



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 4. juni 2021
(OR. en)

Interinstitutionel sag:
2018/0248(COD)

6486/21
ADD 1

JAI 197
FRONT 70
ASIM 14
MIGR 45
CADREFIN 90
CODEC 258

UDKAST TIL RÅDETS BEGRUNDELSE

Vedr.: Rådets førstebehandlingsholdning med henblik på vedtagelse af EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden
– Udkast til Rådets begrundelse

I. INDLEDNING

1. Den 13. juni 2018 fremsatte Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Asyl- og Migrationsfonden¹ (herefter benævnt "AMF" eller "fonden") under udgiftsområde 4 (Migration og grænseforvaltning) i den flerårige finansielle ramme (FFR) 2021-2027.
2. Europa-Parlamentet vedtog sin førstebehandlingsholdning² på plenarmødet den 13. marts 2019.
3. Rådet nåede den 7. juni 2019 frem til en delvis generel indstilling³, der fungerede som et delvist mandat til at indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure.
4. De Faste Repræsentanternes Komité (2. afdeling) (herefter benævnt "komitéen") fik den 18. december 2019 forelagt en situationsrapport⁴ om de igangværende forhandlinger med Europa-Parlamentet. Situationsrapporten indeholdt et kompromisforslag fra formandskabet om tildelingskriterierne (bilag I), hvortil der var sikret den nødvendige opbakning i afventning af retningslinjer fra Det Europæiske Råd vedrørende spørgsmålet om øsamfund og resultatet af forhandlingerne om den samlede FFR 2021-2027.

¹ 10153/18 + ADD 1.

² 7404/19.

³ 10148/19.

⁴ 14616/19.

5. Komitéen nåede også til enighed om at ajourføre de bestemmelser, der vedrører det fælles europæiske asylsystem, i det mandat, som formandskabet fik den 24. juli 2020 med henblik på at indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet om disse bestemmelser.
6. Efter at Det Europæiske Råd i sine konklusioner⁵ af 21. juli 2020 havde udstukket politiske retningslinjer for FFR og genopretningspakken, nåede Rådet den 12. oktober 2020 frem til en generel indstilling til hele forslaget⁶.
7. De interinstitutionelle forhandlinger blev indledt den 9. oktober 2019 på grundlag af det delvise mandat, der blev givet den 7. juni 2019. Der blev i alt afholdt seks triloger, henholdsvis den 9. oktober og den 11. november 2019, den 7. oktober, den 12. og den 25. november samt den 9. december 2020, for at drøfte de politiske spørgsmål og udstikke retningslinjer for de tekniske drøftelser. Disse blev støttet af enogtyve tekniske møder. Desuden blev der sideløbende afholdt en række tekniske møder om horisontale spørgsmål for at drøfte bestemmelser af horisontal karakter på tværs af de tre fonde på området indre anliggender (AMF, IGFV og Fonden for Intern Sikkerhed).
8. På den sidste trilog nåede det daværende tyske formandskab og Europa-Parlamentets ordfører frem til en foreløbig aftale om de vigtigste politiske spørgsmål. Denne foreløbige aftale blev forelagt komitéen den 16. december 2020 i en situationsrapport⁷, og komitéen godkendte de fremskridt, der var gjort på dette grundlag.

⁵ 10/20.

⁶ 11888/20.

⁷ 13861/20.

