



Straatsburg, 12.12.2017
COM(2017) 763 final

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**tot machtiging tot het openen van onderhandelingen over een
partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de landen in Afrika, het
Caribisch gebied en de Stille Oceaan**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Motivering en doel van het voorstel

Dit initiatief heeft tot doel de partnerschapsovereenkomst met de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS) te hernieuwen. Momenteel vallen deze betrekkingen onder de partnerschapsovereenkomst van Cotonou (CPA), waarin is bepaald dat de partijen achttien maanden vóór het aflopen van de overeenkomst in februari 2020 onderhandelingen moeten aanknopen.

Met dit voorstel wordt gestreefd naar het sluiten van een brede overeenkomst met de huidige 79 landen die ondertekenaars zijn van de CPA. Hierbij wordt de aandacht toegespitst op de behartiging van zowel gemeenschappelijke belangen als specifieke EU-belangen (bv. migratie, vrede en veiligheid, investeringen), waarbij dus verder wordt gegaan dan de "universele" benadering en sterker wordt afgeweken van het model donor-ontvanger.

Uitgaande van de positieve resultaten en zwakke punten van de huidige CPA en tegelijkertijd rekening houdende met de gewijzigde context en het huidige EU-beleid en in het kader van een langetermijnperspectief na 2020 heeft de EU overkoepelende strategische belangen vastgesteld die moeten worden nagestreefd. Hierbij gaat het om: 1) een politiek partnerschap smeden dat moet bijdragen tot vreedzame, stabiele, goed bestuurd, welvarende en veerkrachtige staten en samenlevingen; 2) snellere vorderingen boeken bij de verwezenlijking van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen; 3) doeltreffende allianties tot stand brengen in een internationaal kader om mondiale acties voort te stuwen. Deze doelstellingen worden specifiek afgebakend voor elk prioritair beleidsterrein.

Om vooruitgang te boeken bij de verwezenlijking van deze doelstellingen, moet de langetermijnrelatie die in alle opzichten aanzienlijk is veranderd, opnieuw worden herzien om geschikt te zijn voor het beoogde doel. Hierbij moeten de zeer sterke grondslagen die in de loop der jaren tot stand zijn gebracht, volledig gehandhaafd en verder uitgebouwd worden. In dit verband is het van het grootste belang om volledig rekening te houden met de versterkte regionale netwerken en trends die in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan tot stand zijn gekomen.

Derhalve is het de bedoeling een nieuwe overeenkomst uit te werken die bestaat uit drie regionale pacts met een gemeenschappelijke grondslag. Het zwaartepunt ligt bij de regionale pacts, waarbij regiospecifieke prioriteiten worden vastgesteld ten aanzien van landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan. In de gemeenschappelijke grondslag, die geldt voor alle leden van het partnerschap, zijn de algemene doelstellingen, beginselen en prioriteiten opgenomen, hetgeen moet resulteren in meer samenwerking op internationaal niveau.

De regionale pacts worden protocollen bij de overeenkomst en voorzien in een breed rechtskader van de betrekkingen. Tegelijkertijd moet de overeenkomst voorzien in een flexibele aanpassing aan veranderende omstandigheden door de toepassing van een vereenvoudigde procedure voor de herziening van de drie regionale pacts. De versterkte rol van de (sub)regionale organisaties moet worden erkend en ondersteund binnen het partnerschap. In het bijzonder bij het beheer van de regionale pacts moet hiermee rekening worden gehouden.

Andere landen, die dezelfde waarden delen en bijdragen tot het verwezenlijken van de doelstellingen van het partnerschap kunnen in uiteenlopende mate bij het partnerschap betrokken zijn of ertoe toetreden. Dit is bijvoorbeeld in het bijzonder relevant met het oog op de versterking van de benadering waarbij Afrika als één geheel wordt behandeld, met respect voor de bestaande bilaterale associatieovereenkomsten met Noord-Afrikaanse landen. De rol van zowel het maatschappelijk middenveld als de particuliere sector wordt versterkt, niet alleen binnen het partnerschap, maar ook als cruciale actoren om een inclusieve duurzame ontwikkeling in hun desbetreffende landen en regio's tot stand te brengen. Deze ontwikkeling wordt weerspiegeld in een meer afgeslankte en gestroomlijnde institutionele structuur.

