



Brussel, 18.10.2016
COM(2016) 700 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD EN DE RAAD**

**Eerste voortgangsverslag over het Partnerschapskader met derde landen in het kader
van de Europese migratieagenda**

1. INLEIDING

Extern optreden is een essentieel onderdeel van de omvattende EU-strategie voor het aanpakken van de migratievraagstukken zoals uiteengezet in de Europese migratieagenda¹. De factoren die migratie tegenwoordig aandrijven, zijn van lange duur. Daarom moet de EU een langetermijnrespons ontwikkelen. Met de top van Valletta in november 2015 is al een belangrijke stap gezet. In juni 2016 heeft de Commissie in het kader van de Europese migratieagenda een nieuw partnerschapskader met derde landen voorgesteld^{2 3}. De Europese Raad van juni 2016 heeft zijn goedkeuring gehecht aan het partnerschapskader en heeft verzocht dit spoedig uit te voeren, in de eerste plaats met betrekking tot een beperkt aantal landen. In september is in het stappenplan van Bratislava benadrukt dat dit proces de irreguliere migratie moet terugdringen en de terugkeerpercentages moet bevorderen, en is eraan herinnerd dat de geboekte vooruitgang in december door de Europese Raad zou worden beoordeeld⁴.

Het partnerschapskader is een ambitieuze en toekomstgerichte Europese aanpak voor het verdiepen van de samenwerking met landen van herkomst, doorreis en bestemming. Om de doelstellingen ervan te bereiken, moeten alle betrokkenen zich volledig engageren. De EU en de lidstaten moeten gezamenlijke inspanningen leveren en alle EU-hefbomen ten volle benutten om de onmiddellijke migratiedruk op korte termijn te verlichten en de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie grondiger aan te pakken, door duurzame ontwikkeling en stabiliteit te bevorderen en kansen voor legale migratie te creëren. Met ieder derde land moet een echt partnerschap tot stand worden gebracht dat is afgestemd op specifieke behoeften, belangen en resultaten. De humanitaire en mensenrechtenvereisten van het EU-beleid moeten daarbij steeds centraal staan.

In dit eerste verslag wordt beschreven welke vooruitgang is geboekt en op welke manier de hoge vertegenwoordiger, de Commissie en de lidstaten samen aan de uitvoering van het partnerschapskader hebben gewerkt⁵.

Om tot een goed beheer van migratie te komen, zijn langetermijninspanningen nodig. Er moeten evenwel ook onmiddellijk resultaten worden geboekt, om levens te redden, het bedrijfsmodel van mensensmokkelaars te doorbreken en de irreguliere bewegingen van mensen te controleren. In de eerste uitvoeringsfase is noodzakelijkerwijs prioriteit gegeven aan het ontwikkelen van de structuren en instrumenten die noodzakelijk zijn om de doelstellingen van het partnerschap te verwezenlijken. Deze inspanningen hebben al concrete resultaten opgeleverd. In dit verslag worden de belangrijkste resterende problemen uiteengezet, evenals de volgende stappen die vanaf december zullen worden genomen voor de verdere uitvoering van het partnerschapskader⁶.

¹ COM(2015) 240 final van 13.5.2015.

² COM(2016) 385 final van 7.6.2016.

³ In juni heeft de hoge vertegenwoordiger een mondiale strategie gepresenteerd waarin wordt benadrukt dat migratie in samenwerking met derde landen moet worden beheerd.

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/>

⁵ Er zijn nieuwe structuren ingesteld voor de uitvoering van het partnerschap. Binnen de Commissie is onder leiding van de hoge vertegenwoordiger in haar hoedanigheid van vicevoorzitter een projectteam van commissarissen opgezet. Het Sherpa-netwerk is ingeschakeld om een snelle en rechtstreekse operationele samenwerking met de hoofdsteden van de lidstaten te waarborgen. Met sterke steun van het voorzitterschap van de Raad van de EU via het Coreper en via de regelmatige vergaderingen van de Groep op hoog niveau asiel- en migratievraagstukken heeft de Raad een belangrijke coördinerende rol gespeeld. Daarnaast zijn de EU-delegaties ten volle bij het proces betrokken om de coördinatie op lokaal niveau te waarborgen.

⁶ Zie bijlage.

2. UITVOERING VAN HET PARTNERSCHAPSKADER

De pacts

Het partnerschapskader houdt in dat de EU, samen met de lidstaten, de betrekkingen inzake migratie met derde landen van herkomst en doorreis voortaan anders zal regelen. Een belangrijk onderdeel van de nieuwe aanpak is het concept van "pacts". De pacts vormen een politiek kader voor duurzame en operationele samenwerking, waarin de verschillende elementen voor een omvattend partnerschap met derde landen worden gegroepeerd en waarbij de instrumenten, tools en hefboomen waarover de EU en de lidstaten beschikken, worden gecombineerd om duidelijke doelstellingen te halen en gemeenschappelijke toezeggingen na te komen. Uit de pacts kunnen formele internationale overeenkomsten, bijvoorbeeld inzake overname, voortkomen. Door te werken met pacts, wordt echter vermeden dat concrete resultaten worden opgehouden door technische onderhandelingen over een volwaardige formele overeenkomst. Stap per stap wordt vastgesteld welke elementen deel moeten uitmaken van de wederzijds voordelige betrekkingen voor migratiebeheer. Deze kennis wordt vervolgens operationeel gemaakt in pacts die specifiek zijn afgestemd op de situatie van elk partnerland. Op basis van deze pacts wordt vervolgens toegewerkt naar het verwezenlijken van de gemeenschappelijk overeengekomen doelstellingen. De Europese Raad van december zal de vooruitgang van de uitvoering van de pacts beoordelen.

Partnerschap is het centrale gegeven. Allereerst is het voor het welslagen van de pacts van belang dat de EU en de lidstaten zich samen inzetten. Het potentieel van het partnerschapskader kan slechts volledig tot uiting komen als de lidstaten zich ten volle engageren, zowel op het vlak van politieke toezeggingen – om de prioriteit van deze actie te benadrukken – als op praktisch vlak – met name op het gebied van overname en terugkeer, maar ook op andere gebieden zoals legale migratie. Ten tweede is een goed onderling begrip nodig van de belangen van de EU en de partnerlanden. Bij het migratiebeheer moet een evenwicht worden gevonden tussen de belangen en prioriteiten van de beide partijen, zodat iedereen er baat bij heeft. Het werk dat partnerlanden leveren om het momentum voor resultaten vast te houden, zal het de EU mogelijk maken de betrekkingen en samenwerking met partnerlanden te verdiepen op alle beleidsterreinen van de EU. Alle mogelijke prikkels moeten worden benut om het noodzakelijke hefboomeffect voor samenwerking te creëren, en er moet bereidheid zijn om meer steun te verlenen aan de partnerlanden die de grootste inspanningen leveren. Anderzijds moeten ook consequenties worden getrokken als er te weinig vooruitgang plaatsvindt.

In ruimer opzicht vereist migratie een wereldwijde aanpak. In de New York-verklaring over vluchtelingen en migranten⁷ is benadrukt dat er op mondiaal vlak verantwoordelijkheid moet worden opgenomen. Het is van belang dat de EU het voortouw blijft nemen, zodat zij aantoonbaar dat het partnerschapskader en de genomen maatregelen tot voorbeeld strekken voor de follow-up van de VN-top.

Het nieuwe partnerschapskader in de praktijk – uitvoering van een nieuwe architectuur

De EU en de lidstaten hebben in de eerste plaats samen een *op maat gemaakte aanpak ontwikkeld voor ieder land dat in de mededeling van juni⁸ als prioritair is aangemerkt*. Zij hebben grote politieke en diplomatieke inspanningen geleverd ten aanzien van de prioritaire partnerlanden om hun betrokkenheid hierbij te stimuleren. Op gecoördineerde wijze, onder

⁷ Aangenomen op de VN-top over de aanpak van grootschalige bewegingen van vluchtelingen en migranten (refugeesmigrants.un.org/).

⁸ In juni werden Niger, Nigeria, Senegal, Mali en Ethiopië als prioritaire landen aangemerkt.

meer met volledige betrokkenheid van de EU-delegaties en de ambassades van de lidstaten, is een consequente boodschap gegarandeerd.

De coördinatie tussen de EU-instellingen en de lidstaten is er sterk op vooruit gegaan, met strategische planning van bezoeken op hoog niveau aan prioritaire landen, coherente boodschappen via gezamenlijke briefings voorafgaand aan belangrijke gelegenheden zoals de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, en gedeelde feedback en rapportage. Daardoor staan migratiekwesties nu centraal in de algemene betrekkingen met prioritaire landen, naast andere belangrijke kwesties van buitenlands beleid, zoals veiligheid, handel en armoedebestrijding. De betrokken prioritaire landen zijn zich inmiddels goed bewust van het belang dat de EU aan migratiekwesties hecht.

De externe inspanningen moeten vergezeld gaan van *betere procedures en operaties binnen de Europese Unie*. Eventuele factoren op nationaal en EU-niveau die een snelle terugkeer en overnameprocedures hinderen, moeten worden aangepakt, en er moet specifieke capaciteit worden opgebouwd voor het opsporen en vervolgen van migrantensmokkelaars. Het nieuwe mandaat van de Europese grens- en kustwacht zal nieuwe mogelijkheden bieden wat dat betreft.

De lidstaten hebben een grote bijdrage geleverd aan de uitvoering van het kader door *Europese migratieverbindingfunctionarissen* aan te werven die in belangrijke derde landen zullen worden ingezet. Deze verbindingfunctionarissen zullen belangrijke contactpersonen zijn en de eerste verbindingfunctionarissen zouden nog voor het eind van het jaar met hun opdracht starten. De Europese migratieverbindingfunctionarissen zullen samenwerken met de migratieverbindingfunctionarissen van de lidstaten, EU-agentschappen, bevoegde nationale en regionale autoriteiten en internationale organisaties. Zij zullen als belangrijke referentiepersonen in EU-delegaties de dynamiek op gang houden, banden smeden en samenwerking aangaan met onze partners en steun bieden om tot tastbare resultaten te komen.

Het partnerschapskader effent het pad voor duurzame oplossingen, maar de *eerste resultaten* ervan zijn al zichtbaar. Het partnerschapskader heeft een nieuwe impuls gegeven aan onze dialoog met partnerlanden, waardoor die de prioriteiten van de EU nu beter begrijpen en meer bereid zijn tot samenwerking. De concrete vooruitgang van de afgelopen maanden overstijgt de totale vooruitgang die de laatste jaren werd geboekt, ook wanneer het gaat om terugkeer en overname. Er worden identificatiemissies georganiseerd om geblokkeerde situaties van terugkeer te deblokken⁹. Voorts worden verdere besprekingen gevoerd over EU-brede standaard operationele procedures voor identificatie en terugkeer. Na jarenlange impasse zullen nu met belangrijke partners onderhandelingen worden gestart over overname. De politieke dialoog wordt op financieel en technisch vlak ondersteund. Daarnaast worden begeleidende maatregelen genomen en wordt gerichte steun verstrekt ter bevordering van de veerkracht van gemeenschappen die met aanzienlijke migratie en smokkel worden geconfronteerd en voor het intensiveren van de inspanningen om de onderliggende oorzaken aan te pakken.

3. PARTNERSCHAPSLANDEN

3.1 Prioritaire landen

Migratie is nu een centraal thema bij de betrekkingen tussen de EU en Afrika. Op de top van Valletta in november 2015 zijn de belangen van alle betrokkenen verenigd in een gemeenschappelijke agenda. De leiders van 35 Afrikaanse staten en van de EU-lidstaten hebben er overeenstemming bereikt over een reeks beginselen voor het migratiebeheer. Zij

⁹ De lidstaten die momenteel deelnemen, zijn België, Frankrijk, Italië, Malta, Nederland en Spanje.

hebben een omvattende politieke verklaring uitgebracht en hebben zich ertoe verbonden een ambitieus actieplan uit te voeren, door gelijktijdig rond vijf actieclusters¹⁰ maatregelen te nemen via omvattend en evenwichtig optreden. De mogelijkheid brede oplossingen die voor alle deelnemende staten gelden en aanvaardbaar zijn, te combineren met diepere samenwerking afgestemd op elk afzonderlijk land, heeft het pad geëffend voor het partnerschapskader.

De landen die als prioritair zijn aangemerkt, zijn belangrijke landen van herkomst of doorreis van irreguliere migranten. Een aantal van de betrokken landen vangt een groot aantal vluchtelingen op en wordt met situaties van interne ontheemding geconfronteerd. Daarbovenop hebben bijna al deze landen te maken met specifieke ontwikkelings- en veiligheidsproblemen.

Niger

Niger is een belangrijk land van doorreis voor migranten uit West-Afrika die de route via het centrale Middellandse Zeegebied volgen. De regio van Agadez bevindt zich op een kruispunt en is een centraal punt vanwaaruit tienduizenden irreguliere migranten de Sahara intrekken in een poging om, meestal via Libië, de Middellandse Zee en vervolgens Europa te bereiken. De migranten nemen zeer grote risico's en veel migranten sterven onderweg. Daarbij komt nog dat Niger een zeer arm land is dat zijn schaarse middelen moet besteden aan grote veiligheidsdreigingen door onder meer de aanwezigheid van Boko Haram. De activiteiten van criminele netwerken van migrantenmokkelaars en mensenhandelaars die mensen naar de noordelijke grens van het land proberen te krijgen, blijven een groot probleem.

Niger heeft duidelijk aangegeven dat het nauwer wil samenwerken met de EU op het gebied van migratie. Daar werd voorafgaand aan het partnerschapskader al aan gewerkt. Het bezoek van de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter aan Niger in september 2015 en het bezoek van commissaris Mimica in november 2015 hebben een belangrijke rol gespeeld voor het lanceren van een dialoog die heeft geleid tot concrete actie om de irreguliere migratie via Niger aan te pakken. De Duitse en Franse ministers van Buitenlandse Zaken hebben in mei 2016 een dialoog op hoog niveau geleid waaruit een gezamenlijke verklaring over migratie is voortgekomen, en deze benadering is voortgezet met een ontmoeting tussen de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter en de Nigerese minister van Buitenlandse Zaken in juni in de marge van de ministeriële vergadering van de EU en de G5.

Het partnerschapskader heeft sinds 2016 een grote nieuwe impuls gegeven aan de samenwerking. Migratie is ruim aan bod gekomen tijdens de missie van commissaris Stylianides in juli, waaraan op technisch niveau follow-up is gegeven. Dit heeft de impuls gegeven voor de oprichting van een *lokaal coördinatieplatform inzake migratie* ("cadre de concertation") dat gezamenlijk wordt voorgezeten door de minister van Binnenlandse Zaken en het hoofd van de EU-delegatie in Niger. Het platform is op 6 oktober 2016 voor het eerst bijeengekomen en daarbij waren ook hoge ambtenaren van de lidstaten aanwezig. De Nigerese autoriteiten hebben een agentschap voor de bestrijding van mensenhandel opgezet waaraan gerichte EU-steun kan worden verleend. Migratie was ook een belangrijk thema bij het bezoek van de Duitse minister van Economische Samenwerking en Ontwikkeling in augustus en het bezoek van de Duitse bondskanselier in oktober.

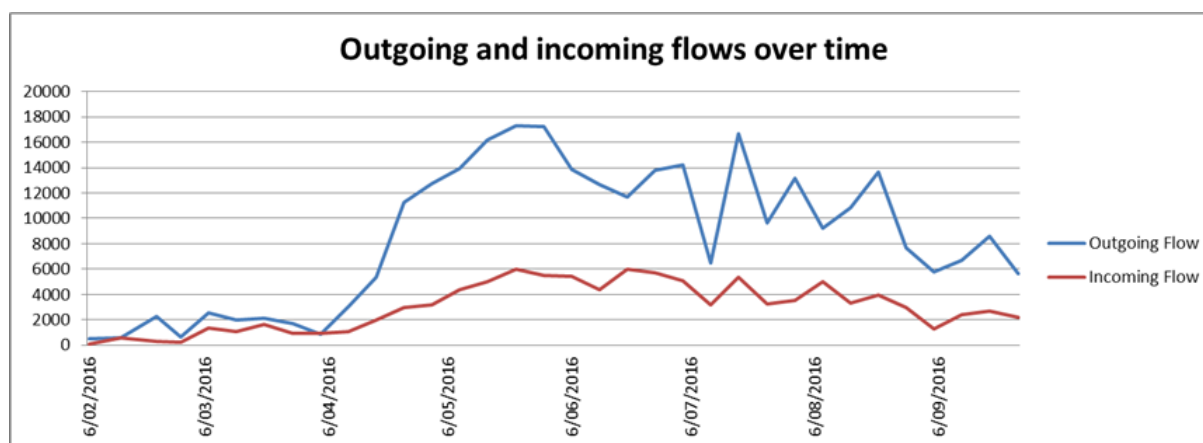
In nauwe samenwerking met de EU leggen de Nigerese autoriteiten de laatste hand aan een actieplan voor het aanpakken van mensensmokkel en irreguliere migratie en voor het creëren

¹⁰ Ontwikkelingsvoordelen van migratie en het aanpakken van de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen verplaatsing; legale migratie en mobiliteit; bescherming en asiel; het voorkomen en bestrijden van irreguliere migratie, migrantensmokkel en mensenhandel; en terugkeer, overname en re-integratie.

van alternatieve economische kansen voor gemeenschappen die op grote schaal met mensensmokkel worden geconfronteerd. De Nigerese overheid heeft sinds augustus haar *inspanningen tegen migrantensmokkel* aanzienlijk opgevoerd. Zo'n 47 vermeende smokkelaars zijn aangehouden en wachten op hun proces, en meer dan 63 voertuigen zijn in beslag genomen. De Nigerese overheid past strengere maatregelen toe om irreguliere migranten die zonder geldige documenten naar Libië of Algerije reizen, te controleren, en voert voorlichtingscampagnes om mensen te ontmoedigen de gevaarlijke tocht naar Europa te ondernemen. Verschillende honderden irreguliere migranten zijn naar Agadez teruggestuurd en zijn vrijgelaten of in het doorreiscentrum van de Internationale Organisatie voor Migratie opgevangen met het oog op vrijwillige terugkeer naar hun land van herkomst.

Aan de zijde van de EU worden verschillende instrumenten ingezet. De huidige GVDB-missie in Niger (EUCAP Sahel Niger) heeft een permanent kantoor ("field office") opgericht in Agadez met tien internationale functionarissen. Het kantoor voorziet in opleiding voor de Nigerese civiele ordediensten en openbare aanklagers (o.a. inzake documentvervalsing, mensenhandel en methodes voor strafrechtelijk onderzoek) en verleent hun advies. Het kantoor zal tegen het eind van dit jaar volledig operationeel zijn.

De EU heeft aanzienlijk meer inspanningen gedaan ter ondersteuning van het grensbeheer, de bestrijding van criminele netwerken en het aanpakken van de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie door onder meer banen voor jongeren te scheppen. Uit het Noodtrustfonds van de EU voor stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van irreguliere migratie en ontheemding in Afrika¹¹ ("EU-trustfonds voor Afrika") worden in Niger maatregelen gefinancierd ten behoeve van migratiebeheer, veiligheid en grensbeheer. De projecten hebben onder meer betrekking op een midden- en responsmechanisme voor migranten en capaciteitsopbouw, evenals op ondersteuning van de lokale economie van Agadez, die sterk steunt op de aanwezigheid van migranten op doorreis. De lidstaten hebben de Nigerese autoriteiten onder meer steun geboden door belangrijke uitrusting ter beschikking te stellen.



Figuur: evolutie van het aantal migranten dat uit Niger vertrekt en Niger binnenkomt (bron: Internationale Organisatie voor Migratie)

Het is nog te vroeg om de volledige impact van de intensievere samenwerking tussen de EU en Niger op het gebied van migratie sinds juni 2016 te beoordelen. Wel is het mogelijk dat de tot dusver geleverde inspanningen hebben bijgedragen tot de duidelijke daling van de uitgaande stroom die begin oktober is vastgesteld. Sinds begin oktober is de tendens gekeerd.

¹¹ C(2015) 7293 final van 20.10.2015.

Ook het aantal personen dat vrijwillig terugkeert, is sterk gestegen, van 1 721 personen in 2015 naar meer dan 3 020 personen in de eerste acht maanden van 2016. De vier door de EU gesteunde doorreiscentra voor migranten in Niger hebben een capaciteit van 1 500 plaatsen en hebben tussen november 2015 en juli 2016 in totaal 12 000 migranten geholpen.

Deze positieve ontwikkelingen vinden plaats in de context van een moeilijke veiligheidssituatie in een land dat wordt geteisterd door extreme armoede. De EU heeft de vaste wil voort te bouwen op de geboekte vooruitgang en Niger te blijven helpen bij het aanpakken van de verschillende resterende problemen.

Belangrijkste problemen en volgende stappen

- voortdurende inzet via het lokale coördinatieplatform inzake migratie ("cadre de concertation") en bezoeken op hoog niveau;
- volledige operationele capaciteit van het kantoor in Agadez en sterkere GVDB-samenwerking;
- inzet van de Europese migratieverbindingsfunctionaris;
- steun aan gemeenschappen en personen die geconfronteerd worden met migrantensmokkel en mensenhandel, door te zorgen voor andere mogelijkheden om in levensonderhoud te voorzien;
- ondersteuning van de uitvoering van het actieplan tegen mensensmokkel in de regio van Agadez, onder meer ten behoeve van grensbewaking en samenwerking inzake rechtshandhaving;
- opleiding blijven organiseren en uitrusting ter beschikking blijven stellen;
- instelling van een kantoor voor het verbeteren van de nationale capaciteit voor risicoanalyse en regionale samenwerking en informatie-uitwisseling;
- meer financiële steun voor de re-integratie van terugkerende migranten en gastgemeenschappen.

