

Bruselas, 23 de mayo de 2018
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

**Expediente interinstitucional:
2018/0061 (COD)**

NOTA

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Comité Mixto (UE/Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein)
Asunto:	Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados)

Introducción

1. El 14 de marzo de 2018, la Comisión presentó una propuesta legislativa que modifica el Reglamento (CE) n.º 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (7173/18).
2. La Presidencia búlgara inició el estudio del texto en los órganos preparatorios del Consejo poco después. El Grupo «Visados» dedicó cinco reuniones casi totalmente a analizar la propuesta, así como una serie de propuestas transaccionales presentadas por la Presidencia¹, que reflejaban las observaciones orales y escritas de las delegaciones.
3. Se celebraron debates de orientación a nivel político tanto en el Coreper (28 de marzo de 2018) como en el CEIFA (16 de mayo de 2018) para orientar al citado grupo sobre algunas cuestiones políticamente sensibles.

¹ 7981/18, 8475/18 y 8800/18.

4. Se registraron avances considerables durante la actual presidencia sobre muchos aspectos técnicos de la propuesta, como el importe de las tasas de visado, algunos aspectos de los acuerdos de representación, los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados, la determinación del Estado miembro competente para examinar y decidir sobre una solicitud, la expedición de visados para entradas múltiples y la cooperación con proveedores de servicios externos.
5. Uno de los elementos esenciales de la propuesta de la Comisión, a saber, el vínculo entre la política de visados y la política de readmisión, sigue pendiente en esta fase y es preciso dar nuevas orientaciones políticas para hallar una solución sobre la que se pueda alcanzar un acuerdo.
6. La Comisión propone la creación de un nuevo mecanismo para activar condiciones más estrictas en la tramitación de visados cuando un tercer país no coopere suficientemente en la readmisión de migrantes irregulares. La propuesta de codificar este vínculo en el Código de visados refleja un debate sobre este asunto que se remonta a 2015 (en el contexto de la refundición del Código de visados) y que mencionó específicamente el Consejo JAI en sus conclusiones del 8 de junio de 2017.
7. En la actualidad, la posibilidad de adoptar medidas específicas en el marco de la política de visados, respetando plenamente las disposiciones del Código de visados, en caso de falta de cooperación en el ámbito del retorno existe sobre la base del denominado «conjunto de instrumentos» refrendado en mayo de 2017 por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros y los representantes de los Gobiernos de los Estados asociados (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). El primer precedente del lanzamiento de este proceso, Bangladesh (donde finalmente la aplicación de medidas en materia de visados no se consideró necesaria), demostró que el mecanismo tenía un efecto preventivo positivo.
8. En el Coreper del 28 de marzo de 2018, las delegaciones apoyaron claramente el principio de codificar el vínculo en un instrumento jurídico (a saber, el Código de visados) como modo de velar por la seguridad jurídica y la transparencia. Al mismo tiempo, muchas delegaciones manifestaron algunas dudas relacionadas con dos asuntos recogidos en la propuesta de la Comisión: 1) los indicadores que debían utilizarse para evaluar el nivel de cooperación en materia de readmisión con terceros países no se habían detallado suficientemente, y 2) el proceso de toma de decisiones no reflejaba debidamente la naturaleza política de la decisión de activar la política de visados como instrumento de presión.

9. Durante el examen de la propuesta a nivel técnico, las Delegaciones francesa y alemana presentaron una contribución (8526/1/18 REV 1) en la que sugerían un planteamiento alternativo (es decir, añadir incentivos positivos) en términos tanto de la utilización de los visados como presión para conseguir mejores resultados en materia de retorno de migrantes irregulares como del funcionamiento del nuevo mecanismo introducido en el Código de visados.
10. Si bien no se cuestiona el principio de la codificación, para alcanzar una transacción aceptable sobre esta disposición esencial de la propuesta es preciso seguir debatiendo cuatro elementos: 1) el planteamiento que debe seguirse (en concreto, si deben contemplarse únicamente incentivos negativos o una mezcla de incentivos positivos y negativos), 2) los indicadores para evaluar el grado de cooperación de un tercer país, 3) el mecanismo de activación y (4) el proceso de toma de decisiones.

El planteamiento

11. Aunque la propuesta de la Comisión recoge una presión negativa, que aplicaría condiciones más estrictas en la tramitación de visados a nacionales de terceros países que no cooperen satisfactoriamente en materia de readmisión, Francia y Alemania prefieren una mezcla de planteamiento positivo y negativo, con el cual se concederían incentivos a los nacionales de terceros países de países que cooperen, mientras que los nacionales de países que no cooperen no podrían beneficiarse de algunas de las facilidades incluidas en el Código de visados y se les aplicarían condiciones más estrictas en la tramitación de visados. El principio esencial que sustenta la propuesta francoalemana es que la política de visados debe utilizarse también como herramienta positiva que presione a los terceros países a cooperar mejor en el ámbito del retorno y no limitarse a penalizarlos en caso de falta de cooperación.

