



Brussel, 28 september 2015
(OR. en)

12382/15

LIMITE

VISA 314
CODEC 1248
COMIX 435

Interinstitutionele dossiers:
2014/0094 (COD)
2014/0095 (COD)

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	Comité van permanente vertegenwoordigers / Raad / Gemengd Comité
Nr. Comdoc.:	8401/14 VISA 90 CODEC 971 COMIX 201 (COM(2014) 164 final) 8406/14 VISA 91 CULT 56 CODEC 974 COMIX 202 (COM(2014) 163 final)
Betreft:	Visumpakket - Ontwerpverordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Visumcode van de Unie (Visumcode) (herschikking) - Ontwerpverordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een rondreisvisum

I. Stand van zaken

De Commissie heeft op 2 april 2014 het "visumpakket" ingediend, dat een voorstel bevat voor de herschikking van de verordening betreffende de visumcode van de Unie¹ (hierna "de Visumcode"), alsook een voorstel voor een verordening tot instelling van een rondreisvisum².

¹ Ontwerpverordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (zie 8401/14).

² Ontwerpverordening 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 nr. 767/2008 (zie 8406/14).

In de ontwerpverordening tot herschikking van de **Visumcode** is rekening gehouden met het feit dat het positieve effect van het visumbeleid voor de economie van de Europese Unie in ruimere zin, en in het bijzonder voor het toerisme, politiek meer gewicht heeft gekregen. Doel is voor meer samenhang te zorgen met de groei doelstellingen van de Europa 2020-strategie en bij te dragen tot het creëren van economische groei, en daarbij tegelijk de samenhang met ander beleid van de Unie, zoals externe betrekkingen, handel, onderwijs, cultuur en toerisme te behouden.

Met dat doel voor ogen worden in het voorstel een reeks amendementen voorgesteld die de reismogelijkheden voor legitieme reizigers vergemakkelijken en in het belang van de lidstaten het juridisch kader vereenvoudigen. In het voorstel wordt ook voorzien in nieuwe categorieën visumaanvragers die hun voordeel zouden doen met deze soepeler procedures. Sommige soepeler procedures gelden voor alle visumaanvragers, terwijl andere slechts op bepaalde categorieën begunstigen van toepassing zijn: "in het VIS geregistreerde aanvragers", "in het VIS geregistreerde regelmatige reizigers" en "naaste verwanten" van burgers van de Unie.

De ontwerpverordening betreffende **rondreisvisa** voert een nieuw soort visum in, het 'rondreisvisum'. De bedoeling is een juridische leemte aan te vullen met een nieuwe vergunning voor personen die een legitiem belang of een legitieme behoefte hebben om meer dan 90 dagen in het Schengengebied te verblijven, maar niet lang genoeg in een lidstaat om zich daar te vestigen. Zo zou het rondreisvisum een oplossing bieden voor bepaalde categorieën personen die een dergelijk legitiem belang of legitieme behoefte hebben, zoals uitvoerend kunstenaars, sporters en de leden van hun ploeg die van de ene lidstaat naar de andere reizen. De toegestane verblijfsduur in het Schengengebied zou kunnen oplopen tot één jaar, met de mogelijkheid deze met nog eens één jaar te verlengen, maar zou beperkt zijn tot 90 dagen binnen een periode van 180 dagen voor elke lidstaat. Het toekomstige EU-brede inreis-uitreisstelsel (EES) zou belangrijk kunnen zijn voor dit voorstel, omdat het zal voorzien in de mogelijkheid de toegestane verblijfsduur van alle onderdanen van derde landen te berekenen.

Voor de besprekingen in het Europees Parlement is de heer López Aguilar (LIBE, S&D) de rapporteur voor het voorstel betreffende de herschikking van de Visumcode; de heer Brice Hortefeux (LIBE, EPP) is aangesteld als rapporteur voor het voorstel tot instelling van een rondreisvisum. De ontwerpverslagen werden op 14 september in de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken gepresenteerd. De stemming over de amendementen op elk voorstel zal naar alle waarschijnlijkheid op 13 oktober 2015 plaatsvinden.

