



Brussel, 30 mei 2018
(OR. en)

9520/18

Interinstitutionele dossiers:

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

ASILE 31
ASIM 57
CSC 172
EURODAC 7
ENFOPOL 286
RELEX 480
CODEC 896

NOTA

van: het voorzitterschap

aan: Raad

nr. vorig doc.: 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 asielstelsel en hervestiging

a) Dublin-verordening: 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)

b) Richtlijn 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)

c) Verordening 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 onderdanen van derde landen (eerste lezing)

d) Verordening asielpcedure: 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)

e) Eurodac-verordening: 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 rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving (herschikking)

f) Verordening EU-Asielagentschap: 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)

g) Verordening hervestigingskader: 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)

= Oriënterend debat / Voortgangverslag

I. INLEIDING

1. De Commissie heeft op 13 juli 2016 zeven wetgevingsvoorstellen ingediend met het oog op een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS). Dit pakket omvatte de herschikking van de Dublin-verordening en 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 voor internationale bescherming in de EU, een voorstel voor een verordening asielnormen, de herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen en een voorstel voor een verordening tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging.
2. Het Bulgaarse voorzitterschap is doorgegaan met de bespreking van de bovengenoemde voorstellen, die onder het Nederlandse voorzitterschap was gestart en onder het Slowaakse, het Maltese en het Estse voorzitterschap was voortgezet. Het huidige voortgangsverslag bouwt voort op het vorige verslag, dat op 8 december 2017 bij de Raad werd ingediend (document 15057/1/17).

II. STAND VAN ZAKEN IN DE CEAS-DOSSIERS

A. DUBLIN-VERORDENING

3. Tijdens de zitting in oktober 2017 sprak de Europese Raad zijn tevredenheid uit over de voortgang die tot dan toe met de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel was geboekt en drong aan op verdere convergentie naar een akkoord dat een goed evenwicht tussen verantwoordelijkheid en solidariteit biedt en bestendigheid tegen toekomstige crises waarborgt, in overeenstemming met zijn conclusies van juni 2017. In zijn conclusies verklaarde de Europese Raad ook dat hij tijdens zijn bijeenkomst in december op deze kwestie terug zou komen en in de eerste helft van 2018 zou trachten een consensus te bereiken.

4. Na de besprekingen die de leiders hielden tijdens hun bijeenkomst op 14 en 15 december 2017 riep het Bulgaarse voorzitterschap, uitgaande van het door de Europese Raad vastgestelde kader, vergaderingen bijeen van deskundigen in de samenstelling van de Groep vrienden van het voorzitterschap in het kader van het Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel (Scifa) om de tekst van de Dublin-verordening te bespreken. In deze samenstelling zijn tussen 15 januari en 8 mei zeven bijeenkomsten van twee of drie dagen gehouden. De belangrijkste knelpunten zijn regelmatig aan het Coreper voor bespreking en verdere sturing voorgelegd om te helpen bij het zoeken naar een consensus overeenkomstig het verzoek van de Europese Raad. Voorts zijn twee JBZ-raden gehouden op 18 mei en 28 mei.

B. RICHTLIJN OPVANGVOORZIENINGEN

5. Het voorstel voor de herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen is initieel bestudeerd door de Groep asiel en vanaf juli 2017 door de JBZ-raden besproken. Tijdens de vergadering van het Coreper op 29 november 2017, kreeg het Estse voorzitterschap een breed gesteund mandaat voor het starten van onderhandelingen met het Europees Parlement. De eerste trialog vond plaats op 12 december 2017. Sindsdien hebben nog vijf trialogen plaatsgevonden tijdens de termijn van het Bulgaarse voorzitterschap. Dankzij het intensieve werk dat met het EP op technisch niveau is verricht - het organiseren van verschillende redactiecomités en technische trialogen ter voorbereiding van de politieke trialogen - is de volledige richtlijn bestudeerd, en zijn door het uitwerken van compromisvoorstellen de op verschillende vlakken vrij ver uit elkaar liggende standpunten op politiek niveau overbrugd. De op 6 juni 2018 geplande trialog zal naar verwachting de openstaande kwesties aanpakken waarover momenteel onderhandelingen gaande zijn, en een definitief akkoord over het pakket mogelijk moeten maken.

C. VERORDENING ASIELNORMEN

6. De onderhandelingen met het Europees Parlement zijn in september 2017 van start gegaan. Tot dusver hebben er reeds zes trialogen en tal van tussentijdse technische bijeenkomsten plaatsgevonden. Het Bulgaarse voorzitterschap heeft zich gestaag ingespannen om een akkoord met het EP betreffende de verordening asielnormen te bereiken. Op technisch niveau zijn verregaande en vruchtbare besprekingen gehouden en een groot aantal punten is verduidelijkt, zowel met betrekking tot de kwalificatiecriteria als tot de rechten en voordelen die aan begunstigden van internationale bescherming worden toegekend. Deze zijn ook op politiek niveau bevestigd. Over een aantal belangrijke elementen (bijv. het verplichte of facultatieve gebruik van het alternatief van binnenlandse bescherming, het verplichte of facultatieve karakter van de nieuwe beoordeling van de toegekende status, de definitie van gezinsleden, de geldigheidsperiode van verblijfsvergunningen) moet nog overeenstemming worden bereikt. Er staan nog twee trialogen gepland (30 mei en 14 juni) en het voorzitterschap is voornemens dit dossier tegen het eind van zijn termijn af te sluiten.

D. VERORDENING ASIELPROCEDURE

7. Het Bulgaarse voorzitterschap heeft de derde bespreking van het voorstel in de Groep Asiel en de vierde bespreking op het niveau van de JBZ-raden afgerond. Er is continu gewerkt aan een antwoord op de door de lidstaten geuite bedenkingen bij verschillende elementen van het voorstel (bijv. de taken van de bevoegde autoriteiten, de juridische bijstand en vertegenwoordiging tijdens de procedure of de uiterste termijnen voor het instellen van beroep, de bepalingen 'veilig land') en aan het waarborgen van coherentie met de betrokken bepalingen van de Dublin-verordening. De bepalingen bedoeld om bepaalde procedurele leemten op te vullen en misbruik van het asielstelsel te voorkomen zijn nauwkeurig onderzocht met het doel de meest efficiënte oplossing te vinden en tegelijk de lidstaten een zekere mate van flexibiliteit te bieden. Er is over het geheel genomen aanzienlijke vooruitgang geboekt en er zijn nog slechts een paar uitstaande kwesties, zoals de vraag hoelang gegevens moeten worden opgeslagen en de interactie met de Dublin-verordening. Er zijn nog vier bijeenkomsten van de JBZ-raden gepland en het voorzitterschap is voornemens de tekst voor een onderhandelingsmandaat met het EP snel na de zitting van de Raad JBZ in te dienen.

E. EURODAC-VERORDENING

8. De interinstitutionele onderhandelingen over de herschikking van de Eurodac-verordening zijn in september 2017 begonnen, op basis van het in het Coreper van 15 juni 2017 overeengekomen uitgebreide mandaat en de stemming in de Commissie LIBE van 30 mei 2017. Op 14 februari 2018 heeft het Coreper het onderhandelingsmandaat van de Raad voor de Eurodac-verordening verlengd om ook kwesties met betrekking tot hervestiging te regelen. Tijdens het Estse voorzitterschap vonden er vier trialogen plaats en de vijfde is op 25 april 2018 tijdens het Bulgaarse voorzitterschap gehouden. Hoewel punten van overeenstemming zijn bereikt tussen de medewetgevers over de meeste bepalingen van de herschikte verordening, zijn er nog steeds enkele uitstaande kwesties. Deze hebben onder andere betrekking op de vraag hoelang gegevens over asielzoekers moeten worden opgeslagen, de overdracht van gegevens aan derde landen met het oog op terugkeer, de kwestie van een persoon die niet-begeleide minderjarigen begeleidt op het moment dat hun biometrische gegevens worden verzameld, en het gebruik van dwang ten gevolge van de niet-naleving van de verplichting biometrische gegevens af te geven. Over sommige van deze kwesties is op technisch niveau een mogelijk akkoord bereikt. Het voorzitterschap hoopt deze kwesties in een dialoog met het Europees Parlement voor het einde van zijn termijn te kunnen afsluiten. Het voorzitterschap is ook voornemens besprekingen te starten met het Europees Parlement over de bepalingen inzake hervestiging in deze verordening.

F. VERORDENING EU-ASIELAGENTSCHAP

9. Na het akkoord over een partiële algemene oriëntatie tijdens de Raadszitting van 20 december 2016 begon het Maltese voorzitterschap in januari 2017 onderhandelingen met het Europees Parlement. Na een reeks technische vergaderingen en trialogen bereikte het Maltese voorzitterschap tijdens de dialoog van 28 juni een akkoord over het dispositief van de tekst. Het Estse voorzitterschap zette de technische werkzaamheden voort om de overwegingen van de tekst in overeenstemming te brengen met het dispositief, en bereikte hierover een akkoord met het Europees Parlement. Het Estse voorzitterschap beëindigde ook het toezeggingsproces voor het opzetten van een asielreservepool en kwam uit op 500 deskundigen. Op 6 december 2017 nam het Coreper nota van het akkoord met het Europees Parlement over de tekst van het voorstel, met uitzondering van de tekst tussen vierkante haken die naar andere voorstellen van het CEAS verwijst. Verdere werkzaamheden in verband met het voorstel zijn uitgesteld in afwachting van de vorderingen bij de onderhandelingen over de rest van het CEAS-pakket.

G. VERORDENING HERVESTIGING

10. Het onderhandelingsmandaat met het Europees Parlement is op 15 november 2017 aangenomen. De interinstitutionele onderhandelingen zijn in december 2017 van start gegaan. Tot nog toe hebben onder het Bulgaarse voorzitterschap vier trialogen plaatsgevonden waardoor enige vooruitgang is geboekt met betrekking tot een aantal elementen van het voorstel. De komende weken zullen meer trialogen worden gehouden met het oog op het bereiken van een politiek akkoord tegen het einde van de termijn van het voorzitterschap.

III. GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES ASIELSTELSEL

11. Bovengenoemde dossiers zijn onderling verbonden en vormen de bouwstenen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (hierna CEAS). Het onvermogen secundaire bewegingen van asielzoekers tussen de lidstaten te ontmoedigen, geldt als een van de grootste tekortkomingen van het EU-asielstelsel. Met de huidige Dublin-verordening wordt beoogd meervoudige asielverzoeken te voorkomen door één lidstaat verantwoordelijk te maken voor de behandeling van een asielverzoek en de voor het behandelen van het asielverzoek verantwoordelijke lidstaat duidelijk aan te wijzen, ongeacht de voorkeur van de asielzoeker. Deze verordening voorziet in een regeling waarbij verzoekers aan de verantwoordelijke lidstaat worden overgedragen. De huidige Dublinvoorschriften aangaande de beëindiging van de verantwoordelijkheid geven verzoekers of irreguliere migranten prikkels om naar het land van hun keuze verder te reizen en daar bescherming te vragen. Ingeval zij erin slagen zich te onttrekken aan de uit hoofde van de Eurodac-verordening opgelegde verplichting tot het verstrekken van biomedische gegevens, kan de Dublin-verordening bovendien niet correct worden toegepast, hetgeen, samen met het lage aantal uitgevoerde overdrachten, de regeling ondoeltreffend maakt.
12. Secundaire bewegingen worden ook aangemoedigd door het beperkte niveau van harmonisatie van de asielstelsels van de lidstaten, bijvoorbeeld wat de duur van de procedure of de opvangvoorzieningen betreft, hetgeen ten minste gedeeltelijk toe te schrijven is aan de veelal facultatieve bepalingen in de huidige richtlijnen asielprocedures, respectievelijk opvangvoorzieningen. In dezelfde geest moet het wegnemen van de resterende discretionaire bepalingen in de criteria waarmee asielverzoeken op hun merites worden beoordeeld, middels de kwalificatieverordening, ook helpen bij het inperken van de secundaire bewegingen.

13. Het probleem van de secundaire bewegingen oplossen is een van de belangrijkste doelstellingen van de hervorming van het CEAS. In het acquis op asielgebied zijn een reeks maatregelen voorgesteld om asielverzoekers en begunstigen van internationale bescherming te ontmoedigen naar de lidstaat van hun keuze te reizen en deze irreguliere bewegingen te sanctioneren. Naast de maatregelen in de Dublin-verordening en de Eurodac-verordening is voorgesteld andere procedurele verbeteringen aan te brengen in de verordening asielprocedure. Omdat deze verordening de huidige richtlijn zal vervangen, zullen de bijbehorende termijnen en voorschriften rechtstreeks toepasselijk zijn in de lidstaten, en aldus een einde maken aan de grote verschillen die thans binnen de EU op proceduregebied bestaan, en aan de prikkel om van de ene lidstaat naar de andere te reizen om een snellere procedure te vinden. Zij bevat ook duidelijke verplichtingen voor de verzoeker, die aanleiding kunnen geven tot strenge sancties in geval van niet-naleving. Een ander belangrijk element betreft de harmonisatie van de voorschriften betreffende veilige derde landen, eerste landen van asiel en veilige landen van herkomst, die verder in de tekst aan de orde komen.
14. Uit het voorafgaande blijkt duidelijk dat alle dossiers betreffende het CEAS nauw met elkaar verweven zijn. Daarom zijn echte vorderingen in de richting van de doelstellingen van het CEAS, namelijk het inperken van secundaire bewegingen en het efficiënter maken van de asielprocedures, alleen mogelijk indien overeenstemming kan worden bereikt over alle CEAS-dossiers (zie bijlage 1).

Tegen deze achtergrond geeft het voorzitterschap de Raad onderstaande vragen ter overweging over de twee dossiers waarover de Raad nog geen overeenstemming heeft bereikt en waarin nog geen onderhandelingsmandaat is vastgesteld, namelijk de verordening asielprocedure en Dublin-verordening. Een akkoord over deze twee dossiers is van cruciaal belang voor de onderhandelingen met het Europees Parlement, zodat de CEAS-hervorming nog tijdens de huidige zittingsperiode kan worden voltooid.

A. VERORDENING ASIELPROCEDURE

15. Het voorstel voor een verordening asielprocedure bevat gedetailleerde bepalingen betreffende de begrippen veilig land, namelijk veilig derde land, eerste land van asiel en veilig land van herkomst. De begrippen veilig derde land en eerste land van asiel leveren gronden op om een asielverzoek onontvankelijk te verklaren, terwijl het begrip veilig land van herkomst een grond oplevert om een asielverzoek volgens een versnelde behandelingsprocedure te onderzoeken. Het voorstel bevat EU-lijsten van veilige landen van herkomst en van veilige derde landen. Aan het verordeningsvoorstel is een lijst van veilige landen van herkomst gehecht, maar geen lijst van veilige derde landen; wel is bepaald dat deze lijst later zal worden vastgesteld, middels een toekomstige wijziging van de verordening asielprocedure (artikel 46)¹.
16. In de diverse voorbereidende instanties van de Raad is grondig van gedachten gewisseld over de verschillende aspecten van het begrip veilig land. De criteria waaraan een veilig derde land of een eerste land van asiel moet voldoen en het gerelateerde begrip 'toereikende bescherming' zijn uitvoerig besproken, met name in het verlengde van de conclusies van de Europese Raad van juni 2017, waarin werd verzocht de relevante bepalingen in het voorstel in overeenstemming te brengen met de concrete vereisten die voortvloeien uit het Verdrag van Genève en het primaire EU-recht. Deze elementen zijn ook besproken tijdens de vergadering van het Scifa² op 28 september 2017. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt met het verduidelijken van deze begrippen, en de meest recente compromisvoorstellen van het voorzitterschap genieten brede steun bij de lidstaten, waardoor gevolg is gegeven aan het verzoek van de Europese Raad.

