



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.1.2000
COM(2000) 27 definitief

2000/0030 (CNS)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

**tot vaststelling van de lijst van de derde landen waarvan de onderdanen bij
overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en van de
lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld**

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. Algemene ontstaansgeschiedenis

Institutionele context:

- Het Verdrag van Amsterdam betekent een opmerkelijke vooruitgang in de Europese integratie op het gebied van het visumbeleid ten opzichte van het Verdrag van Maastricht. Laatstgenoemd verdrag, waarbij artikel 100 C in het EG-Verdrag werd opgenomen, had slechts twee aspecten van het visumbeleid gecommunautariseerd (enerzijds de bepaling van de derde staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit van een visum moeten zijn en anderzijds de invoering van een uniform visummodel).
- Het Verdrag van Amsterdam heeft daarentegen alle overige aspecten van het visumbeleid gecommunautariseerd door deze in de nieuwe titel IV "Visa, asiël, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen" van het EG-Verdrag op te nemen, die de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid beoogt. Tegelijkertijd werd bij een aan het Verdrag van Amsterdam gehecht protocol het "Schengen-acquis", dat de volledige, door de Schengenlanden tot stand gebrachte harmonisatie op visagebied omvat, in de Unie geïntegreerd.

Het bestaande recht:

1. Het Gemeenschapsrecht:

Op basis van artikel 100 C heeft de Raad Verordening (EG) nr. 2317/95¹ van 25 september 1995 vastgesteld waarop, nadat deze door het Hof van Justitie bij arrest van 10 juni 1997 nietig werd verklaard, Verordening (EG) nr. 574/99 van de Raad van 12 maart 1999 ter bepaling van de derde staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum² is gevolgd.

Verordening (EG) nr. 574/99 bevatte, evenals de daaraan voorafgaande Verordening (EG) nr. 2317/95, enkel de gemeenschappelijke lijst van de derde landen waarvan de onderdanen aan de visumplicht zijn onderworpen. Ten aanzien van de onderdanen van derde landen die niet op de gemeenschappelijke lijst voorkwamen, bleven de lidstaten vrij de visumplicht op te leggen dan wel hen ervan vrij te stellen.

2. Het uit de intergouvernementele samenwerking van Schengen voortvloeiende recht:

In Schengen-verband zijn bepaalde lidstaten tot een nauwere samenwerking op visumgebied gekomen. Dat een dergelijke samenwerking op grond van het Gemeenschapsrecht geoorloofd is, wordt bevestigd door de Verordeningen (EG) nr. 2317/95 en nr. 574/99, waarin is bepaald dat zij een verdergaande harmonisatie tussen de lidstaten, die verder zou reiken dan de gemeenschappelijke lijst, niet in de weg staan.

¹ PB L 234 van 3.10.1995, blz. 1.

² PB L 72 van 18.3.1999, blz. 2.

De Schengenlanden hebben deze verdere harmonisatie tot stand gebracht ten aanzien van derde landen die niet op de in de Verordeningen (EG) nr. 2317/95 en nr. 574/99 opgenomen lijsten voorkwamen. De harmonisatie is geleidelijk tot stand gekomen en het uiteindelijke resultaat ervan bestond ten tijde van de integratie van Schengen in het kader van de Europese Unie uit:

- a) een lijst van 32 derde landen die niet op de lijst van Verordening (EG) nr. 574/99 voorkwamen en waarvan de onderdanen door alle Schengenlanden aan de visumplicht worden onderworpen;
- b) een lijst van 44 derde landen waarvan de onderdanen door alle Schengenlanden van de visumplicht worden vrijgesteld (er was geen equivalent in het kader van Verordening (EG) nr. 574/99 die geen dergelijke lijst inhield);

Opgemerkt zij dat de Schengenlanden ten aanzien van één derde land niet tot een geharmoniseerd standpunt zijn gekomen.

Dit "Schengen-acquis" vormt sedert de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een integrerend bestanddeel van het Gemeenschapsrecht en blijft van toepassing tussen de Schengenlanden. Hierbij dient nog te worden opgemerkt dat krachtens het Schengenprotocol het Verenigd Koninkrijk en Ierland te allen tijde kunnen verzoeken om aan alle, of aan enkele, van de bepalingen van dit "acquis" deel te nemen. Het verzoek dat het Verenigd Koninkrijk dienaangaande bij brieven van 20.5.1999, 9.7.1999 en 6.10.1999 aan de Voorzitter van de Raad heeft gedaan, heeft geen betrekking op visum-aangelegenheden.

Waarom een nieuwe verordening en wat moet de inhoud ervan zijn ?

De noodzaak tot vaststelling van een nieuwe verordening vloeit hoofdzakelijk voort uit de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam.

- De volledige harmonisatie wat de lijsten van derde landen betreft:

Als een van de in artikel 62, lid 2, punt b), van het EG-Verdrag onder de rubriek "Voorschriften inzake visa voor voorgenomen verblijven van ten hoogste drie maanden" bedoelde maatregelen wordt uitdrukkelijk "de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum, en van derde landen waarvan de onderdanen zijn vrijgesteld van deze plicht" genoemd. De voorgestelde verordening beantwoordt aan artikel 62, punt b), en bevat als bijlagen twee uitputtende lijsten van derde landen. Een derde land komt noodzakelijkerwijs voor in ofwel bijlage I (visumplicht), ofwel bijlage II (vrijstelling van visum). Wanneer de verordening eenmaal is vastgesteld, wordt de voor onderdanen van derde landen geldende visumregeling volledig geharmoniseerd: de mogelijkheid dat een lidstaat de toepasselijke visumregeling eenzijdig vaststelt, zal ten aanzien van alle derde landen zonder uitzondering worden uitgesloten.

Hoewel de verplichting om een nieuwe verordening vast te stellen formeel het gevolg is van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, vloeit zij eveneens rechtstreeks voort uit het oorspronkelijke doel van artikel 100 C. Er zij namelijk aan herinnerd dat, toen de Commissie op 10.12.1993 haar voorstel voor een op artikel 100 C gebaseerde verordening indiende, zij dit artikel zodanig interpreteerde dat het noodzakelijkerwijze impliceert dat de

Raad eveneens dient te bepalen van welke derde landen de onderdanen niet in het bezit van een visum behoeven te zijn.

Tevens zij opgemerkt dat het Europees Parlement zich bij de hernieuwde raadpleging naar aanleiding van de nietigverklaring van Verordening (EG) nr. 2317/95 zeer duidelijk vóór inhoudelijke wijzigingen zowel in de tekst van de verordening als zodanig als in de bijlage (schrapping van Bulgarije en Roemenië uit de gemeenschappelijke lijst) heeft uitgesproken. Bij deze gelegenheid had de Commissie de wens te kennen gegeven na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een nieuw voorstel voor een verordening in te dienen en verklaard voornemens te zijn om te gelegener tijd met sommige van de suggesties van het Europees Parlement rekening te houden.

– Handhaving van een beperkt aantal afwijkingen en uitzonderingen:

Het is echter noodzakelijk gebleken de lidstaten de mogelijkheid te laten ten aanzien van bepaalde categorieën personen in afwijkingen of uitzonderingen te voorzien, met name om redenen in verband met het internationaal publiek- en gewoonterecht.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Artikel 62, lid 2, punt b), onder i), kent de Gemeenschap een uitsluitende bevoegdheid toe om de lijst vast te stellen van de derde landen waarvan de onderdanen in het bezit moeten zijn van een visum en van die waarvan de onderdanen van deze plicht vrijgesteld zijn.

Dat voor de weg van een verordening in plaats van voor die van een richtlijn is gekozen, is op verschillende gronden te verklaren: vaststelling van de lijsten van de landen waarvan de onderdanen aan de visumplicht zijn onderworpen, respectievelijk daarvan zijn vrijgesteld, laat de lidstaten geen speelruimte om deze lijsten "om te zetten". Bovendien zou een vertraging bij de omzetting door een gegeven land een aantal praktische moeilijkheden opleveren, waarvan sommige zodanig zouden zijn dat zij de werking van de visumregeling die het gevolg is van het in de Unie geïntegreerde "acquis" van Schengen in het gedrang zouden brengen.

Wanneer moet de nieuwe verordening er komen?

In artikel 62 van het EG-Verdrag is bepaald dat alle maatregelen waarop het betrekking heeft (in het bijzonder de lijst van de derde landen waarvoor de visumplicht geldt en die welke ervan zijn vrijgesteld) door de Raad binnen vijf jaar volgende op de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam moeten worden vastgesteld.

Ingevolge het actieplan van de Raad en de Commissie van 3 december 1998 (PB C 19 van 23.1.1999), dat door de Europese Raad van Wenen van 11 en 12 december 1998 is goedgekeurd, is het tijdschema voor bepaalde in het kader van Titel IV van het EG-Verdrag vast te stellen maatregelen ingekort ten opzichte van het tijdschema in het Verdrag. Zo wordt de opstelling van een verordening betreffende de derde landen waarvan de onderdanen in het bezit van een visum moeten zijn en die welke van deze verplichting zijn vrijgesteld, in het actieplan genoemd als een van de maatregelen die binnen een termijn van twee jaar moeten worden genomen.

De Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 heeft in dit verband aan de noodzaak herinnerd het Verdrag van Amsterdam volledig en onmiddellijk op de grondslag van het actieplan van Wenen ten uitvoer te leggen.

Een verordening met welke lidstaten?

Het vraagstuk van de visumplicht voor vreemdelingen of de vrijstelling daarvan was reeds in het verleden een aangelegenheid met variabele geometrie, aangezien de lidstaten ten aanzien van de derde landen waarvoor de visumplicht niet geldt, krachtens de Verordeningen (EG) nr. 2317/95 en nr. 574/99 tot een verdergaande harmonisatie (Schengen) konden overgaan. Deze structuur met variabele geometrie wordt in het Verdrag van Amsterdam en de verschillende protocollen daarbij met een nog grotere complexiteit gehandhaafd. Hierbij zijn drie lidstaten betrokken:

- Denemarken: Overeenkomstig het bij het Verdrag van Amsterdam gevoegde Protocol betreffende de positie van Denemarken neemt deze lidstaat niet deel aan de aanneming door de Raad van onder Titel IV van het EG-Verdrag vallende maatregelen, met uitzondering van "maatregelen tot bepaling van de derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum of maatregelen betreffende een uniform visummodel".

Uit deze passage van het protocol blijkt de wens van Denemarken om de communautaire verbintenissen die dit land in het kader van het Verdrag van Maastricht heeft aangegaan (Verordeningen (EG) nr. 1683/95 en nr. 574/99), na te komen. De Commissie, die zich baseert op haar interpretatie van artikel 100 C, is van mening dat artikel 62, lid 2, punt b), onder i), van het EG-Verdrag geen vernieuwing ten opzichte van artikel 100 C betekent, maar het doel dat dit behelst, slechts bevestigt en verduidelijkt. Onder deze omstandigheden moet Denemarken ten volle deelnemen aan de wetgevende werkzaamheden die op de indiening van dit voorstel voor een op artikel 62, lid 2, punt b), onder i), gebaseerde verordening zullen volgen.

- Het Verenigd Koninkrijk en Ierland:

Overeenkomstig het bij het Verdrag van Amsterdam gevoegde Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen deze lidstaten in beginsel niet deel aan de aanneming van maatregelen die onder Titel IV van het EG-Verdrag vallen. Zij hebben echter de mogelijkheid naar keuze geval per geval deel te nemen. Zo kunnen Ierland en het Verenigd Koninkrijk krachtens artikel 3 van genoemd protocol binnen de drie maanden na indiening van de ontwerp-visumverordening bij de Raad te kennen geven dat zij aan de aanneming en toepassing van deze maatregel wensen deel te nemen. Tevens kunnen zij te allen tijde na vaststelling van de verordening door de Raad het voornemen te kennen geven deze verordening aan te nemen.

Een verordening die niet beperkt is tot de lidstaten:

Op grond van artikel 6, eerste alinea, van het Schengenprotocol heeft de Raad op 17 mei 1999 een Overeenkomst gesloten met IJsland en Noorwegen inzake de wijze waarop deze beide landen bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het "Schengen-acquis" worden betrokken (PB (EG) L 176, blz. 35). Ingevolge artikel 1 van deze Overeenkomst worden IJsland en Noorwegen bij de werkzaamheden van de Gemeenschap en de Europese Unie betrokken op alle gebieden die worden bestreken door de in de bijlagen A en B bij deze overeenkomst genoemde bepalingen en de verdere ontwikkeling daarvan. In bijlage B wordt Verordening (EG) nr. 574/99 genoemd. Het onderhavige voorstel zal dan ook moeten worden behandeld in het kader van het Gemengd Comité overeenkomstig artikel 2, lid 3, van de Overeenkomst; met name zullen de artikelen 4 en 8 van deze Overeenkomst, wanneer het voorstel door de Raad wordt aangenomen van toepassing zijn.

Wat de nieuwe verordening niet is:

1. De op artikel 62, lid 2, punt b), onder i), gebaseerde verordening kan niet:
 - worden toegepast op instrumenten die niet op deze rechtsgrond berusten, zoals het visum voor langdurig verblijf of het visum voor luchthaventransit;
 - de procedures en voorwaarden voor de visumafgifte vastleggen, aangezien deze onder artikel 62, lid 2, punt b), onder ii), vallen;
 - de voorwaarden vaststellen voor het verkeer binnen de Gemeenschap van visumhouders of van personen die van de visumplicht vrijgesteld zijn, aangezien zulks bij een op artikel 62, lid 3, gebaseerd instrument zal worden vastgesteld;
 - bepalingen behelzen die verband houden met het beleid inzake overschrijding van de buitengrenzen (bv. niet-toelating aan de grens of toelating bij wijze van uitzondering op humanitaire gronden; visumafgifte aan de grens).
2. De voorgestelde verordening laat de mogelijkheid onverlet om in bijzondere gevallen uitzonderlijke maatregelen te nemen. In verband hiermee wordt verwezen naar artikel 64, lid 2, van het EG-Verdrag, dat bepalingen behelst inzake de duur en de voorwaarden voor dergelijke maatregelen (er moet sprake zijn van een noodsituatie die gekenmerkt wordt door een plotselinge toevloed van onderdanen van derde landen) en de te volgen procedure vaststelt.
3. De voorgestelde verordening is niet van invloed op de diverse bepalingen van het geïntegreerde "Schengen-acquis" die visa betreffen maar niet onder de werkingssfeer van de verordening vallen (bijvoorbeeld de wederzijdse erkenning van visa of de gelijkwaardigheid tussen verblijfstitel en visum).

2. Toelichting op de artikelen

Artikel 1:

- De leden 1 en 2, die een weerspiegeling zijn van artikel 62, lid 2, punt b), onder i), van het EG-Verdrag, behelzen de volledige harmonisatie van het visumbeleid wat de landenlijsten betreft. Voor onderdanen van derde landen geldt ofwel de visumplicht (bijlage I) ofwel worden zij daarvan vrijgesteld (bijlage II). In tegenstelling tot de ten tijde van de Verordeningen (EG) nr. 2317/95 en nr. 574/99 geldende situatie zijn er geen derde landen meer ten aanzien waarvan de lidstaten unilateraal kunnen besluiten of zij de onderdanen ervan al dan niet ertoe verplichten in het bezit van een visum te zijn.
- Lid 3, dat geïnspireerd is op artikel 1, lid 2, van Verordening (EG) nr. 574/99, betreft de gevolgen van bijzondere ontwikkelingen van het internationaal recht in het geval van statenopvolging. In dit artikel wordt uitgegaan van het beginsel dat men tijdelijk voortgaat de visumregeling toe te passen die voor onderdanen van de vroegere staat gold zolang de Raad zich niet over de visumregeling die op de nieuwe staat (respectievelijk de nieuwe staten) van toepassing is heeft uitgesproken.

Artikel 2:

De definitie van hetgeen men onder "visum" verstaat, is noodzakelijk om tot een volledige toepassing van de verordening te komen. De voorgestelde definitie is dezelfde als die van Verordening (EG) nr. 574/99.

De vrijstelling van de visumplicht voor onderdanen van derde landen die in de bijlagen I en II worden genoemd, geldt enkel voor korte verblijven en voor doorreis zoals beschreven in de definitie.

Visa voor langdurig verblijf vallen niet onder deze verordening omdat daarop artikel 63, lid 3, punt a), van het EG-Verdrag van toepassing is. Ook de visa voor luchthaventransit kunnen niet meer door deze verordening worden geregeld: ingevolge de rechtspraak van het Hof van Justitie (zaak C-170/96) kunnen visa voor "overschrijding van de buitengrenzen" (de formulering in artikel 100 C, overgenomen in artikel 62, lid 2, punt b), onder i), van het EG-Verdrag) niet de visa voor luchthaventransit omvatten.

Ten slotte zij opgemerkt dat de verwijzing in artikel 2 naar een of meer lidstaten de vraag van de territoriale geldigheid van het visum openlaat. Het vraagstuk van de wederzijdse erkenning van visa kan namelijk niet in het kader van deze verordening worden behandeld, aangezien het onder de "voorschriften betreffende een uniform visum" valt zoals bedoeld in een andere bepaling van het EG-Verdrag, namelijk artikel 62, lid 2, punt b), onder iv). De bepalingen van het "Schengen-acquis" in verband met de wederzijdse erkenning van visa worden door deze verordening niet beïnvloed.

Artikel 3:

Dit artikel heeft betrekking op onderdanen van de derde landen voor wie in beginsel op grond van hun nationaliteit de visumplicht geldt, maar die zich in een bijzondere situatie bevinden omdat zij rechtmatig in een lidstaat verblijven. De criteria op grond waarvan de visumplicht voor onderdanen van een gegeven derde land wordt ingesteld, hebben geen reden van bestaan meer ingeval deze onderdanen reeds in een lidstaat verblijven, zij over een door die lidstaat afgegeven verblijfstitel beschikken en zij zich, voordat hen deze verblijfstitel is verstrekt, aan de verschillende, voor het afgeven van een visum vereiste controles hebben moeten onderwerpen.

Het beginsel dat de visumplicht niet op deze onderdanen van derde landen van toepassing is, wordt in het kader van deze verordening gehanteerd, dat wil zeggen ten aanzien van het overschrijden van de buitengrenzen, evenwel onverminderd de andere voorwaarden voor dit overschrijden zoals met name vastgelegd in het "Schengen-acquis". Deze verordening kan niet dienen ter regeling van het verkeer binnen de Gemeenschap van deze personen; dit valt onder artikel 62, lid 3, en zal in dat kader worden behandeld.

Artikel 4:

Het begrip onderdaan van derde landen, waarnaar wordt verwezen in artikel 62, lid 2, punt b), onder i), van het EG-Verdrag omvat eveneens categorieën personen met een bijzondere status om redenen van internationaal recht. Het gaat hier om personen die niet zullen verzoeken om bescherming van het land waarvan zij de nationaliteit hebben (erkende vluchtelingen) ofwel personen die iedere binding met een bepaald land hebben verloren (staatlozen).

Verordening (EG) nr. 574/99 liet de lidstaten vrij om te bepalen of zij voor deze beide categorieën al dan niet de visumplicht wilden laten gelden. Onder de voorgestelde regeling wordt de visumplicht of de vrijstelling daarvan voor vluchtelingen en staatlozen op een objectief criterium gebaseerd.

Voor staatlozen in de zin van het Verdrag van New York van 28 september 1954, en voor erkende vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 geldt ten aanzien van de visumplicht of de vrijstelling daarvan een bijzonder referentiekader. Voor staatlozen is de verwijzing naar de regeling van een bepaald land per definitie uitgesloten aangezien de staatloze met geen enkel land een binding heeft. Voor de erkende vluchteling is het evenmin denkbaar te verwijzen naar het land van oorsprong aangezien deze nagenoeg iedere binding met het land van herkomst heeft verloren en hij dit niet om bescherming kan verzoeken.

Daartegenover geldt voor staatlozen en vluchtelingen beide de bijzonderheid dat zij de bescherming genieten van het land waar zij op regelmatige wijze verblijven. In artikel 28 van de beide bovengenoemde verdragen is bepaald dat de Verdragsluitende Staten de staatlozen [vluchtelingen] die op regelmatige wijze op hun grondgebied verblijven, de reisdocumenten verstrekken die nodig zijn om hun in staat te stellen buiten hun grondgebied te reizen. Bijgevolg schijnt men ten aanzien van de visumplicht of de vrijstelling daarvan voor staatlozen en vluchtelingen de regeling te kunnen volgen die wordt toegepast ten aanzien van de onderdanen van de staat welke aan de betrokken staatlozen en vluchtelingen zijn bescherming verleent.

De voorgestelde regeling, die een stap vooruit bij de harmonisatie zou betekenen, heeft het voordeel van de eenvoud. Bovendien is zij logisch: de positie van de staatlozen en vluchtelingen ten aanzien van het derde land onder de bescherming waarvan zij staan, is in grote lijnen vergelijkbaar met die van de eigen onderdanen van dat land wat de verplichting tot terugname en de beveiliging van de reisdocumenten betreft.

Artikel 5:

Lid 1:

Overeenkomstig het internationale recht en het gewoonterecht worden bijzondere visumregelingen toegepast ten aanzien van personen die uit hoofde van hun functie houder van bijzondere reisdocumenten zijn of die bijzondere beroepen of functies uitoefenen. Ondanks de wenselijkheid om tot een hoge mate van harmonisatie op visumgebied te komen, moet niettemin rekening ermee worden gehouden dat specifieke nationale overwegingen in de lidstaten op bepaalde gebieden nog steeds een rol spelen. In dit opzicht lijkt het wenselijk dat iedere lidstaat een zekere speelruimte behoudt om te beslissen over het visumbeleid dat hij ten aanzien van deze categorieën onderdanen van derde landen wenst toe te passen.

Genoemd lid 1 is geïnspireerd op artikel 4 van Verordening (EG) nr. 574/99. Het verschilt daarvan echter in twee opzichten. Enerzijds weerspiegelt de formulering ervan het feit dat de voorgestelde verordening de lijsten vaststelt van de derde landen waarvoor de visumplicht geldt en van die welke ervan zijn vrijgesteld. Bijgevolg moeten de lidstaten in tweërlei zin van de hun geboden mogelijkheid tot afwijzing gebruik kunnen maken: zij moeten zowel kunnen afwijken van de visumplicht als van de vrijstelling van de visumplicht. Voorts wordt in dit lid de lijst van personen die mogelijkwijs voor vrijstelling in aanmerking komen vervuldigd doordat twee categorieën worden toegevoegd, en wel om rekening te houden met de gebruiken op het gebied van de binnenscheepvaart en van de internationale

organisaties, zowel wat betreft de documenten die deze aan hun personeel verstrekken als die welke zij afgeven aan onder hun bescherming staande personen.

Behalve deze toevoeging bevat lid 1 tevens een verduidelijking ten opzichte van artikel 4 van Verordening (EG) nr. 574/99: wanneer men bijzondere regelingen die op het internationaal recht en het gewoonterecht gebaseerd zijn, in stand wenst te houden en de genoemde categorieën personen ten volle aan deze bijzondere regelingen beantwoorden, dient men de woorden "met name" (die voorkwamen in artikel 4 van Verordening (EG) nr. 574/99) te schrappen, omdat daaruit zou kunnen worden opgemaakt dat er nog andere categorieën personen bestaan die onder het internationaal recht en het gewoonterecht vallen.

Lid 2:

Het Gemeenschappelijk optreden van 30 november 1994 betreffende de verplaatsingsfaciliteiten voor scholieren die onderdaan zijn van derde landen en in een lidstaat verblijven (PB L 327 van 19.12.1994, blz. 1) behelst onder bepaalde voorwaarden vrijstelling van de visumplicht voor in een lidstaat woonachtige scholieren die onderdaan zijn van derde landen wanneer zij zich in het kader van een georganiseerde schoolreis in een andere lidstaat verplaatsen. Een dergelijke vergemakkelijking van schoolreizen zou eveneens kunnen worden overwogen wanneer er sprake is van groepen scholieren uit derde landen waarvan de onderdanen van visa zijn vrijgesteld; in dat geval zou de vrijstelling gelden voor de leden van deze groepen die geen onderdaan zijn van het land van herkomst en voor wie in beginsel de visumplicht geldt.

Lid 2 opent de mogelijkheid van vrijstelling van de visumplicht voor deze categorie leerlingen. Deze mogelijkheid zal in de toekomst kunnen leiden tot de indiening van een specifiek instrument naar het voorbeeld van het gemeenschappelijk optreden inzake scholieren, waarbij zou worden uitgegaan van het beginsel dat scholieren die onderdaan zijn van derde landen die voorkomen in bijlage I en verblijven in een derde land dat genoemd wordt in bijlage II, van de visumplicht zouden worden vrijgesteld en waarin zou worden bepaald op welke wijze deze vrijstelling zou worden toegekend en tot onderhandelingen over communautaire overeenkomsten waarbij deze vereenvoudiging ten aanzien van afzonderlijke derde landen zouden worden toegepast.

Artikel 6:

De in artikel 6 vervatte bepalingen inzake voorlichting en publicatie, zowel wat betreft de verblijfstitels op grond waarvan vrijstelling van de visumplicht wordt verleend als de regeling die van toepassing is op bijzondere categorieën personen, vloeien voort uit een streven naar doorzichtigheid en beogen de taak van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten (evenals die van de luchtvaartmaatschappijen) te vergemakkelijken door hen de beschikking te geven over de nodige exacte en actuele gegevens.

De artikelen 2 en 4 van Verordening (EG) nr. 574/99 behelsden een soortgelijke regeling voor de niet-geharmoniseerde gebieden.

Artikel 7:

De gehanteerde formulering, die niet exact overeenkomt met die van de standaardbepaling die wordt gebruikt in geval van intrekking van een voorgaande verordening, weerspiegelt het feit dat de voorgestelde verordening een tweeledige strekking heeft in verband met de institutionele context die is ontstaan door de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam: dit is namelijk tegelijkertijd een verordening tot intrekking van de voorgaande Verordening (EG) nr. 574/99 en een verordening tot intrekking van een deel van het "Schengen-acquis" op het gebied van de visa.

Artikel 8:

Dit is een standaardbepaling die dient te worden gebruikt ingeval een besluit niet op en in alle lidstaten toepasselijk is (vgl. Besluit van de Raad van 31 mei 1999 houdende vaststelling van zijn reglement van orde, PB L 147 van 12.6.1999).

De bijlagen:

Criteria die zijn gehanteerd voor de indeling van een derde staat in bijlage I of in bijlage II:

Om te bepalen of de onderdanen van een derde land al of niet in het bezit moeten zijn van een visum, dient een geheel van criteria in aanmerking te worden genomen, die onder drie grote rubrieken kunnen worden samengevat:

- illegale immigratie: het visumbeleid is een wezenlijk instrument om de migratiestromen te beheersen. In dit verband dient de beoordeling van het risico van illegale migratiestromen te geschieden aan de hand van een aantal statistische gegevens of indicatoren (bijvoorbeeld gegevens en/of statistieken betreffende illegaal verblijf, weigering van toelating tot het grondgebied, verwijderingsmaatregelen en clandestiene immigratienetwerken of arbeidscircuits), dient de betrouwbaarheid van de door de betrokken derde landen afgegeven reisdocumenten te worden geëvalueerd en dient ten slotte rekening te worden gehouden met het bestaan en het effect van de door deze landen gesloten terugnameovereenkomsten;
- de openbare orde: met name in het kader van de politieke samenwerking vastgestelde feiten kunnen de kenmerkende eigenschappen van bepaalde soorten van criminaliteit aan het licht brengen. Naargelang van de ernst, het aanhoudende karakter en de territoriale verspreiding van de betrokken vormen van criminaliteit kan het instellen van de visumplicht een van de maatregelen zijn die kunnen worden overwogen. De bedreigingen van de openbare orde kunnen in bepaalde gevallen zo ernstig zijn dat zij de binnenlandse veiligheid zelf van een of meer lidstaten in het gedrang brengen. Gebruikmaking van de mogelijkheid een visumplicht op te leggen, die in een geest van saamhorigheid ook door de andere lidstaten wordt toegepast, kan een adequate wijze zijn om daarop te reageren;
- de internationale betrekkingen: de keuze van het visumbeleid dat ten aanzien van een derde land wordt gevoerd, kan een van de mogelijkheden zijn om de nadruk te leggen op de kwaliteit van de betrekkingen die de Unie voornemens is met het betrokken land tot stand te brengen of te handhaven. In dit opzicht gaat het zelden om de betrekkingen van de Unie met één enkel land. Meestal is er sprake van de betrekkingen van de Unie met bepaalde groepen van landen en heeft de keuze van een visumbeleid eveneens consequenties in de sfeer van de *regionale samenhang*. De keuze van een visumbeleid kan van meet af aan ook de bijzondere positie tot uitdrukking brengen van een lidstaat ten aanzien van een derde land, bij welke positie de andere lidstaten zich aansluiten als uitdrukking van de saamhorigheid van de lidstaten. Het *criterium van de wederkerigheid*, dat de staten individueel en afzonderlijk in het kader van de traditionele betrekkingen op het gebied van het internationaal publiekrecht hanteerden, moet voortaan worden toegepast met inachtneming van de vereisten op het gebied van de externe betrekkingen van de Europese Unie met de derde landen.

Wegens de uiterst grote verscheidenheid van de situaties waarin de derde landen zich bevinden en van de betrekkingen die zij met de Europese Unie en de lidstaten onderhouden, kunnen de genoemde criteria niet automatisch in de vorm van van tevoren vastgestelde coëfficiënten worden toegepast. Deze criteria moeten worden beschouwd als hulpmiddelen voor de besluitvorming die op soepele en pragmatische wijze worden gehanteerd en die per geval naar behoren tegenover elkaar moeten worden afgewogen.

Bijlage I:

De voorgestelde lijst van de derde landen waarvan de onderdanen een visum moeten bezitten, verschilt op de volgende punten van die in de bijlage bij Verordening (EG) nr. 574/99:

- twee landen, Bulgarije en Roemenië, komen niet meer voor op de lijst van de landen waarvoor de visumplicht geldt (zie hieronder).
- de voetnoot betreffende China ten aanzien van de houders van paspoorten afgegeven door de "Hong Kong Special Administrative Region" is geschrapt omdat deze entiteit in bijlage II voorkomt.
- er zijn 35 derde staten toegevoegd die niet op de aan Verordening (EG) nr. 574/99 gehechte lijst voorkwamen. Hierbij is rekening gehouden met het in de Unie geïntegreerde "Schengen-acquis" en met de hierboven genoemde criteria.
- Oost-Timor is in bijlage I opgenomen onder de territoriale entiteiten en autoriteiten die door ten minste één lidstaat niet als staat worden erkend.

De voorgestelde lijst van de derde landen waarvan de onderdanen aan de visumplicht zijn onderworpen, omvat Colombia en wijkt in zoverre dus af van de laatste versie van de dienovereenkomstige Schengen-lijst.

Bijlage II:

De voorgestelde lijst van de derde landen waarvan de onderdanen zijn vrijgesteld van de visumplicht omvat 48 derde landen. Bij deze lijst dienen twee opmerkingen te worden gemaakt:

1. Bulgarije en Roemenië: Het voorstel om Bulgarije en Roemenië in bijlage II op te nemen berust op twee overwegingen:
 - enerzijds hebben deze beide landen in de afgelopen jaren bijzondere aandacht besteed aan verschillende onderwerpen die van groot belang zijn voor de bepaling van de toe te passen visumregeling (bijvoorbeeld wat betreft de controles aan de buitengrenzen, de betrouwbaarheid van reisdocumenten, het afsluiten van nieuwe terugname-overeenkomsten en het functioneren van bestaande Overeenkomsten) en zij hebben in uiteenlopend tempo vorderingen geboekt die in het algemeen als aanzienlijk kunnen worden beschouwd;
 - anderzijds gaat het uitbreidingsproces thans een beslissende fase in aangezien de Europese Raad van Helsinki van 10 en 11 december 1999 naar aanleiding van de aanbeveling terzake van de Commissie heeft besloten toetredingsonderhandelingen aan te knopen met, onder andere, Bulgarije en Roemenië. Deze nieuwe stand van zaken, waarin de kwalitatieve sprong voorwaarts in de verbindingen tussen Bulgarije en Roemenië enerzijds en de Europese Unie anderzijds tot uitdrukking komt, vormt een nieuwe bepalende factor ten aanzien van het criterium van de internationale betrekkingen.

Om al deze redenen stelt de Commissie voor Bulgaarse en Roemeense onderdanen voortaan van visa vrij te stellen. Daarmee beantwoordt de Commissie tevens aan de door het Europees Parlement geuite wens terzake (zie zijn resolutie van november 1995 evenals zijn wetgevingsresolutie van februari 1999 in het kader van de hernieuwde raadpleging inzake de visumverordening).

2. De "Hong Kong Special Administrative Region" en de Speciale Administratieve Regio Macao: deze zijn in de voorgestelde verordening opgenomen in bijlage II. Bij deze keuze is het begrip "één land, twee systemen" in aanmerking genomen, terwijl daarmee tevens tot uiting wordt gebracht dat de Commissie ten aanzien van deze beide entiteiten rekening houdt met de verschillende hierboven genoemde criteria terzake. De rechtssituatie en de inzake immigratiebeleid, controle aan de grenzen, betrouwbaarheid van reis- en identiteitspapieren getroffen bepalingen zijn voor de Commissie aanleiding geweest vrijstelling van de visumplicht voor te stellen voor houders van door de "Hong Kong Special Administrative Region" en de Speciale Administratieve Regio Macao afgegeven paspoorten.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

tot vaststelling van de lijst van de derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 62, lid 2, punt b), onder i),

Gezien het voorstel van de Commissie¹,

Gezien het advies van het Europees Parlement²,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Uit artikel 62, lid 2, punt b), van het Verdrag vloeit voort dat de Raad de voorschriften inzake visa voor voorgenomen verblijven van ten hoogste drie maanden vaststelt en dat het uit dien hoofde aan de Raad staat met name de lijst vast te stellen van de derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en die van de derde landen waarvan de onderdanen van die visumplicht zijn vrijgesteld³. Volgens artikel 61 behoort de vaststelling van deze lijsten tot de begeleidende maatregelen die rechtstreeks met het vrije verkeer van personen in een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid verband houden.
- (2) De vaststelling van de derde landen waarvan de onderdanen aan de visumplicht zijn onderworpen en van die waarvan de onderdanen van die visumplicht zijn vrijgesteld, geschiedt aan de hand van een beoordeling, geval per geval, van een aantal met de illegale immigratie, met de openbare orde en de veiligheid en met de externe betrekkingen van de Unie met de derde landen verband houdende criteria, waarbij tevens rekening wordt gehouden met implicaties van de regionale samenhang en van de wederkerigheid.

¹ PB C ... van ..., blz. ...

² PB C ... van ..., blz. ...

³ Ingevolge de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten Overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee Staten bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengen-"acquis" worden betrokken, moet het onderhavige voorstel overeenkomstig artikel 4 van genoemde Overeenkomst in het raam van het Gemengd Comité worden behandeld.

- (3) De onderdanen van derde landen die legaal in een van de lidstaten verblijven en over een door die lidstaat afgegeven verblijfstitel beschikken, bevinden zich in een zodanige situatie dat het onnodig is voor de overschrijding van de buitengrenzen van hen opnieuw een visum te eisen. Ten aanzien van deze categorie personen dient als beginsel te gelden dat de verblijfstitel gelijkwaardig is aan het visum, zonder dat zulks afbreuk doet aan de andere voorwaarden voor binnenkomst of aan de voorschriften inzake het verkeer binnen de Gemeenschap op grond van de verblijfstitel.
- (4) Ten aanzien van staatlozen, die iedere binding met een bepaalde Staat hebben verloren, en erkende vluchtelingen, die in de onmogelijkheid verkeren de bescherming in te roepen van de Staat waarvan zij de nationaliteit bezitten, moet de vaststelling of al dan niet de visumplicht geldt, volgens een eenvoudig criterium gebeuren, namelijk of de Staat waar dezen verblijven, hun zijn bescherming verleent en hen die reisdocumenten verstrekt.
- (5) In bijzondere gevallen die aanleiding geven tot een specifieke visumregeling, kunnen de lidstaten bepaalde categorieën personen van de visumplicht vrijstellen, of dezen aan die plicht onderwerpen, met name overeenkomstig het internationaal publiek- en gewoonterecht.
- (6) Teneinde voor de transparantie van het stelsel en de voorlichting van de betrokkenen zorg te dragen dienen de lidstaten de overige lidstaten en de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die zij in het raam van deze verordening hebben genomen. Daarom dienen deze inlichtingen eveneens in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen te worden bekendgemaakt.
- (7) Overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag vervatte evenredigheidsbeginsel is het met het oog op de goede werking van de gemeenschappelijke visumregeling nodig en passend de weg van een verordening te kiezen om de lijst vast te stellen van de derde landen waarvan de onderdanen voor overschrijding van de buitengrenzen aan de visumplicht zijn onderworpen, en van de lijst van die derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld.
- (8) De onderhavige verordening voorziet in een volledige harmonisatie met betrekking tot de derde landen waarvan de onderdanen voor het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten aan de visumplicht worden onderworpen, en de derde landen waarvan de onderdanen van die visumplicht worden vrijgesteld. Bijgevolg dient het ter zake bestaande gemeenschapsrecht te worden vervangen,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De onderdanen van de in de lijst van bijlage I opgenomen derde landen dienen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit van een visum te zijn.
2. De onderdanen van de in de lijst van bijlage II opgenomen derde landen zijn van de in lid 1 bedoelde visumplicht vrijgesteld.

3. De onderdanen van derde landen welke zijn ontstaan uit landen die zijn opgenomen in de lijsten van de bijlagen I en II, zijn onderworpen aan de bepalingen van de leden 1 en 2 totdat de Raad volgens de procedure van de relevante bepaling van het Verdrag anders besluit.

Artikel 2

Voor de doeleinden van deze verordening wordt onder "*visum*" verstaan, een door een lidstaat verleende machtiging of een door deze genomen besluit, vereist voor binnenkomst op zijn grondgebied met het oog op:

- een voorgenomen verblijf van in totaal maximaal drie maanden in die lidstaat of in verscheidene lidstaten;
- een doorreis over het grondgebied van die lidstaat of over dat van verscheidene lidstaten, waaronder niet begrepen een doorreis via de internationale transitzone van een luchthaven en transfers tussen luchthavens van een lidstaat.

Artikel 3

Voor de onderdanen van in bijlage I opgenomen derde landen is het bezit van door een van de lidstaten afgegeven geldige verblijfstitel gelijkwaardig aan het bezit van een visum voor de overschrijding van de buitengrenzen.

Artikel 4

Staatlozen en erkende vluchtelingen worden onder dezelfde voorwaarden aan de visumplicht onderworpen of daarvan vrijgesteld als de onderdanen van het derde land waar zij verblijven, en die hen het reisdocument heeft afgeleverd.

Artikel 5

1. Een lidstaat kan in uitzonderingen inzake de visumplicht als bedoeld in artikel 1, lid 1, of in de vrijstelling van de visumplicht als bedoeld in artikel 1, lid 2, voorzien ten aanzien van:
 - a) houders van diplomatieke paspoorten, dienstpaspoorten en andere officiële paspoorten;
 - b) civiele vliegtuig- en scheepsbemanningen;
 - c) vliegend en begeleidend personeel van een hulp- of reddingsvlucht en andere hulpverleners bij rampen en ongevallen;
 - d) bemanning van schepen die internationale waterwegen bevaren;
 - e) houders van door internationale organisaties afgegeven officiële documenten;

2. Een lidstaat kan vrijstelling van de visumplicht verlenen aan scholieren die onderdaan zijn van een in bijlage I opgenomen derde land en in een in bijlage II opgenomen derde land verblijven, wanneer deze scholieren in het raam van een door een leerkracht van de instelling begeleide groep scholieren aan een georganiseerde reis deelnemen.

Artikel 6

1. Binnen een termijn van tien werkdagen na de inwerkingtreding van deze verordening delen de lidstaten de overige lidstaten en de Commissie de lijst mede van verblijfstitels die voor de toepassing van artikel 3 relevant zijn, alsmede de uitzonderingsmaatregelen die zij krachtens artikel 5 hebben getroffen. Latere wijzigingen van deze lijst en van deze maatregelen dienen binnen een termijn van vijf werkdagen te worden medegedeeld.
2. De in lid 1 bedoelde mededelingen worden door de Commissie ter informatie in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen bekendgemaakt.

Artikel 7

1. Verordening (EG) nr. 574/99 van de Raad⁴ wordt vervangen door de onderhavige verordening.
2. Bijlage I bij de Gemeenschappelijke visuminstructie en bijlage V bij het Gemeenschappelijk handboek, als bedoeld in het besluit van het Uitvoerend comité van Schengen van 28 april 1999 (SCH/Com-ex(99)13) betreffende de definitieve versies van het Gemeenschappelijk handboek en de Gemeenschappelijke visuminstructie, worden vervangen door de bijlagen I en II bij de onderhavige verordening.

Artikel 8

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De Voorzitter*

⁴ JO L72 van 18.3.1999, blz. 2.

BIJLAGE I

Gemeenschappelijke lijst als bedoeld in artikel 1, lid 1.

1. STATEN
 - Afghanistan
 - Albanië
 - Algerije
 - Angola
 - Antigua en Barbuda
 - Armenië
 - Azerbeidzjan
 - Bahama's
 - Bahrein
 - Bangladesh
 - Barbados
 - Belarus
 - Belize
 - Benin
 - Bhutan
 - Birma/Myanmar
 - Bosnië-Herzegovina
 - Botswana
 - Burkina Faso
 - Burundi
 - Cambodja
 - Centraal-Afrikaanse Republiek
 - China
 - Colombia
 - Comoren
 - Congo
 - Cuba
 - Democratische Republiek Congo
 - Djibouti
 - Dominica
 - Dominicaanse Republiek
 - Egypte
 - Equatoriaal-Guinea
 - Eritrea
 - Ethiopië
 - Federale Republiek Joegoslavië (Servië en Montenegro)
 - Fiji
 - Filipijnen
 - Gabon
 - Gambia
 - Georgië
 - Ghana
 - Grenada
 - Guinee
 - Guinee-Bissau
 - Guyana
 - Haïti
 - India
 - Indonesië
 - Irak
 - Iran
 - Ivoorkust
 - Jamaica
 - Jemen
 - Jordanië
 - Kaapverdië

Kameroen
Kazachstan
Kenia
Kirgizië
Kiribati
Koeweit
Laos
Lesotho
Libanon
Liberia
Libië
Madagaskar
Malawi
Maldiven
Mali
Marokko
Marshalleilanden
Mauritanië
Mauritius
Micronesia
Moldavië
Mongolië
Mozambique
Namibië
Nauru
Nepal
Niger
Nigeria
Noordelijke Marianen
Noord-Korea
Oeganda
Oekraïne
Oezbekistan
Oman
Pakistan
Palau
Papoea-Nieuw-Guinea
Peru
Qatar
Rusland
Rwanda
Saint Kitts en Nevis
Saint Lucia
Saint Vincent en de Grenadines
Salomonseilanden
Sao Tomé en Príncipe
Saudi-Arabië
Senegal
Seychellen
Sierra Leone
Soedan
Somalië
Sri Lanka
Suriname
Swaziland
Syrië
Tadzikistan
Tanzania
Thailand
Togo
Tonga
Trinidad en Tobago

Tsjaad
Tunesië
Turkije
Turkmenistan
Tuvalu
Vanuatu
Verenigde Arabische Emiraten
Vietnam
Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië
West-Samoa
Zambia
Zimbabwe
Zuid-Afrika

2. TERRITORIALE ENTITEITEN EN AUTORITEITEN DIE DOOR TEN MINSTE ÉÉN LIDSTAAT
NIET ALS STAAT WORDEN ERKEND

Oost-Timor
Palestijnse Autoriteit
Taiwan

BIJLAGE II

Gemeenschappelijke lijst als bedoeld in artikel 1, lid 2.

1. STATEN

Andorra
Argentinië
Australië
Bolivia
Brazilië
Brunei
Bulgarije
Canada
Chili
Costa Rica
Cyprus
Ecuador
El Salvador
Estland
Guatemala
Heilige Stoel
Honduras
Hongarije
Israël
Japan
Kroatië
Letland
Litouwen
Maleisië
Malta
Mexico
Monaco
Nicaragua
Nieuw-Zeeland
Panama
Paraguay
Polen
Roemenië
San Marino
Singapore
Slovenië
Slowakije
Tsjechië
Uruguay
Venezuela
Verenigde Staten
Zuid-Korea
Zwitserland

IJsland¹
Liechtenstein²
Noorwegen³

2. TERRITORIALE ENTITEITEN EN AUTORITEITEN DIE DOOR TEN MINSTE ÉÉN LIDSTAAT
NIET ALS STAAT WORDEN ERKEND

Speciale Administratieve Regio ("Special Administrative Region") Hong Kong
Speciale Administratieve Regio Macao.

¹ De vrijstelling van de visumplicht die voor de onderdanen van dit land geldt, is niet gebaseerd op deze verordening maar op de EER-Overeenkomst.

² De vrijstelling van de visumplicht die voor de onderdanen van dit land geldt is niet gebaseerd op deze verordening maar op de EER-Overeenkomst.

³ De vrijstelling van de visumplicht die voor de onderdanen van dit land geldt is niet gebaseerd op deze verordening maar op de EER-Overeenkomst.