



Brussel, 14.12.2016
COM(2016) 960 final

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

**Tweede voortgangsverslag over de eerste resultaten van het partnerschapskader met
derde landen in de context van de Europese migratieagenda**

1. Inleiding

Sinds het verslag van oktober¹ zijn de besprekingen met de vijf prioritaire landen, maar ook met andere landen, in een intensief tempo voortgezet op basis van de conclusies van de Europese Raad van oktober. In die conclusies werd speciale aandacht geschonken aan twee gebieden waarop voor de Europese Raad van december resultaten moesten zijn bereikt: de voortgang van de samenwerking met vijf prioritaire landen en de eerste resultaten in termen van een daling van het aantal irreguliere binnenkomsten en een stijging van het aantal terugkeerders. De Europese Raad wees er ook op dat het belangrijk is dat de lidstaten interne maatregelen treffen om het terugkeerproces sneller te laten verlopen, en kwam overeen een mogelijke uitbreiding van de lijst van prioritaire landen te overwegen.

In dit tweede voortgangsverslag worden de sinds oktober ondernomen maatregelen in het kader van het partnerschap en de sindsdien geboekte vooruitgang beschreven. Er zijn op hoog niveau twintig bezoeken gebracht door ministers van de lidstaten, de hoge vertegenwoordiger en leden van de Commissie, ondersteund door technische bijeenkomsten om zoveel mogelijk operationele resultaten te boeken.

Ondanks de korte tijd die sinds de Europese Raad van oktober is verstreken, zijn in de meeste prioritaire landen concrete vorderingen gemaakt. Er is overeenstemming bereikt over belangrijke bouwstenen voor de nieuwe samenwerking op het gebied van terugkeer, en stagnerende terugkeerprocessen zijn weer op gang gebracht. Er is binnen het trustfonds voor Afrika² 1 miljard EUR uitgetrokken voor de in het kader van Valletta overeengekomen doelstellingen. Op de EU-begroting zal in 2017 een bedrag van 726,7 miljoen EUR worden uitgetrokken om de ontwikkeling van de externe dimensie van migratie te blijven ondersteunen. De basis is gelegd om op een centraal punt op EU-niveau gegevens over terugkeer te verzamelen en de administratieve samenwerking inzake terugkeer te versterken.

Wat de operationele resultaten betreft, heeft het aantal migranten dat via Niger de Sahara doorkruist zijn laagste punt bereikt: in mei betrof het 70 000 personen en in november nog slechts 1 500. In Niger zijn 95 voertuigen in beslag genomen en 102 smokkelaars voor de rechter gebracht. Van de aangetroffen irregulier doorreizende migranten zijn er 4 430 met de hulp van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) gerepatrieerd. Daarnaast zijn in 2016 ongeveer 2 700 migranten uit de vijf prioritaire landen vanuit de EU naar hun land van herkomst teruggekeerd.

De afname van de stroom van migranten die binnen Afrika op doorreis zijn, heeft er echter nog niet toe geleid dat in Europa minder migranten aankomen. Het aantal migranten dat vanuit de vijf prioritaire landen via de route door het centrale Middellandse Zeegebied binnenkomt, is in 2016 gestegen tot bijna 59 000, terwijl het totale aantal via deze route aangekomen migranten 173 000 bedroeg. Dit betekent dat het nodig is om de uitvoering van het partnerschapskader voort te zetten en te verbreden.

Het potentieel van het partnerschapskader is nog niet volledig benut. Ten eerste is nog slechts in beperkte mate een koppeling gemaakt met andere beleidsgebieden, zoals legale migratie, handel, energie, landbouw en onderwijs. Dit kan de basis leggen voor een daadwerkelijk partnerschap met derde landen. Het aanpassen van deze beleidsgebieden om ze te goed te laten functioneren in de context van het partnerschapskader zal de komende maanden een

¹ COM(2016) 700 final van 18.10.2016.

² Het Noodtrustfonds voor stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van onregelmatige migratie en ontheemding in Afrika.

belangrijke doelstelling zijn. Ten tweede is gebleken dat de steun van de lidstaten – ook wat de interne dimensie van het migratiebeleid betreft – essentieel is voor het welslagen van dit proces. Deze steun moet worden gecontinueerd en geïntensiveerd naarmate het proces zich verbreedt en verdiept. Ten derde zal het proces van Valletta, dat nog steeds de hoeksteen is van onze aanpak van migratie in Afrika, een nieuwe impuls krijgen met de bijeenkomst van hoge ambtenaren in februari volgend jaar.

Het zal tijd en moeite kosten voordat de intensieve besprekingen met derde landen in het partnerschapskader tot alle verwachte resultaten leiden. Met de uitvoering van projecten om de dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie aan te pakken, de nieuwe procedures voor identificatie en terugkeer, en de gerichte maatregelen voor het stoppen van smokkel op belangrijke punten langs de migratieroutes naar Europa, is de basis gelegd die de komende maanden zichtbare resultaten moet opleveren.

2. Vooruitgang met betrekking tot de prioritaire landen en eerste resultaten inzake aantal binnenkomende en terugkerende migranten

2.1 Prioritaire partnerschapslanden – geboekte resultaten

Niger

Niger is als doorgangslaan op de route van Afrika ten zuiden van de Sahara naar het Middellandse Zeegebied van kritiek belang. Het is bovendien een land dat, wat zijn bestuur en zijn ontwikkelingsbehoeften betreft, voor enorme uitdagingen staat. Het heeft te kampen met een binnenlands vluchtelingenprobleem als uitvloeisel van de crises rond het Tsjaadmeer en in Mali. Ondanks dat werkt Niger intensief samen met de EU om met name migrantensmokkel te bestrijden en de stroom irreguliere migranten in te dammen en is het land een uitstekend voorbeeld dat laat zien hoe de EU en haar lidstaten hun diverse instrumenten en werkmethoden in breed bestek kunnen combineren

De samenwerking is ondersteund door middel van een reeks bezoeken uit de EU op hoog niveau: de Duitse bondskanselier heeft Niger bezocht in oktober, gevolgd door de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken begin november en de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken in december. Het bezoek van de president van Niger aan Brussel op 15 december is de afsluiting van een jaar van zeer intensieve besprekingen en maakt het mogelijk om overeenstemming te bereiken over de volgende stappen.

Op basis van de afspraken is de regio Agadez als belangrijkste actieterrein uitgekozen. Dat betekent dat we de strijd met de migrantensmokkelaars en mensenhandelaars moeten aangaan, maar voor een duurzame oplossing is het ook essentieel dat we migranten helpen om naar huis terug te keren en de mensen ter plaatse alternatieve economische kansen bieden. Bovendien moet worden voorkomen dat de migratie zich naar andere routes verlegt.

Op al deze punten is actie ondernomen. Het aantal personen dat zich vanuit Niger aan de gevaarlijke doortocht door de Sahara waagt, is gedaald van 70 000 in mei tot rond 1 500 in oktober³. Het aantal migranten dat voor repatriëring aan de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is overgedragen, is bovendien gestegen van gemiddeld 350 personen per maand in de periode voor de zomer tot 1 100 in november. 4 430 van deze personen zijn al met begeleiding vrijwillig teruggekeerd naar hun land. Ook wat de inbeslagname van uitrusting en de aanhouding van smokkelaars betreft, heeft de trend zich doorgezet. Tussen

³ Niger Flow Monitoring Points, IOM Statistical Report Overview, november 2016.

medio juli en eind oktober zijn 95 voertuigen in beslag genomen, 102 smokkelaars voor de rechter gebracht en 9 gendarmes aangehouden wegens corruptie in verband met migratie.

De rechtstreekse steun van de EU was voor dit alles essentieel. Deze omvat mede praktische ondersteuning op het terrein bij de opzet en uitvoering van kortetermijnacties om mensensmokkel en mensenhandel aan te pakken. Het kantoor in Agadez van de GVDB⁴-missie Sahel Niger van de Europese Unie is nu operationeel en heeft sinds april een aantal opleidingen verzorgd, waaronder twintig opleidingssessies inzake migratie, inlichtingen en aanhoudingstechnieken voor 360 leden van de binnenlandse veiligheidstroepen. Het kantoor zal worden versterkt met twee extra personeelsleden die afkomstig zijn van de Commissie en de EDEO en het Europees Grens- en kustwachtagentschap zal een verbindingsfunctionaris inzetten.

Ook de EU-fondsen worden ingezet om de resultaten voort te zetten en te verspreiden. Het EU-trustfonds voor Afrika zal in zes centra steun verlenen aan 30 000 kwetsbare migranten die op de migratieroute zijn aangetroffen en helpen bij de terugkeer van 12 000 migranten naar de gemeenschap waaruit zij afkomstig zijn. Daarnaast wordt in het kader van de economische programma's van de lidstaten steun verleend aan 1 400 Nigerezen in doorreisgebieden die als zelfstandige willen werken en aan 6 000 jongeren die hun vaardigheden willen verbeteren om hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren. Om onmiddellijk effect te sorteren, heeft de Commissie ook in het kader van het EU-trustfonds voor Afrika een op korte termijn effectief project⁵ opgezet, dat een rechtstreeks antwoord biedt op het verzoek van Niger om snel en zichtbaar een alternatieve inkomstenbron te kunnen bieden in plaats van de smokkelarij. Voor de langere termijn werken de EU en de lidstaten aan een aanpak van de dieperliggende oorzaken en streven zij ernaar om de plaatselijke economie met een begrotingssteunpakket duurzame alternatieven te bieden.

Aangezien Niger grote problemen heeft met de opvang en bescherming van ontheemde bevolkingsgroepen, krijgt het land ook steun in de vorm van regionale maatregelen om de toegang tot de procedure voor de vaststelling van de status, de opvangvoorzieningen en de bijstand aan asielzoekers in Niger te faciliteren.

Tot slot is het ook belangrijk dat de resultaten kunnen worden gemeten. De EU werkt er samen met de IOM aan om betere gegevens te kunnen verzamelen. Daarbij worden op veertig strategische locaties langs de migratieroutes de migratiestromen en -routes, de demografische gegevens over de migranten en de drijfveren voor migratie in kaart gebracht.

Volgende stappen:

- *doorgaan met maatregelen om mensensmokkel en mensenhandel te bestrijden en daarbij voortbouwen op de al behaalde resultaten;*
- *een actieplan voor de middellange en de lange termijn uitwerken, gericht op de dieperliggende oorzaken, en economische alternatieven bieden in de regio's die het meest onder irreguliere migratie te lijden hebben;*
- *mogelijke verlegging van de migratieroutes in het oog houden;*
- *een verbindingsfunctionaris van het Europees Grens- en kustwachtagentschap inzetten;*
- *zorgen dat alle nodige EU-medewerkers worden gedetacheerd en dat het EUCAP-kantoor in Agadez volledig operationeel is, ook voor opleidingsdoeleinden.*

⁴ GVDB: gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid.

⁵ Dit „Plan d'action à impact économique rapide à Agadez” is ter goedkeuring voorgelegd aan het Operationeel Comité van het EU-trustfonds voor Afrika.

Nigeria

Nigeria is een belangrijke partner in de regio, die met de EU betrekkingen heeft opgebouwd op een groot aantal uiteenlopende beleidsgebieden. Er is derhalve veel contact op hoog niveau, zoals de bezoeken van de Duitse minister van Buitenlandse Zaken aan Nigeria en de Nigeriaanse minister van Buitenlandse Zaken aan Italië in oktober. Deze actielijnen komen bijeen op de ministeriële bijeenkomst EU-Nigeria, die volgend voorjaar zal plaatsvinden.

Nigeria is nog steeds een land waar veel irreguliere migranten in de EU vandaan komen: in 2016 zijn 35 998 personen via het centrale Middellandse Zeegebied in de EU aangekomen. Meer dan 200 000 Nigeriaanse burgers wonen legaal in Europa en elk jaar worden gemiddeld 30 000 tot 40 000 nieuwe verblijfsvergunningen verstrekt.

Migratie is al een belangrijk aspect van de betrekkingen tussen Nigeria en de EU. De praktische samenwerking met Nigeria inzake overname functioneert beter dan met de andere prioritaire landen, en verloopt steeds beter. In 2016 zijn tot medio november in totaal bijna 2 000 irregulier in de EU verblijvende Nigerianen teruggekeerd⁶. Het effectieve terugkeerpercentage voor Nigeria is in 2016 verbeterd, maar is nog relatief laag, wat op problemen binnen lidstaten wijst. Van de noodreisdocumenten waarom de lidstaten hebben gevraagd, is door de Nigeriaanse autoriteiten 65% afgegeven. De samenwerking met het Europese Grens- en kustwachtagentschap is nog steeds positief; in november heeft in drie Europese landen een vaststellingsmissie plaatsgevonden om de nationaliteit van kandidaat-terugkeerders vast te stellen. Voor het eind van het jaar zijn nog twee missies in lidstaten gepland om te helpen bij de identificatie van Nigeriaanse staatsburgers. In een aantal lidstaten zijn verbindingsfunctionarissen uit Nigeria gestationeerd ter ondersteuning van de identificatie van via het centrale Middellandse Zeegebied aangekomen migranten.

Tegen de achtergrond van deze positieve samenwerking op het gebied van terugkeer en overname zijn, ook om te zorgen voor gelijke behandeling overall in de EU, in oktober onderhandelingen begonnen over een overnameovereenkomst tussen de EU en Nigeria. De volgende besprekingsronde zal begin 2017 in Brussel worden gehouden en de verwachting is dat de besprekingen snel kunnen worden afgesloten.

Ook de praktische samenwerking zal worden opgevoerd. De samenwerking op het gebied van mensensmokkel zal verder worden geïntensiveerd door middel van een samenwerkingsplatform over migrantensmokkel dat in oktober van start is gegaan.

De Nigeriaanse problemen op beschermingsgebied worden aangepakt met verschillende vormen van steun. De problemen op beschermingsgebied worden bijvoorbeeld centraal gesteld in de humanitaire hulp van de EU en er wordt specifieke steun verleend inzake met name kindbescherming.

Nigeria is momenteel nog steeds een relatief kleine begunstigde van het EU-trustfonds voor Afrika: er zijn vijf projecten goedgekeurd. Wat de Boko Haramcrisis betreft, biedt het EU-trustfonds voor Afrika een brede aanpak op het gebied van stabiliteit en weerbaarheid. De projecten richten zich met name op omstreeks 280 000 rechtstreekse begunstigten (binnenlands ontheemden, terugkeerders en opvanggemeenschappen) in het noordoosten van het land. De bijstand biedt toegang tot basisdiensten en betere kansen op sociaal-economisch gebied en het gebied van levensonderhoud, alsmede versterking van de gemeenschapszin, met inbegrip van conflictbeheersing en -preventie. Nog eens drie projecten op het gebied van terugkeer en re-integratie van irreguliere migranten en het bestrijden van radicalisering zitten

⁶ De terugkeergegevens zijn gebaseerd op de antwoorden van 27 lidstaten en 2 geassocieerde Schengenlanden op een speciale vragenlijst.

in de pijplijn. De Europese Commissie zal nog meer projecten ontwikkelen ter ondersteuning van met name activiteiten op het gebied van de re-integratie van terugkerende migranten en migratiebeheersing. In het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)⁷ wordt een aantal migratiegerelateerde projecten aanbesteed.