9. Det videre tekniske arbejde med betragtninger, bestemmelser om tilbagevirkende kraft, bilag og tekniske tilpasninger blev genoptaget i januar, og komitéen analyserede den endelige kompromistekst den 24. februar 2021⁸.
10. Den 1. marts 2021 godkendte Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender ("LIBE-udvalget") den endelige kompromistekst. På dette grundlag sendte formanden for LIBE-udvalget en skrivelse til formandskabet, hvori han bekræftede, at såfremt den konsoliderede tekst, som den foreligger i bilaget til skrivelsen, og med forbehold af sproglige ændringer, formelt fremsendes til Europa-Parlamentet som Rådets førstebehandlingsholdning, vil han henstille til medlemmerne af LIBE-udvalget og efterfølgende Europa-Parlamentets plenarforsamling at acceptere Rådets førstebehandlingsholdning uden ændringer ved Europa-Parlamentets andenbehandling.
11. Komitéen bekræftede efterfølgende den politiske aftale med henblik på andenbehandling af forslaget med Europa-Parlamentet den 10. marts 2021⁹.
12. Rådet har under sit arbejde taget hensyn til udtalelsen fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg, der blev vedtaget den 17. oktober 2018, og udtalelsen fra Regionsudvalget, der blev vedtaget den 9. oktober 2018.

⁸ 6111/21.

⁹ 6687/21.

II. FORMÅL

13. I forbindelse med de store migrationsstrømme i 2015-2016 bidrog EU's finansielle og tekniske støtte til medlemsstaterne til en bedre håndtering af udfordringerne på områderne asyl, migration og ydre grænser. EU-budgettet er også af afgørende betydning for finansieringen af de fælles foranstaltninger med henblik på effektiv kontrol og overvågning af Unionens ydre grænser, som skal kompensere for afskaffelsen af den indre grænsekontrol. Desuden bekræftede Det Europæiske Råd i oktober 2017 på ny behovet for en omfattende tilgang til migrationsstyring, der tager sigte på at genoprette kontrollen ved de ydre grænser og mindske antallet af irregulært indrejsende og antallet af dødsfald til søs. Tilgangen bør baseres på en fleksibel og koordineret brug af alle Unionens og medlemsstaternes disponible instrumenter.
14. På denne baggrund foreslog Kommissionen i sit forslag af 2. maj 2018 om den flerårige finansielle ramme 2021-2027 at styrke Unionens samlede budget til migrationsstyring og de ydre grænser betragteligt. Med forslaget oprettes Asyl- og Migrationsfonden, som skal yde støtte til medlemsstaternes effektive migrationsstyring.

III. ANALYSE AF RÅDETS FØRSTEBEHANDLINGSHOLDNING

A) Generelt

15. Europa-Parlamentet og Rådet førte på grundlag af Kommissionens forslag forhandlinger med henblik på at nå til enighed i forbindelse med Rådets førstebehandlingsholdning ("tidlig andenbehandlingsaftale"). Teksten til udkastet til Rådets holdning afspejler fuldt ud den politiske aftale, som EU-lovgiverne nåede frem til med støtte fra Kommissionen.

B) Centrale politiske spørgsmål

16. Centrale politiske spørgsmål i den politiske aftale som afspejlet i Rådets førstebehandlingsholdning:

Fondens mål

17. I sit forslag foreslog Kommissionen en forenkling af de specifikke mål, som omfattede udeladelse af det specifikke mål om solidaritet, da dette er et af fondens overordnede principper, som ligger til grund for al støtte. I sit forhandlingsmandat støttede Rådet Kommissionens tilgang.

18. De to EU-lovgivere var enige om, at solidaritet er et vigtigt mål for fonden. Som et kompromis blev det specifikke mål om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling (artikel 3) genindført i den politiske aftale, hvorved målene for den nye AMIF-fond bringes i overensstemmelse med den nuværende fond.

Fleksibilitet og minimumsprocentsatser

19. I lyset af erfaringerne fra migrationskrisen i 2015 understregede Kommissionen behovet for en fleksibel AMF, der kan tilpasses. I princippet er begge EU-lovgivere enige om behovet for fleksibilitet. Europa-Parlamentet insisterede på, at alle fondens mål til en vis grad skal tilgodeses uden at undergrave den overordnede fleksibilitet. Som led i en samlet kompromispakke nåede EU-lovgiverne til enighed om minimumsprocentsatser for tildeling af midler til fondens specifikke mål.
20. Mere specifikt blev de enige om, at medlemsstaterne skal afsætte mindst 15 % af de midler, der tildeles deres programmer, til hvert af de specifikke mål for det fælles europæiske asylsystem og for lovlig migration, integration og social inklusion (artikel 16).

21. De blev også enige om, at 20 % af midlerne fra den indledende tildeling til den tematiske facilitet skal tildeles det specifikke mål om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling, og at 5 % af de samme midler skal målrettes lokale og regionale myndigheders gennemførelse af integrationsforanstaltninger (artikel 11).

Anvendelsesområde for støtten

22. I sit forslag foreslog Kommissionen en fleksibel tilgang til anvendelsesområdet for støtte fra fonden ved at tilskynde til de støtteberettigede aktioner, der er opført i bilag III, uden at begrænse dem hertil. I Rådets mandat blev der opfordret til endnu større fleksibilitet, mens Europa-Parlamentet insisterede på, at fondens anvendelsesområde burde begrænses til aktionerne i bilag III. Støtte til andre aktioner ville først have været mulig efter ændring af bilaget ved en delegeret retsakt.
23. Som et kompromis vendte de i den politiske aftale tilbage til Kommissionens oprindelige tilgang til formålene med de programmer, som medlemsstaterne udvikler (artikel 5). Støtte fra den tematiske facilitet vil dog være begrænset til aktionerne i bilag III med undtagelse af støtte inden for rammerne af krisebistand (artikel 11). Kommissionen tillægges desuden beføjelse til at ændre bilag III ved delegerede retsakter (artikel 5).

Kriterier for tildeling af finansiering til medlemsstaternes programmer

24. Den politiske aftale om kriterierne for tildeling af finansiering til medlemsstaternes programmer, herunder grundlaget for rapportering, er i vid udstrækning baseret på Rådets mandat.
25. Som et kompromis blev den vægtede fordeling af underkriterierne for irregulær migration ændret en anelse for at afspejle det kompromis, som EU-lovgiverne var nået frem til, nærmere bestemt 70 % i forhold til antallet af tredjelandstatsborgere, for hvilke der er truffet en afgørelse om tilbagesendelse, og 30 % i forhold til, hvor mange som faktisk har forladt medlemsstatens område (bilag I).

Den eksterne dimension

26. EU-lovgiverne havde divergerende holdninger til dette spørgsmål. I den politiske aftale, der er indgået mellem EU-lovgiverne, anerkendes dog, takket være parternes kompromisvillighed, behovet for at behandle den eksterne dimension på grundlag af visse betingelser, samtidig med at EU-lovgivernes politiske prioriteter respekteres.
27. Mere specifikt kan fonden støtte aktioner i eller i relation til tredjelande, hvis aktionerne bidrager til fondens mål, forudsat at de ikke er udviklingsorienterede, at de koordineres med andre EU-aktioner og er sammenhængende med Unionens prioriteter og Unionens eksterne politik (artikel 5).

28. Specifikke aktioner vedrørende samarbejde med tredjelande og støtte til reintegration er medtaget i bilag III, hvilket gør det muligt tillige at støtte sådanne aktioner gennem den tematiske facilitet (jf. punkt 23 ovenfor).
29. Fonden giver desuden mulighed for associering af tredjelande, der er omfattet af særlige beskyttelsesforanstaltninger og aftaler (artikel 7).

Genbosætning, indrejse af humanitære årsager og flytning

30. Med hensyn til indrejsetilladelse gennem genbosætning (artikel 19) og overførsel af ansøgere om international beskyttelse eller af personer med international beskyttelse mellem medlemsstaterne (artikel 20) er der i den politiske aftale fastsat højere beløb end i Rådets mandat. Der er også foretaget en forenkling.
31. Som et kompromis er der dog afsat et lidt lavere beløb til indrejse af humanitære årsager end i Rådets mandat (artikel 19).

IV. KONKLUSION

32. Rådets førstebehandlingsholdning til forordningen om oprettelse af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden afspejler fuldt ud den politiske aftale, der blev indgået under forhandlingerne mellem Rådet og Europa-Parlamentet med støtte fra Kommissionen.