



Brussel, 1.4.2014
SWD(2014) 67 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de visumcode van de Unie (de Visumcode) (herschikking)

{COM(2014) 164 final}

{SWD(2014) 68 final}

1. INLEIDING

Deze effectbeoordeling hoort bij het voorstel voor een verordening betreffende de visumcode van de Unie (Visumcode) (herschikking), het belangrijkste rechtsinstrument van het gemeenschappelijke visumbeleid, waarin geharmoniseerde procedures en voorwaarden zijn vastgelegd voor de behandeling van visumaanvragen en de afgifte van visa. Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (meer bepaald artikel 57 daarvan) bepaalt dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad twee jaar na de toepassing van alle bepalingen van deze verordening (5 april 2011) een evaluatie over de toepassing van die verordening moet voorleggen. Op basis van die evaluatie kan de Commissie ook passende voorstellen tot wijziging van de Visumcode indienen.

2. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Voor deze effectbeoordeling zijn drie probleemgebieden geïdentificeerd: (1) de totale duur en (directe en indirecte) kosten en de omslachtige aard van de procedures; (2) de ontoereikende geografische dekking voor de behandeling van visumaanvragen; (3) het ontbreken van een visum of een ander soort machtiging waarmee reizigers in een periode van 180 dagen langer dan 90 dagen in het Schengengebied mogen verblijven.

(1) De totale duur van de procedure (vanaf de aanmaak van het aanvraagdossier tot de terugbezorging van het paspoort, al dan niet met visum) wordt waarschijnlijk als de grootste hindernis ervaren en wordt door visumaanvragers sterk bekritiseerd. Tegelijkertijd **vinden de Schengenstaten de huidige termijnen reeds zeer kort en moeilijk om na te leven. De meeste reizigers beschouwen de totale kosten van een visumaanvraag al even problematisch** (niet zozeer de visumleges, maar de indirecte kosten). **Volgens de Schengenstaten zou een snelle en klantvriendelijke behandeling van visumaanvragen echter op veel plaatsen extra investeringen vereisen**, die zij wegens de huidige budgettaire beperkingen niet kunnen doen. Enkele lidstaten merken meer bepaald op dat de visumleges op dit moment onvoldoende zijn om hun administratieve kosten voor de behandeling van een visumaanvraag te dekken. Visumaanvragers en consulaten hebben op dit gebied strijdige belangen, waarvoor ook in de toekomst wellicht geen oplossing zal kunnen worden gevonden. Daarbij komt dat het steeds toenemend aantal visumaanvragen nog meer knelpunten zal doen ontstaan en de ontevredenheid van de aanvragers over de visumprocedure zal toenemen.

De meest omslachtige procedures hebben betrekking op de verplichting de aanvraag persoonlijk in te dienen (50% van de respondenten van de openbare raadpleging beschouwt deze verplichting als een hindernis) en het aantal bewijsstukken (en het gebrek aan harmonisering met betrekking tot deze stukken) dat bij iedere aanvraag moet worden overgelegd. De Commissie heeft al verschillende uitvoeringsbesluiten aangenomen tot vaststelling van geharmoniseerde lijsten van **bewijsstukken** die visumaanvragers in verschillende derde landen (niet-EU-landen) moeten overleggen. Vooral personen die frequent en regelmatig een visum aanvragen, zijn gefrustreerd dat de versoepeling van de procedures op grond van de Visumcode (vrijstelling van de bovenstaande vereisten) niet voor hen geldt.

Het **belangrijkste aspect met betrekking tot dit probleemgebied** is bijgevolg dat, ongeacht de individuele situatie van de aanvragers, altijd dezelfde procedures worden toegepast, hoewel de Visumcode reeds voorziet in een rechtsgrondslag om de procedures te versoepelen voor

aanvragers die bekend zijn bij de consulaten. **De consulaten maken onvoldoende onderscheid tussen onbekende aanvragers en aanvragers aan wie eerder al een visum is afgegeven (frequente/regelmatige reizigers).** Dit komt (onder meer) doordat er uitgebreid een beroep wordt gedaan op externe dienstverleners en commerciële bemiddelaars: op vele plaatsen is het in de praktijk onmogelijk om een dergelijk onderscheid te maken, omdat externe dienstverleners en commerciële bemiddelaars niet in de positie zijn om op grond van relatief vage begrippen zoals "integriteit" en "betrouwbaarheid" waar op dit moment in de Visumcode naar wordt verwezen, de situatie van de aanvrager te beoordelen.

