

Brussel, 29 mei 2018
(OR. en)

9484/18

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

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

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	de Raad / het Gemengd Comité op ministerieel niveau
nr. vorig doc.:	9043/18
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. 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 codificatiebeginsel niet wordt betwist en er tijdens de vergadering van het Coreper van 29 mei 2018 duidelijke antwoorden zijn gegeven op de kwestie van de indicatoren voor het beoordelen van de mate waarin een derde land samenwerking verleent en op de kwestie van het activeringsmechanisme, moeten twee elementen verder worden besproken om tot een aanvaardbaar compromis over deze kernbepaling van het voorstel te komen: 1) de te volgen aanpak (namelijk de vraag of enkel aan negatieve prikkels, dan wel aan een mix van positieve en negatieve prikkels moet worden gedacht), en 2) 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 de Raad verzocht aan te geven welke aanpak de voorkeur geniet:

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

Besluitvormingsproces (artikel 25 bis, lid 5)

13. Zowel in het voorstel van de Commissie als in het Frans-Duitse document wordt gesteld dat elke maatregel die op onderdanen (of categorieën onderdanen) van een derde land is gericht door middel van een uitvoeringshandeling van de Commissie zal worden vastgesteld. Tijdens de vergadering van het Coreper van 29 mei 2018 werd duidelijk dat er zeer brede steun is voor het Frans-Duitse idee om aan het voorstel van de Commissie een nieuwe activeringsfactor toe te voegen, namelijk een kennisgeving aan de Commissie van een hardnekkig probleem, door een gewone meerderheid van de lidstaten binnen een periode van één jaar, in welk geval de Commissie binnen drie maanden een uitvoeringshandeling zou moeten aannemen. In dit verband zij eveneens 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.

14. 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 de Raad verzocht te bevestigen waaraan hij de voorkeur geeft:

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

Conclusie

15. 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 onderhandelingsmandaat voor het voorstel betreffende de Visumcode.
