

Brussel, 29 april 2022
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2022/0132(COD)

8568/22
ADD 2

VISA 74
FRONT 179
MIGR 131
COMIX 216
CODEC 568
IA 53

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	28 april 2022
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2022) 659 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG [...] bij Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009 en (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad, Verordeningen (EG) nr. 1683/95, (EG) nr. 333/2002, (EG) nr. 693/2003 en (EG) nr. 694/2003 van de Raad en de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen wat betreft de digitalisering van de visumprocedure

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2022) 659 final.

Bijlage: SWD(2022) 659 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 27.4.2022
SWD(2022) 659 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

[...]

bij

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009 en (EU)
2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad, Verordeningen (EG) nr. 1683/95,
(EG) nr. 333/2002, (EG) nr. 693/2003 en (EG) nr. 694/2003 van de Raad en de
Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen wat betreft de
digitalisering van de visumprocedure

{COM(2022) 658 final} - {SEC(2022) 202 final} - {SWD(2022) 658 final}

Samenvatting
Wetgevingsinitiatief inzake de digitalisering van visumprocedures (onderdeel van het werkprogramma van de Commissie voor 2021)
A. Behoeftte aan actie
Waarom? Wat is het probleem?
De autoriteiten van de lidstaten die visumaanvragen afhandelen en visa afgeven, hebben in het kader van de huidige visumprocedure te kampen met tijdrovende procedures en oplopende kosten voor het beheer, de verwerking, de archivering en de uiteindelijke vernietiging van papieren documenten. Ook zijn de lidstaten in toenemende mate afhankelijk van externe dienstverleners. Daarnaast bestaat er een veiligheidsrisico omdat de visumsticker kan worden nagemaakt en vervalst, en neemt de kans op visumshoppen toe omdat de visumprocedures in de lidstaten van elkaar verschillen. Tot slot heeft de COVID-19-pandemie laten zien dat de huidige werkwijze ongeschikt is in crisissituaties. De huidige procedure is ook ingewikkeld en lastig voor visumaanvragers. Wie een visum aanvraagt, moet voor elke aanvraag naar het dichtstbijzijnde consulaat of visumaanvraagcentrum reizen en het reisdocument daar achterlaten, en kan dus geen andere reizen meer maken zolang de aanvraagprocedure loopt. Afhankelijk van de bestemming moeten mensen die vaak reizen, dezelfde tijdrovende procedure bij elke aanvraag opnieuw doorlopen. Daarnaast betalen aanvragers extra leges wanneer zij hun aanvraag via een externe dienstverlener indienen. De onderliggende oorzaken van deze problemen zijn gelegen in het feit dat de lidstaten wettelijk verplicht zijn een papieren visumsticker af te geven, dat zij werkwijzen hanteren waarbij mensen persoonlijk moeten verschijnen en procedures op papier verlopen, dat niet alle lidstaten op het gebied van digitalisering even gevorderd zijn en dat de visumprocedures van de lidstaten onderling verschillen.
Wat is het doel van dit initiatief?
In algemene zin is dit initiatief bedoeld om het aanvragen van een visum voor het Schengengebied te vereenvoudigen en te harmoniseren en om de administratieve druk van aanvragen te verminderen, zodat de EU als reisbestemming aantrekkelijker wordt voor visumplichtige reizigers en het Schengengebied veiliger wordt. Om dit doel te bereiken, wordt er met dit initiatief naar gestreefd de procedure voor het aanvragen van een visum voor aanvragers en de lidstaten door digitalisering te stroomlijnen en doelmatiger te maken, en het Schengengebied veiliger te maken door digitalisering van de visumsticker en gedigitaliseerde aanvraagprocedures. Als voor een visumprocedure nagenoeg geen papier meer wordt gebruikt en de procedure zoveel mogelijk contactloos verloopt, is dat voordeliger en minder tijdrovend voor reizigers en consulaten, en wordt tegelijkertijd maximale veiligheid aan de grenzen van de EU gewaarborgd en worden de persoonsgegevens van aanvragers beschermd.
Wat is de meerwaarde van EU-maatregelen?
Visumprocedures kunnen alleen veiliger worden gemaakt en beter voor het digitale tijdperk worden toegerust wanneer de lidstaten gezamenlijk optreden. Voor een verdere verbetering van deze gemeenschappelijke procedures is optreden van de EU nodig. Bovenstaande problemen zullen in de nabije toekomst waarschijnlijk niet verdwijnen en houden rechtstreeks verband met de huidige wettelijke bepalingen. Wijzigingen van de toepasselijke wetgeving (hoofdzakelijk de Visumcode en de VIS-verordening) zijn alleen op EU-niveau mogelijk omdat de doelstellingen van deze verordening voortbouwen op andere initiatieven om de procedures in het kader van het gemeenschappelijk visumbeleid te stroomlijnen en te harmoniseren, en ook omdat visa voor kort verblijf deel uitmaken van het Schengenacquis. Door de omvang, de effecten en de impact van de voorgestelde maatregelen kunnen de doelstellingen alleen doeltreffend en systematisch worden bereikt op EU-niveau.
B. Oplossingen
Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Is er al dan niet een voorkeursoptie? Waarom?

