

Vergaderjaar 2015–2016

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 2138**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 mei 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening herziening opschortingsmechanisme visumliberalisatie

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders

## **Fiche: verordening herziening opschortingsmechanisme visumliberalisatie**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Verordening van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (herziening van het opschortingsmechanisme)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
4 mei 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2016) 290
- d) *EUR-Lex*  
[http://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/2016\\_142?qid=1462867931184&rid=1](http://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/2016_142?qid=1462867931184&rid=1)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*  
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 77, lid 2 onder a, VWEU
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees parlement*  
Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

Bij visumliberalisatie van de landen van de Westelijke Balkan in 2011 is besloten een opschortings-, oftewel noodremmechanisme in te voeren dat voorziet in tijdelijke schorsing van visumliberalisatie in bepaalde noodsituaties, indien er sprake is van een toename van irreguliere migratie, ongegronde asielaanvragen of afgewezen terug- en overnameverzoeken van eigen onderdanen.

Het mechanisme is opgenomen in verordening 539/2001, die de lijst met visumplichtige en visumvrije landen bevat en ziet niet alleen op de landen van de Westelijke Balkan, maar op alle landen waarmee visumliberalisatie overeen is gekomen.

Het huidige noodrem-mechanisme stelt strikte voorwaarden aan het beroep dat lidstaten kunnen doen op het noodrem-mechanisme. Een lidstaat is gehouden bij de Commissie statistische gegevens aan te leveren over een periode van zes maanden, waaruit blijkt dat sprake is van een substantiële toename ten opzichte van dezelfde periode van zes maanden van het voorgaande jaar of de laatste zes maanden vóór de visumliberalisatie. Tevens moet de lidstaat die een beroep doet op het mechanisme onderbouwen welke stappen zijn ondernomen om de irreguliere migratie, ongegronde asielaanvragen of afgewezen terug- en overnameverzoeken tegen te gaan. Na een dergelijke notificatie met onderbouwing, informeert de Commissie het Europees parlement en de Raad, onderzoekt het verzoek en kan de Commissie binnen drie maanden

een besluit tot opschorting van visumliberalisatie nemen in de vorm van een uitvoeringshandeling. Die opschorting is voor een termijn zes maanden, zonodig te verlengen tot 12 maanden, waarbinnen de Commissie een voorstel kan doen voor (permanente) herinvoering van de visumplicht via de normale wetgevingsprocedure. Het mechanisme is tot op heden nog niet gebruikt.

Ingegeven door de migratieproblematiek, de ervaringen met dit instrument tot dusverre, en in het licht van de voorstellen voor visumliberalisatie voor Georgische, Oekraïense, Turkse en Kosovaarse burgers, hebben diverse lidstaten opgeroepen tot versterking van het huidige noodrem-mechanisme. De Commissie geeft gehoor aan deze oproep en presenteert een voorstel dat ziet op alle landen waarmee visumliberalisatie overeen is gekomen. De belangrijkste elementen van het voorstel zijn:

- het mechanisme moet kunnen worden ingeroepen in het geval dat een derde land niet meewerkt aan de terugname van andere derdelanders die door dat land zijn gereisd. Nu ziet dat enkel op eigen onderdanen.
- de Commissie krijgt de mogelijkheid om zelf het noodrem-mechanisme te activeren. De Commissie mag het mechanisme invoeren om dezelfde redenen als de lidstaten, maar ook als een derde land meer in het algemeen niet meewerkt aan een overnameovereenkomst die met de EU is gesloten.
- de referentieperiodes worden zodanig ingekort dat veel sneller een beroep kan worden gedaan op het mechanisme. De referentieperiode om de toename te beoordelen wordt verkort van zes naar twee maanden.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Niet opgesteld.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Nederland hecht er aan dat derde landen waarvoor de visumplicht is afgeschaft zich blijven inspannen om ongewenste effecten zoals irreguliere migratie en ongegronde asielaanvragen tegen te gaan en blijven meewerken aan terug- en overname. Daarom heeft Nederland eerder – samen met Frankrijk – aangedrongen op een noodrem- mechanisme als drijfveer voor die inspanningen.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet is groot voorstander van verdere versterking van het bestaande noodrem- mechanisme zoals voorgesteld door de Commissie. De voorgestelde herziening maakt het mechanisme beter geschikt om sneller te reageren op situaties waarin een of meer lidstaten worden geconfronteerd met een wezenlijke toename van irreguliere migratie, ongegronde asielaanvragen of afgewezen terug- en overnameverzoeken, inclusief de toename van afgewezen overnameverzoeken voor onderdanen van derde landen die door dat derde land zijn gereisd, wanneer een overnameovereenkomst die tussen de Unie of een lidstaat en het betrokken derde land afgesloten is in een dergelijke overnameverplichting voorziet.

