



Brussel, 5 april 2022
(OR. en)

7916/22

JAI 450
FREMP 71
JAIEX 32
VISA 66
FRONT 150
COSI 90
COEST 270
FISC 92

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	28 maart 2022
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	C(2022) 2028 final
Betreft:	AANBEVELING VAN DE COMMISSIE van 28.3.2022 over onmiddellijk te nemen maatregelen in verband met burgerschapsregelingen voor investeerders en verblijfsregelingen voor investeerders naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne

Hierbij gaat voor de delegaties document C(2022) 2028 final.

Bijlage: C(2022) 2028 final



Brussel, 28.3.2022
C(2022) 2028 final

AANBEVELING VAN DE COMMISSIE

van 28.3.2022

over onmiddellijk te nemen maatregelen in verband met burgerschapsregelingen voor investeerders en verblijfsregelingen voor investeerders naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne

AANBEVELING VAN DE COMMISSIE

van 28.3.2022

over onmiddellijk te nemen maatregelen in verband met burgerschapsregelingen voor investeerders en verblijfsregelingen voor investeerders naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Op 23 januari 2019 heeft de Commissie een verslag uitgebracht over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders waarin de risico's worden benadrukt die aan dergelijke regelingen eigen zijn, met name wat betreft veiligheid, witwassen van geld, belastingontduiking en corruptie¹. Deze risico's worden nog versterkt door de grensoverschrijdende rechten die verbonden zijn aan het burgerschap van de Unie of aan het verblijf in een lidstaat.
- (2) Burgerschapsregelingen voor investeerders, waarbij de nationaliteit wordt toegekend in ruil voor een vooraf vastgestelde betaling of investering, zonder dat daarbij sprake is van een wezenlijke band met de betrokken lidstaten, hebben gevolgen voor de Europese Unie als geheel, aangezien eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit tegelijkertijd burger van de Unie is. Een besluit van een lidstaat om zijn burgerschap toe te kennen in ruil voor een betaling of investering verplicht automatisch andere lidstaten ertoe rechten toe te kennen aan de investeerder, met name het recht op vrij verkeer, het recht op toegang tot de interne markt om economische activiteiten uit te oefenen, en het actief en passief kiesrecht bij lokale en EU-verkiezingen. Het zijn precies de voordelen van het burgerschap van de Unie die vaak worden aangeprezen als de belangrijkste troeven van dergelijke regelingen. Drie lidstaten van de Unie passen burgerschapsregelingen voor investeerders toe of hebben die toegepast.
- (3) Verblijfsregelingen voor investeerders, waarbij een verblijfsvergunning wordt verleend in ruil voor een vooraf vastgestelde betaling of investering, hebben gevolgen voor andere lidstaten en de EU als geheel, aangezien een geldige verblijfsvergunning bepaalde rechten verleent aan onderdanen van derde landen, waaronder vrij reizen in het Schengengebied. Volgens het verslag van de Commissie van 2019 kenden destijds negentien lidstaten dergelijke verblijfsregelingen voor investeerders.
- (4) De Commissie is van mening dat lidstatelijke burgerschapsregelingen voor investeerders niet verenigbaar zijn met het in artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie verankerde beginsel van loyale samenwerking en met

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie", COM(2019) 12 final.

het begrip EU-burgerschap als bedoeld in artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en moeten worden ingetrokken. Derhalve heeft zij op 20 oktober 2020 inbreukprocedures ingeleid tegen twee lidstaten en heeft zij er bij een andere lidstaat op aangedrongen zijn regeling te beëindigen. Twee van deze lidstaten hebben hun burgerschapsregelingen intussen afgeschaft of werken daaraan.

