



Brussel, 7.6.2016  
COM(2016) 385 final

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

**over een nieuw partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese  
migratieagenda**

## **Mededeling over een nieuw partnerschapskader met derde landen in het kader van de Europese migratieagenda**

Ondanks alle inspanningen van de EU komen nog steeds iedere dag mensen om het leven op de Middellandse Zee. Europa wordt geconfronteerd met ongekeerde migratiestromen, die voortkomen uit geopolitieke en economische ontwikkelingen die de komende jaren nog zullen aanhouden, of mogelijk nog zullen toenemen. Dit is een mondiaal probleem: wereldwijd zijn meer dan 60 miljoen mensen ontheemd. Smokkelaars proberen zonder scrupules een slaatje te slaan uit de wanhoop van kwetsbare mensen. Europa is het aan zichzelf verplicht om hier iets aan te doen, om zich het lot van migranten en vluchtelingen aan te trekken en de burger te laten zien dat migratie, ook op de huidige schaal, op houdbare wijze kan worden beheerd. In deze mededeling wordt uiteengezet hoe het externe optreden van de EU kan bijdragen aan de verwezenlijking van deze doelstellingen.

Sinds de Europese migratieagenda een jaar geleden werd goedgekeurd<sup>1</sup>, is veel gedaan, zeker ook buiten de EU-grenzen. Honderdduizenden mensen zijn op zee gered. Tijdens de top van Valletta in november 2015 werden migratievraagstukken centraal gesteld in de betrekkingen tussen de EU en Afrikaanse landen. Met de Verklaring EU-Turkije werden nieuwe methoden ingesteld om orde te scheppen in de migrantenstromen en levens te redden. Het effect daarvan was onmiddellijk merkbaar. Met nieuwe financiële instrumenten is de EU begonnen in de landen van herkomst een betere toekomst te scheppen voor mensen die anders wellicht met gevaar voor eigen leven naar Europa zouden zijn gereisd. Hieruit blijkt dat de EU bereid is specifieke migratieproblemen aan te pakken, maar ook te werken aan de onderliggende oorzaken van migratie.

Maar er moet nog veel meer worden gedaan. Er is nog steeds sprake van een humanitaire crisis. Derde landen en EU-partnerlanden vangen momenteel miljoenen vluchtelingen op, onder wie veel niet-begeleide minderjarigen die hun land moesten verlaten<sup>2</sup>, evenals economische vluchtelingen die naar Europa willen. Naar verluidt wachten in Libië tienduizenden migranten die naar de EU willen komen, en hun aantal neemt iedere dag toe.

Om adequaat hierop te reageren, moet de EU alle beschikbare middelen inzetten en heldere prioriteiten en meetbare doelstellingen vaststellen. Via het ontwikkelings- en het nabuurschapsbeleid moet de lokale capaciteitsopbouw worden versterkt, ook op het gebied van grensbewaking, asiel, bestrijding van smokkel en re-integratie. Alle betrokkenen - lidstaten, EU-instellingen en cruciale derde landen - moeten als partners samenwerken om orde te scheppen in de migratiestromen. Parallel daaraan moeten de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding worden aangepakt door duurzaam beleid op middellange en lange termijn toe te passen en door bestaande processen en programma's beter te benutten. Daarbij moeten het internationale recht en de grondrechten ten volle worden geëerbiedigd. Dit is het idee achter het nieuwe partnerschapskader.

Met dit kader moet meer steun worden verleend aan mensen in nood in hun landen van herkomst en doorreis. Het moet ook bijdragen tot veilige, duurzame opvangcapaciteit en dicht bij huis duurzame perspectieven bieden voor vluchtelingen en hun families in derde landen die worden geconfronteerd met migratiedruk. Ook moet een reëel perspectief op hervestiging in de EU worden geboden om irreguliere en gevaarlijke reizen te ontmoedigen. Een essentieel element hierbij is een samenhangend, geloofwaardig en doeltreffend beleid inzake de terugkeer van onderdanen dan derde landen die irregulier in een land verblijven. Daarbij moeten de mensenrechten en de waardigheid van de betrokkenen ten volle worden geëerbiedigd, evenals het beginsel van non-refoulement. De EU moet klaar staan om meer steun te verstrekken aan de partnerlanden die de grootste inspanningen leveren, maar ook negatieve prikkels niet schuwen. De bijstand en het beleid van de EU moeten op maat

---

<sup>1</sup> COM(2015) 240 final van 13 mei 2015.

<sup>2</sup> Turkije, Libanon en Jordanië vangen samen bijvoorbeeld ongeveer 5 miljoen Syrische vluchtelingen op, in Iran verblijven ongeveer 2-3 miljoen Afghanen, in Tunesië 1 miljoen Libiërs en verschillende landen in de Hoorn van Afrika vingen gedurende jaren elk meer dan een half miljoen mensen op.

worden aangepast om concrete resultaten op te leveren wat betreft het indammen van de instroom van irreguliere migranten.

Het nieuwe partnerschapskader zal niet alleen bijdragen tot onmiddellijke meetbare resultaten bij crises, maar ook het fundament leggen voor meer samenwerking met de landen van herkomst, doorreis en bestemming, waarin goed beheerde migratie en mobiliteit centraal staan.

## 1. NUTTIGE ERVARINGEN

Dat migratievraagstukken nu bovenaan de prioriteitenlijst van de EU staan, is nog niet volledig duidelijk gemaakt aan of doorgedrongen tot de partners. Wij moeten in nauwe samenwerking met alle lidstaten aan onze partners duidelijk maken dat het vinden van een oplossing voor het irreguliere en ongecontroleerde verkeer van mensen een prioriteit is voor de hele Unie. De dialogen op hoog niveau, waarin de belangen van zowel de EU als haar partners aan bod komen, hebben geleid tot concrete politieke verbintenissen en de eerste praktische stappen om de samenwerking te verbeteren, maar er moet nog veel meer gebeuren, met name op het gebied van terugkeer en overname.

*Regelmatige operationele stappen en wekelijkse contacten zijn nodig om de Europese migratieagenda vooruit te helpen*

Via **dialogen op hoog niveau over migratie**<sup>3</sup> en het herziene **Europese nabuurschapsbeleid**<sup>4</sup> is migratie opnieuw centraal komen te staan in de betrekkingen met cruciale landen. Tijdens de **bijeenkomst van de regeringsleiders van de Westelijke Balkan** in oktober 2015<sup>5</sup> is een systeem opgezet voor een regelmatige, gestructureerde dialoog, uitwisseling van informatie en samenwerking tussen de landen in de regio, met rechtstreekse EU-steun voor specifieke behoeften. Dergelijke samenwerking op dagelijkse basis zou in aangepaste vorm kunnen worden gebruikt voor andere migratieroutes, bijvoorbeeld ter versterking van de operationele uitvoering van de processen van Rabat en Khartoem in Afrika. Tijdens de **top van Valletta** werd met een actieplan met 16 prioritaire initiatieven vorm gegeven aan de gedeelde verantwoordelijkheid en werd benadrukt dat de EU en Afrika in een geest van partnerschap moeten samenwerken. Dit actieplan moet nu in resultaten worden omgezet. Het uitvoeringsproces moet worden geïntensiveerd.

*Om echt effect te kunnen sorteren, moet de EU meer inzetten dan alleen haar migratie-instrumenten*

De kern van de **Verklaring EU-Turkije** van 18 maart werd gevormd door de koppeling van het migratiebeheer aan weerszijden van de Egeïsche Zee, met een ongekennde mate van samenwerking **tussen de EU en een externe partner**. Met volledige inachtneming van het Europees en internationaal recht werd ernaar gestreefd het gebruik van irreguliere routes te ontmoedigen. Samen met het werk van de NAVO en Frontex heeft de uitvoering van deze verklaring, ook wat betreft de overname van alle arriverende onderdanen van derde landen, rechtstreeks effect gehad op het aantal oversteken vanuit Turkije naar Griekenland<sup>6</sup>. Dit bewijst dat internationale samenwerking succesvol kan zijn - bij het redden van levens op zee en bij het breken van het bedrijfsmodel van de smokkelaars<sup>7</sup>. Hiervoor kreeg Turkije financiële steun en vooruitzichten in de lopende

<sup>3</sup> Op ministerieel niveau hebben dialogen plaatsgevonden met de autoriteiten van verschillende landen. De meeste dialogen werden gevoerd door de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter en de Commissie, en in sommige gevallen door lidstaten namens de EU als geheel. In dit verband hebben Duitse, Franse en Nederlandse ministers derde landen bezocht. Zie bijlage 2 voor nadere gegevens.

<sup>4</sup> JOIN(2015) 50 final. Momenteel zijn voor 1,2 miljard EUR contracten gesloten voor projecten in ENB- en uitbreidingslanden ter ondersteuning van vluchtelingen en gastgemeenschappen, via maatregelen die variëren van migratiebeheer tot sociaal-economische ontwikkeling en onderwijs.

<sup>5</sup> COM(2015) 676 final van 15 december 2016.

<sup>6</sup> COM(2016) 231 final van 20 april 2016. De dalende trend zet door (tussen 9 en 29 mei 2016 kwamen wekelijks gemiddeld ongeveer 300 mensen vanuit Turkije aan in de hotspots op de Griekse eilanden).

<sup>7</sup> Dankzij de intensievere samenwerking naar aanleiding van de Verklaring EU-Turkije zijn de Turkse autoriteiten veel actiever geworden: In april 2016 zijn 124 migrantensmokkelaars opgepakt. Turkije heeft ook

onderhandelingen over visumvrij reizen en toetreding en werd een hervestigingsregeling ingevoerd. Elk land is anders en de Verklaring EU-Turkije hangt samen met specifieke omstandigheden, maar elementen van deze samenwerking kunnen worden toegepast in de samenwerking met andere derde landen en de weg wijzen naar de cruciale hefboomen die in werking kunnen worden gesteld.