In de Raad is de Groep visa in juni 2014 begonnen met de eerste lezing van de ontwerpverordening toterschikking van de Visumcode en in oktober 2014 met de eerste lezing van de ontwerpverordening betreffende rondreisvisa. Tijdens de besprekingen werd vooral aandacht geschonken aan een reeks faciliterende maatregelen die als bijzonder problematisch werden ervaren en waarvoor passende oplossingen moeten worden gevonden. Voor de Raad is het in de eerste plaats zaak het passende evenwicht te vinden tussen het bevorderen van de economische groei via het toerisme in de Europese Unie en het tegelijk voorkomen van risico's qua irreguliere immigratie en veiligheid.

Het Comité heeft met doc.11858/15 als leidraad deze vraagstukken op 24 september 2015 besproken. Op die basis heeft het voorzitterschap dit herziene document opgesteld met het oog op de verdere besprekingen in het Comité van permanente vertegenwoordigers en in de Raad.

II. Openstaande vraagstukken

A. Algemene aanpak met betrekking tot de herschikking van de Visumcode

Alvorens de verscheidene openstaande vraagstukken te analyseren, die als gevoelig worden beschouwd en waarvoor politieke richtsnoeren van de ministers de gesprekken aanzienlijk vooruit zouden helpen, dient de algemene aanpak met betrekking tot de herschikking van de Visumcode in overweging te worden genomen.

Het voorstel tot herschikking van de Visumcode heeft als voornaamste doel een positief effect te sorteren voor de economie van de Europese Unie in ruimere zin, en in het bijzonder voor het toerisme, door het veralgemenen van een aantal faciliteringen voor legitieme reizigers die een visum nodig hebben. Deze faciliteringen, waaronder lagere visumleges voor bepaalde categorieën en eenvoudiger procedures, zijn tot dusver in een aantal gevallen verleend door het sluiten van visumversoepelingsovereenkomsten tussen de EU en specifieke derde landen, in combinatie met het sluiten van overnameovereenkomsten met deze landen. De EU heeft het verlenen van visumfaciliteringen voornamelijk gebruikt als een hefboom om de betrokken derde landen ertoe te bewegen parallel overnameovereenkomsten te sluiten. Deze overeenkomsten impliceren dat de andere partij niet alleen haar eigen onderdanen weer dient te aanvaarden, maar ook onderdanen van andere derde landen die de EU via die partij zijn binnengekomen.

In de Europese migratieagenda heeft de Commissie in het kader van terugkeerbeleid aangegeven dat zij haar benadering van overnameovereenkomsten zal herzien, waarbij de prioriteit bij de voornaamste landen van herkomst van irreguliere migranten zal worden gelegd.

De Europese Raad heeft zich in zijn conclusies van 25 en 26 juni 2015 gebogen over drie essentiële aspecten, die parallel moeten worden ontwikkeld: herplaatsing/hervestiging, terugkeer/overname/re-integratie, en samenwerking met de landen van herkomst en doorreis. De Europese Raad kwam tot het besluit dat alle middelen moeten worden ingezet om de overname van irreguliere migranten in de landen van herkomst en doorreis te bevorderen. Daarbij wordt voortgebouwd op de voorstellen van de Commissie in de Raad op 16 juni¹, die inhouden dat de Commissie ervoor zal zorgen dat de overnametoezeggingen, met name die krachtens de Overeenkomst van Cotonou, zo snel mogelijk daadwerkelijk worden uitgevoerd, dat de lopende onderhandelingen over overnameovereenkomsten worden versneld en zo spoedig mogelijk worden afgerond, en dat nieuwe onderhandelingen met andere derde landen worden opgestart.

Het kan raadzaam zijn te bezien of het introduceren van visumfaciliteringen in de Visumcode, die gewoonlijk door middel van overeenkomsten worden verleend, in deze context op dit moment de beste aanpak is.

Het voorzitterschap wijst erop dat de Raad een samenhangende alomvattende beleidsbenadering volgt, daarbij ten volle rekening houdend met het werk dat wordt verricht met betrekking tot overname, veiligheid en grenzen, en blijft streven naar een positief effect van het visumbeleid voor de economie van de Europese Unie in ruimere zin, en in het bijzonder voor het toerisme.

B. Specifieke vraagstukken betreffende de herschikking van de Visumcode

Het voorzitterschap legt de volgende vraagstukken voor:

1) Verplichte afgifte van een meervoudig visum met een geldigheidsduur van drie of vijf jaar aan in het VIS geregistreerde regelmatige reizigers (artikel 21, leden 3 en 4)

In het Commissievoorstel geven de consulaten een meervoudig visum met een geldigheidsduur van ten minste drie jaar af aan in het VIS geregistreerde regelmatige reizigers die rechtmatig gebruik hebben gemaakt van twee eerder verkregen visa. Aan geregistreerde regelmatige reizigers die rechtmatig gebruik hebben gemaakt van het meervoudige visum met een geldigheidsduur van drie jaar wordt een meervoudig visum met een geldigheidsduur van vijf jaar afgegeven, mits de aanvraag niet later dan één jaar na de verstrijksdatum van het meervoudige visum met een geldigheidsduur van drie jaar wordt ingediend.

¹ Zie doc.10170/15

De grote meerderheid van delegaties is het niet eens met het voorstel dat, indien alle voorwaarden vervuld zijn, de consulaten geen andere mogelijkheid hebben dan een meervoudig visum uit te reiken (d.w.z. uitreiking van een meervoudig visum of in het geheel geen visum), zonder soepelheid wat de geldigheidsduur van de meervoudige visa betreft, en zelfs wanneer de aanvrager daar niet om heeft gevraagd. Sommige delegaties hebben gepleit voor de invoering van de mogelijkheid de duur van de meervoudige visa aan de specifieke behoeften en eisen van de aanvrager aan te passen en een visum met een kortere geldigheidsduur uit te reiken.

De Commissie beklemtoont van haar kant dat haar aanpak geharmoniseerde praktijken in de hand zou werken en visumshoppen zou voorkomen. De Commissie betoogt eveneens dat deze aanpak de werklast van de consulaten zou kunnen verlichten, omdat zij zo minder aanvragen zouden moeten behandelen.

Zij wijst er ook op dat zulks zou stroken met de economische logica van het herschikkingsvoorstel, omdat deze bonafide reizigers frequenter naar de EU zouden kunnen reizen voor vrije tijd of zaken.

In het licht van deze overwegingen stelt het voorzitterschap voor:

- *de afgifte van meervoudige visa niet te verplichten ten aanzien van in het VIS geregistreerde regelmatige reizigers, en voor de afgifte van meervoudige visa in voldoende discretionaire beoordelingsmarge te voorzien om ruimte te laten voor politieke overwegingen zoals veiligheidsrisico's en samenwerking inzake overname, en*
- *het daarom voor de consulaten mogelijk te maken het meervoudig visum een kortere geldigheidsduur te geven dan de door de Commissie voorgestelde 3 of 5 jaar.*

2) Schrapping van het huidige artikel 15 van de Visumcode, dat het bezit van een medische reisverzekering verplicht stelt

De Commissie stelt voor om de vereiste dat visumaanvragers bewijzen dat zij over een toereikende en geldige medische reisverzekering beschikken, wordt geschrapt, omdat zij van mening is dat de feitelijke meerwaarde van deze maatregel nooit is aangetoond.

De grote meerderheid van delegaties is sterk gekant tegen die wijziging en vroeg de bepaling opnieuw op te nemen. Wegens het vermeende bestaan van aanzienlijke nog niet vereffende ziekenhuisrekeningen voor aan "buitenlanders" verstrekte gezondheidszorg wensen de delegaties dat het huidige systeem verbeterd wordt, eerder dan dat het wordt afgeschaft.

In het licht van het voorgaande stelt het voorzitterschap voor:

- *het artikel betreffende de medische reisverzekering opnieuw op te nemen, en*
- *de voorbereidende instanties van de Raad op te dragen te onderzoeken hoe het huidige systeem kan worden verbeterd.*

3) Toepassingsgebied van de definitie van "naaste verwanten" van burgers van de Unie (artikel 2, lid 7)

De Commissie heeft voorstellen gedaan voor bepalingen die ertoe strekken familiebezoeken van naaste verwanten van burgers van de Unie die op het grondgebied verblijven van de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, alsook van naaste verwanten van burgers van de Unie die in een derde land wonen en samen met die burger van de Unie de lidstaat wensen te bezoeken waarvan de burger van de Unie de nationaliteit bezit, te vergemakkelijken. Er zij op gewezen dat enkele recentelijk gesloten visumversoepelingsovereenkomsten al in deze mogelijkheid voorzien. Naaste verwanten van burgers van de Unie is een van de nieuwe categorieën aanvragers die recht zouden hebben op een aanzienlijk aantal vereenvoudigingen van de procedure. Met de term "naaste verwanten" worden de echtgenoot, de kinderen, de ouders, de personen die het ouderlijk gezag uitoefenen, de grootouders en de kleinkinderen bedoeld.