- (5) De Commissie is van mening dat de lidstaten ook maatregelen zouden moeten nemen om te voorkomen dat verblijfsregelingen voor investeerders risico's zouden kunnen doen ontstaan, met name in verband met veiligheid, witwassen van geld, belastingontduiking en corruptie. Daartoe zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen dat alle nodige maatregelen worden genomen en waarborgen worden ingesteld ter beperking van deze risico's, onder meer door controles op te zetten en uit te voeren in verband met de voorwaarden voor verblijf en de veiligheid, voorafgaand aan de afgifte van dergelijke verblijfsvergunningen, en door na te gaan of het verblijf ononderbroken is.
- (6) Het is van essentieel belang dat de risico's die verbonden zijn aan burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders die door derde landen worden toegepast, worden beperkt. In het kader van het toezicht op visumvrije regelingen en het uitbreidingsproces, en gezien de belangen van de EU, onderzoekt de Commissie nauwkeurig of burgerschapsregelingen voor investeerders van derde landen zouden kunnen worden gebruikt om de EU-procedure voor visa voor kort verblijf te omzeilen. In geval van een verhoogd risico voor de binnenlandse veiligheid van de lidstaten wordt de vrijstelling van de visumplicht tijdelijk opgeschort².
- (7) Niet alleen is het zaak de bestaande burgerschapsregelingen voor investeerders onmiddellijk in te trekken en verblijfsregelingen voor investeerders behoedzaam toe te passen, de lidstaten zouden ook verdere maatregelen moeten overwegen, gezien de Russische militaire agressie jegens en invasie van Oekraïne en de ernst van de huidige situatie. De niet-uitgelokte militaire agressie jegens en invasie van Oekraïne door Rusland is in de krachtigste bewoordingen betreurd door de overgrote meerderheid van de staten in de Verenigde Naties, zoals verwoord in een resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties³. Op 16 maart heeft het Internationaal Gerechtshof een beschikking gegeven waarin staat dat Rusland de militaire operaties op het grondgebied van Oekraïne onmiddellijk moet opschorten⁴.
- (8) De Europese Raad veroordeelde in zijn conclusies van 24 februari 2022⁵ in de krachtigste bewoordingen de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne en onderstreepte de grove schending van het internationaal recht en de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties. De Europese Raad eiste dat Rusland de territoriale integriteit, soevereiniteit en

² De opschorting van de vrijstelling van de visumplicht voor Vanuatu wordt op 4 mei 2022 van toepassing. Besluit (EU) 2022/366 van de Raad van 3 maart 2022 betreffende de gedeeltelijke opschorting van de toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Vanuatu inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf (PB L 69 van 4.3.2022, blz. 105).

³ Resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, "Aggression against Ukraine", A/ES-11/L.1 (2 maart 2022).

⁴ <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>

⁵ Conclusies van de Europese Raad van 24 februari 2022 over de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne, EUCO 18/22.

onafhankelijkheid van Oekraïne binnen zijn internationaal erkende grenzen volledig eerbiedigt, inclusief het recht van Oekraïne om zijn eigen toekomst te bepalen. De Europese Raad bevestigde dat de Russische regering de volledige verantwoordelijkheid draagt voor deze daad van agressie, die menselijk leed veroorzaakt en mensenlevens kost, en dat zij hiervoor ter verantwoording zal worden geroepen. De Europese Raad veroordeelde ook krachtig de betrokkenheid van Belarus bij deze agressie jegens Oekraïne en riep dat land op zich van dergelijke agressie te onthouden en zijn internationale verplichtingen na te komen. Daarom heeft de Raad van de Europese Unie verscheidene sanctiepakketten tegen Rusland en Belarus goedgekeurd⁶.

