



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.7.2011
KOM(2011) 448 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Anvendelsen af kriterierne for fordelingen mellem medlemsstaterne af midler fra
Fonden for de Ydre Grænser, Den Europæiske Fond for Integration af
Tredjelandstatsborgere og Den Europæiske Tilbagesendelsesfond**

{SEK(2011) 940 endelig}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Anvendelsen af kriterierne for fordelingen mellem medlemsstaterne af midler fra
Fonden for de Ydre Grænser, Den Europæiske Fond for Integration af
Tredjelandstatsborgere og Den Europæiske Tilbagesendelsesfond**

1. BAGGRUND FOR RAPPORTEN

1.1. Rapportens formål

Den Europæiske Union oprettede for perioden 2007-2013 rammeprogrammet om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme med en samlet bevilling på 4 020 mio. EUR. Rammeprogrammet udgøres af fire fonde og har til formål at sikre en rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne for så vidt angår den finansielle byrde, som følger af indførelsen af en integreret forvaltning af Unionens ydre grænser og gennemførelsen af fælles politikker for asyl og indvandring¹.

Fondene adskiller sig fra de fleste andre EU-finansieringsinstrumenter ved, at de etablerer en ordening for tildeling af midlerne til medlemsstaterne på et årligt grundlag.

Af denne grund stilles der i de grundlæggende akter om oprettelse af Fonden for de Ydre Grænser², Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere³ og Den Europæiske Tilbagesendelsesfond⁴ krav om, at Kommissionen forelægger Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget en rapport om anvendelsen af kriterierne for tildeling af midler til medlemsstaterne, og at den tager stilling til, om det er nødvendigt at ændre disse kriterier.

Samme forpligtelse gælder ikke for Den Europæiske Flygtningefond, som er den fjerde fond i rammeprogrammet. Efter oprettelsen i 2000 samlede den grundlæggende akt tidligere erfaringer, herunder dem med kriterierne.

Rapporten beskriver, hvilken metode der ligger til grund for anvendelsen af kriterierne for fordelingen af midler, mens det ledsagende dokument fra Kommissionens tjenestegrene redegør nærmere for resultaterne for medlemsstaterne. Disse dokumenter, som tilvejebringer oplysninger og redegør for de anvendte metoder og for resultaterne af kriteriernes anvendelse, kan måske give medlemsstaterne, de øvrige institutioner og berørte parter et velunderbygget grundlag for at tage stilling til de fremtidige EU-midler til forvaltning af migrationsstrømme i den næste flerårige finansielle ramme.

¹ KOM(2005) 123 endelig.

² Artikel 52, stk. 3, litra a), i beslutning nr. 574/2007/EF, EUT L 144 af 6.6.2007, s. 22.

³ Artikel 48, stk. 3, litra a), i beslutning nr. 435/2007/EF, EUT L 144 af 28.6.2007, s. 22.

⁴ Artikel 50, stk. 3, litra a), i beslutning nr. 575/2007/EF, EUT L 144 af 6.6.2007, s. 45.

1.2. Mekanismerne for tildeling af midler fra fondene

Fondene gennemføres primært af medlemsstaterne ved fælles forvaltning. Ved hjælp af årlige programmer fra medlemsstaterne tilstræbes det via EU-budgettet at støtte en struktureret indsats i medlemsstaterne (kapacitetsudbygning), samt foranstaltninger, der er specifikke for de nationale eller lokale forhold på det pågældende politikområde i overensstemmelse med det anvendelsesområde, der er fastlagt i de grundlæggende akter. Alle foranstaltninger samfinansieres inden for en fælles ramme (EU's strategiske retningslinjer).

For hver fond baseres den årlige fordeling af de til rådighed værende finansielle EU-midler mellem medlemsstaterne på specifikke og objektive kriterier, som afspejler situationen i medlemsstaten med hensyn til de forpligtelser, den har påtaget sig på vegne af eller til gavn for Unionen overordnet set på det pågældende politikområde, f.eks. omfanget af de ydre grænser, der skal beskyttes, og antallet af personer, der passerer dem; antallet af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold, som skal integreres i samfundet; og antallet af beslutninger om tilbagesendelse, der skal gennemføres. Fastlæggelsen af kriterierne er det mest konkrete udtryk for det solidaritetsprincip, som ligger til grund for fondene, fordi det er tanken, at de medlemsstater, som påvirkes mest af forvaltningen af migrationsstrømme, skal have størst gavn af EU-midlerne.

Hvert år foretager Kommissionen beregningerne på grundlag af EU-statistikker fra Eurostat og ad hoc-data fra medlemsstaterne. Når medlemsstaterne i år N-1⁵ er blevet meddelt beregningerne, kender de EU-bidraget til det årlige program og kan for alvor starte udvælgelsen af de foranstaltninger, som skal samfinansieres for de pågældende programmer. Der er tale om vejledende beløb ("foreløbige tildelinger"), som vil blive bekræftet eller ændret, når budgetmyndigheden har vedtaget EU-budgettet i år N-1.

1.3. Rapportens opbygning og indhold

Denne rapport fokuserer på beregningerne for regnskabsårene 2007-2011. Beregningerne er endelige.

Som forudset under de drøftelser, der førte til vedtagelsen af de grundlæggende akter, blev dataindsamlingsprocessen styrket som følge af ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 862/2007⁶ (herefter "migrationsstatistikforordningen"). Anvendelsen af migrationsstatistikforordningen på de data, der benyttes til fordelingen af fondsmidlerne har bidraget til at gøre dataene mere pålidelige og sammenlignelige. Erfaringerne med kriteriernes anvendelse vil blive gennemgået for hver enkelt fond.

I arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene findes for hver fond yderligere oplysninger om metoden, dataindsamlingen samt et overblik over og en sammenlignende analyse af resultaterne af dataenes anvendelse.

⁵ Tildelingerne er vejledende, da de samlede fondsbevillinger skal godkendes som led i budgetmyndighedens godkendelse af Den Europæiske Unions endelige budget ved årets udgang. De er endvidere foreløbige, da de også skal godkendes formelt af Kommissionen.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 862/2007 om EF-statistikker over migration og international beskyttelse og om ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 311/76 om udarbejdelse af statistik vedrørende udenlandske arbejdstagere (EUT L 199 af 31.7.2007, s. 23).

2. DET GENERELLE GRUNDLAG FOR BEREGNINGERNE

2.1. Centrale principper om datalevering og samarbejde mellem medlemsstater og Kommissionen

Lige fra begyndelsen har følgende principper for alle fonde været ledende i samarbejdet mellem medlemsstater og Kommissionen, herunder Eurostat, for at sikre den bedst mulige anvendelse af bestemmelserne om fordelingsnøgler i de grundlæggende akter:

- 1) Det er først og fremmest medlemsstaternes ansvar at indgive nøjagtige og pålidelige data, som er relevante for tildelingen af midler til medlemsstaterne. Ifølge de grundlæggende akter skal referencetallene være "de seneste statistikker, som er udarbejdet af Kommissionen (Eurostat) på basis af data fra medlemsstaterne i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen". Endvidere skal medlemsstaterne "fremlægge foreløbige data så hurtigt som muligt" for de fonde, hvor der ikke er indsendt data til Kommissionen (Eurostat), eller hvor statistikkerne slet ikke udarbejdes af Kommissionen (Eurostat), samt de oplysninger der er nødvendige for, at Kommissionen kan kontrollere disse data⁷.
- 2) I tilfælde af manglende overholdelse vil den yderste konsekvens af ikke at indgive en bestemt kategori af data i overensstemmelse med den pågældende grundlæggende akt være, at det obligatoriske felt i den tabel, der anvendes til fordelingen af midlerne, forbliver tom, medmindre dette ville være til fordel for en medlemsstat.

Der er indført vigtig kontrol med EU-statistikernes kvalitet. Eurostat er ved at gennemføre et kvalitetssikringsprogram og som led i en større indsats for at sikre, at medlemsstaterne overholder kravene i EU-lovgivningen om statistik, samarbejder Eurostat med nationale leverandører af data for at vurdere og sikre, at migrationsstatistikforordningen anvendes korrekt.

2.2. En konstant forbedring af arbejdsmetoder og datakvalitet

Kommissionen og medlemsstaterne har fra starten arbejdet sammen for at sikre, at de nødvendige data foreligger og kan sammenlignes. Der er blevet fastlagt en generelt samarbejdsramme, og de eksisterende datasamlinger og datakilder er blevet gennemgået i fællesskab. I sommeren 2007 blev resultaterne for regnskabsåret 2007 og 2008 meddelt medlemsstaterne. De første erfaringer blev evalueret, og der blev foretaget nogle forbedringer. Det blev besluttet så vidt muligt at arbejde på grundlag af fortrykte skemaer fra Eurostat og at formalisere arbejdsforbindelserne (netværk af statistiske kontaktpunkter). Arbejdsmetoderne er derved blevet mere stabile, og medlemsstaterne er fuldt ud fortrolige med dem.