#### *De financiële bijstand moet worden opgevoerd*

De EU en haar lidstaten zijn 's werelds grootste donor van ontwikkelings- en humanitaire hulp en zij trekken steeds meer middelen uit voor directe humanitaire hulp aan vluchtelingen en voor meer structurele steun op het gebied van migratie. De EU heeft een lange traditie van het verlenen van **steun aan vluchtelingen, binnenlands ontheemden en gastgemeenschappen**, bijvoorbeeld in de Hoorn van Afrika en de regio rond het Tsjadmeer (Kenia, Somalië, Uganda, Ethiopië en Sudan)<sup>8</sup>. Vanwege de omvang van de mondiale behoeften moet deze hulp gericht en doeltreffender worden, met investeringen die een reëel effect op migratie hebben en afgestemd zijn op de behoeften en omstandigheden van elk land. De Commissie heeft een strategische visie gepresenteerd inzake de manier waarop het externe optreden van de EU **de weerbaarheid en zelfredzaamheid van gedwongen ontheemden kan bevorderen**<sup>9</sup>, zo dicht mogelijk bij het land van herkomst. Sinds het begin van de crisis is meer dan 1 miljard EUR uitgetrokken voor directe **humanitaire hulp aan Syrische vluchtelingen**, als onderdeel van de totale portefeuille van 6 miljard EUR voor humanitaire, ontwikkelings- en stabilisatiesteun. Tijdens de **donorconferentie voor Syrië en de omliggende regio**, die in februari in Londen plaatsvond, zegden de EU en haar lidstaten in totaal 7,15 miljard EUR toe, wat overeenkomt met 70 % van alle toezeggingen. We zijn het nu politiek verplicht om deze belofte gestand te doen.

#### *Innovatieve instrumenten voor gerichte steun*

Het **regionale trustfonds van de EU in respons op de Syrische crisis** richt zich op de behoeften met betrekking tot weerbaarheid op de langere termijn van Syrische vluchtelingen in buurlanden en van de gastgemeenschappen, op het gebied van onderwijs, levensonderhoud en gezondheidszorg<sup>10</sup>. Voor het **Noodtrustfonds voor Afrika**, met een initiële toewijzing van 1,88 miljard EUR, zijn besluiten vastgesteld voor projecten voor meer dan 750 miljoen EUR op het gebied van werkgelegenheid en weerbaarheid, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de meest kwetsbare groepen, in de Sahel/de regio rond het Tsjadmeer en de Hoorn van Afrika<sup>11</sup>. De **faciliteit voor vluchtelingen in Turkije**<sup>12</sup> combineert noodhulp met structurele steun en omvat voor 2016-2017 in totaal 3 miljard EUR. Er zijn al besluiten vastgesteld en contracten gesloten voor bijna 200 miljoen EUR aan steun voor vluchtelingen en gastgemeenschappen. De doelstelling voor de korte termijn is om voor eind juli contracten te hebben gesloten voor in totaal 1 miljard EUR<sup>13</sup>. Tot eind 2018 zal nog eens

---

een verbindingsofficier bij Europol gedetacheerd. Voor de Westelijke Balkan is in Wenen een gemeenschappelijk operationeel kantoor geopend om te helpen bij het verzamelen van inlichtingen en onderdak te bieden aan onderzoekers die werken aan gemeenschappelijke operaties tegen smokkelaars.

<sup>8</sup> Zie bijlage 3 voor voorbeelden van de belangrijkste door de EU gefinancierde acties.

<sup>9</sup> COM(2016) 234 final van 26 april 2016.

<sup>10</sup> Van de in totaal 733 miljoen EUR is in 2015 en 2016 427,5 miljoen EUR goedgekeurd. Er zijn contracten gesloten voor 200 miljoen EUR en 96 miljoen EUR is uitbetaald. Nog eens 267 miljoen EUR zal naar verwachting in juni 2016 worden goedgekeurd, waarna nog 38,5 miljoen EUR beschikbaar zal zijn, plus eventuele nieuwe bijdragen.

<sup>11</sup> Naar verwachting zal in juni nog ongeveer 150 miljoen EUR extra worden uitgetrokken voor de Sahel en Noord-Afrika.

<sup>12</sup> Deze faciliteit is in november 2015 ingesteld naar aanleiding van het gezamenlijk actieplan EU-Turkije. Zie bijlage 4 voor de bijdragen.

<sup>13</sup> De faciliteit richt zich voornamelijk op humanitaire hulp, migratiebeheer, onderwijs, gezondheidszorg, gemeentelijke infrastructuur en sociaal-economische steun, op korte en middellange termijn. In april is een bijzondere maatregel van 60 miljoen EUR goedgekeurd om vluchtelingen te helpen met huisvesting, voedsel en gezondheidszorg.

3 miljard EUR worden verstrekt op voorwaarde dat de initiële toewijzing volledig is benut en alle verbintenissen zijn nagekomen.

#### *Migrantensmokkel moet rigoureuus worden aangepakt*

In de kern moet het bedrijfsmodel van de smokkelaars worden gebroken en een geloofwaardige en doeltreffende aanpak van terugkeer is daarbij essentieel. Daarnaast moet ook op andere vlakken worden samengewerkt om de smokkelaars te bestrijden. De samenwerking langs de **route door het westelijke Middellandse Zeegebied/de Atlantische route** functioneert goed en blijft een model voor partnerschap. In de **Egeïsche Zee** en het **centrale Middellandse Zeegebied** werkt Frontex samen met de NAVO en EUNAVFORMED-operatie Sophia en verenigen zij verschillende functies op het gebied van migratiebeheer en het verzamelen van inlichtingen over smokkel, uitwisseling van informatie, coördinatie van patrouilles en ontscheping<sup>14</sup>. Deze samenwerking moet in het centrale Middellandse Zeegebied nog worden opgevoerd door middelen in realtime te delen en gemeenschappelijke risicoanalyses uit te voeren van bedreigingen voor de maritieme veiligheid en de grensbeveiliging - hierbij zou ook de Italiaanse operatie "Mare Sicuro" kunnen worden betrokken.

Dankzij de **EUNAVFORMED-operatie Sophia** zijn 71 verdachten van smokkel gearresteerd en zijn 129 schepen die werden gebruikt voor smokkelactiviteiten, geneutraliseerd. Ook het redden van mensenlevens blijft een kerntaak van de operatie, waartoe zij wettelijk verplicht is. Meer dan 14 857 mensen zijn rechtstreeks door Sophia gered en nog eens 31 096 mensen zijn door anderen gered met hulp van Sophia. Het uitwisselen van informatie is cruciaal hierbij en dit zou nog kunnen worden verbeterd door betere samenwerking tussen EUNAVFORMED en het Europees Centrum tegen migrantensmokkel van Europol. De Raad heeft besloten het mandaat van Sophia met één jaar te verlengen en twee nieuwe ondersteunende taken toe te voegen, namelijk capaciteitsopbouw en opleiding voor de Libische kustwacht en marine, en uitvoering van het VN-wapenembargo op zee, op basis van een nieuwe resolutie van de VN-Veiligheidsraad.

#### *Doeltreffend migratiebeheer binnen Europa is noodzakelijk voor doeltreffend optreden buiten Europa*

Het migratiebeleid binnen en buiten de Unie is onlosmakelijk verbonden. Voor alle migratieroutes is het afgelopen jaar gebleken dat falend grens- en migratiebeheer onmiddellijk een aanzuigende werking heeft. Geloofwaardig optreden binnen de EU - door smokkel en irreguliere binnenkomst te ontmoedigen en legale trajecten te bieden - is essentieel om onze externe doelstellingen te verwezenlijken.

De **Europese grens- en kustwacht**<sup>15</sup> zal meer samenhang en strengere bewaking aan de buitengrens brengen, met name in tijden van grote druk, waarbij veiligheid centraal staat. Met de herziening van het **gemeenschappelijk Europees asielstelsel**<sup>16</sup> worden de zwakke punten van het huidige systeem aangepakt, waarin niet goed kon worden omgegaan met mensen die bewust de regels negeren en naar het land van hun keuze reizen. Door orde te scheppen op deze terreinen zal irreguliere binnenkomst drastisch worden ontmoedigd, maar hiervoor is voldoende EU-financiering nodig om duidelijk te maken dat dit een gedeelde verantwoordelijkheid is. Effectief optreden tegen **migrantensmokkel**<sup>17</sup> binnen de EU - uitgaande van het nieuwe Europees Centrum tegen migrantensmokkel van Europol - is een voorwaarde voor succesvolle praktische samenwerking met derde landen.

---

<sup>14</sup> In oktober 2015 ontdekte Frontex bijvoorbeeld verschillende schepen met migranten door gegevens afkomstig van schepen te combineren met satellietbeelden. Dit werd georganiseerd door Frontex in samenwerking met het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) en het satellietcentrum van de EU. Van vier boten werden 350 migranten gered.

<sup>15</sup> COM(2015) 671 final van 15 december 2015.

<sup>16</sup> COM(2016) 270 final van 4 mei 2016.

<sup>17</sup> In het EU-actieplan tegen migrantensmokkel (COM(2015) 285 final van 27 mei 2015) is intensivering van de samenwerking met landen van herkomst en doorreis aangewezen als prioriteit.

De EU moet enerzijds irreguliere binnenkomst bemoeilijken en anderzijds mogelijkheden bieden om legaal naar de EU te reizen<sup>18</sup> voor mensen die op zoek zijn naar internationale bescherming of naar kansen voor werk, opleiding, onderzoek of investeringen<sup>19</sup>.

