

Vergaderjaar 2013–2014

**33 943**

**EU-voorstellen: Visapakket COM (2014) 163, 164 en 165<sup>1</sup>**

**A**

## **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 5 augustus 2014

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad<sup>2</sup>, heeft op 24 juni 2014 het Commissievoorstel voor een herschikking van de verordening betreffende de visumcode van de Unie (COM(2014)164) en het Commissievoorstel voor een verordening tot vaststelling van een rondreisvisum (COM(2014)163) besproken. Naar aanleiding daarvan heeft zij de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op 1 juli 2014 een brief gestuurd.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, heeft mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, op 31 juli 2014 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-Raad, Van Dooren

<sup>1</sup> Zie E140014 en E140015 op [www.europapoort.nl](http://www.europapoort.nl).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), G.J. de Graaf (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA) (*voorzitter*), Beckers (VVD), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), vac. (PVV) (*vicevoorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Swagerman (VVD), Gerkens (SP).

## **BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN VASTE COMMISSIE VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL / JBZ-RAAD**

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 1 juli 2014

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad (I&A/JBZ) heeft op 24 juni 2014 het Commissievoorstel voor een herschikking van de verordening betreffende de visumcode van de Unie (COM(2014)164) en het Commissievoorstel voor een verordening tot vaststelling van een rondreisvisum (COM(2014)163) besproken. De leden van de fracties van D66 en van GroenLinks hebben hierbij de volgende opmerkingen en vragen. De leden van de fractie van de SP sluiten zich hierbij aan.

### **Algemeen**

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorstellen voor herschikking van de verordening betreffende de visumcode en de verordening tot vaststelling van een rondreisvisum. Deze leden hebben enkele vragen over het laatste voorstel.

De Nederlandse regering acht de voorstellen in overeenstemming met de subsidiariteitstoets, maar heeft wel een aantal inhoudelijke vragen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar een nadere opheldering ten aanzien van de herschikking en wijziging van de visumcode.

### **Rondreisvisum**

#### **Groep reizigers**

Dit voorstel heeft als doel een nieuw type visum in te voeren. Het rondreisvisum kan door bijvoorbeeld zakenlieden, sporters, toeristen en artiesten worden aangevraagd. Deze groep reizigers komt niet in aanmerking voor een lang verblijf visum. De regering heeft aangegeven dat zij het van belang acht dat de afgifte van het rondreisvisum beperkt blijft tot de bovenstaande groep reizigers. De leden van de D66-fractie vragen of de regering dit nader kan toelichten. Kunnen stages in het kader van hoger onderwijs en uitwisselingen hier ook onder worden begrepen?

### **Controle en handhaving**

De regering vindt de handhaving in de verordening tot vaststelling van het rondreisvisum onvoldoende gewaarborgd. Volgens de regering bestaat het risico dat reizigers dit voorstel misbruiken om het reguliere beleid voor lang verblijf te omzeilen, bijvoorbeeld door langer dan 90 dagen in een lidstaat te verblijven om illegale arbeid te verrichten. Welke mogelijkheden bestaan er volgens de regering om dergelijk misbruik te voorkomen, vragen de leden van de D66-fractie.

Het rondreisvisum maakt het mogelijk om in twee of meer lidstaten tot maximaal een jaar in het Schengengebied te verblijven. De periode kan verlengd worden tot maximaal twee jaar indien men niet langer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen in dezelfde lidstaat verblijft. De regering geeft aan bereid te zijn in te stemmen met de introductie van het rondreisvisum mits de controle en de handhaving kan worden gewaarborgd. Daarom zal de regering proberen om het maximum verblijf van twee jaar te wijzigen naar één jaar. Deze leden zouden graag van de regering een toelichting ontvangen over welk verschil twee of één jaar maximum verblijf maakt bij de waarborging van de controle. Volgens de regering moet er een juiste balans bestaan tussen de ondersteuning van visumaanvragers om de economie te stimuleren en het tegengaan van risico's op het gebied van illegale immigratie en binnenlandse veiligheid. De regering is nog niet overtuigd dat deze balans

met dit voorstel zal worden bereikt. Moeten er volgens de regering, naast de lengte van het maximum verblijf, nog meer wijzigingen in het voorstel komen waardoor deze balans wel wordt bereikt? Welke voorwaarden voor waarborging van de controle heeft de regering voor ogen?

#### Wijziging Schengenuitvoeringsovereenkomst

Voorts roept ook het voorstel om de Schengenuitvoeringsovereenkomst te wijzigen bij de leden van de D66-fractie vragen op. Door de wijziging van artikel 20 lid 2 zal Nederland verplicht zijn bilaterale overeenkomsten, die betrekking hebben op visumvrij kort verblijf, met bevriende staten buiten werking te stellen. Deze leden delen met de regering de bezwaren tegen de in haar ogen onnodige gevolgen die aan deze wijziging verbonden zijn, in het bijzonder de beperking die hiervan het gevolg is voor de vrijheid van reizen van onderdanen van staten waarmee Nederland nu nog bilaterale verdragen heeft die vrijstelling van visumplicht regelen. Naar het oordeel van de regering is artikel 20 lid 2 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst bovendien niet strijdig met de Verdragen. Deze leden stellen een nadere toelichting op dit standpunt op prijs. Nu vele lidstaten dergelijke bilaterale vrijstellingsovereenkomsten met derde landen hebben, achten deze leden de kans groot dat een lobby om op dit punt de voorstellen van de Commissie te wijzigen succesvol kan zijn. Heeft de regering hiertoe inmiddels actie ondernomen en heeft deze actie resultaat?

#### Herschikking en wijziging Verordening Visumcode

##### Nationale luchthavenvisumvereiste voor bepaalde nationaliteiten

De regering verzet zich tegen de maximale geldingsduur van een nationale luchthavenvisumvereiste voor bepaalde nationaliteiten. De leden van de GroenLinks-fractie hebben de indruk dat de Nederlandse regering een heel andere visie hebben op de functie van een dergelijk visum dan de Commissie: de Commissie koppelt de invoering aan een substantiële toename van het aantal irreguliere migranten uit een bepaald land, terwijl de regering het wil benutten voor bepaalde risicovolle nationaliteiten. Is deze indruk juist, en kan de regering dit verschil nader toelichten? Is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat een dergelijk visumvereiste een uitzonderingsbepaling betreft? Hoe oordeelt de regering de impact op de Europese harmonisatie van het visumbeleid wanneer er geen Europese criteria en beperkte duur gelden voor een luchthavenvisumvereiste? Wat zijn de criteria die de Nederlandse regering hanteert voor het bepalen of een nationaliteit behoort tot de categorie risicovolle nationaliteiten? Toetst zij periodiek aan die criteria om te bepalen of een nationaliteit nog steeds terecht tot de betreffende categorie behoort?

##### Verplichte vertegenwoordiging

De regering heeft eveneens bezwaren tegen de verplichte vertegenwoordiging. Ziet deze verplichte vertegenwoordiging ook op de afgifte van visa voor lang verblijf, de mvv? De leden van de GroenLinks-fractie zien in de verplichte vertegenwoordiging een belangrijke serviceverlening voor aanvragers, omdat het niet meer nodig is naar een buurland te reizen voor een visum. Met name voor gezinsleden van vluchtelingen zou dit een uitkomst betekenen, omdat het hen een vaak gevaarlijke dubbele reis bespaart (eerst voor de aanvraag en mogelijke DNA test, en vervolgens om de mvv op te halen). Erkent de regering deze voordelen?

Volgens de regering zou hiermee het risico ontstaan van extra Dublin claims. Kan ze dit onderbouwen? Zou de uitkomst niet evengoed neutraal kunnen uitpakken, omdat migranten zich ook tot ambassades van andere landen moeten wenden bij afwezigheid van een Nederlandse ambassade in een bepaald land? Zou het bezwaar van Nederland niet ook anders

kunnen worden opgelost, bijvoorbeeld door formeel de lidstaat van bestemming als verantwoordelijke lidstaat voor een mogelijk asielverzoek te erkennen?

#### Humanitaire visa

De regering stelde onlangs dat ze geen voorstander is van het herinvoeren van humanitaire visa. Zou het voor de regering minder bezwaarlijk zijn als hierover op Europees niveau afspraken worden gemaakt? Acht zij de onderhandelingen over de wijziging van de Visumcode niet een goed moment om te bespreken of deze vorm van veilige overkomst van vluchtelingen niet Europabreed kan worden ingevoerd? Dat zou tevens ook een respons zijn op de aanbevelingen van de Taskforce Middellandse Zeegebied, die de JBZ-Raad van 5 en 6 juni jl. volgens het verslag heeft onderschreven, aldus stellen de leden van de GroenLinks-fractie.

De commissie ziet graag de beantwoording van de vragen binnen vier weken na dagtekening van deze brief tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel /  
JBZ-Raad,  
G. ter Horst

## **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 juli 2014

Antwoorden van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, op vragen van de leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad (ingezonden op 1 juli 2014 met kenmerk 155457u)

1. Kan de regering nader toelichten waarom zij het van belang acht dat de afgifte van het rondreisvisum beperkt blijft tot zakenlieden, sporters, toeristen en artiesten? Kunnen stages in het kader van hoger onderwijs en uitwisselingen hier ook onder worden begrepen?
2. Welke mogelijkheden bestaan er volgens de regering om te voorkomen dat het rondreisvisum wordt misbruikt om het reguliere beleid voor lang verblijf te omzeilen?
3. Kan de regering bij de waarborging van de controle op het rondreisvisum, het verschil toelichten tussen twee of één jaar maximum verblijf? Moeten er volgens de regering, naast de lengte van het maximum verblijf, nog meer wijzigingen in het voorstel komen om tot een balans te komen tussen ondersteuning van visumaanvragers om de economie te stimuleren en het tegengaan van risico's op het gebied van illegale immigratie en binnenlandse veiligheid? Welke voorwaarden voor waarborging van de controle heeft de regering voor ogen?

Antwoord 1 t/m 3

Zoals in het fiche is aangegeven zal Nederland alleen instemmen met het rondreisvisum, als de controle op de maximale termijn van 90 dagen per lidstaat kan worden gewaarborgd. Het voorstel is nog onvoldoende uitgewerkt om te bepalen op welke wijze deze controle kan worden uitgevoerd en welke andere voorwaarden nodig zijn. Nederland zal de Commissie daarom verzoeken hiertoe een uitgewerkt voorstel te presenteren.

Ook als het mogelijk blijkt om de maximale termijn per lidstaat te handhaven, is het van belang om een aantal aanvullende voorwaarden te hanteren. Zo zal het visum alleen verstrekt moeten worden als is aangetoond dat de aanvrager voor een langere periode in verschillende lidstaten moet verblijven, en een (Schengen) kort verblijf visum of een (nationaal) lang verblijf visum niet voldoen. In aanvulling hierop kan het beperken van de maximale termijn tot 1 jaar en het benoemen van specifieke doelgroepen helpen te voorkomen dat het rondreisvisum wordt misbruikt om het reguliere beleid voor lang verblijf te omzeilen.

Het vaststellen van de doelgroepen die hiervoor in aanmerking komen zal moeten gebeuren op basis van duidelijke en toetsbare voorwaarden die strenger zijn dan de voorwaarde voor een gewoon visum. Welke groepen dat uiteindelijk zijn is op dit moment nog niet precies vast te stellen. Van eerder genoemde doelgroepen zoals rondreizende artiesten en sporters is bekend dat ze behoefte hebben aan een dergelijk visum. Verwacht kan bovendien worden dat zij voldoende bewijsstukken kunnen overleggen om de noodzaak voor een dergelijk visum te onderbouwen, en het aannemelijk te maken dat ze na afloop van het visum weer zullen terugkeren naar het land van herkomst. Het ligt niet direct voor de hand dat ook stagiaires en uitwisselingsstudenten in aanmerking zullen komen

voor het rondreisvisum. Deze personen komen namelijk vaak al in aanmerking voor een nationaal visum lang verblijf. In de richtlijn voor Intra Corporate Transferees en het voorstel voor de richtlijn over toelating en verblijf van onderzoekers, studenten etc. zijn bovendien reeds voorstellen gedaan die de mobiliteit van deze doelgroepen vergemakkelijken.

4. Kan de regering nader toelichten waarom, naar haar oordeel, artikel 20, tweede lid, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst niet strijdig is met de Verdragen? Heeft de regering inmiddels actie ondernomen om de voorstellen van de Commissie op het gebied van bilaterale vrijstellingsovereenkomsten te wijzigen, en heeft deze actie resultaat?

Antwoord 4

De Commissie heeft voorgesteld artikel 20, tweede lid, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst (SUO) gedeeltelijk in te trekken maar daarbij ook gesteld dat deze bepaling en het verlengen van verblijfsduur op grond van bilaterale overeenkomsten, in feite onverenigbaar is met de Verdragen. Het kabinet heeft het nodig geacht te reageren op deze stelling aangezien de lidstaten op grond van artikel 351 van het EU-Werkingsverdrag verplicht zijn om een dergelijke onverenigbaarheid op te heffen indien er inderdaad sprake is van onverenigbaarheid met de Verdragen. Op basis van artikel 20, eerste lid, SUO, mag een niet-visumplichtig persoon maximaal drie maanden binnen een periode van zes maanden in het Schengengebied verblijven. Artikel 20, tweede lid, SUO is een expliciete uitzondering op het eerste lid en geeft iedere overeenkomstsluitende Partij het recht om krachtens bepalingen van een vóór de inwerkingtreding van de SUO gesloten bilaterale overeenkomst, de verblijfs-termijn van drie maanden van een vreemdeling op haar grondgebied te verlengen. Het is geformuleerd als een recht van de lidstaten. Er is geen bepaling in de Verdragen die een dergelijk recht in de weg staat. Naar de mening van het kabinet is daarom een bilaterale overeenkomst die vóór inwerkingtreding van de SUO is gesloten, en die verplicht tot het toestaan van langer verblijf dan drie maanden, niet in strijd met het Europese recht. Het voorstel voor het invoeren van een rondreisvisum is kritisch ontvangen door verschillende lidstaten, evenals het voorstel op het gebied van bilaterale vrijstellingsovereenkomsten. Na inhoudelijke besprekingen van de herziene visumcode, die thans plaatsvindt in de Raadswerkgroep Visa, zullen besprekingen over het rondreisvisum en de bilaterale overeenkomsten plaatsvinden, waarbij de inzet van het kabinet is om de bilaterale overeenkomsten te handhaven.

5. Klopt het dat de Commissie de invoering van een nationaal luchthavenvisumvereiste voor bepaalde nationaliteiten koppelt aan een substantiële toename van het aantal irreguliere migranten uit een bepaald land, terwijl de regering het wil benutten voor bepaalde risicovolle nationaliteiten? Kan de regering dit verschil nader toelichten? Betreft een dergelijk visumvereiste een uitzonderingsbepaling? Hoe oordeelt de regering de impact op de Europese harmonisatie van het visumbeleid wanneer er geen Europese criteria en beperkte duur gelden voor een luchthavenvisumvereiste? Wat zijn de criteria die de Nederlandse regering hanteert voor het bepalen of een nationaliteit behoort tot de categorie risicovolle nationaliteiten? Toetst zij periodiek aan die criteria om te bepalen of een nationaliteit nog steeds terecht tot de betreffende categorie behoort?

Antwoord 5

Ingevolge de Visumcode kunnen lidstaten in urgente gevallen van massale toestroom van illegale immigranten de luchthaventransitvisumplicht instellen voor vreemdelingen die door de internationale transitzones van luchthavens op hun grondgebied reizen. Het tegengaan van het

risico van illegaliteit als gevolg van het transiteren via Nederland is ook voor het kabinet het uitgangspunt bij de gebruikmaking van dit instrument.

In welke mate sprake is van risico's, hangt af van meerdere factoren, die per lidstaat kunnen verschillen. Kenmerkend voor Nederland is de hub-functie van Schiphol, met meer dan 300 bestemmingen en jaarlijks meer dan 50 miljoen passagiers. Daarnaast kijkt Nederland naar indicatoren als het afwijzingspercentage van visumaanvragen, de asieltijfers en de samenwerking met die landen van herkomst op het terrein van terug- en overname, de bereidheid tot verstrekking van vervangende reisdocumenten voor terugkeer, de duur van procedures, etc. Jaarlijks wordt de nationale lijst voor de luchthaventransitvisumplicht aan deze criteria getoetst. Indien daar aanleiding toe bestaat, kan ook tussentijds en ad hoc de luchthaventransitvisumplicht voor een bepaalde nationaliteit worden ingesteld of afgeschaft.

De feiten en omstandigheden voor het al dan niet instellen van de luchthaventransitvisumplicht – en dus ook de risico's – kunnen verschillen per lidstaat. Deze nationale bevoegdheid van lidstaten betreft een van de weinige uitzonderingen op de Unie-competentie ten aanzien van het gemeenschappelijke visumbeleid. Aangezien het luchthaventransit-visum geen recht geeft op toegang tot het gehele Schengengebied maar slechts tot de transitzone(s) van de luchthaven(s) binnen één lidstaat, is het kabinet van oordeel dat de inzet van dit instrument niet op gespannen voet staat met het harmonisatie-beginsel. Tegelijkertijd dient de bestrijding van illegaliteit middels dit maatwerk-instrument wel een evident gemeenschappelijk belang van de lidstaten.

Wanneer een beperkte duur zal gaan gelden voor het vereiste van de luchthaventransitvisumplicht en een voorstel van Commissie voor opname van een bepaalde nationaliteit op de gemeenschappelijke lijst voor de luchthaventransitvisumplicht uitblijft of lang op zich laat wachten in het geval van nieuwe toestromen, valt niet uit te sluiten dat Nederland daar onevenredig veel hinder van zal ondervinden vanwege de vele internationale vluchtverbindingen met Schiphol. Hierbij wordt opgemerkt dat de gemeenschappelijke lijst van luchthaventransitvisumplichtige nationaliteiten, waarvoor de Commissie voorstellen kan doen voor aanpassingen, al enkele jaren niet is gewijzigd. Dit in tegenstelling tot de nationale lijsten.

6. Ziet de verplichte vertegenwoordiging ook op de afgifte van visa voor lang verblijf, de mvv? Erkent de regering de voordelen voor met name gezinsleden van vluchtelingen, omdat het hen een vaak gevaarlijke dubbele reis bespaart? Kan de regering onderbouwen waarom hiermee het risico ontstaat van extra Dublin claims? Zou de uitkomst niet evengoed neutraal kunnen uitpakken, omdat migranten zich ook tot ambassades van andere landen moeten wenden bij afwezigheid van een Nederlandse ambassade in een bepaald land? Zou het bezwaar van Nederland niet ook anders kunnen worden opgelost, bijvoorbeeld door formeel de lidstaat van bestemming als verantwoordelijke lidstaat voor een mogelijk asiolverzoek te erkennen?

Antwoord 6

De visumcode heeft alleen betrekking op aanvragen voor visa voor kort verblijf. Het gaat om aanvragen van bijvoorbeeld toeristen, zakenlieden of mensen die hun familie willen bezoeken voor een periode korter dan 90 dagen. Gezinsleden van vluchtelingen die een MVV aanvragen vallen niet onder de visumcode.

De verplichte vertegenwoordiging zal voor landen met een groter postennetwerk dan gemiddeld, leiden tot een toename van het aantal visumaanvragen, en voor landen met een kleiner postennetwerk dan

gemiddeld juist tot een afname. Nederland behoort, samen met Frankrijk, Duitsland, Spanje en Italië, tot de landen met een groter postennetwerk. Onze posten in het buitenland zijn niet op een toename van het aantal visumaanvragen berekend. Uitbreiding van de capaciteit op de posten is om budgettaire redenen niet aan de orde.

Op grond van de Dublin III verordening [1] is de vertegenwoordigde lidstaat (de lidstaat van bestemming) verantwoordelijk voor de behandeling van een eventueel asielerzoek in geval er een vertegenwoordigingsregeling is gesloten. Als er geen vertegenwoordigingsregeling is gesloten, zoals bij verplichte vertegenwoordiging, is het afgevend land verantwoordelijk voor de asielaanvraag, en dus niet het land waarvoor het visum is afgegeven. Gelet op het brede postennet van Nederland zou dit weleens negatieve consequenties voor Nederland kunnen hebben. Het aanpassen van de Dublinverordening biedt echter geen bevredigende oplossing. Bij vertegenwoordigingsregelingen zoals we die nu kennen kunnen de lidstaten zelf bepalen door wie zij zich laten vertegenwoordigen en onder welke voorwaarden. Bij verplichte vertegenwoordiging zoals voorgesteld door de Commissie hebben lidstaten hier geen invloed op.

7. Zou het herinvoeren van humanitaire visa voor de regering minder bezwaarlijk zijn als hierover op Europees niveau afspraken worden gemaakt? Acht de regering de onderhandelingen over de wijziging van de Visumcode niet een goed moment om te bespreken of deze vorm van veilige overkomst van vluchtelingen niet Europa breed kan worden ingevoerd, mede als respons op de aanbevelingen van de Taskforce Middellandse Zeegebied, die de JBZ-Raad van 5 en 6 juni jl. volgens het verslag heeft onderschreven.

Antwoord 7

Op onderdelen is binnen het Nederlandse beleid al sprake van humanitaire visa. Zo kan er een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) worden aangevraagd met als doel nareis. Ook wordt aan uitgenodigde vluchtelingen via een MVV de mogelijkheid geboden om Nederland te kunnen binnen reizen. Voor het overige is er binnen het staande beleid geen noodzaak tot de invoering van humanitaire visa voor andere dan reeds bestaande doelen. Om die reden is er voor het kabinet ook geen noodzaak om dit verder uit te dragen op Europees niveau.

De Staatssecretaris van Veiligheid van Justitie,  
Mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken,  
F. Teeven