Fra regnskabsåret 2010 blev de første datasæt (referenceår 2008), som var indhentet i overensstemmelse med migrationsstatistikforordningen, anvendt.

⁷ Artikel 12 i integrationsfonden, artikel 13 i Den Europæiske Flygtningefond og artikel 14 i Fonden for De Ydre Grænser og Tilbagesendelsesfonden.

3. DET SPECIFIKKE GRUNDLAG FOR BEREGNINGERNE FOR DE ENKELTE FONDE

3.1. Fonden for de Ydre Grænser

3.1.1. Kriterierne i den grundlæggende akt

Artikel 14 og 15 i beslutning 574/2007/EF (herefter "grænsefundsakten") fastlægger kriterierne for fordelingen af fondens årlige midler mellem medlemsstaterne. For at udvise solidaritet over for de medlemsstater, som til gavn for EU påtager sig en længerevarende og tung finansiel byrde, indeholder bestemmelserne objektive kriterier, som er opdelt efter, hvilken type grænse der er tale om, under hensyntagen til tilstrømningen og trusselsgraden ved medlemsstaternes ydre grænser.

Ifølge artikel 14 skal det samlede beløb til fonden fordeles mellem medlemsstaterne som følger:

- 1) 30 % til ydre landgrænser
- 2) 35 % til ydre søgrænser
- 3) 20 % til lufthavne
- 4) 15 % til konsulære repræsentationer.

Ad 1+2. Med hensyn til land- og søgrænser tildeles 70 % til længden af den ydre grænse, som eventuelt kan udvides på basis af vægtfaktorer. De tilbageværende 30 % tildeles på grundlag af den arbejdsbyrde, der er forbundet med forvaltningen af grænsen (baseret på gennemsnitstal for de foregående to år for antallet af personer, der passerer grænserne ved autoriserede grænseovergangssteder, antallet af tredjelandsstatsborgere, der nægtes indrejse ved den ydre grænse og antallet af personer, der pågribes efter at have passeret den ydre grænse ulovligt).

Ved længden af ydre søgrænser forstås de ydre grænser for medlemsstaternes søterritorium, som defineret i FN's havretskonvention; den ydre grænse kan dog udvides i tilfælde af, at der regelmæssigt gennemføres operationer over store afstande for at forhindre ulovlig migration/indrejse i områder med høj trusselsgrad.

Ad 3. Med hensyn til lufthavne beregnes tildelingen efter den arbejdsbyrde, der er forbundet med forvaltningen af luftgrænser (fastlagt på grundlag af gennemsnitstal for de foregående to år for antallet af personer, der passerer grænserne ved autoriserede grænseovergangssteder og antallet af tredjelandsstatsborgere, der nægtes adgang ved den ydre grænse).

Ad 4. Med hensyn til konsulære repræsentationer beregnes tildelingen efter antallet af konsulære repræsentationer og antallet af visumansøgninger (arbejdsbyrde).

Artikel 15 fastlægger grundlaget for beregningen af vægtningfaktorerne for ydre land- og søgrænser. Frontex-agenturet har fået til opgave at identificere trusselsgraden ved de enkelte ydre grænser (høj, middel og normal risiko for landegrænser og høj, middel, normal og minimal risiko for søgrænser). Rapporterne bygger på data indsendt af medlemsstaternes

grænsekontrolmyndigheder til Frontex-agenturet som led i Frontex' risikoanalysenetværk. De datakategorier, der er anført i grænsefondsakten, er de primære kilder.

3.1.2. *Indsamling af data*

Beregningen af fordelingen af midler fra fonden er kompleks, da den forudsætter en årlig indsamling af mange forskellige datakategorier fra forskellige kilder. På grund af kompleksiteten af de forskellige data, der skal indsamles, offentliggjorde Kommissionen detaljerede specifikke retningslinjer til medlemsstaterne. Der er regelmæssigt udstedt nye retningslinjer under hensyntagen til udviklingen af relevante retlige og operationelle regler samt de oplysninger, der er indsamlet fra de foregående år. Udover at bede om data, som er strengt nødvendige for beregningen af tildelingen, har Kommissionen anmodet om supplerende data med henblik på at validere førstnævnte.

I grænsefondsakten anerkendes det, at der kun for visse data for arbejdsbyrden foreligger referencetal, som bygger på EU-statistikker, og at situationen med hensyn til Fonden for de Ydre Grænser adskiller sig fundamentalt fra de andre fonde, hvor den største mængde data, hvis ikke alle, bygger på EU-statistikker.

Dataene blev indsamlet som følger:

- med hensyn til længden af de ydre grænser og antallet af lufthavne leverede medlemsstaterne dataene direkte, som Kommissionen godkendte ved at krydstjekke forskellige kilder (dvs. officielle websteder for medlemsstaternes ministerier, Schengenevalueringsrapporter osv.)
- med hensyn til visumansøgninger blev dataene om Schengenvisa (dvs. visum til kortvarige ophold, transitvisum og lufthavnstranitvisum) indsamlet fra Rådets datasamling, hvorimod data vedrørende antallet af konsulære repræsentationer blev leveret af medlemsstaterne og valideret ved hjælp af de oplysninger, der var til rådighed via Rådet
- data om afvisninger og pågribelser byggede på dataindsamlingen om håndhævelsesforanstaltninger til bekæmpelse af ulovlig indvandring og
- data om antallet af passagerer, der passerede de ydre grænser, blev leveret direkte af medlemsstaterne.

For nogle medlemsstater, som er hovedleverandører af data i forbindelse med fonden, voldte fortolkningen og målingen af data til tider problemer. Det blev nogle gange fundet vanskeligt at fastlægge, hvornår der faktisk er tale om en "passage af den ydre søgrænse" i fondsreglernes betydning, og hvad der menes med "antallet af personer, der pågribes efter at have passeret grænsen ulovligt". I andre tilfælde, selv hvor faktoren var helt klar, havde nogle medlemsstater vanskeligt ved at levere nøjagtige tal, fordi dataene enten slet ikke blev indsamlet eller ikke blev indsamlet i overensstemmelse med kriterierne i grænsefondsakten, hvorfor der kun kunne leveres skøn. Endvidere voldte fortolkningen af definitionen af operationer over store afstande og definitionen af den udvidede søgrænse vanskeligheder.

3.1.3. *Overordnet vurdering af kriteriernes anvendelse*

På trods af visse vanskeligheder med at anvende alle de faktorer, der er fastlagt for fordelingen af ressourcerne, har det vist sig muligt at indsamle de data, der er nødvendige for at kunne anvende kriterierne i overensstemmelse med grænsefondsakten og at foretage

beregningen af de foreløbige tildelinger til medlemsstaterne i tide til, at de kan benytte dem ved udarbejdelsen af deres årlige programmer.

Resultaterne af anvendelsen af kriterierne er beskrevet i SEK-dokumentet. Den endelige fordeling af ressourcerne viser, at de medlemsstater, der er har modtaget mest fra fonden, var de medlemsstater med det største ansvar for at gennemføre den fælles politik for forvaltningen af de ydre grænser:

- Spanien, Grækenland og Italien modtager 40 % af Fondens midler til perioden 2007-2011.
- Hvis Frankrig, Malta og Cypern tilføjes til de tre største modtagere, viser fordelingen af fondsmidlerne, at 60 % af den finansielle bistand koncentrerer om medlemsstater ved Middelhavet og De Kanariske Øer.
- Samtidig tegner medlemsstater med en landegrænse mod øst (Polen, Ungarn, Finland, Slovenien, Rumænien, Litauen, Estland, Bulgarien, Letland og Slovakiet) sig for 25 % af de samlede midler.
- Resultatet bekræfter, at fonden tjener sit formål som et instrument til at sikre finansiel solidaritet i den integrerede grænseforvaltning i EU.

3.2. Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere

3.2.1. Kriterierne i den grundlæggende akt

Artikel 12 i den grundlæggende akt (herefter "integrationsfundsakten")⁸ fastlægger kriterierne for fordelingen af de årlige midler fra fonden mellem medlemsstaterne.

Ifølge artikel 12, stk. 1, modtager hver medlemsstat et fast beløb på 500 000 EUR fra fondens årlige bevilling.

Artikel 12, stk. 2, fastlægger kriterierne for fordelingen af de resterende disponible midler mellem medlemsstaterne:

- a) 40 % af midlerne fordeles i forhold til det gennemsnitlige samlede antal tredjelandstatsborgere med lovligt ophold i medlemsstaterne i de foregående tre år (integrationsfond 1 "antal tredjelandstatsborgere med lovligt ophold") og
- b) 60 % af midlerne fordeles i forhold til det antal tredjelandstatsborgere, som af en medlemsstat har fået tilladelse til at opholde sig på medlemsstatens område i løbet af de foregående tre år (integrationsfond 2 "strømme af tredjelandstatsborgere med lovligt ophold").