## **2. HET PARTNERSCHAPSKADER - NIEUWE BREDE SAMENWERKING MET DERDE LANDEN OP HET GEBIED VAN MIGRATIE**

Migratiedruk van buitenaf behoort tegenwoordig tot de dagelijkse realiteit van zowel de EU als de partnerlanden. Met het oog op maximale synergie en hefboomwerking van het interne en het externe beleid van de Unie moet hierin meer coördinatie, systematiek en structuur worden aangebracht. Er moet rekening worden gehouden met zowel de belangen van de EU als die van onze partners, met heldere doelstellingen en een heldere koers voor de verwezenlijking daarvan, zo veel mogelijk via constructieve samenwerking en met gebruik van beïnvloedingsinstrumenten indien noodzakelijk. Deze aanpak zal worden vertaald in pacts, die zullen worden ingebed in de bestaande en toekomstige partnerschapsprocessen.

De pacts hebben op korte termijn tot doel:

- levens redden op de Middellandse Zee;
- meer mensen doen terugkeren naar de landen van herkomst en doorreis;
- migranten en vluchtelingen in staat stellen zo dicht mogelijk bij huis te verblijven om te voorkomen dat zij gevaarlijke reizen ondernemen.

Op de volgende terreinen moet onmiddellijk actie worden ondernomen en moeten specifieke en meetbare doelstellingen worden vastgesteld:

- samenwerking met cruciale partners aan een beter wetgevings- en institutioneel kader voor migratie;
- concrete bijstand voor de opbouw van capaciteit met betrekking tot grens- en migratiebeheer, inclusief bescherming van vluchtelingen;
- hoger percentage terugkeer en overname, met een voorkeur voor vrijwillige terugkeer en aandacht voor re-integratie;
- indammen van irreguliere stromen en bieden van legale migratiekanalen, inclusief meer mogelijkheden voor hervestiging.

Op lange termijn moet de EU haar inspanningen opvoeren om de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding aan te pakken en gastgemeenschappen en betrokken instanties te helpen hun capaciteit te vergroten. De migratiepacts zijn gebaat bij synergie tussen alle beleidslijnen, initiatieven en processen die zich richten op de langetermijndoelstellingen, zoals de politieke, sociale en economische en milieufactoren die de onderliggende oorzaak vormen (ook door bevordering van economische, sociale en culturele investeringen van de diaspora in de landen van herkomst).

**Het partnerschapskader moet uiteindelijk leiden tot een coherente aanpak op maat waarbij de Unie en haar lidstaten gecoördineerd optreden en alle instrumenten, middelen en invloed bundelen om brede partnerschappen (*pacts*) te sluiten met derde landen, met het oog op beter migratiebeheer, met volledige inachtneming van onze verplichtingen op het gebied van humanitair recht en mensenrechten.**

---

<sup>18</sup> De op 7 juni 2016 gepresenteerde hervorming van het blauwekaartstelsel (COM(2016) 378) richt zich op het aantrekken van hooggekwalificeerde migranten voor de Europese arbeidsmarkt.

<sup>19</sup> Dit was een belangrijk thema in het herziene Europese nabuurschapsbeleid, waarin werd gepleit voor preferentiële regelingen voor onderdanen van ENB-landen die meer met de EU willen samenwerken op het gebied van migratie.

Om een verandering te bewerkstelligen, moet het volledige scala van beleidslijnen en instrumenten van de externe betrekkingen van de EU worden ingezet. Dit betekent een nieuwe aanpak en een frisse blik, met een combinatie van positieve en negatieve prikkels en de inzet van alle beïnvloedingsinstrumenten en middelen. Het spreekt voor zich dat wij onze programmering van de bilaterale betrekkingen en de financiering daarvoor moeten aanpassen aan onze doelstellingen.

De pacts zullen centraal staan in de algemene relatie tussen de EU en derde landen van herkomst of doorreis. De betrekkingen zullen worden bepaald door het vermogen en de bereidheid van deze landen om samen te werken op het gebied van migratiebeheer, met name wat betreft het doeltreffend voorkomen van irreguliere migratie en het overnemen van irreguliere migranten.

De problemen waarmee partnerlanden worden geconfronteerd en de omstandigheden waarin zij verkeren, verschillen per geval, en dit moet volledig tot uiting komen in elk pact. Landen van herkomst moeten mensen helpen thuis een bron van bestaan en stabiliteit op te bouwen en zij moeten migratie op lokaal niveau beheren. Landen van doorreis en gastlanden hebben te maken met acute druk om humanitaire hulp en diensten te verlenen aan migranten en vluchtelingen. Zij moeten migranten, vluchtelingen en gastgemeenschappen economisch duurzame mogelijkheden bieden en de criminele netwerken bestrijden die zich bezighouden met smokkel en handel, om irreguliere migratie te voorkomen. Bijzondere aandacht moet worden besteed aan capaciteitsopbouw op het gebied van migratiebeheer.

#### *Resultaten boeken met terugkeer, overname en re-integratie*

Doeltreffend beleid inzake terugkeer, overname en re-integratie voor degenen die niet in aanmerking komen voor bescherming, vormt een essentieel onderdeel van de bestrijding van irreguliere migratie en zal ertoe bijdragen dat mensen minder snel geneigd zullen zijn om hun leven te riskeren. Als meer mensen terugkeren, wordt het bedrijfsmodel van de smokkelaars ondermijnd - mensen zullen beseffen dat het niet de moeite waard is om veel geld te betalen voor een riskante reis naar de EU<sup>20</sup>. Het effect van een toename van het aantal mensen dat terugkeert, zal nog sterker zijn als daarnaast legale routes naar de EU worden geboden.

De doeltreffendheid van het terugkeersysteem van de EU is een eerste voorwaarde, te beginnen met de uitvoering van het actieplan inzake terugkeer<sup>21</sup>. Daarnaast zijn evenwel meer inspanningen nodig, want sommige derde landen staan terughoudend tegenover samenwerking inzake overname en terugkeer. Voor de **landen van herkomst** van irreguliere migranten moet worden samengewerkt met betrekking tot de identificatie<sup>22</sup> en overname van eigen onderdanen, en steun voor de re-integratie van terugkeerders, met name wat betreft versterking van het bestuur en meer dienstverleningscapaciteit. Meer samenwerking met **landen van doorreis** is ook van belang omdat zij een grotere verantwoordelijkheid hebben wat betreft het beheer van irreguliere migratiestromen - en meer belang hebben bij verbetering van het grensbeheer - vooral wanneer zij verplicht zijn om irreguliere migranten die door hun grondgebied zijn gereisd, over te nemen.

Tot nu blijkt uit de dialogen met de partnerlanden dat er een kloof gaapt tussen verwachtingen en resultaten op het gebied van terugkeer en overname.

**De EU moet nu streven naar een specifieke en meetbare toename van het aantal en het percentage gevallen van terugkeer en overname.** Gezamenlijke inspanningen om terugkeer en

<sup>20</sup> De terugkeerrichtlijn bevat cruciale waarborgen om ervoor te zorgen dat terugkeeroperaties op humane wijze verlopen en dat daarbij de rechten van migranten worden geëerbiedigd, inclusief het beginsel van non-refoulement, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, de eenheid van het gezin, het belang van het kind en de bijzondere behoeften van kwetsbare mensen.

<sup>21</sup> COM(2015) 453 final van 9 september 2015.

<sup>22</sup> Er zijn besprekingen gaande met de betrokken landen in Afrika over het organiseren van bezoeken aan de EU om te helpen met de identificatie. Vier landen hebben reeds toegezegd dergelijke bezoeken te willen organiseren.

overname te bewerkstelligen, moeten daarom een wezenlijk onderdeel vormen van elk pact. Met de pacten moet ook worden gestreefd naar meer doeltreffendheid en duurzaamheid van het terugkeerproces en er moet passende financiële ondersteuning worden geboden aan de overnemende landen, en met name de gemeenschappen die de terugkeerders moeten opnemen. Partnerlanden zouden ook bijstand van de EU moeten krijgen bij vrijwillige terugkeer en re-integratie (in samenwerking met de Internationale Organisatie voor Migratie).

Om ervoor te zorgen dat derde landen aan hun verplichtingen voldoen wat betreft het overnemen van eigen onderdanen moeten de volgende elementen prioritair worden gewaarborgd:

- bijzondere aandacht voor de landen van herkomst, wat ook de overnamesamenwerking met de landen van doorreis moet vergemakkelijken;
- gecoördineerde en coherente aanpak van de EU en de lidstaten van overname, waarbij snelle en goed functionerende terugkeer belangrijker is dan formele overnameovereenkomsten<sup>23</sup>;
- betere identificatie van irreguliere migranten met het oog op hun overname door uitbreiding van de capaciteit van derde landen wat betreft een goed functionerende burgerlijke stand en digitalisering van vingerafdrukken en biometrische kenmerken, alsmede wat betreft grens- en migratiebeheer;
- intensivering van in gang gezette initiatieven met betrekking tot begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie om landen van doorreis te helpen bij de terugkeer, waar mogelijk, van onderdanen van derde landen naar hun land van herkomst, ook door regionale samenwerking tussen landen van herkomst en doorreis te stimuleren;
- aanvaarding door de partnerlanden van de EU-laissez-passer voor terugkeeroperaties.

#### *Uitvoering van de pacten: meer coherentie en coördinatie tussen de EU en de lidstaten*

Een doeltreffende aanpak jegens derde landen vergt niet alleen een **aanpak op maat, maar ook een gemeenschappelijke en beter gecoördineerde aanpak tussen alle EU-actoren en de lidstaten**. De EU kan alleen betere resultaten boeken wanneer zij met één stem spreekt.