- (9) Naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne hebben de Europese Commissie, Frankrijk, Duitsland, Italië, het Verenigd Koninkrijk, Canada en de Verenigde Staten op 26 februari 2022 een gezamenlijke verklaring afgelegd over verdere beperkende economische maatregelen in verband met de Russische invasie in Oekraïne. In deze gezamenlijke verklaring hebben zij toegezegd maatregelen te zullen nemen om de verkoop van burgerschap – de zogenaamde gouden paspoorten – waardoor vermogende Russen die banden hebben met de Russische regering burger kunnen worden en toegang kunnen krijgen tot hun financiële stelsel, te beperken⁷. Zij zegden toe een trans-Atlantische taskforce op te richten voor de doeltreffende uitvoering van financiële sancties en te zullen werken aan het opsporen en verstoren van verplaatsingen van onrechtmatig verkregen vermogen. De Europese Commissie heeft ook een “Freeze and Seize”-taskforce opgezet; deze zal ervoor zorgen dat de werkzaamheden tot uitvoering en handhaving van de sancties tegen de personen op de sanctielijst op EU-niveau worden gecoördineerd en zal de internationale taskforce coördineren om te garanderen dat de sancties doeltreffend zijn.
- (10) Het Europees Parlement heeft op 1 maart 2022 een resolutie aangenomen over de Russische agressie tegen Oekraïne⁸, waarin het de lidstaten met verblijfsregelingen voor investeerders oproept alle begunstigden van een dergelijke verblijfsstatus te evalueren en de verblijfsstatus van vermogende Russen en hun familie in te trekken, met name als deze banden hebben met personen en bedrijven die aan sancties zijn onderworpen.
- (11) In zijn verslag met voorstellen aan de Commissie over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders toonde het Europees Parlement zich verheugd dat de lidstaten hebben toegezegd maatregelen te zullen nemen om de verkoop van het burgerschap aan Russen die banden hebben met de Russische regering, te beperken. Ook vroeg het Parlement alle lidstaten om hun burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders met onmiddellijke ingang stop te zetten ten aanzien van alle Russische aanvragers. Voorts drong het Parlement er bij de lidstaten op aan alle aanvragen van Russische onderdanen die de afgelopen jaren zijn goedgekeurd, opnieuw te beoordelen en daarbij alle mogelijkheden uit hoofde van het nationale recht en het recht van de Unie te benutten om ervoor te zorgen dat “geen enkele Russische persoon met financiële, zakelijke of andere banden met het regime van

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/restrictive-measures-ukraine-crisis/>
<https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/>

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1423

⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0052_NL.html

Poetin” zijn of haar burgerschaps- en verblijfsrechten behoudt of dat dergelijke personen tijdelijk wordt belet die rechten uit te oefenen.

- (12) Naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne en de in dat verband genomen beperkende maatregelen heeft een lidstaat verklaard dat hij de behandeling van aanvragen van Russische en Belarussische aanvragers in het kader van zijn burgerschapsregeling voor investeerders tot nader order heeft opgeschort. Een aantal lidstaten heeft ook verklaard voornemens te zijn de afgifte van verblijfsvergunningen die op basis van verblijfsregelingen voor investeerders zijn verleend, op te schorten voor Russische onderdanen. Gelet op de ernst van de situatie zouden de lidstaten echter verdere maatregelen moeten nemen.
- (13) Burgerschapsregelingen voor investeerders kunnen tot gevolg hebben gehad of nog steeds tot gevolg hebben dat Russische of Belarussische onderdanen op wie de beperkende maatregelen van de EU van toepassing zijn, het burgerschap van de Unie verwerven of hebben verworven. Daarom zouden de lidstaten die Russische of Belarussische onderdanen het staatsburgerschap hebben verleend op basis van een burgerschapsregeling voor investeerders, moeten beoordelen of de naturalisatie van deze personen moet worden ingetrokken omdat de beperkende maatregelen van de EU naar aanleiding van het ondermijnen of bedreigen van de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne (“de beperkende maatregelen van de EU”) op hen van toepassing zijn of zullen zijn of omdat anderszins is vastgesteld dat zij op enigerlei wijze de oorlog in Oekraïne of andere daarmee verband houdende activiteiten van de Russische regering of het regime van Loekasjenko die in strijd zijn met het internationaal recht, in belangrijke mate steunen. Deze beoordeling zou ook moeten worden uitgevoerd door lidstaten die hun burgerschapsregeling voor investeerders inmiddels hebben afgebouwd. Om omzeiling te voorkomen en een omvattende beoordeling te waarborgen, zou deze aanpak ook moeten worden gevolgd met betrekking tot gevallen waarin deze personen zijn genaturaliseerd in hun hoedanigheid van familielid van een hoofdaanvrager. Bij deze beoordeling zouden de betrokken lidstaten rekening moeten houden met de door het Hof van Justitie van de Europese Unie vastgestelde beginselen met betrekking tot het verlies van het burgerschap van de Unie, en met name het evenredigheidsbeginsel en de bescherming van de grondrechten⁹.
- (14) Evenzo kunnen verblijfsregelingen voor investeerders tot gevolg hebben gehad en nog steeds tot gevolg hebben dat Russische of Belarussische onderdanen op wie de beperkende maatregelen van de EU van toepassing zijn of zullen zijn, of ten aanzien van wie anderszins is vastgesteld dat zij op enigerlei wijze de oorlog in Oekraïne of andere daarmee verband houdende activiteiten van de Russische regering of het regime van Loekasjenko die in strijd zijn met het internationaal recht, in belangrijke mate steunen, een bevoorrechte toegang hebben tot het grondgebied en de interne markt van de EU en tot het vrije verkeer binnen het Schengengebied.
- (15) De lidstaten zouden de verblijfsvergunningen die op basis van verblijfsregelingen voor investeerders aan Russische en Belarussische onderdanen zijn verleend, onmiddellijk moeten intrekken en moeten weigeren deze te verlengen, naargelang het geval, indien