Er zij op gewezen dat de brede overeenkomst die wordt nagestreefd, de relaties met de partnerlanden op alle politieke niveaus omkadert, zowel nationaal als (sub)regionaal als op het niveau van het partnerschap en dat het nationale niveau nog steeds de meeste doorslag geeft, ook in het licht van het subsidiariteitsbeginsel. Net zoals andere overeenkomsten is de overeenkomst niet beperkt in de tijd, maar wordt voorzien in de mogelijkheid om de overeenkomst op verzoek van een van de partijen te beëindigen.

De partnerlanden hebben hun ambitie kenbaar gemaakt om een hernieuwde juridisch bindende partnerschapsovereenkomst met de EU te sluiten, die stoelt op de grondslagen die in de huidige CPA zijn vastgelegd. Voorts hebben de partnerlanden tijdens contacten kenbaar gemaakt dat zij in het algemeen positief stonden tegen de voorgestelde versterking van de regionale benadering.

Het is in het belang van de EU en haar partners om de onderhandelingen tijdig af te sluiten om een politiek vacuüm na 2020 te voorkomen.

Het is noodzakelijk om een onderhandelingsteam samen te stellen, dat bestaat uit de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid. Het onderhandelingsteam moet geleid worden door de Commissie in samenspraak met de hoge vertegenwoordiger. Naast de desbetreffende diensten van de Commissie zal met name ook de Europese Dienst voor extern optreden deel uitmaken van het onderhandelingsteam.

Overeenkomstig artikel 18, lid 4, VEU, ziet de hoge vertegenwoordiger/vice-voorzitter toe op de samenhang en coördinatie van het externe optreden van de Unie met betrekking tot deze complexe onderhandelingen.

Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein

Het huidige voorstel voor een brede overeenkomst is volledig in overeenstemming met het desbetreffende EU-beleid.

In overeenstemming met de integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie wordt met dit voorstel de bevordering beoogd van een aantal universele en ondeelbare waarden, een integrale benadering van conflicten en crisissituaties, en specifieke maatregelen die gericht zijn op de bestrijding van terrorisme en radicalisering, hetgeen uiteindelijk zal bijdragen tot de opbouw van vreedzame, stabiele, goed bestuurde en veerkrachtige staten en maatschappijen. Voorts wordt met dit voorstel de noodzaak benadrukt om doeltreffende allianties tot stand brengen in een internationaal kader, met het onderliggende beginsel van multilaterale samenwerking. Ten slotte wordt met het voorstel ernaar gestreefd de cruciale rol van dialoog op alle politieke niveaus te handhaven en te versterken. In overeenstemming met de herziene Europese consensus inzake ontwikkeling krijgen het behalen van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen, en in het bijzonder armoedebestrijding, een centrale plaats in het nieuwe partnerschap.

Met het voorstel wordt ook voortgebouwd op bestaande strategieën (met inbegrip van daaropvolgende ontwikkelingen) voor de relaties tussen de EU en verschillende ACS-regio's - in het bijzonder de gemeenschappelijke strategie Afrika-EU (JAES) van 2007, de gezamenlijke strategie voor een partnerschap tussen de EU en het Caribisch gebied van 2012 en de strategie voor een versterkt partnerschap met de eilanden in de Stille Oceaan van 2006. Met de drie voorgestelde pacten worden deze strategieën eigenlijk vervangen en geactualiseerd.

In overeenstemming met de bestaande bepalingen op het vlak van handelsbeleid wordt met het voorstel gestreefd naar de totstandkoming van nieuwe economische kansen voor duurzame groei, blauwe en groene en kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en het stimuleren van buitenlandse directe investeringen.

In overeenstemming met de bestaande bepalingen op het vlak van migratiebeleid bevat het voorstel een brede, op mensenrechten gebaseerde benadering van migratie en mobiliteit. Hierbij wordt gestreefd naar een betere organisatie van legale migratie, de bevordering van een goed beheerde mobiliteit - waarbij het effect van migratie en mobiliteit op ontwikkeling wordt geoptimaliseerd en irreguliere migratie wordt voorkomen en bestreden - de uitroeiing van de mensenhandel en de oprichting van een mechanisme voor daadwerkelijke terugkeer en overname.