Onlangs is de EU bij wijze van proef begonnen de nieuwe aanpak voor bepaalde landen toe te passen. Als uitgangspunt voor dialogen op hoog niveau zijn voor 16 prioritaire landen **landenpakketten**<sup>24</sup> besproken met de lidstaten, waarin de verschillende belangen in kaart zijn gebracht, evenals de instrumenten en stimulansen die op EU-niveau beschikbaar zijn om de samenwerking op het gebied van migratie, inclusief terugkeer en overname, te bevorderen. De derde landen in kwestie moeten op de hoogte zijn van het concept en de inhoud van het landenpakket, en van de kansen, maar ook eventuele consequenties van de mate van samenwerking. De landenpakketten moeten nu **voor een beperkt aantal prioritaire landen van herkomst en doorreis worden omgezet in pacten** om ervoor te zorgen dat een echt geïntegreerde en gecoördineerde aanpak op korte termijn tot zichtbare resultaten in de praktijk leidt. Dit betekent dat er ook duidelijke positieve en negatieve prikkels moeten worden vastgesteld. De **lidstaten** worden in dit verband opgeroepen om de door de EU vastgestelde prikkels aan te vullen met maatregelen die onder hun nationale bevoegdheid vallen.

De bijzondere relatie die sommige lidstaten met bepaalde derde landen hebben vanwege politieke, historische en culturele banden die zijn gegroeid tijdens decennialange contacten, moeten ten volle worden benut ten voordele van de EU. Tot nu toe is eerder het tegendeel het geval. Vertrouwen moet worden opgebouwd. De lidstaten met de meest ontwikkelde bilaterale betrekkingen met een bepaald partnerland, moeten ten volle worden betrokken bij de besprekingen tussen de EU en dat land. Zij moeten deel uitmaken van een coördinatiemechanisme tussen de EU en de lidstaten dat moet worden ingesteld in verband met de uitvoering van het pact voor elke partner. De EU-instellingen en de

<sup>23</sup> De recente betrokkenheid van de EU en de lidstaten bij partnerschappen met landen in West- en Oost-Afrika en in Azië kan daarbij als voorbeeld dienen.

<sup>24</sup> Ethiopië, Eritrea, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Somalië, Sudan, Ghana, Ivoorkust, Algerije, Marokko, Tunesië, Afghanistan, Bangladesh en Pakistan.

betrokken lidstaten moeten ook samen de collectieve invloed van de EU aanwenden om gezamenlijke doelstellingen te verwezenlijken.

De deskundigheid en de middelen van de lidstaten zijn essentieel voor de uitvoering van de pacten. Doeltreffende samenwerking is in sterke mate afhankelijk van netwerken van EU-deskundigen ter plaatse in de derde landen. Verdere inzet van **Europese migratieverbindingsofficieren** in prioritaire landen van herkomst en doorreis kan bijdragen aan betere EU-samenwerking bij de bestrijding van migrantensmokkel, en de immigratieverbindingsofficieren zouden ervoor kunnen zorgen dat gezamenlijke maatregelen van de lidstaten ter bevordering van de handhaving met voorrang worden uitgevoerd. De lidstaten zouden snel kandidaten voor deze functies moeten aanwijzen. Op belangrijke locaties zouden **EU-samenwerkingsplatforms tegen migrantensmokkel** moeten worden opgezet om te zorgen voor betere coördinatie van de EU-activiteiten ter ondersteuning van de capaciteit van de partnerlanden om de georganiseerde misdaad achter migrantensmokkel te bestrijden.

#### *Uitvoering van de pacten: een aangepast gebruik van alle beleidsinstrumenten*

Elk pact wordt uitgewerkt met geschikte pakketten waarin diverse beleidsdomeinen waarvoor de EU bevoegd is (nabuurschapsbeleid, ontwikkelingshulp, handel, mobiliteit, energie, veiligheid, digitaal beleid enz.) worden gecombineerd om eenzelfde doel te bereiken. Dat aangepast en geherprogrammeerd gebruik van alle beleidsdomeinen moet door de lidstaten worden overgenomen in hun nationale beleidsinstrumenten en stimuleringsmiddelen.

Het **migratiebeleid** biedt op zichzelf een aantal hefboomen om de kortetermijndoelstellingen van de pacten te ondersteunen. Het voorstel voor een gestructureerd hervestigingssysteem voorziet in een gemeenschappelijke aanpak voor de veilige en legale aankomst in de EU van personen die internationale bescherming in de vorm van hervestiging nodig hebben, en bewijst dat de EU vastbesloten is om de landen met de zwaarste vluchtelingendruk te helpen<sup>25</sup>. Voor vele van onze partners zijn ook andere **legale mogelijkheden** om de EU binnen te komen een aanvaarde doelstelling, wat een wederzijds voordeel voor de EU en onze partners inhoudt: volgens het actieplan van Valletta verbinden de EU en de lidstaten zich ertoe om proefprojecten op te zetten waarin voorstellen voor legale migratie worden gebundeld. Het visumbeleid kan een zeer krachtige factor zijn in gesprekken met derde landen over samenwerking inzake migratie. Specifieke maatregelen kunnen ook bijdragen tot de voorbereiding van legale migranten op de behoeften van Europese arbeidsmarkt, of de overschrijving en herinvestering van overmakingen van migranten in hun thuisland ondersteunen. Ten slotte kunnen in het wederzijdse belang van de EU en haar partners de **samenwerking en informatie-uitwisseling** verder worden uitgebouwd. De technologische evolutie, met name in de biometrie en digitale identificatie, kan als een praktisch instrument worden gebruikt om migratiebeheersdiensten samen te brengen. De ontwikkeling van **één enkel platform voor de registratie van ontheemden** kan bijdragen tot de hulpverlening in derde landen en de binnenkomst en hervestiging in de EU en elders.

Met de partners in het oosten en het zuiden heeft de Commissie altijd een strategische aanpak van migratie nagestreefd. Die aanpak is nog versterkt door de herziening van het **Europees nabuurschapsbeleid** in 2015, waarin samenwerking op het vlak van migratie en mobiliteit een belangrijke plaats inneemt. Aangezien ruim de helft van de beschikbare financiering aan migratiegerelateerde kwesties wordt besteed, is dat een goede grondslag voor de pacten.

Een nauwere **samenhang tussen het migratie- en ontwikkelingsbeleid** moet ervoor zorgen dat ontwikkelingshulp in de partnerlanden wordt gebruikt om migratie doeltreffender te beheersen. Het moet ook een stimulans zijn om samen de overname van irreguliere migranten doeltreffend aan te pakken. In het ontwikkelingsbeleid van de EU moeten positieve en negatieve prikkels worden opgenomen. Daarbij worden de landen beloond die voldoen aan de internationale verplichting om eigen onderdanen over te nemen, die samenwerken om de stromen irreguliere migranten uit derde landen te beheersen en die maatregelen nemen om personen die op de vlucht zijn voor conflicten en

---

<sup>25</sup> Zie COM(2016) 197 final van 6 april 2016.

vervolgving behoorlijk op te vangen. Evenzo moeten zij die niet willen meewerken aan de overname en terugkeer van migranten daarvan de gevolgen dragen. Dat moet evenzeer gelden voor het **handelsbeleid**, met name wat betreft de voorkeursbehandeling van EU-partners: samenwerking op het gebied van migratie moet in aanmerking worden genomen bij de evaluatie van de handelspreferenties van SAP+.

De uitvoering van de pacten moet echter niet alleen steunen op het nabuurschaps-, ontwikkelings- en handelsbeleid, hoewel dat een doeltreffende en positieve invloed kan hebben op migratie. Alle EU-beleidsterreinen moeten bij deze aanpak worden betrokken<sup>26</sup>: onder meer onderwijs, onderzoek, klimaatverandering, energie, milieu en landbouw moeten in principe deel uitmaken van een pakket om voor een maximale hefboomwerking tijdens de besprekingen te zorgen.

#### *Uitvoering van de pacten: passende financiële steun*

Om de doelstellingen van de pacten te verwezenlijken moeten alle financiële instrumenten van de EU en de lidstaten op de efficiëntste manier worden gebruikt en gemobiliseerd, op basis van het vermogen en de bereidheid van landen om rond migratiebeheer samen te werken en met name om irreguliere migratie te voorkomen en irreguliere migranten over te nemen. In principe moeten de toewijzingen voor een beter migratiebeheer in het kader van de externe EU-instrumenten verder worden verhoogd, waarbij ten volle gebruik wordt gemaakt van innovatieve financiële beheersinstrumenten, zoals EU-trustfondsen of blendingfaciliteiten en de mogelijkheden van nationale, regionale en thematische instrumenten.

#### *Financiële steun voor de kortetermijndoelstellingen van de pacten*

Alle beschikbare instrumenten en middelen worden gericht, gecoördineerder, flexibeler en sneller ingezet.

In de eerste plaats zal **bij het inzetten van bestaande financiële instrumenten bijzondere aandacht** worden besteed aan projecten voor een beter migratiebeheer en wordt voorrang gegeven aan projecten om derde landen te helpen te voldoen aan de verplichting om hun eigen onderdanen over te nemen<sup>27</sup>.