Volgende stappen:

- *doorgaan met de ontwikkeling van projecten en initiatieven tegen mensensmokkel en mensenhandel, onder meer met steun van Europol en het Europees Grens- en kustwachtagentschap;*
- *de onderhandelingen met Nigeria over een overnameovereenkomst met de EU afronden en goede praktijken op het gebied van terugkeer stimuleren, onder andere door interne knelpunten aan te pakken;*
- *initiatieven ontwikkelen om de dieperliggende oorzaken van migratie aan te pakken en investeringen te stimuleren.*

Senegal

De dialoog met Senegal is sinds oktober verder geïntensiveerd in verband met het feit dat in 2016 via het centrale Middellandse Zeegebied tot dusver 9 548 Senegalezen zijn aangekomen. De commissaris voor Internationale Samenwerking en Ontwikkeling en vervolgens de Italiaanse minister van Buitenlandse Zaken hebben het land bezocht. De hoge vertegenwoordiger van de EU/vicevoorzitter heeft deelgenomen aan het derde internationale forum over vrede en veiligheid in Afrika, dat in december in Dakar werd gehouden en ook gelegenheid bood tot bilaterale besprekingen. Ook de technische contacten worden geïntensiveerd; de onderhandelingen tussen het Europees Grens- en kustwachtagentschap en de Senegalese autoriteiten over werkafspraken zijn gevorderd. De officiële contactpunten bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn inmiddels ingesteld.

Vanaf begin dit jaar tot medio november zijn niet meer dan 435 irregulier in de EU verblijvende Senegalezen teruggekeerd. Senegal heeft onlangs aangeboden om meer bijstand te verlenen bij de aanpak van migranten die via het centrale Middellandse Zeegebied binnenkomen. De samenwerking bij de identificatie en documentatie moet verbeteren, want die verloopt nog steeds traag en gecompliceerd, en de geplande missies zijn nog niet uitgevoerd. Om operationele resultaten te kunnen boeken, moet de verbeterde gang van zaken nauwlettend in het oog worden gehouden en ervoor worden gezorgd dat de verbetering duurzaam is. Aandacht is nodig voor de samenwerking inzake terugkeer, gezien de omvangrijke wettelijke mogelijkheden die er bestaan: er verbleven in 2015 meer dan 230 000 Senegalezen legaal in de EU en jaarlijks verstrekken de EU-lidstaten gemiddeld 15 000 tot 20 000 nieuwe verblijfsvergunningen aan Senegalese burgers⁸.

Tegelijkertijd werken de EU-fondsen ook aan de dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie door middel van werkgelegenheidsprojecten voor jongeren die in het kader van het EU-trustfonds voor Afrika worden opgezet. Deze projecten steunen 600 plaatselijke bedrijven en boerderijen met technische bijstand op maat. Zij bieden direct en indirect tot 24 000 mensen een baan, en geven 12 000 jongeren toegang tot beroepsopleidingen in sectoren als de agro-industrie, de bosbouw, het toerisme en de visserij. Er wordt in Senegal ook een regionaal project ter ondersteuning van rechtshandavingsinstanties uitgevoerd. Met nieuwe projecten

⁷ http://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund_en

⁸ Gegevens van Eurostat.

die momenteel in ontwikkeling zijn, worden de activiteiten uitgebreid met betere migratiebeheersing en facilitering van de re-integratie van 3 000 Senegalezen en voorlichting aan 200 gemeenschappen en 30 000 potentiële migranten. Ook zal steun worden verleend voor de consolidatie van de bevolkingsregistratiesystemen en zullen economische kansen en werkgelegenheid worden geschapen in regio's waaruit veel mensen willen migreren. In oktober 2016 is voorts een EOF-project goedgekeurd inzake binnenlandse veiligheid en grensbeheer, dat de capaciteit van de binnenlandse veiligheidsdiensten versterkt om terrorisme, georganiseerde misdaad en irreguliere migratie te bestrijden en het grensbeheer te verbeteren.

Volgende stappen:

- *doorgaan met het stimuleren van praktische samenwerking op het gebied van terugkeer en overname, onder andere met behulp van speciale missies naar de lidstaten;*
- *de samenwerking bij de bestrijding van mensensmokkel en de aanpak van de dieperliggende oorzaken stimuleren, onder andere door de projecten in het kader van het EU-trustfonds voor Afrika snel uit te voeren.*

Mali

Mali is een belangrijk land van herkomst en doorreis voor migranten en kampt met aanzienlijke politieke en ontwikkelingsproblemen. In 2016 zijn 9 305 personen vanuit Mali via het centrale Middellandse Zeegebied irregulier Europa binnengekomen, meer dan in 2015. Meer dan 100 000 Malinese burgers wonen legaal in Europa en elk jaar worden gemiddeld 6 000 tot 8 000 nieuwe verblijfsvergunningen verstrekt.

De dialoog en de samenwerking zijn, ook op hoog niveau, opnieuw geïntensiveerd: de ministers van Buitenlandse Zaken van Nederland en die van Italië hebben een bezoek gebracht. Mali zit momenteel het stuurcomité van het proces van Rabat voor en zal daarom een belangrijke rol spelen bij de voorbereiding van de bijeenkomst in Valletta van hoge ambtenaren in februari 2017. De versterkte samenwerking is vastgelegd in de gezamenlijke verklaring die is afgelegd tijdens het bezoek dat de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken op 10 en 11 december namens de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter aan Mali bracht.

De situatie op beschermingsgebied blijft bijzonder zorgwekkend: er verblijven 135 000 vluchtelingen uit Mali in de buurlanden in West-Afrika. De Europese Commissie verleent fundamentele humanitaire bijstand aan Malinese vluchtelingen in Burkina Faso, Mauritanië en Niger. Het EU-trustfonds voor Afrika zal steun verlenen voor weerbaarheid en zelfvoorziening van deze vluchtelingenpopulaties. Het zal in samenwerking met de UNHCR bijdragen aan het vreedzaam samenleven van ontheemdenpopulaties en gastgemeenschappen en de vrijwillige repatriëring van vluchtelingen faciliteren.

Het aantal terugkerende Malinese migranten is nog steeds significant laag: in totaal zijn sinds het begin van het dit jaar 119 Malinezen naar hun land teruggekeerd. De praktische regelingen inzake overname, met inbegrip van de afgifte van noodreisdocumenten, variëren aanzienlijk, afhankelijk van het betrokken consulaat, en verschillende lidstaten maken melding van moeilijkheden en vertragingen. Om deze aan te pakken, heeft Mali samen met de EU gewerkt aan de terugkeer van irregulier in de EU verblijvende personen volgens de door de partijen afgesproken standaardprocedures, met inachtneming van elkaars wederzijdse verplichtingen. Daartoe zijn missies uitgevoerd.

Mali is verder een belangrijk doorreisland voor migranten uit de West-Afrikaanse landen die naar het Middellandse Zeegebied reizen. Door de maatregelen die Niger tegen mensensmokkel neemt, bestaat het risico dat Mali steeds vaker als alternatieve doorreisroute zal worden gekozen. Dit wordt ook bevorderd door de uiterst volatiele veiligheidssituatie in het centrale en het noordelijke deel van het grondgebied. Mali heeft te kennen gegeven zich sterk te zullen inzetten voor de bestrijding van illegale mensensmokkelactiviteiten en de criminele netwerken te zullen aanpakken. Op dit gebied zal de komende maanden zeer intensief worden samengewerkt om de doorreisaspecten van migratie in Mali aan te pakken, met volledige inachtneming van het Ecowas-kader⁹.

Mali is nog steeds een van de belangrijkste begunstigden van middelen die in het kader van het EU-trustfonds voor Afrika worden verstrekt. Naast de projecten die sinds januari 2016 in het kader van het trustfonds al zijn goedgekeurd, zullen binnenkort naar verwachting nog eens drie projecten worden goedgekeurd die betrekking hebben op een biometrisch bevolkingsregister, re-integratie van terugkeerders, voorlichtingscampagnes over de risico's van irreguliere migratie en werkgelegenheid voor 8 000 jongeren in rurale en stedelijke gebieden. Deze projecten zullen worden gebruikt voor bijstand aan 16 000 gestrande migranten, terugkeer van 4 000 migranten die op doorreis zijn naar de buurlanden en duurzame re-integratie van 4 000 Malinezen in hun gemeenschap van herkomst.