12. Durante el debate celebrado por el Grupo «Visados» (8 de mayo de 2018) y el CEIFA (16 de mayo de 2018), algunas delegaciones reconocieron que el planteamiento mixto tenía un cierto valor añadido y que, siempre que se encontrara el equilibrio adecuado entre incentivos positivos y negativos, podría enriquecer realmente el conjunto de instrumentos que ofrece la política de visados. No obstante, una serie de delegaciones manifestó ciertas dudas, subrayando que las facilidades incluidas en el Código de visados ya prevén incentivos positivos e insistiendo en el riesgo de menoscabar el valor añadido de los acuerdos de facilitación de visados (que se firman a menudo «a cambio» de acuerdos de readmisión), el efecto discriminatorio frente a terceros países con los que los problemas de retorno son irrelevantes o que siempre han ofrecido un buen nivel de cooperación y que no recibirían ningún tipo de facilidad, ya que no podría registrarse una mejora del grado de cooperación, la dificultad de retirar «beneficios» una vez concedidos, la complejidad de la gestión operativa de listas diferentes y el riesgo de un aumento de la carga administrativa de los Estados miembros y sus consulados, así como las repercusiones en las finanzas de los Estados miembros de concederse una reducción de las tasas de visado a un gran número de terceros países.

Habida cuenta de lo anterior, se ruega al Coreper/Consejo que indique que planteamiento sería preferible:

- *el planteamiento con incentivos negativos propuesto por la Comisión; o*
- *la mezcla de incentivos positivos y negativos que proponen Francia y Alemania.*

Los indicadores (artículo 25 bis, apartado 2)

13. La propuesta de la Comisión incluye tres indicadores sobre cuya base se evalúa el grado de cooperación del país tercero:
- a) el número de decisiones de retorno;
 - b) el número de retornos reales expresado en porcentaje del número de decisiones de retorno dictadas contra ciudadanos del tercer país en cuestión;
 - c) el número de solicitudes de readmisión aceptadas por el tercer país, expresado como porcentaje del número de solicitudes presentadas a dicho país.

La Comisión consideró que los indicadores debían ser lo más objetivos posible y referirse a ámbitos en los que se dispone de suficientes datos.

14. En la reunión del 26 de abril de 2018 del Grupo «Integración, Migración y Expulsión» (Expulsión) (a la que se invitó a los expertos en visados) se estudió el asunto. Algunas delegaciones consideraron que era preciso añadir más indicadores, en especial relacionados con la cooperación práctica ofrecida por los terceros países en materia de retorno y readmisión. Sobre esta base, la presidencia presentó una posible solución transaccional al Grupo «Visados» los días 7 y 8 de mayo de 2018 (doc. de trabajo 5343/2018). La solución transaccional añade un cuarto indicador, para el que se indican una serie de elementos (no exhaustivos):
- d) el nivel de cooperación práctica en el ámbito de la cooperación al retorno en las distintas fases del procedimiento de retorno, como:
 - i. asistencia prestada en la identificación de personas que residan ilegalmente en el territorio de los Estados miembros y en la expedición puntual de documentos de viaje;
 - ii. aceptación del documento de viaje de la UE;
 - iii. aceptación de vuelos chárter;
 - iv. aceptación de operaciones de retorno conjuntas.
15. Cabe destacar que estos indicadores se refieren a retornos forzosos, ya que los datos disponibles existentes a escala de la UE únicamente abarcan esta categoría. Resulta difícil determinar qué tipo de cooperación se espera que facilite un tercer país en caso de retorno voluntario.
16. Teniendo también en cuenta que la sugerencia transaccional de la presidencia se inspira en gran medida en la lista de indicadores ya incluidos en la denominada «caja de herramientas del Coreper», contó con un amplio apoyo en la citada reunión del Grupo «Visados».

Habida cuenta de lo anterior, se invita al Coreper/Consejo a que confirme si es aceptable la sugerencia transaccional de la presidencia (doc. de trabajo 5343/2018).

