

Vergaderjaar 2022–2023

32 317

JBZ-Raad

Nr. 804

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2022

Hierbij sturen wij u de kabinetsappreciatie toe van het rapport van de Europese Commissie inzake visumliberalisatie en het opschortingsmechanisme.

De Europese Commissie heeft conform Europese regelgeving¹ op 5 december jl. het vijfde rapport uitgebracht in het kader van het opschortingsmechanisme voor visumvrijstelling. Het rapport gaat in op de vraag in hoeverre Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië, Georgië, Moldavië en Oekraïne nog steeds aan de vereisten voor visumliberalisering voldoen. De gegevens in dit vijfde rapport hebben betrekking op kalenderjaar 2021. Daarnaast zijn ook een aantal voor de aanbevelingen relevante ontwikkelingen uit 2022 meegenomen.

Het rapport betreft de acht landen die de dialogen over visumliberalisering volgens de visum-roadmaps (voor kandidaat-lidstaten in de Westelijke Balkan) en visum-actieplannen (voor drie landen van het Oostelijk Partnerschap, inmiddels ook (potentiële) kandidaat-lidstaten) succesvol hebben afgerond. Dit resulteerde tot opheffing van de visumplicht voor Noord-Macedonië, Montenegro en Servië in 2009, voor Albanië en Bosnië en Herzegovina in 2010, voor Moldavië in 2014 en voor Georgië en Oekraïne in 2017.

De Commissie blijft tussentijds de vervulling van de voorwaarden voor visumliberalisering monitoren door middel van bijeenkomsten op hoog

¹ In verordening nr. 2018/1806 is vastgelegd dat de Commissie moet toezien op de voortdurende naleving van de specifieke criteria die aan de toekenning van de visumvrijstelling voor de betrokken derde landen ten grondslag liggen. Ook is in deze verordening vastgelegd dat de Commissie daar ten minste jaarlijks verslag over dient uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad, gedurende een periode van zeven jaar na de inwerkingtreding van de visumliberalisering voor deze landen.

ambtelijk niveau, vergaderingen van het subcomité justitie, vrijheid en veiligheid, en dialogen tussen de EU en van de visumplicht vrijgestelde landen. Voor de Westelijke Balkanlanden vindt dit toezicht ook plaats door middel van regelmatige voortgangsrapportages en, in voorkomend geval, onderhandelingen over toetreding tot de EU. Dit zal in de toekomst ook het geval zijn voor Georgië, Moldavië en Oekraïne, de nieuwe (potentiële) kandidaat-lidstaten.

Inhoud van het rapport

Net als in de eerdere edities van het jaarlijkse opschortingsmechanisme-rapport 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 vijfde rapport evalueert de maatregelen die door de Westelijke Balkanlanden zijn genomen op het gebied van migratie, asiel, terugkeersamenwerking, justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid. Deze worden in het rapport voor elk land uitgewerkt. Tot slot volgen er voor elk land een aantal nieuwe aanbevelingen op basis van de bevindingen van het afgelopen jaar.

Voor de landen in de Westelijke Balkan en Moldavië, die langer dan zeven jaar visumvrij zijn, richt het rapport zich op de *follow-up* die er het afgelopen jaar door deze landen is gegeven aan de aanbevelingen uit voorgaande rapporten. Voor Georgië en Oekraïne, die beide minder dan zeven jaar visumvrij zijn, geeft het rapport een meer gedetailleerde beoordeling van maatregelen die zijn genomen om ervoor te zorgen dat blijvend aan de benchmarks voor visumvrijstelling wordt voldaan. Omdat het rapport voornamelijk het kalenderjaar 2021 behandelt, zijn de bevindingen voor Oekraïne hoofdzakelijk gebaseerd op de situatie voorafgaand aan de Russische invasie van 24 februari 2022. Ondanks de drastisch veranderde situatie waarin Oekraïne zich nu bevindt acht de Commissie het relevant ook voor dit land de benchmarks ten behoeve van visumliberalisatie te blijven monitoren. De Commissie geeft aan Oekraïne te zullen blijven ondersteunen bij de implementatie van de hervormingen die nodig zijn voor het blijvend voldoen aan deze benchmarks.