Med hensyn til data vedrørende antal tages tal, der afspejler dataene for fire referencedatoer, i betragtning for at beregne den gennemsnitlige befolkning over tre år.

Ifølge artikel 12, stk. 3, i integrationsfundsakten medregnes følgende kategorier af personer ikke ved den i stk. 2, litra b), omhandlede beregning:

⁸ Rådets beslutning 2007/435/EF (EUT L 168 af 28.6.2007, s. 18).

- *sæsonarbejdere* som defineret i national ret
- tredjelandstatsborgere, som har fået indrejsetilladelse med henblik på *studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste* som omhandlet i Rådets direktiv 2004/114/EF
- tredjelandstatsborgere, som har fået indrejsetilladelse med henblik på *videnskabelig forskning* i overensstemmelse med Rådets direktiv 2005/71/EF
- tredjelandstatsborgere, som har fået *forny*et en tilladelse, som er udstedt af en medlemsstat, eller som har *skiftet status*, herunder tredjelandstatsborgere, som opnår status som fastboende udlænding efter Rådets direktiv 2003/109/EF.

Endelig fremgår det af integrationsfundsakten, at data om asylansøgere, flygtninge og personer, der nyder subsidiær beskyttelse i medfør af direktiv 2004/83/EF, og personer med dobbelt statsborgerskab, hvoraf ét er i en medlemsstat, heller ikke bør medregnes.

3.2.2. *Indsamling af data*

Kommissionen har givet medlemsstaterne detaljerede retningslinjer om definitionen af dataene. Der er stor forskel på nationale kilder og definitioner inden for området migrationsdata, og betydningen af at udelukke nogle forskellige datakategorier er en udfordring, når datakilden snarere er baseret på demografiske hensyn end på den enkelte persons administrative status (dvs. om det er en person med lovligt ophold og hvilken form for tilladelse der er tale om).

For regnskabsårene 2007-2009 var de data, der krævedes ifølge integrationsfundsakten, indsamlet ved en kombination af på den ene side den uformelle, men regelmæssige dataindsamling om antallet af tredjelandstatsborgere, som forvaltes af Eurostat (artikel 12, stk. 2, litra a)), og på den anden side ad hoc-forespørgsler til medlemsstaterne om data vedrørende tredjelandstatsborgere, som har fået tilladelse til at opholde sig i medlemsstaterne (artikel 12, stk. 2, litra b)), i forbindelse med et pilotdatabaseprojekt om opholdstilladelser.

Vedtagelsen og ikrafttrædelsen af migrationsstatistikforordningen har haft stor betydning. Arbejdsmetoderne er blevet tilpasset. Med en regulær indsamling af data om opholdstilladelser, jf. artikel 6 i migrationsstatistikforordningen, kan alle de data, som kræves i henhold til integrationsfundsakten, dvs. data over antal og strømme, nu i princippet baseres på EU-statistikker.

I lyset af den obligatoriske frist for levering af statistikker om opholdstilladelser, jf. migrationsstatistikforordningen (dvs. udgangen af juni hvert år), og den tid, der er nødvendig til datakontrol, er det blevet praksis at foretage en fornyet gennemgang af de data, der er anvendt ved de foreløbige tildelinger, og om nødvendigt at foretage en revision af de foreløbige tildelinger for at tage højde for de seneste data, som Eurostat har valideret.

For nogle medlemsstater har det vist sig at være vanskeligt ikke at medregne data om asylansøgere og personer, der nyder international beskyttelse, på grund af de nationale datakilder. I nogle tilfælde har der måtte foretages et skøn på grundlag af en krydsreference til asyldatasamlinger. For andre har udelukkelsen af fornyede tilladelser krævet ekstra arbejde. For andre igen har det været nødvendigt at justere dataene i lyset af definitionen af tilladelse

til ophold. Endelig leverer kun meget få medlemsstater data om opholdstilladelser forud på frivillig basis som ønsket af Eurostat.

Forud for anvendelsen af migrationsstatistikforordningen foretog Kommissionen megen ekstra kontrol i tæt samarbejde med dataleverandørerne. Anvendelsen af migrationsstatistikforordningen giver passende garanti for dataenes kvalitet og sammenlignelighed. I visse specifikke tilfælde, såsom udelukkelse af visse datakategorier, foretages der endvidere fortsat ekstra kontrol for at sikre, at de data, som medlemsstaterne indsender, er plausible.

