



Brussel, 1 december 2017
(OR. en)

15057/17

Interinstitutionele dossiers:

2016/0131 (COD)
2016/0132 (COD)
2016/0133 (COD)
2016/0222 (COD)
2016/0223 (COD)
2016/0224 (COD)
2016/0225 (COD)

ASILE 95
ASIM 131
CSC 282
EURODAC 46
ENFOPOL 580
RELEX 1040
CODEC 1934

NOTA

van: het voorzitterschap

aan: het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad

Nr. Comdoc.: 8715/1/16 REV 1 ASILE 11 CODEC 613
11318/1/16 REV 1 ASILE 28 CODEC 1078
11316/16 ASILE 26 CODEC 1076 + ADD 1
11317/16 ASILE 27 CODEC 1077 + ADD 1 + ADD 2
8765/1/16 REV 1 ASILE 13 EURODAC 3 ENFOPOL 132 CODEC 630
8742/16 ASILE 12 CODEC 619
11313/16 ASIM 107 RELEX 650 COMIX 534 CODEC 1073

Betreft: **Hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en hervestiging**

- a) Dublin-verordening: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking) (eerste lezing)
- b) Richtlijn opvangvoorzieningen: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking) (eerste lezing)
- c) Verordening asielnormen Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, alsook tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen (eerste lezing)
- d) Verordening asielprocedure: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU (eerste lezing)
- e) Eurodac-verordening: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van [Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend], voor de identificatie van een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land of staatloze en betreffende verzoeken van rechtshandhavinginstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving (herschikking)
- f) Verordening EU-Asielagentschap: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010 (eerste lezing)
- g) Verordening hervestigingskader: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad (eerste lezing)
- = Voortgangsverslag
-

I. INLEIDING

De Commissie heeft op 4 mei en 13 juli 2016 zeven wetgevingsvoorstellen ingediend met het oog op een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Dit pakket omvatte de herschikking van de Dublin-verordening en de Eurodac-verordening, een voorstel voor een verordening tot oprichting van een Asielagentschap van de Europese Unie, een voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure in de EU, een voorstel voor een verordening asielnormen, een voorstel voor een herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen en een voorstel voor een verordening tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging.

Het Estse voorzitterschap is doorgedaan met de bespreking van de bovengenoemde voorstellen, die onder het Nederlandse voorzitterschap was gestart en onder het Slowaakse en het Maltese voorzitterschap was voortgezet. Het huidige voortgangsverslag bouwt voort op het vorige verslag, dat op 13 oktober bij de Raad werd ingediend (document 12802/17).

II. DUBLIN-VERORDENING

Ingaand op de herhaalde verzoeken van de Europese Raad om vooruitgang op het gebied van het EU-asielbeleid en voortbouwend op de tijdens het Maltese voorzitterschap gemaakte vorderingen, heeft het Estse voorzitterschap de besprekingen voortgezet om de standpunten dichter bij elkaar te brengen met het oog op een akkoord dat een goed evenwicht biedt tussen solidariteit en verantwoordelijkheid, en zorgt voor weerbaarheid bij toekomstige crises. In de bilaterale contacten met de delegaties heeft het Estse voorzitterschap getracht de standpunten over alle kwesties waar veel consensus over is en de vaststaande kwesties te consolideren en zo veel mogelijk punten van overeenstemming te vinden over kwesties waarover tot dusver geen compromis mogelijk was.

Het overleg ging onder andere over de gedetailleerde praktische aspecten van de belangrijkste solidariteitsmaatregelen (bv. de drempel voor het activeren van de solidariteitsmaatregelen, het totale maximum voor de toewijzingen, de samenstelling van de toewijzingspool, enz.), die kunnen worden aangenomen wanneer het asielstelsel van een lidstaat wordt geconfronteerd met een aanzienlijke migratiedruk.

De algemene conclusie van het Maltese voorzitterschap blijft ongewijzigd: de verwachting is dat het hervormde gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) zal zorgen voor het juiste evenwicht tussen verantwoordelijkheid en solidariteit. De lidstaten moeten ook het acquis volledig uitvoeren. Het systeem moet efficiënt zijn, aantrekkende factoren vermijden en secundaire bewegingen ontmoedigen, en op doeltreffende en doelmatige wijze voor solidariteit zorgen indien en voor zover nodig, met name wanneer een lidstaat een onevenredige migratiedruk ondervindt.

Daarnaast waren de lidstaten het er grosso modo over eens dat solidariteit en verantwoordelijkheid in een bredere context moeten worden gezien. De interne en externe aspecten van het migratie- en asielbeleid moeten elkaar aanvullen om een crisis als gevolg van massale instroom van derdelanders of staatlozen in de EU-lidstaten te voorkomen. EU-procedures voor asiel en terugkeer moeten snel en doeltreffend zijn, in het bijzonder voor personen die uit veilige derde landen komen of kennelijk ongegronde verzoeken hebben ingediend, bijvoorbeeld wanneer ze uit veilige herkomstlanden komen. Verder is effectieve terugkeer onderdeel van het huidige systeem voor migratiebeheer, maar ook een essentiële factor bij de geloofwaardige communicatie richting potentiële migranten die geen internationale bescherming nodig hebben en op het punt staan de gevaarlijke oversteek van de Middellandse Zee te wagen.

Zoals vermeld in zijn conclusies van 19 oktober 2017¹ is de Europese Raad van plan tijdens zijn bijeenkomst in december op deze kwestie terug te komen en te trachten in de eerste helft van 2018 een consensus te bereiken.

¹ EUCO 14/17.

III. RICHTLIJN OPVANGVOORZIENINGEN

Het voorstel voor de herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen is initieel bestudeerd door de Groep asiel en, vanaf juli dit jaar, door de JBZ-raden besproken. Het voorzitterschap heeft compromisvoorstellen ingediend over de meest omstreden punten, met name de bepalingen in verband met de maatregelen ter voorkoming van secundaire bewegingen, waaronder het toewijzen van een verblijfplaats, toegang tot de arbeidsmarkt en beperking en opheffing van materiële opvangvoorzieningen, alsmede de bepalingen over niet-begeleide minderjarigen. Deze strategie is succesvol gebleken en, tijdens de vergadering van het Coreper op 29 november 2017, heeft het voorzitterschap een breed gesteund mandaat gekregen voor het starten van onderhandelingen met het Europees Parlement. De eerste dialoog zal plaatsvinden op 12 december 2017.

IV. VERORDENING ASIELNORMEN

Onder het Estse voorzitterschap heeft het Coreper op 19 juli 2017 een deelmandaat verleend voor onderhandelingen met het Europees Parlement. Op 29 november 2017 heeft het Coreper - vrijwel unaniem - overeenstemming bereikt over de uitbreiding van dit mandaat en over opname van de definitie van "gezinsleden". De bepalingen met verwijzingen naar andere voorstellen van het CEAS-pakket zijn vooralsnog niet in het mandaat opgenomen. Een nieuwe bijlage met de verschillende gegevens die moeten worden verstrekt aan personen die internationale bescherming genieten, moet nog nader worden besproken in de voorbereidende instanties van de Raad, en is derhalve nog niet opgenomen in het mandaat. Het Estse voorzitterschap zal zijn inspanningen voortzetten om een overeenkomst over deze bijlage te bereiken.

De onderhandelingen met het Europees Parlement zijn in september 2017 van start gegaan. Tot dusver hebben er reeds drie trialogen met tal van technische bijeenkomsten tussenin plaatsgevonden. Een vierde dialoog is gepland op 12 december. De eerste besprekingen brachten onder meer de volgende gevoelige punten aan het licht: onderlinge aanpassing van beide statussen (vluchtelingen en subsidiair beschermden), de duur van verblijfstitels, het alternatief van binnenlandse bescherming en de toepassing ervan, het verplichte karakter van de nieuwe beoordelingen van de toegekende status, de mogelijkheid voor een persoon die internationale bescherming geniet om zich drie maanden na de intrekking van de status op basis van beëindiging op het grondgebied van de lidstaten op te houden ("respijtperiode"). Over deze aspecten lopen de standpunten van de Raad en het Europees Parlement sterk uiteen, en daarom gaan de onderhandelingen trager vooruit dan verwacht, en zijn over de belangrijkste kwesties geen concrete compromissen bereikt.

Doel van het voorzitterschap is dat aan het einde van zijn mandaat de besprekingen met het Europees Parlement zover mogelijk gevorderd zijn. De besprekingen moeten echter worden voortgezet onder het Bulgaarse voorzitterschap.

V. VERORDENING ASIELPROCEDURE

Het Estse voorzitterschap heeft begin september de eerste bespreking van het gehele verordeningvoorstel asielprocedures afgerond. Een tweede besprekingsronde in de Groep asiel, waarin de compromisvoorstellen van het voorzitterschap aan bod kwamen, is begin december voltooid.

In juni 2017 gaf de Europese Raad de Raad een duidelijk mandaat om het Commissievoorstel voor de asielprocedureverordening wat betreft het begrip "veilig derde land" af te stemmen op de daadwerkelijke vereisten op grond van het Verdrag van Genève en het primaire EU-recht. Om uit te zoeken hoe dit mandaat het best zou worden ingevuld, heeft het voorzitterschap op 28 september 2017 in het Scifa een oriënterend debat over dit onderwerp gehouden. De lidstaten vonden over het algemeen dat de ontwerpcompromisvoorstellen van het voorzitterschap over de veilige-landenbepalingen in overeenstemming zijn met dat mandaat. Verdere besprekingen over deze kwestie zijn echter nodig met het oog op een volledige overeenkomst.

VI. EURODAC-VERORDENING

De interinstitutionele onderhandelingen over de herschikking van de Eurodac-verordening begonnen in september 2017, op basis van het in het Coreper van 15 juni 2017 overeengekomen uitgebreide mandaat en de stemming in de Commissie LIBE van 30 mei 2017. Tot dusver hebben drie trialogen plaatsgevonden en er zijn er nog twee gepland voor het einde van het huidige voorzitterschap. Hoewel punten van overeenstemming konden worden bereikt tussen de medewetgevers over de meeste bepalingen van de herschikte verordening, liggen de standpunten van de Raad en het EP over hoelang gegevens over asielzoekers opgeslagen worden nog steeds uit elkaar. Tijdens de onderhandelingen is ook gebleken dat de bepalingen met betrekking tot de consequenties bij niet-naleving van de verplichting om biometrische gegevens af te geven, moeilijk liggen. De resterende vraagstukken zullen verder worden besproken en, indien mogelijk, zal er overeenstemming over worden bereikt tijdens de komende trialogen op 5 en 12 december. Voorts hoopt het voorzitterschap de betreffende wijzigingen vóór het einde van zijn termijn ter goedkeuring voor te leggen aan het Coreper, zodat het mandaat voor de onderhandelingen met het Europees Parlement over de opname van gegevens van hervestigde personen in Eurodac compleet is.

VII. VERORDENING EU-ASIELAGENTSCHAP

Na het akkoord over een partiële algemene oriëntatie tijdens de Raadszitting van 20 december 2016 is het Maltese voorzitterschap in januari 2017 onderhandelingen met het Europees Parlement begonnen. Na een reeks technische vergaderingen en trialogen bereikte het Maltese voorzitterschap tijdens de dialoog van 28 juni een akkoord over het dispositief van de tekst. Het Estse voorzitterschap heeft de technische werkzaamheden voortgezet om de overwegingen van de tekst in overeenstemming te brengen met het dispositief, en hierover een akkoord bereikt met het Europees Parlement. Op 6 december zal het Coreper worden verzocht het akkoord te bevestigen dat met het Europees Parlement is bereikt over de gehele tekst van het voorstel, met inbegrip van de overwegingen, maar met uitzondering van de tekst tussen vierkante haken die naar andere voorstellen van het CEAS verwijst.

VIII. VERORDENING HERVESTIGING

De JBZ-raden hebben de kaderverordening over hervestiging onder het Estse voorzitterschap verder besproken en op 18 september, 3 oktober en 7 november ontwerpcompromisvoorstellen bestudeerd. Het Coreper heeft op 15 november het Estse voorzitterschap unaniem een mandaat voor de onderhandelingen met het Europees Parlement verleend.

Het Commissievoorstel voorzag alleen in hervestiging als belangrijkste instrument voor de toelating van derdelanders of staatlozen die internationale bescherming behoeven. De overeengekomen tekst van het mandaat voor de onderhandelingen met het Europees Parlement komt tegemoet aan de meeste zorgpunten van de lidstaten en is flexibeler, aangezien ook de toelating op humanitaire gronden daarin opgenomen is. De vaak geformuleerde bezorgdheid van sommige delegaties in aanmerking nemend, komt het vrijwillige karakter van hervestiging ook duidelijk tot in uiting in de tekst.

De eerste dialoog met het Europees Parlement zal op 13 december plaatsvinden. Het Bulgaarse voorzitterschap zal tijdens het eerste semester van 2018 de onderhandelingen over dit dossier voortzetten.

IX. CONCLUSIE

Het Coreper en de Raad wordt verzocht nota te nemen van dit voortgangsverslag.