In overeenstemming met de bestaande bepalingen op het vlak van milieubeleid wordt met het voorstel gewezen op de noodzaak om snel en met de nodige vaart op te treden om milieuaantasting en klimaatverandering aan te pakken, die belangrijke bedreigingen vormen voor het behalen van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen en het overleven van volledige bevolkingsgroepen.

Het voorstel is ook volledig in overeenstemming met een aantal andere EU-beleidsmaatregelen die verband houden met de vastgestelde prioriteiten, zoals energie, onderwijs, werkgelegenheid en onderzoek en innovatie.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

Rechtsgrondslag

De classificatie van een internationale overeenkomst kan slechts tot stand komen na afloop van de onderhandelingen op basis van de inhoud en doelstellingen van de overeenkomst. Derhalve dient de Commissie haar aanbeveling in voor een besluit van de Raad om onderhandelingen te openen op basis van artikel 218, leden 3 en 4, VWEU, die de procedurele rechtsgrondslag vormen.

Subsidiariteit

Zowel op korte als lange termijn wordt Europa geconfronteerd met een aantal uitdagingen en kansen, die een collectief optreden en gezamenlijke inspanningen vereisen op een breed scala van interne en externe beleidsterreinen. Dankzij haar brede waaier aan beleidsmaatregelen en instrumenten bevindt de EU zich in een goede positie om het hoofd te bieden aan deze problemen en toekomstige kansen te benutten.

Actie op EU-niveau biedt een meerwaarde door een politieke en economische hefboomwerking tot stand te brengen. Het wereldwijde netwerk van EU-delegaties zorgt bijvoorbeeld voor een aanwezigheid in landen waar talrijke lidstaten niet vertegenwoordigd zijn. Het EU-niveau is bijzonder geschikt om strategische allianties tot stand te brengen met

het grote aantal leden van het partnerschap om wereldwijde actie voort te stuwen in overeenstemming met de belangen van de EU. Opgemerkt dient te worden dat sommige beleidsterreinen, met name het handelsbeleid, een exclusieve bevoegdheid van de EU zijn.

Met het voorstel wordt bovendien de interne inzet van de EU voor het beginsel van subsidiariteit uitgebreid tot het partnerschap. Om duplicatie of overlapping tussen de verschillende kaders en structuren te voorkomen, is het de bedoeling dat de maatregelen op het meest aangewezen politieke niveau worden genomen.

Evenredigheid

Met dit initiatief worden de doelstellingen van het externe optreden van de Unie als omschreven in artikel 21 van het Verdrag betreffende de Europese Unie nagestreefd en wordt bijgedragen tot de politieke prioriteit van "een krachtiger rol van de EU op het wereldtoneel". Dit spoot met de bepaling in de integrale EU-strategie om met andere partners samen te werken en de externe partnerschappen van de EU op een verantwoorde wijze te vernieuwen om aldus de externe prioriteiten van de EU te verwezenlijken. Met het voorstel worden geen nieuwe structuren opgericht. Evenmin worden aan de EU extra lasten opgelegd. Integendeel, het voorstel stroomlijnt bestaande instellingen, procedures en instrumenten en bevordert de interactie tussen de verschillende beleidsniveaus¹.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

Ex-postevaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan

Met een diepgaande evaluatie werden de resultaten van de eerste 15 jaar van de CPA beoordeeld.

Er werd goede vooruitgang geboekt met betrekking tot de politieke dialoog op nationaal en regionaal niveau, waardoor cruciale elementen in de ACS-landen konden worden versterkt. De CPA heeft geresulteerd in een toename van het wederzijdse begrip en de samenwerking op het vlak van veiligheidsvraagstukken. Met de CPA werd ook een eerste stap gezet naar een nauwere samenwerking op vlak van migratie, hetgeen het pad heeft geëffend voor de processen van Rabat, Khartoem en Valletta. Het handelsverkeer is aanzienlijk toegenomen - de economische partnerschapsovereenkomsten (EPO's) zijn het belangrijkste resultaat van de overeenkomst. Voorts is aanzienlijke vooruitgang geboekt inzake menselijke en sociale ontwikkeling en macro-economische stabilisatie in de ACS-landen.