3.2.3. Overordnet vurdering af kriteriernes anvendelse

Konklusionen er, at det har vist sig at være muligt at indsamle de data, der er nødvendige for at kunne anvende kriterierne i overensstemmelse med integrationsfondsakten, og at foretage beregningen af de foreløbige tildelinger til medlemsstaterne i tide til, at de kan anvende dem ved udarbejdelsen af deres årlige programmer, selv om en revision i betragtning af fristen for indgivelse af data i migrationsstatistikforordningen i visse tilfælde ikke kan udelukkes.

Resultaterne af kriteriernes anvendelse er beskrevet i SEK-dokumentet. De fem største modtagere er Italien, Det Forenede Kongerige, Spanien, Tyskland og Frankrig, som tegner sig for 70 % af tildelingerne. I lyset af antallet af indvandrere til disse medlemsstater, og de udfordringer, EU har stået over for i perioden 2007-2010, bekræfter resultaterne, at fonden tjener sit formål som et instrument til at sikre finansiel solidaritet til udviklingen af integrationspolitikker i EU.

3.3. Den Europæiske Tilbagesendelsesfond

3.3.1. Kriterierne i den grundlæggende akt

Artikel 14 i den grundlæggende akt (herefter "tilbagesendelsesfondsakten") fastlægger kriterierne for fordelingen af de årlige midler fra fonden mellem medlemsstaterne.

Ifølge artikel 14, stk. 1, modtager hver medlemsstat et fast beløb på 300 000 EUR fra fondens årlige bevilling. Dette beløb forhøjes til 500 000 EUR for de medlemsstater, som der tiltrådte EU pr. 1. maj 2004.

Artikel 14, stk. 2, fastlægger kriterierne for fordelingen af de resterende disponible midler mellem medlemsstaterne:

- a) 50 % af midlerne fordeles i forhold til det samlede antal tredjelandsstatsborgere, som ikke eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse og ophold på medlemsstatens område, og for hvilke der i løbet af de foregående tre år er truffet en afgørelse om tilbagesendelse efter den nationale lovgivning og/eller fællesskabslovgivningen, dvs. en administrativ eller retslig afgørelse eller foranstaltning, der fastslår eller erklærer, at opholdet er ulovligt, og pålægger den pågældende en forpligtelse til at vende tilbage ("tredjelandsstatsborgere, som er genstand for en tilbagesendelsesafgørelse")
- b) 50 % af midlerne fordeles i forhold til antallet af tredjelandsstatsborgere, som i løbet af de foregående tre år rent faktisk har forladt medlemsstatens område som følge af en administrativ eller retslig afgørelse om udsendelse, uanset om

de er rejst frivilligt eller er udsendt tvangsmæssigt ("effektive tilbagesendelser").

Ifølge tilbagesendelsesfundsakten omfatter disse kategorier ikke tredjelandstatsborgere, som under ophold i en medlemsstats transitzone nægtes adgang, og tredjelandstatsborgere, som skal sendes tilbage til en anden medlemsstat, navnlig i henhold til "Dublinforordningen" for asylansøgere⁹.

Ifølge tilbagesendelsesfundsakten skal der indsamles data for tre referenceår for hver af de to kategorier.

3.3.2. *Indsamling af data*

Medlemsstaterne blev anmodet om at levere de til rådighed værende data i overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer, navnlig følgende punkter:

- 1) For tredjelandstatsborgere, som er genstand for en tilbagesendelsesafgørelse, at medregne alle tredjelandstatsborgere, som var genstand for en afgørelse om udsendelse i det pågældende år (og ikke antallet af tredjelandstatsborgere, som ved årets udgang forbliver i medlemsstaten, og for hvilke der er truffet afgørelse om tilbagesendelse) og kun at medregne én afgørelse pr. person og derved fastslå arbejdsbyrden for medlemsstaten med hensyn til den enkelte sag, som skyldes afslag asyl- og indvandringssager i løbet af året.
- 2) For de effektive tilbagesendelser at medregne alle tredjelandstatsborgere, som faktisk rejste til et tredjeland som følge af en afgørelse om udsendelse, herunder støttet frivillig tilbagevenden og tvangsmæssig tilbagesendelse, hvorimod tilfælde af spontan frivillig tilbagevenden ikke medregnes.