Ten tweede zal het **volledige potentieel** van bestaande innovatieve financiële instrumenten worden ingezet om de onmiddellijke maatregelen van de pacten te ondersteunen. Dankzij **de faciliteit voor vluchtelingen in Turkije, het regionale EU-trustfonds voor Syrië en het EU-noodtrustfonds voor Afrika** worden gerichte projecten flexibeler, gecoördineerder en sneller geïdentificeerd en toegekend. Zo zijn onmiddellijke maatregelen gefinancierd voor steun aan vluchtelingen en gastgemeenschappen, en voor migratiebeheer en terugkeer en overname door re-integratie en capaciteitsopbouw. Voor de uitvoering van de pacten zal hetzelfde patroon worden gevolgd. Het is belangrijk dat alle lidstaten daarbij worden betrokken, want er was tot nu toe te weinig steun om aan alle behoeften te voldoen en niet alle lidstaten hebben meegewerkt. Het streefvolume van het regionaal EU-trustfonds voor Syrië bedraagt 1 miljard EUR. Van de toezeggingen van de lidstaten is 0,27 miljard EUR nog niet betaald. De Commissie heeft 1,8 miljard EUR gereserveerd voor het EU-noodtrustfonds voor Afrika en is bereid dat bedrag te verhogen met 0,5 miljard EUR extra uit de reserve van het EOF (Europees

---

<sup>26</sup> Overeenkomstig de humanitaire beginselen mogen echter geen voorwaarden worden verbonden aan op behoeften gebaseerde humanitaire hulp.

<sup>27</sup> In de Hoorn van Afrika wordt 124 miljoen EUR besteed aan projecten die de omstandigheden creëren voor de daadwerkelijke terugkeer en re-integratie van irreguliere migranten en vluchtelingen die nu worden opgevangen in andere landen. Zo gaat 50 miljoen EUR steun naar de vrijwillige terugkeer van Somalische vluchtelingen uit de regio en Europa door verhoogde toegang tot basisdiensten, nieuwe economische kansen en verminderde kwetsbaarheid voor zowel terugkerende personen als de gemeenschappen waarnaar ze terugkeren. Voor Afghanistan, Pakistan en Bangladesh wordt een soortgelijk project opgezet om de terugkeer- en overnamecapaciteit van die landen te verhogen en personen die uit de EU terugkeren een re-integratiepakket te bieden.

Ontwikkelingsfonds) om de onmiddellijke maatregelen van de pacten te financieren. Zij vraagt de lidstaten en donoren om die bijdrage zo snel mogelijk te evenaren<sup>28</sup>.

Ten derde **moet de steun van de EU en de lidstaten nog gericht worden geprogrammeerd**<sup>29</sup>. Recent bedroeg de officiële ontwikkelingshulp van de EU en haar lidstaten aan de belangrijkste prioritaire landen gemiddeld 4,4 miljard EUR per jaar<sup>30</sup>. Om de pacten te kunnen uitvoeren zal de Commissie ervoor blijven zorgen dat in het ontwerp en de uitvoering van alle programma's voor alle in een land vastgestelde kernsectoren, de positieve effecten op migratiestromen en het beheer ervan zullen worden geoptimaliseerd. Zo zal bij acties die zijn vastgesteld via de jaarlijkse uitvoeringsmaatregelen van de geografische instrumenten in de desbetreffende landen van herkomst, de klemtoon worden gelegd op de belangrijkste gebieden van herkomst van migranten. Daarnaast zal de Commissie ervoor zorgen dat indicatieve meerjarenprogramma's in de prioritaire landen in overeenstemming zijn met de huidige behoeften, met name om de pacten te helpen uitvoeren. Zij zal de nodige stappen ondernemen om die indicatieve programma's desgevallend aan te passen. De lidstaten worden verzocht om daartoe bij te dragen via een gerichte herziening van de bilaterale financiële bijstand en gezamenlijke programmering. Het nieuwe partnerschapskader zal tot uiting komen in de programmering van de thematische begrotingslijnen na 2017.

Ten vierde zullen **synergieën met andere financiële instrumenten** ten volle worden benut. Buurlanden kunnen bijvoorbeeld op uitzonderlijke basis en in combinatie met een uitkeringsprogramma van het Internationaal Monetair Fonds, blijven profiteren van macrofinanciële bijstand (MFB) van de EU in de vorm van leningen (soms subsidies) zodat ze het hoofd kunnen bieden aan een externe financiële crisis. Hoewel MFB geen migratie-instrument is, kan het door bij te dragen tot stabiele economieën wel de gevolgen van migratiestromen aanpakken of voorkomen dat die als gevolg van economische instabiliteit ontstaan. MFB is ook bevorderlijk voor hervormingen die pushfactoren beperken en het investeringsklimaat aantrekkelijker maken.

Gezien het bovenstaande kunnen de volgende belangrijke financiële bronnen van de EU en haar lidstaten beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van de pacten:

- voor de financiering van de onmiddellijke maatregelen van de pacten: 1 miljard EUR voor het EU-noodtrustfonds voor Afrika (0,5 miljard EUR uit de reserve van het EOF en 0,5 miljard EUR van de lidstaten);
- uit de bestaande innovatieve financieringsinstrumenten: 3,6 miljard EUR uit het EU-noodtrustfonds voor Afrika<sup>31</sup> en 1 miljard EUR uit het regionale EU-trustfonds voor Syrië<sup>32</sup>;
- in totaal is op de conferentie van Londen bijna 2,4 miljard EUR toegezegd aan bijdragen van de EU en haar lidstaten als aanvullende fondsen voor Libanon, Jordanië (en Syrië);
- macrofinanciële bijstand om economische instabiliteit te voorkomen ten bedrage van maximaal 1 miljard EUR aan leningen aan Tunesië (waarvan 0,3 miljard EUR wordt besteed en 0,5 miljard EUR in februari 2016 is voorgesteld door de Commissie) en Jordanië (0,2 miljard EUR in behandeling);
- de totale hulpstroom van de EU en haar lidstaten aan de belangrijkste prioritaire landen, die onlangs gemiddeld 4,4 miljard EUR per jaar bedroeg.

Als alle lidstaten hun deel bijdragen, zou dat betekenen dat voor de periode 2016-2020 bijna **8 miljard EUR** beschikbaar wordt gesteld voor de uitvoering van de pacten, aan te vullen met de jaarlijkse officiële ontwikkelingshulp van de EU en de lidstaten.

---

<sup>28</sup> De lidstaten hebben tot dusver ongeveer 80 miljoen EUR bijgedragen.

<sup>29</sup> Behalve humanitaire hulp, die louter op behoeften is gebaseerd.

<sup>30</sup> Bron: OESO/DAC, netto-uitbetalingen voor officiële ontwikkelingshulp. Gegevens voor 2015 zijn pas eind 2016 beschikbaar.

<sup>31</sup> Waarvan al meer dan 0,75 miljard EUR is gereserveerd voor steun aan overeengekomen projecten.

<sup>32</sup> Waarvan tot nu toe 428 miljoen EUR is vastgelegd.

### *Langetermijndoelstellingen – onderliggende oorzaken aanpakken*

Op lange termijn zal de EU de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding blijven aanpakken. Daartoe moeten de omvang en de aard van de traditionele modellen voor ontwikkelingssamenwerking grondig worden herbekeken. Particuliere investeerders die op zoek zijn naar nieuwe investeringsmogelijkheden in opkomende markten, moeten een grotere rol gaan spelen. Irreguliere migranten moeten niet hun leven willen riskeren om in Europa werk te vinden. Europa moet openbare en particuliere middelen mobiliseren voor investeringen in derde landen van herkomst. Dat draagt bij tot de duurzame ontwikkeling van de lokale economieën en de in de Agenda 2030 gevraagde transformatie.

Een bijzonder belangrijke rol is weggelegd voor het volledige scala van innovatieve financieringsmechanismen dat kan worden ingezet en ontwikkeld om leningen en subsidies te financieren, publiek-private partnerschappen aan te moedigen en particuliere investeringen aan te trekken. Als de beperkte beschikbare begrotingsmiddelen op een intelligente manier worden gebruikt, zal dat in landen en regio's van herkomst en doorreis leiden tot groei en werkgelegenheid. Het wegnemen van belemmeringen voor investeringen in kleine en middelgrote ondernemingen en duurzame infrastructuur moet al meteen enkele onderliggende oorzaken van migratie aanpakken, gezien het grote effect van dergelijke investeringen op de werkgelegenheid en de gelijkheid.

De Commissie vindt dan ook dat **een ambitieus plan voor externe investeringen** noodzakelijk is dat de onderliggende oorzaken van migratie aanpakt en bijdraagt tot de verwezenlijking van andere ontwikkelingsdoelstellingen. Dit plan moet voortbouwen op de ervaring en deskundigheid van de Europese Investeringsbank (EIB), die met succes het investeringsplan voor Europa heeft opgesteld, en op drie pijlers rusten. De eerste pijler is het innovatieve gebruik van schaarse overheidsmiddelen om private investeringen te mobiliseren door extra garanties en concessionele middelen te bieden. De tweede pijler is gericht op technische bijstand waardoor lokale overheden en bedrijven meer rendabele projecten kunnen ontwikkelen en bekendmaken bij internationale beleggers. De derde pijler is gericht op het algemene ondernemingsklimaat door goed bestuur te bevorderen, corruptie te bestrijden en investeringsbelemmeringen en marktverstoringen weg te nemen. Dat kan op basis van de huidige inspanningen en de opgedane ervaring. De EU, de lidstaten, derde landen, internationale financiële instellingen, Europese bilaterale ontwikkelingsinstellingen en de particuliere sector moeten allemaal bijdragen. Het Europees Parlement en alle belanghebbenden zullen op een gepaste manier bij de opstelling van het plan worden betrokken.

De Commissie zal in het najaar van 2016 een voorstel doen op basis van de ervaring met de bestaande investeringsprogramma's op EU-niveau (zoals de door de Europese Investeringsbank beheerde Investeringsfaciliteit voor landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, de door de Europese Commissie beheerde "blending"-investeringsfaciliteiten en de externe leningen van de Europese Investeringsbank). Om maximale resultaten en effecten te bereiken, is het zeer belangrijk om te zorgen voor complementariteit en samenwerking met de Europese Investeringsbank, Europese bilaterale en andere internationale financiële instellingen en donoren in het doelgebied.