Volgende stappen:

- *een intensieve dialoog blijven voeren met Mali als voorzitter van het proces van Rabat bij de voorbereidingen voor de bijeenkomst in Valletta van hoge ambtenaren in februari 2017;*
- *de situatie op het gebied van bescherming en ontheemding monitoren en aanpakken;*
- *de samenwerking met Mali inzake het doorreisaspect met voorrang intensiveren;*
- *de samenwerking op het gebied van effectieve terugkeer versterken.*

IOM-project voor West-Afrika en Libië

In de context van het partnerschapskader heeft de EU samen met Duitsland en Italië in veertien landen een innovatief regionaal initiatief met de Internationale Organisatie voor Migratie opgezet. Met dit nieuwe initiatief voor de bescherming en re-integratie van migranten in Afrika is 100 miljoen EUR gemoeid. Het houdt in:

- 1) steun voor de vrijwillige terugkeer en re-integratie van 24 000 migranten uit doorreislanden in Afrika en de re-integratie van personen die vanuit Europa naar hun gemeenschap van herkomst terugkeren;
- 2) oprichting van advies- en hulpcentra langs de migratieroutes in Niger, Mali en Burkina Faso, om 58 000 kwetsbare migranten in nood bij te staan;
- 3) voorlichting aan 200 000 migranten die onderweg zijn gestrand en potentiële migranten in 2000 gemeenschappen over de risico's die aan irreguliere migratie verbonden zijn, alternatieven in de vorm van legale en veilige migratie, rechten en plichten en mogelijkheden voor vrijwillige terugkeer en re-integratie;
- 4) systematisch verzamelen van gegevens op strategische locaties langs de migratieroutes. De

⁹ In het protocol betreffende het vrije verkeer van personen, verblijf en vestiging van de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (Ecowas) wordt bepaald dat burgers van de Gemeenschap het recht hebben om het grondgebied van de lidstaten [van Ecowas] binnen te komen, er te verblijven en zich er te vestigen.

verzamelde gegevens betreffen met name de demografische kenmerken van de migranten, de migratiestromen en de migratieroutes. Daarnaast zal meer gedetailleerde informatie worden verzameld over de drijfveren voor migratie.

Om de duurzaamheid en de coördinatie van de maatregelen te verbeteren, zal aandacht worden geschonken aan capaciteitsopbouw bij de nationale autoriteiten en stakeholders. Dat geldt voor alle maatregelen, of deze gericht zijn op bescherming, terugkeer en re-integratie, op voorlichting en bewustmaking of op het verzamelen en analyseren van gegevens.

Ethiopië

Via het centrale Middellandse Zeegebied zijn in 2016 tot dusver 3 363 migranten binnengekomen. Meer dan 30 000 Ethiopiërs wonen legaal in Europa en elk jaar worden gemiddeld 4 000 tot 5 000 nieuwe verblijfsvergunningen verstrekt.

Het land verkeert in een bijzonder moeilijke positie als gevolg van de complexe politieke situatie. Om de politieke hervormingen te bewerkstelligen die noodzakelijk zijn om tegemoet te komen aan de grieven die de oorzaak zijn van de onrust in het land sinds november 2015, zal de EU constant met de Ethiopische regering in gesprek moeten blijven. De binnenlandse stabiliteit van Ethiopië en de omliggende regio staat op het spel; het optreden van de EU moet ertoe bijdragen dat een grootschalige crisis in de regio, met alle gevolgen van dien, wordt voorkomen.

Sinds oktober is zeer weinig vooruitgang geboekt op het gebied van terugkeer en overname, mede in het licht van de politieke situatie. In totaal zijn sinds het begin van dit jaar 172 irregulier in een EU-land verblijvende Ethiopiërs naar hun land teruggekeerd. Ondanks de problemen is de technische dialoog voortgezet en zijn in dit verband bemoedigende tekenen te zien. Er wordt een workshop over overname voorbereid, die begin 2017 zal plaatsvinden. Ethiopië zal verder op 15 december 2016 het voorzitterschap van het proces van Khartoem overnemen.

De samenwerking op het gebied van overname maakt deel uit van de bredere activiteiten die de EU op het gebied van migratie onderneemt. Na Uganda is Ethiopië het Afrikaanse land met het hoogste aantal vluchtelingen: 783 000. De steun van de EU voor ontwikkeling en bescherming in Ethiopië is tijdens de uitvoering van het regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma (RDPP) voor de Hoorn van Afrika voortgezet. Deze is met name gericht op meer dan 100 000 van de naar schatting 415 000 Somalische en Eritrese vluchtelingen die momenteel in Ethiopië verblijven en er zijn in dat verband ook specifieke maatregelen genomen voor de bescherming van kinderen. Ethiopië is een van de grootste begunstigden van het EU-trustfonds voor Afrika: er is bijvoorbeeld een trustfondsproject om de weerbaarheid te vergroten van een miljoen boeren in kwetsbare gebieden waar vaak gewelddadige conflicten heersen. Er zitten nog meer programma's in de pijplijn: ondersteuning van het scheppen van werkgelegenheid, met name voor vluchtelingen, en ondersteuning van de oprichting van een nationaal burgeridentificatiesysteem en bevolkingsregister. De EU heeft zich bereid verklaard om financiële steun te verlenen aan de geplande industrieterreinen die niet alleen voor Ethiopiërs banen moeten opleveren, maar waar ook zo'n 30 000 banen zullen worden gereserveerd voor vluchtelingen.

Volgende stappen:

- *een intensieve dialoog blijven voeren met Ethiopië als voorzitter van het proces van Khartoem bij de voorbereidingen voor de bijeenkomst in Valletta van hoge ambtenaren in februari 2017;*
- *blijven voortbouwen op eerdere stappen om de samenwerking op het gebied van terugkeer en overname te verbeteren;*
- *de steun aan Ethiopië als doorreis- en bestemmingsland voor migranten en vluchtelingen verder versterken.*

2.2 Ontwikkeling van de samenwerking op het gebied van migratiebeheersing met andere landen

Zoal uit dit verslag blijkt, is de in de context van het partnerschapskader geboekte vooruitgang, wat de vijf prioritaire landen betreft, ongelijkmatig en is het dus noodzakelijk om voortdurend in gesprek te blijven. Gezien de specifieke financiële en politieke inzet die vereist is om met deze vijf landen verdere vooruitgang te bewerkstelligen, lijkt dat een voorwaarde te zijn waaraan niet mag worden getornd.

Tegelijkertijd moet de samenwerking inzake migratie in de geest van het partnerschapskader ook met andere dan de prioritaire landen worden versterkt. Dat maakt het ook mogelijk om het aantal prioritaire landen in de nabije toekomst uit te breiden.

Jordanië, Libanon

De prioriteiten van het partnerschap met Libanon en het bijbehorende pact (waarin de wederzijdse verbintenissen inzake het omgaan met de gevolgen van de vluchtelingencrisis zijn vastgelegd) zijn op 11 november 2016 goedgekeurd. Over de prioriteiten van het partnerschap met Jordanië, die eveneens van een pact vergezeld gaan, is overeenstemming bereikt en zij zouden voor het eind van het jaar, tijdens de komende vergadering van de Associatieraad, formeel moeten worden goedgekeurd. De prioritaire maatregelen in het pact zullen worden gefinancierd uit de aanvullende EU-middelen die op de conferentie van Londen voor Libanon en Jordanië zijn toegezegd, waarvan ten minste 1 miljard EUR zal worden toegewezen in 2016 en 2017. Tot 1 november 2016 had de EU voor Libanon en Jordanië al 666 miljoen EUR vastgelegd via haar diverse instrumenten, waaronder het regionaal trustfonds van de EU in respons op de Syrische crisis en het instrument voor humanitaire hulp.

De EU zal op deze basis beginnen met de onderhandelingen over de overeenkomsten inzake overname en visumfacilitering met Jordanië, en de onderhandelingen over het mobiliteitspartnerschap met Libanon vervroegen.

Afghanistan, Pakistan, Bangladesh, Iran

Wat ***Afghanistan*** betreft, is de uitvoering van de gezamenlijke actie inzake migratieaangelegenheden tussen Afghanistan en de EU voortgezet met de eerste vergadering van de gezamenlijke werkgroep op 30 november.

Wat ***Pakistan*** betreft, is het onderwerp migratie – met speciale aandacht voor de uitvoering van de overnameovereenkomst met Pakistan – aan de orde gekomen op de vergadering van de gezamenlijke commissie EU-Pakistan van 24 november. Met deze activiteiten zijn al resultaten op het gebied van terugkeer geboekt. De Commissie heeft bovendien de werkzaamheden versneld voor de oprichting van een elektronisch platform dat problemen met de verwerking van overnamedossiers moet helpen oplossen.

Intensievere besprekingen over migratiegerelateerde vraagstukken met *Iran*, dat een land van herkomst, doorreis en bestemming is waar een groot aantal vluchtelingen verblijft, zullen worden voortgezet en in de eerste helft van 2017 zal volgens plan een brede dialoog over migratie van start gaan.

De EU is van plan om in de context van het partnerschapskader de samenwerking in de komende maanden te intensiveren en ervoor te pleiten dat samen met de UNHCR een *regionale aanpak* wordt gevolgd om de bescherming en duurzame re-integratie te ondersteunen van Afghanen die in hun regio van herkomst ontheemd zijn geraakt.

De EU heeft haar politieke contacten met *Bangladesh* geïntensiveerd als vervolg op de afspraak om standaardwerkmethoden te ontwikkelen inzake terugkeer, identificatiemissies, informatiecampagnes en re-integratieprojecten. Laatstgenoemde projecten zullen binnenkort van start kunnen gaan, indien de in april 2016 begonnen migratiedialoog voldoende vooruitgang te zien geeft. De samenwerking met Bangladesh zal de komende maanden worden geïntensiveerd met het oog op de voorbereidingen voor uitgebreidere ondersteuning in de context van het partnerschapskader.

Egypte

Hoewel het aantal irreguliere migranten uit Egypte dit jaar met naar schatting 15% is toegenomen (ongeveer 13 000 migranten kwamen vanuit Egypte in Italië aan), blijft het totale aantal relatief laag en neemt de migratie sinds oktober af. De situatie wordt nog steeds nauwlettend gevolgd en de dialoog is geïntensiveerd met de bezoeken van de commissaris voor het Europese Nabuurschapsbeleid in oktober en de commissaris voor Migratie, Binnenlandse Zaken en Burgerschap in november. Het Europese Grens- en kustwachtagentschap bracht in oktober een verkennend bezoek aan Egypte.

In het kader van het regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma (RDPP) voor Noord-Afrika wordt steun verleend voor UNHCR-acties in verband met de behoeften aan internationale bescherming in Egypte. Migratie en mobiliteit zullen ook deel uitmaken van de toekomstige prioriteiten van het partnerschap tussen de EU en Egypte, dat de komende drie jaar het kader zal vormen voor de bilaterale steun van de EU in het kader van het herziene Europese nabuurschapsbeleid. Het regionale trustfonds van de Europese Unie in respons op de Syrische crisis en het EU-trustfonds voor Afrika bieden aanvullende instrumenten voor financiële bijstand voor capaciteitsopbouw, bescherming van kwetsbare groepen, sociaal-economische steun voor groepen die vatbaar zijn voor migratie, en versterking van gezamenlijke acties tegen mensensmokkel en -handel.

De prioriteiten van het partnerschap met Egypte zullen ook betrekking hebben op migratie. Zodra de prioriteiten zijn bevestigd, zal de EU onmiddellijk de samenwerking met Egypte op dit vlak intensiveren door speciale bezoeken van hoge ambtenaren en met steun van de betrokken EU-agentschappen en lidstaten.

Libië

Libië blijft het belangrijkste vertrekpunt voor de route door het centrale Middellandse Zeegebied, en een knooppunt van verschillende migratieroutes vanuit zowel West-Afrika als de Hoorn van Afrika. Zolang er geen goed functionerende nationale regering is die volledige controle heeft over alle wetshandavings- en militaire entiteiten, kan de EU slechts in beperkte mate in Libië optreden op het gebied van migratie.

Naast de bestaande samenwerking tussen de lidstaten in het Middellandse Zeegebied en de Libische kustwacht via het netwerk Seahorse Mediterraneo, zijn sinds juni 2016 een aantal projecten in gang gezet, waaronder opleiding voor de Libische kustwacht door Operatie EUNAVFOR MED Sophia en voorbereidingen voor de oprichting van het Libische coördinatiecentrum voor redding op zee, met steun van de Italiaanse kustwacht¹⁰. De lidstaten worden uitgenodigd de noodzakelijke bijdragen te doen om de volledige operationele capaciteit van Operatie Sophia te behouden.

In augustus is het comité van de EU en Libië voor geïntegreerd beheer van landsgrenzen opgericht als forum voor uitwisselingen over grensbeheer. De trilaterale bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken van Libië, Niger en Tsjad over grensbeheer, met steun van de EU, werd vervolgd met een vergadering tussen de EU-delegaties in deze landen, en voor begin 2017 staat een nieuwe bijeenkomst gepland.

De komende maanden wil de EU samen met de internationale partners, met name de IOM, de reeds aanzienlijke inspanningen met betrekking tot de humanitaire situatie van in Libië gestrande migranten intensiveren.

De kerndoelstelling van dergelijke samenwerking zal zijn om alternatieve terugkeermogelijkheden te bieden voor migranten die in barre omstandigheden leven. Er worden momenteel projecten voor ongeveer 20 miljoen EUR uitgevoerd, die zich richten op het bevorderen van de vrijwillige terugkeer van gestrande migranten, ondersteuning van gastgemeenschappen door werkgelegenheid te scheppen voor lokale gemeenschappen en migranten, bijstand aan kwetsbare migranten en verbetering van de leefomstandigheden in detentiecentra. Het is de bedoeling deze acties verder op te voeren, naast de training van de kustwacht die momenteel wordt verstrekt. Naast de inspanningen om de belangrijkste migratiekwesaties in het land in kaart te brengen en een proefproject gericht op stabilisering van gemeenschappen in gebieden die worden geconfronteerd met binnenlandse ontheemding en migranten op doorreis, wordt een maatregel van 20 miljoen EUR uitgevoerd om migranten te helpen op ontschepingspunten en in detentiecentra, alsmede om meer humanitaire repatriëringen uit te voeren (initieel streefcijfer: 5 000 migranten) en re-integratie te bevorderen.

West-Afrika

De irreguliere migratie vanuit ***Ivoorkust*** naar Europa is gestaag toegenomen, van 2 000 personen in 2014 tot 5 000 in 2015 en 10 000 tussen januari en september 2016¹¹. ***Guinee*** behoort al enkele maanden tot de top vijf van landen van herkomst van migranten en neemt de tweede plaats in wat betreft het aantal migranten in Agadez. ***Ghana*** is een land van herkomst en doorreis, zowel van legale als irreguliere migranten. In 2015 verbleven ongeveer 125 000 Ghanezen legaal in de EU en in datzelfde jaar werd van 5 600 Ghanezen vastgesteld dat zij irregulier in de EU verbleven.

Deze drie belangrijke sub-Saharaanse landen van herkomst en doorreis van irreguliere migranten vallen niet onder het EU-trustfonds voor Afrika¹². Om een dialoog in te stellen en

¹⁰ De doelstelling is om de Libische kustwacht in staat te stellen de grens te bewaken en zoek- en reddingsacties uit te voeren, alsmede andere kustwachttaken te vervullen (b.v. visserijcontrole, voorkomen van oliesmokkel) langs de Libische kust.

¹¹ Gegevens van het Europese Grens- en kustwachtagentschap; op 1 december had Italië meer dan 12 000 mensen uit Ivoorkust geregistreerd in 2016.

