

Brussel, 12 december 2024
(OR. en)

16801/24

VISA 185
ASILE 128
MIGR 460
FRONT 337
IXIM 264
COMIX 507

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	16195/24
Betreft:	Naar een meer strategische aanpak van het visumbeleid van de EU – Conclusies van de Raad (12 december 2024)

De delegaties vinden in de bijlage de conclusies van de Raad getiteld “Naar een meer strategische aanpak van het visumbeleid van de EU”, die de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) op 12 december 2024 heeft goedgekeurd.

Ontwerpconclusies van de Raad over

Naar een meer strategische aanpak van het visumbeleid van de EU

1. Het visumbeleid van de EU speelt, door de toegang tot het Schengengebied van onderdanen van derde landen te reguleren en legaal reizen te vergemakkelijken, een fundamentele, primaire rol bij het waarborgen van de integriteit van het Schengengebied en het vergroten van de weerbaarheid ervan tegen uitdagingen op het gebied van migratie en veiligheid.

Tegelijkertijd speelt het visumbeleid een belangrijke rol in de internationale betrekkingen van de EU en is het voor zowel derde landen als de EU van grote waarde omdat het reizen vergemakkelijkt, contacten tussen mensen verbetert en toerisme en economische groei bevordert.

In de bredere geopolitieke context kan het een evenwichtigere samenwerking met partnerlanden bevorderen in het kader van brede partnerschappen, die de belangen van de EU ondersteunen, met een scherp oog voor eventuele gevolgen, met name voor migratiestromen en veiligheidskwesties. De Raad erkent de rol van het visumbeleid in de dialogen over migratiepartnerschappen, waarin de landen van herkomst en doorreis worden aangemoedigd hervormingen door te voeren, de inspanningen ter bestrijding van irreguliere migratie op te voeren en hun beleid af te stemmen op de migratie- en visumregels van de EU.

2. De Raad benadrukt dat bij de behandeling van visumgerelateerde onderwerpen in de Raad, met name op het gebied van het buitenlands beleid, ten volle rekening moet worden gehouden met migratie en interne veiligheid. De Raad onderstreept het belang van een strategische aanpak van het visumbeleid, waar bij besluiten rekening moet worden gehouden met de belangen van alle relevante gebieden, in nauwe samenwerking tussen de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en de Raad, om ook in de toekomst een duurzaam visumbeleid te behouden. Het is essentieel dat besluiten inzake visumliberalisering of -versoepeling zodanig worden vormgegeven en vastgesteld dat er geen veiligheids- of migratierisico ontstaat.

De Raad benadrukt in dit verband dat de EU een overheidsbrede aanpak moet volgen, waarbij alle relevante voorbereidende instanties van de Raad en alle beleidsimplicaties – met name de implicaties die verband houden met justitie en binnenlandse zaken – bij elke stap van het proces worden betrokken en volledig worden meegenomen wanneer een dialoog over visumliberalisering met een derde land of een besluit over visumliberalisering wordt overwogen. Hieronder valt de transparante ontwikkeling van ijkpunten die ervoor moeten zorgen dat zowel het buitenlands beleid als de interne veiligheid en migratie op de juiste wijze worden meegenomen.

3. Visumvrij reizen naar de EU is een voorrecht voor onderdanen van derde landen, waaraan voordelen, maar ook verantwoordelijkheden zijn verbonden. Tegelijkertijd is het een krachtig instrument van de Unie dat op een meer strategische manier moet worden gebruikt. De Raad onderstreept hoe belangrijk het is dat derde landen, die middels een dialoog over visumliberalisering visumvrijstelling hebben verkregen, blijven voldoen aan de vastgestelde ijkpunten, en dus verantwoordelijk blijven. Alle derde landen die visumvrije toegang tot de EU genieten moeten bovendien blijven voldoen aan de criteria voor visumvrijstelling overeenkomstig Verordening (EU) 2018/1806.
4. De Raad is ingenomen met de diplomatieke inspanningen en de actieve inzet van de Commissie en de EDEO om de visumwederkerigheid met visumvrije derde landen te herstellen. Het behoud van de visumvrije status van de lidstaten is in dit verband essentieel. Daarnaast staat de Raad, mede gelet op de algemene betrekkingen met derde landen en het belang van de EU, volledig voor een gelijke en eerlijke behandeling van alle EU-burgers die naar derde landen reizen.