For regnskabsårene 2008-2009 var de data, der kræves ifølge tilbagesendelsesfundsakten, indsamlet ved en kombination af på den ene side den uformelle, men regelmæssige indsamling af data om statistikker om håndhævelsesforanstaltninger til bekæmpelse af ulovlig indvandring, som forvaltes af Eurostat, og på den anden side ad hoc-anmodninger til medlemsstaterne om data, der ikke er omfattet af denne dataindsamling. Dataindsamlingen omfattede kun data om gennemførte tilbagesendelser, mens ad hoc-anmodninger skulle samle data om tredjelandstatsborgere, som var genstand for afgørelser om tilbagesendelser.

Pr. regnskabsår 2010 blev arbejdsmetoderne tilpasset. Migrationsstatistikforordningen kunne anvendes, da den fastsætter indsamling af data pr. referenceår 2008. Artikel 7 i migrationsstatistikforordningen dækker i vidt omfang de to kategorier af data, der kræves ifølge tilbagesendelsesfundsakten.

Der er taget højde for en forskel mellem de data, der indsamles i medfør af artikel 7 i migrationsstatistikforordningen, og de data, der kræves ifølge tilbagesendelsesfundsakten, ved tilføjelse af en frivillig tabel, som indgår i Eurostats regelmæssige dataindsamling. Migrationsstatistikforordningen gør det ikke obligatorisk for medlemsstaterne at levere data om antallet af tredjelandstatsborgere, der er vendt tilbage til *tredjelande*. Den kræver blot

⁹ Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18.2.2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne, EUT L 50 af 25.2.2003, s. 1.

data for det samlede antal tredjelandsstatsborgere, som er blevet sendt tilbage som følge af en afgørelse om udsendelse (selv om Dublinforordningsager er ekskluderet). Den ekstra frivillige tabel i dataindsamlingen i medfør af statistikforordningen omfatter data om effektive tilbagesendelser til *tredjelande*. For regnskabsåret 2011 indgav alle medlemsstater frivilligt den ekstra tabel. Det var derfor ikke nødvendigt at fremsætte ad hoc-anmodninger specifikt med henblik på tilbagesendelsesfonden.

Enkelte medlemsstater har haft vanskeligt ved at indgive dataene. Dette skyldes ofte de nationale datakilders art. Det har ofte været nødvendigt at foretage ekstra revisioner for at sikre, at asylansøgere og tredjelandsstatsborgere i transitzoner ikke medregnes. Det forekom også, at antallet af afgørelser om tilbagesendelser i nogle medlemsstater var lavere end antallet af effektive tilbagesendelser. Denne i princippet ulogiske situation opstod ifølge de pågældende medlemsstater som følge af, at visse tredjelandsstatsborgere blev sendt tilbage, uden at der forud herfor var truffet en afgørelse om tilbagesendelse, som led i de specifikke bilaterale aftaler eller ordninger, medlemsstaten har med tredjelande. For at muliggøre en ordentlig vurdering af disse data blev medlemsstaterne anmodet om i en forklarende note til dataene at meddele Kommissionen alle relevante oplysninger om sådanne bilaterale aftaler eller ordninger, herunder antallet af tredjelandsstatsborgere, som blev sendt tilbage, efter statsborgerskab. Der forekommer variationer afhængigt af forvaltningen af sager vedrørende migrationsstrømme.

Anvendelsen af migrationsstatistikforordningen giver passende garanti for dataenes kvalitet og sammenlignelighed. Endvidere blev der i nogle specifikke tilfælde, såsom tilfældet hvor antallet af afgørelser om tilbagesendelse var højere end det effektive antal tilbagesendelser, foretaget ekstra kontrol for at sikre, at medlemsstaternes data var plausible.

3.3.3. Overordnet vurdering af kriteriernes anvendelse

På trods af visse mindre vanskeligheder med at sikre en ensartet anvendelse af de definitioner, der følger af tilbagesendelsesfondsaktens logik, har det vist sig muligt at indsamle de data, der er nødvendige for at anvende kriterierne i overensstemmelse med den grundlæggende tilbagesendelsesfondsakt og at foretage beregningen af de foreløbige tildelinger til medlemsstaterne i tide til, at de kan benytte dem ved udarbejdelsen af deres årlige programmer.

Resultaterne af kriteriernes anvendelse er beskrevet i SEK-dokumentet. De tre største modtagere er Grækenland, Det Forenede Kongerige og Spanien. Sammen med Frankrig, Italien og Tyskland tegner disse lande sig for næsten 67 % af tildelingerne. I lyset af størrelsen af migrationspresset på disse lande og i betragtning af, at strømmen af ulovlige indrejser gennem årene er skiftet fra at finde sted fra den spanske kyst (De Kanariske Øer) til en rute over det centrale Middelhav for i dag at ske ved Grækenlands grænser med Albanien og Tyrkiet, bekræfter resultaterne, at fonden tjener sit formål som et instrument til at sikre finansiel solidaritet i forvaltningen af tilbagesendelser i EU.