Nigeria

Nigeria telt de meeste inwoners van alle Afrikaanse landen en de bevolking groeit snel¹². Het is ook een belangrijk land van herkomst van irreguliere migratie naar de EU, met meer dan 23 000 irreguliere grensoverschrijdingen in 2015 en 22 800 irreguliere grensoverschrijdingen in de eerste acht maanden van 2016. Mensenhandel is een groot probleem in het land. Het terugkeerpercentage is de afgelopen jaren teruggevallen, maar het percentage van ruim 34 % in 2015 toont aan dat er toch al enige samenwerking plaatsvindt op dit gebied. Nigeria heeft de afgelopen jaren een grote economische groei gekend, maar wordt met meerdere problemen geconfronteerd, onder meer op het gebied van veiligheid (in verband met de opstand van Boko Haram). Er worden op grote schaal valse paspoorten en andere identiteitsdocumenten verspreid, hetgeen zowel voor Nigeria als de EU een bron van grote zorg is. Nigeria is een belangrijk land van herkomst van slachtoffers van mensenhandel. Daarom moet de samenwerking op dit gebied de komende weken sterk worden opgevoerd.

De EU en Nigeria hebben in maart 2015 een gemeenschappelijke agenda inzake migratie en mobiliteit ondertekend (het gaat om de eerste dergelijke agenda met een derde land) die een sterk kader biedt voor intensievere samenwerking. De agenda heeft betrekking op legale mogelijkheden om naar de EU te komen, onder meer via erkenning van kwalificaties en circulaire migratie, evenals op facilitering van mobiliteit binnen Afrika, investeringen in

¹² In 2015 telde Nigeria 182 miljoen inwoners en dat aantal zou volgens schattingen tegen 2050 oplopen tot 400 miljoen inwoners.

kritieke infrastructuur en het creëren van economische kansen en werkgelegenheid in belangrijke sectoren zoals landbouw.

Met het partnerschapskader wordt aan deze samenwerking een nieuwe dimensie toegevoegd. De onderhandelingen over een *overnameovereenkomst tussen de EU en Nigeria* zijn versneld, met de goedkeuring van het onderhandelingsmandaat door de Raad in september 2016 en de geplande start van de onderhandelingen op 25 oktober. Nigeria heeft met name belangstelling voor een vereenvoudiging van de samenwerking inzake overname door het sluiten van een EU-brede overeenkomst. De ministers van Buitenlandse Zaken van Italië en Duitsland hebben een bezoek gebracht aan Nigeria en hebben daarbij het belang van inzet op het gebied van migratie benadrukt. Wat *praktische samenwerking* betreft, zijn contactpunten aangewezen op gebieden als overname en smokkel en zijn maatregelen genomen om te komen tot betere praktijken voor gezamenlijke terugkeeroperaties. Ook de operationele samenwerking inzake terugkeer is verbeterd. Nigeria heeft deelgenomen aan een evenement van de Europese grens- en kustwacht over terugkeer en in november zijn identificatiemissies naar de lidstaten gepland. De lidstaten zullen hieraan hun volledige medewerking moeten verlenen om dat project te doen slagen.

Naast de lopende samenwerking in het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds zijn via het *EU-trustfonds voor Afrika* projecten gestart inzake specifieke kwesties van migratiebeheer en de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie. Er wordt een project voorbereid dat het migratiebeheer, terugkeer en duurzame re-integratie moet bevorderen.

Belangrijkste problemen en volgende stappen

- vooruitgang boeken met de onderhandelingen over een overnameovereenkomst, met het oog op de spoedige sluiting ervan;
- de operationele samenwerking inzake terugkeer en overname verder bevorderen, onder meer via identificatiemissies;
- intensiever optreden tegen mensenhandel- en smokkel;
- meer initiatieven nemen op het gebied van zakelijke samenwerking, om onder meer onderliggende oorzaken aan te pakken;
- een Europese migratieverbindingsfunctionaris inzetten;
- een EU-samenwerkingsplatform inzake migrantensmokkel lanceren;
- gebruikmaken van mogelijkheden op het gebied van legale migratie en Erasmus en ook andere beleidsterreinen en -instrumenten benutten.

Senegal

Senegal is een belangrijke politieke partner van de EU in West-Afrika. De irreguliere migratie uit Senegal naar de EU is hoog (ruim 6 300 irreguliere aankomsten in 2015) en het terugkeerpercentage is onvoldoende (22,4 % in 2015). De lange traditie van Senegal van migratie binnen Afrika en naar de EU, is van belang voor de economie van het land. De overmakingen door migranten zijn goed voor circa 10 % van het bbp. Er bestaan al belangrijke kanalen voor legale migratie: in 2014 verbleven ruim 220 000 Senegalezen legaal in de EU en de EU-lidstaten geven ieder jaar gemiddeld 15 000 tot 20 000 nieuwe verblijfsvergunningen af aan Senegalese onderdanen. Senegal heeft al een belangrijke rol gespeeld met betrekking tot het proces van Rabat, de top van Valletta en het actieplan, waarbij het bijzondere aandacht heeft besteed aan legale migratie, de bestrijding van migrantensmokkel en de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie.

In de context van het partnerschapskader wordt nu met Senegal een intensieve dialoog gevoerd over migratiekwesties. Commissaris Avramopoulos heeft in juli 2016 een bezoek gebracht aan Dakar en heeft daarbij voorgesteld nauwer samen te werken inzake alle aspecten van migratiebeheer. Dat heeft ervoor gezorgd dat inmiddels voor eind november

identificatiemissies zijn gepland. Binnen de algemene EU-aanpak hebben verschillende lidstaten onderhandelingen over een bilaterale regeling inzake terugkeer en overname voorgesteld, of al een dergelijke regeling gesloten. Sinds juli hebben verschillende bezoeken op hoog niveau plaatsgevonden. De Duitse minister van Economische Samenwerking en Ontwikkeling heeft in augustus een bezoek gebracht aan Senegal en de Franse minister van Binnenlandse Zaken in oktober. De onderhandelingen tussen de Europese grens- en kustwacht en de Senegalese autoriteiten over betere samenwerkingsafspraken inzake terugkeer, zijn al goed gevorderd. Deze initiatieven zullen zorgen voor sterkere samenwerking inzake migratie, ook op het gebied van terugkeer en de afgifte van reisdocumenten.

Om Senegal te helpen bij het aanpakken van de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie, zijn in het kader van het *EU-trustfonds voor Afrika* projecten gelanceerd om banen te scheppen voor jongeren. Er wordt in Senegal ook een regionaal project uitgevoerd ter ondersteuning van rechtshandavingsinstanties en er worden projecten voorbereid om het migratiebeheer te bevorderen, terugkeer te faciliteren, de consolidering van bevolkingsregisters te ondersteunen en economische en arbeidskansen te creëren in regio's met een groot migratiepotentieel.