El mecanismo de activación (artículo 25 *bis*, apartados 2, 3 y 4)

17. La activación del mecanismo que lleva a la utilización de los visados como presión es un elemento importante de la propuesta. A juicio de la presidencia, dicha activación debería, al mismo tiempo: 1) permitir una reacción rápida en caso de empeoramiento súbito (o mejora, en función de la respuesta dada a la primera pregunta de la presente nota) del nivel de cooperación; 2) ser operativa, esto es, que debería permitir la utilización real del mecanismo, evitando cualquier bloqueo no deseado; y 3) reflejar la naturaleza política de la decisión (sensible) que se toma, evitando cualquier automatismo.
18. En la propuesta de la Comisión, una posible decisión, por parte de la Comisión, sobre la falta de cooperación de un tercer país determinado y la adopción de medidas en materia de visados (apartado 5) puede activarse por dos factores: la evaluación (periódica) por la Comisión del nivel de cooperación de ese país (apartado 2) o una notificación de un Estado miembro (apartado 3), que la Comisión está obligada a examinar en el plazo de un mes (apartado 4). Se entiende que, en esta configuración, la Comisión sigue teniendo la libertad de proponer o no un acto de ejecución en el marco del procedimiento de comitología, en función de su propia evaluación de la notificación del Estado miembro y su evaluación periódica de la cooperación de los terceros países en materia de readmisión, basada en los indicadores pertinentes.
19. La contribución francoalemana sugiere un mecanismo de activación más elaborado, inspirado en gran medida en el denominado «mecanismo de suspensión»², en el que el cometido de los Estados miembros es mayor, ya que les corresponde dar orientaciones políticas a la Comisión sobre la conveniencia de adoptar medidas en materia de visados y sobre su concepción. En esta estructura, además de las dos opciones de activación (la propia evaluación de la Comisión o una notificación de un Estado miembro) se sugiere una tercera: si una mayoría simple de Estados miembros notifica un problema persistente (o una mejora sustancial) a la Comisión a lo largo de un período de un año, entonces la Comisión se vería obligada a adoptar un acto de ejecución en el plazo de tres meses, teniendo en cuenta el debate mantenido a alto nivel en el Consejo.

² Reglamento (UE) n.º 2017/371 del Consejo, de 1 de marzo de 2017, por el que modifica el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (revisión del mecanismo de reciprocidad) (DO L 61 de 8.3.2017, p. 1).

20. El umbral de una mayoría simple de Estados miembros para activar el mecanismo, el mismo que en el mecanismo de suspensión del Reglamento (CE) 539/2001, representa una «masa crítica» suficiente para obligar a la Comisión a iniciar el proceso, teniendo en cuenta que entonces se aplicará la regla de mayoría clásica para adoptar cualquier medida que pueda decidirse en una fase posterior.

Teniendo en cuenta en cuenta estas dos opciones se invita al Coreper/Consejo a que indique si está a favor de añadir al mecanismo de activación propuesto por la Comisión la propuesta francoalemana, por la que una mayoría simple de Estados miembros puede obligar a la Comisión a que adopte el acto de ejecución.

El procedimiento de toma de decisión (artículo 25 bis, apartado 5)

21. Tanto la propuesta de la Comisión como el documento francoalemán establecen que cualquier medida dirigida a nacionales (o categorías de nacionales) de un tercer país se adoptará mediante un acto de ejecución de la Comisión (pero, en la propuesta francoalemana, con un mayor cometido de los Estados miembros en caso de notificación de una mayoría simple de Estados miembros, mediante un debate previo a escala del Consejo, notificación que la Comisión deberá tomar en consideración al presentar el acto de ejecución). En este contexto cabe destacar que el texto revisado de la presidencia presentado al Grupo «Visados» (8800/18) añadía una cláusula de ausencia de dictamen en el artículo 52, apartado 2 del Código de visados, de modo que, a falta de mayoría cualificada en el Comité de Visados, la Comisión no podría adoptar el acto de ejecución.
22. Con todo, tanto en el documento francoalemán como en el debate en el Grupo «Visados» del 18 de mayo de 2018, volvió a hablarse de la opción de un acto de ejecución por el Consejo, contemplada en el artículo 291, apartado 2, del TFUE, que se explicó más pormenorizadamente en un documento de la Presidencia (9139/18).

Habida cuenta de lo anterior y teniendo presente el carácter sensible de este asunto en las próximas negociaciones interinstitucionales sobre este expediente, así como las soluciones aportadas en mecanismos similares incluidos en otros instrumentos jurídicos, se invita al Coreper/Consejo a que confirme si prefiere:

- *la opción de un acto de ejecución por el Consejo o*
- *la opción de un acto de ejecución por la Comisión.*

Conclusión

23. Se invita al Coreper/Consejo a que responda a las preguntas anteriores y brinde orientaciones políticas para los futuros trabajos, con objeto de adoptar un mandato de negociación sobre la propuesta del Código de visados.
-