Uit de evaluatie is ook gebleken hoeveel inspanningen nog steeds moesten worden geleverd om de doelstellingen van de CPA volledig te verwezenlijken. Hoewel deze doelstellingen relevant blijven, pakken zij evenwel slechts een deel van de belangrijke wijzigingen aan die de voorbije jaren wereldwijd hebben plaatsgevonden. De conclusies van de evaluatie luiden dat de algemene doelstellingen moesten worden herzien in het licht van de nieuwe uitdagingen en kansen voor de EU en haar partners. Voorts was ook een herziening van de institutionele architectuur aanbevolen, om de samenhang te verhogen tussen de verschillende beleidskaders en de besluitvorming te stroomlijnen.

¹ Zie ook "Why the EU should act", effectbeoordeling, SWD(2016) 380 final, blz. 18.

Raadpleging van belanghebbenden

Een breed scala van belanghebbenden werd geraadpleegd.

Een eerste reeks consultaties werd gestart, met inbegrip van een openbare raadpleging en een uitwisseling met EU-delegaties. Met de resultaten van deze consultatieronde werd rekening gehouden bij de evaluatie van de CPA en de effectbeoordeling, die aan de basis lagen van de gezamenlijke mededeling van november 2016. Een tweede consultatieronde vond plaats na de bekendmaking van de mededeling 2016 en was deze maal hoofdzakelijk toegespitst op de besluitvormers. De opvatting dat het noodzakelijk was om die bepalingen te versterken waarmee vitale EU-belangen (in het bijzonder op het vlak van migratie en investeringen) doeltreffender kunnen worden behartigd, won veld. Er ontstond een algemene consensus over de noodzaak om rekening te houden met de sterkere regionale dynamiek en overlappingsen tussen de verschillende beleids- en rechtskaders te voorkomen. De standpunten liepen evenwel uiteen met betrekking tot de mate van regionalisering die zou moeten plaatsvinden - en er werden een aantal kritische kanttekeningen gemaakt bij de toegevoegde waarde van een juridisch bindende overeenkomst.

Het Europees Parlement werd bij herhaling geraadpleegd en op gezette tijden geïnformeerd, voor en na de bekendmaking van de gezamenlijke mededeling. In de resolutie van oktober 2016 is de noodzaak voor een hernieuwde juridisch bindende overeenkomst met drie versterkte regionale partnerschappen benadrukt, volledig in overeenstemming met het huidige voorstel.

Wat betreft de betrokkenheid van de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, werd op ACS-top van staatshoofden van 2016 in Papoea-Nieuw-Guinea met het communiqué van Waigani geconcludeerd dat voortbouwend op de grondslag die door de CPA is gelegd, moest worden gestreefd naar een hernieuwd juridisch bindend partnerschap met de EU, een verdieping van de politieke dialoog en meer internationale samenwerking.

Voorts zijn commissaris Mimica en twee vooraanstaande facilitatoren (Louis Michel en Pascal Lamy) afgereisd naar de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan om daar contacten te leggen. De algemene conclusie luidt dat de door de EU voorgestelde aanpak positief werd onthaald, in het bijzonder de accentverschuiving naar de drie regio's en hun specifieke prioriteiten. Tegelijkertijd hebben talrijke gesprekspartners gewezen op het belang van het behoud van de samenhang binnen de ACS-landen. Er werd vooral grote nadruk gelegd op de noodzaak om de investeringsmogelijkheden aanzienlijk te verbeteren en de ontwikkeling van de particuliere sector te bevorderen.

Bijebrengen en gebruik van expertise

Het huidige voorstel was erbij gebaat dat een beroep werd gedaan op externe expertise. Er hebben een aantal rondtafelbijeenkomsten plaatsgevonden met deskundigen. Daarnaast is een inventaris opgesteld van de bestaande wetenschappelijke literatuur, die aan de basis lag van de algemene evaluatie van de CPA, de effectbeoordeling, de mededeling en de aanbeveling.

Effectbeoordeling

Van de toekomstige opties die in het kader van de raadpleging naar voren zijn gekomen, zijn alleen de opties waarmee naar verwachting wellicht (de meeste van) de EU-doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt, in het kader van de effectbeoordeling aan een volledige beoordeling onderworpen. De huidige CPA vormde de referentie ten aanzien waarvan alle opties werden beoordeeld.

Een systematische analyse van de verschillende effecten van elk van de opties leidde tot de conclusie dat de doelstellingen van de EU het best worden nagestreefd met een overeenkomst

die bestaat uit een algemeen deel dat geldt voor alle leden van het partnerschap en drie sterke regionale partnerschappen. Met deze optie zou het mogelijk zijn de positieve aspecten van de huidige CPA te behouden en de totstandkoming van de juiste voorwaarden te bevorderen die de EU in staat moeten stellen haar nieuwe doelstellingen te behalen. Hierbij gaat het onder meer over het doeltreffender nastreven van haar politieke en economische belangen, een grotere zichtbaarheid op het internationale toneel en een verbetering van de vooruitzichten voor de uitvoering van Agenda 2030. Voorts wordt in deze optie rekening gehouden met de sterkere regionaliseringsdynamiek, waardoor zij werd beschouwd als het meest geschikt om acties af te stemmen op uiteenlopende omstandigheden.

De effectbeoordeling heeft in juli 2016 van de Raad voor regelgevingstoetsing een positief advies gekregen. Het huidige voorstel is volledig in overeenstemming met de optie die werd aanbevolen in de effectbeoordeling en nader werd omschreven in de in november 2016 aangenomen gezamenlijke mededeling.

Grondrechten

Een van de doelstellingen van het voorgestelde partnerschap, die volledig in overeenstemming is met de bepalingen van het EU-Verdrag, is de bevordering van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden (alsook van de democratie, de rechtsstaat en behoorlijk bestuur). Indien het juridisch bindende karakter van het partnerschap wordt opgegeven, zouden deze verbintenissen verloren zijn - hetgeen ongewenst zou zijn, gezien het veranderende wereldtoneel waarbij opkomende mogendheden deze waarden en beginselen niet noodzakelijk delen. Het huidige voorstel biedt ook de mogelijkheid om de grondrechten en de politieke dialoog beter verankeren in de regionale kaders en systemen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit initiatief zal naar verwachting geen aanzienlijke nieuwe budgettaire gevolgen hebben - hoewel moet worden opgemerkt dat in het kader van de herziening van het meerjarig financieel kader (MFK) de voor de financiering van het extern optreden van de EU beschikbare middelen moeten worden vastgesteld.

Op het vlak van financiële instrumenten is het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) het belangrijkste instrument om initiatieven in de ACS-landen en -regio's te ondersteunen. Het EOF is een financieringsinstrument dat buiten de EU-begroting valt en wordt gefinancierd met rechtstreekse bijdragen van de EU-lidstaten.

5. OVERIGE ELEMENTEN

Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage

Het huidige voorstel voorziet in de vaststelling van uitvoeringsplannen in de verschillende fases van de dialoog. In het voorstel is ook een systeem van vooruitgangsmeting opgenomen, waarbij gebruik wordt gemaakt van specifieke indicatoren en meetbare resultaten, waarbij grotendeels wordt voortgebouwd op bestaande initiatieven.

Artikelsgewijze toelichting

Het huidige voorstel voorziet in de vaststelling van een overeenkomst met de volgende hoofdonderdelen:

- Een algemeen deel dat van toepassing is op alle leden van het partnerschap, bestaande uit de grondslag (met inbegrip van de overkoepelende doelstellingen en beginselen, strategische prioriteiten en bepalingen inzake internationale samenwerking), het institutionele kader, de wijze van samenwerking en de slotbepalingen.
- Afzonderlijke regionale pacts, met inbegrip van specifieke doelstellingen en prioriteiten voor respectievelijk landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan. Deze drie pacts, die als protocollen aan het algemeen deel van de overeenkomst zijn gehecht, zullen de bestaande regionale partnerschappen vervangen.

Grondslag

In *Deel 1 (Algemene bepalingen)* worden de algemene doelstellingen en beginselen toegelicht. Bedoeling is een kaderovereenkomst vast te stellen waarmee de EU haar strategische belangen het best kan bevorderen en waarin de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling centraal staat. Er worden drie overkoepelende doelstellingen ingevoerd die vervolgens worden gepreciseerd in zes prioritaire gebieden. Internationale samenwerking is een prioriteit die afzonderlijk wordt behandeld. De afdeling over beginselen is een weerspiegeling van de algemeen aanvaarde normen, zowel in de externe betrekkingen van de EU als op het vlak van de internationale samenwerking: multilateralisme, multistakeholderbenaderingen, complementariteit en subsidiariteit en wederzijdse verantwoordingsplicht. Bijzondere nadruk wordt gelegd op politieke dialoog en beleidscoherentie voor ontwikkeling.