De Commissie oordeelt dat alle acht landen nog steeds aan de gestelde voorwaarden voor de afschaffing van de visumplicht voldoen. Tegelijkertijd geeft het rapport een aantal knelpunten weer met betrekking tot de hierboven genoemde aandachtsgebieden. In de aanbevelingen voor ieder behandeld land geeft de Commissie aan welke actie er nodig is op deze thema's om ervoor te zorgen dat het land blijft voldoen aan de voorwaarden voor visumvrijheid. Alle acht landen uit het rapport hebben actie ondernomen naar aanleiding van de aanbevelingen uit het vorige rapport, maar verdere voortgang is nodig om te blijven voldoen aan de gestelde benchmarks. De aanbevelingen richten zich voornamelijk op het harmoniseren van het visumbeleid met dat van de EU, het verbeteren van migratiemanagement, corruptiebestrijding en het bestrijden van georganiseerde misdaad. Ook moet een aantal van de betrokken landen maatregelen nemen om burgerschapsregelingen voor investeerders effectief af te schaffen of af te zien van het systematisch verlenen van burgerschap vanwege investeringen (zgn. gouden paspoorten).

Appreciatie

Net als de Commissie beschouwt het kabinet visumliberalisatie en daaraan gekoppelde monitoring als een effectief instrument om hervormingen aan te jagen en samenwerking op belangrijke gebieden te bevorderen. Daarnaast versterkt visumliberalisatie de handels- en

intermenselijke contacten. Visumliberalisatie is echter niet vrijblijvend. De randvoorwaarde hiervoor is dat de landen die in aanmerking willen komen voor visumliberalisatie aan alle strenge eisen die hiervoor worden gesteld voldoen en blijven voldoen. Ook is het noodzakelijk dat deze landen zich ervoor blijven inzetten dat ongewenste effecten van visumliberalisatie, zoals misbruik van asiel, irregulier verblijf en/of grensoverschrijdende criminaliteit voortvarend worden tegengegaan. Daar hoort bij dat de Commissie erop toeziet dat landen ook na afschaffing van de visumplicht aan de voorwaarden blijven voldoen. Nederland heeft herhaaldelijk gewezen op het belang van deze randvoorwaarden en ziet hier nauwgezet op toe.

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het vijfde rapport en is van mening dat het een goed beeld schetst van de verschillende trends op het gebied van asielaanvragen, weigeringen aan de grens en illegaal verblijf evenals aangaande justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid.

Veel observaties kwamen ook terug in de beoordelingen van de Europese Commissie in het kader van het EU uitbreidingsproces. De appreciatie van het kabinet over de stand van zaken in het kader van visumvrijstelling is in lijn met de appreciatie over het EU uitbreidingspakket zoals uiteengezet in de Kamerbrief van 11 november 2022.² Het kabinet deelt de conclusie van de Commissie dat alle acht landen aan de gestelde voorwaarden voor afschaffing van de visumplicht blijven voldoen. Echter, het beschouwt voortgang op door de Europese Commissie gesignaleerde aanbevelingen evenals breder in het kader van het EU uitbreidingsproces cruciaal en ziet de dialogen en ondersteuningsprogramma's die bestaan, naast politieke wil, als essentieel om de gewenste resultaten te bereiken. Ondanks de toename ten opzichte van 2020 op het gebied van irreguliere migratie, aanvragen voor internationale bescherming en terugkeer en overnames, mede door het opheffen van de COVID-19 reisbeperkingen, blijft het kabinet over het algemeen tevreden over de samenwerking op het gebied van terugkeer met de landen uit het rapport.

Op het terrein van justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid is progressie waarneembaar en is de samenwerking tussen Nederland en de landen over het algemeen naar wens. Verdere toenadering van de landen tot EU instrumenten voor operationele samenwerking zoals de EU agentschappen Europol en Eurojust evenals EMPACT zijn, zoals de Commissie ook aanbeveelt, wenselijk. Het is echter duidelijk dat intern in de landen uitdagingen bestaan ofwel vanwege beperkte politieke draagvlak voor hervormingen in het licht van EU en internationale standaarden, ofwel door de kwaliteit van het justitiële apparaat – zoals de mate waarin financieel onderzoek wordt gepleegd, tot ontneming wordt overgegaan of opsporingsonderzoeken ook daadwerkelijk leiden tot onherroepelijke veroordelingen, ofwel door gebrekkige interne samenwerking tussen bevoegde instanties.

Harmonisatie visumbeleid

Een onderliggende voorwaarde voor het blijvend voldoen aan de benchmarks op het gebied van migratiemanagement is dat de Westelijke Balkanlanden en landen in het Oostelijk Partnerschap hun visumbeleid dienen te harmoniseren met dat van de EU. Dit geldt met name voor derde landen met een verhoogd risico op irreguliere migratie en met veiligheidsrisico's voor de EU. Alle acht landen die in het rapport worden behandeld ontvangen de dringende aanbeveling om hun lijst van

² Kamerstuk 23 987, nr. 394.

visumvrije landen in lijn te brengen met de lijst van visumplichtige derde landen van de EU. Van alle (potentiële) kandidaat-lidstaten wordt dit ook verwacht in het kader van hun EU-toetredingstraject.

Het kabinet vindt het een zorgelijke ontwikkeling dat irreguliere migratie via de Westelijke Balkan het afgelopen jaar sterk is toegenomen mede als gevolg van de afwijkende visumregimes van landen op de Westelijke Balkan, zoals Servië. Van kandidaat-lidstaten verwacht het kabinet dat zij hun visumbeleid harmoniseren met dat van de EU. Het kabinet benadrukt hierin het belang van diplomatieke *outreach* naar de landen op de Westelijke Balkan. Zo stelde Servië in aanloop naar de publicatie van het rapport recent de visumplicht in voor Burundezen en Tunesiërs na afloop van het bezoek dat Commissaris Schinas bracht aan de regio. Deze nationaliteiten vormden een aantal van de grootste groepen binnen de verhoogde instroom de afgelopen maanden richting de EU. In het weekend voorafgaand aan de verschijningsdatum van het rapport kondigde Servië aan ook de visumplicht voor India en Guinee-Bissau voor het eind van 2022 in te zullen voeren. Ook andere Westelijke Balkanlanden kondigden tot kort voor de publicatie van het rapport wijzigingen in het eigen visumbeleid aan. Albanië heeft aangegeven de seizoensgebonden uitzondering voor Egypte en India af te schaffen, waardoor voor beide landen permanent een visumplicht zal gelden. Noord-Macedonië voert de visumplicht voor Cuba en Botswana weer in.

Het kabinet verwelkomt deze toezeggingen en zal de implementatie van de cruciale harmonisatie met het Europese visumbeleid nauwlettend volgen en op voortgang blijven aandringen. Zo heeft Nederland tijdens de EU-Westelijke Balkantop 6 december jl. aangedrongen op verdere harmonisatie, onder andere in een bilateraal gesprek tussen de Minister-President en de Servische president Vučić (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1900). Het is van belang dat deze landen de huidige verschillen tussen het eigen visumbeleid en dat van de EU zo spoedig mogelijk minimaliseren. Hier zal het kabinet zich voor blijven inspannen, waaronder in de bilaterale contacten.

Ook in Europees verband is er veel aandacht voor visumharmonisatie. Naast het rapport over het opschortingsmechanisme presenteerde de Europese Commissie op 5 december jl. ook een EU actieplan voor migratie via de Westelijke Balkanroute waarbij visumharmonisatie een van de vijf pilaren vormt. Nederland benadrukt binnen de EU dat het rapport over het opschortingsmechanisme en het actieplan beide zullen moeten leiden tot een voortzetting van de *outreach* richting de landen op de Westelijke Balkan, zodat er blijvend stappen richting volledige harmonisatie van het visumbeleid genomen worden. Daarnaast zal Nederland, zo veel mogelijk met gelijkgezinde lidstaten, het belang van continue monitoring op de benchmarks harmonisatie visumbeleid en gouden paspoortregelingen bij de Commissie benadrukken en verzoeken om aanvullende updates met betrekking tot de geboekte voortgang. Mochten de politieke drukmiddelen niet tot verdere resultaten leiden dan zullen eventueel ook andere instrumenten worden verkend in Europees verband om de gemaakte afspraken in het kader van de visumliberaliseringsdialogen te kunnen blijven garanderen.

Tot slot is het van belang dat de werking van het opschortingsmechanisme voor visumvrijstelling wordt geëvalueerd. Het huidige noodremmechanisme bevat vier mogelijke *triggers* op basis waarvan een lidstaat een verzoek bij de Commissie voor opschorting van visumvrijheid kan indienen: een wezenlijke toename (meer dan 50%) van irreguliere migratie of asielaanvragen van onderdanen van het visumvrije land, een vermindering van de samenwerking op het gebied van terugkeer en overname

en een toegenomen bedreiging van de veiligheid van de lidstaten door onderdanen van het visumvrije land. De Commissie ziet als hoedster van de verdragen toe op naleving van alle gestelde benchmarks, waaronder harmonisatie van visumbeleid, inzake visumliberalisatie en de mogelijkheid om het opschortingsmechanisme in te zetten. Nederland steunt het initiatief van het Zweedse voorzitterschap om de discussie over de evaluatie van het opschortingsmechanisme het komende half jaar verder te brengen en de reikwijdte en effectiviteit van het mechanisme en de bevoegdheid van de lidstaten en de Commissie in deze procedure binnen de relevante Europese gremia verder te bespreken.

Burgerschapsregelingen voor investeerders (Gouden paspoortregelingen)

Het kabinet is het met de Commissie eens dat gouden paspoortregelingen risico's meedragen op het gebied van veiligheid en corruptie en daarom vermeden dienen te worden. Het kabinet deelt dan ook de visie van de Commissie dat de (voorgenomen) gouden paspoortregelingen («*investor citizenship schemes*») van Albanië en Montenegro van grote zorg zijn voor de EU. Zeker in de context van de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne is het onwenselijk dat individuen door middel van deze regelingen de Europese procedures voor visa voor kort verblijf kunnen omzeilen. Ook brengt dit risico's mee met betrekking tot witwassen, belastingontduiking, etc. Het is daarom van groot belang dat de landen die deze regelingen toepassen zo snel mogelijk maatregelen nemen om paspoortregelingen voor investeerders effectief af te schaffen en af te zien van het systematisch verlenen van burgerschap door middel van investeringsregelingen. Mochten deze regelingen leiden tot een verhoogd risico op de veiligheid en openbare orde in de Europese lidstaten, kan dit in de toekomst mogelijk een aanleiding zijn om visumvrijheid voor de betreffende landen op te schorten. In dit kader steunt het kabinet de aanbeveling aan Montenegro om de paspoortregeling voor investeerders direct uit te faseren, alsook de aanbeveling aan Albanië om er vanaf te zien een dergelijke regeling te implementeren. Zoals ook gecommuniceerd in de kabinetsappreciatie van het uitbreidingspakket 2022 (d.d. 11 november), zal het kabinet Montenegro en Albanië hierop blijven aanspreken.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg