

Vergaderjaar 2023–2024

32 317

JBZ-Raad

Nr. 875

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DE
STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 maart 2024

Hierbij sturen wij u de kabinetsappreciatie toe van het rapport van de Europese Commissie inzake visumliberalisatie en het opschortingsmechanisme.

De Europese Commissie heeft conform Europese regelgeving op 18 oktober 2023 het zesde rapport uitgebracht in het kader van het opschortingsmechanisme voor visumvrijstelling. Het rapport gaat in op de vraag in hoeverre Albanië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Noord-Macedonië, Servië, Georgië, Moldavië en Oekraïne nog steeds aan de vereisten voor visumliberalisering voldoen. De gegevens in dit zesde rapport hebben betrekking op kalenderjaar 2022. Daarnaast heeft de Commissie een aantal aanvullende relevante ontwikkelingen meege-nomen.

Het rapport betreft de acht landen die de dialogen over visumliberalisering volgens de visum-roadmaps (voor kandidaat-lidstaten in de Westelijke Balkan) en visum-actieplannen (voor drie landen van het Oostelijk Partnerschap, inmiddels ook (potentiële) kandidaat-lidstaten) succesvol hebben afgerond. Dit resulteerde tot opheffing van de visumplicht voor Noord-Macedonië, Montenegro en Servië in 2009, voor Albanië en Bosnië en Herzegovina in 2010, voor Moldavië in 2014 en voor Georgië en Oekraïne in 2017.

De Commissie blijft tussentijds de vervulling van de voorwaarden voor visumliberalisering monitoren door middel van bijeenkomsten op hoog ambtelijk niveau, vergaderingen van het subcomité justitie, vrijheid en veiligheid, en dialogen tussen de EU en van de visumplicht vrijgestelde landen. Voor de Westelijke Balkanlanden vindt dit toezicht ook plaats door middel van regelmatige voortgangsrapportages en, in voorkomend geval, onderhandelingen over toetreding tot de EU. Dit zal in de toekomst ook het geval zijn voor Georgië, Moldavië en Oekraïne, de nieuwe (potentiële) kandidaat-lidstaten.

Gelijktijdig met dit zesde rapport werd door de Commissie ook een wetgevend voorstel gepresenteerd voor de herziening van het opschortingsmechanisme voor visumvrije landen. Hierover ontving uw Kamer op 24 november 2023 het BNC-fiche met de Nederlandse inzet (Kamerstuk 22 112, nr. 3840).

Inhoud van het rapport

Net als in de eerdere edities van het jaarlijkse opschortingsmechanisme-rapport focust de Commissie zich op de benchmarks voor visumvrijstelling waar verdere monitoring gewenst is en waar actie op ondernomen moet worden om duurzame vooruitgang te boeken. Dit zesde rapport evalueert de maatregelen die door de Westelijke Balkan- en Oostelijk partnerschapslanden zijn genomen op het gebied van migratie, asiel, terugkeersamenwerking, justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid. Deze worden in het rapport voor elk land uitgewerkt. Tot slot volgen er voor elk land een aantal nieuwe aanbevelingen op basis van de bevindingen van het afgelopen jaar.

Voor de Westelijke Balkanlanden en Moldavië, die langer dan zeven jaar visumvrij zijn, bouwt het rapport verder op de lopende implementatie van het EU Actieplan om irreguliere migratie via de Westelijke Balkanroute aan te pakken. Het EU Actieplan vormde o.a. een reactie op de sterke toename van irreguliere migratie via deze route in 2022 die deels verklaard kon worden door het uitblijven van harmonisatie van het visumbeleid met dat van de EU door deze landen. De stappen die sindsdien hierop zijn gezet op het gebied hebben volgens de Commissie bijgedragen aan een afname van 28% van irreguliere migratie via de Westelijke Balkanroute (cijfers t/m 31 augustus 2023 in vergelijking met zelfde periode vorig jaar).

Ook richt het rapport zich op de follow-up die er het afgelopen jaar door deze landen is gegeven aan de aanbevelingen uit voorgaande rapporten. Voor Georgië en Oekraïne, die beide minder dan zeven jaar visumvrij zijn, geeft het rapport een meer gedetailleerde beoordeling van maatregelen die zijn genomen om ervoor te zorgen dat blijvend aan de benchmarks voor visumvrijstelling wordt voldaan.

Zoals aangekondigd in de Commissie mededeling van 30 mei 2023, en om al aan te sluiten op het wetgevend voorstel voor de herziening van het opschortingsmechanisme, behandelt het huidige rapport ook een aantal visumvrije landen buiten de directe buurlanden van de EU. Om navolging te geven aan een van de voornaamste uitdagingen die in de voorbereiding van dit voorstel door de lidstaten en de Commissie werd geïdentificeerd, heeft de Commissie ervoor gekozen om in dit zesde rapport visumvrije landen met burgerschapsregelingen voor investeerders (zgn. gouden paspoortregelingen) te behandelen.

In het herzieningsvoorstel wordt het opschortingsmechanisme o.a. aangescherpt voor visumvrije landen die dergelijke regelingen in stand houden.

De Commissie oordeelt dat alle acht landen nog steeds aan de gestelde voorwaarden voor de afschaffing van de visumplicht voldoen en stelt dat alle landen actie hebben ondernomen om stappen te zetten op verschillende aanbevelingen uit het voorgaande rapport. Tegelijkertijd dienen alle acht landen ook verdere stappen te ondernemen om de aanbevelingen van de Commissie verder te implementeren en om zo te blijven voldoen aan de gestelde benchmarks.

In de aanbevelingen voor ieder behandeld land geeft de Commissie aan welke actie er nodig is op deze thema's om ervoor te zorgen dat het land blijft voldoen aan de voorwaarden voor visumvrijheid. De aanbevelingen richten zich voornamelijk op het harmoniseren van het visumbeleid met dat van de EU, het verbeteren van migratiemanagement, corruptiebestrijding en het bestrijden van georganiseerde misdaad. Ook moet een aantal van de betrokken landen, m.n. Oost-Caribische eilandstaten, maatregelen nemen om burgerschapsregelingen voor investeerders effectief af te schaffen of af te zien van het systematisch verlenen van burgerschap vanwege investeringen (zgn. gouden paspoorten).

Appreciatie

Net als de Commissie beschouwt het kabinet visumliberalisatie en daaraan gekoppelde monitoring als een effectief instrument om hervormingen aan te jagen en samenwerking te bevorderen op belangrijke gebieden zoals openbare orde en veiligheid, migratie en economie. Daarnaast versterkt visumliberalisatie de handels- en intermenselijke contacten. Visumliberalisatie is echter niet vrijblijvend. De randvoorwaarde hiervoor is dat de landen die in aanmerking willen komen voor visumliberalisatie aan alle strenge eisen die hiervoor worden gesteld voldoen en blijven voldoen. Ook is het noodzakelijk dat deze landen zich ervoor blijven inzetten dat ongewenste effecten van visumliberalisatie, zoals misbruik van asiel, irregulier verblijf en/of grensoverschrijdende criminaliteit voortvarend worden tegengegaan. Daar hoort bij dat de Commissie er strikt op toeziet dat landen ook na afschaffing van de visumplicht aan de voorwaarden blijven voldoen. Nederland heeft herhaaldelijk gewezen op het belang van deze randvoorwaarden en ziet hier nauwgezet op toe.

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het zesde rapport en is van mening dat het een volledig beeld schetst van de verschillende trends op het gebied van asielaanvragen, weigeringen aan de grens en illegaal verblijf evenals aangaande politieke en justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid. Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen van de Commissie om in de besproken landen de lopende inspanningen in de strijd tegen de georganiseerde misdaad te continueren. Verder deelt het kabinet de conclusie van de Commissie dat alle acht landen aan de gestelde voorwaarden voor afschaffing van de visumplicht blijven voldoen.

Echter, het kabinet beschouwt voortgang op door de Europese Commissie signaleerde aanbevelingen evenals breder in het kader van het EU uitbreidingsproces cruciaal en ziet de dialogen en ondersteuningsprogramma's die bestaan, naast politieke wil, als essentieel om de gewenste resultaten te bereiken. Het kabinet is van mening dat er op een aantal gebieden waaronder migratiemanagement en visumharmonisatie sneller stappen gezet moeten worden om negatieve gevolgen van visumliberalisatie effectief tegen te gaan.

Vooruitlopend op de herziening van het opschortingsmechanisme, en zoals aangekondigd in de brief van Ursula Von der Leyen van 20 maart 2023, behandelt dit zesde rapport voor het eerst ook andere geografische gebieden buiten de buurlanden van de EU. Hierbij wordt gefocust op derde landen waar zich specifieke problemen voor doen die, indien niet adequaat aangepakt, mogelijk kunnen leiden tot het activeren van het opschortingsmechanisme. Deze uitgebreidere en strategische insteek van het rapport heeft tot doel om tegemoet te komen aan de wens van de EU-lidstaten om de taken van de Commissie op het gebied van monitoring en rapportage over visumvrije landen te versterken.

Nederland is er voorstander van dat de Commissie de geografische focus van de monitoring van visumvrije landen uitbreidt naar alle visumvrije landen en daarnaast stilstaat bij relevante ontwikkelingen in visumvrije landen buiten de directe buurlanden van de EU. Tegelijkertijd zou het kabinet graag zien dat de Commissie in haar monitoring uitgebreider stilstaat bij de visumvrije landen waar sprake is van een toename van irreguliere migratie, zoals landen in Zuid-Amerika. Nederland zal er bij de Commissie op aandringen om relevante trends en ontwikkelingen buiten de directe buurlanden op te nemen in volgende rapportages.

Harmonisatie visumbeleid

Een onderliggende voorwaarde voor het blijvend voldoen aan de benchmarks op het gebied van migratiemanagement is dat de Westelijke Balkanlanden en landen in het Oostelijk Partnerschap hun visumbeleid dienen te harmoniseren met dat van de EU. Dit geldt met name voor derde landen met een verhoogd risico op irreguliere migratie en met veiligheidsrisico's voor de EU. Alle acht landen die in het rapport worden behandeld ontvangen daarom de dringende aanbeveling om hun lijst van visumvrije landen in lijn te brengen met de lijst van visumplichtige derde landen van de EU. Van alle (potentiële) kandidaat-lidstaten wordt dit ook verwacht in het kader van hun EU-toetredingstraject. Nederland dringt hier ook in bilaterale contacten onverminderd op aan. Zo heeft Nederland het belang van volledige aansluiting op het EU-visumbeleid benadrukt tijdens ontmoetingen met regeringsleiders en marge van de EU-Westelijke Balkantop van 14 en 15 december 2023.

In 2022 nam de irreguliere migratie via de Westelijke Balkanroute sterk toe mede als gevolg van afwijkende visumregimes van landen in deze regio. Sindsdien hebben landen op de Westelijke Balkan de visumplicht ingevoerd voor een aantal landen waar het grootste aantal irreguliere migranten uit afkomstig was. Het kabinet verwelkomt deze stappen in de goede richting. Dit laat zien dat verhoogde betrokkenheid en *outreach* op alle niveaus effectief kan zijn voor het aanjagen van hervormingen op dit gebied.

In november 2023 presenteerde Servië een stappenplan voor volledige visumharmonisatie. Ondanks dat dit een stap in de goede richting is, blijft de voortzetting van de *outreach* richting Servië benodigd. Het is van belang dat verdere stappen richting harmonisatie zo snel mogelijk worden gezet.

Tegelijkertijd blijft irreguliere migratie een belangrijke uitdaging voor de EU en moeten er door alle landen die in het rapport worden behandeld nog aanzienlijke stappen worden gezet op het gebied van visumharmonisatie. De voortgang op het gebied van visumharmonisatie gaat op dit moment met onvoldoende snelheid. In het bijzonder voor derde landen die een hoge migratiedruk met zich meebrengen. Het kabinet zal er zich daarom ook de komende periode voor inzetten om de huidige verschillen met het visumbeleid van de EU zo spoedig mogelijk te minimaliseren en dit belang ook in bilaterale contacten te blijven benadrukken. Ook binnen de daarvoor bestemde EU gremia blijft Nederland dit belang, en de link met de toetredingstrajecten, onderstrepen en zal het kabinet ook de Commissie regelmatig bevragen op de voortgang rond dit thema.

In dat kader is het kabinet dan ook uitgesproken voorstander van de herziening van het opschortingsmechanisme voor visumvrije landen. Nederland heeft zich er de afgelopen periode voor ingespannen om zo snel mogelijk voortgang te boeken binnen dit proces. Op 13 maart jl. werd er een Raadspositie bereikt, deze sluit goed aan bij de Nederlandse inzet

voor de herziening van het mechanisme zoals ook toegelicht in het betreffende BNC-fiche. Het kabinet verwacht dat deze herziening zal bijdragen aan versterking van de reikwijdte en effectiviteit van het opschortingsmechanisme. Zoals ook toegelicht in het BNC-fiche¹ dat uw Kamer reeds toe kwam, is het voor het kabinet een belangrijke prioriteit bij de herziening dat het opschortingsmechanisme kan worden ingezet bij (het gebrek aan) visumharmonisatie. Nederland werkt er op dit moment met de andere lidstaten aan om de mogelijkheden tot opschorting aan te scherpen. Indien dialoog met het betreffende visumvrije land niet tot de gewenste verbeteringen leidt, dient de EU te beschikken over een effectief instrument om hiervoor in te kunnen zetten als uiterst middel.

Conform de motie van Wijngaarden en van Dijk² 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.

Verder zal Nederland zich ervoor inspannen dat de relevante Europese agentschappen betrokken worden in het duiden van ontwikkelingen en trends ten behoeve van het rapport en de herziening van het mechanisme. De voorstellen van de Commissie op deze punten sluiten goed aan op de Nederlandse inzet.

Het kabinet zal de implementatie van de cruciale harmonisatie met het Europese visumbeleid nauwlettend volgen en op voortgang blijven aandringen. Het is van belang dat deze landen de huidige verschillen tussen het eigen visumbeleid en dat van de EU zo spoedig mogelijk minimaliseren. Hier zal het kabinet zich voor blijven inspannen. Naast het aanspreken van de betreffende landen in bilaterale contacten is het ook van belang dat de *outreach* op EU-niveau richting de landen op de Westelijke Balkan op dit thema doorgang blijven vinden. Het zesde rapport en de voortgang rond de implementatie van het EU-Actieplan vormen hiervoor een goed uitgangspunt.

Burgerschapsregelingen voor investeerders (Gouden paspoortregelingen)

Het kabinet is het met de Commissie eens dat gouden paspoortregelingen

risico's meedragen op het gebied van veiligheid en corruptie en daarom

vermeden dienen te worden. Het kabinet deelt ook de zorgen van de Commissie over gouden paspoortregelingen die commercieel worden gepromoot door landen met het feit dat men hierdoor visumvrije toegang tot de EU verkrijgt. Het doel van visumliberalisatie is het faciliteren van de *people-to-people* contacten tussen de EU en het derde land in kwestie. Niet om onderdanen van visumplichtige landen in staat te stellen om het EU visumproces te kunnen omzeilen door het verkrijgen van burgerschap. Het kabinet verwelkomt dan ook de toevoeging van gouden paspoortregelingen als een afzonderlijke opschortingsgrond in het Commissievoorstel voor de herziening van het opschortingsmechanisme en heeft hier in Europees verband ook herhaaldelijk op ingezet.

¹ BNC-fiche Beoordeling Herziening verordening opschortingsmechanisme voor visumvrije derde landen, Kamerstuk 22 112, nr. 3840

² Motie van de leden Van Wijngaarden en Jasper van Dijk over visumvrij reizen voor Servië tijdelijk stopzetten als Servië haar visumbeleid en buitenlandbeleid niet voldoende heeft aangepast, Kamerstuk 21 501-02, nr. 2581

De goudenpaspoortregelingen van de Oost-Caribische landen die aan bod komen in het rapport vindt het kabinet tot zorg voor de EU. Het is daarom van belang dat de Commissie de monitoring van deze landen voortzet en de dialoog met hen intensiveert om tot langdurige oplossingen te komen. In het geval van Kosovo, waar het goudenpaspoort programma in december 2022 werd gestopt, is het van belang dat er ook snel een oplossing wordt gevonden voor de nog lopende aanvragen onder deze regeling.

In de onderhandelingen in Brussel over de herziening van het opschortingsmechanisme zet het kabinet in op het verkrijgen van duidelijke kaders waarbij goudenpaspoortregelingen uiteindelijk kunnen leiden tot de opschorting van visumvrijheid. Doordat deze kaders in het huidige mechanisme ontbreken, bleek het in de aanloop naar de opschorting van de visumvrijheid van Vanuatu in 2022 (n.a.v. de goudenpaspoortregeling van het land) complex, tijdrovend en werden er onduidelijkheden in de opschortingsprocedure blootgelegd.

Het toevoegen van een afzonderlijke opschortingsgrond voor goudenpaspoortregelingen verhelpt deze uitdagingen grotendeels maar het blijft van belang dat ook de voorwaarden waaronder een goudenpaspoortregeling in het uiterste geval kan leiden tot opschorting van visumvrij reizen goed zijn vastgelegd. Hier zet het kabinet zich in Brussel dan ook voor in.

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

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg