

Vergaderjaar 2025–2026

32 317

JBZ-Raad

Nr. 1000

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2026

Hierbij stuur ik u, mede namens de Minister van Asiel en Migratie, de kabinetsappreciatie van het achtste rapport van de Europese Commissie inzake het visumopschortingsmechanisme voor visumvrijstelling.

Commissierapport visumopschortingsmechanisme

De Europese Commissie heeft op 22 december 2025 het achtste rapport uitgebracht in het kader van het opschortingsmechanisme voor visumvrijstelling. Het rapport beoordeelt in hoeverre Georgië, Oekraïne, Kosovo, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië nog steeds aan de vereisten voor visumliberalisering voldoen. De Commissie gaat ook in op visumvrije landen met burgerschapsregelingen voor investeerders in Montenegro en een aantal Caribische eilandstaten, alsook asielverzoeken afkomstig van visumvrije Latijns-Amerikaanse aanvragers. De gegevens in dit rapport hebben betrekking op kalenderjaar 2024. De belangrijkste ontwikkelingen in 2025 worden eveneens meegenomen.

Net als in de eerdere edities van het jaarlijkse opschortingsmechanismepapport focust de Commissie zich op de benchmarks voor visumvrijstelling waar verdere monitoring gewenst is en waar actie op ondernomen moet worden om duurzame vooruitgang te boeken. Dit achtste rapport evalueert met name de maatregelen die door de Westelijke Balkan- en Oostelijk partnerschapslanden zijn genomen op het gebied van migratie, asiel, terugkeersamenwerking, justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid. Deze worden in het rapport voor elk land uitgewerkt. Er volgt voor elk land een aantal nieuwe aanbevelingen op basis van de bevindingen van het afgelopen jaar.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het achtste rapport en is van mening dat voor wat betreft de Westelijke Balkan en het

Oostelijk Partnerschap een volledig beeld wordt geschetst van de verschillende trends op het gebied van asielaanvragen en weigeringen aan de (buiten)grens, evenals aangaande justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid. Het kabinet beschouwt positieve voortgang op door de Europese Commissie gesignaleerde aanbevelingen cruciaal en ziet de bestaande dialogen en ondersteuningsprogramma's, ook in het kader van het EU uitbreidingsproces, als essentieel om de gewenste resultaten te bereiken. Tegelijkertijd maakt het kabinet zich zorgen om een aantal ontwikkelingen, deze worden hieronder nader toegelicht. Deze appreciatie houdt de voor het kabinet prioritaire landen en thema's aan:

• **Westelijke Balkan & Oostelijke partnerschappen**

De belangrijkste uitdaging voor de Westelijke Balkanlanden blijft de illegale migratiestroom, over land, naar de EU via de Westelijke Balkan. Een belangrijke route loopt via Servië en Bosnië en Herzegovina. Albanië en Noord-Macedonië fungeren in mindere mate ook als doorreislanden. In 2024 en 2025 is de moeilijk te controleren grens tussen Bosnië en Herzegovina en Kroatië een van de voornaamste toegangspunten voor irreguliere migranten geworden. Net als in de verslagperiode van het zevende rapport, zijn de aantallen in de verslagperiode van dit rapport opnieuw gedaald.

De Commissie oordeelt dat de samenwerking tussen alle partners in de Westelijke Balkan en het Europees Grens- en Kustwachtagentschap (Frontex) adequaat is. Bosnië en Herzegovina tekende in 2025 een Frontex samenwerkingsovereenkomst met de EU. EU ondersteuning, via de levering van apparatuur, training, uitwisseling van best practices en gezamenlijke grenscontroles heeft volgens de Commissie tastbare operationele resultaten opgeleverd.

Ook de samenwerking op het gebied van terugkeer- en overname wordt over het algemeen goed beoordeeld. Er worden enkele verträgen opgemerkt bij de afhandeling van terugnameverzoeken uit Bosnië en Herzegovina en Servië. Het kabinet onderkent de positieve beoordeling van de samenwerking.

Ondanks de Russische agressie tegen Oekraïne, en de zware omstandigheden waar het land zich in bevindt sinds 24 februari 2022, heeft Oekraïne stappen gezet om eerdere aanbevelingen van de Commissie op te volgen, voornamelijk op het gebied van terrorismebestrijding en de strijd tegen georganiseerde misdaad. Verdere inspanningen zijn nodig op het gebied van visumharmonisatie, documentveiligheid en corruptie. Moldavië dient eveneens extra stappen te zetten op het gebied van visumharmonisatie en het tegengaan van ongegronde asielaanvragen.

• **Georgië**

Het rapport besteedt verder specifieke aandacht aan Georgië. In het zevende opschortingsmechanismerapport van december 2024 waarschuwde de Commissie Georgië al voor mogelijke activering van het visumschortingsmechanisme (VSM) en riep het land op maatregelen te nemen. Georgië volgde de aanbevelingen echter niet op en ging op belangrijke gebieden van bestuur en fundamentele rechten verder achteruit. Op 14 juli 2025 stuurde de Commissie een formele brief aan de Georgische autoriteiten over de naleving van de visumliberaliseringscriteria, en verzocht om informatie over de uitvoering van de aanbevelingen uit het zevende rapport. Georgië rapporteerde geen noemenswaardige vooruitgang op de criteria en aanbevelingen van de Commissie, en is

daarentegen achteruit gegaan op het gebied van corruptiebestrijding, visumharmonisatie en fundamentele vrijheden.

Nederland heeft in april 2025, naar aanleiding van het zevende opschortingsmechanismerapport en het Raadsbesluit van 27 januari 2025 om de toepassing van de EU-Georgië Visumfaciliteitenovereenkomst (VFA) van 2011 gedeeltelijk op te schorten, de visumplicht voor houders van Georgische diplomatieke, dienst- en speciale paspoorten in Benelux-verband heringevoerd. De herinvoering van de visumplicht voor deze groep, op basis van de opschorting van de VFA, blijft primair een nationale aangelegenheid. Achttien lidstaten, waaronder NL, en Noorwegen hebben de visumplicht opnieuw ingesteld. Het kabinet acht het van belang dat een uniforme en geloofwaardige aanpak wordt gewaarborgd.

De Commissie heeft in navolging van het achtste rapport haar analyse ten aanzien van Georgië op 21 januari 2026 gedeeld. De Raad heeft op 11 februari 2026 ingestemd met de activering van het herziene VSM voor houders van diplomatieke- en dienstpaspooten uit Georgië. Het kabinet is voorstander van de activering van het VSM, waarbij in de eerste fase de EU-brede visumopshorting specifiek gericht zal zijn op deze categorie, die primair verantwoordelijk is voor het uitblijven van de noodzakelijke maatregelen ter uitvoering van de aanbevelingen van de Commissie. Deze inzet is in lijn met motie Piri.¹ Bij een gebrek aan verbetering kan deze maatregel na 12 maanden worden verlengd, of mogelijk worden uitgebreid naar de gehele Georgische bevolking.

Deze aanpak geeft een heldere boodschap aan alle derde landen: het niet naleven van EU-aanbevelingen en verplichtingen blijft niet zonder gevolgen. Waar geen consequente handhaving plaatsvindt, komt de effectiviteit van het instrument in gedrang en wordt (het vertrouwen in) het Europese visumbeleid ondermijnd. De EU benadrukt dat samenwerking met externe partners essentieel is, maar dat samenwerking gebaseerd moet zijn op wederkerigheid en naleving van de afgesproken verplichtingen. Het VSM mag geen symbolisch of vrijblijvend instrument worden en moet daarom volgens het kabinet consequent worden ingezet indien landen structureel niet meer aan de voorwaarden voldoen voor visumvrijheid.

• **Visumharmonisatie**

Alle landen blijven achter voor wat betreft harmonisatie van het visumbeleid, hetgeen een verhoogd risico op irreguliere migratie en veiligheidsrisico's voor de EU met zich meebrengt. De negen landen worden nogmaals dringend verzocht om hun lijst van visumplichtige nationaliteiten in lijn te brengen met de lijst van visumplichtige onderdanen van derde landen van de EU. Vier van de negen landen² hebben in het afgelopen jaar in meer of mindere mate stappen gezet om hun lijst van visumvrije nationaliteiten verder in lijn te brengen met de lijst van de EU.

Westelijke Balkan

In 2022 bleek dat toegenomen migratiestromen via de Westelijke Balkanroute deels wordt veroorzaakt door gebrekkige visumharmonisatie. Als onderdeel van de hervormingsagenda onder het Groeiplan voor de Westelijke Balkan, hebben partners uit de Westelijke Balkan zich gecommitteerd om hervormingen gerelateerd aan de Fundamentals

¹ Kamerstuk 21 501-02, nr. 3302

² Kosovo, Albanië, Montenegro en Servië

(o.a. democratie, rechtsstaat, openbaar bestuur, migratie, functionerende markteconomie) door te voeren, waaronder concrete toezeggingen op de harmonisering van het visumbeleid. Servië, Kosovo, Albanië en Montenegro hebben ook in 2024 en 2025 stappen gezet om hun lijst van visumvrije nationaliteiten verder in lijn te brengen met de lijst van de EU. Dit laat zien dat verhoogde betrokkenheid en outreach op alle niveaus effectief kan zijn. Bosnië en Herzegovina zette echter in 2025 een stap terug door landen die aanvankelijk visumplichtig waren gemaakt een seizoensgebonden visumvrijstelling te geven. De Commissie uit eveneens haar zorgen over de kwaliteit van visumprocedures. In sommige gevallen zijn derdelanders die met geldige visa de Westelijke Balkan binnenkwamen, illegaal de EU binnen gereisd en hebben asiel aangevraagd.

Oostelijk Partnerschap

Er is nog slechts één land visumvrij voor Noord-Macedonië, dat visumplichtig is voor de EU (Turkije), in tegenstelling tot 26 landen die visumvrij zijn voor Georgië, maar visumplichtig zijn voor de EU. Georgië heeft sinds 2024 geen stappen richting visumharmonisatie gezet. Integendeel, Chinese burgers werden in 2024 visumvrij voor Georgië. Burgers van 17 visumplichtige landen krijgen visumvrije toegang tot Georgië op basis van een Gulf Cooperation Council-visum³ of verblijfsvergunning. Oekraïne en Moldavië hebben geen verdere stappen ondernomen om het visumbeleid te harmoniseren (tot 16 visumvrije landen die visumplichtig zijn voor de EU).

Visumharmonisatie is al jaren een prioriteit van het kabinet. De meeste landen die in het rapport worden behandeld moeten echter nog steeds aanzienlijke stappen zetten op het gebied van visumharmonisatie. De landen van het Oostelijk Partnerschap hebben geen vooruitgang geboekt, en Georgië en Bosnië en Herzegovina hebben gehandeld in strijd met het visumharmonisatieproces. In dit opzicht zijn ook de seizoensgebonden visumvrijstellingen voor toerisme of arbeid zorgwekkend, omdat visumharmonisatie op deze manier wordt ondermijnd en feitelijk wordt omzeild. Het kabinet is bovendien verontrust over de tekortkomingen in de visumprocedures bij enkele partnerlanden in de Westelijke Balkan. Het kabinet onderschrijft de dringende oproep van de Commissie aan de visumvrije buurlanden om hun visumvrijstellingen en procedures dringend af te stemmen op die van de EU, onder meer door systematisch biometrische gegevens te verzamelen. Praktijken die strijdig zijn met het EU-acquis, zoals seizoensgebonden visumvrijstellingen en visumvrije toegang op basis van door derde landen afgegeven visa of verblijfsvergunningen moeten worden beëindigd.

Het kabinet zal zich daarom de komende periode bilateraal en in EU-verband extra inspannen om de huidige verschillen in het visumbeleid van visumvrijgestelde landen met dat van de EU zo spoedig mogelijk te minimaliseren. Ook binnen de daarvoor bestemde EU gremia blijft Nederland dit belang, en de link met de toetredingstrajecten, onderstrepen en zal het kabinet de Commissie blijven bevragen op de voortgang rond dit thema. Zo heeft Nederland de Commissie opgeroepen om naar voorbeeld van Kosovo en Albanië, concrete afspraken te maken met landen die nog geen toezeggingen hebben gedaan om jaarlijks een vast aantal landen visumplichtig te maken.

³ Dit visum stelt inwoners en reizigers van de VAE in staat om verschillende Golfstaten te bezoeken met één enkel visum

In dit kader is het kabinet tevreden met het herziene opschortingsmechanisme⁴ waar, conform Nederlandse inzet, een gebrek aan visumharmonisatie als opschortingsgrond is toegevoegd. Het kabinet verwacht dat deze herziening zal bijdragen aan versterking van de reikwijdte en effectiviteit van het opschortingsmechanisme.

• **Documentveiligheid**

Voor wat betreft documentveiligheid rapporteren meerdere lidstaten over fraude met (vervalste) documenten door onder meer burgers uit Albanië, Kosovo en Oekraïne, om illegaal de EU binnen te komen of er te verblijven. In Georgië, Kosovo, Servië en Oekraïne blijft het eenvoudig wijzigen van persoonsnamen en het verkrijgen van nieuwe documenten problematisch, omdat dit kan worden misbruikt om SIS-signalerings- en inreisverboden en terugkeerbesluiten te omzeilen. Daarnaast worden zorgen geuit over documentintegriteit in Oekraïne en over grootschalige, geavanceerde documentvervalsing door georganiseerde misdaad in Bosnië en Herzegovina en vooral Servië.

Er ontstaan groeiende zorgen over illegale migratie en veiligheidsrisico's die verband houden met o.a. inadequate visumprocedures, goudenpaspoortregelingen en/of versoepelde procedures voor het verkrijgen van burgerschap en fraudeleuze reisdocumenten. Het aantal vaststellingen van identiteits- en documentfraude voor wat betreft Westelijke Balkan- en Oostelijk partnerschapslanden zijn in Nederland bijvoorbeeld toegenomen met 13 procent sinds 2024. Nederland heeft in dit kader bij de herziening van het VSM dan ook gepleit voor de toevoeging van documentveiligheid als opschortingsgrond.

• **Burgerschapsregelingen voor investeerders (gouden paspoortregelingen)**

De gouden paspoortregeling is in Montenegro formeel beëindigd in december 2022, maar een aantal oude aanvragen wordt nog verwerkt. Het programma bestaat nog in Noord-Macedonië, al zijn de aantallen erg beperkt (2 in 2024). Hoewel Georgië en Servië geen formele goudenpaspoortregelingen kennen, maakt de Commissie zich in toenemende mate zorgen over vereenvoudigde procedures voor staatsburgerschap, waar o.a. Russische onderdanen gebruik van maken, en geeft aan hier nader onderzoek naar te zullen doen.

Het kabinet concludeert op basis van het Commissierapport dat zowel de Servische als de Georgische situatie dringend onderzoek vereist om vast te stellen of deze praktijken misbruik inhouden, en veiligheidsrisico's met zich meebrengen. NL heeft eerder grote zorgen geuit over de berichten dat RF-burgers eenvoudig Servische paspoorten kunnen bemachtigen, en vroeg de Commissie om hier verder onderzoek naar te doen. Het Kabinet betreurt dat de Commissie nog geen duidelijkheid heeft gekregen over de procedures en de daaraan gerelateerde veiligheidsrisico's, en zal dit dan ook blijven agenderen.

• **Caribische landen**

Voor wat betreft de gouden paspoortregelingen in de Oost-Caribische eilandstaten⁵ bleef het aantal succesvolle aanvragers hoog, terwijl

⁴ Verordening (EU) 2025/2441 van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2025 tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1806 wat betreft de herziening van het opschortingsmechanisme

⁵ Antigua and Barbuda, Dominica Grenada, Saint Kitts and Nevis, and Saint Lucia

afwijzingen over het algemeen laag bleven. Begin 2024 ondertekenden de eilandstaten gezamenlijk een Memorandum van Overeenstemming om de veiligheidsrisico's van hun burgerschapsregelingen voor de EU te verminderen. Zo werd het minimumbedrag voor investeringen geharmoniseerd naar 200.000 USD, en zijn afspraken gemaakt over transparantie, informatiedeling, screening- en verificatieprocedures en de oprichting van een regionale regelgevende autoriteit. De Commissie geeft aan de situatie opnieuw te beoordelen op basis van het herziene VSM.

Het kabinet is van mening dat gouden paspoortregelingen en burgerschapsregelingen voor investeerder risico's meedragen op het gebied van veiligheid en corruptie en daarom vermeden dienen te worden. De situatie in de eilandstaten in de Oostelijke Cariben blijft problematisch en vraagt blijvende aandacht van de Commissie. Het kabinet verwelkomt daarom de toezegging van de Commissie om de situatie opnieuw te beoordelen op basis van het herziene VSM, waarbij het bestaan van burgerschapsregelingen voor investeerders op zichzelf een grond vormen voor opschorting van visumvrij reizen.

• **Latijns-Amerika**

In het zevende rapport werd op verzoek van verschillende lidstaten, waaronder Nederland, aandacht besteed aan Latijns-Amerika, in verband met een toenemend aantal asielaanvragen afkomstig uit deze regio die in Europese lidstaten worden ingediend. Ongeveer 18 procent van de tussen 2015 en begin 2025 ingediende asielaanvragen in de EU, kwamen van visumvrije derdelanders. Asielaanvragen uit Latijns-Amerika zijn goed voor de helft van deze aanvragen. De diensten van de Commissie, in samenwerking met de EU-buitenlandse dienst (EEAS) zijn naar aanleiding hiervan een aantal landen in de regio verder gaan ondersteunen via informatie-uitwisseling, best practices, hulp bij grenscontroles, en bewustwordingscampagnes over de rechten en plichten onder visumvrije regimes. De uitvoering van de maatregelen wordt gemonitord, met het oog op de mogelijke activering van het VSM bij een significante toename van onregelmatige migratie.

In algemene zin waardeert het kabinet dat de Commissie naar aanleiding van het zevende rapport samen met de EDEO heeft samengewerkt met de desbetreffende landen en dat er in 2025 een significante daling zichtbaar is voor wat betreft het aantal verzoeken die in de EU zijn ingediend.

In het rapport vallen met name Colombia en Venezuela op wat betreft de EU. Voor Nederland staan Colombia en Venezuela niet in de top 10 landen asielinstroom. Ten aanzien van Venezuela is de instroom relatief laag, waarbij terugkeersamenwerking moeizaam verloopt. Voor wat betreft Colombia is de instroom afgelopen jaren redelijk gelijk gebleven. Illegale migratie, met name vanuit Colombia, draagt echter wel bij aan de werkdruk van de migratieketenpartners, waaronder de Koninklijke Marechaussee vanwege het hoge aantal grensweigeringen (top 5 grensweigeringen). Daarnaast is Colombia sinds medio 2024 een focusland voor de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV). De samenwerking op het gebied van gedwongen terugkeer is door inzet van DTenV daardoor in de afgelopen periode aanzienlijk verbeterd. Op dit moment vinden onderhandelingen plaats over een MoU die ziet op operationele samenwerking met Colombia. Omdat het inwilligingspercentage van bijvoorbeeld Colombianen relatief laag ligt de laatste jaren is het aannemelijk dat de groep onrechtmatig verblijvende Colombianen in Nederland steeds groter wordt.

Nederland verzocht de Commissie ook om onderzoek te doen naar ongedocumenteerde Latijns-Amerikaanse burgers in de EU. Volgens de Nederlandse Arbeidsinspectie wordt door Braziliaanse burgers misbruik gemaakt van de visumvrijheid en werken rond de 30.000 ongedocumenteerde Brazilianen illegaal in Nederland⁶. De Commissie heeft hier helaas geen gehoor aan gegeven en Nederland zal dit nogmaals opbrengen bij de Commissie.

Conclusie

Het negende rapport van de Europese Commissie inzake het visumop-schortingsmechanisme, dat eind dit jaar wordt verwacht, zal zijn gebaseerd op het recent in werking getreden herziene opschortingsme-
chanisme, waarbij onder andere visumharmonisatie, goudenpaspoortre-
gelingen en documentveiligheid op zichzelf staande opschortingsgronden
zijn geworden. Het kabinet ziet met belangstelling uit naar de uitkomsten
daarvan.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen

⁶ NLA interview met Nieuwsuur 9 april 2025