Deel 2 (Gemeenschappelijke prioriteiten) is een uitwerking van de zes prioritaire terreinen. De afdelingen over "Mensenrechten, fundamentele vrijheden, democratie, rechtsstaat en behoorlijk bestuur" (Titel I), "Vrede, veiligheid en recht" (Titel IV), "Migratie en mobiliteit" (Titel V) bouwen voort op de CPA en zijn in overeenstemming met de bestaande bepalingen op het beleidsterrein van de externe betrekkingen van de EU. Meer in het bijzonder worden partnerlanden in de afdeling over migratie - waarbij wordt uitgegaan van een op rechten gebaseerde benadering en de gunstige aspecten van een goed beheerde migratie worden benadrukt - aangespoord om meer effectieve terugkeermechanismen te ontwikkelen en een doeltreffender overnamebeleid uit te stippelen. Met de afdelingen over "Inclusieve duurzame economische ontwikkeling" (Titel II), "Milieu en klimaatverandering" (Titel III), "Menselijke ontwikkeling en waardigheid" (Titel VI) komen een aantal belangrijke wijzigingen tot stand ten aanzien van de CPA, niet in het minst wegens de goedkeuring van Agenda 2030. In dit verband zijn de partijen vastberaden om concrete maatregelen te nemen voor het behalen van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen, en indien mogelijk zelfs nog beter te doen. Hierbij is de aandacht nadrukkelijk gevestigd op buitenlandse directe investeringen en de ontwikkeling van de particuliere sector, om nieuwe economische mogelijkheden en meer en betere banen voor iedereen tot stand te brengen.

Deel 3 (Internationale samenwerking) bevat de beginselen en mechanismen die ten grondslag liggen van het optreden van de EU en de leden van het partnerschap wanneer zij ernaar streven samen te werken op het wereldtoneel. Om resultaten te bereiken, zullen zowel ministeriële bijeenkomsten als specifieke coördinatiemechanismen in belangrijke internationale organisaties en fora moeten worden versterkt of opgericht. Er wordt ook voorzien in een mogelijkheid om andere belanghebbende partijen hierbij te betrekken.

EU-Afrika Pact

In *afdeling 1 (Basis voor samenwerking)* zijn de doelstellingen en beginselen van het EU-Afrika Pact opgenomen, die verder gaan dan het bestaande gemeenschappelijk partnerschap Afrika-EU en dit integreren. De doelstelling is de versterking van de politieke dimensie in de betrekkingen tussen de EU en de Afrikaanse landen door overeenstemming te bereiken over één nieuwe bredere leidraad die wordt toegepast binnen het rechtskader van het hernieuwde partnerschap met de landen ten zuiden van de Sahara, waarbij de huidige associatieovereenkomsten met de landen in Noord-Afrika behouden blijven.

In *afdeling 2 (Strategische prioriteiten)* worden een aantal concrete maatregelen vastgesteld die de EU en Afrikaanse landen zullen nemen in de zes prioritaire gebieden. Er worden enkele belangrijke wijzigingen ingevoerd met betrekking "Inclusieve duurzame economische ontwikkeling" (Titel III) en "Mobiliteit en migratie" (Titel V). Wat betreft economische ontwikkeling, worden in het onderhavige voorstel een aantal maatregelen aanbevolen met betrekking tot sleutelfactoren waarvan wordt aangenomen dat zij investeringsstromen en de ontwikkeling van de particuliere sector bevorderen. Wat betreft migratie, wordt in het onderhavige voorstel de positieve bijdrage beklemtoond die legale mobiliteit kan brengen voor de landen van herkomst en ontvangst. Het voorstel voorziet evenwel ook in strengere mechanismen die moeten garanderen dat landen sneller overnameverzoeken beantwoorden. Voorts zijn bepalingen opgenomen om de samenwerking op het vlak van grensbeheer en de bestrijding van mensenhandel te intensiveren. In het EU-Afrika Pact zijn ook een aantal concrete maatregelen opgenomen op het vlak van vrede en veiligheid, in het bijzonder de strijd tegen terrorisme (Titel I), "Mensenrechten en democratisch bestuur" (Titel II), "Menselijke ontwikkeling en waardigheid" (Titel IV) en "Klimaatverandering en milieuduurzaamheid" (Titel VI). Met dergelijke maatregelen wordt vanzelfsprekend beoogd de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling te behalen, maar zij hebben ook betrekking op de visie die de EU en de Afrikaanse Unie hebben ontwikkeld in hun meest recente strategische documenten (Agenda 2063 voor Afrika, integrale strategie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie en de Europese consensus inzake ontwikkeling).

