



Brüssel, den 16. September 2019
(OR. en)

12217/19

VISA 180
COAFR 162
MIGR 143

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	13. September 2019
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2019) 417 final
Betr.:	Empfehlung für einen BESCHLUSS DES RATES über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Cabo Verde zur Änderung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Cabo Verde zur Erleichterung der Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt für Bürger der Republik Cabo Verde und der Europäischen Union

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 417 final.

Anl.: COM(2019) 417 final

12217/19

/dp

JAI.1

DE



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.9.2019
COM(2019) 417 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Cabo Verde zur Änderung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Cabo Verde zur Erleichterung der Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt für Bürger der Republik Cabo Verde und der Europäischen Union

DE

DE

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DER EMPFEHLUNG

Cabo Verde und die EU unterhalten seit mehr als 35 Jahren eine enge und sehr konstruktive Beziehung, die sich vor allem auf eine umfangreiche und kontinuierliche Entwicklungszusammenarbeit stützt. Seit November 2007 werden die Beziehungen zwischen der EU und Cabo Verde durch eine besondere Partnerschaft geregelt. Diese besondere Partnerschaft, die bislang einen Einzelfall in der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) darstellt, ist ein ambitioniertes Instrument zur Stärkung der bilateralen Beziehungen. Eines der Ziele der besonderen Partnerschaft besteht darin, die Mobilität und die direkten persönlichen Kontakte zwischen Bürgern der EU und Bürgern der Republik Cabo Verde zu verbessern und die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der irregulären Einwanderung zu verstärken. Im Rahmen dieser Partnerschaft schloss Cabo Verde als erstes afrikanisches Land im Jahr 2008 eine Mobilitätspartnerschaft mit der EU. Ziel der Mobilitätspartnerschaft ist es, die Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen Migration, Grenzmanagement, Bekämpfung der irregulären Migration und Menschenhandel zu intensivieren.

Die besondere Partnerschaft ebnete den Weg für die Aushandlung und den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Kap Verde zur Erleichterung der Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt für Bürger der Republik Kap Verde und der Europäischen Union¹ (nachstehend das „Abkommen“), das parallel zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Kap Verde über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt² geschlossen wurde. Beide Abkommen traten am 1. Dezember 2014 in Kraft.

Am 2. Februar 2020 wird die Verordnung (EU) 2019/1155 vom 20. Juni 2019 zur Änderung des Visakodexes anwendbar.³ Im Falle eines Widerspruchs zwischen der Verordnung und dem Abkommen würde letzteres als internationales Abkommen der Union Vorrang vor dem Sekundärrecht der Union haben und somit weiterhin gelten. Der Visakodex wird jedoch auch für Angelegenheiten gelten, die nicht Gegenstand des Abkommens sind. Daher werden sich einige Bestimmungen des überarbeiteten Visakodexes auf die Verfahren für die Ausstellung von Visa für Bürger der Republik Cabo Verde auswirken.

Beispielsweise wird mit dem überarbeiteten Visakodex eine einheitliche Vorgehensweise bei der Erteilung von Visa für die mehrfache Einreise von regelmäßig Reisenden mit einer positiven Visum-Vorgesichte für einen Zeitraum eingeführt, der schrittweise von 1 auf 5 Jahre angehoben wird, und es wird die Möglichkeit vorgesehen, die Visumgebühr für Kinder im Alter zwischen sechs und 18 Jahren aufzuheben. Außerdem wird die Visumgebühr generell von 60 EUR auf 80 EUR erhöht und die Möglichkeit vorgesehen, im Wege eines Durchführungsbeschlusses des Rates einige der Erleichterungen für Staatsangehörige eines Drittlands (und/oder bestimmte Gruppen von Reisenden dieses Landes) auszusetzen (wie beispielsweise die Befreiung von der Visumgebühr, die Dauer der Gültigkeit von Mehrfachvisa, die Beschränkung der erforderlichen Belege), falls der Umfang der Kooperation des Landes bei der Rückübernahme als unzureichend bewertet wird.

¹ ABl. L 282 vom 24.10.2013, S. 3.

² ABl. L 282 vom 24.10.2013, S. 15.

³ Verordnung (EU) 2019/1155 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex). ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 25.

