvangvoorzieningen ([25]). Andere lidstaten hebben maatregelen vastgesteld om de medische en psychosociale ondersteuning te verbeteren ([26]).

Daarnaast werken de lidstaten aan de omzetting van de richtlijn opvangvoorzieningen en de nieuwe instrumenten voor het beheer van de opvang in nationaal recht. De omzetting door de lidstaten wordt ondersteund door de Commissie en het EUAA via de deskundigengroep van de Commissie voor de richtlijn opvangvoorzieningen en het EUAA-netwerk van nationale

([22]) Oostenrijk, België, Estland, Finland, Frankrijk, Kroatië, Ierland, Luxemburg en Portugal.
([23]) Multifunctionele centra: Tsjechië en Kroatië, huisvesting voor niet-begeleide minderjarigen: Cyprus en Italië, huisvesting voor kwetsbare personen: Slowakije, Dublincentra: België, (multifunctionele) centra aan de grens: Ierland, Portugal en Slowakije. Andere lidstaten focussen op het vergroten van de algehele capaciteit: Luxemburg en Roemenië, en op detentiecentra: Italië.
([24]) Bijvoorbeeld België en Estland.
([25]) Zoals Tsjechië, Cyprus, Italië en Frankrijk.
([26]) Bijvoorbeeld Tsjechië, België, Slovenië, Litouwen en Letland.

contactpunten op het gebied van opvang. Voorts heeft de Commissie een toelichtend document opgesteld dat in december 2024 is gedeeld met de lidstaten ([27]). Tegelijkertijd ontwikkelen de lidstaten methoden voor het monitoren van de aanwezigheid van verzoekers en het beschikbaar stellen en toepassen van alternatieven voor detentie ([28]).

Belangrijkste uitdagingen en volgende stappen

De tijdige omzetting van de richtlijn opvangvoorzieningen vereist nog steeds aandacht in alle lidstaten. Het waarborgen van voldoende capaciteit en adequate voorzieningen is van cruciaal belang voor een goede voorbereiding van een lidstaat.

Een aantal lidstaten ([29]) ondervindt nog steeds problemen bij het tot stand brengen van een passende capaciteit in de nationale opvangstelsels. In enkele gevallen is dit al vastgesteld door de bevoegde rechterlijke instanties. Het is van essentieel belang dat de lidstaten tegemoetkomen aan de werkelijke opvangbehoeften van nu, zoals vereist door het huidige acquis, en dat hun opvangstelsel voldoende capaciteit in stand houdt om een toereikende levensstandaard te waarborgen, terwijl hun noodplannen goed ontwikkeld en up-to-date moeten zijn (meer informatie over noodsituaties is te vinden onder punt 3.9).

Aangezien de herschikte richtlijn opvangvoorzieningen de normen voor aan verzoekers te verstrekken voorzieningen verder harmoniseert, mogen de lidstaten deze normen niet verlagen of ervan afwijken of de totale capaciteit van hun opvangstelsels verminderen. Bovendien moeten de stelsels van de lidstaten de mogelijkheid omvatten om duidelijk onderscheid te maken tussen een “passende levensstandaard” en beperkte materiële opvangvoorzieningen in bepaalde gevallen ([30]) die verband houden met misbruik door verzoekers, zoals bepaald in de richtlijn opvangvoorzieningen. In geval van beperkte materiële opvangvoorzieningen moeten de lidstaten ten minste blijven voorzien in basisbehoeften, die in de nationale stelsels moeten worden gedefinieerd, ook in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU. Sommige lidstaten moeten ook hun bewaringscapaciteit herzien en de algemene omstandigheden in hun bewaringsfaciliteiten aanzienlijk verbeteren.

Voorts is convergentie in de richting van adequate normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming van essentieel belang voor de goede werking van het pact, onder meer om secundaire bewegingen te voorkomen, om overdrachten op grond van de verantwoordelijkheidsregels te kunnen uitvoeren en om te bepalen of een lidstaat goed voorbereid is.

De resterende lacunes in verband met het verzamelen van de nodige opvanggegevens moeten met spoed worden opgevuld. Bovendien moeten de lidstaten, met name in verband met maatregelen voor vroege integratie, focussen op de tijdige oprichting en evaluatie van adequate partnerschappen met meerdere belanghebbenden.

3.5 Bouwsteen 4 — Eerlijke, efficiënte en convergente asielprocedures

De lidstaten concentreren zich op de herziening van hun nationale wetgeving om deze aan te passen aan het nieuwe rechtskader. Sommige lidstaten hebben te kampen met een aanzienlijke achterstand bij de afhandeling van asielzaken, als gevolg van structurele problemen, beperkte personeelsbezetting of een gebrek aan infrastructuur, resulterend in lange verwerkingstijden. De meeste van die lidstaten hebben stappen ondernomen om de bestaande achterstanden weg

([27]) Het EUAA zal de komende maanden ook zijn praktische gids voor het opzetten en beheren van een aankomst-/opvangcentrum uitbrengen.
([28]) Voorbeelden zijn Tsjechië, Portugal en Luxemburg.
([29]) Dit omvat België, Frankrijk, Griekenland en Nederland.
([30]) Bijvoorbeeld wanneer de verzoeker zonder toestemming naar een andere lidstaat reist, de meldingsplicht niet naleeft of de autoriteiten misleidt.

te werken en de duur van de procedures te verkorten, ook om te voorkomen dat na juni 2026 gedurende te lange tijd twee systemen naast elkaar moeten worden toegepast: een systeem dat valt onder het huidige acquis en de richtlijn asielprocedures en een systeem dat is gebaseerd op de asielprocedureverordening voor verzoeken die met ingang van 12 juni 2026 worden ingediend. Een aantal lidstaten heeft plannen opgesteld om de capaciteit te vergroten door het aantal vaste personeelsleden te verhogen ([31]) of door speciale teams op te richten om de achterstand weg te werken ([32]). Sommige lidstaten hebben hiervoor een beroep gedaan op gerichte aanvullende steun via het instrument voor technische ondersteuning of het EUAA ([33]). De discussies in comités van deskundigen dienen om bepalingen van de nieuwe wetgeving te verduidelijken en de overgang tussen de twee systemen te versoepelen.

Digitalisering, met name het gebruik van geïntegreerde dossierbeheersystemen en geautomatiseerde kennisgevingen ten behoeve van een efficiënte en veilige overdracht van informatie, is een belangrijk element voor de lidstaten die hun werkstromen en operationele standaardprocedures herzien en stroomlijnen, met name wanneer daar meerdere autoriteiten bij betrokken zijn. Zo maakt Bulgarije gebruik van het instrument voor technische ondersteuning om vooruitgang te boeken met de digitalisering van asielprocedures.

Belangrijkste uitdagingen en volgende stappen

De bestaande uitdagingen in verband met de toegang tot de asielprocedure, waaronder vertragingen bij de registratie en bij het maken van afspraken voor het indienen van een verzoek, moeten worden aangepakt. Bij het opbouwen van hun capaciteit moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de nodige aanwervingen op tijd worden afgerond en dat er wordt gezorgd voor passende opleidingen.

Als onderdeel van hun programmering moeten de lidstaten actief samenwerken met de rechterlijke macht om de capaciteit voor de behandeling van beroepen te verifiëren en zo nodig uit te breiden. Dit is noodzakelijk om de verwerkingstijd van verzoeken om internationale bescherming te verkorten en de algehele efficiëntie van het systeem te waarborgen, bestaande achterstanden weg te werken en het ontstaan van nieuwe achterstanden te voorkomen. Zoals dat ook geldt voor de administratieve autoriteiten, is het van cruciaal belang om indien nodig te voorzien in een tijdige en adequate opleiding van rechters.

De lidstaten moeten ervoor zorgen dat aantijgingen inzake pushbacks snel worden onderzocht teneinde de eerbiediging van de grondrechten te waarborgen, met inbegrip van het recht op toegang tot asielprocedures en het beginsel van non-refoulement. Zoals vermeld in de mededeling van de Commissie over de bestrijding van hybride dreigingen als wapen tegen migratie ([34]), moeten alle maatregelen die worden genomen ter bestrijding van de inzet van migranten als wapen aan de grenzen met Belarus en Rusland die grondrechten (zoals het recht op asiel) inperken, tijdelijk en evenredig zijn, beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk is en waarborgen dat de wezenlijke inhoud van die rechten wordt geëerbiedigd.

3.6 Bouwsteen 5 — Efficiënte en eerlijke terugkeerprocedures

In het kader van de ontwikkeling van de nationale uitvoeringsplannen werkt de Commissie nauw samen met de lidstaten om asiel- en terugkeerautoriteiten dichter bij elkaar te brengen. Momenteel stellen 19 lidstaten al gelijktijdig negatieve asielbesluiten en terugkeerbesluiten vast, wat een vereiste zal zijn in het kader van het pact en wat tot doel heeft om de

([31]) Zoals in Bulgarije.
([32]) Zoals in Portugal.
([33]) België en Duitsland.
([34]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de bestrijding van hybride dreigingen als wapen tegen migratie en de versterking van de veiligheid aan de buitengrenzen van de EU, COM(2024) 570 final, EUR-Lex - 52024DC0570 - NL - EUR-Lex.

administratieve procedures verder te vereenvoudigen en te stroomlijnen. In het netwerk op hoog niveau voor terugkeer zijn specifieke workshops georganiseerd om ervaringen uit te wisselen en beste praktijken in kaart te brengen ([35]). Er zijn soortgelijke workshops georganiseerd over "last-minute" asielverzoeken en over manieren om het terugkeerproces te versnellen, de coördinatie te verbeteren en de tijd tussen de afwijzing van een asielverzoek en de terugkeerprocedure te verkorten.

Ondertussen zijn verschillende lidstaten bezig met het upgraden van hun nationale terugkeerdossierbeheersystemen om een efficiëntere monitoring van terugkeeroperaties mogelijk te maken, geautomatiseerde integratie met de bredere IT-systemen voor migratiebeheer tot stand te brengen en te zorgen voor een volledigere en doeltreffender gebruik van het Schengeninformatiesysteem.

Zoals uiteengezet in het verslag over de staat van Schengen 2025 ([36]), heeft de thematische Schengenevaluatie van de doeltreffendheid van het terugkeersysteem, die in 2024 is uitgevoerd, zowel de ontwikkelingen op de grond als hardnekkige interne belemmeringen voor terugkeer aan het licht gebracht. Sommige lidstaten hebben geïntegreerde planning voor alle autoriteiten die betrokken zijn bij het terugkeerproces ingevoerd of versterkt, waardoor regelmatige coördinatie mogelijk wordt en een optimale toewijzing van middelen wordt gewaarborgd. Ook is er echter nog steeds behoefte aan een betere risicoanalyse en terugkeerplanning, wat zou bijdragen tot een versterking van de paraatheid van de lidstaten en van de toewijzing van middelen, onder meer voor het bepalen van de noodzakelijke ondersteuning door Frontex. Twee lidstaten ([37]) hebben hun bestaande terugkeercapaciteit opnieuw beoordeeld, waaronder ook hun vermogen om het risico op onderduiken tegen te gaan, en zijn bezig die capaciteit te vergroten. In sommige lidstaten ([38]) zijn de programma's voor vrijwillige terugkeer versterkt, wat de algehele doeltreffendheid van terugkeeroperaties aanzienlijk kan verbeteren.

Frontex ondersteunt de lidstaten actief bij hun inspanningen om de belangrijkste nieuwe elementen van het pact op het gebied van terugkeer uit te voeren. Dit omvat de lopende technische werkzaamheden om de behoeften van de lidstaten in kaart te brengen en de ondersteuning door het agentschap te kunnen plannen. Het EU-programma voor re-integratie van Frontex speelt een steeds belangrijkere rol bij het bevorderen van meer vrijwillige terugkeerbewegingen vanuit de EU en wordt nu door bijna alle lidstaten actief gebruikt.

Het voorstel van de Commissie van 11 maart 2025 voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen, vormt een essentiële aanvulling op de andere voorstellen van het pact en heeft als doel om terugkeeroperaties te versnellen, te vereenvoudigen en doeltreffender te maken, met volledige inachtneming van de grondrechten.

Op basis van relevante uitwisselingen met de lidstaten heeft de Commissie eind 2024 een werkdocument van de diensten van de Commissie gepubliceerd waarin wordt beschreven hoe de terugkeer van onderdanen van derde landen die als een bedreiging voor de openbare veiligheid worden beschouwd, kan worden geprioriteerd en gestroomlijnd ([39]).

([35]) Nederland en Noorwegen.

([36]) Verslagen van de Commissie over de staat van Schengen — het veertigjarig bestaan van Schengen: https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-reports-state-schengen-celebrating-40-years-2025-04-23_nl.

[37]. België en Frankrijk.

[38]. Oostenrijk, Bulgarije, Nederland en Noorwegen.

([39]) Commission Staff Working Document on the return of illegally staying third-country nationals posing a security threat, 17 december 2024: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/1a5b1f9c-af3b-4dc7-a01f-55d64c43b926_en.

In het kader van de jaarlijkse beoordeling van de medewerking van derde landen op het gebied van overname uit hoofde van artikel 25 bis van de Visumcode hecht de Commissie bijzonder belang aan de medewerking op het gebied van overname door derde landen waarvan de onderdanen waarschijnlijk aan de grensprocedure zullen worden onderworpen.

Belangrijkste uitdagingen en volgende stappen

De Commissie beschouwt het als een prioriteit om vooruitgang te boeken in de onderhandelingen over bovengenoemd voorstel voor een verordening inzake terugkeer en dringt er bij het Europees Parlement en de Raad op aan om de onderhandelingen zo spoedig mogelijk af te ronden, en in ieder geval voordat het pact in juni 2026 van toepassing wordt.

De lidstaten zullen bestaande interne inefficiënties, zoals beperkte coördinatie tussen autoriteiten en te ingewikkelde procedures, moeten aanpakken om te zorgen voor de meest doeltreffende uitvoering van de nieuwe verplichtingen uit hoofde van het pact, met name die welke verband houden met de terugkeergrensprocedure. De algehele doeltreffendheid van het terugkeersysteem hangt af van de beschikbaarheid van toereikende middelen, naadloze procedures voor doorlopende follow-up van de terugkeer van onderdanen van derde landen, en de behandeling van terugkeer als een gepland en voorspelbaar proces ([40]).

De EU-terugkeercoördinator blijft de lidstaten ondersteunen bij het aanpakken van deze uitdagingen. De terugkeercoördinator werkt aan een handleiding over efficiënte werkstromen als leidraad voor actoren die betrokken zijn bij de terugkeergrensprocedure in de lidstaten en blijft het gebruik van de signalering inzake terugkeer in het Schengeninformatiesysteem aanmoedigen.

De EU-terugkeercoördinator heeft in maart 2025 een gerichte terugkeeractie betreffende paraatheid en noodplannen voor terugkeer gelanceerd, met als doel om goede praktijken te bevorderen die sommige lidstaten al hebben ingevoerd en om te helpen bij het vaststellen van de belangrijkste en gedeelde elementen van noodplannen voor terugkeer en op die manier een coherente gemeenschappelijke aanpak in de hele EU te bevorderen. Frontex zal een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van deze gerichte terugkeeractie.

Frontex zal een uitgebreide enquête onder de lidstaten houden over de behoeften aan mogelijke Frontex-steun op het gebied van terugkeer in 2026. Het agentschap volgt de inleidende vergadering van november 2024 op met specifieke bilaterale bijeenkomsten met alle geïnteresseerde lidstaten om beter te kunnen plannen en onderzoeken hoe de individuele behoeften van de lidstaten kunnen worden vervuld.

3.7 Bouwsteen 6 — Waarborgen dat de nieuwe verantwoordelijkheidsregels werken

De goede werking van de bestaande Dublinregels en van de nieuwe regels — zoals vastgelegd in de verordening asiel- en migratiebeheer — inzake een billijke verdeling van verantwoordelijkheden is van fundamenteel belang voor de algehele werking van het pact.

In de afgelopen jaren is het percentage Dublinoverdrachten in de Unie zeer laag geweest, wat de doeltreffendheid van het systeem aanzienlijk heeft belemmerd. Het technische werk dat door de Commissie en op nationaal niveau wordt verricht, is erop gericht om de overdrachten te laten werken.

([40]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Verslag over de staat van Schengen 2025, COM(2025) 185 final EUR-Lex - 52025DC0185 - NL- EUR-Lex..

De Commissie legt momenteel de laatste hand aan de uitvoeringshandeling tot intrekking van de huidige uitvoeringsbepalingen met het oog op de vaststelling ervan in juli 2025 ([41]). In operationele zin zal dit de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten vergemakkelijken en daarmee de overdrachten sneller en eenvoudiger maken. Daarnaast zal de uitvoeringshandeling voorzien in standaardformulieren voor overnameverzoeken en voor kennisgevingen van terugname, overdrachten, de herplaatsingsprocedure en de uitwisseling van informatie. De nieuwe uitvoeringsbepalingen zijn opgesteld in nauwe samenwerking met de lidstaten. Zodra deze bepalingen zijn aangenomen, zal eu-LISA technische aanpassingen doorvoeren met het oog op de invoering van de procedures in het systeem van elke lidstaat.

Tijdens een dialoog met de lidstaten over de beoordeling van hun behoeften voor de uitvoering van het pact heeft de Commissie speciale aandacht besteed aan de noodzaak om het verantwoordelijkheidssysteem en de werking van de nationale Dublineenheden te verbeteren. De aanbevelingen van de Commissie aan de lidstaten waren gericht op de totstandbrenging van een goed werkend verantwoordelijkheidssysteem en het waarborgen van de doeltreffende uitvoering van overdrachten tussen de lidstaten. De meeste lidstaten hebben plannen ontwikkeld om het personeelsbestand uit te breiden, werkstromen te herzien en/of bestaande infrastructuur te verbeteren om het dossierbeheer doeltreffender te maken.

In april 2025 heeft het EUAA twee modelformulieren voor het opsporen van familieleden gepubliceerd om het bepalen van de verantwoordelijkheid te vergemakkelijken: een voor volwassen verzoekers en een voor niet-begeleide minderjarigen ([42]). Beide formulieren gaan vergezeld van een praktische gids voor het opsporen van familieleden, zowel in de EU-lidstaten en de geassocieerde Schengenlanden als in derde landen ([43]).

Belangrijkste uitdagingen en volgende stappen

Alle lidstaten zullen ervoor moeten zorgen dat zij de nieuwe regels toepassen, onder meer die inzake overnameverzoeken, kennisgevingen tot terugname en overdrachten. Een toename van het totale aantal uitgevoerde overdrachten zal bijdragen tot de doeltreffende werking van het systeem, waardoor de stimulansen voor ongeoorloofde reisbewegingen worden verminderd en het evenwicht van het pact tussen verantwoordelijkheid en solidariteit behouden blijft. Aangezien de voorwaarden aanwezig zijn om overdrachten van en naar alle EU-lidstaten te laten functioneren, en ook met het oog op de toepasselijke regels, moeten nu al overdrachten naar alle lidstaten plaatsvinden. Dit is van essentieel belang voor de effectieve overgang naar de nieuwe verantwoordelijkheidsregels en voor de goede werking van de jaarlijkse solidariteitscyclus.

Bovendien hangt de uitvoering van de nieuwe verantwoordelijkheidsregels nauw samen met een doeltreffende uitvoering van de nieuwe Eurodac-verordening. Naast de technische gereedheid moeten de lidstaten ervoor zorgen dat hun nationale autoriteiten toegang hebben tot alle informatie die relevant is voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, en moeten zij ook toegang hebben tot het systeem om de gegevens bij te werken met relevante informatie, zoals de verantwoordelijke lidstaat, in overeenstemming met zowel de verordening asiel- en migratiebeheer als de Eurodac-verordening.

([41]) Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1560/2003 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, PB L 39 van 8.2.2014, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2014/118/oj.

([42]) Artikel 22, lid 1, van de verordening asiel- en migratiebeheer.

([43]) Praktische gids over het opsporen van familieleden, deel 1: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-i-principles-practices; Praktische gids over het opsporen van familieleden, deel 2: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-family-tracing-part-ii-tracing-AMMR.

Zodra de nieuwe uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld, zal eu-LISA technische maatregelen nemen om het voor de lidstaten gemakkelijker te maken om sneller via DubliNet te communiceren.

3.8 Bouwsteen 7 — Samen solidair

De voorbereidende werkzaamheden voor het met ingang van oktober 2025 operationeel maken van de jaarlijkse solidariteitscyclus en het uiterlijk in juni 2026 opzetten van het permanente solidariteitsmechanisme en het EU-solidariteitsforum op technisch niveau, zijn in volle gang. Het solidariteitsmechanisme van het pact biedt de lidstaten de mogelijkheid om voor hun bijdrage te kiezen tussen herplaatsingen, financiële bijdragen en steun in natura.

De werkzaamheden hebben zich tot nu toe toegespitst op het solidariteitsplatform "Pact", dat bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, de Commissie en het EUAA. In april 2025 heeft een vergadering van dit forum plaatsgevonden om de belangrijkste aspecten van de operationalisering van het solidariteitsmechanisme te bespreken en de voorbereidingen voor de oprichting van het EU-solidariteitsforum op technisch niveau te bevorderen. De Commissie heeft de lidstaten een ontwerpmandaat en een reglement van orde voor het EU-solidariteitsforum op technisch niveau voorgelegd en de benoeming van de EU-solidariteitscoördinator ([44]) aangekondigd. Tijdens een vergadering van de deskundigengroep van de Commissie inzake de verordening asiel- en migratiebeheer zijn het solidariteitsmechanisme en de verschillende modaliteiten voor de toepassing van de verschillende beschikbare solidariteitsmaatregelen besproken ([45]). Voor de financiële bijdragen is een mechanisme ontwikkeld dat moet worden uiteengezet in de uitvoeringshandeling bij de verordening asiel- en migratiebeheer.

De uitvoering van het solidariteitsmechanisme vereist een tijdige uitwisseling van gegevens van hoge kwaliteit door de lidstaten. De Commissie werkt daarom nauw samen met de EU-agentschappen en de lidstaten in het kader van het EU-blauwdruknetwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie om de behoeften en uitdagingen van het verzamelen en/of doorgeven van gegevens ten behoeve van de jaarlijkse solidariteitscyclus in kaart te brengen en aan te pakken. Van april tot november 2024 heeft de Commissie een testsessie uitgevoerd om gegevens te verzamelen en te consolideren en analyses uit te wisselen voor het Europees jaarverslag over asiel en migratie. Op basis hiervan is een efficiënt proces voor het delen van informatie ontworpen. De Commissie heeft ook relevante werkafspraken gemaakt met het EUAA en Frontex, terwijl een werkafspraak met Europol in voorbereiding is. Een gemeenschappelijke empirische basis en het delen van gegevens zijn essentieel voor de succesvolle uitvoering van het pact.

Belangrijkste uitdagingen en volgende stappen

De voorbereidende werkzaamheden voor het eerste jaarverslag over asiel en migratie zijn aan de gang. De lidstaten en EU-agentschappen hebben de gevraagde informatie ten laatste op 1 juni van dit jaar bij de Commissie ingediend. Nauwe samenwerking met de EU-agentschappen heeft geleid tot aanzienlijk vereenvoudigde en meer gestroomlijnde processen voor het verzamelen van gegevens en informatie. De Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden, de lidstaten en de EU-agentschappen zullen in juli tijdens een speciale vergadering van het netwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie van gedachten wisselen over het eerste ontwerpverslag, met het oog op de aanneming ervan op 15 oktober. Het blijft van cruciaal belang dat de lidstaten tijdig de vereiste nauwkeurige en

([44]) Een EU-solidariteitscoördinator, ingesteld bij de verordening asiel- en migratiebeheer, zal de uitvoering van het solidariteitsmechanisme coördineren, met name via het solidariteitsforum op technisch niveau.
([45]) Artikel 46, lid 2, van de verordening asiel- en migratiebeheer.

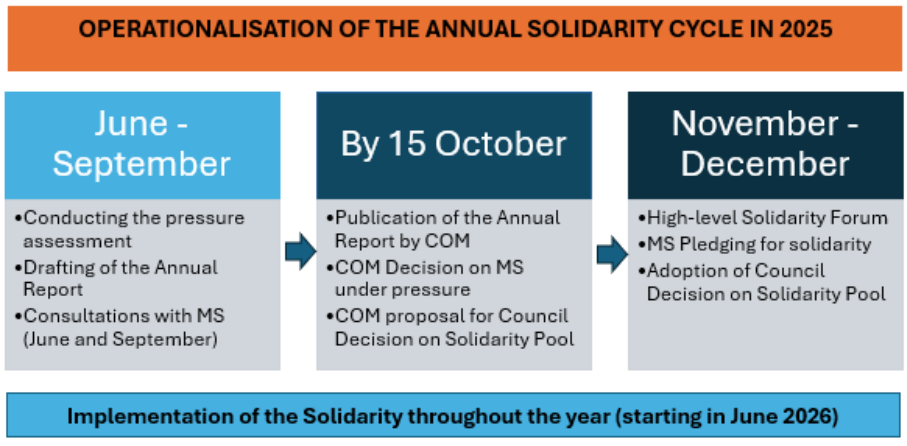
volledige gegevens en informatie over asiel en migratie, ook met betrekking tot terugkeer en opvang, blijven rapporteren.

De analyse in het jaarverslag zal de grondslag vormen voor het uitvoeringsbesluit van de Commissie waarin zal worden vastgesteld welke lidstaten migratiedruk ondervinden, een risico op migratiedruk lopen of met een significante migratiesituatie worden geconfronteerd. Die analyse zal ook dienen ter voorbereiding van het voorstel van de Commissie voor een uitvoeringshandeling van de Raad tot vaststelling van de jaarlijkse solidariteitspool die nodig is om de migratiesituatie het hoofd te bieden. Beide voorstellen moeten uiterlijk op 15 oktober 2025 worden ingediend.

De aanwijzing door de Commissie van lidstaten die migratiedruk ondervinden, risico lopen op migratiedruk of met een significante migratiesituatie worden geconfronteerd, omvat een beoordeling van de paraatheid van de respectieve nationale stelsels. Een dergelijke beoordeling zal rechtstreekse gevolgen hebben voor de mogelijkheid voor die lidstaten om toegang te krijgen tot de solidariteitspool en/of te verzoeken om volledige of gedeeltelijke vermindering van hun solidariteitstoezegging.

In de beoordeling door de Commissie zal ook worden gekeken naar het mogelijke bestaan van systemische tekortkomingen bij de uitvoering van de verantwoordelijkheidsregels (Dublinregels) in de lidstaten die profiteren van solidariteitsmaatregelen, met name tekortkomingen die ernstige negatieve gevolgen kunnen hebben voor de werking van het Dublinsysteem. Wanneer de Commissie een dergelijke situatie vaststelt, zijn de bijdragende lidstaten niet verplicht om hun solidariteitstoezeggingen na te komen of verantwoordelijkheidscompensaties toe te passen.

De eerste vergadering van het EU-solidariteitsforum op technisch niveau zal begin 2026 worden gehouden. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan het mandaat en het reglement van orde van het forum. Het EUAA is bezig met de ontwikkeling van een praktische gids voor de uitvoering van het solidariteitsmechanisme met betrekking tot herplaatsingen en verantwoordelijkheidscompensaties.



3.9 Bouwsteen 8 — Paraatheid en noodplanning

Noodplanning is een belangrijk onderdeel van het pact en waarborgt dat de asiel- en opvangstelsels naar behoren kunnen blijven functioneren en zich snel kunnen aanpassen aan plotselinge veranderingen in de migratiesituatie.

Om de lidstaten te ondersteunen bij het opstellen van hun noodplannen, zoals vereist door de richtlijn opvangvoorzieningen, heeft het EUAA in november 2024 het door de lidstaten te gebruiken modelformulier ontwikkeld. Het EUAA heeft ook een handleiding met voorbeelden en goede praktijken gepubliceerd en een aantal webinars georganiseerd. In maart 2025 heeft het Europees Migratienetwerk (EMN) een workshop over scenariomodellering en noodplanning voor de lidstaten georganiseerd ten behoeve van de capaciteitsopbouw. In bredere zin heeft de Commissie, om de technische uitwisselingen over verschillende aspecten van de noodplanning op het gebied van migratie te intensiveren, een specifieke subgroep voor noodplanning gereactiveerd in het kader van het netwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie.

De wettelijke termijn voor het indienen van de nationale noodplannen bij het EUAA liep af op 12 april 2025. Tot op heden hebben 22 lidstaten hun noodplannen vastgesteld en meegedeeld ([46]).

Belangrijkste uitdagingen en volgende stappen

De lidstaten die dit nog niet hebben gedaan, moeten hun noodplan met spoed aan het EUAA meedelen.

De meeste plannen die bij het EUAA zijn ingediend bevatten alle kernelementen van het modelformulier, zij het met verschillende niveaus van volledigheid. De lidstaten wordt verzocht om voor alle elementen van het modelformulier (zoals asiel, opvang, niet-begeleide minderjarigen) concrete maatregelen uiteen te zetten op basis van welomschreven scenario's en indicatoren, evenals paraatheidsmaatregelen.

Alle lidstaten moeten hun plan ook geschikt houden voor het beoogde doel en het plan actualiseren, evalueren en indien mogelijk testen. Ook is het belangrijk om te zorgen voor samenhang met andere noodplannen die relevant zijn voor migratie (bv. in verband met grenzen of terugkeer). Bovendien moeten praktische paraatheidsmaatregelen worden genomen (bijvoorbeeld op het gebied van logistiek, de voorbereiding van aanbestedingsprocedures, voorraadvorming, opleiding of de opvangcapaciteitsbuffer) om te bereiken dat er op een flexibele en efficiënte manier capaciteit kan worden gemobiliseerd. In het jaarverslag van oktober zal de Commissie informatie over de mate van paraatheid in de Unie en in de lidstaten verstrekken op basis van de input van de EU-agentschappen, met name Frontex en het EUAA. Met ingang van 2026 zal de noodplanning ten aanzien van opvang en asiel worden beoordeeld in het kader van het meerjarig monitoringprogramma van het EUAA.

3.10 Bouwsteen 9 — Nieuwe waarborgen voor verzoekers om internationale bescherming en kwetsbare personen, en meer toezicht op de grondrechten

Het pact voorziet niet alleen in een belangrijk evenwicht tussen solidariteit en verantwoordelijkheid, maar ook in een evenwicht tussen de rechten en plichten van personen die verzoeken om bescherming in de EU. Het pact voert nieuwe elementen in voor onafhankelijk toezicht op de grondrechten tijdens de screening- en de asielgrensprocedure, voorziet in versterkte procedurele waarborgen en beschermingsmaatregelen, zoals kosteloos juridisch advies en informatieverstrekking, en bevat duidelijke en versterkte bepalingen voor personen met kwetsbaarheden of bijzondere opvangbehoeften, met name kinderen, met inbegrip van niet-begeleide minderjarigen. Hoewel er nog enkele lacunes zijn, weerspiegelen de uitvoeringsplannen van de lidstaten door de bank genomen het algehele evenwicht tussen rechten en plichten, met enkele nieuwe elementen. Het is belangrijk dat dit zo blijft gedurende

([46]) 26 lidstaten zijn verplicht om een nationaal noodplan in te dienen bij het EUAA. Tsjechië, Polen en Nederland hebben het EUAA in kennis gesteld van vertragingen. Hongarije heeft geen informatie verstrekt.

het volledige uitvoeringsproces, in de wetgeving en tijdens de operationalisering en de toewijzing van middelen.

Ter ondersteuning van de uitvoering door de lidstaten zijn in de vergaderingen van het comité van deskundigen relevante wettelijke bepalingen verduidelijkt en richtsnoeren ter zake verstrekt. In september 2024 organiseerde de Commissie een vergadering met de lidstaten die specifiek was gericht op de uitvoering van de bepalingen en specifieke waarborgen inzake kinderen, met inbegrip van niet-begeleide minderjarigen, in alle nieuwe wetgevingsinstrumenten.

Zoals vereist door de screeningverordening ([47]), heeft het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) in september 2024 richtsnoeren inzake het onafhankelijk mechanisme voor toezicht op de grondrechten aan de lidstaten uitgevaardigd ([48]). Die richtsnoeren zijn gericht op de verschillende elementen van het mechanisme om schendingen van rechten te helpen voorkomen, slachtoffers te beschermen en onderzoeken naar beschuldigingen van wangedrag door overheidsinstanties te ondersteunen.

Het EUAA is bezig met het opstellen van het relevante informatieverstrekkingsmateriaal, en de praktische gids voor informatieverstrekking in de asielprocedure zal in 2026 worden voltooid. Wat kwetsbaarheden betreft, heeft het EUAA praktische gidsen over het beoordelen van de geestelijke gezondheid van verzoekers om internationale bescherming en verzoekers met diverse seksuele gerichtheden, genderidentiteiten, genderexpressies en geslachtskenmerken gepubliceerd ([49]). Nog dit jaar zal het EUAA naar verwachting een update van de praktische gids over het belang van het kind in asielprocedures van 2019 publiceren, alsook het instrument voor het beoordelen van het belang van het kind en een pakket kindvriendelijke informatie over de asielprocedures en specifieke waarborgen die beschikbaar zijn voor kinderen. Het EUAA werkt ook aan een herziening van verschillende opleidingsmodules inzake kwetsbare verzoekers, zoals de module over kinderen in de asielprocedure, de module over slachtoffers van gendergerelateerd geweld en de module over de opvang van kwetsbare personen. Het werk aan de herziening van de EUAA-richtsnoeren inzake kwetsbaarheid in asiel en opvang loopt en zal naar verwachting vóór medio 2026 worden afgerond. Het EUAA zal nog dit jaar een update van de richtsnoeren inzake leeftijdsbeoordeling van 2018 publiceren.

De meeste lidstaten voorzien in hun nationale uitvoeringsplan in de oprichting van een onafhankelijk mechanisme voor toezicht op de grondrechten, en sommige voeren al overleg met bestaande nationale instanties en potentiële aanbieders ([50]). Evenzo is in de meeste

([47]) Verordening (EU) 2024/1356 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot invoering van de screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/817, PB L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj.

([48]) Monitoring fundamental rights during screening and the asylum border procedure – A guide on national independent mechanisms: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_en.pdf.

([49]) Practical guide on applicants with diverse sexual orientations, gender identities, gender expressions and sex characteristics – Cross-cutting elements: https://euaa.europa.eu/publications/practical-guide-SOGIESC-cross-cutting-elements; Mental Health and Well-being of Applicants for International Protection Part I: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-11/Practical-guide-mental-health-well-being-applicants-part-i-senior-management.pdf; Mental Health and Well-being of Applicants for International Protection Part II: https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-11/Practical-guide-mental-health-well-being-applicants-part-ii-first-line-officers.pdf.

([50]) 23 lidstaten verstrekken relevante informatie in hun nationale uitvoeringsplannen, hoewel voor sommige lidstaten geldt dat bepaalde details ontbreken. Problemen zijn al gesignaleerd voor onder meer Bulgarije, Italië en Malta. Oostenrijk en Griekenland maken geen melding van kosteloos juridisch advies.

lidstaten reeds kosteloos juridisch advies beschikbaar tijdens de administratieve fase of maakt dit deel uit van hun plannen ([51]).

De lidstaten bereiden ook aanpassingen aan de beoordeling en specifieke ondersteuning voor personen met kwetsbaarheden of bijzondere procedurele behoeften voor. Dit kan inhouden dat operationele standaardprocedures in zorghandboeken worden herzien of dat er actief nieuwe partnerschappen voor aanverwante taken worden opgezet, zoals bijvoorbeeld Ierland voornemens is, of dat personeelsbestanden worden uitgebreid. Verschillende lidstaten verwachten ook meer specifieke opvangruimten voor kwetsbare personen op te zetten, waaronder voor gezinnen ([52]).

Een aantal lidstaten heeft stappen ondernomen om zich voor te bereiden op de uitvoering van de nieuwe multidisciplinaire procedure voor het bepalen van de leeftijd, en heeft de nodige hervormingen doorgevoerd in hun systeem voor het ter beschikking stellen van voogden of wettelijke vertegenwoordigers aan niet-begeleide minderjarigen conform de nieuwe vereisten. In sommige lidstaten betekent dit dat de procedure voor het benoemen van vertegenwoordigers voor niet-begeleide minderjarigen moet worden herzien, terwijl andere lidstaten procedures en richtsnoeren voor het beoordelen van het belang van het kind en de daarmee samenhangende follow-up aan het ontwikkelen of versterken zijn.

Belangrijkste uitdagingen en volgende stappen

Een algemene uitdaging in deze bouwsteen heeft betrekking op de noodzaak om te coördineren met verschillende partners en entiteiten op gebieden als rechtsbijstand, onderwijs, sociale zekerheid of gezondheidszorg, om de vereiste operationele regelingen op te zetten. Verschillende lidstaten hebben ook melding gemaakt van uitdagingen in verband met de hervormingen met betrekking tot minderjarigen ([53]) en de vereisten voor de kwetsbaarheidsbeoordeling en de daaropvolgende ondersteuning. Andere lidstaten hebben nog steeds te kampen met een gebrek aan geschikte opvangplekken voor personen met speciale behoeften, waaronder kinderen, en/of een gebrek aan opvangplekken in het algemeen ([54]).

De komende maanden moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de nationale entiteiten voor het toezicht op de grondrechten worden gedefinieerd en aangewezen, dat hun onafhankelijkheid wordt gewaarborgd en dat de desbetreffende samenwerkingsregelingen worden opgezet ([55]). De lidstaten moeten ook voldoende middelen uittrekken voor het mechanisme voor toezicht op de grondrechten en kosteloos juridisch advies, waarbij zij door middel van aanwerving en opleiding zeker moeten stellen dat de benodigde capaciteit beschikbaar is en een kwaliteitscontrolemechanisme wordt toegepast indien deze diensten worden uitbesteed. Ook moeten de lidstaten beschikken over een voldoende aantal goed opgeleide vertegenwoordigers voor niet-begeleide minderjarigen, in overeenstemming met de asielprocedureverordening. In veel gevallen kan dit betekenen dat contact moet worden opgenomen met andere relevante nationale autoriteiten en ministeries. Lidstaten waar de plannen nog moeten worden opgesteld of bevestigd, moeten dit met spoed doen om verdere vertragingen in de operationalisering te voorkomen ([56]).

([51]) In enkele lidstaten is er al kosteloos juridisch advies beschikbaar: Duitsland, België, Kroatië, Frankrijk en Portugal, hoewel nog aanpassingen nodig zijn. 18 lidstaten voorzien hierin in hun nationale uitvoeringsplan. In Griekenland, Hongarije en Polen is het nog niet beschikbaar.

([52]) Waaronder Cyprus, Letland, Malta en Slovenië.

([53]) Bijvoorbeeld met betrekking tot de procedure voor het aanwijzen van vertegenwoordigers voor niet-begeleide minderjarigen en de beschikbaarheid van voldoende wettelijke voogden: Estland, Frankrijk, Letland, Roemenië

([54]) Bijvoorbeeld België, Griekenland, Letland, Litouwen, Nederland en Cyprus.

([55]) Zie ook: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-independent-border-monitoring-mechanisms_en.pdf.

([56]) Bijvoorbeeld Oostenrijk, België, Denemarken, Griekenland, Polen en Hongarije.

3.11 Bouwsteen 10 — Integratie en legale trajecten voor bescherming

Een doeltreffend integratie- en inclusiebeleid is belangrijk voor een goed beheerd migratie- en asielbeleid en draagt bij aan de sociale cohesie. Op die manier kunnen migranten in hun levensonderhoud voorzien en bijdragen aan de samenleving, de economie en het concurrentievermogen van de EU.

Diverse lidstaten hebben gewezen op de noodzaak om meer te investeren in of door te gaan met het ondersteunen van de integratie van personen die internationale bescherming genieten in het kader van hun nationale uitvoeringsplannen. Dit omvat het ontwerpen van maatregelen voor vroege integratie en van een efficiënter proces voor de erkenning van kwalificaties en de validatie van vaardigheden. Effectieve toegang tot huisvesting blijft een uitdagend probleem ([57]).

De EU ondersteunt de lidstaten bij hun integratie-inspanningen door middel van financiering, richtsnoeren en het bevorderen van partnerschappen op verschillende niveaus met migrantenorganisaties, gastgemeenschappen, sociale en economische partners, het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector ([58]).

In november 2020 heeft de Commissie het actieplan voor integratie en inclusie 2021-2027 ([59]) aangenomen, als een van de eerste acties in het kader van de invoering van het pact. Als begeleidend document bij deze mededeling publiceert de Commissie een werkdocument van de diensten van de Commissie waarin de uitvoering van het actieplan tussentijds wordt geëvalueerd en goede praktijken, resterende uitdagingen en gebieden waar nog werk moet worden verricht, onder de aandacht worden gebracht. De evaluatie biedt ook inzichten in en instrumenten voor de integratie van personen die bescherming nodig hebben, waarmee de lidstaten kunnen worden ondersteund bij het operationeel maken en uitvoeren van de verordening asielnormen ([60]) en de richtlijn opvangvoorzieningen, met inbegrip van maatregelen voor de vroege integratie van verzoekers en begunstigden.

Wat legale trajecten voor bescherming betreft, vordert het werk aan de uitvoering van de kaderverordening inzake hervestiging en toelating op humanitaire gronden ([61]). In overeenstemming met het vrijwillige karakter van het instrument hebben de lidstaten onderzocht of zij bestaande programma's en werkstromen moeten aanpassen aan de nieuwe elementen die de verordening invoert. De Commissie heeft drie vergaderingen van de deskundigengroep hervestiging georganiseerd om van gedachten te wisselen over specifieke bepalingen van de verordening en de uitvoering ervan. Tijdens de vergaderingen van het

([57]) Dit was ook een belangrijk onderwerp tijdens de meest recente tweejaarlijkse vergadering van het EUAA-netwerk van contactpunten voor opvang (mei 2025).

([58]) Voorbeelden hiervan zijn het Europees integratienetwerk, dat bestaat uit vertegenwoordigers van nationale overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de integratie van migranten in alle 27 lidstaten plus IJsland en Noorwegen, de deskundigengroep inzake de opvattingen van migranten, het partnerschap voor de integratie van migranten van het Comité van de Regio's, en het partnerschap voor inclusie in het kader van de stedelijke agenda, dat partners van verschillende bestuurlijke niveaus samenbrengt.

([59]) Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Actieplan voor integratie en inclusie 2021-2027", COM(2020) 758 final, EUR-Lex - 52020DC0758 - NL - EUR-Lex.

([60]) Verordening (EU) 2024/1347 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming, tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad, PB L, 2024/1347, 22.5.2024, Verordening - EU - 2024/1347 - NL - EUR-Lex.

([61]) Verordening (EU) 2024/1350 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden, en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1147, PB L, 2024/1350, 22.5.2024, Verordening - EU - 2024/1350 - NL - EUR-Lex.

EUAA-netwerk voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden is ook gesproken over de operationele steun die de lidstaten mogelijk nodig zullen hebben bij de uitvoering van hun programma's volgens de nieuwe regels. Ter voorbereiding van het eerste Unieplan voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden heeft de Commissie twee vergaderingen van het Comité op hoog niveau voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden bijeengeroepen, waarin van gedachten is gewisseld over prioriteiten.

Belangrijkste uitdagingen en volgende stappen

Uit de tussentijdse evaluatie van het actieplan voor integratie en inclusie blijkt dat de resultaten op het gebied van de integratie van migranten sinds 2021 in algemene zin zijn verbeterd. Tegelijkertijd blijven er uitdagingen bestaan op alle vier voornaamste actiegebieden: werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg en huisvesting ([62]). Gerichte interventies voor personen die internationale bescherming genieten, met name voor vrouwen, kinderen en personen met specifieke behoeften, blijven noodzakelijk. In de tussentijdse evaluatie wordt ook gewezen op het belang van een meer geïntegreerde aanpak en nauwere coördinatie tussen de verschillende bestuurlijke niveaus van de lidstaten, met name op het gebied van financiële planning en ondersteuning. Tot slot wordt in de tussentijdse evaluatie erkend dat de lidstaten voor de uitdaging staan om het juiste evenwicht te vinden tussen de integratie van migranten en het welzijn van de eigen bevolking. In de toekomst zal de Commissie rekening houden met de lessen die zijn getrokken uit de tussentijdse evaluatie van het actieplan.

Meer in het algemeen heeft het gebrek aan toegang tot huisvesting voor begunstigden op de toch al gespannen huizenmarkten gevolgen voor de opvangcapaciteit, omdat het moeilijker wordt om opvangplekken vrij te maken. Daarnaast zijn vereenvoudiging en het terugdringen van vertragingen bij de verstrekking van verblijfsvergunningen en andere noodzakelijke documentatie aan begunstigden voor enkele lidstaten ook een doelstelling.

Hervestiging en toelating op humanitaire gronden leveren een belangrijke bijdrage aan een duurzaam en alomvattend migratiebeheer. Naar aanleiding van de aanwijzingen van het Comité op hoog niveau en de voorlopige bijdragen van de lidstaten zal de Commissie in het najaar haar voorstel voor het Unieplan voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden indienen. Het Unieplan moet fungeren als een strategisch instrument om de inspanningen van de Unie op het gebied van hervestiging en toelating op humanitaire gronden verder in te bedden in brede partnerschappen en dialogen met derde landen. Naar aanleiding van het voorstel van de Commissie zullen de Raad en de lidstaten de laatste hand leggen aan het Unieplan en ernaar streven dat het plan vóór eind 2025 wordt goedgekeurd door de Raad, met het oog op een tijdige uitvoering ervan in 2026-2027.

4. CONCLUSIE EN VOLGENDE STAPPEN

Halverwege de overgangsperiode is belangrijke vooruitgang geboekt, zowel op het niveau van de Unie als op het nationale niveau. Om de resterende uitdagingen in alle bouwstenen aan te pakken, moet het gestage tempo echter worden volgehouden en op verschillende punten zelfs worden versneld.

Door het positieve momentum vast te houden en samen te blijven werken, zal worden gezorgd voor een gestroomlijnd en gecoördineerd proces, waarbij kritieke onderlinge afhankelijkheden tussen de verschillende werkstromen effectief kunnen worden gemonitord. Om de uitvoering te kunnen volgen is een voortdurende uitwisseling van informatie nodig, waarbij wederzijds

([62]) Voor meer informatie, zie het werkdocument van de diensten van de Commissie over de tussentijdse evaluatie van het actieplan voor integratie en inclusie 2021-2027 van de Commissie bij deze mededeling.

leren en goede praktijken moeten worden bevorderd. Om dit te vergemakkelijken, zal de Commissie een meer gestructureerde en transparante informatie-uitwisseling bevorderen en gerichte steun verlenen aan lidstaten die met uitdagingen worden geconfronteerd. Tegelijkertijd zal worden ingezet, waar dat mogelijk is, op het vereenvoudigen van processen en het verminderen van administratieve lasten om ervoor te zorgen dat de inspanningen gefocust, efficiënt en resultaatgericht blijven. De Commissie zal ook op bilaterale basis met de lidstaten blijven overleggen om ondersteuning op maat te kunnen verlenen voor de uitvoering van het pact.

De eerste jaarlijkse solidariteitscyclus, die in oktober 2025 van start zal gaan, maakt het nog belangrijker om de bestaande uitdagingen aan te pakken, ervoor te zorgen dat zich geen significante tekortkomingen voordoen bij de toepassing van de huidige regels, onder meer in het Dublinsysteem en bij de opvang, en dat er voortdurende vooruitgang wordt geboekt bij de uitvoering van het pact. Een goede voorbereiding vormt de basis voor de verplichtingen uit hoofde van het pact en dient ook als uitgangspunt om lidstaten aan te merken als lidstaten die migratiedruk ondervinden of die met een significante migratiesituatie of crisis worden geconfronteerd, en om toegang te krijgen tot de solidariteitspool.

De goedkeuring van een vijfjarige Europese strategie voor asiel- en migratiebeheer in december 2025 zal een belangrijk resultaat vormen. Deze strategie zal voortbouwen op de nationale strategieën die de lidstaten uiterlijk op 12 juni 2025 moesten vaststellen en aan de Commissie toezenden, en die zowel de interne als de externe dimensie van migratie bestrijken in een alomvattende en geïntegreerde aanpak.

Ter aanvulling en ondersteuning van de duurzame uitvoering van het pact zal de Commissie haar werkzaamheden met betrekking tot de externe dimensie van het migratiebeleid voortzetten, met name om brede partnerschappen met derde landen te ontwikkelen, in de geest van Team Europa en volgens een aanpak die de hele route omvat. Daarbij zal de focus worden gelegd op onder meer het terugdringen van het aantal irreguliere binnenkomsten in de EU, het bestrijden van migrantensmokkel en het vergroten van de doeltreffendheid van onze terugkeerinspanningen.

Het welslagen van het systeem zal afhangen van de inzet en gereedheid van alle lidstaten in alle bouwstenen, aangezien maatregelen op één gebied bredere gevolgen kunnen hebben voor alle andere. De Commissie en de EU-agentschappen zullen de lidstaten blijven ondersteunen bij hun inspanningen en zullen blijven rekenen op hun constructieve en blijvende betrokkenheid. Tegelijkertijd wil de Commissie eraan herinneren dat een rechtskader slechts zo doeltreffend is als de uitvoering ervan, en zij zal de vooruitgang nauwlettend volgen en is bereid om de passende procedures te gebruiken om de naleving te waarborgen, in overeenstemming met de Verdragen. Dit onderstreept de gedeelde politieke verantwoordelijkheid van alle lidstaten om zich volledig in te zetten voor het verwezenlijken van de doelstellingen van het pact.

De volgende stand van zaken bij de uitvoering van het pact zal door de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad worden voorgelegd in het kader van het jaarverslag over migratie en asiel in oktober.