

Vergaderjaar 2023–2024

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3840

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 november 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Richtlijn Hoofdhuisbelasting voor mkb-ondernemingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3837)

Fiche: Herziening benchmarkverordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3838)

Fiche: Verordening voorkoming pelletverlies voor vermindering micro-plasticvervuiling (Kamerstuk 22 112, nr. 3839)

Fiche: Herziening verordening opschortingsmechanisme voor visumvrije derde landen

Fiche: Mededeling Demografie Toolbox (Kamerstuk 22 112, nr. 3841)

Fiche: Mededeling EU-stappenplan ter bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3842)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

Fiche: Herziening verordening opschortingsmechanisme voor visumvrije derde landen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijzigen van Verordening (EU) 2018/1806 wat betreft de herziening van het opschortingsmechanisme
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
oktober 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2023) 642
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0642>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken, in nauwe samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 77, tweede lid, onder a van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Op 18 oktober publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1806¹ wat betreft de herziening van het opschortingsmechanisme voor visumvrije derde landen. Het opschortingsmechanisme vormt een beschermingsinstrument tegen misbruik van visumvrij reizen. Het huidige mechanisme voorziet in tijdelijke opschorting van visumvrijheid in het geval van een substantiële toename in irreguliere migratie en in het geval van veiligheidsrisico's. Om de toenemende uitdagingen op het gebied van irreguliere migratie en veiligheidsdreigingen naar de EU het hoofd te kunnen bieden stelt de Commissie voor om het bestaande mechanisme verder te versterken en te verbeteren.

Dit voorstel volgt op de brief van de voorzitter van de Europese Commissie, Ursula von der Leyen, aan het Europees Parlement van 20 maart 2023.² In de brief kondigde de Commissie aan om de harmonisatie van het visumbeleid van visumvrije landen met dat van de EU nauwer te monitoren. In de brief werd ook een rapport met een stappenplan voor de aanpassing van het opschortingsmechanisme aangekondigd. Dit rapport (mededeling) publiceerde de Commissie op

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02018R1806-20230515>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2023/03/20/letter-from-president-von-der-leyen-on-migration-euco-march-2023>

30 mei 2023³. De Commissie maakte in dit rapport een uitgebreide analyse over het functioneren van de visumvrije regimes en identificeerde de voornaamste uitdagingen op het gebied van irreguliere migratie en veiligheid. Het voorstel dat nu voorligt heeft tot doel het opschortingsmechanisme beter uitgerust te maken op deze uitdagingen.

De voornaamste uitdagingen die de Commissie in voorbereiding van dit wetgevend voorstel heeft geïdentificeerd zijn, ten eerste, het belang van visumharmonisatie (*visa alignment*). De aandacht voor visumharmonisatie is een direct gevolg van de toegenomen irreguliere migratiestromen via de Westelijke Balkanroute. In 2022 bleek namelijk dat dit deels wordt veroorzaakt door gebrekkige visumharmonisatie.⁴ Zo waren bepaalde nationaliteiten door Westelijke Balkanlanden (Servië, Montenegro, Bosnië en Herzegovina, Noord-Macedonië en Albanië) van een visumplicht vrijgesteld, terwijl zij voor de EU visumplichtig zijn.

De tweede uitdaging betreft de stijging van het aantal asielaanvragen van burgers uit visumvrije landen. De Commissie constateert dat in 2022 circa 22% van het aantal asielaanvragen in de EU is ingediend door asielzoekers met nationaliteiten die voor de EU visumvrij zijn en dat dit ten opzichte van 2021 om bijna een verdubbeling gaat.

De derde uitdaging houdt verband met burgerschapsregelingen voor investeerders (zogenaamde goudenpaspoortregelingen⁵) in visumvrije landen en de veiligheidsrisico's die deze regelingen voor de EU met zich meebrengen. Door deze regelingen kunnen individuen met bepaalde nationaliteiten de Europese procedures voor visa voor kort verblijf omzeilen.

Deze drie uitdagingen zijn door de Commissie eerder toegelicht in het vijfde rapport in het kader van het opschortingsmechanisme, dat op 5 december 2022 werd gepubliceerd⁶ en in het zesde rapport⁷ dat gelijktijdig met dit voorstel verscheen.