¹ Dergelijke lijsten zijn een essentieel onderdeel van de verordening asielprocedure en kunnen alleen worden gewijzigd via een volgens de normale wetgevingsprocedure vast te stellen verordening. Zie het arrest van het HvJ-EU in zaak C-133/06.

² 12331/17.

17. In het laatste compromisvoorstel van het voorzitterschap behouden de lidstaten te allen tijde de mogelijkheid nationale lijsten van veilige landen van herkomst of veilige derde landen bij te houden of op te stellen, die naast de EU-lijsten bestaan (artikel 50). Dat betekent dat, in het geval van een verzoeker die van een veilig land van herkomst komt, een verzoek ongegrond kan worden bevonden ook al staat dat land niet op de EU-lijst van veilige landen van herkomst, maar wel op de nationale lijst van de verantwoordelijke lidstaat. Evenzo kan een verzoek van een verzoeker die via een veilig derde land naar de EU is gekomen en door dat derde land kan worden overgenomen, onontvankelijk worden verklaard hoewel dat land niet op de EU-lijst van veilige derde landen, maar wel op de nationale lijst van de verantwoordelijke lidstaat staat. De lidstaten dienen zich er echter van te onthouden derde landen waarvan de erkenning als veilig derde land op Unieniveau is ingetrokken, op nationaal niveau als veilig derde land aan te merken. Indien het betrokken derde land op Unieniveau niet langer als veilig land is aangemerkt, kunnen de lidstaten dat derde land alleen als veilig derde land aanmerken indien de Commissie geen bezwaar maakt tegen deze aanwijzing.
18. De inhoud van de EU-lijst van veilige landen van herkomst, alsmede de mogelijkheid te beschikken over een reeds aan de verordening asielprocedure gehechte EU-lijst van veilige derde landen, zijn laatstelijk besproken tijdens een Scifa-vergadering³ op 17 mei 2018. Uit deze vergadering is duidelijk naar voren gekomen dat de lidstaten het erover eens zijn dat de EU-lijst en de nationale lijsten van veilige derde landen naast elkaar kunnen bestaan.

³ 8735/18.

De besprekingen in het Scifa hebben ook bevestigd dat de lidstaten voorstander zijn van een EU-lijst van veilige derde landen, als bijlage bij de verordening asielprocedure.

Uit de besprekingen is gebleken dat niet moet worden gewacht op een akkoord over de inhoud van deze lijsten om met de onderhandelingen met het EP van start te gaan, en dat de inhoud ervan later het voorwerp kan uitmaken van een akkoord tussen de lidstaten in de vorm van een aanvullend onderhandelingsmandaat. Intussen streeft het voorzitterschap ernaar vóór eind juni een onderhandelingsmandaat te krijgen voor de alle andere elementen van het voorstel.

19. ***Tegen deze achtergrond wordt de delegaties verzocht ermee in te stemmen dat:***

- ***een EU-lijst van veilige derde landen wordt opgesteld, die klaar moet zijn om aan de verordening asielprocedure te worden gehecht wanneer deze wordt vastgesteld;***
- ***het Coreper gezien de urgentie vóór eind juni een onderhandelingsmandaat voor de verordening asielprocedure goedkeurt, zodat het aantredende voorzitterschap de onderhandelingen met het Europees Parlement kan beginnen.***

B. DUBLIN-VERORDENING

20. Voortbouwend op de besprekingen onder de voorgaande voorzitterschappen over de daadwerkelijke toepassing van de beginselen solidariteit en verantwoordelijkheid, heeft het Bulgaarse voorzitterschap de basis voor een nieuw crisismechanisme voor het beheren van de migratie- en asielstelsels in de Unie als deze onder druk staan, in de Dublin-verordening verankerd. Dit gebeurde parallel met de werkzaamheden betreffende andere elementen van het asiel- en migratiestelsel, die moeten worden opgebouwd rond de aspecten van het alomvattende beleid met betrekking tot versterkt grensbeheer, terugkeer en de externe dimensie. Het voorstel van het voorzitterschap is opgesteld met dien verstande dat Europa systemisch, op gecoördineerde wijze en tijdig moet reageren op onevenredige migratiedruk. Het moet leiden tot een adequate aanpak van verschillende situaties die zich zowel binnen als buiten de EU kunnen voordoen, welke aanpak derhalve moet kunnen worden aangepast aan de verschillende niveaus van druk, verschillende migratiestromen of situaties in de landen van herkomst en doorreis. Een coherent optreden van alle betrokken belanghebbenden, waaronder de lidstaten en de EU-instellingen, -organen en -instanties moet worden gewaarborgd.

Op basis van de ervaring die is opgedaan met en de lessen die zijn getrokken uit de crisis van 2015 en de resultaten van de besprekingen op politiek niveau over de voornaamste beginselen van de Dublinhervorming, heeft het Bulgaarse voorzitterschap voorgesteld een nieuw hoofdstuk op te nemen betreffende een alomvattende Europese respons op onevenredige migratiedruk.

De tussen 2010 en 2017 waargenomen situatie, in feiten en in cijfers, toont duidelijk aan dat er behoefte is aan een gestructureerd mechanisme op EU-niveau om ervoor te zorgen dat alle potentiële uitdagingen voor de asiel- en migratiestelsels in de EU systematisch en tijdig worden aangepakt. Zoals wordt aangetoond in bijlage II, is het aantal asielverzoeken op EU-niveau begonnen toe te nemen in 2011 – toen de conflicten in Syrië en Libië begonnen – om in 2015 een piek te bereiken. Doordat er geen vooraf overeengekomen criteria en maatregelen waren, werd een vloed van ad-hocmaatregelen genomen om te reageren op een verslechterende situatie. Daardoor werden de nodige maatregelen pas in 2015-2016 genomen, toen het overduidelijk was geworden dat de situatie zo ernstig was dat er een sterke EU-respons moest komen. Positief is dat ook kan worden gezegd dat, toen uiteindelijk werd overgegaan tot maatregelen, de lidstaten en de instellingen en instanties van de EU gezamenlijk optraden, met als resultaat een betere bescherming van de buitengrenzen, een gestage vermindering van het aantal irreguliere aankomsten en het aantal doden op zee, legale en veilige trajecten - in plaats van wanordelijke verplaatsingen - voor mensen die werkelijk internationale bescherming nodig hebben, en hulp voor de lidstaten die de grootste migratiedruk ondervinden. Hoewel het effect van de in die periode genomen individuele maatregelen moeilijk in te schatten is, is het de combinatie van al die maatregelen die daadwerkelijk heeft geleid tot een geleidelijke en constante afname van de druk en een beter beheer van de asiel- en migratiestromen, en na verloop van tijd ook tot een duurzame vermindering van het aantal irreguliere aankomsten.

21. Met de invoering van het nieuwe hoofdstuk wil het voorzitterschap de Dublin-verordening gebruiken om de basis te leggen voor de ontwikkeling van een volwaardige crisisrespons als onderdeel van het beheer van het migratie- en asielstelsel van de EU wanneer dat onder druk komt te staan, met name door in een reeks maatregelen te voorzien die in de verschillende fasen van een potentiële crisis kunnen worden toegepast. De maatregelen moeten zodanig zijn opgevat dat een respons op maat mogelijk is in verschillende situaties voor en tijdens een crisis: verschillende niveaus van druk, verschillende migratiestromen, verschillende situaties in landen van herkomst en doorreis, enz.

In het voorstel van het voorzitterschap worden drie fasen van het crisismechanisme onderscheiden: normale omstandigheden, moeilijke omstandigheden en ernstige crises. De tweede fase, moeilijke omstandigheden, is in twee subfasen verdeeld. De nieuwe tekst van hoofdstuk VIA bevat maatregelen en aanvullende criteria die moeten worden toegepast wanneer een of meer lidstaten zich in moeilijke omstandigheden of in een ernstige crisis bevinden. Het kernbegrip hier is "eerlijk delen", waarmee wordt verwezen naar het aantal verzoekers dat elke lidstaat zou aankunnen. Indien de situatie ondanks de genomen maatregelen verslechtert, moeten de procedures voor ernstige crisissituaties worden toegepast (zie bijlage III).

22. Als resultaat van de bovengenoemde besprekingen zijn de algemene doelstellingen van de Dublinverordening bevestigd, en is er brede steun voor de meeste bepalingen van de ontwerpverordening. Veel delegaties hebben er evenwel op gewezen dat hun definitieve standpunt zal afhangen van het algemene evenwicht dat wordt bereikt tussen solidariteit en verantwoordelijkheid en van de algemene doeltreffendheid van het hervormde Dublinsysteem.
23. Het vinden van het juiste evenwicht tussen solidariteit en verantwoordelijkheid is van cruciaal belang voor het toekomstige functioneren van het nieuwe asielstelsel van de EU. Enerzijds zijn er duidelijke criteria nodig voor het bepalen van verantwoordelijkheid die niet verschuift of gemakkelijk ophoudt te bestaan. Het hervormde Dublinsysteem moet het ontstaan van aantrekkingsfactoren voorkomen en secundaire bewegingen en misbruik beperken door het vaststellen van duidelijke verplichtingen voor de lidstaten en voor de verzoekers, met inbegrip van gevolgen bij niet-nakoming, en zorgen voor efficiënte procedures voor het vergemakkelijken van Dublinoverdrachten. Anderzijds moet het hervormde systeem een sterke preventieve component hebben die crisissituaties zoveel mogelijk beperkt, en moet de Unie tegelijkertijd, bij onvoorziene gebeurtenissen of onevenredige belasting van een lidstaat, over een goed functionerend, doeltreffend en gemakkelijk te activeren solidariteitsmechanisme beschikken.

24. Gezien de standpunten van de delegaties moet het evenwicht in de Dublin-verordening naar het oordeel van het voorzitterschap berusten op de volgende elementen (zie bijlage IV):

Wat betreft verantwoordelijkheid:

- stabiele verantwoordelijkheid van 8 jaar;
- striktere regels voor de toepassing van de criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is;
- start van de Dublinprocedures na registratie;
- verkorte termijnen voor het doorlopen van alle fasen van de Dublinprocedures;
- invoering van kennisgevingen inzake terugname.

Wat betreft solidariteit:

- eerlijk meten van de asielbelasting voor elke lidstaat;
- automatische financiële steun (per capita voor verzoekers, begunstigen en repatrianten);
- automatische deskundige, technische en operationele ondersteuning op het gebied van asiel en terugkeer;
- gerichte steun voor de externe dimensie, voor derde landen van herkomst en doorreis, evenals voor eerste landen van asiel en buurlanden;
- gerichte toewijzing, in eerste instantie op vrijwillige basis, met sterke prikkels, en, in laatste instantie, op basis van een uitvoeringsbesluit van de Raad als daadwerkelijke garantie voor toewijzing.

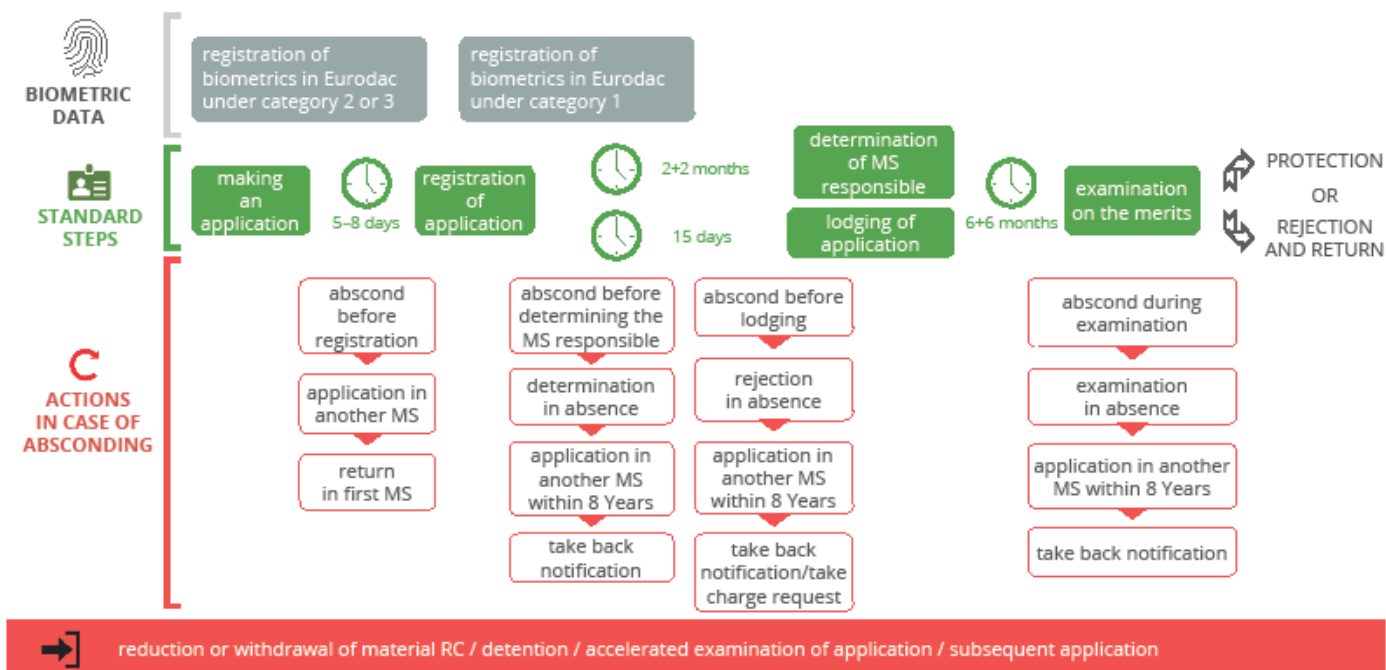
25. *Tegen deze achtergrond wordt de delegaties verzocht ermee in te stemmen dat:*

- tot dusver aanzienlijke vooruitgang is geboekt met het vinden van een bevredigend evenwicht tussen verantwoordelijkheid en solidariteit en het zorgen voor crisisbestendigheid in de toekomst,*
- het compromisvoorstel van het voorzitterschap een goede basis vormt voor de voorbereidingen die het voorzitterschap van de Europese Raad, in overleg met het roulerend voorzitterschap en op basis van de tot dusver verrichte werkzaamheden, na de zitting van de Raad zal treffen met het oog op de bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders eind juni, met bijzondere aandacht voor de voornaamste knelpunten.*

Afhankelijk van het resultaat van de Europese Raad van juni zou spoedig een onderhandelingsmandaat moeten worden aangenomen om de onderhandelingen met het Europees Parlement zo snel mogelijk te starten.

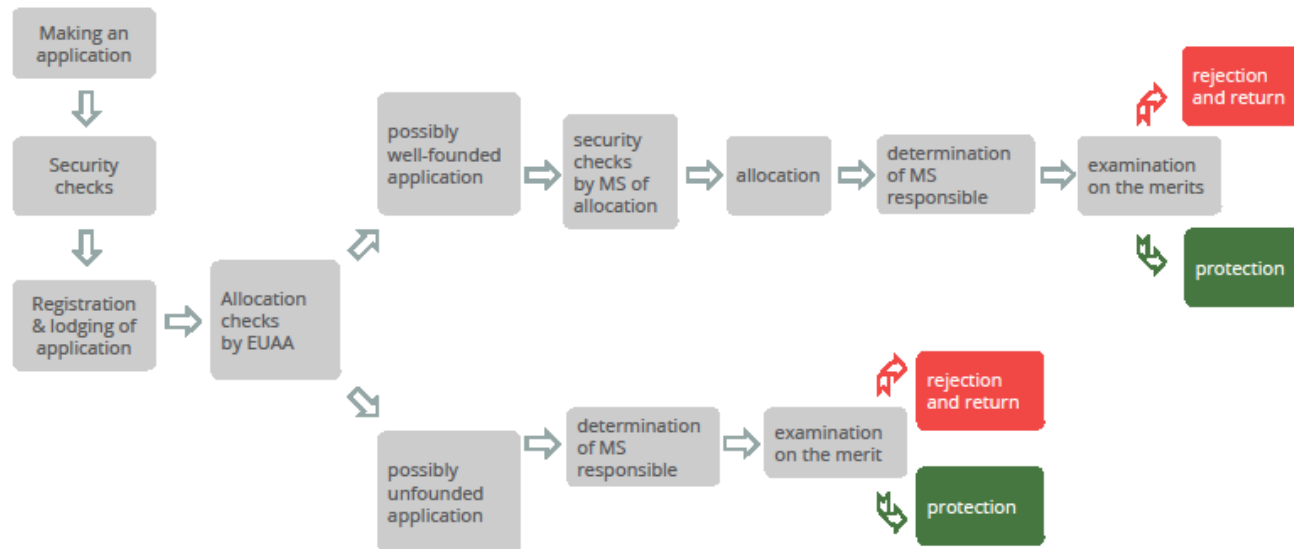
New CEAS under normal circumstances

Streamlined for persons in need of protection, Rigid for asylum shopping



© European Union, 2015.
Reproduction is authorised, provided the source is acknowledged

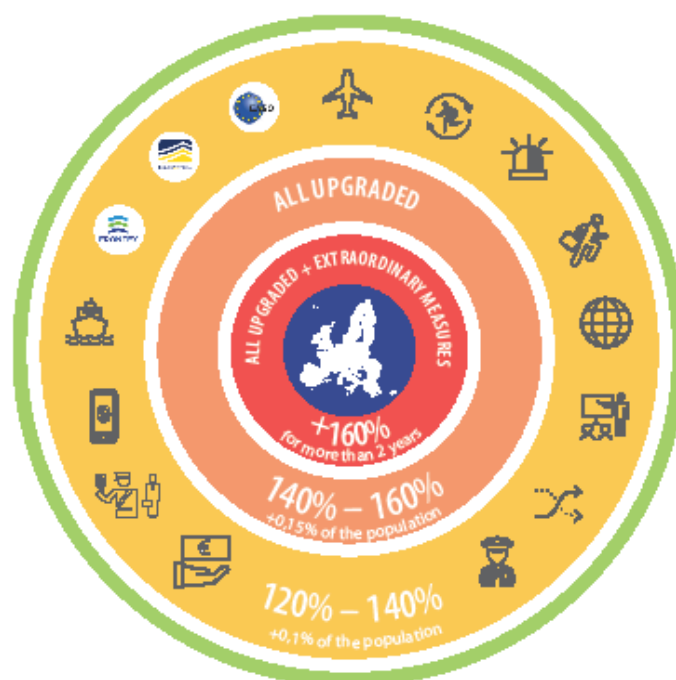
New CEAS effective procedures under crisis



© European Union, 2018.
Reproduction is authorised, provided the source is acknowledged

