



Brussel, 26 februari 2019
(OR. en)

6600/19

Interinstitutionele dossiers:

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

ASILE 15
ASIM 24
CSC 70
EURODAC 5
ENFOPOL 89
RELEX 156
CODEC 478

NOTA

van: het voorzitterschap

aan: het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad

Nr. Comdoc.: 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
12112/18 ASILE 59 CSC 253 CODEC 1459
11313/16 ASIM 107 RELEX 650 COMIX 534 CODEC 1073

Betreft:

Hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en hervestiging

a) Dublinverordening: 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 rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandaving (herschikking) (eerste lezing)

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)

= Voortgangverslag

I. INLEIDING

1. De Commissie heeft op 4 mei en 13 juli 2016 zeven wetgevingsvoorstellen ingediend met het oog op hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS). Dit pakket omvatte de herschikking van de Dublinverordening en de Eurodac-verordening, een voorstel voor een verordening tot oprichting van het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), een voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de EU, een voorstel voor een verordening asielnormen, de herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen en een voorstel voor een verordening tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging.
2. De Europese Raad toonde zich tijdens zijn bijeenkomst van 28-29 juni 2018 ingenomen met de onverdroten inspanningen van het Bulgaarse en de vorige voorzitterschappen, maar benadrukte toch dat snel een oplossing voor het hele pakket moet worden gevonden en verzocht de Raad de werkzaamheden voort te zetten met de bedoeling deze zo snel mogelijk af te ronden. Op 18 oktober 2018 maakte de Europese Raad de balans op van de uitvoering van zijn conclusies van juni, en vroeg hij om in het kader van zijn alomvattende migratieaanpak aan alle elementen verder te werken. Op 13 en 14 december 2018 riep de Europese Raad op tot verhoogde inspanningen om de onderhandelingen over het Asielagentschap en over alle elementen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel tot een goed einde te brengen, met inachtneming van de eerdere conclusies van de Europese Raad en rekening houdend met de verschillende mate van voortgang met elk van deze dossiers.

Het huidige voortgangsverslag bouwt voort op het vorige verslag, dat op 6-7 december 2018 bij de Raad werd ingediend (document 14597/18).

II. STAND VAN ZAKEN IN DE CEAS-DOSSIERS

A. *DUBLINVERORDENING*

3. De Europese Raad concludeerde in juni 2018 dat een consensus moet worden bereikt over de hervorming van de Dublinverordening, gebaseerd op een evenwicht van verantwoordelijkheid en solidariteit en rekening houdend met de personen die na opsporings- en reddingsoperaties zijn ontscheept.
4. Tijdens het Oostenrijkse voorzitterschap werden verscheidene voorstellen voor het algemene evenwicht tussen solidariteit en verantwoordelijkheid, waartoe de Europese Raad had opgeroepen, onderzocht, zoals de verschillende vormen van solidariteit die verleend kunnen worden aan lidstaten onder druk en waaraan elke lidstaat verplicht zou moeten bijdragen, of het mechanisme voor verantwoordelijkheid en solidariteit, waarin de bijdragen van alle lidstaten extern, aan de buitengrenzen van de Unie, en intern zouden moeten worden gebundeld.

De besprekingen, met inbegrip van de bilaterale raadplegingen door het Oostenrijkse voorzitterschap in het kader van zijn ronde langs de hoofdsteden, onderbouwden evenwel de beoordeling van het Roemeense voorzitterschap dat er op korte termijn geen realistisch vooruitzicht op belangrijke vooruitgang met de Dublinhervorming bestaat en dat het zich dus voornamelijk heeft ingezet om de andere dossiers van de hervorming van het asielstelsel in de beschikbare tijd vóór de komende verkiezingen voor het Europees Parlement zoveel mogelijk vooruit te helpen.

De aanpak van het voorzitterschap om zoveel mogelijk vooruitgang te boeken met de onderhandelingen op technisch niveau, met de aanhoudende steun in het Coreper, heeft geen verlichting gebracht aan de bezwaren van de lidstaten aangaande de nationale lijnen voor de pakketaanpak; en heeft invloed gehad op het verloop van de besprekingen/onderhandelingen voor de rest van de voorstellen in het CEAS- hervormingspakket.

Parallel daarmee heeft het voorzitterschap de terugkerende situatie van migranten die op zee zijn gered meermaals aan de orde gesteld door het organiseren van gedachtewisselingen met alle lidstaten met het oog op mogelijke oplossingen voor tijdelijke regelingen voor ontschepping. Naar verwachting zullen de besprekingen worden voortgezet.

B. RICHTLIJN OPVANGVOORZIENINGEN

5. Tijdens de vergadering van het Coreper van 29 november 2017 kreeg het Estse voorzitterschap een breed gesteund mandaat om voor de herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen onderhandelingen met het Europees Parlement te starten. Tijdens de achtste dialoogvergadering van 14 juni 2018 bereikten de rapporteur van het EP en het toenmalige Bulgaarse voorzitterschap een voorlopig akkoord. De tekst van het voorlopige akkoord werd op 20 juni 2018 aan het Coreper voorgelegd, maar kreeg daar niet de vereiste steun van de delegaties. In juli had het Oostenrijkse voorzitterschap bilaterale vergaderingen met alle delegaties gepland, en op basis daarvan en met het oog op het oplossen van de belangrijkste openstaande vraagstukken legde het de raden mogelijke wijzigingen van het voorlopige akkoord ter bespreking voor.
6. Na de bespreking door de raden diende het Oostenrijkse voorzitterschap op 21 november 2018 compromisamendementen¹ bij het Coreper in ter goedkeuring met het oog op een mogelijke voortzetting van de onderhandelingen met het Europees Parlement. Het Oostenrijkse voorzitterschap concludeerde echter dat op technisch niveau meer moet worden gedaan om verdere steun van de delegaties te verwerven.
7. Daartoe heeft het Roemeense voorzitterschap verdere raadplegingsgesprekken gevoerd met de delegaties die in januari inhoudelijke bezwaren hadden gemaakt. Na latere besprekingen concludeerde het voorzitterschap echter dat verdere wijzigingen van de op 21 november 2018 aan het Coreper gepresenteerde compromisamendementen niet noodzakelijk zijn. Het Coreper heeft op 23 januari 2019 zijn steun voor de voorgestelde amendementen² bevestigd teneinde de onderhandelingen op technisch niveau met het Europees Parlement voort te zetten.
8. Na voorafgaande besprekingen met het Europees Parlement is evenwel gebleken dat het Europees Parlement vasthoudt aan het in juni 2018 bereikte voorlopige akkoord en dat het de onderhandelingen niet wenst te heropenen.

¹ Doc. 13699/18.

² Doc. 5458/19.

C. VERORDENING ASIELNORMEN

9. De onderhandelingen met het Europees Parlement over de verordening asielnormen gingen in september 2017 van start. Het Bulgaarse voorzitterschap bereikte tijdens de achtste trialoog op 14 juni 2018 een voorlopig akkoord met het Europees Parlement. De tekst van het voorlopige akkoord werd op 19 juni 2018 aan het Coreper voorgelegd, maar kreeg daar niet de vereiste steun van de delegaties. Het Oostenrijkse voorzitterschap hield in juli bilaterale vergaderingen met de lidstaten die bezwaren hadden tegen het voorlopige akkoord. Vervolgens werden besprekingen gehouden over nieuwe gerichte compromisvoorstellen, die tijdens een trialoog op 26 september 2018 aan het Europees Parlement werden voorgelegd. Tijdens deze trialoog deelde het Parlement aan het voorzitterschap mee dat het in beginsel vasthoudt aan het in juni bereikte voorlopige akkoord en dat het voorlopig niet voornemens is de onderhandelingen voort te zetten. De compromisvoorstellen zijn op 21 november 2018 ter goedkeuring voorgelegd aan het Coreper met het oog op mogelijke voortzetting van de onderhandelingen met het Europees Parlement, maar het voorzitterschap kwam tot de slotsom dat de raadplegingen moeten worden voortgezet op technisch niveau om verdere steun van de delegaties te verwerven.
10. Daartoe heeft het Roemeense voorzitterschap verdere bilaterale contacten gehad en concludeerde het dat er geen wijzigingen van de op 21 november 2018 aan het Coreper voorgelegde compromisamendementen noodzakelijk zijn. Het Coreper bevestigde op 23 januari 2019 zijn steun voor de voorgestelde amendementen³, teneinde de onderhandelingen op technisch niveau met het Europees Parlement voort te zetten. Tijdens informele contacten met het Europees Parlement werd duidelijk dat het Europees Parlement vasthoudt aan het in juni 2018 bereikte voorlopige akkoord en dat het de onderhandelingen niet wenst te heropenen.

³ Doc. 5456/19.

D. VERORDENING ASIELPROCEDURES

11. Het voorzitterschap zette de bespreking van de verordening asielprocedures op het niveau van de JBZ-raden voort om zo spoedig mogelijk tot een standpunt van de Raad te komen. Hoewel de meeste bepalingen slechts wat nadere verfijning behoeven, zijn er nog twee openstaande vraagstukken waarover overeenstemming moeilijker blijkt: de grensprocedure en het precieze toepassingsgebied ervan, alsmede de vaststelling van de "definitieve beslissing" in artikel 4 van het voorstel. Er werden vier JBZ-radenvergaderingen gehouden over het meest recente compromisvoorstel van het voorzitterschap inzake de grensprocedure. Er werd tevens een lezing van de hele tekst gehouden, waarbij de vooruitgang met het dossier werd vastgesteld en er vorderingen werden geboekt met een geconsolideerde versie. Het is de bedoeling deze ter informatie en mogelijk voor verder sturing in maart aan het Coreper toe te zenden.

E. EURODAC-VERORDENING

12. 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 van de stemming in de Commissie LIBE van 30 mei 2017. Op 14 februari 2018 breidde het Coreper het onderhandelingsmandaat van de Raad voor de Eurodac-verordening tot aangelegenheden in verband met hervestiging. Tijdens het Estse voorzitterschap vonden vier trialogen plaats en tijdens het Bulgaarse voorzitterschap twee. Tijdens de dialoog van 19 juni 2018 konden het Bulgaarse voorzitterschap en de rapporteur overeenstemming bereiken over de meeste van de resterende vraagstukken. Bij de termijn voor het bewaren van gegevens van asielzoekers maakte het voorzitterschap echter een voorbehoud in afwachting van meer duidelijkheid omtrent de duur van stabiele verantwoordelijkheid in de Dublinverordening. Tijdens diezelfde dialoog werd voor het eerst gesproken over de bepalingen met betrekking tot de gegevens van hervestigde personen. De rapporteur ging ermee akkoord de benadering van de Raad over dit vraagstuk in beraad te nemen. Vervolgens stelde het EP een aantal juridische kwesties aan de orde in verband met het verzamelen en toezenden van biometrische gegevens in het kader van de hervestigingsprocedure. In de tweede helft van 2018 en aan het begin van 2019 vond een reeks technische vergaderingen plaats om een oplossing te vinden die aanvaardbaar kon zijn voor de twee wetgevers. De JBZ-raden bespraken op 24 januari en 4 februari 2019 de meest recente compromisvoorstellen van het EP.

Aangezien deze voorstellen door de lidstaten duidelijk werden afgewezen, stelde het voorzitterschap een compromispakket samen over de bepalingen in verband met hervestiging in combinatie met de tienjarige bewaringstermijn voor gegevens. Het compromispakket werd op 11 februari 2019 besproken door de JBZ-raden en op 15 februari 2019 in het Coreper. Hoewel de meerderheid van de lidstaten akkoord kon gaan met de inhoud van de tekst van het voorzitterschap, gaf het Coreper de Raad, omwille van de pakketbenadering, geen mandaat om over te gaan tot een dialoog met het EP. Deze boodschap werd aan het EP overgebracht. Het voorzitterschap belegde op 25 februari 2019 een vergadering van de JBZ-raden om het meest recente compromisvoorstel van het EP te presenteren. Hoewel de lidstaten ingenomen waren met het meest recente EP-voorstel, gaven zij het voorzitterschap, om dezelfde redenen als de hierboven genoemde, geen mandaat om de onderhandelingen met het EP voort te zetten.

F. VERORDENING EU-ASIELAGENTSCHAP

13. Na het akkoord over een partiële algemene oriëntatie tijdens de Raadszitting van 20 december 2016 begon het Maltese voorzitterschap in januari 2017 onderhandelingen met het Europees Parlement. Na een reeks technische vergaderingen en trialogen bereikte het Maltese voorzitterschap tijdens de dialoog van 28 juni een voorlopig akkoord over het dispositief van de tekst. Het Estse voorzitterschap zette de technische werkzaamheden voort om de overwegingen van de tekst in overeenstemming te brengen met het dispositief, en bereikte hierover een akkoord met het Europees Parlement. Het Estse voorzitterschap beëindigde ook het toezeggingsproces voor het opzetten van een asielreservepool en kwam uit op 500 deskundigen. Op 6 december 2017 nam het Coreper nota van het voorlopige akkoord met het Europees Parlement over de tekst van het voorstel, met uitzondering van de tekst tussen vierkante haken met betrekking tot andere voorstellen van het CEAS. De Commissie bracht op 12 september 2018 een gewijzigd voorstel voor de verordening EU-asielagentschap uit, dat voortbouwt op het voorlopige akkoord dat de beide wetgevers in 2017 bereikten. Daarnaast is het gewijzigde voorstel gegrond op het voorlopige akkoord inzake de operationele en technische bijstand die het agentschap in staat stelt de procedure voor internationale bescherming of delen van de procedure in de administratieve fase af te werken zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheid van nationale bevoegde autoriteiten om beslissingen te nemen over individuele aanvragen.

De wijzigingen moeten er ook voor zorgen dat de werkzaamheden van het Europees Grens- en kustwachtagentschap en het toekomstige asielagentschap van de EU elkaar aanvullen, met name wat betreft de inzet van ondersteuningsteams voor migratiebeheer. Het gewijzigde voorstel EU-asielagentschap werd onder het Oostenrijkse voorzitterschap op 25 september 2018 een eerste keer besproken in de Groep asiel en verder op 8 oktober, 26 oktober en 19 november 2018 en op 15 januari 2019 door de JBZ-raden. Op 23 januari heeft het voorzitterschap bij het Coreper het gewijzigde voorstel ingediend met een verzoek om een mandaat voor onderhandelingen met het EP. Tijdens de besprekingen in het Coreper bleek duidelijk dat er onvoldoende steun was voor het compromisvoorstel van het voorzitterschap om redenen in verband met zowel de inhoud als de pakketbenadering. Het voorzitterschap zette de technische werkzaamheden voort en belegde op 4 februari een vergadering van de JBZ-raden waarin een herziene compromistekst werd besproken. Aangezien de lidstaten aan hun standpunt van de voorgaande bespreking vasthielden, concludeerde het voorzitterschap dat op technisch niveau alle mogelijkheden zijn uitgeput.

G. VERORDENING HERVESTIGING

14. Het onderhandelingsmandaat met het Europees Parlement voor de verordening hervestiging werd aangenomen op 15 november 2017. De interinstitutionele onderhandelingen gingen in december 2017 van start en in 2018 werden onder Bulgaars voorzitterschap zes trialogen gehouden waarin met betrekking tot de meeste onderdelen van het voorstel vorderingen konden worden gemaakt. Op 13 juni 2018 bereikten het voorzitterschap en het Europees Parlement een breed politiek akkoord over de voornaamste onderdelen van de verordening. De tekst van het voorlopige akkoord werd op 20 juni 2018 aan het Coreper voorgelegd, maar kreeg daar niet de vereiste steun van de delegaties. Bijgevolg belegde het Oostenrijkse voorzitterschap bilaterale vergaderingen met de lidstaten die er niet akkoord mee konden gaan. Op basis van deze gesprekken werden nieuwe compromisvoorstellen aan het Parlement voorgelegd. Na een eerste technische dialoog liet het Parlement informeel weten dat het in beginsel, en voorlopig, vasthoudt aan het voorlopige akkoord dat werd bereikt tijdens de dialoogvergadering van juni. Op 9 oktober 2018 bespraken de JBZ-raden mogelijke compromisamendementen, met bijzondere aandacht voor de voornaamste bezwaren die door de lidstaten in de bilaterale vergaderingen naar voren waren gebracht.

De compromisvoorstellen werden op 21 november 2018 ter goedkeuring aan het Coreper voorgelegd met het oog op mogelijke voortzetting van de onderhandelingen met het Europees Parlement, maar het voorzitterschap kwam tot de slotsom dat de raadplegingen moesten worden voortgezet op technisch niveau.

Het Coreper besprak deze compromisamendementen op 16 januari 2019 opnieuw.

Het voorzitterschap concludeerde dat het, ondanks een ruime mate van overeenstemming over de inhoud, dit nog niet in een politieke dialoog met het Europees Parlement zou bespreken en dat het Coreper zal worden geraadpleegd voor de aanvang van een politieke dialoog met het Europees Parlement over de resterende kwesties die geen deel uitmaakten van de het onder het Bulgaarse voorzitterschap bereikte voorlopige akkoord.

Wat betreft de bepalingen buiten het voorlopige akkoord, hebben de JBZ-raden zich op 18 december december 2018, 15 en 25 januari 2019 gebogen over mogelijke compromisamendementen die verder zouden moeten worden besproken met het Europees Parlement. Op 30 januari 2019 besprak het Coreper deze amendementen en concludeerde het voorzitterschap dat het het dit, ondanks de overeenstemming over de inhoud, nog niet zou bespreken in een politieke dialoog met het Europees Parlement.

Na informele technische besprekingen met het Europees Parlement besloot het voorzitterschap om te komen met een aantal nieuwe compromisvoorstellen met betrekking tot de belangrijkste bezwaren waaraan de lidstaten in juni uiting hadden gegeven, en om na te gaan of er kan worden deelgenomen aan een politieke dialoog met het Europees Parlement over de volledige tekst. Deze compromisamendementen werden op 11 februari 2019 in de Groep JBZ-raden besproken.

Het Coreper hield op 15 februari 2019 een bespreking gehouden over de bepalingen die uit het voorlopige akkoord zijn weggelaten en de nieuwe compromisvoorstellen met betrekking tot de belangrijkste bezwaren die in juni 2018 door de lidstaten zijn geuit. Hoewel de meerderheid van de lidstaten akkoord kon gaan met de inhoud van de tekst van het voorzitterschap, gaf het Coreper de Raad, omwille van de pakketbenadering, geen mandaat om over te gaan tot een dialoog met het EP. Het voorzitterschap bracht deze boodschap dienovereenkomstig over aan het Europees Parlement.