Im Gegensatz zu ähnlichen Visaerleichterungsabkommen, die die EU mit anderen Drittländern geschlossen hat, enthält das Abkommen mit Cabo Verde weder eine Bestimmung zur Senkung der Visumgebühr noch eine harmonisierte Liste der Belege, die der Antragsteller vorlegen muss, um den Zweck der Reise zu begründen. Außerdem lässt das Abkommen für den Fall einer unzureichenden Kooperation bei der Rückübernahme keine Aussetzung aller oder einiger seiner Bestimmungen zu.

Angesichts dieser Entwicklungen hält es die Europäische Kommission für angezeigt, das mit Cabo Verde geschlossene Abkommen anzupassen.

Visumpolitik der Republik Cabo Verde gegenüber EU-Bürgern

Seit dem 1. Januar 2019 sind EU-Bürger bei Reisen in das Hoheitsgebiet der Republik Cabo Verde (für Aufenthalte bis zu 30 Tagen) von der Visumpflicht befreit.

Für Aufenthalte von mehr als 30 Tagen und bis zu 90 Tagen pro Zeitraum von 180 Tagen sieht das Abkommen für EU-Bürger Erleichterungen vor.

Sollte die Republik Cabo Verde die Visumpflicht für EU-Bürger wieder einführen, würden die Bestimmungen des Abkommens entsprechend dem Gegenseitigkeitsprinzip in vollem Umfang für EU-Bürger gelten.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Wie im vorhergehenden Abschnitt erläutert, besteht das vorrangige Ziel, das durch die Aushandlung und den Abschluss eines geänderten Abkommens erreicht werden soll, darin, die den Staatsangehörigen von Cabo Verde gewährten Erleichterungen den überarbeiteten Bestimmungen des Visakodexes anzugeleichen.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage für diese Empfehlung ist Artikel 218 Absätze 3 und 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Der Inhalt des geänderten Abkommens wäre Bestandteil der gemeinsamen Visumpolitik der Union für Kurzaufenthalte bis zu 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen. Es ist daher davon auszugehen, dass die materielle Rechtsgrundlage für die Beschlüsse über die Unterzeichnung und den Abschluss des Abkommens Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe a AEUV sein wird.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die Union hat ihre Zuständigkeit in diesem Bereich bereits ausgeübt und hat diesbezügliche Vorschriften in Gestalt des Visakodexes erlassen, in dem die Verfahren und Bedingungen für die Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt festgelegt sind, die für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die den Schengen-Besitzstand anwenden, verbindlich sind.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Der Gemischte Ausschuss zur Verwaltung des Abkommens trat drei Mal zusammen (5. Oktober 2015, 19. Oktober 2016 und 27. November 2017). Er wertete die Durchführung des Abkommens als insgesamt positiv, sah gleichzeitig aber auch Raum für Verbesserungen

bei bestimmten Aspekten des Verfahrens zur Bearbeitung von Visumanträgen. Insbesondere empfahl der Gemischte Ausschuss, dass von beiden Seiten größere Anstrengungen unternommen werden sollten, um Visumantragsteller ordnungsgemäß und umfassend über die Anforderungen und den Rahmen für die Beantragung und den Erhalt eines Schengen-Visums zu informieren.

Die Zahl der Visumanträge, die bei den Konsulaten der Mitgliedstaaten in Cabo Verde eingereicht wurden, ist seit Inkrafttreten des Abkommens stetig gestiegen. 2014 wurden 14 694 Visumanträge gestellt. Im Jahr 2018 waren es 20 158 (+ 37,2 %). Auch die Zahl der erteilten Visa stieg – wenn auch nicht in derselben Größenordnung – von 11 370 im Jahr 2014 auf 13 343 im Jahr 2018 (+ 17,3 %). Im Jahr 2018 betrug die Quote der abgelehnten Visumanträge 33,5 %.

Die Mitgliedstaaten, die in Cabo Verde Visa ausstellen (d. h. Spanien sowie Portugal, das in der Gemeinsamen Visumstelle in Praia 19 Mitgliedstaaten vertritt), kommen regelmäßig im Rahmen der Gruppe „Schengen-Zusammenarbeit vor Ort“ in Praia zusammen. Die Sitzungen werden von der EU-Delegation in Cabo Verde geleitet.