Het voorstel zal meer bijzonderheden bevatten over een nieuw fonds voor externe investeringen waarin bestaande blendingfaciliteiten worden gecombineerd (zoals de investeringsfaciliteit voor Afrika en de investeringsfaciliteit voor het nabuurschapsbeleid (NIF)), om te komen tot regionale investeringsplatforms die verder fungeren als hefboom voor aanvullende middelen van lidstaten en andere donoren<sup>33</sup>. Dat zou de doeltreffendheid en het effect verhogen, synergieën maximaliseren en particuliere en institutionele beleggers aantrekken. Daardoor zou de innovatieve financiering kunnen worden uitgebreid in kwetsbare landen in een post-conflictsituatie waar zich vaak belangrijke migratiestromen voordoen, maar waar het potentieel voor rechtstreekse particuliere of openbare investeringen momenteel beperkt is.

---

<sup>33</sup> De steun uit het nieuwe fonds zou de regionale toewijzingen en criteria van de bijdragende EU-fondsen en instrumenten respecteren.

Het fonds voor externe investeringen zal als hefboom fungeren voor investeringen in economische en sociale infrastructuur en in de particuliere sector, met inbegrip van micro- en kleine en middelgrote ondernemingen. Het nieuwe fonds zou zijn activiteiten zowel in Afrika als in de zuidelijke en oostelijke buurlanden van de EU beginnen ter ondersteuning van de prioriteiten van het nieuwe partnerschapskader, en zou later worden uitgebreid tot andere regio's.

Het fonds zou kredietverbetering, risicodeling, investeringsbijdragen en technische bijstand bieden op basis van een garantie en financiering door het EOF, de EU-begroting en andere contribuanten overeenkomstig hun respectieve financiële reglementen.

Tot 2020 zal de Commissie daarvoor in totaal **3,1 miljard EUR** ter beschikking stellen: **2 miljard EUR** uit het EOF, waarvan **1,6 miljard EUR** van de investeringsfaciliteit voor Afrika en **0,4 miljard EUR** extra middelen van het EOF. Bovendien wordt **0,94 miljard EUR** van de NIF en **0,16 miljard EUR** van het instrument voor ontwikkelingssamenwerking beschikbaar gesteld. Dat totaalbedrag van **3,1 miljard EUR** zal naar verwachting leiden tot in totaal **31 miljard EUR** aan extra publieke en private investeringen. Om de slagkracht en de efficiëntie van het nieuwe fonds verder te verbeteren, roept de Commissie de lidstaten en andere partners op om die EU-bijdrage te evenaren, waardoor het totale bedrag aan extra investeringen bijna **62 miljard EUR** zou bedragen.

De Europese Investeringsbank zal een belangrijke rol blijven spelen in Afrika, de buurlanden en andere buitenlandse regio's. In het bijzonder beheert de Europese Investeringsbank de ACS-investeringsfaciliteit en financiert zij de ontwikkeling van infrastructuur en de particuliere sector in Afrika. Eerder dit jaar heeft de Europese Raad de Europese Investeringsbank verzocht om in juni een initiatief voor te stellen waardoor snel aanvullende financiering kan worden gemobiliseerd ter ondersteuning van duurzame groei, essentiële infrastructuur en maatschappelijke samenhang in de zuidelijke buurlanden en de landen van de Westelijke Balkan. De Europese Investeringsbank werkt daartoe aan een voorstel voor een pakket dat in de komende vijf jaar substantiële extra financiering kan mobiliseren in de betrokken landen.

#### *Uitvoering van de pacten: effectief multilateralisme*

De uitvoering van de pacten kan verder worden bevorderd door sterke en effectieve **multilaterale partnerschappen**. Migratie is een wereldwijd fenomeen dat internationaal moet worden gecoördineerd. Het afgelopen jaar is de samenwerking versterkt met internationale organisaties zoals de **Verenigde Naties**, met name de hoge commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen, de Internationale Organisatie voor migratie en partnerlanden van de **G7 en G20**. VN-initiatieven rond de gedeelde wereldwijde verantwoordelijkheid voor Syrische vluchtelingen<sup>34</sup> en de eerste humanitaire wereldtop in mei 2016 hebben de klemtoon gelegd op de gedeelde verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap. In september 2016 biedt de algemene vergadering van de VN over grootschalige stromen vluchtelingen en migranten een unieke kans op concrete toezeggingen van alle deelnemers. De EU steunt ten volle de inspanningen die onder leiding van de VN worden gedaan om de capaciteit en effectiviteit te verhogen van het internationale systeem voor de aanpak van vluchtelingen- en migrantenstromen in een geest van gedeelde lasten en solidariteit.

Het is de taak van de EU om mee ontheemde personen te helpen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben. De **hervestiging van vluchtelingen**, vooral zij die vluchten voor het conflict in Syrië, is echter een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap. De internationale partners van de EU moeten hun deel van de verantwoordelijkheid op zich nemen. De EU moet haar politieke invloed aanwenden om meer steun van haar partners te krijgen voor een billijker hervestigingssysteem. De EU moet de instelling van een door de VN gesteunde mondiale hervestigingsregeling verdedigen zodat vluchtelingen snel en efficiënt hervestigd kunnen worden in

---

<sup>34</sup> Onder leiding van de hoge commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen vond in maart 2016 in Genève een bijeenkomst op hoog niveau plaats over het mondiaal delen van de verantwoordelijkheid om juridische wegen te vinden voor de toelating van Syrische vluchtelingen.

veilige landen. Alle landen moeten worden opgeroepen om aan een dergelijke regeling deel te nemen, overeenkomstig de beginselen van gedeelde verantwoordelijkheid en solidariteit.

Als grootste donor van ontwikkelingshulp en humanitaire hulp ter wereld moet de EU samen met de lidstaten ten volle worden betrokken bij de besprekingen over het mondiaal institutioneel en wettelijk kader voor migratiebeheer.

*Belangrijkste acties voor de uitvoering van de pacts: een nieuw alomvattend partnerschap met prioritaire derde landen*

**Operationele maatregelen op onmiddellijke en op korte termijn:**

- Goedkeuring van het partnerschapskader – een nieuw resultaatgericht, alomvattend partnerschapsconcept om maatregelen en middelen van de EU vrij te maken voor en te concentreren op een beter migratiebeheer met derde landen.
- Akkoord over de uitwerking van pacts met een beperkt aantal prioritaire derde landen van herkomst en doorreis, gebaseerd op de 16 bestaande landenpakketten.
- Instelling van een coördinatiemechanisme tussen de EU en de lidstaten om de pacts uit te voeren, met waar nodig de opbouw van bijzondere betrekkingen tussen lidstaten en derde landen. Dat gebeurt op basis van de tijdens de dialogen op hoog niveau opgedane ervaring. De vaststelling van negatieve en positieve prikkels moet een belangrijk onderdeel van dat proces zijn.
- Benoeming van Europese migratieverbindingsfunctionarissen door de lidstaten, zodat het netwerk tegen het najaar van 2016 voltooid is.
- Innovatieve, gerichte en gecoördineerde opname van de doelstellingen van het partnerschapskader in alle EU-beleidsdomeinen, -instrumenten en -begrotingsprogrammering zodat de nodige synergieën tot stand komen.
- Garantie dat acties op lange en korte termijn in het kader van het buitenlands beleid van de EU, die erop gericht zijn de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding aan te pakken, ook bijdragen tot het partnerschapskader.
- Gerichter, gecoördineerder, flexibeler en sneller inzetten van alle beschikbare instrumenten en middelen van de EU en de lidstaten.
- Inzet van bijna 8 miljard EUR in de periode 2016-2020 voor de uitvoering van de pacts.
- Voorstel voor een extern investeringsplan waarmee maximaal 62 miljard EUR aan investeringen kan worden gemobiliseerd om de onderliggende oorzaken van migratie op lange termijn aan te pakken.

### **3. PACTEN MET PRIORITAIRE LANDEN OPSTELLEN**

*Kortetermijnprioriteiten*

Om de migratie met derde landen beter te beheren en orde te scheppen in de migratiestromen, moet de EU op korte termijn overleg plegen met een beperkt aantal prioritaire derde landen van herkomst en doorreis om pacts op te stellen.

Naar aanleiding van de evaluatie van het Europees nabuurschapsbeleid van 2015 legt de EU momenteel de laatste hand aan nieuwe partnerschapsprioriteiten met **Jordanië** en **Libanon**, met het oog op een akkoord in de zomer van 2016. De pacts met beide landen zullen wederzijdse verbintenissen bevatten inzake hulpverlening aan zowel Syrische vluchtelingen als gastgemeenschappen en hulp aan de landen zelf om de crisis het hoofd te kunnen bieden. In de pacts zullen omvangrijke pakketten worden beschreven die verschillende beleidselementen combineren voor

de verwezenlijking van dezelfde doelstelling, zowel onder de bevoegdheid van de EU (handel, mobiliteit, energie, veiligheid enz.) als onder nationale bevoegdheid. In het geval van Libanon omvat het pakket een verbetering van de basisdiensten (afvalbeheer, watervoorziening, onderwijs en gezondheidszorg) en meer economische mogelijkheden voor zowel Syrische vluchtelingen als de kwetsbaarste Libanese gemeenschappen. In ruil moet de Libanese regering zich inzetten voor de sociale en economische integratie van Syrische vluchtelingen, zodat hun levensomstandigheden en legale verblijfsstatus verbeteren. In het geval van Jordanië zal het pact de oorsprongsregels versoepelen van voor uitvoer bestemde goederen die zijn geproduceerd in aangewezen economische zones door personeel dat voor een overeengekomen percentage uit Syrische arbeiders bestaat, zoals door Jordanië is voorgesteld. De Commissie heeft tot nu toe 639 miljoen EUR uitgetrokken om de crisis in Libanon te bestrijden (voor basisbehoeften, gezondheidszorg en onderdak) en 637 miljoen EUR voor hulp aan Jordanië. Naast de vereenvoudiging van het handelsverkeer door de gerichte versoepeling van de oorsprongsregels bevat het voorgestelde pakket voor Jordanië 180 miljoen EUR aan macrofinanciële bijstand in 2015. Een nieuwe macrofinanciële bijstandslening van ongeveer 200 miljoen EUR is in behandeling.