Het kabinet is van mening, evenals een groot aantal andere lidstaten, dat de monitoring van de migratie- en veiligheidssituatie en andere relevante criteria na besluiten tot visumliberalisatie versterkt moet worden. De

Commissie kondigt ook aan deze te zullen opvoeren. In dit verband zou het kabinet het ook verwelkomen als het aspect van het blijvend voldoen aan gestelde criteria uit een visumliberalisatie plan na visumliberalisatie een plaats zou krijgen in de toepassing van het mechanisme, opdat ook een beroep kan worden gedaan op het mechanisme in andere noodsituaties als gevolg van niet naleving van de voorwaarden.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Het voorstel kan op brede steun onder de lidstaten rekenen. Een deel van de lidstaten hecht eraan dat dit voorstel zo snel mogelijk wordt behandeld in het licht van de behandeling van de voorstellen voor visumliberalisatie voor Georgië, Oekraïne, Turkije en Kosovo; een ander deel wil dat de voorstellen voor visumliberalisatie van m.n. Georgië en Oekraïne zo min mogelijk vertraging oploopt. Voor een breed draagvlak onder de lidstaten voor de visumliberalisatievoorstellen en de inperking van ongewenste effecten van visumliberalisatie, is het van belang dat het voorstel voor herziening van het opschortingsmechanisme met voorrang wordt behandeld.

Gezien de breedgevoelde noodzaak van een effectief opschortingsmechanisme wordt in de Raad voortgang gemaakt. Aannee van een Raadspositie tijdens de komende JBZ-raad van 20 mei behoort tot de mogelijkheden.

Het standpunt van het Europees parlement ten aanzien van het voorstel is nog niet bekend.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) bevoegdheid*

De EU is bevoegd maatregelen vast te stellen op het terrein van visa en andere verblijfstitels van korte duur (artikel 77, lid 2 onder a VWEU). Dit maakt onderdeel uit van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, een gedeelte bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4 VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsbasis.

#### *b) subsidiariteit*

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. Op het beleidsterrein van het instellen en afschaffen van de visumplicht is handelen door de EU als geheel effectiever en efficiënter dan handelen door de lidstaten afzonderlijk, temeer daar in de Schengenzone in beginsel geen controles op binnengrenzen plaatsvinden.

#### *c) proportionaliteit*

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel als positief. Het kabinet acht het noodzakelijk om het noodrem-mechanisme te versterken, in het licht van de eventuele aankomende visumliberalisaties. Het is in het licht van dit doel passend de gronden voor activatie van het mechanisme te verbreden, de termijnen te verkorten en de Commissie de mogelijkheid te geven het mechanisme te activeren. De aanpassingen in de verordening gaan niet verder dan nodig. Het gekozen middel (aanpassing verordening) is passend.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Geen

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

Geen

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

Voor bedrijfsleven en burgers in Nederland zijn er geen financiële consequenties.

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

Voor rijksoverheid, decentrale overheden en bedrijfsleven en burgers in Nederland geen consequenties.

### *e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

Geen

## **6. Implicaties juridisch**

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

Geen. Aanpassing van het bestaande noodrem-mechanisme leidt niet tot wijziging van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en/of taken van de overheid.

### *b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Het voorstel brengt met zich mee dat niet alleen lidstaten maar ook de Commissie zelf het noodrem-mechanisme kan activeren op grond van eigen onderzoek. Nederland beoordeelt dit positief: het voorkomt dat één (of meerdere) lidstaten een trekkersrol moet vervullen en het draagt bij aan het beginsel van EU-gemeenschappelijk optreden. Indien daar aanleiding toe is op grond van de vastgestelde criteria, kan de Commissie – zoals ook al het geval is bij het huidige mechanisme – een uitvoeringsbesluit nemen. Zowel bij het activeren van het mechanisme door de lidstaten, als het activeren door de Commissie zelf, zijn de lidstaten op gebruikelijke wijze betrokken bij deze procedure via het comité dat de Commissie bijstaat bij het nemen van het besluit.

### *c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Voorgesteld wordt de verordening 20 dagen na publicatie in werking te laten treden. Deze termijn is voor Nederland toereikend.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Nederland acht het wel wenselijk om een eventueel beroep op de noodrem te evalueren.

**7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Bij een beroep op het herziene opschortingsmechanisme, zal een infrastructuur moeten worden (her-)ingericht voor de inname en behandeling van visumaanvragen. De tijd om hier op te anticiperen zal korter zijn dan bij het huidige mechanisme. De huidige inrichting van het visumproces, waarbij de back-office taken zijn belegd bij regionale kantoren, zorgt er evenwel voor dat Nederland hier goed op zal kunnen inspringen.

**8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.