

Vergaderjaar 2011–2012

**21 501-02**

**Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken**

**32 317**

**JBZ-Raad**

**Nr. 1096**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2011

Graag informeren wij u, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, over het EU-visumbeleid voor de naaste buren van de Unie.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
U. Rosenthal

De minister voor Immigratie en Asiel,  
G. B. M. Leers

## Inleiding

Het kabinet informeert u met deze brief over het Europese visumbeleid voor kort verblijf voor de naaste buren van de Europese Unie. Van kort verblijf is sprake indien het een verblijf betreft van maximaal 90 dagen in een periode van een half jaar. Sinds zijn aantreden heeft het kabinet u via geannoteerde agenda's en verslagen van Raden van Europese ministers geïnformeerd over de verschillende beleidsontwikkelingen op het Europese visumbeleid. Gelet echter op zowel de inhoudelijke als geografische reikwijdte van dit dossier en ter optimalisering van de informatievoorziening aan uw Kamer vindt het kabinet het van belang u integraal over dit Europese beleidsterrein te informeren. De brief is vooral bedoeld om de momenten van politieke besluitvorming in Brussel inzichtelijk te maken. In Brussel zal Nederland ook de risico's van visumliberalisatie naar voren brengen en ervoor zorgen dat die ook een plek krijgen bij de afweging.

In de brief komen de volgende aspecten aan de orde: de doelstelling en uitgangspunten van het Europese visumbeleid en de instrumenten van het EU-visumbeleid (EU visumcode, visumfacilitatie-overeenkomsten, visumliberalisatie en de noodremprocedure). Vervolgens wordt het visumbeleid voor de naaste buren van de Unie uiteengezet. In de brief wordt eveneens ingegaan op visumkwesties rondom het Europees Kampioenschap voetbal 2012 in Polen en Oekraïne.

De brief bevat nadrukkelijk geen koerswijziging ten opzichte van de tot dusver door het kabinet gehanteerde restrictieve lijn. Samenvattend zijn de stand van zaken en de ontwikkelingen van het visumbeleid per land/regio (zie ook schematisch overzicht in Bijlage I)<sup>1</sup> als volgt:

- Met Oekraïne en Moldavië (in 2008) en Georgië (in 2011) zijn al visumfacilitatie- en bijbehorende terug- en overnameovereenkomsten gesloten. Met Oekraïne en Moldavië zijn in 2009 ook actieplannen voor visumliberalisatie op termijn overeengekomen. Deze landen dienen nu aan de strikte eisen hiervan te voldoen. Kalenderfixatie is niet aan de orde.
- Met de andere landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidjan, Wit-Rusland) zijn trajecten van visumfacilitatie ingezet. Dit houdt in dat specifieke afspraken zijn gemaakt over versoepelde afgifte van visa voor bepaalde bona fide (beroeps)groepen zoals wetenschappers, zakenmensen en mensenrechtenverdedigers. Actieplannen voor visumvrijverkeer met deze landen zijn nog niet aan de orde.
- Met Rusland is in 2007 een visumfacilitatie- en bijbehorende terug- en overnameovereenkomst gesloten. Met Rusland wordt nu onderhandeld over de voorwaarden voor visumliberalisatie op termijn. Het kabinet benadrukt in dit kader het belang van wederkerigheid: ook Rusland moet de visumplicht voor EU-onderdanen afschaffen. Dit is ook in het belang van het bedrijfsleven (Nederland een van de grootste investeerders in Rusland).
- Op Kosovo na kunnen de landen van de Westelijke Balkan visumvrij reizen in de EU. Kosovo kan eveneens in aanmerking komen voor de start van een soortgelijk traject als het aan de strenge eisen voldoet.
- Voor de landen van Noord-Afrika is het kabinet bereid om in het kader van de nieuwe mobiliteitspartnerschappen mogelijkheden te onderzoeken om visumfacilitatie overeenkomsten af te sluiten. Visumfacilitatie dient zich op specifieke doelgroepen te richten (wetenschappers, studenten, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, zakenlieden).
- Ook voor Turkije is het kabinet bereid om in het geval van een eventueel toekomstig voorstel door de Commissie welwillend te kijken naar mogelijkheden voor visumfacilitatie voor specifieke doelgroepen. Er ligt op dit moment echter geen voorstel op tafel.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- In alle gevallen zijn afspraken met derde landen over visumbeleid gekoppeld aan concrete afspraken over terug- en overname.
- Besluitvorming in Brussel geschiedt met gekwalificeerde meerderheid.

Bij besluitvorming over visumbeleid spelen overwegingen op het gebied van openbare orde en binnenlandse veiligheid, migratie, medewerking aan terug- en overname, belangen van Nederlandse ondernemers, bedrijven en wetenschappelijke instellingen, alsmede de bredere relaties met de autoriteiten en de bevolking van derde landen een rol.

Afschaffing van de visumplicht voor burgers uit bepaalde landen betekent niet dat deze burgers daarmee ook een permanent verblijfsrecht verkrijgen in het Schengengebied en daarmee Nederland. Zij blijven onderworpen aan het stelsel van verblijfs- en werkvergunningen. Het kabinet geeft zich er evenwel rekenschap van dat afschaffing van de visumplicht ertoe kan leiden dat sommige derdelanders die visumvrij naar Europa en Nederland reizen ook tijdens hun tijdelijke verblijf gebruik zullen maken van openbare voorzieningen hetgeen in uitzonderlijke gevallen kan leiden tot hogere uitgaven voor de Nederlandse overheid. Dit aspect zal het kabinet uitdrukkelijk meewegen in zijn standpuntbepaling.

### **Visumfacilitatie**

- Visumplicht blijft bestaan. Dus ook de weigeringsmogelijkheid.
- Maar visumafgifte is makkelijker, sneller en goedkoper.
- Specifieke categorieën zoals zakenmensen, wetenschappers, mensenrechtenverdedigers.
- Geen recht op arbeid of verblijf langer dan 90 dagen.
- Met Rusland (2006), Oekraïne (2008), Moldavië (2008) en Georgië (2011) heeft de EU visumfacilitatie overeenkomsten afgesloten.
- Nederlandse belangen: economische diplomatie, versterken Nederlandse kenniseconomie, aantrekkelijk maken van Nederland voor buitenlandse academici, medewerkers van NGO's.

### **Visumliberalisatie**

- Visumplicht vervalt.
- Voor landen die de afgesproken maatregelen hebben getroffen en geen risico meer vormen m.b.t. toelatingseisen van Schengen.
- Voorwaarden vastgelegd in actieplannen, zonder tijdspad of automatiseren.
- Geen recht op arbeid of verblijf langer dan 90 dagen.
- Landenlijst bijgevoegd in bijlage II.<sup>1</sup>
- Met Oekraïne, Rusland en Moldavië werkt de EU aan een geclausuleerd lange termijn traject richting visumliberalisatie.
- Nederlandse belangen: wederkerigheid van proces, versterken banden met bedrijven, burgers, samenlevingen.

### **Het Europese visumbeleid**

Het doel van het visumbeleid is het reguleren en controleren van de toegang van vreemdelingen tot het Schengengebied, meer in het bijzonder tot dat van Nederland. De visumplicht staat hiermee in directe relatie tot onze nationale veiligheid, openbare orde en de (illegale) migratieproblematiek. Tegelijkertijd is het kabinet zich bewust van de politieke en economische aspecten van het visumbeleid. Bij de bevordering van economische contacten met derde landen hoort een adequate dienstverlening. Zakelijk verkeer is gebaat bij zo min mogelijk obstakels op het gebied van mobiliteit. Dit is in het directe belang van onze economie. Daarnaast speelt het visumbeleid een rol in de bredere relaties

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

met de autoriteiten en de bevolking van derde landen en kan het visumbeleid een instrument zijn om contacten met specifieke doelgroepen uit derde landen zoals mensenrechtenverdedigers, studenten, wetenschappers en vrouwenorganisaties, te versterken.

Op het terrein van het Europese visumbeleid voor kort verblijf hebben zich veel ontwikkelingen voorgedaan. De landen van de Westelijke Balkan (behoudens Kosovo) zijn inmiddels toegevoegd aan de lijst van landen waarvan de onderdanen die in het bezit zijn van een biometrisch paspoort visumvrij naar het Schengengebied kunnen reizen. Met de landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidjan, Wit-Rusland, Georgië, Moldavië, Oekraïne) zijn samenwerkingsafspraken gemaakt, waaronder een sterk geconditioneerd perspectief op visumliberalisatie als langetermijndoelstelling. Kalenderfixatie is niet aan de orde. Met de Russische Federatie wordt gesproken over een vergelijkbaar traject. Turkije heeft aangegeven voor visumliberalisatie in aanmerking te willen komen. Voor de zuidelijke burens van de EU, de landen van het Midden-Oosten en Noord-Afrika, is in EU-verband afgesproken om samenwerking op het gebied van mobiliteit aan te gaan, zonder dat dit perspectief biedt op visumliberalisatie.

Het uitgangspunt van het kabinet ten aanzien van vraagstukken over EU-visumbeleid is «*strict and fair*». Het kabinet zal er strikt op toezien dat landen die in aanmerking willen komen voor visumliberalisatie aan alle strenge eisen voldoen. Tegelijkertijd benadrukt het kabinet dat Nederland een betrouwbare en rechtvaardige partner is: op eerder gedane beloften wordt niet teruggekomen en landen die hebben aangetoond te willen hervormen en aan alle afgesproken voorwaarden voldoen, kunnen op Nederlandse steun rekenen.

De houding van het kabinet ten aanzien van Europa is constructief-kritisch, ook wat het Europees visumbeleid betreft. Het kabinet is er zich van bewust dat in een Unie van 27, zeker voor onderwerpen waarbij met gekwalificeerde meerderheid wordt besloten zoals het visumbeleid, moet worden gezocht naar coalities en compromissen. Nederland heeft langs deze weg in het visumdossier een aantal goede resultaten behaald. Mede op Nederlands aandringen is er nu voor de landen van de Westelijke Balkan een versterkt monitoringsmechanisme om de gevolgen van visumliberalisatie in de gaten te houden. Ook ligt er een voorstel van de Commissie op tafel voor een «noodremprocedure» zodat de vrijstelling van de visumplicht voor nationaliteiten uit derde landen in geval van spoedeisende situaties kan worden opgeschort. Daarnaast is het door de Nederlandse inzet in Brussel inmiddels gemeengoed geworden dat besluitvorming over visumliberalisatie plaatsvindt op basis van een *impact assessment*, waarin risico's op het gebied van openbare orde, nationale veiligheid en (illegale) migratie in kaart worden gebracht. Het kabinet is ervan overtuigd dat deze resultaten konden worden behaald omdat Nederland in Brussel samen met gelijkgestemde lidstaten actief op zoek is gegaan naar oplossingen die recht doen aan onze zorgen.

