

Vergaderjaar 2013–2014

33 943

EU-voorstellen: Visapakket COM (2014) 163, 164 en 165

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling en aanbeveling minimumbeginselen exploratie en productie schaliegas (Kamerstuk 22 112, nr. 1858)

Fiche 2: Verordening rondreisvisum

Fiche 3: Herschikking en wijziging verordening Visumcode (Kamerstuk 33 943, nr. 3)

Fiche 4: Mededeling herziening exportcontrolebeleid dual-usegoederen (Kamerstuk 22 112, nr. 1859)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Verordening rondreisvisum

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een rondreisvisum en tot wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en van de Verordeningen (EG) nr. 562/2006 en (EG) nr. 767/2008.

Datum ontvangst Commissiedocument

1 april 2014

Nr. Commissiedocument

COM(2014) 163

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1398765683944&uri=CELEX:52014PC0163>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

De gevolgen van het voorliggende voorstel zijn meegenomen in het impact assessment bij het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de gemeenschappelijke visumcode (Visumcode)(herzien):

SWD(2014) 68

SEC(2014) 207

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2014_en.htm.

Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk Ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 77, lid 2 onder a, b en c, VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone besluitvormingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad, medebeslissing Europees Parlement

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De Commissie stelt voor om de operationele aanwijzingen voor de praktische toepassingen van de bepalingen van deze verordening te laten vaststellen door middel van uitvoeringshandelingen. De Commissie wordt voor de vaststelling van de uitvoeringshandelingen bijgestaan door het visumcomité. Vaststelling van de uitvoeringshandelingen verloopt via de onderzoeksprocedure. Nederland kan zich hier in vinden.

2. Samenvatting BNC-fiche

– Korte inhoud voorstel

Dit voorstel heeft als doel een nieuw type visum in te voeren, een zogenaamd rondreisvisum. Het rondreisvisum maakt het mogelijk om in twee of meer lidstaten tot maximaal een jaar in het Schengengebied te verblijven, te verlengen tot maximaal twee jaar, zolang men niet

langer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen in dezelfde lidstaat verblijft. Het rondreisvisum kan bijvoorbeeld worden aangevraagd door zakenlieden, rondreizende artiesten, sporters en toeristen. De Commissie stelt tevens voor om de Schengenuitvoeringsovereenkomst zodanig te wijzigen dat Nederland, en andere lidstaten, verplicht zullen zijn bilaterale overeenkomsten, die betrekking hebben op visumvrij kort verblijf, met een tiental bevriende staten buiten werking te stellen.

– *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Bevoegdheid

Artikel 77, lid 2, onder a, b en c, VWEU.

Subsidiariteit- en proportionaliteitsoordeel

Ten aanzien van de introductie van een rondreisvisum kan Nederland de subsidiariteit van dit voorstel positief beoordelen. Het betreft een visum dat in alle lidstaten geldig is; dit kan niet op nationaal niveau worden gerealiseerd. Nederland beoordeelt de proportionaliteit deels positief, deels negatief. Nederland vindt de handhaving in de verordening onvoldoende gewaarborgd. Die aandacht is van belang, bijvoorbeeld met het oog op mogelijke risico's van illegale immigratie die het voorstel met zich kan brengen.

Nederland oordeelt vooralsnog negatief ten aanzien van de proportionaliteit van de gedeeltelijke intrekking van artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst¹. Dit artikel vormt de grondslag voor geldigheid van oude bilaterale overeenkomsten met bevriende, niet-risicolanden die zien op het recht van kort verblijf.

– *Implicaties/risico's/kansen*

In het huidige voorstel moeten reizigers tevoren aannemelijk maken dat ze korter dan 90 dagen in een lidstaat zullen verblijven, maar er is geen handhavingsmechanisme in opgenomen. Het risico bestaat dat reizigers dit voorstel misbruiken om het reguliere beleid voor lang verblijf te omzeilen en langer dan 90 dagen in één lidstaat blijven bijvoorbeeld om daar, vaak illegale, arbeid te verrichten. Het voorstel betreft ook onderdanen van derde landen die thans zijn vrijgesteld van de visumplicht voor kort verblijf op basis van bilaterale overeenkomsten. Het wijzigen van deze verdragen kan op bezwaren stuiten bij de desbetreffende landen.

Het voorstel biedt kansen voor mensen die langer dan 90 dagen in het Schengengebied willen verblijven, maar korter dan 90 dagen in een lidstaat. Dit zal naar verwachting van de Commissie de economie in het Schengengebied ten goede komen.

– *Nederlandse positie*

Nederland is bereid in te stemmen met de introductie van het rondreisvisum, mits de handhaving en controle kan worden gewaarborgd. Het rondreisvisum voorziet voor specifieke categorieën reizigers in een evidente behoefte. Het voorstel biedt extra kansen voor onder meer zakenlieden, toeristen en rondreizende artiesten die meerdere lidstaten willen aandoen voor kort verblijf per lidstaat doch

¹ Artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst luidt als volgt: *Het bepaalde in lid 1 doet geen afbreuk aan het recht van iedere Overeenkomst sluitende Partij om in bijzondere omstandigheden of krachtens de bepalingen van een vóór de inwerkingtreding van deze Overeenkomst gesloten bilaterale overeenkomst de verblijfstermijn van drie maanden van een vreemdeling op haar grondgebied te verlengen.* De Commissie stelt voor om het «*of krachtens de bepalingen van een vóór de inwerkingtreding van deze Overeenkomst gesloten bilaterale overeenkomst*» te schrappen.

meer dan 90 dagen in totaal, en daarmee voor de economische positie van de EU.

Hoe naleving van de regel van een verblijf van maximaal 90 dagen per lidstaat kan worden gehandhaafd teneinde misbruik te vermijden, is in het voorstel onvoldoende uitgewerkt. Het is van belang dat er een juiste balans bestaat tussen het verder faciliteren van goed bekende visumaanvragers om zo de economie te stimuleren en het tegengaan van risico's op het gebied van illegale immigratie, openbare orde, binnenlandse veiligheid en internationale betrekkingen. Nederland is er nog niet van overtuigd dat deze balans met het huidige voorstel zal worden bereikt. Nederland vindt dan ook dat duidelijk moet zijn dat de controle kan worden gewaarborgd. Vooralsnog zal door Nederland worden ingezet op een maximum verblijf van een jaar, vanwege de beperkte mogelijkheden voor handhaving. Daarnaast is Nederland geen voorstander van het wijzigen van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, op basis waarvan het verplicht zal worden de bilaterale overeenkomsten, die betrekking hebben op kort verblijf, met bevriende staten² als de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland te wijzigen.

3. Samenvatting voorstel

– Inhoud voorstel

De Commissie stelt een nieuw type visum voor, een rondreisvisum c.q. touringvisum, voor zowel visumplichtige als niet-visumplichtige onderdanen van derde landen die van plan zijn om langer dan 90 dagen op het grondgebied van twee of meer lidstaten rond te reizen. Onder meer zakenlieden, toeristen en reizende artiesten zouden er een beroep op kunnen doen. Zij dienen daarbij aan te tonen dat zij voornemens zijn langer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen op het grondgebied van twee of meer lidstaten te verblijven, maar korter dan 90 dagen in één lidstaat, over voldoende financiële middelen beschikken voor de gehele periode, en een medische reisverzekering hebben afgesloten. De geldigheidsduur van dit visum is in principe een jaar met de mogelijkheid van verlenging tot twee jaar. Het voorstel heeft geen betrekking op de voorwaarden en procedures inzake de toelating van onderdanen van derde landen voor verblijven van meer dan 90 dagen in één lidstaat en evenmin op de voorwaarden en procedures voor de afgifte van werkvergunningen of gelijkwaardige vergunningen (voor toegang tot de arbeidsmarkt). Naast invoering van het rondreisvisum beoogt het voorstel artikel 20, tweede lid, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst zodanig aan te passen dat het niet meer mogelijk zal zijn om op basis van vóór inwerkingtreding van de Schengenuitvoeringsovereenkomst afgesloten bilaterale verdragen, derdelanders toe te staan langer dan drie maanden op het Schengen-grondgebied te verblijven.

– Impact assessment Commissie

De effectbeoordeling bij het voorstel tot wijziging van de Visumcode wijst uit dat de EU een aanzienlijk economisch verlies lijdt doordat geen vergunning beschikbaar is op grond waarvan reizigers meer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen in het Schengengebied mogen verblijven. De studie, die de effectbeoordeling ondersteunt, meldt dat het aantal mensen dat baat zou kunnen hebben bij de vergunning EU-breed, ongeveer 120.000 aanvragers is. Dit is echter een schatting. In de effectbeoordeling wordt gemeld dat het zeer moeilijk is om de economische en financiële effecten op dit gebied te beoordelen. De effectbeoordeling maakt tevens een schatting van de