¹² Het EU-trustfonds voor Afrika heeft momenteel betrekking op 23 landen: Burkina Faso, Kameroen, Tsjad, Gambia, Mali, Mauritanië, Niger, Nigeria, Senegal, Algerije, Egypte, Marokko, Tunesië, Libië, Djibouti, Eritrea, Ethiopië, Kenia, Somalië, Zuid-Sudan, Sudan, Tanzania en Uganda.

afspraken te maken over doelstellingen en streefcijfers met betrekking tot migratie, zal de EU voorstellen het geografische toepassingsgebied van het trustfonds uit te breiden.

Ook zal verdere steun worden verstrekt aan *Mauritanië*, een belangrijk land van doorreis, dat al samenwerkt met de EU op het gebied van migratiebeheer.

Dankzij de recente verkiezingen in *Gambia* ontstaan nieuwe mogelijkheden voor versterking van de bilaterale betrekkingen met dit land van herkomst, van waaruit in 2016 meer dan 11 000 personen irregulier in de EU aankwamen via het centrale Middellandse Zeegebied.

Hoorn van Afrika

Sinds november 2015 is de EU steeds meer gaan samenwerken met de regio, zoals overeengekomen tijdens de top van Valletta,

Het proces van Khartoem biedt een specifiek kader voor de aanpak van alle aspecten van migratiebeheer, waaronder het bevorderen van de samenwerking bij de bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel binnen en tussen alle landen in de regio, met name vanuit Ethiopië naar Egypte via Sudan. Op 16 december zal in Addis Abeba een vergadering van de hoge ambtenaren van het proces plaatsvinden om de volgende stappen voor de samenwerking voor te bereiden.

De EU zet zich specifiek in voor de bescherming en ondersteuning van vluchtelingen in de regio. Naast humanitaire hulp zijn in het kader van het regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma voor de Hoorn van Afrika vijf projecten uitgevoerd voor bescherming en duurzame bestaansmiddelen voor vluchtelingen en gastgemeenschappen in Ethiopië, Kenia, Somalië, Sudan en Uganda, en is het optreden in Uganda geïntensiveerd na de recente instroom van mensen die gedwongen ontheemd zijn geraakt door het conflict in Zuid-Sudan. Kenia heeft aangekondigd het vluchtelingenkamp Dadaab, waar momenteel 350 000 Somalische vluchtelingen verblijven, te zullen sluiten. Als deze beslissing inderdaad wordt doorgevoerd, zal dit ernstige negatieve gevolgen voor de hele regio hebben.

Volgende stappen

- *afronding van de formele goedkeuring van het pact voor Jordanië en start van onderhandelingen over visumversoepelings- en overnameovereenkomsten;*
- *afronding van de onderhandelingen over een mobiliteitspartnerschap met Libanon;*
- *versterking van de regionale werkzaamheden met betrekking tot Afghaanse ontheemden om hun duurzame re-integratie te bevorderen, in samenwerking met de UNHCR;*
- *intensivering van de werkzaamheden met Egypte op basis van de partnerschapsprioriteiten, die momenteel worden afgerond;*
- *verdere intensivering van de werkzaamheden in Libië om de situatie van daar gestrande migranten aan te pakken;*
- *uitbreiding van het geografische toepassingsgebied van het EU-trustfonds voor Afrika tot Ivoorkust, Ghana en Guinee;*
- *voortzetting en uitbreiding van de samenwerking in het kader van het proces van Khartoem.*
-

3. Belangrijkste hulpmiddelen en instrumenten voor de verdere uitvoering van het partnerschapskader

3.1 Versterking van de werkzaamheden van de lidstaten inzake terugkeer

In het partnerschapskader werd de basis gelegd voor meer samenwerking tussen de EU-lidstaten en de partnerlanden op het gebied van terugkeer en overname. Er zouden met name vaststellingsmissies vanuit de partnerlanden naar de lidstaten kunnen worden georganiseerd om zaken op te lossen waarin de terugkeer niet is voltooid. Het is evenwel al voorgekomen dat met de partnerlanden afspraken waren gemaakt over vaststellingsmissies die niet konden worden uitgevoerd doordat de betrokken lidstaten niet op tijd de nodige interne maatregelen konden treffen.

Een deel van de oorzaak van de lage terugkeerpercentages ligt in de EU zelf. Slechts een klein deel van de migranten die uit de prioritaire landen irregulier de EU binnenkomen, ontvangt momenteel daadwerkelijk een terugkeerbevel. Dit kan ten dele worden verklaard doordat de betrokkenen mogelijk een asiolverzoek hebben ingediend, maar het is duidelijk dat er aanzienlijke tekortkomingen zijn die moeten worden aangepakt. Overeenkomstig het EU-recht moeten terugkeerbesluiten worden afgegeven voor alle irreguliere migranten die geen verblijfsrecht hebben in de EU.

Om effectieve terugkeer te waarborgen, moeten de lidstaten beschikken over adequate administratieve en uitvoeringssystemen, passende middelen uittrekken voor het beheer van terugkeerprocessen en voorkomen dat personen die moeten terugkeren, onderduiken. Daartoe moeten zij de geldende EU-regels ten volle toepassen. Er worden veel maatregelen getroffen om de doeltreffendheid van het terugkeerbeleid binnen de EU te vergroten. Deze moeten snel worden uitgevoerd en de processen van de lidstaten moeten worden versterkt.

De uitvoering van het partnerschapskader heeft ook tekortkomingen aan het licht gebracht in de verzameling en uitwisseling van gegevens over terugkeer door de lidstaten. Ter voorbereiding van dit verslag werd een gerichte enquête gehouden onder de lidstaten. Vrijwel alle lidstaten namen deel aan de enquête, maar het beeld van de situatie in de hele EU is nog steeds versnipperd en onvolledig. Om dit probleem te verhelpen, heeft de Commissie sneller werk gemaakt van de oprichting van een operationele terugkeerdatabank in de vorm van een applicatie voor geïntegreerd terugkeerbeheer (Integrated Returns Management Application - IRMA), die eerder in 2016 werd gelanceerd en de lidstaten opleiding op dit vlak biedt. De komende maanden moeten de lidstaten input leveren voor de IRMA-databank, zodat de vorderingen met de uitvoering van het partnerschap kunnen worden gevolgd en aanhoudend resultaten worden geboekt.

3.2 Operationele instrumenten

Europese migratieverbindingfunctionarissen

Door de gezamenlijke inspanningen van de lidstaten en de EU-instellingen zijn Europese migratieverbindingfunctionarissen (EMLO's) geselecteerd voor alle landen die in het partnerschapskader als prioriteit zijn aangemerkt. Alle EMLO's (inclusief die voor de vijf prioritaire landen) krijgen voorafgaand aan hun uitzending een uitgebreide opleiding, waarna zij begin 2017 zullen worden ingezet. Het is belangrijk dat de verbindingfunctionarissen van de lidstaten en de EMLO's zo veel mogelijk samenwerken, alle relevante informatie uitwisselen, en eensgezind opereren.

Samenwerking met agentschappen

Er wordt nagegaan hoe de deskundigheid van bepaalde EU-agentschappen optimaal kan worden benut in derde landen. De uitbreiding van het mandaat van het Europese Grens- en kustwachtagentschap en Europol biedt nieuwe mogelijkheden voor samenwerking met derde landen. Het Europese Grens- en kustwachtagentschap onderhandelt met de autoriteiten van Libië, Marokko, Senegal, Mauritanië, Egypte en Tunesië over werkafspraken. Ook in Niger

wordt een verbindingsfunctionaris ingezet. Europol, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken en Eurojust moeten eveneens actiever optreden wat betreft de externe dimensie, met name in de prioritaire landen.

3.3 Beleidsinstrumenten

In de mededeling over het partnerschapskader van juni¹³ werd ervoor gepleit alle EU-beleidsterreinen te doen bijdragen aan de uitvoering. Tot nu toe is financiële bijstand het belangrijkste instrument voor de ondersteuning van de uitvoering van het partnerschap. Als het partnerschap geloofwaardig wil blijven en zijn strategische doelen wil bereiken, moet ander EU-beleid, bijvoorbeeld op het gebied van handel, visa, de nabuurschapsregio, energie, klimaat, milieu, maritieme zaken en visserij, landbouw, digitaal beleid en onderwijs, als hefboom fungeren en andere vormen van steun mobiliseren. Dit wordt een kernprioriteit voor de komende maanden, met name wat betreft ons handelsbeleid.

Met name via *handel* kunnen de dieperliggende oorzaken van illegale migratie worden aangepakt door het creëren van economische kansen in partnerlanden via vrijhandelsovereenkomsten of unilaterale preferenties. De verbanden en synergieën tussen handelsbeleid en migratie worden verder onderzocht.

Onderwijsmobiliteit biedt ook een belangrijke route voor het creëren van nieuwe kansen binnen het partnerschapskader. In het kader van Erasmus+ zijn in 2016 in totaal al 1 165 mobiliteitsacties gefinancierd voor Jordanië, Libanon, Ethiopië, Mali, Niger, Nigeria en Senegal¹⁴. Er zijn 77 beurzen verstrekt voor gezamenlijke Erasmus Mundusmasterprogramma's¹⁵, waarnaar met name grote vraag is vanuit Ethiopië en Nigeria, en er zijn zeven fellowships voor gezamenlijke doctoraatsprogramma's gefinancierd. Elf Erasmus+-projecten voor capaciteitsopbouw hebben betrekking op de prioritaire landen.

De vraag van universiteiten naar mobiliteit voor studenten en medewerkers is aanzienlijk groter dan het budget dat beschikbaar is voor de sub-Saharaanse regio. De EU is bereid 5 000 Erasmus+-beurzen en 110 Erasmus Mundus-beurzen voor gezamenlijke masterprogramma's te financieren¹⁶ om de werkzaamheden binnen het partnerschapskader te intensiveren, rekening houdend met de behoeften en de absorptiecapaciteit van de partners.

De Marie Skłodowska-Curiebeurzen bieden daarnaast financiering voor de uitwisseling van onderzoekers. De eerste oproep in 2016 voor de intra-Afrikaanse academische mobiliteitsregeling kende een uitstekende respons. Er werden 53 aanvragen ingediend, waarvan 7 projecten kunnen worden gefinancierd (voor in totaal 543 beurzen). Naast de uitwisselingen, beurzen en onderzoeksfinanciering draagt het initiatief "Tuning Africa", alsmede initiatieven inzake harmonisatie, kwaliteitscontrole en accreditatie bij tot wederzijdse erkenning van academische kwalificaties zowel binnen Afrika als tussen Afrika en de EU.

¹³ COM(2016) 385 final van 7.6.2016.

¹⁴ Jordanië – 517, Libanon – 405, Ethiopië – 118, Mali – 64, Niger – 2, Nigeria – 5, Senegal – 54.

¹⁵ Ethiopië – 50, Jordanië – 6, Libanon – 5, Nigeria – 14, Senegal – 2.

¹⁶ Kortlopende Erasmus+-beurzen worden verstrekt voor een periode van drie tot twaalf maanden (de duur van een klassieke Erasmusbeurs). Studenten kunnen zo studiepunten aan Europese universiteiten behalen die vervolgens worden erkend door de thuisinstelling van de student. Deze beurzen kunnen ook worden gebruikt voor mobiliteit van docenten, zowel om opleidingen te geven als zelf te volgen. Erasmus Mundusbeurzen voor gezamenlijke masterprogramma's zijn beurzen op hoog niveau, waarvoor veel concurrentie bestaat, voor excellente studenten die een gezamenlijk Erasmus Mundusmasterprogramma willen volgen in ten minste twee verschillende Europese landen.

In totaal worden jaarlijks ongeveer 50 000 nieuw verblijfsvergunningen afgegeven aan onderdanen van de vijf prioritaire landen. Binnen de bestaande regels zou de legale aankomst efficiënter kunnen worden georganiseerd. Lidstaten beslissen zelf hoeveel onderdanen van derde landen zij tot hun grondgebied toelaten in het kader van *legale migratie*, maar dit belet niet dat lidstaten die dat wensen, de handen ineen kunnen slaan om gezamenlijk mogelijkheden te ontwikkelen voor samenwerking met bepaalde derde landen op het gebied van legale migratie. Een dergelijke aanpak zou kunnen worden uitgetoetst om het effect van het partnerschapskader te vergroten en het gebruik van irreguliere migratiekanalen terug te dringen.

Naast de conclusies van de Raad van 20 juli 2015 inzake de hervestiging van 22 504 personen die bescherming nodig hebben, waarmee lidstaten de mogelijkheid hebben om mensen vanuit prioritaire landen, met name Ethiopië en Niger, te hervestigen, moeten ook andere legale migratiemogelijkheden onderzocht, bijvoorbeeld met het recente voorstel voor een Uniekader voor hervestiging, dat momenteel door de medewetgevers wordt besproken.

Volgende stappen:

- *versterking van de interne administratieve processen op het gebied van terugkeer en verbetering van de gegevensverzameling om een beter operationeel beeld te krijgen;*
- *voltooiing van de detachering van de EMLO's;*
- *versterking van de bijdrage van de EU-agentschappen;*
- *nagaan of meer hervestiging vanuit relevante prioritaire landen moet plaatsvinden;*
- *mobilisering van alle beleidslijnen en instrumenten om de werkzaamheden in het kader van het partnerschap te versterken, met bijzondere aandacht voor handel en legale migratie;*
- *financiering van 5 000 Erasmus+-beuren en 110 Erasmus Mundus-beurzen voor gezamenlijke masterprogramma's, als onderdeel van het partnerschapskader.*

3.4 Financieringsinstrumenten en hulpmiddelen

Een breed scala van *EU-financieringsinstrumenten* wordt ingezet ter ondersteuning van de uitvoering van het partnerschapskader, met name het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF)¹⁷, het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking¹⁸, het Europees

¹⁷ https://ec.europa.eu/europeaid/funding/funding-instruments-programming/funding-instruments/european-development-fund_en. Het Europees Ontwikkelingsfonds is opgericht in het kader van een internationale overeenkomst tussen de EU en haar partnerlanden. Deze EU-ACS-partnerschapsovereenkomst (of "Overeenkomst van Cotonou") is in 2000 gesloten en wordt om de vijf jaar herzien.

¹⁸ Verordening (EU) nr. 233/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking voor de periode 2014-2020 (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 44).

nabuurschapsinstrument¹⁹, het Fonds voor asiel, migratie en integratie²⁰ en het instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede²¹.

Het EU-trustfonds voor Afrika

Het Noodtrustfonds van de EU voor stabiliteit en de aanpak van de dieperliggende oorzaken van irreguliere migratie omvat in totaal 23 landen. De begroting bedraagt momenteel 2,4 miljard EUR, afkomstig van het EOF en verschillende instrumenten die worden gefinancierd uit de EU-begroting, plus 500 miljoen EUR uit de reserve van het EOF. De lidstaten hebben tot nu toe 82 miljoen EUR toegezegd. Sinds november 2015 zijn 64 programma's voor de drie regio's goedgekeurd voor in totaal 1 miljard EUR. Daarvan is tot nu toe 471 miljoen EUR aanbesteed, en nog eens drie programma's voor 27,5 miljoen EUR zullen voor het einde van het jaar worden aanbesteed. Bij toekomstige maatregelen die uit het trustfonds worden gefinancierd, wordt rekening gehouden met de lopende politieke dialogen; voor december staan 42 nieuwe projecten op stapel voor in totaal ongeveer 589 miljoen EUR.

Sinds zijn oprichting heeft het trustfonds voor Afrika middelen evenwichtig toegewezen op basis van de strategische prioriteiten; het flexibele en snelle karakter heeft een positief effect op de steun voor de uitvoering van het partnerschapskader. Het heeft aanzienlijk ertoe bijgedragen dat migratie is ingebed in de politieke dialogen tussen Afrika en de EU door prikkels te creëren voor samenwerking op belangrijke terreinen van wederzijds belang.

Strategisch gebruik van dit instrument zal cruciaal zijn voor verdere vooruitgang binnen het partnerschapskader. De strategische raad van het trustfonds komt hierover bijeen op 13 december 2016.

Andere financiële ontwikkelingen

Gezien het beperkte geografische toepassingsgebied van het EU-trustfonds voor Afrika wordt getracht de impact van andere instrumenten te vergroten. Zo hebben het Europees Parlement en de Raad onlangs ongeveer 726,7 miljoen EUR extra aan de begroting voor 2017 toegevoegd voor verdere ondersteuning van de ontwikkeling van de externe dimensie van migratie.

4. Het Europees extern investeringsplan

Om op lange termijn de factoren aan te pakken die migratie in de hand werken, moeten wij een transformatie bewerkstelligen in de economische perspectieven van onze partnerlanden, met name in Afrika. Om een dergelijk ambitieus en omvangrijk plan te verwezenlijken, moeten we meer middelen mobiliseren. De publieke sector moet zijn rol ten volle vervullen, maar meer dan ooit hebben we ook de particuliere sector nodig voor investering in duurzame ontwikkeling op lange termijn. Dit gaat niet alleen over ontwikkelingssamenwerking of migratiebeheer, maar ook over het opbouwen en benutten van de snelgroeiende markten van de toekomst, die reëel rendement kunnen opleveren in de vorm van groei en werkgelegenheid voor de EU zelf.

In september heeft de Commissie voorstellen ingediend voor een nieuw extern investeringsplan. Door meer dan 4 miljard EUR aan Europese financiering, veelal

¹⁹ Verordening (EU) nr. 232/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een Europees nabuurschapsinstrument (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 27).

²⁰ Verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (PB L 150 van 20.5.2014, blz. 168).

²¹ Verordening (EU) nr. 230/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede (PB L 77 van 15.3.2014, blz. 1).

ontwikkelingsfinanciering, als katalysator in te zetten, kan de EU ten minste 44 miljard EUR aan extra investeringen injecteren, of wellicht zelfs 88 miljard EUR als de lidstaten en andere partners onze bijdragen evenaren.

De Europese Raad bevestigde in zijn conclusies van 21 oktober het belang van het Europees extern investeringsplan²² (EIP) voor de uitvoering van het partnerschapskader. De kern van dat plan bestaat uit een nieuw Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO), dat investeringen moet stimuleren – door financieringscapaciteit te creëren in de vorm van subsidies, garanties en andere financiële instrumenten voor in aanmerking komende tegenpartijen - en partnerlanden uit Afrika en de nabuurschapsregio betere toegang tot financiering moet bieden. Dit zou een krachtige impuls aan ontwikkeling kunnen geven door de steun van de particuliere sector op innovatieve wijze in te zetten.

De Raad van Ministers heeft intussen overeenstemming bereikt. Wat betreft de behandeling door het Europees Parlement steunt de Commissie de werkzaamheden van de parlementaire commissies Begroting en Ontwikkeling. Het parlementaire proces en de dialoog tussen het Parlement, de Raad en de Commissie zouden begin volgend jaar van start moeten gaan en het streven is om de verordening in het eerste halfjaar van 2017 goed te keuren.

Het EIP bevat ook concrete maatregelen om investeringen in deze landen te helpen bevorderen, evenals steun voor verbeteringen van het bedrijfsklimaat in het algemeen. Buitenlandse investeerders – waaronder veel EU-bedrijven – zien zeer veel potentieel in deze markten en kunnen helpen hun economieën te moderniseren op een wederzijds voordelige manier. Het Duitse en Italiaanse voorzitterschap van de G20 en de G7 hebben ook benadrukt dat een stabiel investeringsklimaat een voorwaarde is voor duurzame economische groei in Afrika; dit vraagstuk zal ook op de agenda staan van de top tussen de EU en Afrika die in het najaar van 2017 zal plaatsvinden.

Daarnaast zal de Commissie haar werkzaamheden inzake "economische diplomatie" opvoeren en deze waar passend integreren in de partnerschapskaders.

5. Conclusies

Het partnerschapskader blijkt een effectief instrument om de werkzaamheden met betrekking tot de externe dimensie van migratie te bevorderen, hoewel de prioritaire landen tot nu toe in wisselende mate vooruitgang hebben geboekt.

In Niger en Mali komt het proces stilaan op kruissnelheid en zijn resultaten in de praktijk merkbaar. Deze werkzaamheden moeten worden voortgezet en er moet nauwlettend in de gaten worden gehouden of de migratieroutes zich niet verleggen. In de andere prioritaire landen worden de kanalen voor samenwerking versterkt, maar er zijn aanhoudende inspanningen nodig om de huidige impuls te benutten en concrete resultaten te boeken.

Het is ook essentieel dat het tempo en de mate van betrokkenheid behouden blijven en dat wij onze partners duidelijk maken dat iedereen zich intensief en onafgebroken voor dit proces moet inzetten wil het op lange termijn vruchten kunnen afwerpen. Ook de inzet van de lidstaten in eigen land is cruciaal voor succes. Zoals de Europese Raad al in herinnering bracht, moet het politieke engagement van de ministers van de lidstaten op peil blijven. De

²² Het idee om een ambitieus extern investeringsplan op te zetten was opgenomen in de mededeling over een nieuw partnerschapskader van juni 2016 en werd uitgewerkt en aangekondigd door voorzitter Juncker in zijn State of the Union van 14 september 2016 (en de daarbij behorende mededeling, COM(2016) 581). Het voorgestelde plan bevat ook een voorstel voor het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO).

administratieve processen in verband met terugkeer moeten worden verbeterd en er moeten gegevens worden verzameld waarmee de vorderingen kunnen worden gemeten.

Financiële middelen en andere mogelijkheden moeten strategisch worden ingezet om het migratiebeheer te verbeteren en de dieperliggende oorzaken in landen van herkomst en doorreis aan te pakken, onder andere door de onderhandelingen over het externe investeringsplan snel af te ronden. Zoals beschreven in dit verslag moeten meer beleidsterreinen worden ingezet ten behoeve van het partnerschapskader, zodat de aanpak kan worden afgestemd op elk van de prioritaire landen. Daartoe moeten de synergieën tussen het proces van de top van Valletta en het partnerschapskader ten volle worden benut, om de combinatie van beide sporen optimaal effect te doen sorteren.

Op korte termijn zal de nadruk blijven liggen op de vijf prioritaire landen om ervoor te zorgen dat verdere resultaten en duurzame vooruitgang worden geboekt. Gezien de ervaringen tot nu toe, rekening houdend met de beschikbare financiële middelen en om te voorkomen dat de maatregelen van de EU en de lidstaten te ver opgerekt worden en daardoor minder doeltreffend worden, zal worden overwogen de huidige aanpak uit te breiden tot andere landen en regio's.

Parallel daaraan zal de migratiesamenwerking met een aantal landen worden geïntensiveerd – onder andere met Afghanistan, Pakistan, Bangladesh, Egypte, Ivoorkust, Guinee en Ghana, waarmee de werkzaamheden al zijn begonnen. Het EU-trustfonds voor Afrika zal worden uitgebreid tot Ivoorkust, Guinee en Ghana. De werkzaamheden met Libië zullen worden geïntensiveerd, zoals beschreven in dit verslag. Over de vooruitgang die in deze landen wordt geboekt, zullen nieuwe verslagen worden uitgebracht.

Het partnerschapskader is nu operationeel en heeft geleid tot verdieping van de betrekkingen met de prioritaire landen wat betreft migratie, op basis van wederzijds vertrouwen en versterkte betrokkenheid, in een gezamenlijk streven van de EU en de lidstaten. Deze positieve trend moet nu leiden tot duurzame verbetering van het migratiebeheer als gezamenlijke uitdaging.