In de effectbeoordeling werden **vijf beleidsopties** onderzocht, elk met een andere vorm van EU-optreden in de huidige visumprocedure:

- **Optie 1** wordt beschouwd als het basisscenario, waarin op EU-niveau geen wetgevingsmaatregelen worden genomen. De lidstaten blijven hun nationale instrumenten (al dan niet) ontwikkelen. De Commissie doet niet-bindende aanbevelingen aan de lidstaten en ondersteunt hen met zachte wetgevingsmaatregelen. Voor de afgifte van visa blijft de visumsticker in gebruik.
- **Optie 2** omvat minimale veranderingen in de wetgeving op Europees niveau, bedoeld om wettelijke belemmeringen weg te nemen die voor de lidstaten de mogelijkheid van verdergaande digitalisering van de visumaanvraagprocedure beperken. Het digitale visum vervangt de papieren visumsticker (verplicht), en voor visumhouders wordt een gemeenschappelijke webdienst ingevoerd om de geldigheid van het visum te controleren.
- **Optie 3** voorziet in de (verplichte) vervanging van de papieren visumsticker door het digitale visum en in de ontwikkeling van een facultatief EU-visumaanvraagplatform. Bij deze optie kunnen de lidstaten naar keuze aan het EU-visumaanvraagplatform deelnemen, hun eigen nationale platforms ontwikkelen / blijven gebruiken of in het geheel geen digitale aanvraagoplossing ontwikkelen.
- **Optie 4** gaat uit van een verplicht digitaal visum en een verplicht EU-visumaanvraagplatform, waaraan alle lidstaten na een overgangperiode moeten deelnemen.
- **Optie 5** voorziet in een verplicht EU-visumaanvraagplatform voor alle lidstaten zonder overgangperiode, een volledig digitale procedure (inclusief digitale aanlevering van biometrische gegevens door aanvragers) en het digitale visum (verplicht).

De **voorkeursoptie** is **optie 4** omdat deze optie ertoe zal bijdragen dat de onderliggende oorzaken van de huidige problemen worden aangepakt, onderling verschillende en op papier gebaseerde visumaanvraagprocedures verdwijnen en de op dit moment uiteenlopende digitaliseringsniveaus worden geharmoniseerd, onder waarborging van een grote mate van veiligheid.

Wie steunt welke optie?

De **lidstaten** hebben over het geheel gezien een voorkeur voor de opties 3 en 4. Meer in het bijzonder:

- geven 14 lidstaten de voorkeur aan het gebruik van een EU-aanvraagplatform op vrijwillige basis (optie 3), terwijl
- 10 lidstaten de voorkeur geven aan verplicht gebruik van het platform, in combinatie met een overgangperiode (optie 4).
- Alle lidstaten steunen een optie die voorziet in een digitaal visum.

Nationale gegevensbeschermingsautoriteiten spraken ook een voorkeur uit voor de opties 3 en 4.

De **reis- en toerismebranche** steunt unaniem optie 4 en wijst op de positieve gevolgen voor het reizen naar de EU en de grotere aantrekkelijkheid van de EU als reisbestemming.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de belangrijkste voordelen van de voorkeursoptie?

Het **EU-visumaanvraagplatform** is gunstig voor de lidstaten omdat consulaten minder tijd hoeven te besteden aan de verwerking van visumaanvragen en de archivering van papieren aanvragen. Het aantal gevallen van visumshoppen neemt rechtstreeks af en het Visuminformatiesysteem wordt eerder bevraagd.

Het **digitale visum** zal de binnenlandse veiligheid in het Schengengebied vergroten omdat de visumsticker niet langer kan worden nagemaakt, en zal de administratieve lasten voor de consulaten en centrale autoriteiten van de lidstaten aanzienlijk verminderen omdat zij niet langer tijd en geld hoeven te besteden aan het vervaardigen, bestellen en veilig vervoeren van visumstickers naar de consulaten. In totaal besparen de lidstaten met optie 4 in de periode 2025-2029 een bedrag van 510,9 miljoen EUR aan administratieve kosten.

Ook voor **visumaanvragers** is optie 4 gunstig. Reizigers die herhaaldelijk een visum aanvragen, zullen niet langer reiskosten hoeven te maken om een visum aan te vragen, en aanvragers hoeven hun reisdocumenten niet langer af te geven voor de duur van de aanvraagprocedure. Bij optie 4 zullen aanvragers per aanvraag gemiddeld

31 EUR besparen op de totale kosten van 74 EUR uit het basisscenario.

Optie 4 zal naar verwachting ook enige positieve gevolgen hebben voor de bijdrage van visumplichtige onderdanen van derde landen aan het bbp van de EU, vanwege een mogelijke toename van het aantal reizen van visumplichtige onderdanen van derde landen naar de EU. De gevolgen van de toename van het aantal reizigers voor het bbp van de EU moeten echter wel zorgvuldig worden onderzocht omdat daarvoor wordt uitgegaan van een verwacht aantal extra reizigers in de periode 2025-2029, hetgeen moeilijk te voorspellen is.