Om deze drie uitdagingen effectiever te kunnen adresseren, stelt de Commissie voor om de huidige verordening te wijzigen op de volgende vier elementen: de gronden voor opschorting (zogenaamde *triggers*), de drempelwaardes, de opschortingsprocedure zelf en de monitorings- en rapporteringsverplichtingen. De Commissie doet hiervoor verschillende voorstellen. Het eerste voorstel betreft het uitbreiden van bestaande gronden voor het activeren van het mechanisme met (gebrek aan) visumharmonisatie dat kan leiden tot irreguliere migratie van migranten met nationaliteiten die voor het Schengengebied visumplichtig zijn, goudenpaspoortregelingen en hybride dreigingen, als deze leiden tot veiligheids- en/of irreguliere migratierisico's voor de Europese Unie. Ook verwijst het voorstel naar eventuele overige opschortingsgronden die in reeds bestaande visumliberalisatie overeenkomsten tussen de EU en derde landen staan.

Ten tweede, de Commissie kan in het voorstel onder bepaalde omstandigheden beslissen dat hogere of lagere grenswaardes (*triggers*) voor opschortingsgronden van toepassing zijn. Ten derde stelt de Commissie voor om de opschortingsprocedure, die bestaat uit twee tijdelijke

³ Kamerstuk 32 317, nr. 842

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0297>

⁵ Programma's die als uitdrukkelijk doel hebben onderdanen van derde landen die anders visumplichtig zouden zijn, in staat te stellen zonder visum naar de Unie te reizen in ruil voor een (financiële) investering.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A715%3AREV1&qid=1670337341649>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0730>

termijnen voordat in het uiterste geval over kan worden gegaan tot permanente opschorting, efficiënter te maken. De twee (tijdelijke) opschortingsfases worden verlengd met een aantal maanden (van 9 naar 12 en van 18 naar 24 maanden), om derde landen de kans te geven de omstandigheden te verbeteren. Door middel van het introduceren van een spoedprocedure kan de Commissie ook per direct een voorstel tot opschorting indienen, als daar gerechtvaardigde en dwingende redenen voor zijn. Zo noemt de Commissie het voorkomen van misbruik van visumvrij reizen dat leidt tot een massale toestroom van onderdanen van derde landen die irregulier op het grondgebied van de lidstaten aankomen, of tot ernstige schade voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid van de lidstaten. Tot slot wordt vanaf 2023 het jaarlijks opschortingsmechanisme rapport uitgebreid met een grotere geografische scope (niet uitsluitend de landen die maximaal zeven jaar geleden visumvrij zijn geworden) en met een meer strategische focus op de belangrijkste aandachtsgebieden. Dit laatste is reeds gebeurd met de publicatie van het zesde rapport dat gelijktijdig met het herzieningsvoorstel werd gepubliceerd. In dit rapport wordt o.a. aandacht besteed aan Oost-Caribische eilandstaten met goudenpaspoortregelingen. Uw Kamer ontvangt nog een appreciatie van dit rapport.

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment uitgevoerd. Wel heeft de Commissie voorafgaand aan de publicatie van dit voorstel een rapport gepubliceerd met daarin een uitgebreide analyse over het functioneren van de visumvrije regimes en de voornaamste uitdagingen op het gebied van irreguliere migratie en veiligheid.⁸ De Commissie geeft in het wetsvoorstel aan dat de herziening van het opschortingsmechanisme als zodanig geen directe economische, sociale of milieutechnische gevolgen heeft. De gevolgen van een mogelijke opschorting van het visumvrij reizen voor inwoners van een bepaald derde land zullen door de Commissie tot in detail geanalyseerd dienen te worden in elk afzonderlijk geval. Dit dient onderzocht te worden op het moment dat de Commissie een notificatie voor het mechanisme ontvangt van een lidstaat en voordat wordt besloten of er in het voorliggende geval actie nodig is. Om deze reden acht de Commissie een impact assessment voor dit voorstel niet noodzakelijk.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet beschouwt visumliberalisatie als een effectief instrument om hervormingen aan te jagen in derde landen of samenwerking op belangrijke gebieden met deze landen te bewerkstelligen.⁹ Daarnaast versterkt visumliberalisatie de handels- en intermenselijke contacten. Visumliberalisatie is echter niet vrijblijvend. Randvoorwaarde is dat landen die in aanmerking willen komen voor visumliberalisatie aan alle strenge eisen moeten voldoen¹⁰ en ook blijven voldoen. Tevens is het noodzakelijk dat deze landen zich ervoor blijven inzetten om ongewenste effecten, zoals misbruik van asiel, irregulier verblijf en/of grensoverschrijdende criminaliteit, tegen te gaan. Daar hoort bij dat de Commissie erop toeziet dat landen ook na afschaffing van de visumplicht aan de

⁸ Kamerstuk 32 317, nr. 842

⁹ Kamerstuk 32 317, nr. 759

¹⁰ Zoals vastgelegd in artikel 1 van Verordening (EU) 2018/1806: criteria die onder meer verband houden met illegale immigratie, openbare orde en veiligheid, economische voordelen en de externe betrekkingen (waaronder mensenrechten en fundamentele vrijheden).

voorwaarden blijven voldoen. Nederland heeft herhaaldelijk gewezen op het belang van deze randvoorwaarden, ziet hier blijvend op toe, en heeft gepleit voor verdere versterking van het opschortingsmechanisme.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is voorstander van het Commissievoorstel om het opschortingsmechanisme te herzien, in het bijzonder ten aanzien van de reikwijdte en effectiviteit van het instrument. Het kabinet kan in grote lijnen het voorstel van de Commissie steunen en deelt de analyse van de Commissie dat nieuwe en bestaande uitdagingen op het gebied van irreguliere migratie en veiligheidsdreigingen vragen om een herzien opschortingsmechanisme.

Wat betreft de situatie in de Westelijke Balkan vindt het kabinet het een zorgelijke ontwikkeling dat irreguliere migratie via de Westelijke Balkan route in 2022 sterk toenam, mede als gevolg van de afwijkende visumregimes van deze landen, zoals Servië¹¹. Van kandidaat-lidstaten verwacht het kabinet dat zij hun visumbeleid harmoniseren met dat van de EU.

Mede in dat kader is het kabinet uitgesproken voorstander van de herziening van het opschortingsmechanisme voor visumvrije landen. Het kabinet heeft de Commissie de afgelopen periode opgeroepen om zo snel mogelijk een voorstel voor herziening van het opschortingsmechanisme te presenteren.

Zoals ook toegelicht in het verslag van de JBZ-Raad van 8 en 9 juni 2023 zijn voor het kabinet belangrijke prioriteiten van de herziening dat het opschortingsmechanisme kan worden ingezet bij (het gebrek aan) visumharmonisatie en voor het tegengaan van de risico's van goudenpaspoortregelingen. Conform de nader gewijzigde motie van de leden Van Wijngaarden en Jasper van Dijk¹² heeft het kabinet in Europees verband dan ook herhaaldelijk het belang benadrukt om bij de herziening van het opschortingsmechanisme een trigger toe te voegen op het gebied van irreguliere instroom vanuit derde landen, bijvoorbeeld als gevolg van het uitblijven van harmonisatie van het visumbeleid. Deze wens werd tijdens eerdere besprekingen op Europees niveau breed gedeeld. Het voorstel van de Commissie op de ten aanzien van de gronden voor opschorting en de risico's van goudenpaspoortregelingen sluiten goed aan bij de kabinetsinzet.

Tijdens de JBZ-raad van 8 en 9 juni jl. heeft het kabinet een herziening dan ook verwelkomd. Het kabinet heeft aangegeven voorstander te zijn van het verbreden van de opschortingsgronden op het gebied van veiligheid en irreguliere migratie, in het bijzonder met aandacht voor visumharmonisatie, goudenpaspoortregelingen en hybride dreigingen. De algehele relaties tussen de EU en visumvrije derde landen, evenals de algehele politieke context, blijven worden meegewogen in een beslissing tot inzet van het mechanisme. Ook is het kabinet voorstander van een zogenaamde spoedprocedure, maar zal er in de onderhandelingen op inzetten dat de mogelijkheid voor inzet hiervan nader wordt vastgelegd en dat in de verordening wordt verduidelijkt bij welke naar behoren gemotiveerde redenen van urgentie daar gebruik van kan worden gemaakt. Voor de monitoring van derde landen is het kabinet er voorstander van om de geografische scope te verbreden om zo ook visumvrije landen buiten de directe omgeving van de EU beter te monitoren op het blijvend voldoen aan de voorwaarden voor visumvrijheid. Wel vindt het kabinet het van

¹¹ Zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0297>

¹² Kamerstuk 21501-02, nr. 2581

belang dat verder wordt gesproken over hoe, en via welk proces, besloten wordt welke derde landen extra gemonitord dienen te worden. Het kabinet ziet hierbij een actievere betrokkenheid van de Europese agent-schappen, zoals het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), EUROPOL, het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) en het Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-Lisa) in het duiden van trends en uitdagingen en zal zich daarom tijdens de onderhan-delingen inzetten om hier in de tekst van het voorstel naar te verwijzen.

Verder zet het kabinet in op het krijgen van een nadere toelichting bij de nieuwe bevoegdheden die de Commissie krijgt ten aanzien van het opschortingsproces en het beoordelen van notificaties door lidstaten. Hierbij zal het kabinet het belang onderstrepen dat de EU-lidstaten een adequaat handelingsperspectief hebben in het geval van ongewenste gevolgen van visumvrijheid zoals bij irreguliere migratie of veiligheidsrisico's. Dit betreft zowel de mogelijkheid van lidstaten om de Commissie te kunnen notificeren en de ruimte om ad rem te kunnen acteren op bestaande en toekomstige uitdagingen. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat de reikwijdte en effectiviteit van het opschortingsmechanisme overeenkomstig zijn geborgd.

Het kabinet zal er in de onderhandelingen op inzetten om in het voorstel toe te voegen dat informatie betrokken wordt uit toekomstige systemen zoals het entry-exit systeem (EES) en het European Travel Information and Authorisation System (ETIAS). Informatie uit deze systemen is van belang bij het monitoren en analyseren van relevante ontwikkelingen, bijvoor-beeld op het gebied van overstay (te lang verblijf in het Schengengebied). Dit komt op dit moment nog niet voldoende terug in de tekst van het voorstel. Tot slot, sluit het kabinet zich aan bij de wens van een aantal lidstaten om in het voorstel aanvullend aandacht te hebben voor de veiligheid van reisdocumenten en zal zich hier tijdens de onderhande-lingen voor inzetten. Het betreft hierbij de waarborg dat derde landen reisdocumenten afgeven die voldoen aan de gestelde biometrische voorwaarden voor visumvrijstelling.¹³

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is onder lidstaten brede steun voor het voorstel. Het voorstel komt tegemoet aan de conclusies van de buitengewone Europese Raad van 9 februari 2023, toen de Europese Raad onderstreepte dat de buurlanden van de Europese Unie hun visumbeleid beter in lijn moeten brengen met het visumbeleid van de Europese Unie, en dat dit visumbeleid moet worden gemonitord. Met het voorstel komt de Commissie ook tegemoet aan de oproep van de Schengenraad van 9 en 10 maart 2023. De lidstaten, ook Nederland, waren het toen eens over de noodzaak van herziening van de criteria voor visumvrijstelling en de criteria voor de opschorting daarvan, inclusief monitoring van visumvrijgestelde landen. Tijdens de JBZ-raad van 8 en 9 juni jl. werd het actieplan waarin de kaders voor herziening waren opgenomen (in een Commissie mededeling) breed verwelkomd. Ook werd brede steun uitgesproken om op basis van deze kaders snel tot een herziening van het mechanisme te komen.

Net als Nederland hebben andere lidstaten verzocht om extra toelichting bij de nieuwe bevoegdheden die de Commissie krijgt ten aanzien van het opschortingsproces en het beoordelen van notificaties door lidstaten. Meerdere lidstaten, waaronder Nederland, verzochten de Commissie om

¹³ Paspoorten die voldoen aan de ICAO standaard voor biometrische paspoorten (gezichtsafdruk, vingerafdrukken en andere biometrische gegevens opgeslagen op chip van het paspoort).

meer duidelijkheid over de spoedprocedure waar de Commissie gebruik van kan maken, deze is slechts beperkt uitgewerkt in de tekst van het voorstel. Verder zou een aantal lidstaten, waaronder Nederland, graag een aanvullende opschortingsgrond willen toevoegen op het gebied van documentveiligheid.

De verwachting is dat er ook binnen het EP, net als bij de eerste herziening van het opschortingsmechanisme, voldoende steun zal zijn voor het Commissievoorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet voor wat betreft de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 77, lid 2, onder a, VWEU. Artikel 77, tweede lid, onder a, van het VWEU geeft de Unie de bevoegdheid maatregelen vast te stellen voor het gemeenschappelijk beleid inzake visa en andere verblijfstitels van korte duur. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder j VWEU).

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel om het opschortingsmechanisme voor visumvrije derde landen beter uit te rusten om ad rem en besluitvaardig te kunnen reageren op uitdagingen die zich aandienen op het gebied van irreguliere migratie en veiligheid en om misbruik van visumvrij reizen tegen te gaan. Gezien de grensoverschrijdende aard van deze uitdagingen kunnen de lidstaten dit doel onvoldoende op centraal, regionaal of lokaal niveau verwezenlijken. Een EU-aanpak is daarom nodig. Het opschortingsmechanisme is bovendien opgenomen in de huidige Verordening (EU) 2018/1806, dat een integraal onderdeel vormt van het gemeenschappelijk EU-visumbeleid. De herziening en versterking van het opschortingsmechanisme kan alleen worden bewerkstelligd door ingrijpen op Europees niveau, namelijk door wijzigingen aan te brengen in deze Verordening. Daarom is optreden op EU-niveau op zijn plaats.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief. Het voorstel heeft tot doel om het opschortingsmechanisme voor visumvrije derde landen beter uit te rusten om ad rem en besluitvaardig te kunnen reageren op uitdagingen die zich aandienen op het gebied van irreguliere migratie en veiligheid en om misbruik van visumvrij reizen tegen te gaan. Het is tot op heden niet mogelijk om het mechanisme in te zetten voor nieuwe uitdagingen waar de EU voor staat, bijvoorbeeld irreguliere migratie als gevolg van het uitblijven van harmonisatie van het visumbeleid. Met de voorgestelde wijzigingen wordt dat wel mogelijk. Deze zijn dan ook geschikt om de doelstellingen van het voorstel te bereiken. De voorgestelde wijzigingen gaan bovendien niet verder dan wat nodig is voor het behalen van deze doelstellingen, omdat het opschortingsmechanisme, ook na de herziening, een instrument blijft dat dient als laatste redmiddel en toepassing hiervan is aan voorwaarden verbonden.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Dit voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of medeoverheden

Dit voorstel heeft geen financiële consequenties voor de rijksoverheid en/of medeoverheden. Het betreft de aanpassing van een bestaand artikel binnen een EU-Verordening. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De herziening van het opschortingsmechanisme heeft geen directe gevolgen voor het bedrijfsleven en burger.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Dit voorstel heeft geen directe gevolgen voor de concurrentiekracht van de EU. Indirect, in het uiterste geval dat de visumvrijheid van een derde land wordt opgeschoort, zullen de inwoners van het land in kwestie in veel gevallen weer een visum aan moeten vragen om naar de EU te kunnen reizen. In dit geval blijft personenverkeer tussen het derde land en de EU dus nog mogelijk maar wordt er wel een extra barrière ingesteld. Dit heeft gevolgen voor de handels- en intermenselijke contacten, en daarmee mogelijk indirect ook de concurrentiekracht van de EU.

De snel veranderende geopolitieke context heeft er mede toe geleid dat een herziening van het opschortingsmechanisme op de Europese agenda kwam. De herziening heeft tot doel om effectiever te kunnen handelen wanneer visumvrij reizen leidt tot uitdagingen op het gebied van irreguliere migratie en veiligheid. De verwachting is dat het herziene mechanisme de EU in staat zal stellen om dit in te zetten als drukmiddel op het moment dat visumvrij reizen leidt tot problemen op het gebied van irreguliere migratie en veiligheid. Door onder andere het toevoegen van aanvullende opschortingsgronden en de monitoring van visumvrije landen te verbreden en intensiveren zal het mechanisme in de toekomst op meer situaties mogelijk van toepassing kunnen zijn waardoor de EU in meer gevallen derde landen kan aansporen om veranderingen door te voeren, bijvoorbeeld op het gebied van harmonisatie van het visumbeleid en gouden paspoortregelingen. Tegelijkertijd zal in de beoordeling tot het inzetten van het mechanisme in alle gevallen een weging worden gemaakt om te beslissen of de inzet proportioneel is, onder andere tot de mogelijke negatieve effecten op de betrekkingen met het derde land in kwestie.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Niet van toepassing.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel ziet op de reeds in de huidige Verordening 2018/1806 bestaande bevoegdheden van de Commissie om in een uiterst geval de visumvrijheid van een derde land tijdelijk op te schorten middels een uitvoeringshandeling voor de eerste opschortingstermijn en een gedelegeerde handeling voor de tweede opschortingstermijn. Wel worden door middel van dit voorstel de termijnen veranderd. De duur van de eerste opschortingstermijn wordt verlengd van 9 naar 12 maanden en de tweede opschortingstermijn van 12 naar 24 maanden. Ook behoudt de Commissie in dit voorstel de bestaande bevoegdheid om na het aflopen van de tweede opschortingstermijn het derde land permanent visumplichtig te maken door het betreffende land te verplaatsen van Annex II (visumvrije landen) naar Annex I (visumplichtige landen) door middel van een gedelegeerde handeling. Wanneer een derde land tijdens een opschortingsperiode de gronden voor de opschorting heeft verholpen kan de Commissie de visumvrijheid weer herstellen middels uitvoeringshandelingen (tijdens de eerste termijn) of gedelegeerde handelingen (tijdens de tweede termijn). Deze bestaande bevoegdheid wordt dus niet substantieel gewijzigd.

Het voorstel bevat in artikel 8 sexies, tweede lid wel een nieuwe mogelijkheid voor de Commissie om naar behoren gemotiveerde dwingende redenen van urgentie direct toepasbare uitvoeringshandelingen aan te nemen waarmee de visumvrijheid van een derde land tijdelijk wordt opgeschort voor een periode van 12 maanden. Het gaat om de zogenoemde spoedprocedure, zoals bedoeld in art 8 van de Comitologieverordening (verordening (EU) 182/2011). Wanneer de Commissie gebruikmaakt van deze spoedprocedure zullen deze uitvoeringshandelingen onmiddellijk van toepassing zijn zonder voorafgaande voorlegging aan een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten. De uitvoeringshandeling wordt achteraf aan het comité voorgelegd en indien het comité een negatief advies uitbrengt via een gekwalificeerde meerderheid van stemmen tegen, trekt de Commissie de uitvoeringshandeling onmiddellijk in.

Door het toevoegen van een spoedprocedure kan er door de EU sneller worden opgetreden, mochten de omstandigheden hierom vragen. Het kabinet steunt deze toevoeging. De spoedprocedure dient nog wel verder te worden uitgewerkt in het voorstel zodat er meer duidelijkheid komt over wanneer deze bevoegdheid precies kan worden ingezet. De dwingende redenen van urgentie worden immers niet nader gespecificeerd. Het kabinet zal hierop inzetten tijdens de onderhandelingen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt in werking op de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel zijn geen evaluatie- of horizonbepalingen opgenomen. Het kabinet kan hiermee instemmen. Aangezien niet vooraf is vast te stellen of en wanneer het opschortingsmechanisme zal worden ingezet, is het op voorhand niet mogelijk om relevante termijnen voor evaluatie op te nemen.

e) Constitutionele toets

De opschorting van de vrijstelling van de visumplicht wordt van toepassing op bepaalde categorieën onderdanen van het betrokken derde land, middels een verwijzing naar de betreffende soorten reisdocumenten en, in voorkomend geval, aanvullende criteria. Bij het vaststellen daarvan is het van belang dat er geen onevenredige inbreuk wordt gemaakt op de grondrechten in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zoals het non-discriminatie beginsel (artikel 21 van het Handvest). Om dat te borgen bevat het voorstel een verplichting voor de Commissie om het evenredigheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel in acht te nemen (art. 8 sexies, eerste lid). Het kabinet vindt dit positief en zal hier blijvend aandacht voor hebben.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Dit voorstel heeft geen implicaties voor nationale uitvoerings- of handhavingsinstanties.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen specifieke implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan die voor andere derde landen.