Die Gruppe ist sich darin einig, dass das Abkommen und die geltenden Bestimmungen des Visakodexes insgesamt gut umgesetzt werden. Gleichzeitig wurden bei der Bearbeitung von Visumanträgen von kapverdischen Staatsangehörigen eine Reihe von Schwierigkeiten festgestellt, insbesondere in Bezug auf die Belege über den Zweck der Reise und/oder die Zugehörigkeit zu einer der durch das geltende Abkommen erfassten Kategorien von Antragstellern.

Die Ratsgruppe „Visa“ hat fünf Mal über den Stand der Durchführung des Abkommens beraten (am 26. Oktober 2015, am 27. Oktober 2016, am 11. Dezember 2017, am 20. Mai 2019 und am 10. Juli 2019). Auf der letzten Sitzung informierte die Kommission die Mitgliedstaaten über die Sondierungsgespräche, die sie mit den kap-verdischen Behörden in Bezug auf eine mögliche Änderung des Abkommens und seines Anwendungsbereichs geführt hatte.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Das geplante geänderte Abkommen hat keine Auswirkungen auf den Unionshaushalt.

5. WEITERE ANGABEN

- Verhandlungsrichtlinien**

Visumgebühr und Gebührenbefreiung

In Visaerleichterungsabkommen, die die EU mit anderen Drittländern geschlossen hat, beträgt die allgemeine Visumgebühr 35 EUR. Dieser Betrag wurde in frühere Verhandlungsrichtlinien aufgenommen, wobei die Visumgebühr von 60 EUR im Visakodex berücksichtigt wurde. Das Abkommen mit Cabo Verde enthält keine Bestimmung zur Senkung der allgemeinen Visumgebühr.

Da die Visumgebühr im überarbeiteten Visakodex von 60 EUR auf 80 EUR steigen wird, wird diese erhöhte Gebühr auch für kap-verdische Antragsteller gelten.

Es wird daher vorgeschlagen, die Visumgebühr für die kap-verdischen Antragsteller zu senken, da dies für die Staatsangehörigen aller anderen Drittländer geschehen ist, die ein Visaerleichterungsabkommen mit der EU geschlossen haben. Die Gebührensenkung sollte

jedoch im Verhältnis zur geänderten Visumgebühr erfolgen. Es wird daher vorgeschlagen, die ermäßigte Gebühr auf die Hälfte des Betrags festzusetzen, der in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der Vertragsparteien (für die EU im Visakodex) festgelegt ist. Dies würde es der EU ermöglichen, die Höhe der Gebühr jeweils den sich ändernden Gegebenheiten anzupassen.

Im Laufe der Verhandlungen sollte eine Gebührenbefreiung für weitere Gruppen von Antragstellern erwogen werden.

Mehrfachvisa mit langer Gültigkeitsdauer

Das Änderungsabkommen muss den Änderungen Rechnung tragen, die mit dem geänderten Visakodex in Bezug auf die Erteilung von Mehrfachvisa mit langer Gültigkeitsdauer eingeführt wurden.

Das derzeit geltende Abkommen gibt einer begrenzten Anzahl von regelmäßig Reisenden (z. B. Mitglieder nationaler und regionaler Regierungen, ständige Mitglieder offizieller Delegationen, Geschäftsleute, enge Familienangehörige) die Möglichkeit, ein fünf Jahre gültiges Visum für die mehrfache Einreise zu beantragen, während für andere Gruppen von regelmäßig Reisenden ein System von Mehrfachvisa mit schrittweise längerer Gültigkeitsdauer vorgesehen ist.

Der überarbeitete Visakodex (Artikel 24 Absatz 2) sieht jedoch ein anderes System für Mehrfachvisa vor, das nicht auf bestimmte Kategorien von Antragstellern beschränkt ist.

Daher wird vorgeschlagen, dass das geänderte Abkommen einem ähnlichen Konzept folgt, d. h. einem „Kaskadensystem“, das für alle Antragsteller gelten würde, die nicht zu denjenigen gehören, denen gemäß Artikel 5 Absatz 1 des geltenden Abkommens bereits jetzt ein fünf Jahre gültiges Visum für die mehrfache Einreise erteilt wird.

Darüber hinaus sollten im Änderungsabkommen die Zahl der Visa, deren rechtmäßige Verwendung eine Voraussetzung für die Erteilung eines Visums für die mehrfache Einreise ist, und/oder die Zeiträume, in denen die festgelegte Anzahl von Visa eingeholt und rechtmäßig verwendet werden sollte, verringert werden.

Liste der Belege für den Nachweis des Reisezwecks/der Unterkunft

Die bestehenden Visaerleichterungsabkommen, die die EU mit anderen Drittländern geschlossen hat, bieten Erleichterungen in der Form, dass sie die Zahl der Belege, die für den Nachweis des Reisezwecks erforderlich sind, generell auf ein einziges Dokument für jede Gruppe von Antragstellern reduzieren. Das Abkommen mit Cabo Verde enthält dagegen keine solche Bestimmung.

In das Änderungsabkommen sollte eine Liste der von den Antragstellern für den Nachweis des Reisezwecks einzureichenden Belege aufgenommen werden. Für jede Gruppe von Antragstellern sollte der Nachweis generell auf ein Dokument reduziert werden. Ziel ist es, das Antragsverfahren zu vereinfachen und die Identifizierung der Antragsteller zu erleichtern, die zu einer der im Abkommen festgelegten Kategorien gehören.

Darüber hinaus sieht der Visakodex gewisse allgemeine Erleichterungen in Bezug auf die von regelmäßig Reisenden vorzulegenden Belege vor. Nach Artikel 14 Absatz 6 „*kann von den Erfordernissen nach Absatz 1 dieses Artikels abgesehen werden, wenn der Antragsteller dem Konsulat oder den zentralen Behörden für seine Integrität und Zuverlässigkeit bekannt ist, insbesondere bei der vorschriftsmäßigen Verwendung ihm früher erteilter Visa, sofern kein Zweifel daran besteht, dass er die Voraussetzungen nach Artikel 6 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Zeitpunkt des Überschreitens der Außengrenzen der Mitgliedstaaten erfüllen wird.*“

In Anbetracht dieses Grundsatzes sollte das geänderte Abkommen eine Bestimmung enthalten, nach der eine Person, sobald sie die ersten Visa für die mehrfache Einreise mit langer Gültigkeitsdauer (ein, zwei oder drei Jahre) erhalten hat, d. h. die zweite Stufe der „Kaskade“ erreicht hat, grundsätzlich von der Vorlage von Dokumenten zum Nachweis der Unterkunft und/oder der Mittel zur Bezahlung einer solchen Unterkunft befreit werden sollte.

Befreiung von der Visumpflicht für Inhaber eines Laissez-Passer der EU

Im geänderten Abkommen sollten die Inhaber von Laissez-Passer der EU, die gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1417/2013 des Rates bestimmten Bediensteten der Organe der Union ausgestellt werden, von der Visumpflicht befreit werden.

Mangelhafte Durchführung des Rückübernahmeabkommens als Aussetzungsgrund

Dem Abkommen zufolge kann jede Vertragspartei das Abkommen aus Erwägungen der öffentlichen Ordnung, der nationalen Sicherheit oder des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung aussetzen. Diese Gründe sind erschöpfend aufgeführt.

In Übereinstimmung mit dem überarbeiteten Visakodex, bei dem die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme mit Visaerleichterungen verknüpft wird, sollten im Änderungsabkommen die Aussetzungsgründe erweitert werden, damit die EU die Möglichkeit erhält, das Abkommen ganz oder teilweise auszusetzen, wenn das zwischen der EU und Cabo Verde geschlossene Rückübernahmeabkommen nicht umgesetzt wird oder die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der irregulären Migration unzureichend ist.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission empfiehlt dem Rat angesichts obiger Ausführungen, sie zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Cabo Verde zur Änderung des derzeit geltenden Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Cabo Verde zur Erleichterung der Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt für Bürger der Republik Cabo Verde und der Europäischen Union zu ermächtigen.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Cabo Verde zur Änderung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Cabo Verde zur Erleichterung der Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt für Bürger der Republik Cabo Verde und der Europäischen Union

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in der Erwägung, dass Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens mit der Republik Cabo Verde zur Änderung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Cabo Verde zur Erleichterung der Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt für Bürger der Republik Cabo Verde und der Europäischen Union aufgenommen werden sollten —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union ein internationales Abkommen mit der Republik Cabo Verde zur Änderung des Abkommens zwischen der Europäischen Union und der Republik Cabo Verde zur Erleichterung der Erteilung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt für Bürger der Republik Cabo Verde und der Europäischen Union auszuhandeln.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang dieses Beschlusses festgelegt.

Artikel 3

Die Verhandlungen werden in Abstimmung mit der Gruppe „Visa“ des Rates geführt.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*