Vele delegaties spraken hun bezorgdheid uit over of gingen niet akkoord met de invoering van deze nieuwe categorie aanvragers, met als voornaamste reden dat de definitie te veel personen bestrijkt en verder gaat dan hetgeen in Richtlijn 2004/38/EG is bepaald¹. De richtlijn bepaalt, enerzijds, de voorwaarden voor uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, en, anderzijds, het recht op permanent verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. In de richtlijn worden familieleden als volgt gedefinieerd: i) de echtgenoot, ii) de partner met wie de burger van de Unie overeenkomstig de wetgeving van een lidstaat een geregistreerd partnerschap heeft gesloten iii) de rechtstreekse bloedverwanten in neergaande lijn alsmede die van de echtgenoot of partner jonger dan 21 jaar of die te hunnen laste zijn, en, tot slot, iv) de rechtstreekse bloedverwanten in opgaande lijn, alsmede die van de echtgenoot of partner, die te hunnen laste zijn. Terwijl de in het voorstel opgenomen vereenvoudigingen van de procedure voor familieleden een afspiegeling zijn van de vereenvoudigingen waarin al in Richtlijn 2004/38/EG is voorzien, zijn de vereenvoudigingen voor "naaste verwanten" ruimer in het Commissievoorstel.

In het licht van het voorgaande stelt het voorzitterschap voor:

- *de reikwijdte van het begrip "naaste verwanten" van burgers van de Unie te beperken tot "familieleden", zoals omschreven in Richtlijn 2004/38/EG.*

4) Verplichte vertegenwoordiging van de lidstaten (artikel 5, lid 2)

De lidstaten dienen thans samen te werken om een situatie te voorkomen waarin een visumaanvraag niet kan worden onderzocht en er geen beslissing over kan worden genomen omdat de op grond van de Visumcode bevoegde lidstaat niet aanwezig of vertegenwoordigd is in het derde land waar de aanvrager zijn aanvraag indient. Teneinde te voorkomen dat in dit geval de aanvrager ertoe wordt verplicht naar een land te reizen waar de bevoegde lidstaat aanwezig is of vertegenwoordigd is, heeft de Commissie voorgesteld dat de aanvrager het recht zou hebben de aanvraag in te dienen bij het consulaat van een van de lidstaten van bestemming van de voorgenomen reis, of bij het consulaat van de lidstaat van de eerste binnenkomst indien de eerste mogelijkheid niet toepasselijk is, maar tevens in alle andere gevallen bij het consulaat van de lidstaten die in het betrokken land aanwezig zijn.

¹ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden.

Meerdere delegaties hadden bedenkingen bij het voorstel dat de aanvraag bij elk consulaat in het derde land zou kunnen worden ingediend. Dat zou voor bepaalde lidstaten die een groot consulaire netwerk hebben tot ongelijke lasten op het vlak van personeel en kosten leiden. Daarnaast hebben de delegaties benadrukt dat er tevredenheid bestond over de huidige praktijk op basis van bestaande vertegenwoordigingsregelingen. Bij wijze van compromis hebben de delegaties voorgesteld dat bilaterale regelingen kunnen worden getroffen om de consulaire vertegenwoordiging in de betrokken derde landen te verbeteren.

Op basis van deze overwegingen stelt het voorzitterschap voor de bestaande voorschriften betreffende bevoegdheid te behouden, met toevoeging van een mogelijkheid voor de lidstaten om bilaterale regelingen te treffen met het oog op het garanderen van een passende consulaire vertegenwoordiging.

C. Toepassingsgebied van het rondreisvisum (T-visum)

Het voorstel houdt in dat elke onderdaan van een derde land in beginsel een T-visum kan aanvragen indien hij afdoende kan aantonen dat hij van plan is meer dan 90 dagen op het grondgebied van twee of meer lidstaten, doch niet langer dan 90 dagen op het grondgebied van een van deze lidstaten te verblijven.

Een aanzienlijk aantal delegaties had ernstige bedenkingen bij de werkingssfeer van de begunstigden van de T-visa, en bij de moeilijkheid het verkeer van reizigers te controleren wegens het ontbreken van grenscontroles binnen het Schengengebied. Daarom is voorgesteld de personele werkingssfeer van het voorstel te vernauwen tot nader te noemen categorieën aanvragers met een rechtmatig belang of legitieme noodzaak om gedurende meer dan 90 dagen in het Schengengebied rond te reizen.

Daarnaast strekt het voorstel eveneens tot gedeeltelijke intrekking van artikel 20, lid 2, van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen (SUO), op grond waarvan, als een lidstaat vóór de inwerkingtreding van de SUO (of vóór de datum waarop de lidstaat nadien tot de Schengenovereenkomst is toegetreden) een bilaterale overeenkomst inzake de vrijstelling van de visumplicht heeft gesloten met een derde land dat op de lijst in bijlage II van de Visumverordening (lijst van landen zonder visumplicht) staat, de betrokken lidstaat op grond van de bepalingen van die bilaterale overeenkomst het visumvrij verblijf op zijn grondgebied mag verlengen, dat wil zeggen, de onderdanen van dat derde land mag toestaan langer dan drie maanden te blijven. De burgers van die derde landen (zonder visumplicht) mogen zo lang in dergelijke lidstaten blijven als is vastgesteld in de bilaterale overeenkomsten inzake de vrijstelling van de visumplicht tussen de lidstaten en deze derde landen, bovenop het gewone verblijf van 90 dagen in het Schengengebied. Het voorstel heeft tot gevolg dat hun burgers op grond van de verschillende door hun land en verscheidene lidstaten gesloten overeenkomsten tot vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf vrijwel onbeperkt legaal in het Schengengebied kunnen verblijven.

In haar voorstel nam de Commissie het standpunt in dat het verlengen van de verblijfsduur op grond van bilaterale overeenkomsten niet verenigbaar is met artikel 77, lid 2, onder a) en c), van het VWEU, aangezien het gemeenschappelijk visumbeleid niet gebaseerd kan zijn op bilaterale overeenkomsten uit het verleden. De Commissie stelde eveneens dat de uitvoering van artikel 20, lid 2, tot praktische problemen leidt en rechtsonzekerheid veroorzaakt voor zowel autoriteiten als reizigers, in het bijzonder wanneer de laatsten het Schengengebied moeten verlaten. Bovendien zijn voor het toekomstige inreis-/uitreisstelsel eenduidige regels vereist en kan er om technische redenen geen rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat bilaterale overeenkomsten inzake de vrijstelling van de visumplicht nog van toepassing zijn wanneer de toegestane verblijfsperiode moet worden gecontroleerd. Het voorstel voorziet daarom in een overgangsperiode van vijf jaar, waarin de lidstaten de werking van bilaterale overeenkomsten inzake de vrijstelling van de visumplicht geleidelijk afbouwen wat de totale verblijfsduur van onderdanen van derde landen in het Schengengebied betreft.

De delegaties waren sterk gekant tegen het opzeggen van de bestaande bilaterale overeenkomsten, enerzijds omdat de onderdanen van de betrokken derde landen geen risico vormen op het vlak van veiligheid of van illegale immigratie en anderzijds omdat de bepalingen inzake de vrijstelling van de visumplicht vaak onderdeel uitmaken van ruimere overeenkomsten waarover moeilijk opnieuw kan worden onderhandeld vanuit diplomatiek oogpunt, zeker wanneer in die overeenkomsten ook is voorzien in een wederzijdse vrijstelling van de visumplicht voor EU-onderdanen.

Het voorzitterschap stelt voor:

- *het toepassingsgebied van het rondreisvisum te beperken tot bepaalde categorieën aanvragers, en*
- *de voorbereidende instanties van de Raad op te dragen het vraagstuk van de bilaterale overeenkomsten op grond van artikel 21, lid 2, van de SUO te onderzoeken, eveneens rekening houdend met het toekomstige inreis-/uitreisstelsel.*

III. Conclusie

Het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad wordt verzocht:

- in te stemmen met het voorstel in punt II.A inzake de algemene aanpak met betrekking tot deerschikking van de Visumcode;
- in te stemmen met de voorstellen inzake specifieke vraagstukken betreffende deerschikking van de Visumcode in punt II.B;
- in te stemmen met de voorstellen inzake het rondreisvisum in punt II.C

met als doen een kader te bieden voor de verdere werkzaamheden in de voorbereidende instanties van de Raad.