(2) In de afgelopen drie jaar is er gezorgd voor betere **geografische dekking voor de verzameling/behandeling van visumaanvragen.** Door het gebrek aan plaatsen waar visumaanvragen kunnen worden verzameld/behandeld, kan het indienen van een aanvraag in talrijke derde landen alsnog veel tijd en geld kosten. Er moet in het bijzonder iets worden gedaan aan de situaties waarin aanvragers naar het buitenland moeten reizen om een aanvraag in te dienen, omdat de bevoegde Schengenstaat geen consulaat heeft of niet wordt vertegenwoordigd in het land waar die aanvrager verblijft. Op dat gebied zijn er nog ongeveer 900 "blinde vlekken". De toegang tot consulaten of externe dienstverleners kan ook problematisch zijn in landen waar de meeste of alle Schengenstaten wel in de hoofdstad aanwezig zijn, maar de aanvragers ver moeten reizen om daar te geraken. In landen waar het toerisme opkomt, zoals in Rusland, China en India, is dat bijvoorbeeld het geval. Tot slot zijn er nog negen aan de visumplicht onderworpen derde landen waar geen Schengenstaten aanwezig zijn voor het verzamelen/behandelen van visumaanvragen.

Met betrekking tot projecten om de middelen te bundelen, kan maar zeer weinig vooruitgang worden gemeld. Er wordt maar zelden gekozen voor co-locaties of gemeenschappelijke aanvraagcentra zoals vastgelegd in de Visumcode, hoewel de Commissie in het bijzonder het opzetten van gemeenschappelijke aanvraagcentra bevordert. Daar zijn verschillende redenen voor. Eén daarvan heeft betrekking op de wetgeving: co-locatie en gemeenschappelijke aanvraagcentra zoals wettelijk vastgelegd in artikel 41 van de Visumcode, bieden onvoldoende flexibiliteit om ter plaatse operationele structuren op te zetten.

(3) **Er bestaan verschillende categorieën al dan niet aan de visumplicht onderworpen onderdanen van derde landen, die een legitieme reden en behoefte hebben om in een periode van 180 dagen langer dan 90 dagen in het Schengengebied te reizen, zonder als immigrant te worden beschouwd** (d.w.z. personen die niet voornemens zijn om langer dan 90 dagen in één van de Schengenstaten te verblijven). Het belangrijkste kenmerk van deze reizigers is dat zij rondreizen in Europa/het Schengengebied. **Het huidig wetgevingskader voorziet niet in een machtiging die is afgestemd op de legitieme behoeften/reisroute van deze personen. Dit probleem, dat al lang bestaat, wordt regelmatig aan de kaak gesteld door in het bijzonder de sector live-entertainment.** Ook voor andere categorieën reizigers (gepensioneerden, zakenreizigers, studenten en onderzoekers) zou het heel interessant zijn zich langer dan 90 dagen in een periode van 180 dagen in het Schengengebied te mogen verplaatsen.

3. SUBSIDIARITEITSANALYSE

De afschaffing van de controles aan de binnengrenzen maakt onder meer een gemeenschappelijk visumbeleid noodzakelijk. Op grond van **artikel 77, lid 2, onder a), VWEU** is de EU bevoegd en zelfs verplicht maatregelen vast te stellen met betrekking tot het gemeenschappelijk beleid inzake visa en andere verblijfstitels van korte duur. De behandeling

van visa voor kort verblijf wordt al geregeld door een rechtstreeks toepasselijke verordening, namelijk de Visumcode.

De in deze effectbeoordeling beschreven problemen zullen waarschijnlijk niet verdwijnen, aangezien zij rechtstreeks verband houden met de bestaande bepalingen van de Visumcode. Enige vooruitgang zou kunnen worden geboekt door op een correcte uitvoering toe te zien. Om echter op een geharmoniseerde wijze de procedures voor reizigers te versoepelen, en de geografische dekking voor de behandeling van visumaanvragen aanzienlijk te verbeteren, is EU-optreden nodig, meer bepaald een herziening van de Visumcode.

Wat een nieuwe machtiging tot verblijf in het Schengengebied van langer dan 90 dagen in een periode van 180 dagen betreft, is het duidelijk dat op EU-niveau actie moet worden ondernomen: iedere machtiging die in alle Schengenstaten moet gelden, moet op dat niveau worden voorgesteld. Op grond van **artikel 77 VWEU** is de Unie bevoegd om op te treden met betrekking tot vergunningen voor kort verblijf in het Schengengebied en op grond van **artikel 79 VWEU** is zij bevoegd om op te treden met betrekking tot visa en verblijfstitels in de context van legaal verblijf in de EU-lidstaten (d.w.z. verblijf van langer dan drie maanden in een EU-lidstaat). Daaruit volgt dat de EU ook bevoegd is om machtiging te verlenen tot verblijf van langer dan 90 dagen in een periode van 180 dagen in het hele Schengengebied.

4. BELEIDSDOELSTELLINGEN

De **algemene beleidsdoelstellingen** van het voorstel zijn: de economische groei in de EU stimuleren, meer coherentie met ander EU-beleid garanderen en de veiligheid van het Schengengebied handhaven.

De **specifieke doelstellingen** zijn: een volledig geharmoniseerd en gemeenschappelijk visumbeleid tot ontwikkeling brengen, de visumprocedures beter afstemmen op de behoeften van legitieme reizigers, en de visumprocedure efficiënter maken door de regels meer op één lijn te brengen.

De **operationele doelstellingen**, in het licht van de hierboven uiteengezette problemen, zijn: voorzien in verplichte versoepeling van de procedures voor "bekende" reizigers door gebruik te maken van de mogelijkheden van het visuminformatiesysteem (VIS), de aanwezigheid in derde landen voor de verzameling/behandeling van visumaanvragen verhogen en rationaliseren, en voorzien in de mogelijkheid in een periode van 180 dagen langer dan 90 dagen in het Schengengebied te verblijven.

5. BELEIDSOPTIES

Voor deze effectbeoordeling zijn de volgende beleidsopties uitgewerkt:

Beleids optie 0 – status quo: het huidige wetgevingskader verandert niet en de lopende activiteiten worden gehandhaafd.

Beleids optie A – maatregelen van niet-regelgevende aard: met betrekking tot het *eerste probleemgebied* wordt een aantal "zachte" wetgevingsmaatregelen overwogen die de uitvoering van de Visumcode moeten bevorderen. Met betrekking tot het *tweede probleemgebied* zou de Commissie de financieringsmogelijkheden uit het toekomstige Fonds voor interne veiligheid sterk aanmoedigen. Aangezien het *derde probleemgebied* een lacune in de wetgeving betreft, is hiervoor geen optie van niet-regelgevende aard uitgewerkt.

Beleids opties B tot en met D: deze opties vereisen EU-regelgevingsmaatregelen voor de wijziging van de Visumcode. **De drie beleids opties zijn volgens hun ambitieniveau**

(politieke haalbaarheid) opgedeeld in een minimale optie, een tussenoctie en een maximale optie.

Met betrekking tot het *eerste probleemgebied* zou in het geval van **beleids optie B (minimale optie)** een verplichte versoepeling van de procedures worden geïntroduceerd (vrijstelling van de verplichting de aanvraag persoonlijk in te dienen en vrijstelling van de verplichting bepaalde bewijsstukken over te leggen), alsook de verplichte afgifte van meervoudige inreisvisa met een geldigheid van ten minste één jaar en vervolgens (na twee meervoudige inreisvisa voor één jaar) van een meervoudig inreisvisum met een geldigheid van drie jaar aan aanvragers die in het VIS geregistreerd staan en die eerder legaal gebruik hebben gemaakt van ten minste drie visa (in de twaalf maanden vóór de datum van de aanvraag) (dit zijn "frequente reizigers"). Met betrekking tot het *tweede probleemgebied* zou artikel 41 van de Visumcode (over co-locaties en gemeenschappelijke aanvraagcentra) worden ingetrokken en zou het algemene concept "Schengenvisumcentrum" worden geïntroduceerd, dat een meer realistische en flexibele definitie van bepaalde vormen van consulaire samenwerking mogelijk zou maken. Met betrekking tot het *derde probleemgebied* zou een nieuw type machtiging worden geïntroduceerd, op grond waarvan bepaalde categorieën aanvragers (met name artiesten en hun medewerkers) langer dan 90 dagen maar niet meer dan 360 in het Schengengebied zouden mogen verblijven.

Met betrekking tot het *eerste probleemgebied* zou **beleids optie C (tussenoctie)** verplichte versoepeling van de procedures omvatten, zoals bij de minimale optie, en zouden meervoudige inreisvisa met een geldigheidsduur van ten minste drie jaar en vervolgens vijf jaar moeten worden afgegeven. Bovendien zou dit voor een groter aantal personen van toepassing zijn, meer bepaald aanvragers die in het VIS geregistreerd staan en die eerder legaal gebruik hebben gemaakt van ten minste twee visa (regelmatige reizigers). Met betrekking tot het *tweede probleemgebied* zou naast het flexibele concept "Schengenvisumcentrum" ook het concept "verplichte vertegenwoordiging" worden geïntroduceerd: wanneer de voor de behandeling van de visumaanvraag bevoegde Schengenstaat niet aanwezig of (krachtens een overeenkomst) vertegenwoordigd is in een derde land, zou iedere andere Schengenstaat die daar wel aanwezig is, verplicht zijn om namens de andere lidstaat de visumaanvraag te behandelen. Met betrekking tot het *derde probleemgebied* zou net zoals bij de minimale optie een nieuw type machtiging worden geïntroduceerd, die echter niet alleen op bepaalde categorieën onderdanen van derde landen, met name artiesten die live-entertainment verzorgen, van toepassing zou zijn, maar ook op alle onderdanen van derde landen (d.w.z. individuen) die hun rechtmatig belang langer dan 90 dagen in het Schengengebied te verblijven, kunnen aantonen.

Bij **beleids optie D (maximale optie)** zou de verplichte versoepeling van de procedures worden verruimd en zouden onmiddellijk meervoudige inreisvisa met een geldigheidsduur van vijf jaar worden afgegeven aan het merendeel van de aanvragers, aangezien het legaal gebruik van slechts één in het VIS geregistreerd visum zou worden vereist. Met betrekking tot het *tweede probleemgebied* zou de Commissie, om voor voldoende geografische dekking voor de verzameling/behandeling van visumaanvragen te zorgen, via uitvoeringsbesluiten definiëren hoe het netwerk voor de indiening van Schengenvisa in derde landen er zou moeten uitzien, door vertegenwoordigingsafspraken te maken, samen te werken met externe dienstverleners en middelen te bundelen. Tot slot zou met betrekking tot het *derde probleemgebied* hetzelfde type machtiging worden geïntroduceerd als bij de tussenoctie. Een nog ambitieuzere aanpak wordt zeer onrealistisch geacht.

6. EFFECTBEOORDELING

De versoepeling van de procedures, en in het bijzonder de afgifte van meervoudige visa met een lange geldigheidsduur, zou de administratieve rompslomp voor consulaten kunnen verlichten en tegelijkertijd de lasten voor de reizigers aanzienlijk kunnen verlagen. De opties zouden het Schengengebied nog aantrekkelijker maken voor aan de visumplicht onderworpen onderdanen van derde landen, wier uitgaven een positieve impact zouden hebben op de economie van de EU. Met betrekking tot het tweede probleemgebied zou het concept "verplichte vertegenwoordiging" de aanwezigheid in derde landen voor het afgeven van visa sterk verhogen. Het zou zorgen voor consulaire diensten in elk derde land, met ten minste één consulaat voor de behandeling van visumaanvragen. Deze maatregel heeft betrekking op ongeveer 900 "blinde vlekken" en zou een positieve impact kunnen hebben voor de ongeveer 100 000 aanvragers die voortaan hun aanvraag in hun land van verblijf zouden kunnen indienen, in de plaats van naar een land te moeten reizen waar de bevoegde Schengenstaat wel aanwezig of vertegenwoordigd is. Tot slot zou de introductie van een nieuwe machtiging tot verblijf van langer dan 90 dagen voor onderdanen van derde landen gevolgen hebben voor ongeveer 120 000 reizigers. Dat zou naar schatting tot 1 miljard euro extra inkomsten kunnen opleveren voor het Schengengebied.

Meer informatie over de verwachte financiële en economische impact is te vinden in de tabel onder punt 7.

7. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Beleids optie A zou slechts in geringe mate helpen de problemen aan te pakken en de beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. Deze optie wordt daarom niet als erg doeltreffend beschouwd.

Met de beleidspakketten B, C en D zouden de problemen stap per stap worden aangepakt en zouden de operationele doelstellingen worden verwezenlijkt. Ook zouden het reizen naar en de uitgaven in het Schengengebied worden bevorderd. Beleidspakket B is het minst **doeltreffend**. Het zou de problemen kunnen oplossen voor een kleinere groep visumaanvragers. De pakketten C en D zijn vrijwel even doeltreffend voor het verwezenlijken van de doelstellingen. De verwachte economische voordelen voor de economie zijn groter bij pakket D (meer dan 3 miljard euro per jaar), maar dit pakket zou een hoger veiligheidsrisico met zich kunnen meebrengen.

Wat **efficiëntie** betreft, zou geen enkel beleidspakket/geen enkele beleids optie in principe tot aanzienlijke meerkosten leiden¹. Een van de belangrijke doelen van de beleids opties is integendeel besparingen op te leveren voor zowel de Schengenstaten/consulaten als de visumaanvragers. De beleidspakketten B, C en D zullen geleidelijk leiden tot kostenbesparingen voor de aanvragers, vooral doordat er meer meervoudige inreisvisa met een langere geldigheidsduur zouden worden afgegeven. Vanuit het oogpunt van de aanvragers is beleidspakket D het meest doeltreffend en beleidspakket B het minst. **Bij elk pakket overstijgen de voordelen voor de economie in de EU ruim de geraamde kosten voor de afzonderlijke Schengenstaten.**

De onderstaande tabel biedt een overzicht van de verwachte impact van elk beleidspakket².

¹ De beleids optie met betrekking tot de geografische dekking voor de behandeling van visumaanvragen vormt daarop een uitzondering.

² 0: geen impact; 0-1: kleine of geen impact; 2: middelgrote impact; 3: grote impact; 4: aanzienlijke impact. (-) duidt op een negatieve impact.

Beleids optie/ criterium	Pakket A: maatregelen van niet- regelgevende aard	Pakket B: minimale maatregelen van regelgevende aard	Pakket C: intermediaire maatregelen van regelgevende aard	Pakket D: maximale maatregelen van regelgevende aard
Doeltreffendheid				
Verplichte versoepeling van de procedures voor bepaalde categorieën reizigers	1	2	3	4
Verhoogde en gerationaliseerde aanwezigheid in derde landen voor de verzameling/behandeling van visumaanvragen	1	2	4	4
Mogelijkheid om op basis van een nieuw type machtiging in een periode van 180 dagen langer dan 90 dagen in het Schengen gebied te verblijven	0	2	4	4
Impact op de veiligheid van het Schengen gebied	0	0	-0,5	-2
Voordelen voor de economie - inkomsten uit uitgaven van reizigers (miljoen euro per jaar)	-	Ongeveer 800	Meer dan 2 000	Meer dan 3 000
Ondersteuning van werkgelegenheid (aantal VTE's)	-	Ongeveer 20 000	Ongeveer 60 000	Ongeveer 80 000
Efficiëntie				
Directe kostenbesparingen voor visumaanvragers (miljoen euro per jaar)	-	Ongeveer 50	Ongeveer 200	Ongeveer 300
Indirecte kostenbesparingen voor visumaanvragers (miljoen euro per jaar)	-	Ongeveer 120	Ongeveer 500	Ongeveer 800
Netto financiële impact op de Schengen staten (miljoen euro per jaar)	-	Ongeveer -1	Ongeveer -5	Ongeveer -9
Haalbaarheid				
Juridische haalbaarheid	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog
Politieke haalbaarheid	Hoog	Redelijk	Redelijk	Laag
Praktische haalbaarheid	Hoog	Hoog	Hoog	Redelijk

Met betrekking tot het **eerste probleemgebied (lange, omslachtige en dure procedures)** **wijst** de beoordeling **geen enkele optie duidelijk als de beste** aan. De oorzaak daarvan is dat de potentieel grote impact van het voorstel van beleidspakket D op de economie gepaard gaat met mogelijk hogere veiligheidsrisico's. Het voorstel van de tussenoptie (C) wordt geassocieerd met lage veiligheidsrisico's, maar de potentiële economische impact ervan zou naar schatting bijna 1 miljard euro lager liggen. Met betrekking tot het **tweede en het derde probleemgebied (geografische dekking en een nieuw type machtiging)** **gaat de voorkeur uit naar de tussenoptie** (introductie van het nieuwe concept "Schengenvisumcentrum" en de "verplichte" vertegenwoordiging met betrekking tot het tweede probleemgebied; nieuwe machtiging tot verblijf van langer dan 90 dagen voor alle onderdanen van derde landen met betrekking tot het derde probleemgebied).

8. TOEZICHT EN EVALUATIE

De Commissie zal drie jaar na de inwerkingtreding van de herschikking van de Visumcode een evaluatieverslag presenteren.