



Brussel, 2 juni 2017
(OR. en)

9781/17

Interinstitutionele dossiers:

2016/0131 (COD)
2016/0132 (COD)
2016/0133 (COD)
2016/0222 (COD)
2016/0223 (COD)
2016/0224 (COD)
2016/0225 (COD)

ASILE 38
ASIM 64
CSC 115
EURODAC 17
ENFOPOL 277
RELEX 467
CODEC 936

NOTA

van: het voorzitterschap

aan: het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad

Nr. Comdoc.: 8715/1/16 REV 1 ASILE 11 CODEC 613
11318/1/16 REV 1 ASILE 28 CODEC 1078
11316/16 ASILE 26 CODEC 1076 + ADD 1
11317/16 ASILE 27 CODEC 1077 + ADD 1 + ADD 2
8765/1/16 REV 1 ASILE 13 EURODAC 3 ENFOPOL 132 CODEC 630
8742/16 ASILE 12 CODEC 619
11313/16 ASIM 107 RELEX 650 COMIX 534 CODEC 1073

Betreft:

Hervorming van het gemeenschappelijk Europees asieltelsel en hervestiging

- **Dublin:** Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking) (eerste lezing)
- **Opvangvoorzieningen:** Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking) (eerste lezing)
- **Asielnormen:** Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, alsook tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen (eerste lezing)
- **Procedure:** Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU (eerste lezing)
- **Eurodac:** Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van [Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend], voor de identificatie van een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land of staatloze en betreffende verzoeken van rechtshandhavinginstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving (herschikking)
- **EASO:** Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010 (eerste lezing)
- **Kader voor hervestiging:** Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad (eerste lezing)

= Voortgangsverslag

I. INLEIDING

Op 4 mei 2016 en 13 juli 2016 heeft de Commissie zeven wetgevingsvoorstellen ingediend die gericht zijn op de hervorming van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel: een voorstel voor een herschikking van de Dublin-verordening, een voorstel voor een herschikking van de Eurodac-verordening, een voorstel voor een verordening tot oprichting van een Asielagentschap van de Europese Unie, een voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure in de EU, een voorstel voor een erkenningsverordening, een voorstel voor een herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen, en een voorstel voor een verordening tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging.

Het Maltese voorzitterschap heeft de bespreking van de bovengenoemde voorstellen, waarmee onder het Nederlandse en het Slowaakse voorzitterschap reeds was begonnen, voortgezet. Het huidige voortgangsverslag bouwt voort op het vorige verslag, dat op 27 maart bij de Raad werd ingediend (document 6851/17).

II. THEMATISCHE AANPAK

De voorbereidende instanties van de Raad hebben de bespreking van een aantal kwesties voortgezet op basis van een thematische aanpak, waaronder de gezamenlijke bespreking van bepaalde artikelen uit vier voorstellen (Dublin-verordening, verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure, erkenningsverordening en richtlijn opvangvoorzieningen). Deze aanpak is gehanteerd voor de voortgezette bespreking van de volgende specifieke horizontale thema's:

- tegengaan van misbruik en secundaire bewegingen, en
- garanties voor personen met specifieke behoeften.

Ook definities die in de verschillende voorstellen voorkomen werden gezamenlijk besproken. Dankzij deze aanpak kon de Groep asiel de belangrijkste punten van zorg over de hele linie bespreken en toewerken naar een definitieve compromistekst, die een goed evenwicht moet vertonen. De lidstaten waren ingenomen met deze thematische aanpak, die heeft geleid tot aanzienlijke vooruitgang met de voorstellen, waarbij de besprekingen van deze thema's zijn afgerond.

III. DUBLIN-VERORDENING

Naast de voortzetting van het proces met het oog op het vinden van een compromis over de daadwerkelijke toepassing van de beginselen verantwoordelijkheid en solidariteit, zoals uiteengezet in punt X van dit verslag, zijn verschillende artikelen van de Dublin-verordening betreffende voogdij en het tegengaan van misbruik en secundaire bewegingen besproken in het kader van de thematische aanpak.

