



Brussel, 23 mei 2018
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0061 (COD)**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	Comité van permanente vertegenwoordigers/Raad/Gemengd Comité (EU-IJsland/Noorwegen en Zwitserland / Liechtenstein)
Betreft:	Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode)

Inleiding

1. Op 14 maart 2018 heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel ingediend tot wijziging van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode)(7173/18).
2. Het Bulgaarse voorzitterschap is kort daarna begonnen met de bespreking van de tekst in de voorbereidende instanties van de Raad. Vijf vergaderingen van de Groep visa waren vrijwel uitsluitend gewijd aan de bespreking van het voorstel, alsook aan een aantal compromisvoorstellen van het voorzitterschap¹, waarin rekening is gehouden met de mondelinge en schriftelijke opmerkingen van de delegaties.
3. Er hebben oriënterende debatten plaatsgevonden, zowel in het Coreper (28 maart 2018) als in het Scifa (16 mei 2018), om bovengenoemde groep sturing te geven over bepaalde politiek gevoelige onderwerpen.

¹ 7981/18, 8475/18 en 8800/18.

4. Onder het huidige voorzitterschap is aanzienlijke vooruitgang geboekt met de vele technische aspecten van het voorstel, zoals de hoogte van de visumleges, sommige aspecten van de vertegenwoordigingsregelingen, de procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa, het bepalen van de lidstaat die bevoegd is om de aanvraag te onderzoeken en daarover een beslissing te nemen, de afgifte van meervoudige inreisvisa en de samenwerking met externe dienstverleners.
5. Een van de kernelementen van het Commissievoorstel, namelijk het verband tussen visumbeleid en overname, blijft in dit stadium nog onopgelost, en er is verdere politieke sturing nodig om een oplossing te vinden waarover overeenstemming kan worden bereikt.
6. De Commissie stelt voor een nieuw mechanisme te creëren met het oog op striktere voorwaarden voor het verwerken van visumaanvragen wanneer een derde land onvoldoende medewerking verleent op het gebied van de overname van irreguliere migranten. Het voorstel een dergelijk verband in een bepaling van de Visumcode op te nemen, is het resultaat van een gedachtewisseling daarover die dateert van 2015 (in het kader van de herschikking van de Visumcode) en is door de Raad JBZ specifiek vermeld in zijn conclusies van 8 juni 2017.
7. De mogelijkheid om in geval van niet-samenwerking op het gebied van terugkeer in volledige overeenstemming met de bepalingen van de Visumcode specifieke maatregelen in het kader van het visumbeleid vast te stellen, bestaat op basis van de zogeheten 'toolbox' waaraan de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten en de vertegenwoordigers van de regeringen van de geassocieerde staten in mei 2017 hun goedkeuring hebben gehecht (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Uit de eerste testcase voor de start van dit proces, Bangladesh (waar de toepassing van visummaatregelen uiteindelijk onnodig is bevonden) is gebleken dat het mechanisme een positief preventief effect heeft.
8. Tijdens de vergadering van het Coreper op 28 maart 2018 was er onder de delegaties brede steun voor het opnemen van het hiervoor beschreven verband in een juridisch bindend instrument (in casu de Visumcode), omdat dit de rechtszekerheid en de transparantie ten goede komt. Tegelijk hadden vele delegaties bezwaren bij twee punten in het Commissievoorstel: 1) de indicatoren die worden gebruikt voor het beoordelen van de mate waarin derde landen medewerking verlenen op overnamegebied zijn onvoldoende uitgewerkt, en 2) de politieke aard van het besluit het visumbeleid als hefboom te gebruiken, komt niet op passende wijze naar voren uit het besluitvormingsproces.