Het kabinet benadrukt dat afspraken met derde landen over het visumbeleid gekoppeld zijn aan de afspraken over terug- en overnamebeleid, zoals recent vastgelegd in de conclusies van de JBZ-Raad over de EU-strategie over terug- en overname van 9 en 10 juni 2011. Met een terug- en overnameovereenkomst verplichten derde landen zich zowel tot de terugname van eigen onderdanen, alsmede tot de overname van derdelanders en staatlozen en de doorgeleiding van onderdanen afkomstig uit derde landen naar het land van herkomst. Intensivering van het terugkeerbeleid is zoals bekend een prioriteit van Nederland in zijn externe betrekkingen, zowel bilateraal als in EU-verband. Ik verwijs in dit kader naar de brief van de minister van Immigratie en Asiel aan uw Kamer van 1 juli jl. (Kamerstuk 19 637, nr. 1436), waarin onder meer is neergelegd dat een intensievere strategische landenbenadering, waarbij migratiebeleid is ingebed in alle elementen van het buitenlands beleid,

actieve betrokkenheid van alle departementen behoeft, met een bijzondere verantwoordelijkheid voor de minister van Buitenlandse Zaken.

### **Terug- en overname**

- EU, Benelux en kabinetsbeleid.
- Uit het Regeerakkoord: «*Het terugkeer- en uitzetbeleid wordt geïntensiveerd. In internationale contacten en het bilateraal verkeer met andere landen zal hierop kabinetsbreed worden ingezet.*»
- Terug- en overname: landen verplichten zich zowel illegale eigen onderdanen als derdelanders en staatlozen terug- en over te nemen.
- Afspraken over visumbeleid dienen altijd samen te gaan met afspraken over terug- en overname.

Of landen al dan niet onder de visumplicht vallen heeft geen gevolgen voor de grenscontroles: iedere persoon die de Schengenbuitengrens passeert moet een grenscontrole ondergaan. Voor personen die geen onderdaan zijn van een Schengenlidstaat geldt dat zij moeten worden onderworpen aan een grondige controle. Dit is vastgelegd in de Schengengrenscode<sup>1</sup>. Personen krijgen alleen toegang tot het Schengengebied als wordt voldaan aan alle vereisten voor toegang als neergelegd in artikel 5 van de Schengengrenscode. Dit geldt dus ook voor onderdanen van landen die zijn vrijgesteld van de visumplicht. Er wordt bijvoorbeeld geen toegang verleend als zij geen geldige reisdocumenten of onvoldoende middelen van bestaan hebben, of indien zij worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen. Ook wordt geen toegang verleend als onderdanen van derde landen met het oog op weigering van toegang staan vermeld in het Schengen Informatie Systeem (SIS).

### **Instrumenten van het EU-visumbeleid**

#### *EU Visumcode*

De Commissie heeft het exclusieve recht om nieuwe initiatieven te nemen op het gebied van het Europese visumbeleid. Besluitvorming hierover geschiedt volgens de gewone wetgevingsprocedure door het Europees Parlement en de Raad (met gekwalificeerde meerderheid). Het beleid voor een verblijf van langer dan drie maanden is en blijft een nationale competentie.

In het Schengengebied, zonder controles aan de binnengrenzen, zijn goede afspraken over een Europees gemeenschappelijk visumbeleid essentieel. Deze afspraken zijn neergelegd in de Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (hierna: Visumcode), die op 5 april 2010 in werking is getreden. De Visumcode legt de procedures en voorwaarden neer voor afgifte van visa voor kort verblijf door de Schengenlanden (EU-lidstaten behoudens Ierland, Roemenië, Bulgarije, Cyprus en het VK, aangevuld met EFTA-partners Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland). Met de nieuwe Visumcode zijn nationale regels en procedures geharmoniseerd en voor visumaanvragers transparanter geworden.

#### *Visumfacilitatie-overeenkomsten*

Naast het algemene beleid van de Visumcode zijn met een beperkt aantal landen via zogenaamde visumfacilitatie-overeenkomsten specifieke afspraken gemaakt over versoepelde afgifte van visa. De visumfacilitatie-overeenkomsten richten zich op specifieke te benoemen doelgroepen

<sup>1</sup> Verordening 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van grenzen door personen.

zoals onderzoekers en wetenschappers, zakenmensen, mensenrechtenverdedigers en houders van diplomatieke- en dienstpaspoorten. Op dit moment zijn er overeenkomsten met Rusland (sinds 2007), Oekraïne (sinds 2008), Moldavië (sinds 2008) en Georgië (sinds 2011). In deze visumfacilitatie-overeenkomsten zijn afspraken gemaakt over verlaagde visumkosten (€ 35 in plaats van de reguliere € 60), zijn documentatieverplichtingen vereenvoudigd en zijn er afspraken gemaakt over de snelle behandeling van visumaanvragen (binnen 10 kalenderdagen). Hiermee is een visumfacilitatie-overeenkomst ook een instrument om de drempel te verlagen voor hervormingsgezinde krachten die voor korte termijn naar en binnen de EU willen reizen. Het kabinet hecht er sterk aan dat gelijktijdig met visumfacilitatie-overeenkomsten met de desbetreffende landen eveneens terug- en overnameovereenkomsten worden gesloten, zoals is gebeurd met Rusland, Oekraïne, Moldavië en Georgië. Omdat een visumfacilitatie-overeenkomst de visumplicht niet opheft en zich richt op specifieke doelgroepen in plaats van op de gehele bevolking, zijn de gevolgen op het terrein van nationale veiligheid, openbare orde en illegale migratie in beginsel beperkt, terwijl de eigen economische belangen bevorderd worden. De akkoorden met Rusland, Oekraïne, Moldavië en Georgië hebben niet geleid tot een langdurig verhoogd aantal asielaanvragen uit deze landen en er bestaan evenmin aanwijzingen dat deze overeenkomsten de openbare orde en nationale veiligheid negatief hebben beïnvloed. Een visumfacilitatie-overeenkomst is hiermee een verantwoord instrument voor versoepeling op visumgebied.

#### *Visumliberalisatie*

Voor een groot aantal landen is op basis van Europese Verordening 539/2001<sup>1</sup> de visumplicht in zijn geheel afgeschaft. Deze landen zijn toegevoegd aan de aan de Verordening gehechte lijst van landen van wie de onderdanen die in het bezit zijn van een biometrisch paspoort zonder visum voor kort verblijf naar het Schengengebied kunnen reizen («witte lijst»). Op dit moment zijn 39 landen en 4 speciale entiteiten of deelgebieden toegevoegd aan deze lijst (bijlage II).

Het afschaffen van de visumplicht kan voor de EU en Nederland gevolgen hebben op het terrein van illegale migratie, nationale veiligheid en openbare orde. Het kabinet geeft zich er rekenschap van dat afschaffing van de visumplicht ertoe kan leiden dat sommige derdelanders die visumvrij naar Europa en Nederland reizen ook tijdens hun tijdelijke verblijf gebruik zullen maken van openbare voorzieningen, hetgeen in uitzonderlijke gevallen kan leiden tot hogere uitgaven voor de Nederlandse overheid. Dit aspect zal het kabinet uitdrukkelijk meewegen in zijn standpuntbepaling.

Voordat tot visumliberalisatie kan worden overgaan, moet dan ook duidelijk zijn dat geen sprake is van onaanvaardbare risico's op die gebieden. Dat geldt bij de naaste burens van de Unie in het bijzonder, juist vanwege de gedeelde buitengrenzen. Juist daarom acht het kabinet het van belang dat de politieke afspraken die met deze landen zijn gemaakt in het kader van het Nabuurschap- of Uitbreidingsbeleid worden vertaald in concrete actieplannen om deze mogelijke negatieve gevolgen te minimaliseren. Zo moet het risico van illegale immigratie worden ingedamd door duidelijke afspraken te maken over terugkeer van illegaal in de EU verblijvende vreemdelingen, vastgelegd in een terug- en overnameovereenkomst. Visumliberalisatie wordt dus alleen verleend als deze landen onomstotelijk hebben aangetoond de vereiste maatregelen te hebben ingevoerd en structureel naleven. Er wordt dus een stevige resultaatsverplichting gelegd bij de landen die hiervoor in aanmerking willen komen<sup>2</sup>. In de recente praktijk rond de landen van de Westelijke Balkan en de Oostelijke Partnerschapslanden Oekraïne en Moldavië, zijn de eisen waar landen aan moeten voldoen voordat zij in aanmerking kunnen komen

<sup>1</sup> VERORDENING (EG) Nr. 539/2001 VAN DE RAAD van 15 maart 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.

<sup>2</sup> Op grond van het EU-werkingsverdrag kan, als de lidstaten daar geen risico's in zien, ook zonder een actieplan via de reguliere wetgevingsprocedure worden besloten tot het verlenen van visumliberalisatie (bijvoorbeeld in het recente geval van visumliberalisatie voor Taiwan).

voor visumliberalisatie vastgelegd in een visumactieplan. Voortgang wordt gemonitord door de Commissie. Deze actieplannen bestaan uit vier hoofdstukken met specifieke voorwaarden:

1. Documentveiligheid, inclusief biometrie (o.a. biometrische paspoorten volgens internationale standaarden; beveiliging van gegevens; corruptiebestrijding paspoortuitgifte);
2. Illegale migratie, inclusief terug- en overname (o.a. grensbewaking; migratiebeleid en implementatie; asielwetgeving);
3. Openbare orde en nationale veiligheid (o.a. strijd tegen georganiseerde misdaad en terrorisme; aanpak van corruptie; juridische samenwerking);
4. Externe betrekkingen en fundamentele vrijheden (o.a. bescherming van minderheden; mensenrechtenstandaarden).

Het kabinet hecht er aan dat een eenmaal ingezet proces naar visumliberalisatie op basis van een geconditionaliseerd actieplan stap-voor-stap plaatsvindt, waarbij voortgang wordt gemeten op basis van concrete implementatie van de voorwaarden. Dit betekent dat er geen sprake kan zijn van vaste tijdspaden of einddata («kalenderfixatie»): de inhoud is leidend. Ieder land wordt hierbij op zijn eigen merites beoordeeld. Daarnaast dient uit een door de Commissie uitgevoerd technisch-inhoudelijk vooronderzoek, via een zogenaamde «*impact assessment*», te blijken dat de opheffing van de visumplicht geen extra risico's oplevert op de genoemde terreinen. Het vereiste van een «*impact assessment*» is op aandringen van Nederland in de Raad vastgelegd als voorwaarde voor zowel de huidige als toekomstige visumliberalisatietrajecten voor de bureaus van de EU. Op basis hiervan kunnen, voordat een visumliberalisatietraject een beslissende fase ingaat, de bovengenoemde voorwaarden zo nodig nader worden aangescherpt en mogelijke gevaren van visumvrijstelling worden afgewogen tegen de voordelen. Het is aan de landen zelf om vervolgens passende maatregelen te nemen.

In de uiteindelijke afweging over visumliberalisatie voor derde landen spelen, naast de noodzaak tot vervulling van alle genoemde voorwaarden, ook de relaties van de EU met derde landen alsmede regionale coherentie een belangrijke rol. Het spreekt natuurlijk voor zich dat een dergelijk traject gebaseerd is op reciprociteit: de betrokken landen dienen de visumplicht voor ingezetenen van Schengenlidstaten eveneens op te heffen.

#### *Noodremprocedure*

Het kabinet is van mening dat ook nadat landen toe zijn gevoegd aan de lijst voor visumliberalisatie, het mogelijk moet zijn om in geval van een plotselinge noodsituatie de visumliberalisatie tijdelijk op te schorten zodat direct maatregelen kunnen worden genomen om de problemen aan te pakken.

Mede op aandringen van Nederland heeft de Commissie in de JBZ-Raad van 8 en 9 november 2010, waar werd besloten over visumvrijstelling voor Albanië en Bosnië-Herzegovina, een verklaring aangenomen waarin is vastgelegd dat er zowel een versterkt monitoringsmechanisme voor de Westelijke Balkan zal worden opgezet alsmede een noodremprocedure zal worden uitgewerkt, op basis van artikel 78 lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (zie Verslag JBZ-Raad 8–9 november 2010, Kamerstuk 32 317, nr. 27 en overige onder voetnoot<sup>1</sup>).

De Commissie heeft op 1 juni 2011 een voorstel voor een noodremprocedure uitgebracht en gepresenteerd in de JBZ-Raad van 9 en 10 juni 2011 (zie verslag JBZ-Raad, Kamerstuk 32 317, nr. 66). Het voorstel betreft de aanpassing van Verordening 539/2001, zodat visumliberalisatie snel kan

<sup>1</sup> Antwoorden op Kamervragen inzake opheffen van de visumplicht voor Albanen en Bosniërs, 8 december 2010, Kamerstuk 30 573, nr. 58; Verslag van het Spoeddebat over de opheffing van de visumplicht voor Albanië en Bosnië-Herzegovina d.d. 14 december 2010, Handelingen 2010–2011, Tweede Kamer 34, pagina 44–55.

worden opgeschort in geval van spoedeisende situaties. Deze noodrem-procedure zal gelden voor alle landen die zijn opgenomen in de lijst van derde landen waarvan de onderdanen geen visum nodig hebben.

Het voorstel van de Commissie wordt naar verwachting in het najaar door de Raad inhoudelijk besproken. Het kabinet zal er op inzetten dat de noodremprocedure snel en efficiënt kan worden ingezet bij plotselinge ontwikkelingen die te maken hebben met een abnormaal hoge instroom, misbruik van asielprocedures, het niet meewerken aan terug- en overname en gevaren voor de openbare orde of nationale veiligheid. Voor een nadere uiteenzetting van de Nederlandse positie wordt verwezen naar het desbetreffende BNC-fiche<sup>1</sup>.

## **Visumbeleid voor de naaste burenen van de Unie**

### *Westelijke Balkan*

Eind 2009 zijn *Servië*, *Macedonië* en *Montenegro* toegevoegd aan de lijst van landen van wie de inwoners die in bezit zijn van een biometrisch paspoort zonder visum naar het Schengengebied kunnen reizen. Op de JBZ-Raad van 8 en 9 november 2010 besloot de Raad de visumplicht voor onderdanen van *Albanië* en *Bosnië-Herzegovina* eveneens af te schaffen (verslag JBZ-Raad 8-9 november 2010, Kamerstuk 32 317, nr. 27). Met genoemde landen werden al EU terug- en overnameovereenkomsten afgesloten. Behoudens Kosovo kunnen de inwoners van alle landen van de Westelijke Balkan nu zonder visum naar het Schengengebied reizen.

Het eveneens tijdens de JBZ-Raad van november 2010 overeengekomen monitoringsmechanisme voor de landen van de Westelijke Balkan is sinds eind 2010 van start gegaan. Via reguliere rapportages van FRONTEX (het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de EU buitengrenzen) worden de lidstaten geïnformeerd over de gevolgen van de visumliberalisatie voor de landen van de Westelijke Balkan (zie ook verslag JBZ-Raad 9 en 10 juni 2011). De Commissie en de lidstaten kunnen hiermee in een vroeg stadium migratie- en asieltrends signaleren en de desbetreffende overheden hierop aanspreken. Zo heeft Eurocommissaris Malmström (Binnenlandse Zaken) afgelopen juni zowel Servië als Macedonië aangespoord additionele maatregelen te nemen om het hoge aantal ongegronde asielaanvragen uit deze landen in EU-landen terug te dringen. De FRONTEX-rapportages worden eveneens meegenomen in de reguliere dialoog met de landen van de Westelijke Balkan in het kader van de Stabilisatie- en Associatieovereenkomsten en in het kader van de voortgangsrapportages voor het EU-toetredingsproces.

Uit de tot nu toe ontvangen rapportages blijkt dat vooral Zweden, Duitsland en België te maken hebben met een verhoogd aantal ongegronde asielaanvragen van personen sinds de visumvrijstelling. Het gaat hierbij vooral om minderheidsgroepen uit Servië (Roma) en Macedonië (etnisch Albanen). In Nederland is het aantal asielaanvragen uit de Westelijke Balkan sinds de visumliberalisatie niet substantieel toegenomen. Op twee momenten (maart 2010 en april/mei 2011) heeft een hoger dan gemiddeld aantal Macedoniërs in Nederland asiel aangevraagd. Macedonische vreemdelingen van wie de asielaanvraag is afgewezen moeten Nederland verlaten. Hierbij worden zij ondersteund door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Asielaanvragen uit de Balkanlanden worden vaker via de algemene asielprocedure in behandeling genomen en de vergoeding die onder andere Macedoniërs tot voor kort ontvingen bij zelfstandige terugkeer naar eigen land is geschrapt. Nederland heeft na signalering van de verhoogde instroom bij de Macedonische regering aangedrongen om maatregelen te nemen om

<sup>1</sup> BNC-Fiche « Verordening vaststelling van de lijst visumplicht voor derdelanders», Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie, Kamerstuk 22 112, nr. 1191, 14 juli 2011.



misbruik van de visumvrijstelling te voorkomen. Macedonië heeft inmiddels een actieplan ontwikkeld om misbruik tegen te gaan, waarover nauw overleg plaatsvindt met de Commissie en de lidstaten.

*Kosovo* heeft aangegeven evenals de andere landen van de Westelijke Balkan in aanmerking te willen komen voor visumliberalisatie. De Commissie steunt dit voornemen en wil hierover met Kosovo een dialoog starten. Het doel van een dialoog is om een geconditionaliseerd actieplan te ontwikkelen, toegesneden op de specifieke kenmerken van Kosovo. Nadat een actieplan te zijner tijd is vastgesteld, zal Kosovo aan alle daarin opgenomen voorwaarden moeten voldoen voordat door de Raad kan worden besloten tot visumliberalisatie. Naar verwachting zal het hele traject ruime tijd in beslag nemen. Het kabinet steunt het basisprincipe dat ook de inwoners van Kosovo op termijn vrij moeten worden gesteld van de visumplicht. Voor het uiteenvallen van Joegoslavië genoten alle inwoners al visumvrijverkeer voor de EU (de visumplicht is begin jaren »90 weer ingevoerd). Een perspectief op visumliberalisatie is onderdeel van het EU-integratiebeleid voor de landen van de Westelijke Balkan, waaronder voor Kosovo. Het vereenvoudigen van contacten tussen mensen vergroot de handelsmogelijkheden en stelt de bevolking van Kosovo in staat beter bekend te worden met de EU. Dit is een wederzijds belang.

Sommige EU-lidstaten willen visumliberalisatie voor Kosovo echter versneld invoeren als tegenprestatie voor de constructieve deelname van Kosovo in de dialoog met Servië. Het kabinet houdt deze onderwerpen strikt gescheiden. Net als de andere landen dient Kosovo onverkort aan alle relevante criteria te voldoen om voor visumliberalisatie in aanmerking te komen. Voortgang dient plaats te vinden op basis van concrete resultaten, zonder vaste tijdspaden.

Hoewel de Commissie eigenstandig kan besluiten een visumdialoog met Kosovo aan te gaan, is het kabinet van mening dat de Commissie er goed aan zou doen een dialoog pas te starten als Kosovo heeft aangetoond aan de basisvoorwaarden hiervoor te voldoen (zie Kamerbrief «Uitbreiding van de Europese Unie», d.d. 29 november 2010, Kamerstuk 23 987, nr. 112). Het gaat hierbij om het beschikken over migratiewetgeving die aan Europese standaarden voldoet. Ook dient er een effectief systeem te zijn voor de re-integratie van terugkerende Kosovaren. Het kabinet wacht een beoordeling van de Commissie over de Kosovaarse voortgang op deze aspecten af.

#### *Oostelijk Partnerschap en Rusland: visumfacilitatie en de weg naar visumliberalisatie op termijn*

Met een aantal landen is in het verleden al visumfacilitatie- en bijbehorende terug- en overnameovereenkomsten gesloten: Rusland (2007), Oekraïne (2008), Moldavië (2008) en Georgië (2011). Bij de lancering van het Oostelijk Partnerschap op 7 mei 2009 is afgesproken dat met deze landen zal worden gewerkt aan het versterken van de mobiliteit voor onderdanen, waaronder visumliberalisatie als langetermijndoelstelling. Een groot aantal EU-lidstaten en de landen van het Oostelijk Partnerschap zelf, hechten sterk aan dit perspectief en dringen aan op snelle, concrete stappen (zie ook Verslag Ministeriële Bijeenkomst Oostelijk Partnerschap in het verslag RBZ 13 december 2010, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1011). Het perspectief op visumliberalisatie is recent opnieuw bevestigd in de Commissiemededeling over het nieuwe Nabuurschapbeleid van 25 mei 2011<sup>1</sup> en in de op de Raad van juni 2011 aangenomen conclusies hierover (zie verslag RBZ 20 juni 2011, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1074).

<sup>1</sup> «A new response to a changing Neighbourhood»; BNC-fiche Mededeling Herijking Nabuurschapbeleid, 15 juni 2011, Kamerstuk 22 112, nr. 1184.

Het kabinet onderschrijft het principe dat in het kader van het Oostelijk Partnerschap gewerkt wordt aan het verbeteren van de mobiliteit van onderdanen. Wederzijdse contacten zijn een belangrijk onderdeel in het proces van politieke en economische toenadering van deze landen tot de EU. Daarnaast versterkt dit het economisch verkeer met deze landen, waaronder in de toerismesector. Hier ligt ook een belang voor Nederland, als grote investeerder in de regio (3<sup>e</sup> investeerder in Oekraïne en Georgië). Aan de afspraken die met de oostelijke partners op dit terrein zijn gemaakt wordt niet getornd, maar het kabinet is van mening dat ook de landen van het Oostelijk Partnerschap moeten voldoen aan de strikte voorwaarden voor visumliberalisatie.

Met *Oekraïne* is tijdens de EU-Oekraïne Top van 22 november 2010 een concreet actieplan overeengekomen en Oekraïne werkt nu aan de vervulling van de voorwaarden daarvan. In dit plan zijn, mede op Nederlands aandringen in de Europese Raad, strenge criteria en uitgangspunten opgenomen, waaronder de eis dat de Commissie een *impact assessment* over de mogelijke gevolgen op het gebied van immigratie en veiligheid aan de lidstaten overlegt voordat volgende stappen kunnen worden gezet (zie verslag van de Europese Raad van 29–30 oktober 2010, kamerstuk 21 501-20 nr. 489). Ook met *Moldavië* heeft de EU een concreet visumactieplan afgesproken, langs dezelfde lijnen en voorwaarden als het actieplan voor Oekraïne (zie verslag RBZ 13 december 2010, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1011).

Voor zowel Oekraïne als Moldavië geldt dat zij de bestaande visumfacilitatie- en terug- en overnameovereenkomsten goed dienen uit te voeren. In de praktijk verloopt implementatie zonder noemenswaardige problemen en beide landen hebben de visumplicht voor onderdanen uit EU-lidstaten al afgeschaft. De Commissie zal waarschijnlijk in september 2011 de eerste voortgangsrapportages over de implementatie van de actieplannen door Oekraïne en Moldavië presenteren. Het kabinet wacht deze rapportages en bijbehorende *impact assessments* af en benadrukt daarbij dat het van mening is dat aan alle voorwaarden moet zijn voldaan voordat stappen naar de volgende fase van de actieplannen kunnen worden genomen.

Met *Georgië* zijn op 1 maart 2011 visumfacilitatie- en terug- en overnameovereenkomsten in werking getreden. Georgië heeft aangegeven eveneens in aanmerking te willen komen voor een concreet actieplan voor visumliberalisatie. Het kabinet is van mening dat Georgië eerst een positief *track record* dient op te bouwen bij de tenuitvoerlegging van de visumfacilitatie- en terug- en overnameakkoorden alvorens kan worden ingestemd met een concreet visumliberalisatie actieplan. De Commissie zal dit najaar concept onderhandelingsmandaten aan de lidstaten voorleggen om ook met *Armenië* en *Azerbeidjan* te gaan onderhandelen over visumfacilitatie- en terug- en overnameovereenkomsten.

In het geval van *Wit-Rusland* onderstreept het kabinet dat een toekomstig visumfacilitatieakkoord in het teken moet staan van het versterken van de relaties met de bevolking en het maatschappelijk middenveld, zoals is vastgelegd in de door de Raad aangenomen conclusies van 20 juni 2011 (zie ook verslag RBZ 20 juni 2011, Kamerstuk 21 501-02, nr. 1074). Een visumfacilitatieakkoord dient dan ook vooral gericht te zijn op het ondersteunen van specifieke doelgroepen zoals mensenrechtenverdedigers en niet op het regime in Minsk. Houders van Wit-Russische diplomatieke en dienstpaspoorten komen wat Nederland betreft dus niet in aanmerking voor een versoepeld visumregime. Tevens dient een EU terug- en overnameovereenkomst te worden afgesloten.

## Het Europees Kampioenschap Voetbal 2012 in Polen & Oekraïne

- Van 8 juni tot 1 juli 2012. Speelsteden in Polen (Warschau, Gdansk, Poznan, Wroclaw) en Oekraïne (Kiev, Lviv, Charkov en Donetsk). Het Nederlands elftal speelt de eerste wedstrijden waarschijnlijk in Oekraïne.
- Nederlandse supporters hebben géén visumplicht voor Polen of Oekraïne. Nederlanders hoeven dus ook geen visum aan te vragen om wedstrijden van het Nederlands elftal te volgen.
- Tijdens en voorafgaande aan de wedstrijden EURO 2012 zullen er aan de Pools-Oekraïne grens doorlaatposten worden ingesteld met als doel een vlotte controle en doorstroom van supporters-verkeer tussen beide landen.
- Oekraïners zijn wel visumplichtig voor Polen. Het Oekraïense elftal zal echter pas op zijn vroegst in de halve finales in Polen spelen. Als dit het geval is zal Polen extra capaciteit inzetten om grote aantallen visumaanvragen te kunnen behandelen. Voor visumverlening zullen de reguliere EU-toetsingscriteria en regelgeving gelden.

Met de *Russische Federatie* wordt in het kader van de reguliere visum-dialoog ook gesproken over stappen voor toekomstig visumvrij reizen. Rusland hecht hier grote waarde aan en het onderwerp keert veelvuldig op de halfjaarlijkse EU-Rusland Toppen terug. De EU en Nederland hebben eveneens belang bij afspraken met Rusland hierover. Er bestaat een druk zakelijk en economisch verkeer tussen Rusland en de EU, dat nu door de wederzijdse (en vooral in Rusland bewerkelijke) visumplicht wordt bemoeilijkt. Dit is ook in het belang van Nederland, als een van de grootste buitenlandse investeerders in Rusland. Ook wordt hierdoor nog niet het volle potentieel van het Russische toerisme benut. Op dit moment wordt met Rusland de concrete invulling van de voorwaarden voor visumvrijstelling uitgewerkt. Reciprociteit is een essentieel onderdeel hiervan: Rusland dient de visumplicht voor onderdanen uit EU-lidstaten eveneens af te schaffen. Het kabinet houdt hierbij vast aan de bestaande voorwaarden zoals die ook aan andere landen worden gesteld en hecht eraan dat toekomstige stappen worden gezien in de volle breedte van de EU-Rusland relatie. Met Rusland is al een EU terug- en overnameovereenkomst overeengekomen.

### *Noord-Afrika*

Met de zuidelijke buren van de EU zijn geen afspraken gemaakt over een versoepeld visumbeleid; inwoners van deze landen zijn visumplichtig. In het kader van de politieke ontwikkelingen in deze regio en de recente vluchtelingenstromen heeft de Commissie in haar mededeling over een dialoog over migratie, mobiliteit en veiligheid met het zuidelijke middellandse zeegebied van 24 mei 2011 voorstellen gepresenteerd om met deze landen gestructureerde partnerschappen aan te gaan om te komen tot een beter beheer van migratiestromen (zie ook verslag JBZ-Raad 9 en 10 juni 2011, Kamerstuk 32 317, nr. 66). In eerste instantie wordt samenwerking beoogd in de vorm van het aangaan van «mobiliteitspartnerschappen» met *Tunesië*, *Egypte* en *Marokko*. Het kabinet steunt deze aanpak, maar is van mening dat de samenwerking moet zijn gebaseerd op duidelijke voorwaarden. Deze landen dienen de nodige inspanningen te leveren om illegale migratie tegen te gaan en goed samen te werken bij het terug- en overnemen van eigen onderdanen en derdelanders. De EU en Nederland hebben hier veel mee te winnen. Deze strenge voorwaarden zijn vastgelegd in de conclusies van de Europese Raad van juni 2011. Deze partnerschappen dienen bovendien te worden ingebed binnen het

brede Nabuurschapbeleid van de Unie, zodat ook kan worden gewerkt aan de onderliggende oorzaken van migratie, zoals de opbouw van een democratische rechtsstaat en het vergroten van kansen op de arbeidsmarkt voor jongeren.

In het kader van deze mobiliteitspartnerschappen zal ook de mogelijkheid bestaan om voor individuele landen mogelijkheden te onderzoeken om visumfacilitatie- en terug- en overnameovereenkomsten te sluiten. Het kabinet is bereid welwillend te kijken naar mogelijkheden voor visumfacilitatie voor specifieke doelgroepen zoals studenten, academici, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en zakenlieden. Hierbij dient de EU evenzeer met kracht het belang van terug- en overnameovereenkomsten te onderstrepen en landen hierop aan te spreken: indien landen niet bereid zijn op dit terrein goed samen te werken dan kan in de visie van het kabinet evenmin worden overgegaan tot het afsluiten van een visumfacilitatie-overeenkomst.

Het kabinet heeft tegelijkertijd in de Raad duidelijk gemaakt dat Nederland vanwege de veiligheids- en migratieaspecten, de onzekere toekomst en de interne politieke situatie in de regio geen voorstander is van visumliberalisatie voor de bredere bevolking van de zuiderburen van de Unie. Visumliberalisatie is voor deze regio dus niet aan de orde. De instroom van kansarmen die naar de Unie afreizen moet worden tegengegaan.

### *Turkije*

Meerdere EU-lidstaten zijn van mening dat ook met *Turkije* afspraken moeten worden gemaakt over visumliberalisatie. Voor Turkije zelf is dit een belangrijke wens en Turkije wijst hierbij op het eigen EU-perspectief. Turkije is samen met Kosovo de enige (potentiële) kandidaat-lidstaat waarmee niet over visumliberalisatie wordt gesproken. Turkije wijst hierbij, evenals de Commissie en verscheidene EU-lidstaten, ook op visumliberalisatietrajecten met landen die geen concreet toetredingsperspectief hebben (Oekraïne, Moldavië, Rusland). Ook worden de hoge economische groeicijfers van Turkije en de interesse van het Turkse bedrijfsleven in Europa naar voren gebracht. Turkije geldt momenteel als een van onze belangrijkste handels- en investeringspartners van landen buiten de EU, ook voor Nederland. Daarnaast benadrukt Turkije het belang van visumliberalisatie voor het versterken van de vele contacten tussen inwoners uit Turkije en de EU.

Het kabinet is van mening dat afspraken over visumliberalisatie voor Turkije, ook gelet op de relatie met de integratie- en immigratieproblematiek, thans niet aan de orde zijn (zie ook Kamerbrief EU Uitbreiding, 30 november 2010). Voor het kabinet komt dit perspectief eerst in beeld wanneer er een goed functionerende terug- en overnameovereenkomst is en er voldoende waarborgen op het gebied van de rechtsstaat en fundamentele rechten zijn (de criteria van onderhandelingshoofdstuk 23). Wel is het kabinet bereid te bezien in hoeverre Europese afspraken over een visumfacilitatie-overeenkomst voor specifieke Turkse doelgroepen (zakenlieden, academici, professionals, maatschappelijke organisaties) mogelijk zijn. Dit is zeker ook in het belang van Nederland. Vooralsnog ligt hierover overigens nog geen voorstel van de Commissie.

Het kabinet hecht zoals gezegd in dit verband veel waarde aan op 24 en 25 februari 2011 door de Raad goedgekeurde terug- en overnameovereenkomst met Turkije (zie Verslag JBZ-Raad 24 en 25 februari 2011, Kamerstuk 32 317, nr. 44). Deze overeenkomst regelt de terugname van eigen onderdanen door Turkije, alsmede de overname van derdelanders en staatlozen en de doorgeleiding van onderdanen afkomstig uit derde

landen naar het land van herkomst. Met deze overeenkomst zal de feitelijke uitzetting van vreemdelingen uit Nederland en uit de EU worden vergemakkelijkt. Het kabinet verwacht van Turkije dat het alles in het werk zal stellen om deze overeenkomst te ondertekenen, te ratificeren en vervolgens te implementeren.

In de conclusies van de Raad van februari 2011 is afgesproken dat met Turkije een brede dialoog zal worden aangegaan over visa, mobiliteit en migratie, waarbij zal worden gesproken over verbeterde samenwerking op het terrein van visumkwesties en praktische verbeteringen voor Turkse visumaanvragers. Het kabinet benadrukt hierbij dat deze conclusies geen mandaat vormen voor de Commissie voor onderhandeling over visumfacilitatie of -liberalisatie; hiervoor is een separaat besluit nodig. Dit is op verzoek van een aantal lidstaten, waaronder Nederland, ook specifiek opgenomen in de notulen van de vergadering.