



Bruxelles, den 23. maj 2018
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

**Interinstitutionel sag:
2018/0061 (COD)**

NOTE

fra:	formandskabet
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet/Det Blandede Udvalg (EU-Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz)
Vedr.:	Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks)

Indledning

1. Den 14. marts 2018 forelagde Kommissionen et lovgivningsforslag om ændring af forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) (7173/18).
2. Det bulgarske formandskab indledte kort tid derefter behandlingen af teksten i Rådets forberedende organer. Fem møder i Visumgruppen blev næsten udelukkende brugt på at drøfte forslaget samt en række kompromisforslag, der blev forelagt af formandskabet¹, og som afspejlede delegationernes mundtlige og skriftlige bemærkninger.
3. Der blev afholdt orienterende debatter på politisk niveau, både i Coreper (den 28. marts 2018) og i SCIFA (den 16. maj 2018), for at vejlede førnævnte gruppe angående visse politisk følsomme spørgsmål.

¹ 7981/18, 8475/18 og 8800/18.

4. Der er blevet gjort betydelige fremskridt under det nuværende formandskab med mange tekniske aspekter af forslaget, som f.eks. visumgebyrets størrelse, visse aspekter af repræsentationsordningerne, procedurerne og betingelserne for udstedelse af visa, fastlæggelse af, hvilke medlemsstater der har kompetence til at behandle og træffe beslutning om en ansøgning, udstedelse af visa til flere indrejser og samarbejde med eksterne tjenesteydere.
5. Et af de centrale elementer i Kommissionens forslag, nemlig forbindelsen mellem visumpolitikken og tilbagetagelse, er fortsat uafklaret, og der er behov for yderligere politisk vejledning for at finde en løsning, som der kan opnås enighed om.
6. Kommissionen foreslår, at der indføres en ny mekanisme til at udløse strengere betingelser for behandling af visumansøgninger, hvis et tredjeland ikke samarbejder i tilstrækkelig grad om tilbagetagelse af irregulære migranter. Forslaget om at kodificere en sådan forbindelse i visumkodeksen afspejler en debat om dette spørgsmål, som startede i 2015 (i forbindelse med omarbejdningen af visumkodeksen) og specifikt blev nævnt af RIA-Rådet i dets konklusioner af 8. juni 2017.
7. Muligheden for at træffe specifikke foranstaltninger inden for rammerne af visumpolitikken i fuld overensstemmelse med bestemmelserne i visumkodeksen i tilfælde af manglende samarbejde på området tilbagesendelse findes på nuværende tidspunkt med udgangspunkt i den såkaldte "værktøjskasse", som i maj 2017 blev godkendt af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer og repræsentanterne for de associerede staters regeringer (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Det første forsøg på at iværksætte denne proces vedrørte Bangladesh (hvor det senere blev anset for unødvendigt at anvende visumforanstaltninger) og viste, at mekanismen havde en positiv forebyggende virkning.
8. I Coreper støttede delegationerne den 28. marts 2018 generelt princippet om at kodificere forbindelsen i et retligt instrument (dvs. visumkodeksen) for at sikre retssikkerhed og gennemsigtighed. Samtidig havde mange delegationer visse betænkeligheder ved to punkter i Kommissionens forslag: 1) de indikatorer, der skal anvendes til at vurdere graden af samarbejde om tilbagetagelse med tredjelande, blev ikke tilstrækkeligt uddybet, og 2) beslutningsprocessen tog ikke passende højde for den politiske karakter af beslutningen om at aktivere visumpolitikken som løftestang.

9. Under behandlingen af forslaget på teknisk niveau forelagde den franske og den tyske delegation et bidrag (8526/1/18 REV 1), hvori der blev foreslået en alternativ tilgang (nemlig at tilføje positive incitamenter), både med hensyn til, hvordan visum anvendes som løftestang for at opnå bedre resultater på området tilbagesendelse af irregulære migranter, og hvordan den nye mekanisme, som skal indføres i visumkodeksen, fungerer.
10. Der sættes ikke spørgsmålstejn ved princippet om kodificering, men fire elementer skal drøftes yderligere med henblik på at nå frem til et acceptabelt kompromis om denne centrale bestemmelse i forslaget: 1) den tilgang, der skal følges (nemlig om der kun skal anvendes negative incitamenter eller en blanding af positive og negative incitamenter), 2) indikatorerne til at vurdere graden af et tredjeland's samarbejde, 3) udløsningsmekanismen og 4) beslutningsprocessen.

Tilgangen

11. Selv om Kommissionens forslag består af en "negativ" løftestang, hvor strengere betingelser for behandling af visumansøgninger vil gælde for statsborgere fra tredjelande, som ikke samarbejder om tilbagetagelse på tilfredsstillende vis, foretrækker Frankrig og Tyskland en blanding af en positiv og negativ tilgang, hvor tredjelandssstatsborgere fra samarbejdsvillige lande får yderligere visumincitamenter, mens statsborgere fra ikkesamarbejdsvillige lande ikke vil kunne nyde godt af nogle af lempelserne i visumkodeksen og vil blive omfattet af strengere betingelser i behandlingen af visumansøgninger. Det vigtigste princip, som ligger til grund for det fransk-tyske forslag, er, at visumpolitikken også bør anvendes som et positivt redskab til at tilskynde tredjelande til at samarbejde bedre på området tilbagesendelse og ikke blot til at straffe dem i tilfælde af manglende samarbejde.

12. Under drøftelsen i Visumgruppen (den 8. maj 2018) og i SCIFA (den 16. maj 2018) anerkendte nogle delegationer, at en blandet tilgang havde en vis merværdi, og at det kunne forstærke den værktøjskasse, som visumpolitikken stiller til rådighed, forudsat at der kan findes den rette balance mellem positive og negative incitamenter. Et antal delegationer nævnte imidlertid en række betænkeligheder og understregede, at lempelserne i visumkodeksen allerede indeholder positive incitamenter, og de henviste til risikoen for at underminere merværdien ved visumlempelsesaftaler (som ofte undertegnes "til gengæld" for tilbagetagelsesaftaler), den diskriminerende virkning over for tredjelande, som ikke giver anledning til tilbagetagelsesproblemer, eller som der altid har været et godt samarbejde med, og som ikke ville få nogen lempelser, eftersom der ikke ville kunne registreres nogen forbedring i graden af samarbejde, vanskeligheden ved at trække "belønninger" tilbage, når først de er tildelt, kompleksiteten ved den operationelle forvaltning af forskellige lister og risikoen for en øget administrativ byrde for medlemsstaterne og deres konsulater samt indvirkningen på medlemsstaternes budgetter, hvis visumgebyret nedsættes for en lang række tredjelande.

I lyset af ovenstående opfordres Coreper/Rådet til at meddele, hvilken tilgang de foretrækker:

- *tilgangen med negative incitamenter, som foreslås af Kommissionen, eller*
- *blandingen af positive og negative incitamenter, som foreslås af Frankrig og Tyskland.*

Indikatorerne (artikel 25a, stk. 2)

13. Kommissionens forslag indeholder tre indikatorer, som skal anvendes til at vurdere graden af et tredjelandets samarbejde:
- a) antallet af afgørelser om tilbagesendelse
 - b) antallet af faktiske tilbagesendelser som en procentdel af antallet af afgørelser om tilbagesendelse af statsborgere fra det pågældende tredjeland
 - c) antallet af anmodninger om tilbagetagelse, som tredjelandet har accepteret som en procentdel af antallet af denne type anmodninger, det har modtaget.

Kommissionen fandt, at indikatorerne bør være så objektive som muligt og vedrøre områder, hvor der foreligger tilstrækkelige data.

14. Gruppen vedrørende Integration, Migration og Udsendelse (udsendelse) behandlede spørgsmålet på mødet den 26. april 2018 (med deltagelse af visumeksperter). Flere delegationer mente, at de supplerende indikatorer bør medtages, navnlig med hensyn til tredjelands praktiske samarbejde i forbindelse med tilbagesendelse og tilbagetagelse. På dette grundlag forelagde formandskabet et muligt kompromis for Visumgruppen på mødet den 7. og 8. maj 2018 (WK 5343/2018). Dette kompromis tilføjer en fjerde indikator, for hvilken der er anført en række elementer (ikkeudtømmende liste):
- d) det praktiske samarbejde i forbindelse med tilbagesendelse i de forskellige faser af tilbagesendelsesproceduren, som f.eks.:
 - i. bistand til identifikation af personer med ulovligt ophold på medlemsstaternes område og til rettidig udstedelse af rejsedokumenter
 - ii. accept af det europæiske rejsedokument
 - iii. accept af charterflyvninger
 - iv. accept af fælles tilbagesendelsesoperationer.
15. Det bør bemærkes, at disse indikatorer vedrører tvangsmæssige tilbagesendelser, da de tilgængelige data, der findes på EU-plan, kun omfatter denne kategori. Det er vanskeligt at fastslå, hvilken type samarbejde der forventes med et tredjeland i tilfælde af en frivillig tilbagevenden.
16. Under hensyntagen til, at formandskabets kompromisforslag i høj grad er inspireret af den liste over indikatorer, som allerede findes i den såkaldte "Coreperværktøjskasse", modtog det også en pæn grad af støtte på ovennævnte møde i Visumgruppen.

I lyset af ovenstående opfordres Coreper/Rådet til at bekræfte, om formandskabets kompromisforslag (WK 5343/2018) kan accepteres.

Udløsningsmekanismen (artikel 25a, stk. 2, 3 og 4)

17. Udløsningen af mekanismen for at anvende visum som løftestang er et vigtigt element i forslaget. Efter formandskabets opfattelse bør den på samme tid 1) give mulighed for hurtig reaktion i tilfælde af en pludselig forværring (eller forbedring, alt efter svaret på det første spørgsmål i denne note) af samarbejdsniveauet, 2) være operationel, dvs. give mulighed for faktisk brug af mekanismen og dermed forhindre uønsket blokering, og på samme tid 3) afspejle den politiske karakter af den (følsomme) beslutning, der skal træffes, og således forhindre automatiske beslutninger.
18. I Kommissionens forslag kan en eventuel beslutning fra Kommissionen om et givet tredjeland manglende samarbejde og vedtagelsen af visumforanstaltninger (stk. 5) udløses af to faktorer: Kommissionens (regelmæssige) vurdering af det pågældende lands samarbejdsniveau (stk. 2) eller en underretning fra en medlemsstat (stk. 3), som Kommissionen er forpligtet til at behandle inden for en måned (stk. 4). Det er underforstået, at Kommissionen inden for denne struktur fortsat frit kan foreslå eller undlade at foreslå en gennemførelsesretsakt inden for rammerne af udvalgsproceduren, alt efter Kommissionens egen vurdering af underretningen fra en eller flere medlemsstater og dens regelmæssige vurdering af tredjelandes samarbejde om tilbagetagelse på grundlag af de relevante indikatorer.
19. Det franske og tyske bidrag foreslår en mere vidtrækkende udløsningsmekanisme, som i høj grad er inspireret af den såkaldte "suspensionsmekanisme"², hvor medlemsstaternes rolle øges, så det er medlemsstaterne, der giver Kommissionen politisk vejledning om hensigtsmæssigheden af vedtagelsen af visumforanstaltninger og udformningen heraf. I denne struktur foreslås der ud over de to løsningsmodeller for udløsning af mekanismen (Kommissionens egen vurdering eller en underretning fra en medlemsstat) en tredje mulighed: Hvis et simpelt flertal af medlemsstaterne i løbet af et år underretter Kommissionen om et vedvarende problem (eller en betydelig forbedring), vil Kommissionen være forpligtet til at vedtage en gennemførelsesretsakt inden for tre måneder under hensyntagen til drøftelsen på højt plan i Rådet.

² Forordning (EU) 2017/371 af 1. marts 2017 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (revision af suspensionsmekanismen), EUT L 61 af 8.3.2017, s. 1.

20. Tærsklen for, hvornår et simpelt flertal af medlemsstaterne udløser mekanismen (den samme som for suspensionsmekanismen i henhold til forordning (EF) nr. 539/2001), udgør en tilstrækkelig "kritisk masse" til, at Kommissionen forpligtes til at indlede processen under hensyntagen til, at den klassiske afstemningsregel dermed finder anvendelse på vedtagelsen af eventuelle foranstaltninger, som der kan træffes beslutning om i den følgende fase.

Under hensyntagen til de to ovenstående løsningsmodeller opfordres Coreper/Rådet til at meddele, om de går ind for at tilføje det franske og tyske forslag til den udløsningsmekanisme, som Kommissionen har foreslået, så et simpelt flertal af medlemsstaterne kan forpligte Kommissionen til at vedtage en gennemførelsesretsakt.

Beslutningsprocessen (artikel 25a, stk. 5)

21. Både Kommissionens forslag og den fransk-tyske tekst fastsætter, at eventuelle foranstaltninger, som er rettet mod statsborgere (eller kategorier af statsborgere) fra et tredjeland, vil blive vedtaget via en gennemførelsesretsakt fra Kommissionen (men med en øget rolle til medlemsstaterne i den fransk-tyske tekst, når et simpelt flertal af medlemsstaterne gennem en indledende drøftelse på rådsniveau underretter herom, hvilket Kommissionen bør tage hensyn til, når den forelægger gennemførelsesretsakten). I denne kontekst bør det bemærkes, at formandskabets reviderede tekst, som blev forelagt Visumgruppen (8800/18), tilføjede en bestemmelse om ikke at afgive udtalelse til artikel 52, stk. 2, i visumkodeksen, så Kommissionen ikke kan vedtage gennemførelsesretsakten, hvis der ikke er kvalificeret flertal i Visumgruppen.
22. I både den fransk-tyske tekst og i drøftelsen i Visumgruppen den 18. maj 2018 blev muligheden for, at Rådet vedtager en gennemførelsesretsakt, jf. artikel 291, stk. 2, i TEUF, dog gentaget og uddybet i et dokument fra formandskabet (9139/18).

I lyset af ovenstående og i betragtning af følsomheden af dette spørgsmål i de kommende interinstitutionelle forhandlinger om denne sag samt løsninger, som findes i lignende mekanismer i andre retlige instrumenter, opfordres Coreper/Rådet til at bekræfte, om de foretrækker:

- løsningsmodellen, hvor Rådet vedtager en gennemførelsesretsakt, eller
- løsningsmodellen, hvor Kommissionen vedtager en gennemførelsesretsakt.

Konklusion

23. Coreper/Rådet anmodes om at besvare ovenstående spørgsmål og fastlægge politiske retningslinjer for det videre arbejde med henblik på at vedtage et forhandlingsmandat vedrørende forslaget om visumkodeksen.
-