⁹ Arresten van 2 maart 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, en 12 maart 2019, Tjebbes e.a., C-221/17, EU:C:2019:189.

zij op basis van een beoordeling concluderen dat op deze personen de beperkende maatregelen van de EU van toepassing zijn of zullen zijn, of omdat anderszins is vastgesteld dat zij op enigerlei wijze de oorlog in Oekraïne of andere daarmee verband houdende activiteiten van de Russische regering of het regime van Loekasjenko die in strijd zijn met het internationaal recht, in belangrijke mate steunen, en indien dit in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, de grondrechten en het nationale recht van de lidstaten. Deze beoordeling zou ook moeten worden uitgevoerd door lidstaten die hun verblijfsregeling voor investeerders inmiddels wellicht hebben afgebouwd. Om omzeiling te voorkomen en een omvattende beoordeling te waarborgen, zou deze aanpak, op basis van een beoordeling en in overeenstemming met de richtlijn gezinshereniging¹⁰, ook moeten worden gevolgd in gevallen waarin aan deze personen een verblijfsvergunning is verleend in de hoedanigheid van familielid van een houder van een verblijfsvergunning op basis van een verblijfsregeling voor investeerders.

- (16) Gezien de moeilijkheid om in deze bijzondere omstandigheden passende veiligheidscontroles uit te voeren en de nodige zorgvuldigheid te betrachten, en gezien de ernst van de situatie, zouden de lidstaten die verblijfsregelingen voor investeerders toepassen, ook de afgifte van verblijfsvergunningen op basis van dergelijke regelingen aan Russische en Belarussische onderdanen moeten opschorten. Dit zou moeten gebeuren met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, de grondrechten en het nationale recht van de lidstaten.
- (17) De Commissie zal het Europees Parlement en de Raad op de hoogte houden van de uitvoering van deze aanbeveling, op basis van de verslagen van de lidstaten en alle beschikbare informatie, met inbegrip van eventuele besprekingen met de lidstaten.
- (18) Deze aanbeveling mag geen afbreuk doen aan de toelating en het verblijf van Russische en Belarussische onderdanen in de EU op andere gronden, zoals toelating op humanitaire gronden of in het kader van internationale bescherming.
- (19) Het Europees Parlement heeft op 9 maart 2022 een verslag met voorstellen aan de Commissie aangenomen over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders, waarin het ertoe oproept burgerschapsregelingen voor investeerders in de lidstaten volledig af te bouwen en de verschillende aspecten van verblijfsregelingen voor investeerders strikt te reguleren.
- (20) Deze aanbeveling is slechts één element van het beleid van de Commissie om doortastend op te treden tegen zowel burgerschaps- als verblijfsregelingen voor investeerders. Zij moet daarom worden gezien in de context van deze grotere inspanning en doet geen afbreuk aan lopende en toekomstige initiatieven van de Commissie op dit gebied,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

BURGERSCHAPSREGELINGEN VOOR INVESTEERDERS

¹⁰ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251 van 3.10.2003, blz. 12).