IV. RICHTLIJN OPVANGVOORZIENINGEN

De Groep asiel heeft het voorstel voor een herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen voortgezet in het kader van de bovengenoemde thematische aanpak en tevens op basis van andere herziene compromisteksten van het voorzitterschap.

In de vergadering van de Groep van 10 mei is vooruitgang geboekt inzake vele aspecten van het voorstel. Een aantal gevoelige kwesties moet echter verder worden besproken, namelijk de bepalingen inzake de toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt, en maatregelen ter voorkoming van secundaire bewegingen, waaronder het toewijzen van een verblijfplaats, hechtenis, en de beperking en intrekking van materiële opvangvoorzieningen. Overigens is de vooruitgang met een aantal openstaande vraagstukken afhankelijk van de vooruitgang met de onderhandelingen over andere CEAS-voorstellen, met name de Dublin-verordening en de verordening asielpcedures.

Het voorzitterschap wil spoedig met een nieuw herzien compromisvoorstel komen, voor bespreking in de vergadering van de Groep asiel op 14 juni.

V. ERKENNINGSVERORDENING

De JBZ-raden hebben tijdens vijf vergaderingen (24 maart, 10 april, 27 april, 16 mei en 31 mei 2017) compromisvoorstellen voor de erkenningsverordening besproken.

Een aantal gevoelige kwesties waarvoor diepgaander debat nodig was, behelsden de definitie van gezinsleden en buiten het land van herkomst gevormde gezinnen, de bescherming die in sommige delen van het land van herkomst kan worden verkregen (alternatief van binnenlandse bescherming) en de bewijslast in die gevallen, de terugwerkende kracht van een beslissing tot intrekking van internationale bescherming, de rol van veiligheidsgerelateerde aspecten als mogelijke grond voor de intrekking van de status van vluchteling, en de inhoud en definitie van sociale zekerheid en sociale bijstand (de rechten en voordelen/uitkeringen die kunnen worden toegekend aan de begunstigden).

Op 16 mei 2017 is in het Coreper overeenstemming bereikt over een van de moeilijkste aspecten van het voorstel, namelijk de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning.

Het voorzitterschap streeft ernaar voor het einde van zijn ambtstermijn aan het Coreper een tekst voor te leggen met het oog op overeenstemming over een partiële algemene oriëntatie.

VI. VERORDENING ASIELPROCEDURE

De bespreking van het voorstel voor een verordening asielprocedure is voortgezet en er zijn compromisvoorstellen besproken voor de artikelen die deel uitmaken van de thematische aanpak. De bepalingen die betrekking hebben op personen met bijzondere behoeften (niet-begeleide minderjarigen en voogdij, medisch onderzoek, asielverzoeken van niet-begeleide minderjarigen) bleken bijzonder problematisch qua inhoud, coördinatie en samenhang met soortgelijke bepalingen in andere voorstellen van het pakket. Er zijn inspanningen geleverd om de in de verschillende voorstellen voorziene procedures, het tijdschema, de rollen en de taken beter te stroomlijnen. Enkele delegaties hebben hun zorgen geuit over een aantal bepalingen die secundaire bewegingen moeten tegengaan: zij boden naar hun oordeel niet het juiste evenwicht tussen het bestrijden van misbruik en het bieden van bescherming wanneer dat nodig is.

VII. EURODAC-VERORDENING

De voorbereidende instanties van de Raad hebben zich in afwachting van de vaststelling van het standpunt van het Europees Parlement¹ gebogen over diverse kwesties die niet waren opgenomen in de in december 2016 overeengekomen partiële algemene oriëntatie, om tot een breder mandaat voor onderhandelingen met het Europees Parlement te komen. Op basis van twee effectbeoordelingen door eu-LISA zijn de opneming van kleurenkopieën van reisdocumenten in de gegevensbank en de mogelijkheid voor rechtshandavingsinstanties om Eurodac te raadplegen met behulp van alfanumerieke gegevens, nadrukkelijk in overweging genomen. Daarnaast is ook de mogelijkheid besproken om gegevens over personen die geregistreerd zijn ten behoeve van een toelatingsprocedure, op te nemen in de ontwerpverordening. Op basis van deze besprekingen is het voorzitterschap voornemens om voor het einde van zijn mandaat een herziene tekst met de desbetreffende wijzigingen voor goedkeuring voor te leggen aan het Coreper.