Belangrijkste problemen en volgende stappen

- geplande identificatiemissies in de lidstaten uitvoeren;
- samenwerken op het gebied van reisdocumenten;
- de kansen voor bilaterale samenwerking binnen het EU-kader versterken;
- een Europese migratieverbindingsfunctionaris inzetten;
- de bevordering van bevolkingsregisters en het gebruik van biometrische kenmerken ondersteunen;
- werkafspraken vastleggen met de Europese grens- en kustwacht;
- gebruikmaken van mogelijkheden op het gebied van legale migratie en Erasmus en ook andere beleidsterreinen en -instrumenten benutten.

Mali

Mali is een belangrijk land van herkomst en doorreis. Het land kent een lange migratietraditie en de overmakingen van migranten zijn goed voor 7,7 % van het bbp (2014). Er zijn in West-Afrika naar schatting 1,5 miljoen Malinese migranten. Malinezen vormen een van de grootste groepen irreguliere migranten uit West-Afrika die de EU binnenkomen, met 6 500 irreguliere grensoverschrijdingen in 2015. De terugkeer van irreguliere migranten naar Mali is tot op heden ontoereikend, met een terugkeerpercentage van slechts 11,4 % in 2015. Mali bevindt zich al vier jaar in een situatie van crisis en onrust ten gevolge van de aanwezigheid van een aantal gewapende groepen. In juni 2015 is een vredesakkoord ondertekend. Het lopende vredesproces gaat zeer traag vooruit en de onstabiele politieke en veiligheidssituatie dreigt de inspanningen voor beter migratiebeheer te ondermijnen. De EU en de lidstaten bieden uitgebreide steun op politiek, diplomatiek en veiligheidsvlak om de situatie in het land te stabiliseren.

De top van Valletta en de daaropvolgende eerste migratiedialoog op hoog niveau die de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken in april 2016 in opdracht van de EU heeft geleid, zijn van groot belang geweest voor de verdieping van de samenwerking met Mali op de verschillende met migratie verband houdende gebieden. Deze werkzaamheden zijn in de context van het partnerschapskader geïntensiveerd. Er hebben verschillende *missies op hoog niveau* naar Mali plaatsgevonden, recentelijk met bezoeken van de premier van Estland begin september, van commissaris Mimica eind september en van de Duitse bondskanselier in oktober. Mali heeft een contactpunt voor migratiekwesies aangewezen dat dienst zal doen als één enkel contactpunt en coördinator voor de operationele dialoog inzake migratie. Er wordt

momenteel de laatste hand gelegd aan *standaard operationele procedures* die moeten zorgen voor betere samenwerking tussen de Malinese consulaten en migratieautoriteiten in de lidstaten en snellere procedures voor identificatie en terugkeer. Voorts zal eind november een *identificatiemissie* plaatsvinden. Deze concrete stappen zijn het resultaat van diplomatieke inspanningen door onder meer het bezoek van commissaris Mimica in september 2016 en het bezoek van de Duitse bondskanselier in oktober.

Mali is tot dusver een van de belangrijkste begunstigen van projecten die worden gefinancierd door het *EU-trustfonds voor Afrika*. Er zijn al zes projecten goedgekeurd, onder meer inzake grensbeheer. Voorts zijn er nog projecten in de pijplijn voor het bevorderen van migratiebeheer en het faciliteren van terugkeer en duurzame re-integratie, voor het ondersteunen van de consolidering van bevolkingsregisters en voor het creëren van economische en arbeidskansen in regio's met een groot migratiepotentieel.

Belangrijkste problemen en volgende stappen

- overeenstemming bereiken over standaard operationele procedures en starten met de uitvoering van deze procedures;
- geplande identificatiemissies in de lidstaten uitvoeren;
- de betrokkenheid van EU-agentschappen op het terrein versterken (Europese grens- en kustwacht en Europol);
- een Europese migratieverbindingsfunctionaris inzetten;
- gebruikmaken van mogelijkheden op het gebied van legale migratie en Erasmus en ook andere beleidsterreinen en -instrumenten benutten.

Ethiopië

Ethiopië is een belangrijk land van herkomst en doorreis voor migranten uit de Hoorn van Afrika, en vangt de grootste vluchtelingengemeenschap in Afrika op (meer dan 730 000 vluchtelingen). Pushfactoren voor migratie zijn onder meer voedselonzekerheid in combinatie met een snel groeiende bevolking, druk op natuurlijke hulpbronnen, gebrek aan kansen op werk, een zwak bestuur en een gebrek aan politieke vrijheden. Na toenemende gewelddadige protesten heeft Ethiopië op 9 oktober voor zes maanden de noodtoestand uitgeroepen. De EU en de lidstaten werken via diplomatieke kanalen nauw samen met partners in Ethiopië om hen oplossingen te helpen vinden voor de huidige situatie.

Met een bevolking van meer dan 100 miljoen is Ethiopië ook een bron van irreguliere migranten naar Europa¹³. Voor 2015 zijn er slechts 2 700 irreguliere grensoverschrijdingen genoteerd, maar volgens ramingen kan het aantal irreguliere Ethiopische migranten veel hoger liggen, omdat het vermoeden bestaat dat velen onder hen beweren Eritreërs te zijn (voor wie het percentage erkende asielvragen hoger ligt). Geldovermakingen vormen een aanzienlijk deel van de inkomsten van Ethiopië (de bijdrage daarvan aan de Ethiopische economie ligt naar raming driemaal hoger dan die van ontwikkelingssamenwerking). Het terugkeerpercentage is zeer laag (12,2% in 2015).

In oktober 2015 ging een dialoog op hoog niveau van start en in november 2015 is een gemeenschappelijke agenda inzake migratie en mobiliteit ondertekend. In het kader van deze nauwere contacten werd in juni 2016 binnen de *strategische samenwerking tussen de EU en Ethiopië* een sectorale dialoog over migratie opgezet. Ten slotte is Ethiopië de toekomstige voorzitter van het proces van Khartoem, waarbij het land het voortouw neemt bij de regionale inspanningen in de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel.

¹³ Al gaat het grootste deel van migratie uit Ethiopië richting het Oosten (naar landen zoals Jemen of Saudi-Arabië).

Binnen het partnerschapskader lag de nadruk op het gebruik van deze dialoog om te werken aan specifieke lopende terugkeerzaken als een voorbeeld van echt partnerschap. Ook waren er in oktober bezoeken op hoog niveau en op niveau van de lidstaten, met name door de Slowaakse minister van Buitenlandse Zaken en de Duitse Bondskanselier. Diplomatieke inspanningen worden voortgezet om de samenwerking te versterken rond diverse aspecten van migratie en met name het terugkeerbeleid, waar de samenwerking nog concrete resultaten moet opleveren. De aankondiging van de Ethiopische overheid dat in een meerderheid van de eerder dit jaar ingediende zaken identificatie had kunnen plaatsvinden, is daarom een belangrijke eerste stap. De Ethiopische autoriteiten hebben een contactpunt opgezet voor de samenwerking met lidstaten rond kwesties van identificatie en terugkeer.

De EU geeft financiële steun die het beheer van gemengde migratiestromen in Ethiopië moet verbeteren. Het *EU-Trustfonds voor Afrika* keurde een aantal projecten goed - naast regionale programma's. De voorbereiding van projecten over biometrie en re-integratie is lopende.

Ethiopië boekt, met de steun van de EU, vooruitgang bij het ondersteunen van kansen op een beter bestaan voor vluchtelingen, met name met de aankondiging in september 2016 dat het voor 30 000 banen aan vluchtelingen zou zorgen door de uitbouw van twee bedrijventerreinen (waarbij op in totaal 100 000 banen wordt gerekend).

Belangrijkste problemen en volgende stappen

- de procedure afronden voor de aanhangige zaken;
- een afgesproken procedure opzetten voor akkoorden over en de uitvoering van terugkeer;
- opvoeren van steun voor projecten om vluchtelingen meer kansen op een beter bestaan en een baan te geven;
- opvoeren van steun om de burgerlijke stand/identiteitsdocumenten te versterken;
- inzet van de Europese migratieverbindingfunctionaris;
- meer mogelijkheden creëren voor legale migratiekanalen, Erasmus-kansen en andere beleidslijnen en -instrumenten.

3.2 *Jordanië en Libanon*

In de mededeling van juni werd beklemtoond dat Jordanië en Libanon voor grote uitdagingen staan bij het beheren van de impact van de Syrische crisis. Jordanië vangt rond 1,4 miljoen Syriërs op, of zo'n 20% van zijn bevolking; 630 000 Syrische vluchtelingen zijn door UNHCR geregistreerd, van wie meer dan 70% vrouwen en kinderen. Libanon is het land met het hoogste aandeel vluchtelingen per hoofd van de bevolking: momenteel vangt het meer dan 1 miljoen door UNHCR geregistreerde Syrische vluchtelingen op (stand juni 2016). Volgens schattingen van UNHCR kan het reële aantal Syrische vluchtelingen misschien wel oplopen tot 1,3 miljoen. De huidige situatie zet natuurlijke hulpbronnen zoals water zwaar onder druk, doet de relaties tussen vluchtelingen en gastgemeenschappen verslechteren en maakt onderwijs, zorg en banen minder toegankelijk¹⁴.

In het herziene Europese nabuurschapsbeleid wordt een nieuw kader uitgetekend voor bilaterale betrekkingen met partners. Een en ander is ook meegenomen in de partnerschapsprioriteiten die de basis leggen voor de betrekkingen met een bepaald land en waarin een beperkt aantal gerichte prioriteiten voor de komende jaren is overeengekomen. De EU is met Libanon en Jordanië overeengekomen dat het document met partnerschapsprioriteiten een bijlage zal bevatten die ook wordt omschreven als een "pact",

¹⁴ De Commissie zet momenteel stappen voor een Partnerschap voor Onderzoek en Ontwikkeling in het Middellandse Zeegebied (PRIMA), met het oog op de ontwikkeling van gemeenschappelijke innovatieve oplossingen voor duurzame voedselproductie en watervoorziening in het Middellandse Zeegebied.

waarin de respectieve toezeggingen van de EU, Libanon en Jordanië zijn vastgelegd voor het omgaan met de gevolgen van de Syrische crisis. Die documenten zijn nu klaar voor formele goedkeuring door de respectieve Associatieraden. De EU heeft al een mobiliteitspartnerschap met Jordanië en probeert binnenkort onderhandelingen over het mobiliteitspartnerschap met Libanon af te ronden. Op 8 november zullen onderhandelingen van start gaan over de EU-overnameovereenkomst, parallel met onderhandelingen over de overeenkomst inzake versoepeling van de visumplicht.

Deze werkzaamheden liepen al toen de mededeling over het partnerschapskader er kwam. Dit verklaart ook waarom de vorm ervan verschilt, maar de gehanteerde benadering er wel al in is terug te vinden. Ze rusten sterk op prioriteiten die beide landen naar voor hebben geschoven, en zetten in op een aantal uiteenlopende beleidslijnen om beide landen verder te steunen. De klemtoon ligt op het versterken van de institutionele en economische veerkracht van beide landen, terwijl ook de diensten aan en economische kansen voor Syrische vluchtelingen en gastgemeenschappen worden versterkt, door middel van betere bescherming, toegang tot banen, kwalitatief onderwijs en kwalitatieve basisdiensten. Daarbij ging het om een overeenkomst met Jordanië in juli om de herkomstregels te vereenvoudigen die Jordaanse exporteurs bij hun handel met de EU gebruiken, waardoor ze nu gemakkelijker toegang krijgen tot de EU-markt, terwijl Jordanië toch hulp krijgt om Syrische vluchtelingen in het land aan een baan te helpen.

Prioritaire acties zullen worden gefinancierd uit de additionele EU-middelen die Libanon en Jordanië zijn toegezegd op de Conferentie van Londen¹⁵, waarbij ten minste 1 miljard EUR zal worden toegewezen in 2016 en 2017 en de EU in de toekomst verdere middelen beschikbaar zal stellen, met name via het Regionaal Trustfonds van de Europese Unie in respons op de Syrische crisis.

Belangrijkste problemen en volgende stappen

- de pakten op de Associatieraden bekrachtigen;
- de onderhandelingen aanvatten over de EU-Jordanië overnameovereenkomsten en visumversoepelingsovereenkomsten;
- de onderhandelingen over het EU-Libanon mobiliteitspartnerschap afronden.

3.3 Stand van zaken voor andere landen

Parallel met de intensieve inspanningen voor de landen die de eerste prioriteit hebben, is de benadering van het partnerschapskader ook uitgebreid naar een uiteenlopend aantal landen dat van groot belang is voor het tot stand brengen van een echt migratiebeleid. Een en ander resulteerde in concrete stappen op de weg naar de doelstellingen van het partnerschapskader.

Een cruciaal voorbeeld daarvan was de "Gezamenlijke actie over migratieaangelegenheden tussen *Afghanistan* en de EU" die op 2 oktober is ondertekend. Dit is een duidelijk signaal van de vaste wil van Afghanistan om nieuwe prioriteit te geven aan samenwerking op dit gebied, met een omvattend kader waar beide partijen baat zullen bij vinden en dat partijen zal helpen obstakels te overwinnen die in het verleden vooruitgang hebben belet. De EU kijkt er naar uit om nauw met Afghanistan samen te werken om voor een doeltreffende uitvoering te zorgen.

Andere gevallen waarin de EU haar contacten met partners heeft opgevoerd, maken de nieuwe positie van migratie in het buitenlands beleid duidelijk. De aanpak van aanhoudende problemen bij de uitvoering van de EU-Pakistan terugnameovereenkomst heeft aan belang

¹⁵ Op de Conferentie van Londen van 4 februari 2016 heeft de EU voor 2,39 miljard EUR steun toegezegd voor Syrië en de buurlanden die het sterkst door de vluchtelingencrisis zijn getroffen.

gewonnen op de regelmatige bijeenkomsten van het Gemengd Comité overname, en in juni werd een gericht samenwerkingsplatform opgezet voor het aanpakken van migrantensmokkel. Het aanbrengen van verbeteringen heeft nu dringende prioriteit. Ook de maatregelen die in april 2016 met *Bangladesh* zijn afgesproken, zijn een belangrijke stap voorwaarts, met de toezegging om standaardprocedures uit te werken voor terugkeer, identificatiemissies, informatiecampagnes en re-integratieprojecten. Maar sindsdien verloopt de concrete vooruitgang traag. Een van de andere landen waar nieuwe processen in resultaten moeten worden omgezet, is *Iran*, een land van herkomst, doorreis en bestemming. Hier staat een omvattende dialoog over migratie gepland. Ook *Algerije* en *Marokko* vergen bijzondere aandacht.

Migratiethema's spelen nu een centrale rol bij de inzet van financiële steun van de EU voor haar belangrijkste partners. Ook al blijven de aantallen laag, toch zijn er tekenen van toegenomen activiteit van migrantensmokkel vanuit *Egypte*¹⁶. De contacten zijn geïntensiveerd, recentelijk nog met een bezoek van commissaris Hahn. Financiële middelen zijn ingezet voor projecten voor capaciteitsopbouw, de ondersteuning van groepen die kwetsbaar zijn en vatbaar voor migratie, en gezamenlijke acties tegen smokkel. Voor deze middelen is een beroep gedaan op het Regionaal Trustfonds van de Europese Unie in respons op de Syrische crisis en het EU-Trustfonds voor Afrika. Dit soort gerichte initiatieven zal ook een sleutelrol spelen in de nieuwe betrekkingen met *Tunesië*¹⁷, om de veerkracht in een fragiele sociaaleconomische en veiligheidscontext op te bouwen. Onderhandelingen zijn nu van start gegaan over visumversoepelings- en overnameovereenkomsten met Tunesië: snelle sluiting van deze overeenkomsten zou een prioriteit moeten zijn.

Libië is van cruciaal belang als het belangrijkste vertrekpunt voor de centrale Middellandse Zeeroute. Een stabiele en eensgezinde Libische regering die het bevel heeft over alle veiligheidstroepen, zou de grootste bijdrage kunnen leveren aan het beheren van de situatie, niet alleen op de kust, maar ook doordat een meer preventieve benadering zou kunnen worden gehanteerd om migratie in het land te beheren. Operatie EUNAVFOR MED Sophia was de speerpunt van het Europese antwoord op de migratiecrisis in het Middellandse Zeegebied¹⁸. Een en ander wordt ook ondersteund via de EU-missie voor bijstandsverlening inzake geïntegreerd grensbeheer in Libië met plannen voor een missie voor civiele capaciteitsopbouw voor crisisbeheer, met onder meer een EU-Libië Comité voor geïntegreerd beheer van landsgrenzen. Er is voor 30 miljoen EUR aan lopende en recentelijk afgeronde projecten. Deze projecten zetten vooral in op het bieden van bescherming en bijstand aan kwetsbare migranten en binnenlands ontheemden in gemeenschappen en detentiecentra, alsmede op het versterken van gemeenschapsstabilisering en de strijd tegen migrantensmokkel. Ook wordt gewerkt rond het versterken van humanitaire repatriëring en re-integratie. Op regionaal niveau wordt, als follow-up van een trilaterale bijeenkomst van de

¹⁶ Tot dusver zijn in 2016 zo'n 13 000 mensen genoteerd die in Italië aan land zijn gekomen en vanuit Egypte zijn vertrokken; dit betekent een toename met meer dan 25% tegenover 2015. Migrantengroepen die de Middellandse Zee oversteken vanuit Egypte, zijn zowel Egyptenaren als burgers uit andere landen. In augustus-september 2016 vormden Egyptenaren de grootste groep migranten vanuit Libië.

¹⁷ De mededeling "Meer EU-steun aan Tunesië" van september 2016 (JOIN(2016) 47 final) beklemtoont het belang van een versterking van de samenwerking met Tunesië op het gebied van migratie, met name door samen te werken om irreguliere migratie te voorkomen en de onderliggende oorzaken van migratie aan te pakken. Tunesië vangt een groot aantal Libische vluchtelingen op.

¹⁸ Sinds operatie Sophia in 2015 van start ging, zijn daardoor meer dan 21 000 levens gered, terwijl nog eens 35 751 migranten konden worden gered en 189 boten van smokkelaars op volle zee onklaar zijn gemaakt. In juni heeft de Raad Buitenlandse Zaken operatie Sophia verlengd tot en met juli 2017 en het mandaat ervan verruimd tot opleiding van de Libische kustwacht en handhaving van het VN-wapenembargo op volle zee voor de kust van Libië.

ministers van Buitenlandse Zaken van Libië, Niger en Tsjaad over grensbeheer¹⁹, met EU-steun een samenwerkingskader uitgewerkt. Belangrijk in dat verband zijn toenemende berichten over de opvallende verslechterende humanitaire omstandigheden voor migranten die in Libië zijn gestrand.

3.4 Horizontale kaders voor samenwerking

Met de benadering van het partnerschapskader wordt voortgebouwd op bestaande EU-samenwerking rond migratie en worden de concrete resultaten ervan versneld. Met het actieplan van Valletta werd de kiem gelegd voor versterkte samenwerking met Afrikaanse landen rond het thema migratie. Op de top van Valletta kreeg de Euro-Afrikaanse dialoog over migratie en ontwikkeling ("het proces van Rabat") en het proces van Khartoem de opdracht mee om de uitvoering van het actieplan van Valletta te monitoren. In het kader van het proces van Rabat wordt een project uitgevoerd voor het bevorderen van investeringen uit de diaspora in de landen van herkomst van migratie.

De werkzaamheden van het proces van Boedapest zijn ook meegenomen in het partnerschapskader. Het Zijderoutepartnerschap voor migratie heeft geleid tot de opening van twee centra voor migratiemiddelen in Pakistan. Binnenkort zal de Commissie goedkeuring geven voor een nieuwe Zijderoutefaciliteit die voor 12 miljoen EUR financiering krijgt en moet inzetten op beleidsdialoog, het verzekeren van capaciteitsopbouw en de ontwikkeling van vlaggenschipinitiatieven over migratie met landen langs de Zijderoute.

3.5 Financiële instrumenten: het EU-Trustfonds voor Afrika

De EU is bij een groot aantal financiële instrumenten een versnelling hoger geschakeld om het partnerschapskader te ondersteunen, zoals het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)²⁰, het Instrument voor ontwikkelingssamenwerking²¹, het Europees nabuurschapsinstrument²² en het Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede²³. Het EU-Trustfonds voor Afrika speelt een bijzonder belangrijke rol. Het is opgericht op de top van Valetta met het oog op stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van onregelmatige migratie en ontheemding in de regio's van de Sahel, het Tsjaadmeer, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika - en bestrijkt in totaal 23 landen²⁴.

De EU heeft een bijdrage van in totaal 1,8 miljard EUR uitgetrokken voor het EU-Trustfonds voor Afrika²⁵. Sinds dit fonds nog geen jaar geleden van start ging, zijn in totaal 59 programma's ter waarde van 927 miljoen EUR goedgekeurd. In minder dan een jaar tijd zijn ter ondersteuning van de acties uit het actieplan van Valletta voor bijna 400 miljoen EUR

¹⁹ De hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter heeft deze bijeenkomst van juni 2016 georganiseerd, die plaatsvond in de marge van de G5-bijeenkomst.

²⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund_en. Het Europees Ontwikkelingsfonds is opgericht in het kader van een internationale overeenkomst tussen de EU en haar partnerlanden. Deze EU-ACS-Partnerschapsovereenkomst (of "Overeenkomst van Cotonou") is in 2000 afgesloten en wordt om de vijf jaar herzien.

²¹ Verordening (EU) nr. 233/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking voor de periode 2014-2020 (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 44).

²² Verordening (EU) nr. 232/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een Europees nabuurschapsinstrument (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 27).

²³ Verordening (EU) nr. 230/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 1).

²⁴ Ook buurlanden van deze in aanmerking komende landen kunnen, gezien het regionale en grensoverschrijdende karakter van de migratie-uitdaging, baat vinden bij projecten met een regionale dimensie.

²⁵ Nog eens 100 miljoen EUR uit de bijzondere maatregel voor Soedan zou via het EU-Trustfonds voor Afrika worden verstrekt.

contracten ondertekend, en tegen eind 2016 zal voor meer dan 90% van de door de operationele comités goedgekeurde middelen, een contract zijn afgesloten.

De trustfonsaanpak is bijzonder nuttig voor het nieuwe partnerschapskader omdat het een snel en soepel instrument is dat gericht kan worden ingezet op migratiegerelateerde doelstellingen. Tegen eind 2016 zullen in totaal 24 projecten met financiering uit het EU-Trustfonds voor Afrika (samen goed voor meer dan 425 miljoen EUR) zijn opgezet in de vijf prioritaire landen. De Commissie heeft, met instemming van de lidstaten, een besluit vastgesteld om de financiering voor het EU-Trustfonds voor Afrika op te trekken met nog eens 0,5 miljard EUR afkomstig uit de reserve van het Europees Ontwikkelingsfonds, om acties van deze migratiepartnerschappen te financieren.

Tot dusver belopen de bijdragen van EU-lidstaten en andere donoren slechts 81,8 miljoen EUR. Dit blijft achter bij de mededeling over het partnerschapskader waarin lidstaten was opgeroepen om de EU-bijdrage te evenaren.

4. HET EUROPEES EXTERN INVESTERINGSPLAN

De Commissie is, zoals in juni beloofd, in september met een nieuw extern investeringsplan gekomen²⁶. Dit is een nieuwe aanpak voor de wijze waarop de Unie duurzame ontwikkeling, inclusieve groei, economische en sociale ontwikkeling en regionale integratie buiten Europa ondersteunt. Het zwaartepunt is ontwikkeling in ruime zin, maar tegelijk worden ook specifiek de onderliggende oorzaken van migratie aangepakt.

Het Extern investeringsplan zal banencreatie stimuleren doordat het als katalysator fungeert voor publieke en private investeringen om waardig en duurzaam werk te creëren. Tegelijk zorgt het voor nieuwe investeringskansen met reëel groeipotentieel in de partnerlanden, doordat garanties worden afgegeven die de potentieel grotere risico's van vele investeringen in de betrokken landen compenseren. Dit plan zal meer echte partnerschappen tot stand brengen waarbij steun, investeringen, handel, mobilisatie van binnenlandse middelen en goed bestuur worden gebundeld - als aanvulling op traditionele vormen van steun - om zo in de praktijk voor een multiplicatoreffect te zorgen door het benutten van de hefboomwerking van de EU, donoren, financiële instellingen en de particuliere sector, met voor lidstaten de mogelijkheid om bij te dragen. Hiermee wordt ook de Agenda 2030 van de VN en de Addis-agenda voor ontwikkelingsfinanciering ondersteund.

Het voorstel voor een verordening betreffende het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling²⁷ wordt momenteel besproken door het Europees Parlement en de Raad²⁸. Gezien het primordiale belang ervan, wordt de medewetgevers verzocht om de wetgevingsvoorstellen tegen 2017 goed te keuren, zodat ze operationeel kunnen worden tegen de top EU-Afrika van het najaar 2017.

5. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

De Europese Raad van juni riep op om het partnerschapskader snel uit te voeren. Sinds de mededeling van juni heeft de EU een architectuur opgezet voor de samenwerking met

²⁶ COM(2016) 581 final van 14.9.2016.

²⁷ COM(2016) 586 final van 14.9.2016.

²⁸ In het kader van het pakket voor een Extern investeringsplan heeft de Commissie ook twee voorstellen goedgekeurd: een voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG, Euratom) nr. 480/2009 tot instelling van een Garantiefonds, en een voorstel voor een Besluit van het Europees Parlement en de Raad tot verlening van een EU-garantie voor verliezen van de Europese Investeringsbank op financieringsoperaties ter ondersteuning van investeringsprojecten buiten de Europese Unie.

prioritaire landen en met lidstaten. Cruciale initiatieven zoals het Extern investeringsplan en het voorstel voor een Uniekader voor hervestiging zijn momenteel in behandeling bij het Europees Parlement en de Raad. Partners hebben erkend dat migratie nu centraal staat bij de externe prioriteiten van de EU.

Een en ander begint nu concrete vooruitgang op te leveren. Het tempo waarin vooruitgang wordt geboekt met de vijf bestaande prioritaire landen verschilt, omdat ook de economische, sociale en politieke context verschilt. Niger heeft maatregelen genomen om migrantensmokkel te bestrijden en heeft een institutioneel kader opgezet voor het beheer van de migratiedialoog met de EU en haar lidstaten. Versterkte operationele samenwerking wordt momenteel opgezet met Senegal en Mali, met identificatiemissies die voor de komende weken gepland staan. Met Mali wordt de laatste hand gelegd aan standaard operationele procedures. De komende dagen zullen met Nigeria onderhandelingen worden aangevat over een overnameovereenkomst. Voor Ethiopië is concrete samenwerking van start gegaan, maar zijn meer inspanningen nodig. Acties met andere partnerlanden blijven doorlopen en zullen de komende maanden verder worden geïntensiveerd.

Blijvende inzet voor en versterkte samenwerking met bestaande partnerlanden is van essentieel belang om de vooruitgang die in deze initiële fase is geboekt, ten volle te benutten en snel meetbare resultaten te boeken tegen december en de periode nadien. Blijft de klemtoon momenteel op de vijf prioritaire landen liggen, toch kan in de periode na december het partnerschapskader worden uitgebreid naar andere landen, rekening houdende met de noodzaak om afdoende middelen vrij te maken. Met het oog daarop dient de samenwerking verder te worden opgevoerd, terwijl nieuwe sectoren dienen te worden geopend door andere beleidslijnen en instrumenten (zoals legale migratie) te onderzoeken. Veel hangt dan weer af van de bereidheid van de EU en de lidstaten om het momentum van de diplomatieke inspanning vast te houden en de wil om te bezien hoe het volledige scala van beleidsinitiatieven van de EU en de lidstaten kan worden ingezet om het partnerschapskader te bevorderen, met volledige inachtneming van de verklaring van Valletta. Ook is een volgehouden inspanning nodig in de EU en in de lidstaten om procedures aan te passen zodat alle obstakels om tot resultaten te komen, worden opgeruimd.

Met dit brede en volgehouden engagement, en in reëel partnerschap met de betrokken landen, kan de EU een migratie- en mobiliteitsbeleid opzetten dat voor een blijvende en diep gewortelde verandering zorgt voor onze partners, maar ook in Europa zelf.