4. KONKLUDERENDE BEMÆRKNINGER

De grundlæggende akter for de fire fonde trådte i kraft i sommeren 2007 få uger før de første beregninger af midlerne til medlemsstaterne skulle forelægges.

Takket være Kommissionens og medlemsstaternes forberedende arbejde med dataene for tildelingerne forud for ikrafttrædelsen var Kommissionen i stand til i juli 2007 at forelægge medlemsstaterne de nødvendige oplysninger om tildelingerne for 2007 og 2008. Sammen med ekstrapoleringerne for perioden 2009-2013 vejledte disse tal medlemsstaterne i forbindelse med etableringen af den vejledende finansielle ramme som grundlag for den flerårige strategi for gennemførelsen af fondene.

I løbet af regnskabsårene 2007-2011 har de principper og arbejdsmetoder for dataindsamling, som gradvist er blevet etableret og defineret hvert år, båret frugt. Det seneste regnskabsår har vist, hvordan de i stigende grad er blevet forenklet og har gjort beregningsarbejdet lettere. Den anvendte metode har vist sig at være effektiv. Kommissionen har derfor generelt været i stand til at forelægge beregningerne for medlemsstaterne til tiden.

Migrationsstatistikforordningen udgør i stigende grad rygraden i dataindsamlingssystemet for tilbagesendelsesfonden og integrationsfonden. Systemet for dataindsamling for Fonden for de Ydre Grænser er ganske vist anderledes, men også hensigtsmæssigt. Selv om den kontrol, der indgår i begge systemer, ikke altid er optimal på grund af de iboende begrænsninger, der er i datakilder, valideringsværktøjer og den administrative kapacitet til dataanalyse i EU, udgør den et solidt grundlag, som fortsat kan benyttes ved beregninger for de kommende regnskabsår. Med hensyn til definitionerne i dataindsamlingen vil der formodentlig fortsat være nogle forskelle mellem migrationsstatistikforordningen og de kriterier, der er fastlagt i de grundlæggende akter. I praksis er der fundet løsninger på et bilateralt grundlag, og der vil fortsat blive gjort en indsats for at forbedre samarbejdet og dataudvekslingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen, herunder Eurostat. Eurostat fører tilsyn med kvaliteten af de data, der benyttes til udarbejdelsen af referencetallene – hvad enten disse data leveres i medfør af specifik lovgivning om statistik eller på grundlag af frivillige aftaler. Tilsynet og kvalitetskontrollen er dog begrænset til gængs statistisk praksis og afspejler den normale fordeling af opgaver og ansvar mellem Eurostat og nationale dataleverandører. Det bør bemærkes, at udarbejdelsen af europæiske statistikker er en samarbejdsproces, som i høj grad afhænger af, at de nationale myndigheder indgiver pålidelige data.

I betragtning af den særlige betydning, det har at sikre kvaliteten af de statistikker, der benyttes til tildelingen af midler fra de fire fonde, har Eurostat iværksat et specifik kvalitetssikringsprogram, og der vil løbende blive foretaget kvalitetsforbedringer.

Selv om Kommissionen generelt var i stand til at levere de endelige beregninger til tiden takket være alle disse faktorer, er der ingen tvivl om, at mængden og kompleksiteten af de data, der skal indsamles og kontrolleres hvert år, pålægger medlemsstaterne og Kommissionen en stor tilbagevendende administrativ byrde. Der findes måske mere omkostningseffektive måder, hvorpå man kan sikre anvendelsen af fordelingsnøglerne, som er et udtryk for det solidaritetsprincip, der ligger til grund for fondene.

Resultaterne af kriteriernes anvendelse, som er beskrevet nærmere i dokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne meddelelse, opfattes generelt som tilfredsstillende. Anvendelsen af kriterierne har tjent de formål, som Europa-Parlamentet og Rådet har fastlagt i de grundlæggende akter om oprettelse af fondene som led i rammeprogrammet om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme, idet de har koncentreret størstedelen af de disponible EU-midler om de medlemsstater, der påvirkes mest af de udfordringer, som strømmen af tredjelandsstatsborgere til EU udgør. Under disse omstændigheder skønnes det ikke nødvendigt at fremsætte forslag til ændring af kriterierne.