VIII. VERORDENING EU-ASIELAGENTSCHAP

Na het akkoord over een partiële algemene oriëntatie tijdens de Raadszitting van 20 december 2016 is het voorzitterschap in januari 2017 onderhandelingen met het Europees Parlement begonnen. Tot nu hebben vijf informele trialogen plaatsgevonden: op 7 februari, 8 maart, 21 maart, 2 mei (voortgezet op 11 mei) en 1 juni. Als voorbereiding op deze informele trialogen werden tal van technische vergaderingen met het Europees Parlement georganiseerd. Binnen de Raad heeft het voorzitterschap een aantal bijeenkomsten van de JBZ-raden belegd om de standpunten van de lidstaten over de amendementen van het Europees Parlement en de mogelijke compromisvoorstellen te vernemen.

¹ De EP-commissie LIBE heeft op 30 mei 2017 gestemd over het verslag van het EP.

Tijdens de eerste dialoogvergadering, op 7 februari, hebben het voorzitterschap en de verslaggever van het Europees Parlement hun respectieve standpunten over de belangrijkste kwesties van het voorstel gepresenteerd, met name monitoring, organisatie van het agentschap en operationele en technische bijstand. Tijdens de tweede dialoogvergadering, op 8 maart, hebben de onderhandelaars een uitvoerige bespreking gehouden over "operationele en technische bijstand", die werd voortgezet tijdens de derde dialoogvergadering op 21 maart. Op 2 en 11 mei (vierde dialoogvergadering) hebben de medewetgevers uitvoerig gediscussieerd over monitoringmechanismen en over de diverse amendementen van het Europees Parlement in verband met de bescherming van grondrechten. Op 1 juni (vijfde dialoogvergadering) hebben de medewetgevers gesproken over de bepalingen betreffende informatie en advies over landen en betreffende de organisatie van het agentschap. Bij de aanvang van elke dialoogvergadering werd ad referendum een lijst van bepalingen goedgekeurd waarover tussen de dialoogvergaderingen in op technisch niveau overeenstemming was bereikt. Ten gevolge van deze onderhandelingen hebben de medewetgevers overeenstemming ad referendum bereikt over hoofdstuk 2 (Praktische samenwerking en informatie inzake asiel), hoofdstuk 4 (Operationele normen en richtsnoeren), hoofdstuk 6 (Operationele en technische bijstand) en hoofdstuk 10 (Financiële bepalingen) van het voorstel, behalve over enkele bepalingen die nog worden besproken. Daarnaast is op technisch niveau al uitvoerig gediscussieerd over hoofdstuk 7 (Informatie-uitwisseling en gegevensbescherming), hoofdstuk 8 (Samenwerking door het Agentschap), hoofdstuk 5 (Monitoring), hoofdstuk 11 (Algemene bepalingen) en hoofdstuk 12 (Slotbepalingen).

Op 31 mei is het Coreper geïnformeerd over de met dit dossier geboekte vooruitgang. Daarnaast heeft het Coreper zich gebogen over de termijnen voor detachering van nationale deskundigen naar de asielondersteuningsteams en naar de reservepool, en over de minimumduur van de detacheringen. Het Coreper heeft de compromisvoorstellen van het voorzitterschap voor die beide kwesties gesteund. Het voorzitterschap heeft het Coreper voorts meegedeeld dat het totale aantal van 500 deskundigen voor de reservepool nog steeds niet is behaald, en heeft de lidstaten verzocht om blijk te geven van extra flexibiliteit en grotere toezeggingen te doen. Het voorzitterschap was ingenomen met de tijdens de vergadering genoteerde grotere toezeggingen en met het voornemen van sommige andere lidstaten hun toezeggingen weldra te vergroten.

Het voorzitterschap en het Europees Parlement hebben voor juni diverse technische vergaderingen en enkele dialoogvergaderingen belegd teneinde de werkzaamheden die tijdens het Maltese voorzitterschap op basis van de partiële algemene oriëntatie werden gestart, te kunnen afronden.