New Dublin

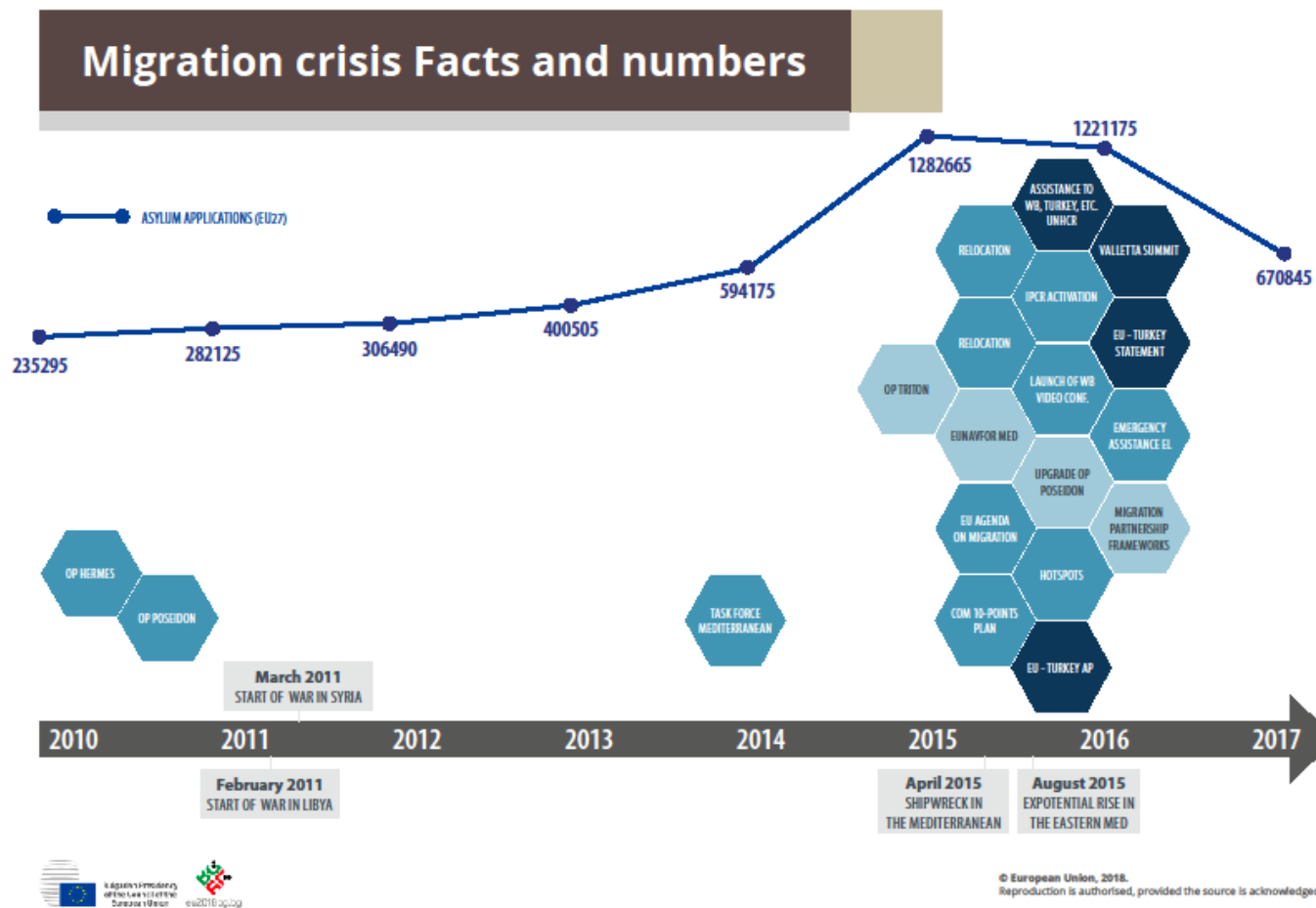
PROTECTING EUROPE - REVERSING THE DYNAMICS



| | EU REACTION IN CHALLENGING CIRCUMSTANCES | | EU REACTION IN SEVERE CRISIS |
|-----------------|---|---|---|
| LEAD | COM | COUNCIL | EUCO |
| TRIGGER | Automatically Immediate, targeted (simultaneously or individually) | Council decision | EUCO guidance |
| RESPONSE | <ul style="list-style-type: none"> Financial support Expert support Technical support Operational support Returns Resettlement Emergency evacuation schemes Deployment of EMLOs Activating EU DEL Capacity building and training in 3rd countries Allocation Migrant smuggling Other measures | ALL UPGRADED | ALL UPGRADED + Extraordinary measures |
| ACTION | COM, EEAS, Agencies MS concerned different MS depending on willingness, possibilities and real needs | COM, EEAS, Agencies MS concerned all MS on all measures | According to guidance from EUCO |



© European Union, 2018.
Reproduction is authorised, provided the source is acknowledged



Main objectives of the reform

✳ Curbing secondary movements ✳ Alleviating burden from the front-line MS

To be applied by individual MS

| RESPONSIBILITY | SOLIDARITY |
|--|---|
| <i>stable responsibility of 8 years</i> | <i>fair measurement of the asylum burden of every MS</i> |
| <i>strengthened rules for application of the criteria for determining the responsible MS</i> | <i>automatic financial support (applicants, beneficiaries, returns)</i> |
| <i>allowing the start of the procedures as of the registration</i> | <i>automatic expert, technical and operational support</i> |
| <i>shortened deadlines for all stages of the procedure</i> | <i>targeted support for the external dimension</i> |
| <i>introduction of take back notification</i> | <i>targeted allocation at all stages</i> |

Overall outcome for the EU asylum system:

- ✳ Efficient and effective determination of responsible MS;
- ✳ Streamlined asylum procedures eliminating asylum shopping;
- ✳ Clear obligations for applicants and rigid consequences for non-compliance;
- ✳ Fully-fledged crisis mechanism for managing the system when under pressure;
- ✳ Clear criteria for levels of pressure on a MS's asylum system;
- ✳ Mechanisms for EU solidarity