

Bruxelles, den 29. maj 2018
(OR. en)

9484/18

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

**VISA 126
MIGR 71
COMIX 283
CODEC 887**

NOTE

fra:	formandskabet
til:	Rådet/det blandede udvalg på ministerplan
Tidl. dok. nr.:	9043/18
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, procedurene 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. 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, og der blev på mødet i Coreper den 29. maj 2018 givet klare svar på spørgsmålene om indikatorerne til at vurdere graden af et tredjelandssamarbejde og om udløsningsmekanismen, men to 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), og 2) 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 Rådet til at meddele, hvilken tilgang det foretrækker:

- *tilgangen med negative incitamenter, som foreslås af Kommissionen, eller*
- *en blanding af positive og negative incitamenter.*

Beslutningsprocessen (artikel 25a, stk. 5)

13. 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. På mødet i Coreper den 29. maj 2018 blev det klart, at der var meget bred tilslutning til den fransk-tyske idé om at tilføje en ny udløsningsfaktor til den, som Kommissionen har foreslået, dvs. en underretning til Kommissionen om et vedvarende problem fra et simpelt flertal af medlemsstaterne i løbet af et år, i hvilket tilfælde Kommissionen vil være forpligtet til at vedtage en gennemførelsesretsakt inden for tre måneder. I denne kontekst bør det også 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 en gennemførelsesretsakt, hvis der ikke er kvalificeret flertal i Visumgruppen.

14. 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 Rådet til at bekræfte, om det foretrækker:

- *mulighed for, at Rådet vedtager en gennemførelsesretsakt, eller*
- *mulighed for, at Kommissionen vedtager en gennemførelsesretsakt.*

Konklusion

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