Over het geheel bezien zal optie 4 de op dit moment bestaande verschillen tussen de aanvraagprocedures in de lidstaten aanzienlijk verkleinen en het beeld van de EU als een eengemaakte entiteit met een gemeenschappelijke visumbeleid verbeteren.

Wat zijn de belangrijkste kosten van de voorkeursopties?

Met de ontwikkeling van het EU-visumaanvraagplatform zullen in vergelijking met het basisscenario aanzienlijke kosten gemoeid zijn. De geraamde kosten bedragen 41,2 miljoen EUR voor de ontwikkeling ervan, en 12,8 miljoen EUR per jaar voor exploitatie en onderhoud.

Elke lidstaat zal zijn nationale systeem of systemen moeten aansluiten en actualiseren om gebruik te kunnen maken van de diensten van het nieuwe centrale digitale EU-aanvraagplatform. De geraamde kosten bedragen 270 000 tot 330 000 EUR per lidstaat. De investeringen in de lidstaten voor de invoering van het digitale visum zijn verwaarloosbaar.

De milieukosten in verband met de aanvraagprocedure voor herhaalaanvragen zullen nagenoeg nihil zijn omdat aanvragers in dergelijke gevallen niet langer moeten reizen om hun reisdocument aan te vragen of op te halen. Ook het papierverbruik zal afnemen, met positieve gevolgen voor het milieu. De potentiële toename van het toerisme naar de EU door de digitalisering van visumprocedures kan tot extra uitstoot van CO₂ leiden. Voor deze verwachte toename wordt echter uitgegaan van een aantal extra reizigers dat moeilijk te voorspellen en onzeker is, in tegenstelling tot de milieuvoordelen in verband met de afname van het aantal verplaatsingen van aanvragers en een lager papierverbruik voor aanvragen en de visumsticker.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kleine, middelgrote en micro-ondernemingen?

Het initiatief is met name gunstig voor ondernemingen in de reis- en toerismebranche. Vertegenwoordigers van de Europese toerismebranche spraken nadrukkelijk hun steun uit voor digitalisering van de visumprocedure en benadrukten dat de EU een naadloze reiservaring moet aanbieden om met andere bestemmingen op de wereld te kunnen concurreren.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Voor de voorkeursoptie wordt uitgegaan van gevolgen voor de nationale overheid, met name wat betreft de kosten voor het aansluiten en actualiseren van hun nationale systeem of systemen en het opslaan van aanvraaggegevens. De verwachte besparingen op administratieve kosten (510,9 miljoen EUR in de periode 2025-2029 voor alle lidstaten) zullen deze kosten ruimschoots compenseren (140 miljoen EUR voor alle lidstaten in de periode 2025-2029).

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Op het gebied van **gegevensbescherming** zullen bij optie 4 met het EU-platform uniforme werkwijzen voor gegevensverwerking worden ingevoerd, die voor alle lidstaten van toepassing zouden zijn. Daardoor zal de blootstelling van persoonsgegevens aan externe dienstverleners afnemen omdat frequente reizigers hun aanvraag in dat geval rechtstreeks via het EU-aanvraagplatform kunnen indienen. Niettemin zijn volgens de EDPS bepaalde beveiligingsrisico's inherent aan digitalisering. Daarom moeten de beginselen van "doelbinding" en "gegevensminimalisering" strikt worden geëerbiedigd.

Het **recht op non-discriminatie** voor onderdanen van derde landen met beperkte toegang tot computers en beperkte digitale vaardigheden wordt niet geschonden omdat externe dienstverleners en reisorganisaties ondersteuning zullen verlenen.

Ten aanzien van de rechten van **mensen met een beperking** zal er voor mensen die niet kunnen horen en/of zien minder persoonlijke ondersteuning beschikbaar zijn, maar zij kunnen wel worden geholpen door verbetering van

de toegankelijkheid van online-aanvraaginstrumenten, in overeenstemming met erkende richtsnoeren voor webtoegankelijkheid. Externe dienstverleners kunnen ook voorlichting geven aan mensen met een beperking of weinig digitale vaardigheden. De situatie van mensen met beperkte mobiliteit zal verbeteren omdat een bezoek aan een consulaat of aanvraagcentrum in bepaalde omstandigheden niet langer nodig is.

D. Evaluatie

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

Artikel 57 van de Visumcode en artikel 50 van de herziene VIS-verordening over monitoring en evaluatie voorzien al in verplichtingen met betrekking tot monitoring en evaluatie, en schrijven bijvoorbeeld voor dat de toepassing van het beleid twee jaar nadat alle bepalingen van de Visumcode van toepassing zijn geworden, moet worden geëvalueerd. Dit algemene beginsel van deze artikelen zal ook van toepassing zijn op de veranderingen die voortvloeien uit het aannemen van het voorstel inzake digitalisering van visumprocedures.