9. Tijdens de technische bespreking van het voorstel hebben de Franse en de Duitse delegatie een bijdrage (8526/1/18 REV 1) gepresenteerd waarin een alternatieve aanpak wordt voorgesteld (namelijk de toevoeging van positieve prikkels), zowel wat betreft de manier waarop visa als hefboom worden gebruikt om betere resultaten te behalen op het gebied van terugkeer van irreguliere migranten als wat betreft het functioneren van het nieuwe mechanisme dat in de Visumcode moet worden opgenomen.
10. Hoewel het beginsel dat deze hefboom in een wettelijke bepaling moet worden opgenomen, niet ter discussie staat, moeten vier elementen verder worden besproken met het oog op een aanvaardbaar compromis over deze kernbepaling van het voorstel: 1) de te volgen aanpak (i.e. de vraag of enkel aan negatieve prikkels, dan wel aan een mix van positieve en negatieve prikkels moet worden gedacht), 2) de indicatoren voor het beoordelen van de mate waarin een derde land medewerking verleent, 3) het activatiemechanisme en 4) het besluitvormingsproces.

Aanpak

11. In tegenstelling tot het Commissievoorstel, dat in een 'negatieve' hefboom voorziet waardoor voor de behandeling van visumaanvragen striktere voorwaarden zouden gelden voor de onderdanen van derde landen die geen bevredigende medewerking verlenen op het gebied van overname, geven Frankrijk en Duitsland de voorkeur aan een mix van een positieve en een negatieve aanpak, waarbij verdere prikkels op visumgebied zouden worden gegeven aan onderdanen van coöperatieve derde landen, terwijl onderdanen van niet-coöperatieve derde landen uitgesloten zouden worden van een aantal in de Visumcode opgenomen versoepelingen en aan strengere voorwaarden zouden moeten voldoen voor de verwerking van hun visumaanvraag. Het hoofdbeginsel dat aan het Frans-Duitse voorstel ten grondslag ligt, is dat het visumbeleid ook moet worden gebruikt als een positief instrument om derde landen ertoe aan te zetten beter mee te werken op het gebied van terugkeer, en dat het niet louter mag worden opgevat als een instrument voor het bestraffen van landen die onvoldoende medewerking verlenen.

12. Tijdens de bespreking in de Groep visa (8 mei 2018) en het Scifa (16 mei 2018) heeft een aantal delegaties erkend dat een gemengde aanpak enige meerwaarde heeft en dat deze, mits het juiste evenwicht wordt gevonden tussen positieve en negatieve prikkels, een verrijking zou kunnen vormen voor de toolbox van het visumbeleid. Een aantal delegaties had evenwel enkele bedenkingen; zij beklemtonen dat de in de Visumcode opgenomen versoepelingen volgens hen reeds voorzien in positieve prikkels en wijzen op: het gevaar van uitholling van de meerwaarde van de visumversoepelingsovereenkomsten (die in vele gevallen 'in ruil voor' overnameovereenkomsten worden ondertekend); het discriminerend effect ten aanzien van derde landen waarmee zich geen terugkeerproblemen voordoen of waarmee altijd op correcte wijze is samengewerkt, maar die geen versoepeling zouden kunnen krijgen omdat geen verbetering in het niveau van samenwerking kan worden opgetekend; de moeilijkheid reeds gegeven 'beloningen' in te trekken; de complexiteit van het operationeel beheer van de verschillende lijsten en het gevaar van toename van de administratieve lasten voor de lidstaten en hun consulaten, alsook de financiële gevolgen voor de lidstaten indien de visumleges voor een grote aantal derde landen zouden worden verminderd.

In het licht van het bovenstaande wordt het Coreper/de Raad verzocht aan te geven welke aanpak de voorkeur geniet:

- *de door de Commissie voorgestelde aanpak met negatieve prikkels of*
- *de door Frankrijk en Duitsland voorgestelde mix van positieve en negatieve prikkels.*

Indicatoren (artikel 25 bis, lid 2)

13. Het Commissievoorstel bevat drie indicatoren op basis waarvan de mate waarin een derde land medewerking verleent, moet worden beoordeeld:
- a) het aantal terugkeerbesluiten;
 - b) het aantal daadwerkelijk teruggekeerde personen, uitgedrukt als een percentage van het aantal terugkeerbesluiten dat ten aanzien van onderdanen van het derde land in kwestie is uitgevaardigd;
 - c) het aantal door het betrokken derde land aanvaarde overnameverzoeken, uitgedrukt als een percentage van het aantal aanvragen dat het land in die zin heeft ontvangen.

De Commissie is van mening dat de indicatoren zo objectief mogelijk moeten zijn en betrekking moeten hebben op aspecten waarvoor voldoende gegevens beschikbaar zijn.

14. Tijdens haar vergadering van 26 april 2018 (waarvoor visumdeskundigen waren uitgenodigd) heeft de Groep integratie, migratie en verwijdering (uitzetting) de kwestie besproken. Verscheidene delegaties waren van oordeel dat aanvullende indicatoren moeten worden opgenomen, met name wat betreft de praktische medewerking die door derde landen bij terugkeer en overname wordt verleend. Op die basis legde het voorzitterschap op 7 en 8 mei 2018 een mogelijk compromis voor aan de Groep visa (WK 5343/2018). Dat compromis komt neer op de toevoeging van een vierde indicator, waarvoor een aantal elementen worden aangegeven (indicatieve lijst):
- d) het niveau van de praktische medewerking op het gebied van terugkeer in de verschillende fasen van de terugkeerprocedure, zoals:
 - i. assistentie bij het identificeren van personen die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven en bij de tijdige afgifte van reisdocumenten;
 - ii. aanvaarding van reisdocumenten van de EU;
 - iii. aanvaarding van chartervluchten;
 - iv. aanvaarding van gezamenlijke terugkeeroperaties.
15. Opgemerkt zij dat deze indicatoren betrekking hebben op gedwongen terugkeer, aangezien de reeds beschikbare gegevens op EU-niveau enkel slaan op deze categorie. Het is lastig om te bepalen welke vorm van medewerking een derde land geacht wordt te verlenen in geval van vrijwillige terugkeer.
16. Mede omdat het compromisvoorstel van het voorzitterschap grotendeels berust op de lijst van indicatoren als opgenomen in de zogenaamde "Coreper-toolbox", kreeg het tijdens de bovengenoemde vergadering van de Groep visa ruime steun.

Derhalve wordt het Coreper/de Raad verzocht te bevestigen of het compromisvoorstel van het voorzitterschap (WK 5343/2018) aanvaardbaar is.

Activeringsmechanisme (artikel 25 bis, leden 2, 3 en 4)

17. De activering van het mechanisme dat leidt tot het gebruik van visa als hefboom, is een belangrijk element van het voorstel. Naar het oordeel van het voorzitterschap moet het mechanisme tegelijkertijd 1) een snelle reactie mogelijk maken in het geval van een plotselinge verslechtering (of verbetering, afhankelijk van het antwoord op de eerste vraag van deze nota) van het niveau van medewerking, 2) operationeel zijn, wat betekent dat het mechanisme daadwerkelijk moet kunnen worden gebruikt en dat ongewenste blokkering moet worden voorkomen, en 3) een afspiegeling zijn van de politieke aard van de (gevoelige) besluiten die moeten worden genomen, waarbij automatisme moet worden vermeden.
18. Volgens het Commissievoorstel kunnen een mogelijk besluit - van de Commissie - over de gebrekkige medewerking van een bepaald derde land en de vaststelling van visummaatregelen (lid 5) worden geactiveerd door twee factoren: de (regelmatige) beoordeling door de Commissie van het niveau van mede van dat land (lid 2) of een kennisgeving van een lidstaat (lid 3), die de Commissie binnen een termijn van een maand moet onderzoeken (lid 4). Er wordt van uitgegaan dat het de Commissie, binnen deze structuur, vrijstaat om in het kader van de comitologieprocedure al dan niet een uitvoeringshandeling voor te stellen, afhankelijk van haar eigen beoordeling van de kennisgeving door een lidstaat en haar regelmatige evaluatie van de medewerking van derde landen op het gebied van overname op basis van de relevante indicatoren.
19. De Franse en de Duitse bijdrage stellen een uitgebreider activeringsmechanisme voor - grotendeels geïnspireerd door het zogenoemde "opschortingsmechanisme"² - waarbij de rol van de lidstaten wordt versterkt, zodat zij aan de Commissie politieke sturing kunnen geven over de wenselijkheid van de vaststelling van visummaatregelen en het ontwerp ervan. In die structuur wordt naast de twee activeringsopties (eigen beoordeling door de Commissie of kennisgeving door een lidstaat) een derde voorgesteld: indien een gewone meerderheid van de lidstaten over een periode van één jaar een hardnekkig probleem (of een wezenlijke verbetering) meldt aan de Commissie, dan moet de Commissie binnen drie maanden een uitvoeringshandeling vaststellen, rekening houdend met de besprekingen op hoog niveau in de Raad.

² Verordening (EU) 2017/371 van 1 maart 2017 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (herziening van het opschortingsmechanisme), PB L 061 van 8.3.2017, blz. 1);

20. De drempel van een gewone meerderheid van de lidstaten om het mechanisme te activeren - dezelfde als in het opschortingsmechanisme van Verordening (EG) nr. 539/2001 - vertegenwoordigt voldoende "kritische massa" om de Commissie te verplichten het proces te starten, rekening houdend met het feit dat de klassieke stemregel dan zal worden gebruikt voor de vaststelling van iedere maatregel waartoe in de volgende fase kan worden besloten.

Rekening houdend met de twee bovengenoemde structuren, wordt het Coreper/de Raad verzocht aan te geven of zij voorstander zijn van toevoeging van het Frans-Duitse voorstel aan het door de Commissie voorgestelde activeringsmechanisme. Dat houdt in dat een gewone meerderheid van de lidstaten de Commissie kan verplichten een uitvoeringshandeling vast te stellen.

Besluitvormingsproces (artikel 25 bis, lid 5)

21. Zowel het Commissievoorstel als het Frans-Duitse document houdt in dat elke maatregel, gericht op onderdanen (of categorieën onderdanen) van een derde land, zal worden vastgesteld via een uitvoeringshandeling van de Commissie (maar met een grotere rol voor de lidstaten in het Frans-Duitse document wanneer een eenvoudige meerderheid van de lidstaten, via een eerste bespreking op het niveau van de Raad, een kennisgeving doet, waar de Commissie rekening mee moet houden bij de indiening van de uitvoeringshandeling). In dit verband zij opgemerkt dat de aan de Groep visa voorgelegde herziene tekst van het voorzitterschap (doc. 8800/18) een "geen -adviesclausule" toevoegt aan artikel 52, lid 2, van de Visumcode, zodat bij gebreke van een gekwalificeerde meerderheid in het visumcomité, de Commissie geen uitvoeringshandeling kan vaststellen.

22. Zowel in het Frans-Duitse document als tijdens de besprekingen in de Groep visa van 18 mei 2018, werd echter de optie van een uitvoeringshandeling door de Raad, zoals bedoeld in artikel 291, lid 2, VWEU, geopperd en nader uitgewerkt in een document van het voorzitterschap (doc. 9139/18).

In het licht van het bovenstaande en gezien de gevoeligheid van deze kwestie in de komende interinstitutionele onderhandelingen over dit dossier, alsook oplossingen in soortgelijke mechanismen in andere rechtsinstrumenten, wordt het Coreper/de Raad verzocht te bevestigen waaraan zij de voorkeur geven:

- *de mogelijkheid van een uitvoeringshandeling van de Raad of*
- *de mogelijkheid van een uitvoeringshandeling van de Commissie.*

Conclusie

23. Het Coreper/de Raad wordt verzocht de bovenstaande vragen te beantwoorden en politieke sturing te geven voor verdere besprekingen met het oog op de aanneming van een onderhandelings-mandaat voor het voorstel betreffende de Visumcode.
-