² Nederland heeft dergelijke verdragen afgesloten met Chili, Japan, Maleisië, Nieuw Zeeland, Paraguay, de Verenigde Staten, Israël, Korea, Australië en Canada

extra inkomsten, die introductie van een dergelijk visum zou kunnen opleveren en komt op een bedrag tot 1 miljard euro voor het Schengen-gebied. Als specifiek risico wordt erop gewezen dat bepaalde houders van dit nieuwe visum op de zwarte markt arbeid zouden kunnen gaan zoeken en makkelijker in de illegaliteit zouden kunnen komen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De EU is bevoegd maatregelen vast te stellen op het terrein van visa en andere verblijfstitels van korte duur (VWEU, artikel 77, lid 2 onder a, b en c). Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag. Het onderliggende voorstel betreft invoering van een visum dat recht geeft op verblijf van korte duur in een Schengenlidstaat en op een verblijf van langere duur in het Schengen-gebied. Nederland is van mening dat dit het voorstel onder genoemd artikel valt en dat sprake is van een bevoegdheid van de Unie, temeer daar het voorstel beoogt categorieën te faciliteren die evident voor korte duur in Nederland en andere Schengenstaten willen verblijven.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Een verblijfstitel die in alle lidstaten geldig is, kan alleen op EU-niveau worden ingevoerd; de «wederzijdse erkenning» van rondreisvisa kan niet op nationaal niveau worden geregeld. Het voorstel sluit aan bij bestaande regels en voorziet in de behoefte van een verblijfstitel voor personen die niet in aanmerking komen voor een titel voor lang verblijf van een van de lidstaten en waarvoor een verblijf van 90 dagen voor het gehele Schengenterritorium ontoereikend is. Voor wat betreft introductie van het rondreisvisum oordeelt Nederland ten aanzien van proportionaliteit deels positief, deels negatief.

Uit het oogpunt van de kosten is het voorstel evenredig en in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Nederland vindt echter dat de handhaving in de verordening onvoldoende is gewaarborgd. Dit is van belang, bijvoorbeeld met het oog op mogelijke risico's van illegale immigratie die het voorstel met zich kan brengen. Ten aanzien van de in het voorstel opgenomen intrekking van het huidige artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst oordeelt Nederland ten aanzien van proportionaliteit negatief. Nederland acht onvoldoende onderbouwd dat dit noodzakelijk is voor de introductie van een rondreisvisum. Artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst houdt in dat een lidstaat het recht heeft de verblijfstermijn van 90 dagen te verlengen op grond van een vóór de inwerkingtreding van het Schengen Acquis afgesloten bilaterale overeenkomst. Dit artikel vormt de grondslag voor geldigheid van oude bilaterale overeenkomsten die zien op het recht van kort verblijf.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

Voorgesteld wordt om de operationele aanwijzingen voor de praktische toepassingen van de bepalingen van deze verordening te laten vaststellen door middel van uitvoeringshandelingen. Dit is het hiervoor geëigende instrument.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Niet van toepassing.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

- De invoering van een nieuw soort visum, het rondreisvisum, zou leiden tot aanpassing van het Nederlandse visuminformatiesysteem en het EU-visumsysteem. Ook kan het mogelijk consequenties hebben voor het voorstel van de Commissie voor invoering van het Entry Exit Systeem. Het is thans moeilijk in te schatten wat de kosten hiervan zijn. Het voorstel scheidt de mogelijkheid (voor reeds legaal verblijvende vreemdelingen) om ook in een lidstaat zelf een aanvraag voor het rondreisvisum in te dienen. Dit kan mogelijk betekenen dat extra capaciteit nodig zal zijn bij de consulaten binnen de Schengenzone om aanvragen te kunnen innemen en behandelen.
- Afhankelijk van het nader in te vullen controlemechanisme, zouden hier ook kosten voor moeten worden gemaakt.
- De eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

In de effectbeoordeling bij het voorstel tot wijziging van de Visumcode wordt opgemerkt dat de gebruikers van de rondreisvisa bekend zijn als personen met een royaal uitgavenpatroon; zij zouden kunnen zorgen voor forse extra inkomsten in het Schengengebied. De Commissie schat dat dit voordeel kan oplopen tot 1 miljard euro, maar als hiervoor opgemerkt, tevens wordt in de effectbeoordeling opgemerkt dat het zeer moeilijk is om de economische en financiële effecten op dit gebied te beoordelen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Voor de administratieve lasten van de rijksoverheid en decentrale diensten heeft het voorstel mogelijk – beperkte – consequenties, met name omdat bij de aanvraag ook gegevens van andere lidstaten dienen te worden betrokken. Voor het bedrijfsleven en burgers in Nederland heeft het voorstel vermoedelijk positieve consequenties.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Voorgesteld wordt de verordening 20 dagen na publicatie in werking te laten treden en toe te passen vanaf zes maanden na inwerkingtreding. Deze termijn is voor Nederland toereikend. Ten aanzien van de toepassing

van de wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst stelt de Commissie voor om deze termijn te stellen op vijf jaar. Nederland heeft een tiental bilaterale verdragen op grond waarvan burgers met de desbetreffende nationaliteiten, naast de standaard 90 dagen in het Schengengebied, een zelfde periode in Nederland kunnen verblijven³. Deze zouden, in geval deze bepaling wordt aangenomen, moeten worden aangepast. Dit zou problemen kunnen opleveren.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Europese Commissie zegt toe dat drie jaar na de datum van toepassing van deze verordening een evaluatie zal plaatsvinden.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Omdat het voorstel op een aantal cruciale onderdelen nog vragen oproept, is het op dit moment niet goed mogelijk om de implicaties voor de uitvoerbaarheid te duiden

b) Handhaafbaarheid

Met name het maximale verblijf van 90- dagen per lidstaat lijkt vooralsnog erg moeilijk te controleren. Onduidelijk is welke implicaties het voorstel zal hebben voor de handhaving. Nederland zal er in de onderhandelingen op aandringen dat dit alsnog wordt gewaarborgd en op een adequate wijze gebeurt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland is het met de Commissie eens dat het instellen van een rondreisvisum voorziet in een evidente behoefte voor specifieke categorieën reizigers. Nederland ziet extra kansen voor o.m. zakenlieden, toeristen en artiesten, die meerdere lidstaten willen aandoen en langer dan 90 dagen in het Schengengebied willen verblijven, en daarmee voor de economische positie van de EU.

Wel acht Nederland het van belang dat de balans wordt gewaarborgd tussen de economische voordelen en het tegengaan van risico's op het gebied van (o.a.) illegale immigratie. Nederland is er nog niet van overtuigd dat deze balans met het huidige voorstel zal worden bereikt. Hiervoor zal duidelijk moeten zijn dat de controle op de maximale termijn van 90 dagen per lidstaat kan worden gewaarborgd. Nederland zal zich er daarnaast voor inzetten dat afgifte van rondreisvisa beperkt blijft tot die groepen die zich voor dit visum kwalificeren en niet in aanmerking komen voor een (Schengen) kort verblijf visum of een (nationaal) lang verblijf visum, zoals bepaalde categorieën zakenlieden, toeristen en artiesten. Ook zal Nederland de Commissie vragen de noodzaak voor een termijn van twee jaar voor maximaal verblijf toe te lichten. Vooralsnog zal door Nederland worden ingezet op een maximum verblijf van een jaar, vanwege de beperkte mogelijkheden voor handhaving. In het voorstel wordt aangegeven dat aanvragers in een stabiele economische situatie dienen te verkeren, aangetoond met bewijsstukken over een periode van

³ Dergelijke verdragen zijn afgesloten met Chili, Japan, Maleisië, Nieuw Zeeland, Paraguay, de Verenigde Staten, Israël, Korea, Australië, Canada

twaalf maanden. Van belang is dat hiertoe uniforme eisen worden opgesteld. Nederland zal zich ervoor inzetten dat dit gebeurt. Ook niet- visumplichtige onderdanen, die langer dan 90 dagen in het Schengengebied willen reizen, dienen te beschikken over een rondreisvisum.

De Commissie meent dat een gedeelte van artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst dient te worden ingetrokken, op grond waarvan onderdanen van derde landen op basis van vóór inwerkingtreding van de Schengenuitvoeringsovereenkomst afgesloten bilaterale verdragen, langer dan 90 dagen in het Schengengebied kunnen verblijven. Nederland staat hier kritisch tegenover. Het zou betekenen dat al deze bilaterale overeenkomsten met bevriende landen zouden moeten worden aangepast. Dit acht Nederland vanuit het oogpunt van de diplomatieke relaties met landen als de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland onwenselijk. Het wijzigen van deze verdragen kan op bezwaren stuiten bij de desbetreffende landen. Nieuw- Zeeland, dat met 16 lidstaten bilaterale overeenkomsten heeft, heeft al aangegeven zeer gekant te zijn tegen dit voorstel. Het rondreisvisum is immers een inperking ten opzichte van de huidige vrijstelling van de visumplicht op basis van de geldende bilaterale overeenkomsten. Evenmin ziet Nederland een noodzaak de mogelijkheden voor de overkomst van personen uit deze bevriende en niet-risicovolle staten in te perken. Nederland is het bovendien niet eens met de stelling van de Commissie dat het huidige artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst onverenigbaar zou zijn met de Verdragen. Dit artikel vormt een expliciete uitzondering op de algemeen geldende Schengenregel voor kort verblijf (maximaal 90 dagen) en is geformuleerd als een recht van de lidstaten («recht van iedere overeenkomstsluitende partij»). Zolang artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst van kracht is, is dan ook geen sprake van strijdigheid met het Unierecht.

Een aantal andere EU lidstaten heeft zich kritisch uitgelaten over het voorstel, met name vanwege het ontbreken van afdoende garanties ten aanzien van de handhaafbaarheid. Tevens heeft een aantal lidstaten zich kritisch uitgelaten ten opzicht van het voornemen om de Schengenuitvoeringsovereenkomst te wijzigen.