**Tunesië** heeft na de revolutie van 2011 aanzienlijke vooruitgang geboekt bij zijn vreedzame overgang naar een democratie en is een positief voorbeeld van de Arabische lente. Het is echter nog een kwetsbaar proces. De jeugdwerkloosheid is er hoog en er heerst terreurdreiging. Stabiliteit en welvaart zullen van essentieel belang zijn om het hoofd te bieden aan de migratie in de regio, hoewel in het recente verleden heel weinig vluchtelingen naar de EU zijn doorgestroomd. Tunesië doet zijn best om zijn grenzen te controleren en de migratiestromen op zijn grondgebied te beheersen, maar het heeft meer financiële en politieke steun nodig bij de fragiele overgang naar een democratie. De EU moet doorgaan met de geleidelijke integratie van de Tunesische economie in de Europese interne markt en op basis van de huidige associatieovereenkomst verder onderhandelen over een diepe en brede vrijhandelsruimte. De EU zal aan die onderhandelingen technische en financiële bijstand koppelen<sup>35</sup>, met inbegrip van aanvullende faciliteiten voor de mobiliteit van Tunesiërs in de EU. Voortbouwend op de bredere betrokkenheid binnen het bestaande mobiliteitspartnerschap, moet doeltreffender worden samengewerkt op het gebied van terugkeer en overname, met name door over een overnameovereenkomst te onderhandelen. Binnenkort wordt een strategische mededeling over Tunesië aangenomen. In de volgende fase van de betrekkingen met Tunesië moet een algemeen en doeltreffend nationaal migratiebeleid worden opgenomen. De steun uit het ENI aan Tunesië bedraagt in 2016 meer dan 200 miljoen EUR, waarvan het merendeel naar migratiegerelateerde maatregelen gaat, onder meer sociaal-economische ontwikkeling, werkgelegenheid voor jongeren, de hervorming van de veiligheidssector en migratie.

Vanuit **West-Afrika** trekken veel irreguliere migranten naar Europa. Er is bijzondere nadruk gelegd op de regionale dimensie van migratie, waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande structuren zoals de ECOWAS en de Sahel-G5. Specifieke financiering door het EU-noodtrustfonds voor Afrika wordt ingezet voor goedgekeurde projecten en activiteiten voor de langetermijnaanpak van de onderliggende oorzaken van illegale migratie en een beter migratiebeheer op korte termijn.

Om het gezamenlijke effect op samenwerking in deze regio te verhogen, moet de Unie pacten op maat sluiten met Nigeria, Niger, Mali en Senegal, gebaseerd op dialogen op hoog niveau en vastgestelde stimulansen. Daarbij wordt voortgebouwd op de bestaande partnerschappen met de betrokken landen. In maart 2015 is met **Nigeria** een gemeenschappelijke agenda inzake migratie en mobiliteit ondertekend, die een stevige basis vormt voor een versterkte dialoog en samenwerking inzake migratie. Ook de onderhandelingen over een overnameovereenkomst moeten spoedig van start gaan. Met **Senegal** worden gesprekken gevoerd over migratiekwesties die steviger moeten worden aangepakt, vooral met het oog op economische kansen en het terugdringen van irreguliere migratiestromen. **Mali** is een van de belangrijkste landen van herkomst van irreguliere migratie naar Europa en een partnerland in de Sahel. In april vond een dialoog op hoog niveau plaats. **Niger** is de

---

<sup>35</sup> In februari 2016 heeft de Commissie 500 miljoen EUR aan nieuwe macro-economische steun voorgesteld, die door de Raad op 1 juni 2016 is goedgekeurd.

belangrijkste route voor migranten uit West- en Centraal-Afrika. Sinds mei 2016 trekken wekelijks naar schatting meer dan 16 000 mensen door het land, op weg naar het noorden. De EU-steun aan het bestaande multifunctionele centrum in Niger moet worden verdergezet in samenwerking met internationale organisaties zoals de UNHCR. Er moet ook bijzondere aandacht worden besteed aan de strijd tegen migrantensmokkel en mensenhandel en aan de ondersteuning van alternatieven voor groei en werkgelegenheid.

In de **Hoorn van Afrika** gaat deze zomer in het kader van het proces van Khartoem het project voor beter migratiebeheer (46 miljoen EUR)<sup>36</sup> van start, als voorbeeld van specifieke maatregelen op het gebied van migratie. Evenzo ontwikkelt de EU in het kader van het proces van Rabat een faciliteit voor regionaal migratiebeheer om de uitvoering van initiatieven voor migratiebeheer te ondersteunen in de landen van herkomst, doorreis en bestemming in de Sahel en het gebied rond het Tsjadmeer.

**Ethiopië** is een strategische partner met sinds november 2015 een gemeenschappelijke agenda inzake migratie en mobiliteit. Migratie is nu al een cruciaal onderdeel van het strategische partnerschap. Er verblijven meer dan 750 000 ontheemden, onder meer uit Somalië, Eritrea en Zuid-Sudan. Ethiopië is een van de belangrijkste landen van herkomst en doorreis van irreguliere migranten naar Europa. Een pact met Ethiopië om die samenwerking te versterken is een prioriteit, evenals de concrete opvolging van de Ethiopische toezegging om samen te werken op het gebied van terugkeer.

De situatie in **Libië** vergt bijzondere aandacht en strategisch engagement. Er zijn in het land meer dan 230 000 migranten geteld<sup>37</sup>. 4 000 tot 5 000 van hen verblijven in detentiecentra en velen hebben geen toegang tot gezondheidszorg en levensmiddelen. Gezien de kwetsbaarheid van de staat heerst er kennelijke twijfel over hun elementaire bescherming en de eerbiediging van hun rechten<sup>38</sup>. Bovendien zijn er ruim 400 000 binnenlandse ontheemden. In samenwerking met de hoge commissaris van de VN voor vluchtelingen en de Internationale Organisatie voor Migratie is al een en ander uitgevoerd op het vlak van migratie in Libië, maar er kan pas meer worden gedaan als het land politiek stabiel en veiliger is. Voor een stabiele en eensgezinde Libische regering zijn voortdurende politieke investeringen en vastberadenheid en financiële steun nodig. Hoofddoelstelling is daarom steun aan de regering van nationale eenheid, zodat die voor sociale basisdiensten en de veiligheid van haar eigen burgers kan zorgen. Dat zal de legitimiteit van de nieuwe regering vergroten en de stabiliteit bevorderen.

De EU heeft een pakket ontworpen om de regering van nationale eenheid en de bevolking te steunen, waarvan al een deel wordt uitgevoerd. Dat steunprogramma bevat de volgende elementen:

- financiële steun: er is ongeveer 100 miljoen EUR voor projecten vastgelegd, waarvan een deel al is betaald. Sinds 2014 heeft de EU 12,5 miljoen EUR aan zuiver humanitaire hulp en tot 40 miljoen EUR aan projecten uitgegeven om degenen die door het conflict zijn getroffen te helpen;
- bescherming: het bevorderen van de bescherming, de weerbaarheid en de stabiliteit van ontheemde bevolkingsgroepen en gastgemeenschappen, zowel binnen als buiten de detentiecentra, is van primordiaal belang;
- steun voor de hervorming van de veiligheidssector, met de klemtoon op politie, strafrecht en grensbeheer: op verzoek van de Libische regering en op basis van de missie van de EU voor bijstandsverlening inzake grensbeheer en andere door de EU gefinancierde programma's voor capaciteitsopbouw, kan een mogelijke civiele missie van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid worden opgezet om bij te dragen tot capaciteitsopbouw en om steun te verlenen, onder meer op het gebied van grensbeheer en migratie. Dat kan een aanvulling vormen op de opleidingsactiviteiten van de Libische kustwacht en de marine;

<sup>36</sup> 40 miljoen EUR uit het EU-noodtrustfonds voor Afrika en 6 miljoen euro cofinanciering van Duitsland.

<sup>37</sup> Displacement Tracking Matrix van de IOM.

<sup>38</sup> Van de 765 West-Afrikaanse onderdanen die worden vastgehouden, hebben er 572 belangstelling getoond om terug te keren naar hun land van herkomst.

- bestuur: de EU staat klaar om de regering te helpen bij het uitwerken van wettelijke en institutionele kaders die in overeenstemming zijn met mensenrechtenverdragen en internationale verdragen. Het gaat onder meer om capaciteitsopbouw van overheidsorganen en instellingen, met inbegrip van rechtshandavingsinstanties;
- technische bijstand: naast de mogelijkheden voor technische bijstand uit de portefeuille voor samenwerking, kan steun van Frontex worden overwogen door via het bestaande mandaat werkafspraken met Libië op te stellen.