De *institutionele structuur* van het EU-Afrika Pact stoelt op een herzien kader, dat grotendeels voortbouwt op de bestaande dialoogplatforms, waarbij aan de Afrikaanse Unie een meer prominente rol is toegekend.

EU-Caribisch gebied Pact

In *afdeling 1 (Basis voor samenwerking)* zijn de doelstellingen en beginselen van het EU-Caribisch gebied Pact opgenomen, die voortbouwen op de gezamenlijke strategie voor een partnerschap tussen de EU en het Caribisch gebied en deze strategie vervangen. Belangrijk is dat in deze afdeling de nauwe banden van het Caribisch gebied met de ultraperifere gebieden en de landen en gebieden overzee worden erkend.

In *afdeling 2 (Strategische prioriteiten)* worden een aantal concrete maatregelen vastgesteld die de EU en de Caribische landen zullen nemen in de vier prioritaire gebieden. Gezien het cruciale belang van regionale samenwerking ligt het zwaartepunt op de volgende vier thema's: het effect van klimaatverandering op de natuurlijke hulpbronnen, met specifieke aandacht voor milieuduurzaamheid en rampenbeheersing (Titel I); de noodzaak om de inspanningen toe te spitsen op essentiële strategische sectoren, die gekoppeld zijn aan blauwe groei, energie en toerisme (Titel II); bevordering van menselijke veiligheid, met specifieke nadruk op georganiseerde misdaad en (gendergerelateerd en door bendes veroorzaakt) geweld, alsook het opzetten van mechanismen op het vlak van fiscaal beleid overeenkomstig de

internationale maatstaven (Titel III); ongelijkheid en gendergelijkheid, alsook de specifieke situatie van Haïti als het enige minst ontwikkelde land (MOL) in de regio (Titel IV).

De *institutionele structuur* van het EU-Caribisch gebied stoelt op een herzien kader (dat aan de orde is gekomen in deel III van het algemeen deel), waarbij grotendeels wordt voortgebouwd op bestaande dialoogplatforms.

EU - Landen in de Stille Oceaan Pact

In *afdeling 1 (Basis voor samenwerking)* zijn de doelstellingen en beginselen voor het nieuwe EU - landen in de Stille Oceaan Pact opgenomen. Belangrijk is dat in deze afdeling de speciale banden van de EU met de landen en gebieden overzee worden erkend.

In *afdeling 2 (Strategische prioriteiten)* worden een aantal concrete maatregelen vastgesteld die de EU en de landen in de Stille Oceaan zullen nemen in de vier prioritaire gebieden. Rekening houdend met de specifieke kenmerken van de regio en het cruciale belang van regionale samenwerking ligt het zwaartepunt op de volgende vier thema's: klimaatverandering en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, met inbegrip van oceaangovernance en rampenbeheersing (Titel I); een gericht aantal strategische sectoren, in het bijzonder de visserij, duurzame energie, blauwe groei-economie en toerisme (Titel II); bevordering van mensenrechten en activiteiten op het vlak van conflictpreventie, alsook de oprichting van mechanismen inzake fiscaal beleid met inbegrip van het vraagstuk van belastingparadijzen (Titel III); menselijke ontwikkeling en sociale cohesie, waarbij verschillende soorten kwetsbaarheden worden aangepakt (Titel IV).

De *institutionele structuur* van het EU - landen in de Stille Oceaan stoelt op een herzien institutioneel kader (dat aan de orde is gekomen in deel III van het algemeen deel), waarbij grotendeels wordt voortgebouwd op bestaande dialoogplatforms.

Gediversifieerde samenwerking

In dit deel komt de wijze van samenwerking aan de orde, zowel financieel als niet-financieel, om de algemene en specifieke doelstellingen na te komen die zowel in de grondslag als in de drie pacts zijn opgenomen. Er wordt opgemerkt dat gestreefd moet worden naar een gediversifieerde samenwerking om rekening te kunnen houden met de uiteenlopende omstandigheden in de verschillende landen en regio's. De verbintenis van de EU wordt bevestigd om te voorzien in een toereikend bedrag ontwikkelingshulp voor de meest behoeftigen en de effectiviteit ervan te versterken overeenkomstig de internationaal overeengekomen beginselen. Evenzo wordt benadrukt dat de ACS-landen binnenlandse openbare en particuliere middelen moeten vrijmaken en hun belastingbeleid hervormen, met inbegrip van de strijd tegen illegale geldstromen. De EU zal zich ook inspannen om effectiever samen te werken met middeninkomenslanden om kwetsbaarheid en ongelijkheden in de landen zelf aan te pakken. Tegelijkertijd moeten evenwel extra mogelijkheden worden gecreëerd voor het EU-bedrijfsleven en burgers en moet de samenwerking worden bevorderd met het oog op het behalen van de duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen in de desbetreffende regio's en wereldwijd.

Institutioneel kader

Dit deel heeft betrekking op de actoren van het partnerschap en de institutionele structuur, zowel op het niveau van het partnerschap als op dat van de drie pacts. Wat de actoren betreft,

wordt bevestigd dat de staten de eerste gesprekspartners zijn voor de EU, hoewel de nationale regeringen meer inspanningen moeten leveren met het oog op een grotere betrokkenheid van nationale parlementen en lokale autoriteiten. Tegelijkertijd wordt voorgesteld de rol van regionale en continentale organisaties te versterken, zowel bij het beheren als het uitvoeren van de drie regionale pacten. Voorts wordt voorgesteld de rol van zowel het maatschappelijk middenveld als de particuliere sector te versterken, niet alleen binnen het partnerschap, maar ook als cruciale actoren om een inclusieve duurzame ontwikkeling in hun desbetreffende landen en regio's tot stand te brengen. De nieuwe institutionele structuur houdt rekening met de versterking van het politieke karakter van het partnerschap, alsook met de verschuiving van het zwaartepunt naar de drie regio's. Hierbij wordt de operationele impact van de bestaande structuren gestroomlijnd en terugschroefd en wordt grotendeels voortgebouwd op de bestaande regionale platforms voor politieke dialoog.

Procedurele aspecten

De Commissie maakt deze aanbeveling en de bijlage daarbij onmiddellijk na de goedkeuring ervan openbaar. De Commissie adviseert de onderhandelingsrichtsnoeren onmiddellijk na de goedkeuring ervan openbaar te maken.

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot machtiging tot het openen van onderhandelingen over een partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 218, leden 3 en 4,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Nota nemend van artikel 218 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin de procedure wordt beschreven die moet worden gevolgd bij onderhandelingen over overeenkomsten tussen de Unie en derde landen,

Overwegende dat onderhandelingen moeten worden geopend met het oog op het afsluiten van een hernieuwde partnerschapsovereenkomst met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan,

Overwegende dat de beoogde partnerschapsovereenkomst tussen de Europese Unie en de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan betrekking heeft op een brede waaier van beleidsterreinen, inclusief vraagstukken inzake buitenlands beleid, en dat de samenhang van het externe optreden van de Unie moet worden verzekerd door de hoge vertegenwoordiger overeenkomstig 18, lid 4, VEU,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Commissie en de hoge vertegenwoordiger worden gemachtigd om te onderhandelen namens de Unie over een partnerschapsovereenkomst met de landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan.

De Commissie leidt het onderhandelingsteam. De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheid maakt ook deel uit van dit team.

Artikel 2

De onderhandelingsrichtsnoeren zijn opgenomen in de bijlage en worden openbaar gemaakt bij de vaststelling van dit besluit.

Artikel 3

De onderhandelingen worden gevoerd in overleg met [naam van het speciale comité in te voegen door de Raad].

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Straatsburg,

Voor de Raad

De voorzitter