IX. VERORDENING HERVESTIGING

De Groep asiel heeft op 4 april 2017 de bestudering afgerond van het voorstel tot instelling van een Uniekader voor hervestiging. Dit voorstel is vervolgens aan de JBZ-raden voorgelegd voor bespreking op 3 en 19 mei 2017 (8383/17). De delegaties waren over het algemeen ingenomen met de doelstellingen van het voorstel, maar er werden nog enkele studievoorbehouden gehandhaafd.

Het Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel (Scifa) heeft zich in zijn vergadering van 30 mei over een aantal van deze kwesties gebogen, met name over de bevoegdheden van de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen (EU-regelingen voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden), de flexibiliteit in de procedure voor toelating op humanitaire gronden en de mogelijkheid om op grond van het nationaal recht een tijdelijke status toe te kennen (9362/17).

Een ruime meerderheid van de delegaties steunde het voorstel van het voorzitterschap om de referentie aan de regelingen te schrappen (samenvoeging van de artikelen 7 en 8 van de verordening). Wat betreft de flexibiliteit in de procedure voor toelating op humanitaire gronden, toonden sommige delegaties zich bezorgd over de uitbreiding van het toepassingsgebied tot personen die geen internationale bescherming behoeven. Andere delegaties waren voorstander van deze benadering, maar erkenden dat er op technisch niveau nog werk moet worden verricht (zijnde een duidelijker onderscheid tussen "hervestiging" en "toelating op humanitaire gronden" in de tekst). Wat betreft de mogelijkheid om een tijdelijke status toe te kennen op grond van het nationaal recht, maakten sommige delegaties een voorbehoud; andere delegaties toonden zich wel voorstander, mits enkele nuanceringen worden aangebracht.

Het voorzitterschap werkt momenteel aan nieuwe compromisvoorstellen over de tekst, teneinde de besprekingen op het niveau van de JBZ-raden te kunnen voortzetten. Het is de bedoeling van het voorzitterschap om vóór het einde van het lopende semester een algemene oriëntatie te bereiken over dit voorstel.

X. DAADWERKELIJKE TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN VAN SOLIDARITEIT EN VERANTWOORDELIJKHEID

In het kader van de onderhandelingen over het voorstel van de Commissie voor de hervorming van de Dublinverordening, zijn de besprekingen met het oog op het bereiken van een compromis over de daadwerkelijke toepassing van de beginselen van solidariteit en verantwoordelijkheid voortgezet. Van sommige elementen is gebleken dat ze algemeen stabiel zijn en tot een akkoord kunnen leiden. Voor een aantal belangrijke specifieke kwesties is evenwel verdere vooruitgang noodzakelijk om de vereiste steun bijeen te krijgen. Voor veel lidstaten zijn de aspecten onderling verweven en is een akkoord over één element ook afhankelijk van de details van dat element en van hoe andere elementen zich ontwikkelen.

Uit deze besprekingen is een consensus ontstaan om een totaalbenadering te steunen, waarvan de CEAS-hervorming maar één aspect is. Deze hervorming moet parallel met ander beleid worden doorgevoerd, waaronder de aanpak van migratiestromen buiten de EU, het beheer van de buitengrenzen, een sterker terugkeerbeleid, en het verzekeren dat interne grenscontroles een uitzondering blijven. Voorts is er de algemene opvatting dat het hervormde CEAS voor het juiste evenwicht tussen verantwoordelijkheid en solidariteit moet zorgen. Dit betekent dat de lidstaten het acquis volledig moeten uitvoeren, dat het asielstelsel efficiënt moet zijn, geen aanzuigende werking mag hebben en secundaire bewegingen moet ontraden, en dat het doeltreffende en efficiënte solidariteit moet verstrekken waar nodig, met name aan een lidstaat die onder buitensporige druk staat of nadelig wordt beïnvloed door onvoorziene gebeurtenissen. Er moet echter nog meer worden gedaan, met name op een aantal belangrijke specifieke punten.

XI. CONCLUSIE

Het Coreper en de Raad wordt verzocht nota te nemen van dit voortgangsverslag.