Ten zuiden van Libië heeft de EU de dialoog en de samenwerking inzake migratie, veiligheid en ontwikkeling toegespitst op de toegenomen eigen inbreng in de regio van de Sahel-G5. In dit kader is in Agadez het kantoor van de GVDDB-missie van de Europese Unie (EUCAP Sahel) geopend en is een gemeenschappelijk onderzoeksteam met Niger opgezet. Als aanvulling op de huidige activiteiten kan worden overwogen om de opleidingen van de drie missies van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid in de regio open te stellen voor de ordediensten van andere G5-landen van de Sahel, op uitnodiging van hun respectieve regeringen. Dat kan bijdragen tot meer interactie en het faciliteren van gezamenlijke patrouilles over de grenzen heen. Ook steun voor grensoverschrijdende operationele samenwerking kan worden overwogen. De nauwe samenwerking tussen de activiteiten van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid in Mali en Niger en ontwikkelingsprojecten, onder meer in het kader van het EU-noodtrustfonds voor Afrika, blijft van cruciaal belang.

Hoewel in deze mededeling prioritaire landen worden genoemd, moet deze aanpak uiteindelijk in alle betrokken landen worden toegepast. De langetermijndoelstellingen van de pacts om de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding aan te pakken, zullen worden ondersteund door de verwachte strategische beleidsinstrumenten, met name de algemene strategie en de EU-strategie voor Afrika.

### *Langetermijndoelstellingen*

Op de lange termijn blijft **Afrika** het prioritaire gebied, wat tot uiting zal komen in de uitvoering van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling, de betrekkingen tussen de EU en de ACS-landen na de overeenkomst van Cotonou en de toekomstige geïntegreerde strategie voor Afrika. Nieuwe ideeën over veiligheid, investeringskansen, de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling na een nieuwe consensus en de nadruk op werkgelegenheid voor jongeren moeten daar deel van uitmaken, evenals het optrekken van het reeds aanzienlijke niveau van Europese zuivere ontwikkelingshulp voor Afrika (20 miljard EUR per jaar) tot het streefcijfer van 0,7 % van het bni. Dat alles zal bijdragen tot de top EU-Afrika in 2017.

In **Azië** is **Afghanistan** een belangrijke bron van irreguliere migranten en vluchtelingen die naar Europa trekken. De EU moet haar langdurige inspanningen voor de stabilisatie van het land voortzetten en intensiveren om zich ervan te verzekeren dat Afghanistan meewerkt aan overname. Andere prioritaire landen van herkomst in Azië zijn Pakistan en Bangladesh. **Iran** ziet zijn eigen onderdanen vertrekken en is een belangrijk doorreisland voor migranten, met name uit Afghanistan, Irak, Pakistan en Bangladesh. Het vangt momenteel ongeveer 2 à 3 miljoen Afghanen op. Daarom moeten de EU en Iran een brede dialoog over migratie beginnen. De EU moet ook de inspanningen van Iran blijven steunen om Afgaanse vluchtelingen in de Iraanse maatschappij te integreren. De EU zal humanitaire acties blijven ondernemen (9 miljoen EUR in 2016) als aanvulling op de inspanningen van de Iraanse regering om vluchtelingen toegang tot basisdiensten te verschaffen.

Wat de **buurlanden** betreft, heeft de EU een langdurig partnerschap met **Marokko** op het gebied van migratie en zal de Unie die vruchtbare samenwerking voortzetten zodra de omstandigheden gunstig zijn. In **Algerije** is migratie momenteel geen belangrijk probleem, maar de EU is klaar om de dialoog en de samenwerking op een geschikt ogenblik te verdiepen. Anderzijds zal de Unie de banden met **Egypte** aanhalen, onder andere door meer financiële steun voor capaciteitsopbouw, de bescherming van kwetsbare groepen en sociaal-economische steun aan groepen die vatbaar zijn voor migratie. De

betrokkenheid moet verder worden versterkt in het licht van de groeiende migratiestromen vanuit Egypte op de route door het centrale Middellandse Zeegebied. De gemeenschappelijke acties in de strijd tegen smokkel moeten worden opgedreven als onderdeel van de bredere inzet in het kader van het proces van Khartoem.

**Kernmaatregelen:**

- Pacten sluiten met Jordanië en Libanon, en de beste manier zoeken om de samenwerking tussen de EU en Tunesië op een hoger niveau brengen.
- Pacten opstellen en sluiten met Niger, Nigeria, Senegal, Mali en Ethiopië.
- Klaar staan om de Libische regering van nationale eenheid te helpen bij haar inspanningen om irreguliere migratiestromen te beheren, onder meer door de regionale samenwerking met de zuidelijke buurlanden van Libië en de Sahel te versterken.

#### **4. CONCLUSIE**

Om het effect van onze acties op de buitenlandse dimensie van de Europese agenda inzake migratie te vergroten, stellen de Commissie en de hoge vertegenwoordiger een nieuw, resultaatgericht samenwerkingsconcept voor, het partnerschapskader. Doel is een coherente inzet van de EU, waarbij de Unie en haar lidstaten gecoördineerd optreden. De EU en haar lidstaten moeten hun respectieve instrumenten combineren om met derde landen pacten te sluiten voor een beter migratiebeheer. Dat houdt in dat elk partnerland een combinatie van positieve en negatieve prikkels moet ontwikkelen, die moet worden gebruikt in het duidelijke besef dat de betrekkingen tussen de EU en dat land in het bijzonder zullen worden bepaald door het vermogen en de bereidheid van het land om mee te werken op het gebied van migratiebeheer. Het volledige scala van beleidsgebieden, financiële instrumenten en instrumenten voor externe betrekkingen van de EU moet worden ingezet. In dat verband is het ook van belang dat de inspanningen worden opgedreven voor de uitvoering van het actieplan van Valletta, zoals overeengekomen op de top van Valletta, met inbegrip van de financiële aspecten. Om ervoor te zorgen dat de EU en haar lidstaten samenwerken, moet een coördinatiemechanisme tussen de EU-instellingen en de lidstaten worden ingesteld. Dat betekent dat de eventuele speciale banden tussen de lidstaten en derde landen ten volle moeten worden benut in het voordeel van de EU en de desbetreffende lidstaten.

Op korte termijn wordt voorgesteld om de pacten met Jordanië en Libanon te voltooien, om samen met Tunesië te onderzoeken wat de beste manier is om de samenwerking tussen de EU en Tunesië op een hoger niveau te brengen en om pacten voor te bereiden en te sluiten met Niger, Nigeria, Senegal, Mali en Ethiopië. Ook moet de EU klaar staan om de Libische regering van nationale eenheid te helpen bij haar inspanningen om irreguliere migratiestromen te beheren, onder meer door de regionale samenwerking met de zuidelijke buurlanden van Libië en de Sahel te versterken. Er wordt voorgesteld om, naast de jaarlijkse officiële ontwikkelingshulp van de lidstaten en de EU, bijna 8 miljard EUR te mobiliseren in de periode 2016-2020 als steun voor de uitvoering van de pacten.

Op lange termijn moet de EU haar inspanningen opvoeren om de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding aan te pakken en de capaciteit van de gastgemeenschappen op te bouwen. Volgens de Commissie kan een extra bedrag van 62 miljard EUR worden gemobiliseerd om die problemen aan te pakken, mits alle lidstaten en partners, waaronder internationale financiële instellingen, dezelfde inzet aan de dag leggen als de Commissie en het Europees Parlement volledig achter deze inspanningen staat. Het doel van het nieuwe partnerschapskader is de EU in staat te stellen de grootste migratiestromen sinds de Tweede Wereldoorlog te beheersen. Daarbij zal zij alle aspecten van die migratiecrisis aanpakken, van de onderliggende oorzaken tot de dagelijkse tragedies in het Middellandse Zeegebied. Die doelstellingen kunnen alleen worden bereikt in nauwe en onafgebroken samenwerking tussen de EU en haar lidstaten, met de landen van herkomst en doorreis als partners.

Tegen deze achtergrond wordt de Europese Raad verzocht het volgende te onderschrijven:

- Instelling van een nieuw partnerschapskader om maatregelen en middelen van de EU vrij te maken voor en te concentreren op een beter migratiebeheer met derde landen. De volledige waaier van beleidsmaatregelen en -instrumenten van de EU en de lidstaten moet worden ingezet om dat doel te bereiken. Een combinatie van positieve en negatieve prikkels zal worden geïntegreerd in het ontwikkelings- en handelsbeleid van de EU, zodat de landen die bereid zijn effectief met de EU samen te werken op het gebied van migratiebeheer worden beloond en zij die niet meewerken daarvan de gevolgen ondervinden.
- Opvoering van de inspanningen om het actieplan van Valletta uit te voeren, met inbegrip van de financiële aspecten, zijn van essentieel belang voor dat proces.
- Nauwe en onafgebroken samenwerking tussen de EU-instellingen en de lidstaten bij de uitvoering van de pacten.
- Een snelle inzet van fondsen van de Unie en de begrotingen van de lidstaten, in het bijzonder als aanvulling op het EU-noodtrustfonds voor Afrika, om de pacten te helpen uitvoeren.
- De snelle oprichting van een extern investeringsfonds, met als doel het mobiliseren van maximaal 62 miljard EUR. Daartoe worden de lidstaten, de Europese Investeringsbank en andere internationale financiële instellingen verzocht aan het Fonds bij te dragen.
- Als eerste stap in het proces: het opstellen van specifieke akkoorden met Niger, Nigeria, Senegal, Mali en Ethiopië, en een intensievere samenwerking met Tunesië en Libië.

## Bijlagen

- Bijlage 1: Illegale grensoverschrijdingen naar de EU, terugkeerbesluiten en daadwerkelijke terugkeer, 2014-2015
- Bijlage 2: Dialogen op hoog niveau
- Bijlage 3: Voorbeelden van belangrijke door de EU gefinancierde acties
- Bijlage 4: Financiële toezeggingen en bijdragen van de lidstaten aan de trustfondsen en de faciliteit voor vluchtelingen in Turkije