5. De lidstaten zijn het erover eens dat visumversoepelingsovereenkomsten cruciaal blijven in de betrekkingen van de EU met derde landen, maar de Raad herhaalt dat de er steeds meer nadruk komt op het strategische gebruik ervan bij externe betrekkingen, en met name om bredere doelstellingen van de Unie op andere beleidsterreinen te verwezenlijken, vooral in het kader van het overnamebeleid. Deze doelstelling kan in de toekomst door op maat gesneden overeenkomsten met landspecifieke voorwaarden worden bereikt, en daarmee de belangen van de EU dienen. Visumversoepelingsovereenkomsten moeten echter niet worden beschouwd als een eerste stap richting visumliberalisering, maar als op zichzelf staande besluiten. De huidige praktijk om naast visumversoepelingen ook overnameovereenkomsten te sluiten moet hierbij een cruciale voorwaarde blijven.
6. Om de samenhang en duurzaamheid van het EU-visumbeleid te bevorderen, moet de EU zich in de eerste plaats richten op efficiënt en doeltreffend gebruik van de bestaande instrumenten, en deze versterken en verbeteren. Het gaat onder meer om het visumopschortingsmechanisme, het mechanisme van artikel 25 bis van de Visumcode, het optimale gebruik van het visuminformatiesysteem (VIS) en de naadloze invoering van de informatiesystemen van de Unie.

De Raad onderstreept het belang van een tijdige en doeltreffende implementatie van het inreis-uitreisstelsel (EES), het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en het herziene VIS. De betrouwbaarheid van deze informatiesystemen is essentieel voor het versterken van de grensbeveiliging en de aanpak van uitdagingen op het gebied van interne veiligheid en migratie, waaronder misbruik van visumvrij reizen en overschrijding van de toegestane verblijfsduur. De evaluatie van de werking van deze systemen, binnen het kader van interoperabiliteit, zal bijdragen tot het formuleren van doeltreffendere EU-antwoorden op toekomstige uitdagingen.

De Raad wijst ook op de uitgebreide wetgeving die is aangenomen met betrekking tot deze informatiesystemen en de implementatie ervan in de komende jaren, en de digitalisering van de Schengenvisumprocedures. De digitalisering die nu plaatsvindt en de uitvoering van het interoperabiliteitskader, waaronder de geautomatiseerde risicobeoordeling en de detectie van meerdere identiteiten, zullen zorgen voor een breder scala aan informatie over reizigers. Dit alles draagt bij tot betere visumprocedures vanwege het potentieel om misbruik op te sporen en terug te dringen en als ondersteuning van beraadslagingen en monitoring in het kader van het visumopschortingsmechanisme.

7. De Raad ziet uit naar een snelle invoering van het herziene visumopschortingsmechanisme, waarmee de EU beter zal zijn toegerust om misbruik van visumvrije regelingen aan te pakken, met name misbruik door visumvrije onderdanen van derde landen die om internationale bescherming verzoeken. De Raad heeft ook zijn steun uitgesproken voor het versterken van het monitoren en de verslaglegging over derde landen die visumvrije toegang tot de EU genieten. Dit verscherpte toezicht is belangrijk voor het in kaart brengen van mogelijke problemen en de aanpak daarvan, en zal bijdragen tot een veiligere en veerkrachtigere Europese Unie.
8. De Raad benadrukt dat de EU, naast de snelle invoering het herziene visumopschortingsmechanisme, bestaande en nieuwe uitdagingen niet uit het oog moet verliezen, om misbruik van de EU-visumregeling te voorkomen. Die uitdagingen moeten systematisch worden gemonitord en aangepakt, vooral om ervoor te zorgen dat visumvrije landen geen knooppunten voor irreguliere migratie worden. Afstemming van het visumbeleid op de EU-visumregeling door derde landen, met name de buurlanden van de EU, is in dit verband dringend en essentieel om mogelijk misbruik tegen te gaan en de duurzaamheid van de visumvrije regeling tussen de EU en deze landen te waarborgen. De afstemming van het visumbeleid is even belangrijk voor derde landen die een visumliberaliseringsdialoog zijn aangegaan met de EU, waarin dit ijkpunt is opgenomen. De EU moet diplomatieke contacten en contacten op hoog niveau met derde landen voortzetten, maar verwacht dan ook dat deze landen zich er concreet toe verbinden de nodige maatregelen te nemen om misbruik doeltreffend aan te pakken.