1. Burgerschapsregelingen voor investeerders waarbij de nationaliteit van een lidstaat, en dus het burgerschap van de Unie, wordt toegekend in ruil voor een vooraf vastgestelde betaling of investering en zonder dat er sprake is van een werkelijke band met een lidstaat, zijn niet verenigbaar met het beginsel van loyale samenwerking dat is neergelegd in artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en met het begrip burgerschap van de Unie in de zin van artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De lidstaten die een dergelijke burgerschapsregeling voor investeerders toepassen, moeten ervoor zorgen dat zij aan hun verplichtingen uit hoofde van deze Verdragsbepalingen voldoen door de regeling onmiddellijk te beëindigen.

VERBLIJFSREGELINGEN VOOR INVESTEERDERS

2. De lidstaten zouden ook maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat verblijfsregelingen voor investeerders risico's zouden kunnen doen ontstaan, met name in verband met veiligheid, witwassen van geld, belastingontduiking en corruptie. Daartoe zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen dat alle nodige maatregelen worden genomen en alle nodige waarborgen worden ingesteld ter beperking van de bovengenoemde risico's, onder meer door controles op te zetten en uit te voeren in verband met de voorwaarden voor verblijf en de veiligheid, voorafgaand aan de afgifte van dergelijke verblijfsvergunningen, en door na te gaan of het verblijf ononderbroken is.

ONMIDDELIJK TE NEMEN MAATREGELEN NAAR AANLEIDING VAN DE RUSSISCHE INVASIE VAN OEKRAÏNE

3. Onverminderd punt 1 zou elke lidstaat die Russische of Belarussische onderdanen op basis van een burgerschapsregeling voor investeerders heeft genaturaliseerd, in overeenstemming met de beginselen die voortvloeien uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, waaronder het evenredigheidsbeginsel en de bescherming van de grondrechten, onmiddellijk moeten beoordelen of de naturalisatie van deze personen moet worden ingetrokken:

- omdat op de betrokkene de beperkende maatregelen van de EU van toepassing zijn of zullen zijn
- of omdat anderszins is vastgesteld dat de betrokkene op enigerlei wijze de oorlog in Oekraïne of andere daarmee verband houdende activiteiten van de Russische regering of het regime van Loekasjenko die in strijd zijn met het internationaal recht, in belangrijke mate steunen.

Dit zou ook moeten gelden in gevallen waarin deze personen zijn genaturaliseerd in hun hoedanigheid van familielid van een hoofdaanvrager.

4. De lidstaten zouden de verblijfsvergunningen die op basis van een verblijfsregeling voor investeerders aan Russische en Belarussische onderdanen zijn verleend, onmiddellijk moeten intrekken en moeten weigeren deze te verlengen, naargelang het geval:

- indien op basis van een beoordeling blijkt dat de beperkende maatregelen van de EU op de betrokkene van toepassing zijn of zullen zijn
- of omdat anderszins is vastgesteld dat de betrokkene op enigerlei wijze de oorlog in Oekraïne of andere daarmee verband houdende activiteiten van de Russische regering of het regime van Loekasjenko die in strijd zijn met het internationaal recht, in belangrijke mate steunen,

mits de lidstaten het evenredigheidsbeginsel, de grondrechten en hun nationale wetgeving in acht nemen. Dit zou, op basis van een beoordeling en in overeenstemming met de richtlijn gezinshereniging, ook moeten gelden in gevallen waarin aan deze personen een verblijfsvergunning is verleend in hun hoedanigheid van familielid van een houder van een verblijfsvergunning die op basis van een verblijfsregeling voor investeerders is verleend.

5. Lidstaten die verblijfsregelingen voor investeerders toepassen, zouden de afgifte van verblijfsvergunningen op basis van verblijfsregelingen voor investeerders aan Russische en Belarussische onderdanen moeten opschorten, mits de lidstaten het evenredigheidsbeginsel, de grondrechten en hun nationale wetgeving in acht nemen.
6. De betrokken lidstaten zouden uiterlijk eind mei aan de Commissie verslag moeten uitbrengen over de uitvoering van deze aanbeveling, en met name het resultaat van de in de punten 3 en 4 bedoelde beoordeling. Nadien zouden de betrokken lidstaten de Commissie ook regelmatig op de hoogte moeten houden.

Gedaan te Brussel, 28.3.2022

Voor de Commissie
Ylva Johansson
Lid van de Commissie