9. De Raad erkent dat de EU verdere stappen moet zetten om het risico van misbruik van visa door asielzoekers te beperken. Om te voorkomen dat onderdanen van derde landen die het Schengengebied met een visum binnenkomen vervolgens asiel aanvragen en om hierover uitgebreidere statistische gegevens te hebben, benadrukt de Raad dat het VIS systematisch moet worden geraadpleegd in asielprocedures en dat succesvolle asielidentificaties moeten worden geregistreerd. Deze praktijk zorgt ervoor dat voldoende rekening wordt gehouden met de visumgeschiedenis van aanvragers en versterkt de capaciteit van de EU om asielaanvragen doeltreffender te beheren. Voor een doeltreffend asielbeheer zijn nauwere samenwerking en gegevensuitwisseling tussen visum- en asielautoriteiten, uitwisseling van ervaringen en integratie en analyse van relevante gegevens op EU-niveau noodzakelijk.

In dit verband is het ook cruciaal dat het herziene Eurodac zo spoedig mogelijk een passend kader biedt om meer gegevens over asielzoekers op te slaan. De Raad roept er daarom toe op de implementatie van het herziene VIS naast Eurodac voort te zetten, zodat informatie over visumaanvragers efficiënt met alle lidstaten wordt gedeeld, om potentiële uitdagingen op het gebied van veiligheid en migratie beter in kaart te brengen en systeemoverschrijdende statistieken mogelijk te maken. Op de lange termijn zal het centrale register voor rapportage en statistieken (CRRS) binnen het interoperabiliteitskader voor deze statistieken zorgen. Tot het zover is moedigt de Raad de Commissie aan de mogelijkheden te onderzoeken om beter gebruik te maken van de capaciteit om statistische gegevens te verstrekken van eu-LISA, inclusief een analyse van de gedeelde gegevens. Dit kan helpen trends in kaart te brengen en de risicoanalyse te verbeteren.

10. Een goed functionerend terugkeer- en overnamesysteem helpt bij de bestrijding van irreguliere migratie. Doeltreffende gebruik van het mechanisme van artikel 25 bis van de Visumcode is cruciaal om de samenwerking met derde landen op het gebied van overname te verbeteren. De Raad erkent de diplomatieke en operationele inspanningen van de Commissie, de EDEO en de lidstaten, en moedigt aan de gunstige dynamiek van het mechanisme in stand te houden, terwijl hij benadrukt dat de uitvoering van het proces, met behoud van flexibiliteit, verder moet worden geoptimaliseerd om een krachtiger en geloofwaardiger mechanisme te ontwikkelen. Bij het beoordelen van de betrokken derde landen moet ook rekening worden gehouden met mogelijke bedreigingen voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid die onderdanen die verplicht zijn terug te keren kunnen vormen. Het is belangrijk dat de betrokken derde landen alles in het werk stellen om hun medewerking te vergroten, met name waar het gaat om de overname van hun eigen onderdanen en het nakomen van alle verplichtingen in het kader van de respectieve overnameovereenkomsten of -regelingen. De Raad benadrukt dat ten aanzien van derde landen een duidelijk en eensgezind signaal moet worden gegeven dat er, indien de samenwerking niet binnen een redelijke termijn verbetert, verdere maatregelen zullen worden genomen. De mogelijkheid om in de toekomst een wetgevingshervorming van het mechanisme van artikel 25 bis te onderzoeken, kan in dit verband niet worden uitgesloten.
11. De Raad onderstreept de noodzaak van een meer geharmoniseerde toepassing van de bestaande visumwetgeving, en met name van een volledige implementatie van de Visumcode door alle lidstaten. Opleiding is een belangrijk instrument om dit te bereiken, en het volgen van de visumcodeopleiding moet door de lidstaten worden aangemoedigd. Om tot een geharmoniseerde uitvoering te komen moeten er verdere maatregelen worden genomen om de mogelijkheden voor “visumshopping” te beperken, met name door een sterkere en beter gecoördineerde plaatselijke Schengensamenwerking.

12. Naarmate de migratiepatronen evolueren en de complexiteit van de wereldwijde mobiliteit toeneemt, moet de EU haar collectieve inspanningen opvoeren om haar buitengrenzen en de integriteit van het Schengengebied te beschermen. De Raad erkent het belang van een alomvattende evaluatie van het visumbeleid van de EU om de veiligheid van Schengen te versterken en het EU-beleidskader voor migratie te ondersteunen. Met een holistische en toekomstgerichte aanpak kan de EU zich beter aanpassen aan de veranderende migratiedynamiek, en onmiddellijke migratie- en veiligheidsuitdagingen en misbruik van de visumregeling voorkomen en aanpakken. De Raad is ingenomen met de toezegging van de Commissie om een EU-strategie voor het visumbeleid te ontwikkelen die een antwoord biedt op bestaande en toekomstige uitdagingen.
-